

Auftrag Felix Wettstein betreffend Abschaffung der Personalsteuer; obligatorisches oder fakultatives Referendum

1. Ausgangslage

Als das oben genannte Geschäft an der Parlamentssitzung vom 23. September 2021 zur Behandlung traktandiert wurde, kam die Frage auf, ob die bei Erheblich-Erklärung auszuarbeitende Vorlage dem obligatorischen Referendum unterstellt sei.

Aufgrund der zu erwartenden Mindereinnahmen im der Höhe von Fr. 600'000 jährlich wiederkehrend wurde diese an der Parlamentssitzung gestellte Frage umgehend mit Ja beantwortet. Daraufhin wurde der Antrag auf Streichung dieses Geschäftes von der Traktandenliste und somit Verschiebung auf eine nächste Parlamentssitzung gutgeheissen. Aufgrund zusätzlich geäusselter Informationsbedürfnisse hat der Stadtrat die Vorlage überarbeitet und die Frage des Referendums, Umgang der Personalsteuer bei Mehrpersonenhaushaltungen sowie Einfluss der Abschaffung auf die Verschuldenskapazität der Stadt aufgegriffen. An seiner Sitzung vom 25. Oktober hat der Stadtrat die so ergänzte Beantwortung verabschiedet. Im Nachhinein kamen Zweifel auf, ob die Abschaffung der Personalsteuer tatsächlich dem obligatorischen Referendum unterliegt. Dies nicht primär aufgrund einer öffentlichen Stellungnahme des Urhebers des Vorstosses, sondern vielmehr weil die Abschaffung der Personalsteuer die Streichung von § 6 Steuerreglement der Einwohnergemeinde der Stadt Olten (StRg; SRO 721) bedingt und Gesetzesrevisionen, mit Ausnahme der Gemeindeordnung, kein obligatorisches Referendum zur Folge haben.

2. Rechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 13 lit. c Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten (GO; SRO 111) unterstehen *Geschäfte gemäss § 84 Abs. 1 Buchst. b Gemeindegesetz (GG; BGS 131.1), deren finanzielle Tragweite im Falle jährlich wiederkehrenden Auswirkungen Fr. 400'000 übersteigen, dem obligatorischen Referendum.*

Geschäfte gemäss § 84 Abs. 1 Buchst. c GG sind solche, deren Auswirkungen einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen (insbesondere Ausgaben, Nachtragskredite, Eigentumsübertragungen, Einräumung beschränkter dinglicher Rechte, Verpflichtungen oder Einnahmenreduktionen), also vornehmlich Ausgaben in weiten Sinne bzw. Einnahmereduktionen.

Gemäss § 92 Buchst. c, i.V.m § 56 Abs. 1 Buchst. a GG erlässt das Gemeindeparlament die Gemeindeordnung, welche dem obligatorischen Referendum unterstellt ist (§ 84 Abs. 1 Buchst. a GG), und die übrigen **rechtsetzenden Gemeindereglemente**, welche dem fakultativen Referendum unterstellt sind (§ 86 GG).

Gemäss § 92 Buchst. c i.V.m § 56 Abs. 1 Buchst. b Ziff. 3 GG beschliesst das Gemeindeparlament über **Geschäfte**, deren Auswirkungen einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen (insbesondere Ausgaben, Nachtragskredite, Eigentumsübertragungen, Einräumung beschränkter dinglicher Rechte, Verpflichtungen oder Einnahmenreduktionen).

3. Erwägungen

Im Zusammenhang mit den demokratischen Mitwirkungsrechten des Stimmvolkes unterscheidet das Gesetz zwischen «Geschäften» und «rechtsetzenden Gemeindereglementen»: In der Stadt Olten unterstehen Geschäfte, deren finanzielle Auswirkungen jährlich wiederkehrend mehr als Fr. 400'000 ausmachen, dem obligatorischen Referendum. Gesetzesänderungen, welche nicht die Gemeindeordnung betreffen, unterstehen hingegen «bloss» dem fakultativen Referendum, unabhängig von ihren finanziellen Auswirkungen. Grundsätzlich stellt dies kein Widerspruch dar, da ein Gesetz für sich normalerweise keine direkten finanzi-

ellen Auswirkungen hat. Dafür braucht es in der Regel Ausführungs- bzw. Vollzugshandlungen, deren Kosten vom zuständigen Organ beschlossen werden müssen.

Vorliegend hat aber die für die Abschaffung der Personalsteuer notwendige Gesetzesrevision direkte finanzielle Auswirkungen, nämlich jährlich wiederkehrende Mindereinnahmen im Umfang von Fr. 600'000. Da im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen dieser Auftrag einem «Geschäft» im oben genannten Sinne sehr nahekommt und weil die demokratischen Mitwirkungsrechte auf keinen Fall verletzt werden sollten, stellten sich der Stadtrat und die Verwaltung auf den Standpunkt, die Abschaffung dieser Steuer unterstehe dem obligatorischen Referendum.

4. Auffassung des Kantons

Nach Auffassung des Kantons spielt es für die demokratischen Mitwirkungsrechte keine Rolle, ob ein rechtsetzender Erlass direkte finanzielle Auswirkungen hat. Das Gemeindegesetz unterscheidet klar zwischen Geschäften und rechtsetzenden Reglementen. Bei Letzteren ist lediglich die Änderung der Gemeindeordnung der obligatorischen Urnenabstimmung unterstellt. Auch wenn dies im konkreten Fall als stossend empfunden werden kann, gilt es den gesetzgeberischen Willen zu beachten.

5. Auffassung des Stadtrates

Gestützt auf die Auslegung im exakten Wortlaut kann der Stadtrat der Argumentation des Kantons folgen. Dies mag formell auch korrekt sein. Materiell erscheint es ihm aber eher fragwürdig, wenn Einzelgeschäfte, welche keine Gesetzesanpassung zur Folge haben, dem obligatorischen Referendum unterstellt sind, während bei Gesetzesrevisionen mit direkten finanziellen Auswirkungen der Stimmbürger bzw. die Stimmbürgerin zuerst aktiv werden muss, um mitbestimmen zu dürfen.

6. Empfehlung des Stadtrates

Der Stadtrat gedenkt nicht, der Auslegung des Kantons zu widersprechen. Dennoch ist er aus demokratischer Sicht der Auffassung, dass ein solch wichtiges Geschäft dem Stimmvolk unterbreitet werden muss, unabhängig davon, ob das Referendum ergriffen wird oder nicht. Aus diesem Grund wird der Stadtrat bei Erheblich-Erklärung des Auftrages durch das Gemeindeparlament eine Vorlage ausarbeiten, in der er empfiehlt, die Abschaffung der Personalsteuer der Urnenabstimmung zu unterbreiten (Art. 14 Abs. 1 GO).