

Kreditrecht

18 Kreditrecht

Rechtsgrundlagen: insbesondere Art. 116 ff. GG; Art. 26 FHGV

18.1 Was ist ein Kredit?

Der Kredit ermächtigt und verpflichtet den Rat, das entsprechende Vorhaben zu realisieren und die entsprechende Ausgabe zu tätigen. Einem Kredit liegt damit immer ein bestimmtes Vorhaben zugrunde; dieses wird aber mit dem Kreditbeschluss nur mittelbar genehmigt (vgl. GVP 1983 Nr. 82; BGE 104 Ia 425), das heisst, dem Rat bleibt demgemäss, je nach Ausgestaltung und Detaillierung des Vorhabens bei der Krediterteilung, ein mehr oder weniger grosser Spielraum für die Realisierung.

Jeder Kredit darf nur seiner Bestimmung gemäss verwendet werden. Er darf weder für eine andere Aufgabenerfüllung beigezogen noch mit einer neuen Zwecksetzung versehen werden. Wenn der ursprüngliche Zweck nicht mehr erreicht werden kann oder eine Zweckänderung in grösserem Umfang erforderlich ist, wird der ursprüngliche Kredit hinfällig.

Beispiel 53 Zweckbestimmung des Kredits

Der Kredit, welcher für den Bau eines Hallenbades erteilt wurde, darf nicht für den Bau eines Sportplatzes verwendet werden.

18.2 Kredit und Ausgaben

Grundsätzlich tätigt der Rat Ausgaben nur im Rahmen eines Kredits. Die Kreditsumme entspricht in der Regel dem im Budget (Erfolgs- oder Investitionsrechnung) eingestellten Betrag. Wird ein Kredit jedoch nicht vollständig in einem Rechnungsjahr, sondern verteilt über mehrere Rechnungsjahre verbraucht, sind die jeweiligen Teilbeträge in die Budgets der aufeinanderfolgenden Rechnungsjahre aufzunehmen.

Reicht der ursprünglich beschlossene Kredit nicht aus, ist für die Mehrausgabe ein Nachtragskredit einzuholen. Der Nachtragskredit erhöht den Budgetkredit des laufenden Jahres.

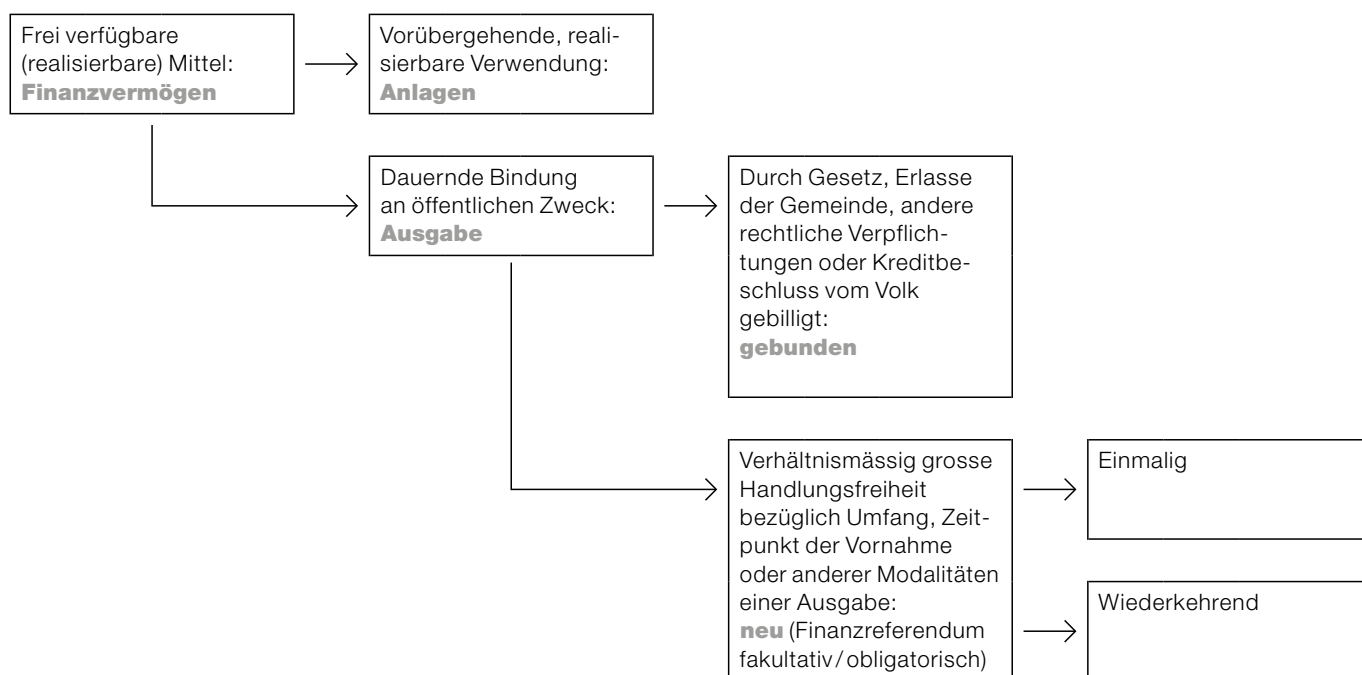
Ausnahmsweise kann der Rat ohne Kredit eine Ausgabe tätigen, wenn:

- Eine Verzögerung die Interessen der Gemeinde erheblich gefährdet oder schädigt (dringliche Ausgabe);
- Gesetzgebung, Erlasse der Gemeinde oder andere rechtliche Verpflichtungen keinen grösseren Ermessensbereich offenlassen (gebundene Ausgabe).

18.3 Ausgaben und Anlagen

Für das Kreditrecht und damit für die Zuständigkeiten ist die Unterscheidung zwischen Ausgaben und Anlagen einerseits und innerhalb der Ausgaben zwischen gebundenen und neuen Ausgaben zentral. Der kreditrechtliche Begriff der Ausgabe ist dabei nicht deckungsgleich mit dem betriebswirtschaftlichen Begriff der Ausgabe.

Abbildung 47
Ausgaben und Anlagen



Der Begriff «Ausgabe» ist im Gemeindegesetz nicht definiert. Um ihn zu verstehen, ist von den beiden Vermögensmassen des Gemeindevermögens auszugehen (vgl. Art. 110g und Art. 110i GG; BGE 138 I 274, E. 2.3.2, 123 I 78, E. 3a):

- **Verwaltungsvermögen:** Dieses dient dem Gemeinwesen unmittelbar durch seinen Gebrauchswert (z. B. Schulhäuser, Strassen, Verwaltungsgebäude). Verwaltungsvermögen kann nicht veräussert werden, ohne dass die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beeinträchtigt wird.
- **Finanzvermögen:** Dieses dient dem Gemeinwesen nur mittelbar durch seinen Kapital- oder Ertragswert (z. B. Wertschriften, Finanzliegenschaften). Finanzvermögen kann jederzeit frei veräussert werden, ohne dass die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beeinträchtigt wird.

Eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinn vermindert das Finanzvermögen. Bisher frei realisierbare Mittel des Gemeindevermögens werden gebunden oder verwendet, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, ohne dass ein gleichwertiger, ebenfalls frei realisierbarer Vermögenswert erworben wird.

Beispiel 54
Ausgaben

- Kauf eines Feuerwehrautos
 - Löhne des Verwaltungspersonals
 - Unterhaltskosten des Gemeindehauses
 - Die Überführung von Liegenschaften des Finanzvermögens in das Verwaltungsvermögen (vgl. BGE 123 I 78, E. 3d)
-

Bei der Anlage handelt es sich um eine blosser Umschichtung von Aktiven innerhalb des Finanzvermögens. Einer Anlage steht wiederum ein frei realisierbarer Vermögenswert gegenüber, mit dem kein weitergehender Zweck als Vermögenserhaltung und Sicherung einer angemessenen Rendite angestrebt wird. Das frei realisierbare Finanzvermögen bleibt unverändert.

Beispiel 55
Anlagen

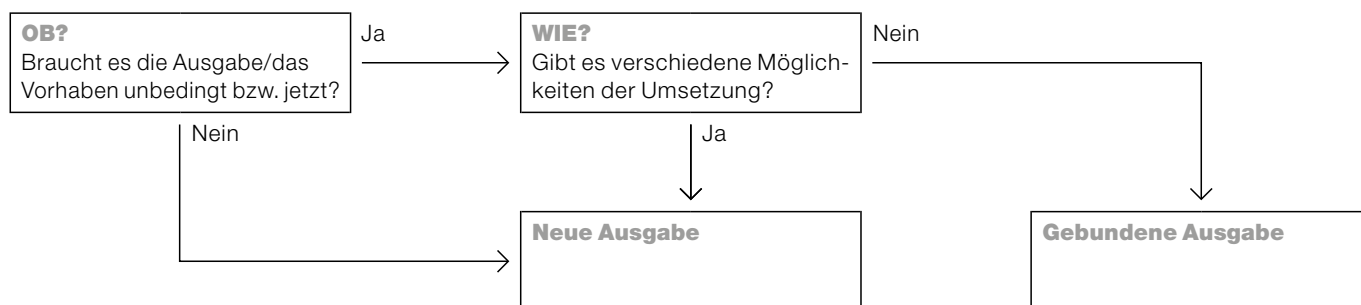
- Verkauf der Aktien der Firma X. und Kauf der Aktien der Firma T.
-

18.3.1 Neue und gebundene Ausgaben

Alle Ausgaben, die nicht gebunden sind, sind neu. 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. Als Grunderlasse, die zu einer Bindung der Ausgaben führen, fallen allgemein verbindliche Erlasse des kommunalen und übergeordneten Rechts, Verfügungen und Entscheidungen staatlicher Instanzen (Gerichtsentscheide, aufsichtsrechtliche Anordnungen) oder frühere Grundsatz- und Ausgabenbeschlüsse (insbesondere in Bezug auf die Folgekosten) in Betracht.

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. Mit anderen Worten ist massgebend, ob der Ausgabenentscheid durch den Grunderlass schon so weit präjudiziert ist, dass «eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung eines bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-) Entscheids bedeutet 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.

Abbildung 48
Neue und gebundene Ausgaben



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.

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.

Beispiel 56
Neue und gebundene Ausgaben

Neue Ausgaben

- Erweiterung der Gemeindebibliothek
- Errichtung einer Solaranlage
- Freiwillige Beiträge an Vereine

Gebundene Ausgaben

- Ordentlicher Gebäudeunterhalt
 - Steuerbedarf der Schulgemeinden
 - Finanzielle Sozialhilfe
-

18.3.2 Einmalige und wiederkehrende Ausgaben

Das Verfahren zur Kreditsprechung bei neuen Ausgaben ist von der Höhe der Ausgabe abhängig. Bei der Bestimmung der massgebenden Höhe der neuen Ausgabe wird zwischen einmaligen und wiederkehrenden neuen Ausgaben unterschieden.

Eine einmalige Ausgabe dient einem bestimmten Zweck, der in einem beschränkten, absehbaren Zeitraum definitiv erreicht sein wird. Mit der Ausgabentätigung ist der angestrebte Zweck erfüllt. Die Höhe der Gesamtkosten ist bekannt; abschliessende Verwirklichung eines abschliessenden Ziels. Zahlungsmodalitäten (z. B. Verteilung der Zahlungen über mehrere Jahre) sind unerheblich.

Bei der wiederkehrenden Ausgabe hingegen steht nur der jährliche Anteil, nicht aber die Gesamtsumme fest. Die zu erfüllende Aufgabe besteht über einen längeren Zeitraum hinweg und erfordert während einer grundsätzlich nicht von vornherein feststehenden Zeit jährliche Zahlungen; fortdauernde Finanzierung eines fortdauernden Zwecks (mindestens zehn Jahre).

Beispiel 57
Einmalige und wiederkehrende Ausgaben

Es handelt sich um eine wiederkehrende Ausgabe in der Höhe von Fr. 100 000, wenn eine jährliche Ausgabe in der Höhe von Fr. 100 000 während zwölf Jahren anfällt.

Es handelt sich um eine einmalige Ausgabe, wenn die jährliche Ausgabe in der Höhe von Fr. 100 000 lediglich während fünf Jahren anfällt. Die massgebliche Höhe der einmaligen Ausgabe beträgt Fr. 500 000.

Bei der Berechnung der massgebenden Ausgabenhöhe stellen sich drei Fragen:

- Was muss alles in die Ausgabenberechnung einbezogen werden?
- Was darf höchstens in einer einheitlichen Vorlage zusammengefasst werden?
- Was darf alles vom gesamten Ausgabenbetrag in Abzug gebracht werden?

18.3.3 Einheit des Zwecks

Was muss alles zusammengezählt werden?

Der Schutz der Volksrechte gebietet, dass Materien, die zwingend zusammengehören, nicht aufgeteilt werden dürfen, namentlich um die Betragsgrenze für das fakultative oder das obligatorische Referendum nicht zu erreichen. Alle Teile eines Vorhabens, die zwingend zusammengehören, sind daher in einem Antrag zusammenzufassen. Massgebend hierfür ist der Zweck: Als Einheit muss all das betrachtet werden, was voneinander getrennt sinnvollerweise nicht bestehen kann. Wo sich einzelne Teile gegenseitig bedingen, ein Teil ohne den anderen sinnlos ist oder die vorgesehene Aufgabe nicht erfüllen könnte, müssen die Aufwendungen für die einzelnen Teile zwingend zusammengezählt und in eine einheitliche Vorlage gefasst werden.

Beispiel 58

Einheit des Zwecks

Die Teilprojekte Strasse, Kanalisation, Strom und Wasser dienen dem Zweck der Erschliessung des Grundstücks. Die Teilprojekte sind deshalb zusammenzufassen und der Bürgerschaft als Gesamtprojekt bzw. Gesamtkredit zu unterbreiten.

18.3.4 Einheit der Materie

Was darf alles höchstens in einer Vorlage zusammengefasst werden?

Die zusammengefassten Teile einer Vorlage müssen einem gemeinsamen Zweck dienen, der sie sachlich miteinander verbindet. Es ist aber nicht erforderlich, dass der Zusammenhang so eng ist, dass die eine Vorlage ohne die andere sinnlos ist oder gar nicht verwirklicht werden könnte. Das Prinzip der Einheit der Materie soll eine unverfälschte Willenskundgabe der Bürgerschaft sicherstellen. Die Bürgerschaft soll nicht einem Vorhaben zustimmen müssen, wenn sie damit gleichzeitig ein zweites Vorhaben, das mit dem ersten keinen Zusammenhang hat, ebenfalls gutheissen muss (vgl. BGE 129 I 366, E. 2).

Beispiel 59

Einheit der Materie

Die Ausgaben für den Allzwecksportplatz und das Feuerwehrmagazin dürfen nicht zusammengefasst werden.

18.3.5 Nettoprinzip

Was darf alles von der Gesamtsumme in Abzug gebracht werden?

Allfällige Drittbeiträge können von der Gesamtsumme in Abzug gebracht werden, so dass die massgebende Ausgabenhöhe nur diejenigen Kosten umfasst, die vom Gemeinwesen selbst getragen werden müssen (sogenanntes Nettoprinzip). Voraussetzung für die Abzugsfähigkeit von Drittbeiträgen ist, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit mit ihrem Eingang gerechnet werden darf. Abzugsfähig sind auch gebundene Ausgabenteile.

Beispiel 60

Nettoprinzip

Der Fussballclub hat an die Gesamtkosten von Fr. 500 000 für den Ausbau des Fussballplatzes Fr. 50 000 zugesichert. Der Beitrag wurde der Gemeinde bereits überwiesen. In Anwendung des Nettoprinzipts beantragt der Rat der Bürgerschaft einen Kredit von Fr. 450 000.

18.4 Zuständigkeiten

Für neue Ausgaben ist grundsätzlich die Bürgerschaft zuständig. Als Ausnahme davon kann die Gemeindeordnung den Rat ermächtigen, unvorhersehbare neue Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe zu beschliessen.

Die Bürgerschaft kann in drei Verfahren Kredite erteilen. In welchem Fall welches Verfahren zur Anwendung kommt, richtet sich nach der Höhe der neuen Ausgabe und ist in der Gemeindeordnung festgehalten.

a) Krediterteilung über das Budget:

Für neue Ausgaben, die nicht von grösserer finanzieller Tragweite sind. Neue Ausgaben sind innerhalb des Budgets als solche zu kennzeichnen. Die Budgetpositionen können auch auf der dritten Stufe der Artengliederung beschlossen werden, sofern das in der Gemeindeordnung entsprechend vorgesehen ist.

b) Krediterteilung durch besonderen Beschluss:

Für neue Ausgaben von grösserer finanzieller Tragweite. Mögliche Untervarianten sind:

- Gutachten, das an der Bürgerversammlung / im Parlament separat traktandiert wird und über das an der Bürgerversammlung / im Parlament obligatorisch abgestimmt wird;
- Gutachten, über das an der Urne abgestimmt wird.

c) Krediterteilung über die Gemeindeordnung (Delegation an Rat)

für unvorhersehbare neue Ausgaben:

Die Ausgabenhöhe, über die der Rat beschliessen kann, muss in der Gemeindeordnung betragsmässig umschrieben werden.

