



Volksinitiative "Finanzreferendum"; Abänderung der Gemeindeordnung (SRV 11); Einführung des fakultativen Referendums für die Genehmigung des Voranschlages und die Festsetzung des Steuerfusses - Gültigkeitsbeschluss

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

A. Ausgangslage

1. Am 31. Oktober 2023 reichte ein Initiativkomitee bestehend aus 16 Einwohnerinnen und Einwohnern von Herisau Unterschriftenlisten betreffend die Volksinitiative "Finanzreferendum" bei der Gemeindekanzlei ein (Beilage 1). Die Initiative ist als ausgearbeitete Vorlage gestaltet und beinhaltet das Begehren, dass die Stimmberechtigten das fakultative Referendum gegen den Beschluss des Einwohnerrates betreffend Voranschlag oder die Festsetzung des Steuerfusses ergreifen können. Dafür haben sie innert dreissig Tagen nach der amtlichen Bekanntmachung mindestens zweihundert gültige Unterschriften zu sammeln und einzureichen. Der genaue Wortlaut der Änderungen in der Gemeindeordnung (GO, SRV 11) lautet:

Art. 12 Abs. 1^{bis} (neu)

1^{bis}) Wenn nach der amtlichen Bekanntmachung des Beschlusses des Einwohnerrates mindestens 200 Stimmberechtigte innert 30 Tagen das Referendum verlangen, ist der Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses zur Abstimmung zu bringen.

Art. 22 Abs. 1 lit. a^{bis} (aufheben)

a^{bis}) ~~den Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses vor Beginn des neuen Rechnungsjahres;~~

Begründet wird das Begehren mit der Stärkung der Demokratierechte aller Herisauerinnen und Herisauer, indem das Volk sowohl bei der Ausgabenverteilung der Gemeinde Herisau als auch bei möglichen Änderungen des Steuerfusses das letzte Wort haben dürfen soll.

2. Gemäss Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, bGS 131.12) prüft die Gemeindekanzlei, ob die Unterschriftenlisten den Formvorschriften gemäss Art. 52 GPR entsprechen und ermittelt die Gesamtzahl der gültigen Unterschriften. Über das Zustandekommen der Initiative entscheidet der Gemeinderat. Eine Volksinitiative muss bis dato von wenigstens 100 Stimmberechtigten unterzeichnet sein (Art. 13 Abs. 1 GO). Laut Bescheinigung des Stimmregisterbüros



(Einwohnerkontrolle) vom 7. November 2023 finden sich auf den 65 Unterschriftenlisten insgesamt 332 (von 367) gültige Unterschriften von in kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigten Herisauerinnen und Herisauern. Mit Beschluss vom 12. Dezember 2023 hat der Gemeinderat festgestellt, dass die Volksinitiative "Finanzreferendum" zustande gekommen ist.

3. Laut Art. 59 Abs. 1 GPR kann die Initiative den Stimmberechtigten vom Einwohnerrat mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung oder mit einem Gegenentwurf unterbreitet werden.
4. Art. 55 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 4 Kantonsverfassung (KV, bGS 111.1) schreibt vor, dass Volksinitiativen möglichst rasch zu behandeln sind.
5. Wird die Volksinitiative durch die Stimmenden angenommen, bedingt dies in der Konsequenz eine Änderung der Gemeindeordnung. Diese bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 4 Abs. 3 Gemeindegesetz; SRV 151.11). Bis zu einer allfälligen Änderung der Befugnis betreffend Entscheid über den Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses gilt die derzeitige Bestimmung gemäss Art. 22 lit. a^{bis} GO, wonach der Einwohnerrat abschliessend darüber entscheidet. Die Abstimmung über die Volksinitiative "Finanzreferendum" wird für den eidgenössischen Abstimmungstermin vom 22. September 2024 geplant. Der Budgetierungsprozess für das Jahr 2025 ist dazumal in vollem Gange und weit fortgeschritten. Aufgrund dessen soll, sollte es soweit kommen, darauf hingewirkt werden, dass die Änderung der Gemeindeordnung frühestens auf den 1. Juni 2025 (mit Blick auf den Voranschlag 2026) in Kraft tritt.

B. Rückblende

Bis zur Volksabstimmung vom 11. März 2012 unterstanden die Genehmigung des jährlichen Voranschlages sowie die Festsetzung des Steuerfusses zwingend dem obligatorischen Referendum. Die Abtretung der diesbezüglichen Befugnis der Stimmberechtigten an den Einwohnerrat fand mit 1'991 Ja- zu 1'589 Nein-Stimmen Zustimmung. 69 Stimmzettel wurden leer eingelegt. Die Änderung der Gemeindeordnung vom 24. September 2000 trat per 1. Juni 2012 in Kraft.

Ursprung des Sachgeschäftes bildete eine Motion der SP-Einwohnerratsfraktion gemäss deren Schreiben vom 7. Juni 2009. Darin beantragte sie, die Genehmigung des (jährlichen) Voranschlages und die Festlegung des Steuerfusses dem fakultativen statt dem (bis dahin gültigen) obligatorischen Referendum zu unterstellen (Beilage 3).

Im Rahmen seines Berichtes vom 1. April 2010 (vgl. Gemeinderat Protokoll Nr. 208 vom 23. März 2010; Beilage 2) beantragte der Gemeinderat dem Einwohnerrat nach Prüfung aller möglichen Varianten (fakultatives Referendum, konstruktives Referendum, abschliessende Kompetenz des Einwohnerrates), den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Abänderung der Gemeindeordnung vorzulegen. Artikel 11 lit. b der Gemeindeordnung (SRV 11) sei aufzuheben. Neu einzufügen sei ein entsprechender Passus in Artikel 22 der Gemeindeordnung. Damit solle neu der Einwohnerrat mit abschliessender Kompetenz über den Voranschlag und den Steuerfuss beschliessen.



Anlässlich der Sitzung des Einwohnerrates vom 5. Mai 2010 (vgl. Protokoll Nr. 23/2010; Beilage 4) nahm dessen Finanzkommission wie folgt Stellung:

"Grundsätzlich macht es Sinn, dass der Einwohnerrat abschliessend über das Budget befundet. In den vergangenen Jahren folgte der Sowerän den Empfehlungen des Rates. Zudem ist es sinnvoll, dass jene Instanz entscheidet, die sich recht intensiv und über eine längere Zeit mit dem Budget auseinandergesetzt hat. Zudem ist es nicht sinnvoll, wenn das Budget infolge strittiger Einzelposten in seiner Gesamtheit torpediert werden kann. Ob jedoch die abschliessende Kompetenz auch bei Veränderung des Steuerfusses sinnvoll ist, wird in Frage gestellt. Die FiKo regt daher an, eine weitere Variante zu prüfen:

- *Bei einem Budget mit einem unveränderten Steuersatz entscheidet der ER mit abschliessender Kompetenz.*
- *Bei einem Budget mit einem veränderten Steuersatz unterliegt das Budget dem fakultativen Referendum."*

Kerninhalt der zweiten Lesung vom 7. September 2011 (vgl. Protokoll Nr. 05/2011; Beilage 5) bildete die Trennung der Verknüpfung von "Genehmigung des Voranschlags" und "Festsetzung des Steuerfusses". Letztlich unterlag ein Antrag, wonach der Einwohnerrat bei unverändertem Steuerfuss über den Voranschlag und den Steuerfuss mit abschliessender Kompetenz beschliessen soll. Bei verändertem Steuerfuss hätten sowohl die Genehmigung des Voranschlags als auch die Festsetzung des Steuerfusses eine Volksabstimmung durchwandern müssen. Mit 17 Ja- zu 12 Nein-Stimmen beschloss der Einwohnerrat in der Folge, den Stimmberechtigten zu beantragen, die abschliessende Befugnis für die Genehmigung des Voranschlags und die Festsetzung des Steuerfusses dem Einwohnerrat zuzuweisen. Der Beschluss des Einwohnerrates machte eine Änderung der Gemeindeordnung nötig. Diese unterstand dem obligatorischen Referendum (Volksabstimmung).

Das Edikt zuhanden der Gemeindeabstimmung vom 11. März 2012 führte sowohl Vorteile als auch Nachteile der beantragten Kompetenzverlagerung an (Beilage 6). Als Standpunkt des Einwohnerrates fand Erwähnung:

"Der Einwohnerrat hat verschiedene vom Gemeinderat vorgelegte Varianten geprüft, zum Beispiel, das Budget den Stimmberechtigten nur bei verändertem Steuerfuss vorzulegen. Schliesslich kam das Parlament zum Schluss, dass nur eine vollständige Abtretung der Kompetenz entscheidende Vorteile bringt. Vor allem der Budgetierungsprozess kann um zwei Monate nach hinten geschoben werden, so dass die Budgetzahlen zuverlässiger werden."

Das Ergebnis der Gemeindeabstimmung vom 11. März 2012 findet sich eingangs zu diesem Abschnitt B. Rückblende.

C. Argumente

1. Abschliessende Befugnis beim Einwohnerrat: Argumente "pro" (+)

+ Der Einwohnerrat wird von den Stimmberechtigten gewählt. Er berät und beschliesst über alle Gegenstände, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen oder in seiner abschliessenden Zuständigkeit liegen. Er beaufsichtigt im Auftrag der Stimmberechtigten den Gemeinderat und führt die Oberaufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung.

Die Stellung des Einwohnerrates als Vertretung der Herisauer Bevölkerung ist sinngemäss vergleichbar mit jener des Kantonsrates oder des Nationalrates. Die Legislative als Organ mit der abschliessenden Kompetenz übernimmt die gesamte Verantwortung für die Prüfung und Verabschiedung des Voranschlags.



- + Für eine präzise(re) Vorbereitung des Voranschlags steht mehr Zeit - jeweils August bis Ende Oktober/anfangs November - zur Verfügung. Dies bedeutet, dass für die Budgetierung genauere und aktuellere Grundlagen herangezogen werden können.
- + Sollte der Einwohnerrat einen Voranschlag für das Folgejahr zurückweisen (bis dato ordentlich anfangs/Mitte Dezember), so wird bereits nach kurzer Zeit eine weitere Sitzung der Legislative anberaumt, an der eine überarbeitete Version beraten bzw. beschlossen werden kann. Damit ist der Voranschlagsprozess berechenbarer für die gebundenen und insbesondere nicht gebundenen Ausgaben.
- + Der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt die abschliessende Kompetenz der Legislative (Kantonsrat) seit Jahrzehnten: Schon zu Zeiten der Landsgemeinde fielen die Voranschläge in die abschliessende Kompetenz der kantonalen Legislative.

2. Fakultatives Referendum: Argumente "contra" (-)

- Die Einführung des fakultativen Referendums für Voranschlag und Festsetzung Steuerfuss erfordert eine Änderung der vorangehenden Abläufe. Bei Annahme der Volksinitiative "Finanzreferendum" - will die Gemeinde ab 1. Januar jeweils handlungsfähig sein - müsste der jährliche politische Budgetierungsprozess rund vier Monate vor dem heutigen Zeitpunkt, also Ende Februar (Beratung des Voranschlags durch den Einwohnerrat anfangs September) gestartet werden. Dies bedeutet, dass für die Budgetierung genauere Grundlagen (Steueraufkommen, Wirtschaftsentwicklung, Teuerung, Entwicklung gültiges Rechnungsjahr, neue Erlasse u.ä.) fehlen würden und die Voranschläge dadurch unpräziser ausfielen. Bezüglich Terminplanung/Zeitbedarf ab der Beschlussfassung durch den Einwohnerrat ist zu beachten:
 - Inserierung des Beschlusses des Einwohnerrates (3 - 5 Tage);
 - Referendumsdauer (30 Tage);
 - Prüfung der Unterschriften (1 - 2 Tage);
 - Verfassung des Abstimmungsediktes und Verabschiedung durch den Gemeinderat (2 Wochen);
 - Drucklegung und Auslieferung des Abstimmungsediktes (2 Wochen);
 - Einpacken des Stimmmaterials sowie Einhaltung der gesetzlichen Zustellfrist bis zum Abstimmungssonntag (5 Wochen).Das erforderliche Prozedere nähme - in Ungewissheit des nachfolgenden Ausgangs der Abstimmung - rund zwölf bis vierzehn Wochen in Anspruch. Bei diesem Planungsszenario - Sitzung des Einwohnerrates am 3. September 2025 könnte eine allfällige Referendumsabstimmung am 30. November 2025 stattfinden. Würde das Referendumsbegehren angenommen, müsste nebst den erforderlichen Verwaltungsaufgaben der politische Budgetprozess neu gestartet werden. Über einen korrigierten Voranschlag (2026) könnte der Einwohnerrat frühestens anfangs Februar beraten. Würde dagegen das Referendum erneut ergriffen, würde - wiederum in Ungewissheit des Ausgangs der Abstimmung - frühestens im Mai 2026 ein genehmigter Voranschlag für das entsprechende Jahr (2026) vorliegen.
- Gespräche mit steuerfuss- oder finanzinteressierten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zeigen allenthalben auf, dass die Gemeinde nie am "richtigen" Ort spart oder das Geld immer am "falschen" Ort ausgibt. Aus individueller und meist pauschaler Kritik in der Folge mehrheitsfähige Schlüsse zu ziehen, bedeutet eine hohe Kunst.



Vergleichbar mit: "Allen Menschen recht getan, ist eine Kunst, die niemand kann." Gemäss heutiger Regelung sind die Genehmigung des Voranschlages und die Festsetzung des Steuerfusses das Ergebnis politischer Haltungen und von Mehrheitsverhältnissen (Proporz). Diese wiederum sind ein Abbild der alle vier Jahre stattfindenden Erneuerungswahlen für den Einwohnerrat. - Das fakultative Referendum ist ein unbestrittener Grundpfeiler der direkten Demokratie. Ohne Verpflichtung zu konkreten Massnahmen betreffend Voranschlag wird es den politischen Verantwortlichen nie gelingen, den Hebel "genau" am richtigen Ort ansetzen.

D. Haltung und Anträge des Gemeinderates

1. Gemäss Art. 51 Abs. 1 GPR ist eine Volksinitiative nur gültig, wenn die Einheit der Materie und die Einheit der Form gewahrt sind. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 51 Abs. 2 GPR). Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 51 Abs. 3 GPR). Über die Gültigkeit entscheidet gemäss Art. 57 Abs. 2 GPR in Gemeinden mit Gemeindeparlament das Parlament.

Die Initiative beinhaltet thematisch nicht mehrere Sachfragen oder verschiedene Materien, die zueinander in einem Widerspruch stehen könnten, sondern beschränkt sich auf die Möglichkeit zur Ergreifung des fakultativen Referendums im Bereich des Voranschlages im Sinne von Art. 11 des Finanzhaushaltsgesetzes (bGS 612.0) und des Steuerfusses. Die Einheit der Materie ist daher gewahrt. Volksinitiativen können gemäss Art. 50 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 GO als allgemeine Anregung oder als ausgearbeitete Vorlage eingereicht werden. Letztere kann nach einer Annahme durch die Stimmberechtigten unmittelbar als Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung in Kraft treten. Vorbehalten bleibt Art. 4 Abs. 3 Gemeindegesetz (bGS 151.11), wonach die Gemeindeordnung zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Regierungsrat bedarf. Da die Initiative ausschliesslich in Form der ausgearbeiteten Vorlage eingereicht wurde, ist die Einheit der Form gewahrt.

Dem Einwohnerrat wird nachfolgend beantragt, die Gültigkeit der Initiative festzustellen.

2. Wird das fakultative Referendum gegen die Genehmigung des Voranschlages und die Festsetzung des Steuerfusses, eventuell auch nur wegen eines einzigen Budgetpunktes, ergriffen, hinge der ganze Voranschlag für Monate in der Schwebe, und die Gemeinde wäre in dieser Zeit nur beschränkt handlungsfähig.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, in Abwägung der im vorstehenden Abschnitt C. angeführten "pro" und "contra" die Initiative mit entsprechender Empfehlung an die Stimmberechtigten abzulehnen.

Ist der Wunsch auf Mitbestimmung durch die Stimmberechtigten latent vorhanden, regt der Gemeinderat aus Gründen der Prozessökonomie vielmehr eine Rückkehr zum obligatorischen Referendum für die Genehmigung des Voranschlages und die



Festsetzung des Steuerfusses an. Entsprechend wäre die vorliegende Initiative abzulehnen und durch die interessierten Kreise eine neue mit revidierter Absicht zu lancieren.

3. In verschiedenen Städten im Kanton St. Gallen untersteht das fakultative Referendum betreffend Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss der Pflicht, dass Beanstandungen konkretisiert und bei verlangter Steuerfusserabsetzung konkrete Änderungen des Voranschlags, mit welchen ein Ertragsausfall ausgeglichen werden kann, bezeichnet werden müssen.

Das Gemeindegesetz des Kantons St. Gallen (sGS 151.2) sieht in Art. 74 für alle Gemeinden auf dem Kantonsgebiet vor:

Referendum über Jahresrechnung, Budget und Steuerfuss

¹Referendumsbegehren über Jahresrechnung und Budget haben die beanstandeten Posten zu bezeichnen und anzugeben, warum und in welchem Umfang diese zu ändern sind.

²Begehren auf Änderung des Steuerfusses haben einen bestimmten Steuerfuss vorzuschlagen. Wird Herabsetzung verlangt, sind gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Anträge auf Änderung des Budgets zu stellen, damit ein Aufwandüberschuss vermieden werden kann.

Diese st. gallische Spezialregelung zum fakultativen Referendum lässt sich mindestens bis 1. Januar 2013 zurückverfolgen (die ältere Gesetzgebung ist im Internet nicht abrufbar). Bis zum 31. Dezember 2018 nannte Art. 74 GG SG noch den "Voranschlag", mit der Revision wurde daraus ab dem 1. Januar 2019 das "Budget".

Der Gemeinderat lädt den Einwohnerrat zur Beratung ein, ob der Volksinitiative bei Gutheissung des Antrages auf Ablehnung ein Gegenvorschlag im Sinne der st. gallischen Regelung unterbreitet werden soll oder nicht.

Der genaue Wortlaut der Änderungen in der Gemeindeordnung (GO, SRV 11) würde lauten:

Art. 12 Abs. 1^{bis} (neu)

- | | |
|-----------------------|--|
| 1 ^{bis}) | <u>Wenn nach der amtlichen Bekanntmachung des Beschlusses des Einwohnerrates mindestens 200 Stimmberechtigte innert 30 Tagen das Referendum verlangen, ist der Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses zur Abstimmung zu bringen.</u> |
| 1 ^{ter}) | <u>Referendumsbegehren über den Voranschlag haben die beanstandeten Posten zu bezeichnen und anzugeben, warum und in welchem Umfang dieser zu ändern ist.</u> |
| 1 ^{quater}) | <u>Begehren auf Änderung des Steuerfusses haben einen bestimmten Steuerfuss vorzuschlagen. Wird Herabsetzung verlangt, sind gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Anträge auf Änderung des Voranschlags zu stellen, damit ein Aufwandüberschuss vermieden werden kann.</u> |

Art. 22 Abs. 1 lit. a^{bis} (aufheben)

- | | |
|--------------------|--|
| a ^{bis}) | <u>den Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses vor Beginn des neuen Rechnungsjahres;</u> |
|--------------------|--|



Auf die Schnelle mag die st. gallische Regelung zwar hinweis- und damit zielführend(er) erscheinen, ob dies von den Stimmberechtigten aber auch so gesehen wird, bleibt zu bezweifeln. Das Aufwarten mit einem Gegenvorschlag, statt die schwerer wiegenden Nachteile des fakultativen Referendums beim Namen zu nennen, könnte als halbherzig verstanden werden. Der Gemeinderat vertritt denn auch klar die Haltung "entweder alles (abschliessende Kompetenz beim Einwohnerrat) oder nichts (obligatorisches Referendum)!" Das Instrument "fakultatives Finanzreferendum" für Voranschlag und Steuerfuss erachtet der Gemeinderat als artfremd, unnötig prozesslähmend und damit ungeeignet.

E. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage ist gestützt auf Art. 36 Abs. 1 lit. a Geschäftsreglement des Einwohnerrates (SRV 13) obligatorisch.

F. Antrag

Mit Beschluss vom 5. März 2024 unterbreitet der Gemeinderat folgende Anträge:

- a) Die kommunale Volksinitiative "Finanzreferendum" für gültig zu erklären;
- b) den Stimmberechtigten die kommunale Volksinitiative "Finanzreferendum" zur Ablehnung zu empfehlen;
- c) zu beraten und in der Folge zu beschliessen, ob den Stimmberechtigten bei Empfehlung zur Ablehnung der Initiative ein Gegenvorschlag gemäss "St. Galler Regelung" im Sinne der vorstehenden Ausführungen unterbreitet werden soll.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Max Eugster, Gemeindepräsident

Thomas Baumgartner, Gemeindeschreiber



Beilagen

- Beilage 1 Kommunale Volksinitiative "Finanzreferendum": Initiativtext
Beilage 2 Botschaft des Gemeinderates vom 1. April 2010 (laut GR-Protokoll vom 23. März 2010)
Beilage 3 ER-Protokoll Nr. 09 vom 9. September 2009
Beilage 4 ER-Protokoll Nr. 23 vom 5. Mai 2010
Beilage 5 ER-Protokoll Nr. 05 vom 7. September 2011
Beilage 6 Edikt zur Gemeindeabstimmung vom 11. März 2012
Beilage 7 Voranschlagsprozess mit abschliessender Beschlusskompetenz beim Einwohnerrat sowie mit fakultativem und obligatorischem Referendum im Vergleich