

Regierungsratsbeschluss

vom 22. August 2023

Nr. 2023/1277

KR.Nr. K 0153/2023 (VWD)

Kleine Anfrage Patrick Friker (Die Mitte, Niedergösgen): Gebundene Ausgaben Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Gebundene Ausgaben nach §141 des Gemeindegesetzes können vom Gemeinderat gesprochen und ausgegeben werden, ohne dass die Gemeindeversammlung darauf Einfluss nehmen kann. Die Auslegung, was eine gebundene Ausgabe ist, ist entscheidend, damit die Kompetenzen der Gemeindeversammlungen nicht umgangen werden können.

Der Regierungsrat wird deshalb höflich gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Kann eine generelle Auslegung gemacht werden, welche Ausgaben als gebunden ausgelegt werden können?
2. In den lokalen Medien konnte entnommen werden, dass ein Gemeinderat Tempo 30 flächendeckend einführt und die Kosten für die Umsetzung als gebundene Ausgaben ins Budget aufnimmt. Teilt der Regierungsrat diese Auslegung, zumal keine gesetzliche Pflicht zur Einführung von Tempo 30 besteht?
3. Gibt es weitere Beispiele, bei welchem Gemeinderäte solche Beschlüsse ohne Zustimmung der Gemeindeversammlung fassen können?
4. Sieht der Regierungsrat in diesem Bereich Handlungsbedarf, damit die Kompetenzen der Gemeindeversammlungen nicht umgangen werden können?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Gebundene Ausgaben

§ 141 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) betreffend «gebundene Ausgaben» lautet wie folgt: Mit Gesetz, Verordnung, Gemeindereglement, Gemeindebeschluss oder Urteil festgelegte oder bestimmbare Einnahmen und Ausgaben sind entsprechend in das Budget aufzunehmen (Abs. 1). Sollen gebundene Ausgaben oder Einnahmen aufgehoben werden, sind die entsprechenden Gemeindereglemente oder Gemeindebeschlüsse unter einem besonderen Traktandum aufzuheben oder zu ändern (Abs. 2).

Gestützt auf § 137 Absatz 2 Buchstabe b GG haben die Gemeinden das Budget und die Jahresrechnung nach dem vom Departement festgelegten Rechnungslegungsmodell zu erstellen. Der Handbuchordner (HBO) HRM2 bildet das vom Departement festgelegte Rechnungslegungsmodell. Dabei handelt es sich somit um verbindliche Ausführungsbestimmungen zum Gemeindegesetz.

Im HBO HRM2 finden sich zum Thema «gebundene Ausgaben» unter anderem folgende Ausführungen:

Ausgaben sind gebunden, wenn bezüglich Höhe oder Umfang, Zeitpunkt oder anderer Modalitäten kein Entscheidungsspielraum besteht. In den Fragen, «ob» eine Ausgabe getätigt, «wie» die Aufgabe erfüllt und «wann» das Vorhaben ausgeführt werden muss, hat die Gemeinde keine erhebliche Wahlfreiheit (vgl. Ziffer 11.3 HBO HRM2).

Als Beispiele für gebundene Ausgaben aufgrund übergeordnetem Recht (Gesetz, Verordnung oder Beschlüsse einer übergeordneten Instanz [Urteil]) werden in Ziffer 11.3.1 HBO HRM2 aufgeführt:

- Bestimmungen im übergeordneten Recht (z. B. Beiträge oder Entschädigungen an den Lastenausgleich Sozialhilfe; Ergänzungsleistungen; Abgaben an den Finanzausgleich etc.);
- Rechtskräftige Urteile oder Verfügungen (z. B. Prozessentschädigungen).

Als Beispiele für gebundene Ausgaben aufgrund kommunaler Regelungen (Gemeindereglement oder Gemeindebeschluss) werden in Ziffer 11.2.1 HBO HRM2 aufgeführt:

- Gemeindereglemente (z. B. Löhne gemäss Dienst- und Gehaltsordnung; Beiträge an Zweckverbände aufgrund der Statuten);
- Gemeindebeschlüsse (z. B. frühere Zusicherung eines wiederkehrenden Beitrages an einen Verein; frühere vertraglich eingegangene Verpflichtung, z. B. Mietvertrag; Ausgaben gestützt auf beschlossene Verpflichtungskredite).

3.1.2 Verkehrsmaßnahmen / Tempo-30-Zonen

Verkehrsmassnahmen im Sinne von Artikel 3 Absätze 2-5 Strassenverkehrsgesetz (SVG) werden für Kantonsstrassen durch das Bau- und Justizdepartement, für Gemeindestrassen und andere öffentliche Strassen durch den Einwohnergemeinderat erlassen; die Gemeinden können ein anderes Organ als zuständig erklären. Die Polizeikörper der Gemeinden (§ 23 Gesetz über die Kantonspolizei) erlassen die Verkehrsmaßnahmen in eigener Kompetenz. Die Genehmigungspflicht durch das Bau- und Justizdepartement nach § 10 Absatz 2 dieser Verordnung entfällt (§ 10 Abs. 1 Verordnung über den Strassenverkehr vom 3. März 1978; SVo; BGS 733.11).

Bei Tempo-30-Zonen handelt es sich um Verkehrsmaßnahmen im genannten Sinne.

Die Regeste von GER 1997 Nr. 1, in welchem es um die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsmaßnahmen ging, lautet wie folgt: Bezeichnet übergeordnetes Recht den Gemeinderat als zuständiges Organ, kann die Gemeindeversammlung nicht dessen Kompetenz an sich ziehen. In Ziffer 2.3.3. dieses GER ist zudem unter anderem noch folgendes festgehalten: Verkehrsmaßnahmen können allenfalls durch eine [...] als zuständig erklärte Kommission oder einen besonderen Ausschuss, jedenfalls ein dem Gemeinderat untergeordnetes Organ erlassen werden. Aus dem Verordnungstext allein geht die Begründung hierfür allerdings nicht allzu offensichtlich hervor: § 10 Abs. 1 SVo wendet die Begriffe «Gemeinde» und «Organe» an: der Begriff «Gemeinde» ist in Abgrenzung zu den Ebenen Kanton und Bund zu betrachten: «die Kompetenz liegt auf Gemeindeebene» soll damit gesagt werden; obwohl «Organ» im gemeinderechtlichen Sinn für die Abgrenzung zwischen der «Gesamtheit der Stimmberechtigten» und den Behörden

verwendet wird, kann diese Auslegung im vorliegenden Kontext keinen Sinn machen. Als korrekteren Ausdruck für den Begriff «Organ» wäre bei § 10 Abs. 1 SVO vom Gesetzgeber der Begriff «Behörde» zu verwenden gewesen.

Eine Gemeinde liess über die Einführung von Tempo-30-Zonen an der Urne abstimmen. Im Urteil des Verwaltungsgerichts vom 27. Januar 2021 (VWBES.2020.425), welches in diesem Zusammenhang ergangen war, hielt dieses in Erwägung II., 3.4 unter anderem folgendes fest: Sie (die Beschwerdeführer) erkennen nicht, dass das Geschäft aufgrund der abschliessenden Kompetenz des Gemeinderats gar nie an die Urne hätte gebracht werden sollen. Gemäss § 10 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über den Strassenverkehr (BGS 733.11) werden Verkehrsmassnahmen im Sinne von Artikel 3 Absätze 2-5 SVG – und darum handelt es sich bei einer Tempo-30-Zone – für Kantonsstrassen durch das BJD, für Gemeindestrassen und andere öffentliche Strassen durch den Einwohnergemeinderat erlassen. Die Gemeinden könnten zwar allenfalls wohl ein anderes Organ als zuständig erklären. [...] (die Gemeinde) hat in der Gemeindeordnung vom 7. Mai 2001 aber keine abweichende Regelung getroffen. Der Gemeinderat ist für die Einführung von Tempo-30-Zonen kommunal abschliessend zuständig.

Für die Einführung von Tempo-30-Zonen auf kommunaler Ebene ist somit grundsätzlich der Einwohnergemeinderat zuständig.

Die Anordnung von Tempo-30-Zonen richtet sich nach Artikel 3 Absatz 4 SVG (vgl. Art. 108 Abs. 4^{bis} Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) legt für Tempo-30-Zonen bezüglich Ausgestaltung, Signalisation und Markierung die Anforderungen fest (vgl. Art. 108 Abs. 6 SSV). Art. 5 Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2001 (SR 741.213.3) lautet wie folgt: Die Übergänge vom übrigen Strassennetz in eine Zone müssen deutlich erkennbar sein. Die Ein- und Ausfahrten der Zone sind durch eine kontrastreiche Gestaltung so zu verdeutlichen, dass die Wirkung eines Tores entsteht (Abs. 1). Der Zonencharakter kann mit besonderen Markierungen gemäss den einschlägigen technischen Normen verdeutlicht werden (Abs. 2). Zur Einhaltung der angeordneten Höchstgeschwindigkeit sind nötigenfalls weitere Massnahmen zu ergreifen, wie das Anbringen von Gestaltungs- oder Verkehrsberuhigungselementen (Abs. 3).

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Kann eine generelle Auslegung gemacht werden, welche Ausgaben als gebunden ausgelegt werden können?

Es muss einer der in § 141 Abs. 1 GG genannten Fälle (mit Gesetz, Verordnung, Gemeindereglement, Gemeindebeschluss oder Urteil festgelegte oder bestimmbare Einnahmen und Ausgaben) gegeben sein, damit gebundene Ausgaben vorliegen. Für entsprechende Beispiele wird auf die Ausführungen in Ziffer 3.1.1 verwiesen.

3.2.2 Zu Frage 2:

In den lokalen Medien konnte entnommen werden, dass ein Gemeinderat Tempo 30 flächendeckend einführt und die Kosten für die Umsetzung als gebundene Ausgaben ins Budget aufnimmt. Teilt der Regierungsrat diese Auslegung, zumal keine gesetzliche Pflicht zur Einführung von Tempo 30 besteht?

Wie in Ziffer 3.1.2 aufgezeigt, umschreibt das Bundesrecht die Anforderungen für Tempo-30-Zonen. Weiter ist der Gemeinderat – mangels abweichender kommunaler Regelungen – für die

Einführung von Tempo-30-Zonen kommunal abschliessend zuständig, wobei die Gemeindeversammlung bei einer solchen Konstellation (Bezeichnung des Gemeinderates als zuständiges Organ durch übergeordnetes Recht) nicht die Kompetenz des Gemeinderates an sich ziehen kann. Hat der Gemeinderat in seinem Zuständigkeitsbereich – z. B. für die Einführung von Tempo-30-Zonen – einen Beschluss gefasst, so liegt ein Gemeindebeschluss im Sinne von § 141 Abs. 1 GG und somit grundsätzlich eine gebundene Ausgabe vor.

Die Ausgaben für die Umsetzung gelten insoweit als gebunden, als diese lediglich die dafür minimal nötigen Anforderungen gemäss Art. 5 Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen umfassen. Hingegen gelten allfällige Mehrkosten für ein über dieses Minimum hinausgehendes Projekt nicht mehr als gebundene, sondern als neue Ausgaben im Sinne von § 142 GG. Solche Mehrkosten unterliegen den Beschlussfassungsanforderungen gemäss den in der Gemeindeordnung geregelten Finanzkompetenzen.

3.2.3 Zu Frage 3:

Gibt es weitere Beispiele, bei welchem Gemeinderäte solche Beschlüsse ohne Zustimmung der Gemeindeversammlung fassen können?

Eine vergleichbare Konstellation liegt vor, wenn der Gemeinderat (irgend-)ein Geschäft beschliesst, welches gemäss den in der Gemeindeordnung geregelten Finanzkompetenzen in seiner Kompetenz liegt. Auch in diesem Fall liegt ein Gemeindebeschluss im Sinne von § 141 Abs. 1 GG vor, einzig mit dem Unterschied, dass sich die Beschlussfassungszuständigkeit des Gemeinderates aus kommunalem Recht (Gemeindereglement) und nicht direkt aus übergeordnetem Recht (Gesetz oder Verordnung) ergibt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Sieht der Regierungsrat in diesem Bereich Handlungsbedarf, damit die Kompetenzen der Gemeindeversammlungen nicht umgangen werden können?

Nein. Bei der Einführung von Tempo-30-Zonen bezeichnet das übergeordnete Recht den Gemeinderat als grundsätzlich zuständig und das Bundesrecht umschreibt die Anforderungen für Tempo-30-Zonen. Es liegt somit keine Umgehung der Kompetenzen der Gemeindeversammlung vor. Im Gegenteil ist in einem solchen Fall – wie aufgezeigt – ein «An-sich-ziehen» der Kompetenz des Gemeinderates durch die Gemeindeversammlung unzulässig.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 6109)

Amt für Gemeinden (4)

Bau- und Justizdepartement

Amt für Verkehr und Tiefbau

Parlamentdienste

Traktandenliste Kantonsrat