



Merkblatt über Ausgaben

St.Gallen, 3. Dezember 2021

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;
- bindet einen Vermögenswert dauerhaft an einen öffentlichen Zweck (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.

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 Ermessensbereich offenlassen. Bei der Beurteilung, ob im konkreten Fall ein solcher Ermessensbereich 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



keine verhältnismässig grössere Handlungsfreiheit zusteht, ist eine gebundene 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 Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfähigkeit offenlässt. 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-) 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. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit selten Gebrauch gemacht, da die Aufteilung in neue und gebundene Ausgaben bei grossen Bauprojekten sehr aufwändig und die Zuteilung auch nicht immer ganz eindeutig ist.

Eine Ausgabe ist gebunden, wenn:

- sie durch einen Grunderlass prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben ist;
- sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben 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.

Das Verfahren 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.

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



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).

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 zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nur der jährliche oder periodische Betrag, 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;
- weisen eine Dauer von zehn oder mehr Jahren auf.

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 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 auch jene Geschäfte, die zu Einnahmeausfällen (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 in einen Fonds eingelegt werden. Ist die Zweckbindung rechtlich vorgegeben, 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

⁴ Art. a.a.O., S. 113

⁵ Art. a.a.O., S. 114

⁶ Art. a.a.O., S. 115



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 Schliesslich sieht das GG auch noch die Schaffung einer «Reserve Werterhalt Finanzvermögen» vor. Die Schaffung einer solchen Reserve bedarf eines allgemeinverbindlichen Reglements. Damit werden Erträge und Wertsteigerungen des Finanzvermögens für den Unterhalt und den Ausgleich von Wertschwankungen des Finanzvermögens gebunden.

Bei Zuwendungen Dritter (z.B. Schenkungen oder Vermächtnissen) wird die Zuständigkeit der Bürgerschaft nicht ausgelöst, wenn die Zuwendung 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

Der Grundsatz der Parallelität der Formen gelangt im Zusammenhang mit Entwidmungen zum Zug. Die Zuständigkeit zur Beschlussfassung der Übertragung in das Finanzvermögen (Entwidmung von Verwaltungsvermögen) richtet sich ebenso wie die Ausgabe (Widmung) nach der Gemeindeordnung. Sie ist im selben Verfahren wie die Ausgabe – die Widmung – zu beschliessen.

7 Kennzeichnungs- und Spezifikationsgebot

Als Schranke des Budgetkredits für neue Ausgaben kann aus Art. 113 Abs. 2 GG ein Kennzeichnungsgebot und ein Spezifikationsgebot hergeleitet werden. Wenn die Bürgerschaft über das Budget eine neue Ausgabe zu beschliessen hat, soll sie sich dessen bewusst sein. Die Bürgerschaft muss sich im Weiteren über den Inhalt des Ausgabenbeschlusses (hinsichtlich Höhe, Zweck und Empfänger der Ausgabe) im Klaren sein.¹⁰ Gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.53; abgekürzt FHGV) sind die neuen Ausgaben im Budget übersichtlich darzustellen. Nur so ist sichergestellt, dass die Bürgerschaft ihr Recht auf Antragstellung zu einzelnen Posten des Budgets ausüben kann (Art. 44 Abs. 1 GG). Es ist anzumerken, dass auch neue wiederkehrende Ausgaben deklariert sein müssen. Die Bürgerschaft beschliesst diese explizit durch das Budget oder einen besonderen Beschluss. Mit diesem Beschluss gilt die Ausgabe in den Folgejahren als gebunden.

⁷ Art. a.a.O., S. 116

⁸ Art. a.a.O., S. 167

⁹ Art. a.a.O., S. 165

¹⁰ Art. a.a.O., S. 131



ANHANG

Beispiele von neuen Ausgaben

Bei den 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

305 Arbeitgeberbeiträge

- Versicherungsbeiträge Sozialversicherungen und Pensionskassen auf Besoldungen, Zulagen und Entschädigungen, die als neue Ausgabe gelten
- Unfall- und Krankentaggeldversicherungsbeiträge auf Besoldungen, die als neue Ausgaben gelten
- Erhöhung der Versicherungsbeiträge im Rahmen geplanter neuer oder zu ändernder Versicherungsprodukte (Bsp. überobligatorische Leistungen)

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
- Mitgliedschaftsbeiträge



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)
- Mitteilungs- oder Informationsblatt, das nicht als amtliches Publikationsorgan bestimmt ist

311 Nicht aktivierbare Anlagen

- Anschaffungen von Mobiliar, Maschinen, Geräten, Werkzeugen 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 und Honorare (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 Unterhalt

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 und Benützungskosten

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

- Mieten, Pachten und Benützungsschädigungen
- 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



361 Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen

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

- Entschädigungen an Gemeinwesen
- für mehrjährige Verpflichtungen für das erste Vollzugsjahr

363 Beiträge an öffentliche Gemeinwesen und Dritte

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

- 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 Investitionsausgaben

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)*