

Gemeinderat frei, ob er die Kredite auf dem Budgetweg oder in separater Abstimmungsvorlage einholen will; weder das kantonale noch das kommunale Recht enthalten diesbezüglich Vorschriften (vgl. dazu Appenzell A.Rh. Verwaltungspraxis, Heft XV, Nr. 334).

RRB 31.3.1981

1110

Finanzen. Das kantonale Recht schreibt nicht vor, welche Kredite den Stimmberechtigten im Rahmen des Budgets unterbreitet werden können und in welchen Fällen besondere Abstimmungen erforderlich sind.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde S. verweigerten in der Urnenabstimmung vom 15. November 1970 mit 137 gegen 98 Stimmen einen Kredit von Fr. 11 038.– für die Durchführung der Ortsplanung. In der Meinung, die Inangriffnahme der Ortsplanung dürfe nicht länger verzögert werden, nahm der Gemeinderat für den gleichen Zweck einen Kredit von Fr. 11 000.– ins Budget 1971 auf. In der Einwohnerversammlung vom 28. März 1971 wurde das Budget einschliesslich des Ortsplanungskredites gutgeheissen.

R.E. führte gegen diesen Beschluss Rekurs an den Regierungsrat. Er macht geltend, das Kreditbegehren hätte den Stimmberechtigten nicht im Rahmen des Budgets an der Einwohnerversammlung, sondern in Form einer separaten Sachvorlage in einer Urnenabstimmung vorgelegt werden müssen. Der Rekurrent stützt sich auf Art. 6 Abs. 3 des Gemeindereglements, wonach «bei Sachfragen und Wahlen die Einwohnergemeinde ihre Rechte durch Urnenabstimmung» ausübe.

Der Regierungsrat wies den Rekurs ab. Aus den Erwägungen:

1. Dem kantonalen Recht sind keine Richtlinien darüber zu entnehmen, welche Ausgaben über das Budget bewilligt werden dürfen und über welche eine separate Abstimmung durchzuführen ist. Art. 74 der Kantonsverfassung bestimmt nur, dass die Einwohnergemeindeversammlung u.a. «über grössere Ausgaben» zu beschliessen hat. Art. 79 KV überträgt dem Gemeinderat «die Ausarbeitung eines jährlichen Voranschlages über die Einnahmen und Ausgaben zuhanden der Einwohnergemeindeversammlung». Die Verfassung spricht sich mithin nur über die *Kompetenz* aus, über grössere Ausgaben zu befinden, nicht aber über die Form, in welcher

derartige Beschlüsse zu fassen sind. Vor allem schreibt die Verfassung nicht vor, wann ein Ausgabeposten Gegenstand einer separaten Vorlage sein muss.

2. a) Auch das Reglement über das Verwaltungswesen der Gemeinde S. schweigt sich über diese Frage aus. Art. 6 dieses Reglementes nimmt bloss eine Ausscheidung der Aufgaben und Kompetenzen vor, die der Gemeindeversammlung bzw. der Urnenabstimmung zu unterbreiten sind. Dabei wird das Budget an die Gemeindeversammlung gewiesen, während «Sachfragen und Wahlen» der Urnenabstimmung vorbehalten sind. Wie das Budget zu gestalten ist und was anderseits unter den Begriff der Sachfrage gehört, wird nicht näher ausgeführt. Im Gegenteil: In Art. 7 des Gemeindereglements werden unter dem Titel «Befugnisse der Einwohnergemeinde» deren Kompetenzen aufgezählt, ohne dass auf das Abstimmungsverfahren (Einwohnerversammlung oder Urnenabstimmung) Rücksicht genommen würde. Das Gemeindereglement behandelt die beiden Abstimmungsverfahren offensichtlich als rechtlich gleichwertig, wie übrigens auch die Kantonsverfassung, die es in Art. 77 Abs. 2 den Gemeinden freistellt, «in ihrem Gemeindereglement für Wahlen und Abstimmungen offenes Handmehr oder Urnenabstimmung vorzuschreiben». Die Gemeinden sind nach kantonalem Recht frei, welche Gegenstände sie der Gemeindeversammlung vorbehalten und welche sie der Urnenabstimmung zuweisen wollen.

b) Bei dieser Situation liegt es im Ermessen der Gemeindebehörde, welche Ausgaben sie ins Budget aufnehmen will und welche sie der Urnenabstimmung unterstellt.

In dieser Beziehung unterscheidet sich das Recht der Gemeinde S. von demjenigen anderer Gemeinden, in deren Gemeindereglementen ausdrücklich bestimmt wird, dass gewisse Ausgaben im Budget nicht enthalten sein dürfen, sondern auf dem Wege der geheimen Abstimmung beschlossen werden müssen. Eine derartige Regelung kennt z.B. Urnäsch in Art. 12 lit. a Ziff. 2 des Gemeindereglementes (Ausgabeposten über Fr. 10 000.–); Rehetobel § 7 («Ausgabeposten über Fr. 10 000.– ... unterliegen in allen Fällen der gesonderten Urnenabstimmung»); Walzenhausen § 11 («für Ausgabeposten über Fr. 10 000.– ... darf ein Kredit nicht über den Voranschlag eingeholt werden»). In den übrigen Gemeinden aber muss von Fall zu Fall entschieden werden, in welcher Form eine Ausgabe dem Stimmbürger unterbreitet werden soll. Dies entspricht dem allgemein anerkannten Grundsatz, dass auch «die Ausgaben im Voranschlag ... die

Bedeutung einer Kreditbewilligung» haben (Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, 1955, Bd. II Seite 543). Der gesonderten Abstimmung werden regelmässig Ausgaben von grösserer Tragweite unterstellt; dann spielt wie vorliegendenfalls die zeitliche Dringlichkeit eine Rolle; ferner mögen politische Überlegungen in dem Sinne mitwirken, dass eine Ausgabe namentlich dann nicht ins Budget aufgenommen wird, wenn sie als besonders umstritten gilt und befürchtet wird, ihretwegen könne das gesamte Budget verworfen werden. Eine zwingende Ausscheidung kann aber, in Ermangelung entsprechender Vorschriften, nicht getroffen werden.

c) Diese Praxis ist vor allem deshalb unbedenklich, weil in S. wie in den übrigen Gemeinden die Abstimmung sowohl über das Budget als auch über separate Sachvorlagen in die Kompetenz der stimmberechtigten Einwohner fällt; in jedem Falle sind die Finanzkompetenzen eingehalten. Damit ist auch dem Grundsatz, dass nur solche Ausgaben ins Budget aufgenommen werden dürfen, die sich im Rahmen der verfassungsmässigen Finanzkompetenz bewegen, Rechnung getragen (vgl. Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, a.a.O.).

3. Unerheblich für die hier zu entscheidende Frage ist, ob über das Budget in geheimer Abstimmung oder in der Einwohnergemeindeversammlung abgestimmt wird. In Gemeinden, wo das Budget der Einwohnergemeindeversammlung unterbreitet wird, sind die Rechte der Bürger noch ganz besonders dadurch gewahrt, dass zu den einzelnen Budgetposten die Diskussion eröffnet wird und jeder Stimmberechtigte Anträge stellen kann. Der Rekurrent hat denn auch von diesem Antragsrecht Gebrauch gemacht.

4. Ohne Bedeutung ist, dass im vorliegenden Fall der Kredit für die Ortsplanung bereits einmal einer Urnenabstimmung unterstellt und verworfen worden ist. Weder dem kantonalen noch dem kommunalen Recht ist eine Vorschrift zu entnehmen, die die Wiederholung einer Abstimmung über einen bestimmten Gegenstand ausschliessen oder erst nach Ablauf einer gewissen Zeit ermöglichen würde. Angesichts der rechtlichen Gleichwertigkeit von Einwohnergemeindeversammlung und Urnenabstimmung ist auch nichts dagegen einzuwenden, dass ein abgelehnter Kredit ins Budget aufgenommen und nicht der Urnenabstimmung unterstellt wird. Eine Beschränkung der Rechte oder gar eine Irreführung des Stimmbürgers liegt darin nicht. Im Bericht zum Budget wird korrekt auf den angefochtenen Posten hingewiesen; an der Versammlung bestand zudem, wie er-

wähnt, die Möglichkeit, sich dafür oder dagegen auszusprechen. Für die Aufnahme des Kredits ins Budget spricht im vorliegenden Fall auch die vom Gemeinderat glaubwürdig gemachte Dringlichkeit des Vorhabens. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es in der Gemeinde S. mindestens in den letzten Jahren üblich war, Planungs- und Projektierungskredite auf dem Budgetweg einzuholen (1967: Generelles Kanalisationsprojekt; 1969: Detailprojektierung der Kanalisationsstränge, 1. Teil; 1970: Projektierung der Gemeindestrassen). Das im vorliegenden Fall eingeschlagene Verfahren entspricht dieser Praxis.

RRB 3.5.1971

8.2 Steuern

1111

Steuerrecht. Die Voraussetzungen für die Befreiung von der Steuerpflicht fehlen bei einer Genossenschaft für landwirtschaftliches Bauen, die zum Zwecke der Selbsthilfe gebildet wurde (Art. 9 Abs. 1 Ziff. 6 des Gesetzes über die direkten Steuern; StG; bGS 621.11).

Eine «Genossenschaft für landwirtschaftliches Bauen» stellte das Gesuch, sie sei von der Steuerpflicht zu befreien. Zur Begründung führt sie aus, sie bezwecke, ihren Mitgliedern durch Selbsthilfe das Bauen zu erschwinglichen Preisen zu ermöglichen. In einigen anderen Kantonen seien gleichartige Organisationen ebenfalls von der Steuerpflicht befreit.

Der Regierungsrat wies das Gesuch ab. Aus den Erwägungen:

1. Nach ihren Statuten handelt es sich bei dieser Genossenschaft für landwirtschaftliches Bauen um eine obligationenrechtliche Genossenschaft (Art. 828 ff. OR). Sie bezweckt die gegenseitige Unterstützung ihrer Mitglieder durch gemeinsame Selbsthilfe in Form von Arbeitsleistungen bei der Erstellung landwirtschaftlicher Gebäude und Anlagen sowie ihrer Verbesserung. Sie kann den gemeinsamen Einkauf von Baumaterialien und Baumaschinen besorgen und weitere im Interesse der Genossenschaft liegende Aufgaben erfüllen. Die Geldmittel werden beschafft durch Anteilsscheine zu Fr. 50.–, Jahresbeiträge, freiwillige Beiträge, Einnahmen aus