



Amt für Gemeinden
Gemeindeaufsicht

Merkblatt über Ausgaben

1. Die Ausgabe

Eine Ausgabe ist eine Aufwendung, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Als Ausgabe bezeichnet man die Bindung frei realisierbarer finanzieller Mittel an eine öffentliche Aufgabe.

Eine Ausgabe:

- *wird nicht mit dem Hauptziel der Rendite getätigt;*
- *wird zur Erfüllung einer von der Gemeinde gewählten oder ihr übertragenen Aufgabe getätigt;*
- *hat keinen kaufmännischen Gegenwert;*
- *reduziert das Finanzvermögen;*
- *kann nicht verkauft werden, ohne die öffentliche Aufgabenerfüllung zu gefährden (d.h. ist nicht oder nicht sofort realisierbar).*

2. Abgrenzung zur Anlage

Bei einer Anlage werden keine Mittel zur Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe verwendet oder als Verwaltungsvermögen gebunden. Mit einer Anlage wird grundsätzlich kein weiterer öffentlicher Zweck als die Vermögensverwaltung und –erhaltung angestrebt.

Eine Anlage:

- *wird mit Renditeabsicht getätigt;*
- *hat einen kaufmännischen Gegenwert;*
- *verändert die Zusammensetzung des Finanzvermögens, nicht aber dessen Höhe;*
- *kann ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung verkauft werden (d.h. ist realisierbar).*

3. Gebundene Ausgaben

Die gebundenen Ausgaben sind in Art. 118 Bst. b des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) geregelt. Danach kann der Rat eine Ausgabe tätigen, wenn Gesetzgebung, Erlasse der Gemeinde oder andere rechtliche Verpflichtungen keinen grösseren Ermessenbereich offen lassen. Bei der Beurteilung, ob im konkreten Fall ein solcher Ermessenbereich besteht, sind die vom Bundesgericht erarbeiteten Grundsätze zu beachten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache der Bürgerschaft zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten



eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen¹.

Als Grunderlasse, die zu einer Bindung der Ausgaben führen, fallen allgemein verbindliche Erlasse des kommunalen und übergeordneten Rechts, Verfügungen und Entscheide staatlicher Instanzen (Gerichtsentscheide, aufsichtsrechtliche Anordnungen) oder frühere Grundsatz- und Ausgabenbeschlüsse (insbesondere in Bezug auf die Folgekosten) in Betracht. Liegt kein Grunderlass vor und gehört eine Ausgabe nicht zum notwendigen Verwaltungsaufwand, handelt es sich um eine neue Ausgabe.

Es ist aber auch nach der Praxis des Bundesgerichts bei Vorliegen eines Grunderlasses nicht zwangsläufig von einer gebundenen Ausgabe auszugehen. Vielmehr ist im Einzelfall zu klären, ob der Grunderlass bezüglich Höhe der Ausgabe, dem Zeitpunkt ihrer Vorname oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfähigkeit offen lässt. Mit anderen Worten ist massgebend, ob der Ausgabenentscheid durch den Grunderlass schon so weit präjudiziert ist, dass «eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung einer bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-) Entscheides bedeuten und einzig dessen Vollzug behindern würde»². Es ist weder sinnvoll noch notwendig, die Bürgerschaft über eine (gebundene) Ausgabe beschliessen zu lassen, die so präjudiziert ist, dass sie gar nicht abgelehnt werden könnte.

Bei Bauvorhaben sind die Aufteilung von gebundenen und neuen Ausgaben und ihre gesonderte kreditrechtliche Bewilligung zulässig. Die Aufteilung muss im Einzelfall, unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände, getroffen werden. Das Splitting in neue und gebundene Ausgaben ist ein Spezialfall des Nettoprinzips.³ Die Stimmberechtigten und das Parlament sind über das Splitting hinreichend zu informieren.

Eine Ausgabe ist gebunden, wenn:

- sie durch einen Grunderlass prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben ist;
- sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben und Aufgaben der Schule unbedingt erforderlich ist;
- sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt.

4. Neue Ausgaben

Liegt kein Grunderlass vor und gehört eine Ausgabe nicht zum notwendigen Verwaltungsaufwand, handelt es sich um eine neue Ausgabe.

Die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über neue Ausgaben (Art. 116 f. GG) richtet sich nach der Gemeindeordnung.

Eine Ausgabe ist neu, wenn sie nicht im Sinn der vorstehenden Grundsätze als gebunden erscheint.

Bei den neuen Ausgaben ist zu unterscheiden zwischen einmaligen und wiederkehrenden neuen Ausgaben (Art. 22 Abs. 3 Bst. d GG; Art. 61 Abs. 1 Bst. d GG).

¹ BGE 125 I E 3b S. 90 f.; vgl. auch BGE 117 Ia 59 E. 4c S. 62; BGE 115 Ia 139 E. 2c S. 142; BGE 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; BGE 112 Ia 50 E. 4a S. 51

² BGE 115 Ia 139 E. 3a S. 143

³ H.R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St.Gallen 1990, S. 122



Einmalige neue Ausgaben:

- *dienen einem bestimmten Zweck, der in einem beschränkten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein wird;*
- *sind in der Höhe der Gesamtkosten bekannt;*
- *finden ihr Ende, sobald das angestrebte Ziel erreicht ist.*

Wiederkehrende neue Ausgaben:

- *sind daran zu erkennen, dass in der Regel im Zeitpunkt der Beschlussfassung nur das jährliche oder periodische Betreffnis, nicht aber die Gesamtsumme feststeht;*
- *bestehen für eine zu erfüllende Aufgabe ihrer Natur nach während einer längeren, grundsätzlich nicht absehbaren Zeit;*
- *erfordern während der ganzen Dauer ihres Bestehens finanzielle Aufwendungen;*
- *können nicht durch eine einmalige, grössere Aufwendung befriedigt werden;*
- *weisen eine Dauer von zehn oder mehr Jahren auf.*

Die neuen Ausgaben sind gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.53; abgekürzt FHGV) im Budget zu bezeichnen. Nur so ist sichergestellt, dass die Bürgerschaft ihr Recht auf Antragstellung zu einzelnen Posten des Budgets ausüben kann (Art. 44 Abs. 1 GG).

5. Besondere Ausgabentatbestände

Werden Gelder in einem Darlehens- oder Beteiligungsgeschäft hingegeben, mit denen ein Dritter öffentliche Aufgaben erfüllt, die das Gemeinwesen sonst selber übernehmen müsste, ist finanzrechtlich von einer Ausgabe auszugehen. Solche Geldmittel könnten nicht wieder erhältlich gemacht werden, ohne dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe darunter leiden müsste. Die Abgrenzung muss im Einzelfall, unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände, getroffen werden. Darlehen und Beteiligungen sind somit trotz ihres grundsätzlichen Anlagecharakters in jenen Fällen gleich wie Ausgaben zu behandeln, in denen sie hinsichtlich Sicherheit und Ertrag den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen nicht entsprechen.⁴

Eventualverpflichtungen, z.B. Bürgschaften, Defizitgarantien und Garantieerklärungen, sind im Zeitpunkt ihrer Zusicherung weder Ausgabe noch Anlage. Sie werden jedoch zu Ausgaben, sobald sie beansprucht werden. Damit der Wert derartiger Sicherheiten nicht illusorisch ist, dürfen sie im Zeitpunkt ihrer Beanspruchung nicht mehr in Frage gestellt werden. Eventualverpflichtungen werden bereits im Zeitpunkt ihrer Gewährung den Ausgaben gleichgestellt. Sie gelten als Ausgaben, auch wenn sie unter Umständen zu keinen Vermögensverschiebungen führen. Schon die Verpflichtung der Gemeinde, Sicherheit zu leisten, setzt einen Ausgabentatbestand.⁵

Als Ausgaben gelten jene Geschäfte, die zu Einnahmefällen (Verzicht auf Einnahmen) führen. Derartige Geschäfte enthalten dem Gemeinwesen frei verfügbare Mittel vor. Sie schmälern das Finanzvermögen und verunmöglichen es dem Gemeinwesen, die vorenthaltenen Mittel zur Finanzierung öffentlicher Verwaltungsaufgaben einzusetzen.⁶

Die Zweckbindung von Einnahmen stellt als Schmälerung des Finanzvermögens eine Ausgabe dar. Dies gilt namentlich dann, wenn die fraglichen Mittel als zweckgewidmetes Vermögen in einen Fonds eingelegt werden. Ist die Zweckbindung rechtlich vorgegeben,

⁴ Arta, a.a.O., S. 113

⁵ Arta, a.a.O., S. 114

⁶ Arta, a.a.O., S. 115



ohne dass dafür ein Beschluss des Gemeinwesens nötig ist (z.B. durch Gesetz oder durch Legat), ist die entsprechende Zuweisung der Mittel an das Verwaltungsvermögen eine gebundene Ausgabe. Im andern Fall handelt es sich bei der zweckgerichteten Vermögensausscheidung um eine neue Ausgabe.⁷ Mit der Fondierung eng verwandt ist die Schaffung von Spezialfinanzierungen. Diese beruhen auf einem allgemein verbindlichen Erlass. Sie binden öffentliche Mittel, in der Regel bestimmte Einnahmen des Gemeinwesens, für einen festgelegten Zweck. Da ein allgemein verbindlicher Erlass die Einlage der betreffenden Mittel in die Spezialfinanzierung vorschreibt, handelt es sich um eine gebundene Ausgabe.⁸

Selbst bei einer finanziell bedeutenden Schenkung wird die Zuständigkeit der Bürgerschaft nicht ausgelöst, wenn die Schenkung keine weiteren Auflagen oder Bedingungen enthält. Hingegen ist die Zuständigkeit der Bürgerschaft in jedem Fall gegeben, wenn die Auflagen oder Bedingungen einer Zuwendung Ausgaben nach sich ziehen, die einen besonderen Ausgaben- bzw. Kreditbeschluss erfordern würden. Ob eine Auflage oder Bedingung von grosser Tragweite ist, muss anhand der konkreten Umstände im Einzelfall beurteilt werden.⁹

Finanzvorfälle, die bei der Kreditbewilligung den Ausgaben gleichgestellt sind:

- *Darlehen und Beteiligungen, wenn Sicherheit und Ertrag den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen nicht entsprechen;*
- *Bürgschaften und Garantieerklärungen;*
- *Verzicht auf Einnahmen;*
- *Zweckbindung von Einnahmen;*
- *Erhebliche Auflagen bei der Annahme von Schenkungen.*

6. Entwidmung von Verwaltungsvermögen

Die Übertragung von Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen wird als Entwidmung bezeichnet. Die Zuständigkeit für die Entwidmung richtet sich nach dem sogenannten Grundsatz der Parallelität der Formen. Das bedeutet, dass eine Entwidmung im selben Verfahren zu beschliessen ist, wie die Beschaffung des Verwaltungsvermögens (Widmung).

⁷ Artz, a.a.O., S. 116

⁸ Artz, a.a.O., S. 167

⁹ Artz, a.a.O., S. 165



ANHANG

Beispiele von neuen Ausgaben

Bei folgenden Ausgaben – es handelt sich nicht um eine abschliessende Aufzählung – ist anzunehmen, dass es sich um neue Ausgaben handelt. Die Zuordnung jeder Ausgabe zu neuen oder gebundenen Ausgaben ist im Einzelfall abzuklären.

300 Behörden und Kommissionen

- Besoldungen und Entschädigungen im Rahmen geplanter zusätzlicher Tätigkeit der Behörden
- Erhöhung der Besoldungen und Entschädigungen der Behörden

301 Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals

- Besoldungen, Zulagen und Entschädigungen im Rahmen geplanter neuer Arbeits- und Lehrstellen, in der Regel für neue Aufgaben
- Erhöhung der Besoldungen infolge Beförderungen in höhere Besoldungsklassen
- Erhöhung der Zulagen und Entschädigungen

302 Löhne der Lehrpersonen

- Höhere Besoldungen der Lehrpersonen als die Gesetzgebung vorschreibt

305 Arbeitgeberbeiträge

- Versicherungsbeiträge auf Besoldungen, Zulagen und Entschädigungen, die als neue Ausgabe gelten
- Erhöhung der Versicherungsbeiträge im Rahmen geplanter neuer oder zu ändernder Versicherungsprodukte

309 Übriger Personalaufwand

- Aufwand für Verpflichtungen für mehrjährige Leistungen im Rahmen der Vorsorge der vom Volk gewählten Behördenmitglieder, für das erste Vollzugsjahr
- Aufwand für Verpflichtungen für mehrjährige Weiterbildungen des Personals, für das erste Vollzugsjahr
- Ausserordentlicher Aufwand für Weiterbildungen des Personals und der Lehrpersonen (nicht durch die Gesetzgebung vorgeschriebene Weiterbildung der Lehrpersonen)
- Vergünstigungen und Geschenke für das Personal
- Aufwand für Personalanlässe
- Mitgliederbeiträge (in der Regel)

310 Material- und Warenaufwand

- Käufe von Büro- und Schulmaterial, Drucksachen, die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben und Aufgaben der Schule nicht notwendig sind (z.B. neuer Gemeindeprospekt)

311 Nicht aktivierbare Anlagen

- Anschaffungen von Mobilien, Maschinen und Fahrzeugen, ausgenommen die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben und Aufgaben der Schule notwendigen Ersatzbeschaffungen



313 Dienstleistungen und Honorare

Soweit die Gemeinde bezüglich Höhe der Ausgabe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat:

- Dienstleistungen, Honorare und übriger Sachaufwand (z.B. Dienstleistungen für Projekte und Beratungen, Grünabfuhr, Anlässe und Veranstaltungen)
- für mehrjährige Verpflichtungen für das erste Vollzugsjahr
- Erhöhung der Entschädigungsansätze

314 Baulicher und betrieblicher Unterhalte

Soweit die Gemeinde bezüglich Höhe der Ausgabe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat:

- Aufwand für baulichen Unterhalt für eine mehrjährige Nutzung (z.B. wertvermehrende Aufwendungen, grösserer Gebäudeunterhalt, Strassensanierungen, Deckbeläge)
- Wesentliche Ausdehnung des betrieblichen Unterhalts von Tiefbauten (z.B. vermehrte Strassenreinigung)

316 Mieten, Leasing, Pachten, Benützungskosten

Soweit die Gemeinde bezüglich Höhe der Ausgabe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat:

- Mieten, Pachten und Benützungsentwürdigungen
- für mehrjährige Verpflichtungen für das erste Vollzugsjahr

317 Spesenentschädigungen

- Aufwand für Anlässe, der zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Aufgaben der Schule nicht notwendig ist (z.B. Schulreise, Schullager)
- Erhöhung der Entschädigungsansätze

36 Transferaufwand

Soweit die Gemeinde bezüglich Höhe der Ausgabe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat:

- Entschädigungen an Gemeinwesen
- Eigene Beiträge (über einer angemessenen Kostenbeteiligung liegender Aufwand für Löschwassereinrichtungen; Angebotsausweitung im öffentlichen Verkehr; freiwillige Beiträge an kulturelle und soziale Institutionen; usw.)
- für mehrjährige Verpflichtungen für das erste Vollzugsjahr

5 Investitionsrechnung

Soweit die Gemeinde bezüglich Höhe der Ausgabe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat:

- Sachgüter, Darlehen und Beteiligungen, Eigene Beiträge und Übrige zu aktivierende Ausgaben

Beispiele für die Kennzeichnung von neuen Ausgaben

1. *Tabelle mit neuen Ausgaben als Ergänzung zum Budget*
2. *Umschreibung der neuen Ausgaben im Kommentar zum Budget, allenfalls ergänzt durch Kennzeichnung der Konten mit neuen Ausgaben mit einem Verweis (z.B. Symbol, Sternchen)*