



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Markus Huber

Die Durchsetzung der Haushaltspolitik und der Haushaltsführung

Die Durchsetzung der Haushaltspolitik und der Haushaltsführung

Dissertation
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Markus Alfred Huber
von
Schönenberg ZH

genehmigt auf Antrag von
Prof. Dr. August Mächler
Prof. Dr. Felix Uhlmann



Die Durchsetzung der Haushaltspolitik und der Haushaltsführung von Markus Huber wird unter [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](#) lizenziert, sofern nichts anderes angegeben ist.

© 2021 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Autor: Markus Huber

Verlag: EIZ Publishing

Produktion, Satz & Vertrieb: buch & netz (buchundnetz.com)

ISBN:

978-3-03805-351-4 (Print – Softcover)

978-3-03805-352-1 (Print – Hardcover)

978-3-03805-454-2 (PDF)

978-3-03805-455-9 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-352>

Version: 1.02 – 20211125

Die vorliegende Dissertation zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft wurde von Markus Huber eingereicht und von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, vertreten durch den Dekan Prof. Dr. Thomas Gächter, am 10. März 2021 abgenommen. Sie wurde von den Referenten Prof. Dr. August Mächler und Prof. Dr. Felix Uhlmann betreut.

Die Dissertation wurde publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Das Werk ist als gedrucktes Buch und als Open-Access-Publikation in verschiedenen digitalen Formaten verfügbar:

<https://eizpublishing.ch/publikationen/die-durchsetzung-der-haushaltspolitik-und-der-haushaltsfuehrung/>.

Die Publikation ist auch auf der Webseite der Zentralbibliothek Zürich abrufbar:

<https://www.zb.uzh.ch/de/>

Für Moritz und meine Familie

Vorwort

Mein erster Dank geht an Prof. Dr. August Mächler, der diese Arbeit betreut hat und mir ein Lotse durch die Untiefen des Finanzrechts war. Die Hinweise und Diskussionen haben massgeblich zum Gelingen dieser Dissertation beigetragen. Prof. Dr. Felix Uhlmann danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens. Weiter geht mein Dank an Flavio Hafner und Mala Loth für die kritische Lektüre und ihre Hinweise volkswirtschaftlicher und historischer Art. Fabienne Marti Locher danke ich für die wertvollen Anmerkungen und Ruth Weismann für die Informationen zum Budgetverfahren des Deutschen Bundestags sowie Adrian Meyer für die Durchsicht der englischen Zusammenfassung. Matthias Haag hat mich in Gesprächen auf viele interessante Punkte, insbesondere zur deutschen Schuldenbremse, aufmerksam gemacht. Ihm danke ich ebenso herzlich wie meinem Bruder Beat für die sorgfältige Überführung des Manuskripts.

Arthur Schopenhauer hatte seinem Verleger zu erklären, weshalb er den zweiten Band seines Werks „Die Welt als Wille und Vorstellung“ erst 24 Jahre nach dem ersten Band lieferte: „Es ist vielleicht verwunderlich“, schrieb Schopenhauer, „doch ist der Grund kein anderer, als eben nur, dass ich nicht früher habe damit fertig werden können.“ Vielen Menschen ist dafür zu danken, dass diese Dissertation erscheinen konnte. Für die Verzögerung der Fertigstellung trägt allein der Autor die Verantwortung.

Markus Huber, im Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XV
Materialien- und Dokumentenverzeichnis	XXXVII
Abkürzungsverzeichnis	XLIV
Einführung	1

[Teil A:](#)

Instrumente der Haushaltspolitik und der Haushaltsführung	5
I. Die Schuldenbremse	7
1. Bedeutung der Schuldenbremse für eine regelgebundene Haushaltsführung	7
1.1. Die Schuldenbremse als Teil der Finanzverfassung	7
1.2. Vorläufiger Abschluss der Verrechtlichung der Haushaltsführung	9
2. Bestandteile der Schuldenbremse in Verfassung und Gesetz	12
2.1. Festlegung der zulässigen Höhe der Gesamtausgaben mittels geschätzter Einnahmen	12
2.2. Berücksichtigung der Konjunktur	13
2.3. Verfahren bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf	14
2.4. Kompensation der Mehrausgaben	15
3. Einfluss der Schuldenbremse auf den öffentlichen Haushalt	17
3.1. Geltungsbereich und Ausnahmen	17
3.2. Unterteilung in ordentlichen und ausserordentlichen Haushalt	19
3.3. Einfluss der Schuldenbremse auf die Führung des Haushaltes und dessen Ergebnisse	23
3.3.1. Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates	23
3.3.2. Steuerung mittels einzelner Instrumente der BV	25
4. Wirkungen und Folgen der Schuldenbremse	28
4.1. Fiskal- und Finanzpolitik	28
4.2. Anknüpfung am Finanzierungssaldo	30
4.3. Anwendung in der Praxis und Rezeption	32
4.4. Stabilisierung und teilweiser Abbau des Schuldenbetrags	35
5. Entwicklung der Schuldenbremse im schweizerischen Staatsrecht	39
5.1. Der Weg zur geltenden Schuldenbremse – Planung, Inkrafttreten und Umsetzung	39
5.2. Vom ersten Finanzhaushaltsgesetz zur Verfassungsänderung Ende des Jahrtausends	43
5.2.1. Verrechtlichungsschritte ab 1965 und die Entwicklung des Bundesfinanzhaushalts	43
5.2.2. Das „Hauhaltziel 2001“ als Zwischenstation	47

5.3.	Zur Entstehungsgeschichte des Entschuldungsauftrages von Art. 42^{bis} aBV	50
5.3.1.	Der Erste Weltkrieg und Erschütterungen des Finanzhaushalts	50
5.3.2.	Anfänge der Schuldenbremsennormierung im Kanton St. Gallen	51
5.3.3.	Die Finanzordnung während den wirtschaftlichen Krisenjahren	53
5.3.4.	Der Zweite Weltkrieg und erster Versuch einer finanziellen Neuordnung	54
5.3.5.	Die Verankerung des Entschuldungsgebots	57
II.	Fiskalregeln der Kantone	60
1.	Anknüpfungspunkte in der Rechnungslegung	60
2.	Grundsätze der kantonalen Fiskalregeln	62
3.	Ausgewählte kantonale Fiskalregeln	65
3.1.	St. Gallen	65
3.2.	Freiburg	67
3.3.	Waadt	69
3.4.	Nidwalden	71
3.5.	Zürich	74
3.6.	Schwyz	76
III.	Die Schuldenbremse des Deutschen Grundgesetzes	80
1.	Einblick in die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland	80
1.1.	Föderativer Aufbau	80
1.2.	Grundlagen der Kompetenzverteilung bei den öffentlichen Einnahmen	83
1.3.	Finanzielle Verteil- und Transfermechanismen	85
1.3.1.	Übersicht	85
1.3.2.	Ertragshoheiten und Steuerertragsverteilung	86
1.3.3.	Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	89
1.3.4.	Die Finanzhilfen	91
1.4.	Grundsätze des Haushaltsrechts in föderativer Hinsicht	92
1.4.1.	Prinzip der getrennten Haushalte	92
1.4.2.	Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes	93
2.	Die Schuldenbremse im Deutschen Grundgesetz – Aufbau und Bestandteile	95
2.1.	Die Schuldenbremse als Teil der Föderalismusreform II	95
2.2.	Begrenzung der Kreditaufnahme für den Bund	97
2.2.1.	Regelnettoneuverschuldungsgrenze	97
2.2.2.	Die Konjunkturkomponente	97
2.2.3.	Verschuldung in Ausnahmesituationen	100
2.2.4.	Rückführungspflichten	102
2.3.	Zeitliche Dimensionen und Übergangsregelungen	105
2.3.1.	Übergangsvorschrift von Art. 143d GG	105
2.3.2.	Übergangsphase bis Ende 2015	106
2.3.3.	Definitive Anwendung ab 2016	107
2.4.	Einwirkungen der Schuldenbremsenbestimmungen auf die Länderhaushalte	108
2.4.1.	Verschuldungsverbot und Ausnahmetatbestände	108
2.4.2.	Möglichkeit finanzieller Hilfen gemäss Art. 143d Abs. 2–4 GG	111
2.4.3.	Stellung des Stabilitätsrats nach Art. 109a GG	114
2.4.4.	Massnahmen der Schuldenbremse und das Bundesstaatlichkeitsprinzip	120

IV.	Grundsätze der Haushaltsführung	122
1.	Einordnung, Bedeutung, Abgrenzung	122
2.	Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit	124
3.	Der Grundsatz der Dringlichkeit	125
4.	Der Grundsatz der Sparsamkeit	127
5.	Die Grundsätze der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit	128

Teil B:

Durchsetzung von Haushaltsinstrumenten und Fiskalregeln in der Praxis 131

I.	Durchsetzung der schweizerischen Schuldenbremse	133
1.	Höchstgerichtliche Normenkontrolle im Allgemeinen	133
2.	Haushaltsrecht im Besonderen	135
2.1.	Suche nach einem zulässigen Anfechtungsobjekt	135
2.1.1.	Beschwerden in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten	135
2.1.2.	Einheitsklage	139
2.2.	Recht zur Beschwerdeführung	142
2.2.1.	Legitimationserfordernisse	142
2.2.2.	Zwischenergebnis zum Beschwerderecht	144
2.3.	Ergebnis für haushaltsrechtliche Beschlüsse auf Bundesstufe	145
3.	Aussergerichtliche Kontroll- und Durchsetzungsprozesse	146
3.1.	Zusammenhänge finanzieller Führung und Kontrolle durch einzelne Akteure	147
3.2.	Lenkung des Finanzwesens durch Volk und Stände	148
3.3.	Umfassende Kontrolle durch die EFK	150
II.	Durchsetzung kantonaler Fiskalregeln und Aufsicht über Gemeindefinanzen	154
1.	Ausgangspunkt: Kantonale Finanzautonomie	154
2.	Durchsetzung der kantonalen Fiskalregeln	155
2.1.	Bundesrechtliche Vorgaben	156
2.2.	Durchsetzungsmöglichkeiten in der kantonalen Verfassungsgerichtbarkeit	159
2.2.1.	Begriff	159
2.2.2.	Voraussetzungen einer Überprüfung	159
2.2.3.	Kanton Graubünden	160
2.2.4.	Kanton Jura	161
2.2.5.	Kanton Nidwalden	162
2.2.6.	Kanton Waadt	163
2.3.	Finanzaufsicht auf kantonaler Ebene	165
2.3.1.	Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle	165
2.3.2.	Unabhängige Finanzkontrollorgane	166
2.3.3.	Arten und Übersicht der Durchsetzungsmechanismen	167
3.	Finanzielle Steuerung auf kommunaler Stufe und Verbandsaufsicht	169
3.1.	Steuerung der Gemeindefinanzen über Fiskalregeln der kantonalen Ebene	169
3.2.	Verbandsaufsicht	171
3.2.1.	Finanzaufsicht über Gemeinden im Kanton Zürich	172
3.2.2.	Finanzaufsicht über Bezirke und Gemeinden im Kanton Schwyz	174
3.3.	Gerichtliche Anfechtungsmöglichkeiten vor kantonalen Instanzen	178
3.4.	Zurückhaltende Aufsicht und Staatshaftung	180

III.	Durchsetzung der deutschen Schuldenbremse	182
1.	Einblick in den Aufbau der (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit	182
1.1.	Allgemeiner Überblick	182
1.2.	Funktion und Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts	184
1.3.	Ausgewählte Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht	187
1.3.1.	Föderative Streitigkeiten	188
1.3.2.	Das Organstreitverfahren	188
1.3.3.	Die abstrakte Normenkontrolle	190
1.3.4.	Die konkrete Normenkontrolle	192
1.3.5.	Die Verfassungsbeschwerde	193
2.	Anknüpfungspunkte für die gerichtliche Durchsetzung	195
2.1.	Etatfeststellung durch Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	195
2.2.	Überprüfung des Haushaltsgesetzes mittels abstrakter Normenkontrolle	197
2.2.1.	Prüfungsgegenstand	197
2.2.2.	Mögliche Antragsteller	198
2.2.3.	Ausgewählte Verfahren vor Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung von Bundeshaushaltsgesetzen: BVerGE 79, 311 ff. und 119, 96 ff.	200
2.2.4.	Entscheidung und Folgen	201
2.3.	Weitere Verfahrensarten	202
2.3.1.	Das Organstreitverfahren	202
2.3.2.	Föderative Streitigkeiten (Bund-Länder-Streitigkeit)	204
2.3.3.	Das Verfahren der konkreten Normenkontrolle	206
2.3.4.	Die Verfassungsbeschwerde	207
2.4.	Mögliche Erweiterungen und Spezialbestimmungen im Haushaltsrecht	207
2.4.1.	Das zeitliche und sachliche Bepackungsverbot	207
2.4.2.	Garantien und Bürgschaften im Haushaltsgesetz	210
IV.	Durchsetzung von Grundsätzen der Haushaltsführung	213
1.	Abgestufte Verbindlichkeit	213
2.	Der Gesetzmässigkeitsgrundsatz in der Haushaltsführung	214
2.1.	Aussage und Gehalt	214
2.2.	Entwicklung	215
2.3.	Fallgruppen und Entscheide	217
2.3.1.	Grosser Empfängerkreis, wiederkehrende Ausgaben und intensive Betroffenheit	217
2.3.2.	Belastung für den Empfänger	217
2.3.3.	Einzelfalleleistungen oder geringe Bedeutung der Ausgabe	218
2.3.4.	Möglichkeiten der Kompensation bei Defiziten in der gesetzlichen Grundlage	218
2.3.5.	Rechtsweg und weitere Instrumente zur Durchsetzung	219
2.3.6.	Ausgewählte juristische Entscheidungen	221
3.	Durchsetzung weiterer Grundsätze	223
3.1.	Dringlichkeit	223
3.2.	Sparsamkeit	224
3.3.	Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit	225
3.4.	Folgen	226
4.	Strukturbildung durch Grundsätze der Haushaltsführung	227

V.	Exkurs: Haushalts- und Schuldenbegrenzungsrecht der Europäischen Union	229
1.	Einzelne Akteure und ihre Befugnisse	229
1.1.	Das Europäische Parlament	229
1.2.	Der Europäische Rat	230
1.3.	Die Europäische Kommission	230
1.4.	Der Rechnungshof	231
2.	Institutionelles Haushaltsrecht der EU	232
2.1.	Instrumente und Finanzmittel	232
2.2.	Verfahren zur Durchsetzung	233
2.2.1.	Vermittlungsverfahren	233
2.2.2.	Rechnungsprüfung	234
2.2.3.	Justizielle Durchsetzung	235
3.	Durchsetzung der Haushaltsdisziplin bei den Mitgliedstaaten	236

Teil C:

Zusätzliche Durchsetzungsmechanismen 241

I.	Strukturelemente funktionierender Haushaltsnormen	243
1.	Ausgestaltung der regelgebundenen Haushaltsführung	243
2.	Aufsicht und Durchsetzung	247
2.1.	Parlament als oberste Finanzbehörde	247
2.2.	Demokratisch gesetzte Rahmenbedingungen	249
II.	Spannungsfelder von finanzpolitischen und finanzrechtlichen Zielen	253
1.	Budgethoheit des Parlaments und die Finanzoberaufsicht	253
2.	Gleichmässigkeit staatlicher Ausgaben und Einnahmen	254
3.	Antizyklische Finanzpolitik	255
4.	Durchsetzung von Fiskalregeln und Haushaltsnormen auf dem juristischen Weg	257
5.	Konfliktlinien	258
III.	Grenzen der rechtlichen Durchsetzbarkeit	261
1.	Ansätze von Justiziabilität für Normen des Haushaltsrechts	261
2.	Einfluss eines übergeordneten Prinzips auf die Führbarkeit des Haushaltes	262
3.	Praktikabilität und Systemwidrigkeit	264
IV.	Ausbau der justiziellen Kontrolle	266
1.	Rechtliche Überprüfung – Beispiele aus der Praxis	266
1.1.	Steuererhebung und Budgetausgleich	266
1.1.1.	Ausgangslage	266
1.1.2.	Voraussetzungen der Beschwerdeführung	267
1.1.3.	Materielles	268
1.2.	Ausserordentliche Ausgaben und Tilgung von Bilanzfehlbeträgen	269
1.2.1.	Hintergrund	269
1.2.2.	Anfechtbarkeit	271
1.2.3.	Mögliches Anfechtungsobjekt einer abstrakten Normenkontrolle	272
1.2.4.	Vergleich mit kommunaler Stufe und Stimmrechtsbeschwerde	272
1.3.	Buchungspraxis von Verrechnungssteuerrückforderungen	275
1.3.1.	Ausgangslage	275
1.3.2.	Politische und rechtliche Implikationen	276
1.3.3.	Hindernisse für eine justizielle Kontrolle	278

2.	Konzeption für eine Kontrolle der Schuldenbremse	279
2.1.	Anknüpfung	279
2.2.	Anpassungen und Änderungen der Rechtsgrundlagen	281
2.2.1.	Anfechtungsobjekt	281
2.2.2.	Legitimation	282
2.2.3.	Vorinstanz	285
2.2.4.	Beschwerdegründe	286
2.2.5.	Beschwerdefrist	286
2.2.6.	Wirkungen der Beschwerdeeinlegung	288
V.	Alternativen zur juristischen Durchsetzung	289
1.	Stärkung der Finanzministerstellung	289
2.	Implementierung weiterer Durchsetzungsinstrumente	291
2.1.	Der Fiskalrat	291
2.2.	Demokratische Instrumente	292
2.3.	Verschiebungen zwischen den Staatsebenen	293
2.4.	Ergänzende Regeln in der Rechnungslegung	294
	Zusammenfassung	295
	Abstract	297

Literaturverzeichnis

Die nachfolgend aufgeführten Publikationen werden, wo nicht anders vermerkt, mit dem Nachnamen der Verfasserin, des Verfassers oder der Verfasser sowie mit Seitenzahl oder Randnummer zitiert. Literatur und Rechtsprechung konnte ich bis zum 1. Oktober 2020 berücksichtigen.

ANGELINI TEREZIO: Praxisorientierte Empfehlungen zur Konzipierung und Beurteilung einer nachhaltigen staatlichen Schuldenpolitik, Bern 2019, Schriftenreihe Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Bd. 114

ARMINGEON KLAUS: Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Knoepfel Peter et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2017, S. 695 ff.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS ET AL. (Hrsg.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 (zit. BEARBEITER, Kommentar aBV, N ... zu Art. ... aBV)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS: Kommentar zu Art. ... BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. AUBERT, Petit commentaire CF, N ... zu Art. ... BV)

AUER ANDREAS: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016 (zit. AUER, Staatsrecht)

- Les cantons comme piliers de la Confédération suisse, in: Rüssli Markus et al. (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 383 ff. (zit. AUER, Les cantons)
- La juridiction constitutionnelle en Suisse, Basel 1983 (zit. AUER, La jurisdiction)

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL: Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'Etat, 3. Aufl., Bern 2013

AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019

BALTENSPERGER ERNST: Staatsverschuldung – Nutzen und Grenzen, Die zentrale Bedeutung einer langfristig konsistenten Wirtschaftspolitik, in: Adamovich Ivan/Schaltegger Christoph (Hrsg.): Vom Kredit zur Schuld, Wenn Verschuldung die Freiheit bedroht, Basel 2019, S. 55 ff.

BARCZAK TRISTAN: Kommentar zu § 64 BVerfGG, in: Barczak Tristan (Hrsg.): BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin/Boston 2018 (zit. BARCZAK, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu § 64 BVerfGG)

- Kommentar zu § 63 BVerfGG, in: Barczak Tristan (Hrsg.): BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin/Boston 2018 (zit. BARCZAK, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu § 63 BVerfGG)
- BARCZAK TRISTAN (Hrsg.): BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin/Boston 2018 (zit. BEARBEITER, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu § ... BVerfGG)
- BAUMGARTNER URS/BELJEAN TOBIAS/WIDMER MARIANNE: Finanzhaushalt, in: Lienhard Andreas (Hrsg.): Finanzrecht, Basel 2011, SBVR, Bd. X, S. 171 ff.
- BELJEAN TOBIAS: Schuldenbremse – konjunkturverträgliche Konsolidierung des Bundeshaushalts, in: Die Volkswirtschaft 11/2001, S. 34 ff.
- BELJEAN TOBIAS/STEINER PETER: Öffentliche Finanzen der Schweiz im internationalen Vergleich: Musterschülerin oder Glückspilz, in: Die Volkswirtschaft 11/2013, S. 39 ff.
- BELJEAN TOBIAS/ZURBRÜGG FRITZ: Die Stabilisierungsmassnahmen des Bundes vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, in: Die Volkswirtschaft 7-8/2009, S. 15 ff.
- BENDA ERNST/KLEIN ECKART/KLEIN OLIVER: Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2012
- BERTSCHI MARTIN: Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde im Zürcher Verwaltungsprozess, in: Breitschmid Peter et al. (Hrsg.): Grundfragen der juristischen Person, Festschrift für Hans Michael Riemer, Bern 2007, S. 3 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI: Kommentar zu Art. 113 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.): Basler Kommentar; Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. BIAGGINI, BaKomm BGG, N ... zu Art. 113 BGG)
- BV Kommentar; Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, Kommentar BV, N ... zu Art. ... BV)
- Nachhaltigkeit und bundesstaatliche Finanzordnung, in: Kahl Wolfgang (Hrsg.): Nachhaltige Strukturen im Bundesstaat, Tübingen 2011, S. 106 ff. (zit. BIAGGINI, Nachhaltigkeit)
- BLUMENSTEIN ERNST: Gebundene Staatseinnahmen, in: Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen 7/1913, S. 289 ff.
- BMT BÄNZIGER, MENGARDI, TOLLER & PARTNER (Hrsg.): Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006–2009 (zit. BEARBEITER, Kommentar KV-GR, N ... zu Art. ... KV-GR)
- BOLZ URS/BLASER BEAT: Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone, in: LeGes 2/2014, S. 175 ff.
- BORCHARDT KLAUS-DIETER: Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 7. Aufl., Wien 2020

- BORNER SILVIO: Über Schulden und Überschuldung, Zürich 2014
- BRUNETTI Aymo: Volkswirtschaftslehre, Eine Einführung für die Schweiz, 4. Aufl., Bern 2017
- BURKICZAK CHRISTIAN/DOLLINGER FRANZ-WILHELM/SCHORKOPF FRANK (Hrsg.): Heidelberger Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Heidelberg 2015 (zit. BEARBEITER, Heidelberger Kommentar BVerfGG, N ... zu § ... BVerfGG)
- BUSER DENISE: Kantonales Staatsrecht, Eine Einführung für Studium und Praxis, 2. Aufl., Basel 2011
- BÜTTNER THIESS/DEHNE ANITA/FLAIG GEBHARD/HÜLSEWIG OLIVER/WINKER PETER: Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität; Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, München 2006, ifo Forschungsberichte Nr. 28
- CAGIANUT FRANCIS: Kommentar zu Art. 42^{bis} aBV, in: Aubert Jean-François et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 (zit. CAGIANUT, Kommentar aBV, N ... zu Art. 42^{bis} aBV)
- CALLIESS CHRISTIAN/RUFFERT MATTHIAS (Hrsg.): EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Aufl., München 2016 (zit. BEARBEITER, Kommentar EUV/AEUV, N ... zu Art. ... AEUV)
- CONNE ANDREAS: Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich: Überblick und Vergleich mit der Einzelaktkontrolle, in: ZBl 8/2014, S. 403 ff.
- DAFFLON BERNARD/BEER-TÓTH KRISZTINA: Managing Local Public Debt in Transition Countries: An Issue of Self-Control, in: Financial Accountability & Management, 3/2009, S. 305 ff.
- DÉFAGO GAUDIN VALÉRIE: Gouvernement et administration dans les cantons et les communes, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, 3 Bde., Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1833 ff.
- DETTERBECK STEFFEN: Kommentar zu Art. 100 GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. DETTERBECK, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 100 GG)
- Kommentar zu Art. 93 GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. DETTERBECK, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 93 GG)
- DILLIER NOTKER: Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht des Kantons Obwalden, in: OGVE 2014/2015 (Anhang 1), S. 351 ff.
- DREIER HORST (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. BEARBEITER, Kommentar Dreier, N ... zu Art. ... GG)

- EGLI PATRICIA: Kommentar zu Art. 47 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. EGLI, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 47 BV)
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. BEARBEITER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. ... BV)
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; Kommentar, 2 Bde., 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. BEARBEITER, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., N ... zu Art. ... BV)
- EICHENBERGER KURT: Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main 1986 (zit. EICHENBERGER, Kommentar KV-AG, N ... zu § ... KV-AG)
- ELLES BETTINA C.: Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers; Haushaltsbegleitgesetzgebung und Haushaltsgesetze, Diss. Bochum, Berlin 1996, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 699
- ENGI LORENZ: Zum Prinzipienbegriff im öffentlichen Recht, in: ZBl 2/2017, S. 59 ff.
- EPPING VOLKER/HILLGRUBER CHRISTIAN (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3. Aufl., München 2020 (zit. BEARBEITER, Kommentar Epping/Hillgruber, N ... zu Art. ... GG)
- ESLAVA MARCELA: The Political Economy of Fiscal Deficits: a Survey, in: Journal of Economic Surveys, 4/2011, S. 645 ff.
- FÄRBER GISELA: Artikel „Finanzpolitik“, in: Heun Werner et al. (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, Sp. 567 ff.
- Artikel „Finanzwirtschaft, öffentliche“, in: Heun Werner et al. (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, Sp. 587 ff.
- FASSBENDER BARDO: Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, in: NVwZ 28/2009, S. 737 ff.
- FAVRE MEINRAD: Le contrôle des Finances de la Confédération Suisse, Diss. Fribourg, Sion 1936
- FELD LARS P./SCHALTEGGER CHRISTOPH: Soziale Sicherheit sichern: Plädoyer für eine Schuldenbremse, Zürich 2012
- FELDERER BERNHARD/HOMBURG STEFAN: Makroökonomik und neue Makroökonomik, 9. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 2005
- FRIAUF KARL HEINRICH/HÖFLING WOLFRAM (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bde. I-IV, Berlin 2000– (zit. BEARBEITER, Berliner Kommentar GG, N ... zu Art. ... GG)

GÄHWILER BRUNO: Das Finanzhaushaltsrecht des Kantons St. Gallen, Diss. St. Gallen 1977

GIACOMETTI ZACCARIA: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts (Allgemeines Verwaltungsrecht des Rechtsstaates), 1. Bd., Zürich 1960 (zit. GIACOMETTI, Allgemeine Lehren)

- Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft (Das autoritäre Bundesstaatsrecht), in: Festgabe Fritz Fleiner, Zürich 1937, S. 45 ff. (zit. GIACOMETTI, Verfassungsrecht)

GLASER ANDREAS: Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung; Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen, in: DÖV 3/2007, S. 98 ff.

GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit. BEARBEITER, Kommentar ParlG, N ... zu Art. ... ParlG)

GRASSHOF MALTE: Kommentar zu § 76 BVerfGG, in: Burkiczak Christian/Dollinger Franz-Wilhelm/Schorkopf Frank (Hrsg.): Heidelberger Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Heidelberg 2015 (zit. GRASSHOF, Heidelberger Kommentar BVerfGG, N ... zu § 76 BVerfGG)

GRIFFEL ALAIN (Hrsg.): Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. BEARBEITER, Kommentar VRG-ZH, N ... zu § ... VRG-ZH)

GRÖPL CHRISTOPH: Haushaltsrecht und Reform, Habil. Regensburg, Tübingen 2001

GROSS JOST: Staatshaftung für unterlassene Finanzaufsicht, in: AJP 7/2002, S. 747 ff.

GRÜTER KURT: Die Finanzkontrolle als „Wächterin“ über die Bundesschulden; Umfassender Schuldenausweis der Schweiz im internationalen Vergleich, in: ST 11/2010, S. 791 ff.

GRÜTER KURT/RIEDI BARBARA: Finanzaufsicht und Finanzkontrolle, in: Lienhard Andreas (Hrsg.): Finanzrecht, Basel 2011, SBVR, Bd. X, S. 443 ff.

GUX SÉBASTIEN: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Halbeisen Patrick et al. (Hrsg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 1077 ff.

HÄBERLI THOMAS: Kommentar zu Art. 83 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.): Basler Kommentar; Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. HÄBERLI, BaKomm BGG, N ... zu Art. 83 BGG)

HÄDE ULRICH: Kommentar zu Art. 126 AEUV, in: Calliess Christian/Ruffert Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Aufl., München 2016 (zit. HÄDE, Kommentar EUV/AEUV, N ... zu Art. 126 AEUV)

- Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje Armin/Müller-Graff Peter-Christian (Hrsg.): Enzyklopädie Europarecht, Bd. I, Baden-Baden 2014, S. 795 ff.
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX: Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020
- HÄGGI FURRER RETO/MERKER MICHAEL: Kommentar zu Art. 167 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid: Basler Kommentar; Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. HÄGGI FURRER/MERKER, BaKomm BV, N ... zu Art. 167 BV)
- HALBEISEN PATRICK/STRAUMANN TOBIAS: Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext, in: Halbeisen Patrick et al. (Hrsg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 983 ff.
- HALLER WALTER: Kommentar zu Art. 189 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. HALLER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 189 BV)
- HÄNER ISABELLE/RÜSSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.): Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. BEARBEITER, Komm. KV-ZH, N ... zu Art. ... KV-ZH)
- HÄNER ISABELLE: Kommentar zu Art. 79 KV-ZH, in: Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.): Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. HÄNER, Komm. KV-ZH, N ... zu Art. 79 KV-ZH)
- HANGARTNER YVO: Der Rechnungshof – ein neues staatsrechtliches Institut, in: ZBl 9/2006, S. 453 ff. (zit. HANGARTNER, Rechnungshof)
- Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts; Band I: Organisation, Zürich 1980 (zit. HANGARTNER, Grundzüge)
- HANGARTNER YVO/LOOSER MARTIN E.: Kommentar zu Art. 190 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. HANGARTNER/LOOSER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 190 BV)
- HAUSER MATTHIAS: Kommentar zu Art. 38 KV-ZH, in: Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.): Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. HAUSER, Komm. KV-ZH, N ... zu Art. 38 KV-ZH)
- HECKEL JOHANNES: Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, in: Anschütz Gerhard/Thomas Richard (Hrsg.): Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 374 ff.

- HEINTZEN MARKUS: Kommentar zu Art. 110 GG, in: von Münch Ingo/Kunig Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 2 Bde., 6. Aufl., München 2012 (zit. HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N ... zu Art. 110 GG)
- Kommentar zu Art. 109a GG, in: von Münch Ingo/Kunig Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 2 Bde., 6. Aufl., München 2012 (zit. HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N ... zu Art. 109a GG)
 - Kommentar zu Art. 105 GG, in: von Münch Ingo/Kunig Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 2 Bde., 6. Aufl., München 2012 (zit. HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N ... zu Art. 105 GG)
 - Staatshaushalt, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, S. 1175 ff.
- HELLMANN VANESSA: Kommentar zu § 90 BVerfGG, in: Barczak Tristan (Hrsg.): BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin/Boston 2018 (zit. HELLMANN, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu § 90 BVerfGG)
- HENNEKE HANS-GÜNTER: Kommentar zu Art. 109a GG, in: Schmidt-Bleibtreu Bruno/Hofmann Hans/Henneke Hans-Günter: GG; Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018 (zit. HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N ... zu Art. 109a GG)
- Kommentar zu Art. 107 GG, in: Schmidt-Bleibtreu Bruno/Hofmann Hans/Henneke Hans-Günter: GG; Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018 (zit. HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N ... zu Art. 107 GG)
 - Kommentar zu Art. 104b GG, in: Schmidt-Bleibtreu Bruno/Hofmann Hans/Henneke Hans-Günter: GG; Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018 (zit. HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N ... zu Art. 104b GG)
- HENSLE JOSEF: Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1980
- HERDEGEN MATTHIAS: Europarecht, 21. Aufl., München 2019
- HERMES GEORG: Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, 4. Bericht, in: VVDStRL 61/2001, S. 119 ff.
- HETTICH PETER: Kommentar zu Art. 100 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. HETTICH, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 100 BV)
- HEUN WERNER: Kommentar zu Art. 115 GG, in: Dreier Horst (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. HEUN, Kommentar Dreier, N ... zu Art. 115 GG)
- Kommentar zu Art. 110 GG, in: Dreier Horst (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. HEUN, Kommentar Dreier, N ... zu Art. 110 GG)
 - Kommentar zu Art. 109 GG, in: Dreier Horst (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. HEUN, Kommentar Dreier, N ... zu Art. 109 GG)

- Staatshaushalt und Staatsleitung; Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Habil. Bonn, Baden-Baden 1989

HEUN WERNER/THIELE ALEXANDER: Kommentar zu Art. 143d GG, in: Dreier Horst (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N ... zu Art. 143d GG)

- Kommentar zu Art. 109a GG, in: Dreier Horst (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N ... zu Art. 109a GG)
- Kommentar zu Art. 107 GG, in: Dreier Horst (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N ... zu Art. 107 GG)
- Vorbemerkungen zu Art. 104a-115 GG, in: Dreier Horst (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl., Tübingen 2018 (zit. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N ... zu Vorbemerkungen zu Art. 104a-115 GG)

HILLGRUBER CHRISTIAN/DRÜEN KLAUS-DIETER: Kommentar zu Art. 110 GG, in: von Mangoldt Hermann/Klein Friedrich/Starck Christian (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 7. Aufl., München 2018 (zit. HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/ Starck, N ... zu Art. 110 GG)

HIMMEL MARGIT/SCHULER MICHAEL: Ergänzungsregel – Stärkung der Schuldenbremse, in: Die Volkswirtschaft 9/2009, S. 49 ff.

HIGY CAMILLE: Die Bundesfinanzreform und Artikel 42 lit. f. der Bundesverfassung, in: Festgabe Fritz Fleiner, Zürich 1937, S. 399 ff.

HÖFLING WOLFRAM: Staatsschuldenrecht, Rechtsgrundlagen und Rechtsmassstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Habil. Köln, Heidelberg 1993, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 30

HUBLER ULRICH: Kommentar zu Art. 123 KV-ZH, in: Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.): Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. HUBLER, Komm. KV-ZH, N ... zu Art. 123 KV-ZH)

HUBLER ULRICH/BEUSCH MICHAEL: Kommentar zu Art. 122 KV-ZH, in: Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.): Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. HUBLER/BEUSCH, Komm. KV-ZH, N ... zu Art. 122 KV-ZH)

HUWYLER FRIEDRICH: Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Schwyz 2009

INGLIN MEINRAD: Schweizerspiegel, in: Schoeck Georg (Hrsg.): Meinrad Inglin, Gesamelte Werke in 10 Bd., Zürich 2014, Bd. 5

IPSEN JÖRN: Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht, 31. Aufl., München 2019

- ISENSEE JOSEF: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl., Heidelberg 2008, S. 3 ff.
- JAAG TOBIAS: Zwangsmassnahmen in der Verbandsaufsicht, in: ZBl 2/2010, S. 73 ff. (zit. JAAG, Zwangsmassnahmen)
- Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, in: ZBl 12/1993, S. 529 ff. (zit. JAAG, Gemeindeaufsicht)
- JAAG TOBIAS/HÄNNI JULIA: Europarecht; Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2015
- JAAG TOBIAS/RÜSSELI MARKUS: Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019
- JAAG TOBIAS/RÜSSELI MARKUS/JENNI VITTORIO (Hrsg.): GG, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. BEARBEITER, Komm. GG-ZH, N ... zu § ... GG-ZH)
- JARASS HANS D.: Kommentar zu Art. 115 GG, in: Jarass Hans D./Pieroth Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Kommentar, 16. Aufl., München 2020 (zit. JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N ... zu Art. 115 GG)
- Kommentar zu Art. 110 GG, in: Jarass Hans D./Pieroth Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Kommentar, 16. Aufl., München 2020 (zit. JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N ... zu Art. 110 GG)
 - Kommentar zu Art. 109 GG, in: Jarass Hans D./Pieroth Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Kommentar, 16. Aufl., München 2020 (zit. JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N ... zu Art. 109 GG)
- JARASS HANS D./PIEROTH BODO: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Kommentar, 16. Aufl., München 2020 (zit. BEARBEITER, Kommentar Jarass/Pieroth, N ... zu Art. ... GG)
- JENNY DAVID: Kommentar zu Art. 30 SchKG, in: Staehelin Adrian/Bauer Thomas/Staehelin Daniel (Hrsg.): Basler Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, 2 Bde., 2. Aufl., Basel 2010 (zit. JENNY, BaKomm SchKG, N ... zu Art. 30 SchKG)
- JÖRG ALEXANDER: Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz, Diss. Konstanz, Baden-Baden 1998, DEWW, Bd. 2
- KAHL WOLFGANG: Bewältigung der Staatsschuldenkrise unter Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts – ein Lehrstück zur horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung, in: DVBl 1/2013, S. 197 ff.
- KAHL WOLFGANG/WALDHOFF CHRISTIAN/WALTER CHRISTIAN (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 19 Bde., Heidelberg 1950- (zit. BEARBEITER, Bonner Komm. GG, N ... zu Art. ... GG)

- KÄLIN WALTER: Chancen und Grenzen kantonaler Verfassungsgerichtsbarkeit, in: ZBl 1987, S. 233 ff.
- KEES ALEXANDER: Kommentar zu § 76 BVerfGG, in: Barczak Tristan (Hrsg.): BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin/Boston 2018 (zit. KEES, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu § 76 BVerfGG)
- Kommentar zu § 78 BVerfGG, in: Barczak Tristan (Hrsg.): BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin/Boston 2018 (zit. KEES, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu § 78 BVerfGG)
- KIENER REGINA: Kommentar zu § 42 VRG-ZH, in: Griffel Alain (Hrsg.): Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. KIENER, Kommentar VRG-ZH, N ... zu § 42 VRG-ZH)
- KIENER REGINA/KRÜSI MELANIE: Beschwerde an das Verwaltungsgericht, in: Griffel Alain/Jaag Tobias (Hrsg.): Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen, 2010, S. 73 ff.
- KIENER REGINA/RÜTSCHÉ BERNHARD/KUHN MATHIAS: Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015
- KIRCHHOF FERDINAND: Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL 52/1993, S. 71 ff.
- KIRCHHOF GEORG: Kommentar zu Art. 109a GG, in: von Mangoldt Hermann/Klein Friedrich/Starck Christian (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 7. Aufl., München 2018 (zit. KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N ... zu Art. 109a GG)
- KISS CHRISTINA/KOLLER HEINRICH: Kommentar zu Art. 191 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. KISS/KOLLER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 191 BV)
- KLEY ANDREAS: Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.): Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 369 ff.
- Kommentar zu Art. 29a BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. KLEY, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 29a BV)
- KLOEPFER MICHAEL: Artikel „Finanzkontrolle“, in: Kunst Hermann et al. (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Sp. 866 ff.
- KOLLER HEINRICH: Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftlenkung, Diss. Basel 1983, BStR, Bd. 9 (zit. KOLLER, Haushalt)

- KOLLER STEFAN: Kommentar zu Art. 50 ParlG, in: Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit. KOLLER, Kommentar ParlG, N ... zu Art. 50 ParlG)
- Braucht die Schweiz einen Rechnungshof?, Diss. St. Gallen, Bern 2002, SFF, Bd. 94 (zit. KOLLER, Rechnungshof)
- KORIOTH STEFAN: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Habil. Bonn, Tübingen 1997 (zit. KORIOTH, Finanzausgleich)
- Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: JZ 14/2009, S. 729 ff. (zit. KORIOTH, Staatsschuldenrecht)
- KRAUSE JOSÉ: Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Bereich der politischen Rechte: insbesondere mit Blick auf Probleme bei der Beschwerde in eidgenössischen Stimmrechtssachen, Diss. Zürich 2017
- KRUMM THOMAS: Das politische System der Schweiz; Ein internationaler Vergleich, München 2013
- KUBE HANNO: Kommentar zu Art. 107 GG, in: Epping Volker/Hillgruber Christian (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3. Aufl., München 2020 (zit. KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N ... zu Art. 107 GG)
- Kommentar zu Art. 104a GG, in: Epping Volker/Hillgruber Christian (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3. Aufl., München 2020 (zit. KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N ... zu Art. 104a GG)
 - Kommentar zu Art. 143d GG, in: Maunz Theodor/Dürig Günter/Herzog Roman/Herdegen Matthias/Scholz Rupert/Klein Hans H. (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 7 Bde., München 1958–, 2019 (zit. KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N ... zu Art. 143d GG)
 - Kommentar zu Art. 115 GG, in: Maunz Theodor/Dürig Günter/Herzog Roman/Herdegen Matthias/Scholz Rupert/Klein Hans H. (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 7 Bde., München 1958–, 2009 (zit. KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N ... zu Art. 115 GG)
 - Kommentar zu Art. 110 GG, in: Maunz Theodor/Dürig Günter/Herzog Roman/Herdegen Matthias/Scholz Rupert/Klein Hans H. (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 7 Bde., München 1958–, 2013 (zit. KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N ... zu Art. 110 GG)
 - Kommentar zu Art. 109a GG, in: Maunz Theodor/Dürig Günter/Herzog Roman/Herdegen Matthias/Scholz Rupert/Klein Hans H. (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 7 Bde., München 1958–, 2019 (zit. KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N ... zu Art. 109a GG)

- Kommentar zu Art. 109 GG, in: Maunz Theodor/Dürig Günter/Herzog Roman/Herdegen Matthias/Scholz Rupert/Klein Hans H. (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 7 Bde., München 1958–, 2011 (zit. KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N ... zu Art. 109 GG)
- LACHMANN WERNER: Fiskalpolitik, Berlin/Heidelberg/New York 1987
- LANGE KLAUS: Kommunalrecht, 2. Aufl., Tübingen 2019
- LENZ CHRISTOFER/BURGBACHER ERNST: Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, in: NJW 35/2009, S. 2561 ff.
- LEPSIUS OLIVER: Die massstabsetzende Gewalt, in: Jestaedt Matthias/Lepsius Oliver/Möllers Christoph/Schönberger Christoph (Hrsg.): Das entgrenzte Gericht; Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht, 2. Aufl., Berlin 2011
- LIENHARD ANDREAS: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz; Analyse – Anforderungen – Impulse, Habil. Bern 2005
- LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIWICZ AGATA: Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017
- LIENHARD ANDREAS/MARTI LOCHER FABIENNE: Kommentar zu Art. 170 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid: Basler Kommentar; Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. LIENHARD/MARTI LOCHER, BaKomm BV, N ... zu Art. 170 BV)
- Kommentar zu Art. 126 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid: Basler Kommentar; Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. LIENHARD/MARTI LOCHER, BaKomm BV, N ... zu Art. 126 BV)
- LIENHARD ANDREAS/ZIELNIEWICZ AGATA: Finanzverfassung, in: Lienhard Andreas (Hrsg.); Finanzrecht, Basel 2011, SBVR, Bd. X, S. 1 ff.
- LINDER WOLF/MUELLER SEAN: Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017
- LOOSER MARTIN E.: Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2011
- LÖWER WOLFGANG: Zuständigkeiten und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, S. 1285 ff.
- MÄCHLER AUGUST: Kommentar zu § 84 GG-ZH, in: Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.): GG, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. Mächler, Komm. GG-ZH, N ... zu § 84 GG-ZH)

- Die (unzureichende) gesetzliche Grundlage für staatliche Ausgaben, in: Zentrum für Rechtsetzungslehre/Uhlmann Felix (Hrsg.): Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 101 ff. (zit. MÄCHLER, gesetzliche Grundlage)
 - Finanzrecht; Recht der öffentlichen Finanzen, Skript, Zürich 2016 (zit. MÄCHLER, Skript Finanzrecht)
 - Subventionsrecht, in: Biaggini Giovanni/Häner Isabelle/Saxer Urs/Schott Markus (Hrsg.): Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2015, N 21.1 ff. (zit. MÄCHLER, Fachhandbuch)
 - Kommentar zu Art. 135 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. MÄCHLER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 135 BV)
 - Gutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit des Teils B des Kantonsratsbeschlusses zur BVK-Sanierung vom 2. April 2012 (zit. MÄCHLER, Gutachten BVK)
- MARTI LOCHER FABIENNE: Ausgestaltung und Wirksamkeit der kantonalen „Schuldenbremsen“ in der Schweiz; Eine ökonomische und juristische Analyse, Diss. Bern, Basel 2015
- MATTEOTTI RENÉ: Finanzverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, 3 Bde., Zürich/Basel/Genf 2020, S. 2235 ff.
- MAUNZ THEODOR/DÜRIG GÜNTER/HERZOG ROMAN/HERDEGEN MATTHIAS/SCHOLZ RUPERT/KLEIN HANS H. (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 7 Bde., München 1958– (zit. BEARBEITER, Kommentar Maunz/Dürig, N ... zu Art. ... GG)
- MIDDEKE ANDREAS/SZCZEKALLA PETER: Änderungen im europäischen Rechtsschutzsystem, Der Maastrichter Unionsvertrag und seine Auswirkungen auf die europäische Gerichtsbarkeit, in: JZ 1993, S. 284 ff.
- MORGENBESSER MISCHA/MARAZZOTTA LORENZO: Kommentar zu § 165 GG-ZH, in: Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.): GG, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. MORGENBESSER/MARAZZOTTA, Komm. GG-ZH, N ... zu § 165 GG-ZH)
- Kommentar zu § 164 GG-ZH, in: Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.): GG, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. MORGENBESSER/MARAZZOTTA, Komm. GG-ZH, N ... zu § 164 GG-ZH)
- MOSER ANDRÉ/BEUSCH MICHAEL/KNEUBÜHLER LORENZ: Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013
- MÜLLER BERNHARD: Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Finanzhaushalt, in: vp 22/1968, S. 175 ff. (zit. MÜLLER, Entwurf Bundesgesetz)

- MÜLLER GEORG: Die Gesetzmässigkeit der Bewilligung von Ausgaben, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.): Festgabe Alfred Rötheli zum fünfundsechzigsten Geburtstag, Solothurn 1990, S. 329 ff. (zit. MÜLLER, Gesetzmässigkeit)
- MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX: Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013
- MUSGRAVE RICHARD A.: Finanztheorie, Tübingen 1974
- MUSSGNUMG REINHARD: Der Haushaltsplan als Gesetz, Habil. Heidelberg, Göttingen 1976
- NEUMARK FRITZ: Ausgleichsprobleme der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 4/1937, S. 582 ff.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS/KNEUBÜHLER LORENZ (Hrsg.): Basler Kommentar; Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. BEARBEITER, BaKomm BGG, N ... zu Art. ... BGG)
- NOLL PETER: Symbolische Gesetzgebung, in: ZSR 1981 I, S. 347 ff.
- NOVARESI NICOLA: Discipline budgétaire; Etude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur les finances publiques des vingt-six cantons suisses, Diss. Fribourg 2001
- NUSPLIGER KURT: Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen, in: Brunner Stephan C./Mader Luzius (Hrsg.): Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, S. 377 ff.
- OESCH MATTHIAS: Europarecht; Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz-EU, 2. Aufl., Bern 2019
- PERSSON TORSTEN/TABELLINI GUIDO: Political Economics; Explaining Economic Policy, Cambridge 2002
- PIEROTH BODO: Kommentar zu Art. 93 GG, in: Jarass Hans D./Pieroth Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Kommentar, 16. Aufl., München 2020 (zit. PIEROTH, Kommentar Jarass/Pieroth, N ... zu Art. 93 GG)
- PIPPIG ANNA: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, Diss. Zürich 2002
- PÜNDER HERRMANN: Kommentar zu Art. 110 GG, in: Friauf Karl Heinrich/Höfling Wolfgang (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bde. I-IV, Berlin 2000–, 2008 (zit. PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N ... zu Art. 110 GG)
- REICH MARKUS: Steuerrecht, 3. Aufl., Zürich 2020 (zit. REICH, Steuerrecht)
- Grundzüge der föderalistischen Finanzverfassung, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1199 ff. (zit. REICH, Finanzverfassung)
- REICH MARKUS/PIPPIG ANNA: Die Finanzverfassung, in: Dähler Thomas/Kölz Alfred/Notter Markus (Hrsg.): Staatsaufbau und Finanzordnung, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Bd. 3, Zürich 2000

- REIMER EKKEHART: Kommentar zu Art. 143d GG, in: Epping Volker/Hillgruber Christian (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3. Aufl., München 2020 (zit. REIMER, Kommentar Epping/Hillgruber, N ... zu Art. 143d GG)
- Kommentart zu Art. 109a GG, in: Epping Volker/Hillgruber Christian (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 3. Aufl., München 2020 (zit. REIMER, Kommentar Epping/Hillgruber, N ... zu Art. 109a GG)
- REUS ANDREAS/MÜHLHAUSEN PETER: Haushaltsrecht in Bund und Ländern, München 2014
- RICHLI PAUL: Rechtliche Schranken der Staatsverschuldung?, in: ZBl 12/1992, S. 529 ff. (zit. RICHLI, Rechtliche Schranken)
- Subventionen ohne gesetzliche Grundlage?, in: recht 2/1990, S. 58 ff. (zit. RICHLI, Subventionen)
 - Legalitätsprinzip und Finanzhilfen, in: ZBJV 7/1984, S. 313 ff. (zit. RICHLI, Legalitätsprinzip)
- RHINOW RENÉ: Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER: Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016
- RHINOW RENÉ/KRÄHENMANN BEAT: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung; Die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbehörden und Gerichte, Ergänzungsband zur 5. (und unveränderten 6.) Auflage der Schweizerischen Verwaltungsrechtsprechung von Max Imboden und René A. Rhinow, Basel/Frankfurt 1990
- RHINOW RENÉ/KOLLER HEINRICH/KISS CHRISTINA/THURNHERR DANIELA/BRÜHL-MOSER DENISE: Öffentliches Prozessrecht; Grundlagen und Bundesrechtspflege, 3. Aufl., Basel 2014 (zit. RHINOW ET AL.)
- RHINOW RENÉ/SCHMID GERHARD/BIAGGINI GIOVANNI/UHLMANN FELIX: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011
- RODI MICHAEL: Ökonomische Analyse des Öffentlichen Rechts, Berlin/Heidelberg 2014
- Kommentar zu Art. 109 GG, in: Kahl Wolfgang/Waldhoff Christian/Walter Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 19 Bde., Heidelberg 1950-, 2004 (zit. RODI, Bonner Komm. GG, N ... zu Art. ... GG)
- ROELLECKE GERD: Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsgefüge, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, S. 1201 ff.
- RUPP HANS HEINRICH: Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der „abstrakten Normenkontrolle“?, in: NJW 24/1966, S. 1097 ff.
- SACHS MICHAEL: Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., Tübingen 2016

- SACHS MICHAEL (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. BEARBEITER, Kommentar Sachs, N ... zu Art. ... GG)
- SACKSOFSKY UTE: Die Justiziabilität der Schuldenregel, in: Kastrop Christian/Meister-Scheufelen Gisela/Sudhof Margaretha (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin 2010, S. 393 ff.
- SAXER URS: Kommentar zu Art. 173 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. SAXER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 173 BV)
- SCHAECHTER ANDREA/KINDA TIDIANE/BUDINA NINA/WEBER ANKE: Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the „Next-Generation“ Rules; A New Dataset, IMF Working Paper 12/187, Washington 2012
- SCHAEFER KYRILL: Das Haushaltsgesetz jenseits der Kreditfinanzierungsgrenzen, Diss. Saarbrücken, Heidelberg 1996, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 34
- SCHAEERER BARBARA: Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Diss. Bern, Chur/Zürich 1992
- SCHALTEGGER CHRISTOPH A./SALVI MICHELE: Erfolgsmodell Schuldenbremse, in: Adamovich Ivan/Schaltegger Christoph (Hrsg.): Vom Kredit zur Schuld, Wenn Verschuldung die Freiheit bedroht, Basel 2019, S. 69 ff.
- SCHALTEGGER CHRISTOPH A./WECKHERLIN PHILIPP/SALVI MICHELE: Die Schuldenbremse komplettieren, in: Die Volkswirtschaft 6/2020, S. 43 ff.
- SCHENKE RALF P.: Kommentar zu Art. 107 GG, in: Sodan Helge (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 4. Aufl., München 2018 (zit. SCHENKE, Kompakt-Kommentar GG, N ... zu Art. 107 GG)
- SCHINDLER BENJAMIN: Verwaltungsmessen, Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Habil. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2010
- SCHLAICH KLAUS/KORIOTH STEFAN: Das Bundesverfassungsgericht; Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 11. Aufl., München 2018
- SCHMID JOHANN MARTIN: Kommentar zu Art. 55 KV-GR, in: BMT Bänziger, Mengiardi, Toller & Partner (Hrsg.): Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006–2009 (zit. SCHMID, Kommentar KV-GR, N ... zu Art. 55 KV-GR)
- SCHMIDT-BLEIBTREU BRUNO/HOFMANN HANS/HENNEKE HANS-GÜNTER: GG; Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018 (zit. BEARBEITER, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N ... zu Art. ... GG)
- SCHMIDT SIEGMAR/SCHÜNEMANN WOLF J.: Europäische Union; Eine Einführung, 2. Aufl., Baden-Baden 2013
- SCHMÖLDERS GÜNTER: Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1970 (zit. SCHMÖLDERS, FINANZPOLITIK)

- Artikel „Finanzpolitik“, in: Kunst Hermann et al. (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Sp. 871 ff. (zit. SCHMÖLDERS, Artikel „Finanzpolitik“)
- SCHÖNENBERGER PETER: Erfolgreiches St. Galler Modell zur Verschuldungsbegrenzung, in: ST 7–8/1995, S. 585 ff.
- SCHULER MICHAEL/AESCHLIMANN STEPHAN: Besteht Anpassungsbedarf bei der Schuldenbremse des Bundes, in: Die Volkswirtschaft 7/2019, S. 32 ff.
- SCHWEIZER RAINER J./MÜLLER RETO PATRICK: Kommentar zu Art. 52 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. SCHWEIZER/MÜLLER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 52 BV)
- SCHWEIZERISCHE BANKGESELLSCHAFT (Hrsg.): Die Schweizer Wirtschaft 1946–1986; Daten, Fakten, Analysen, Zürich 1987 (zit. SCHWEIZERISCHE BANKGESELLSCHAFT, Schweizer Wirtschaft 1946–86)
- SEFEROVIC GORAN: Kommentar zu Art. 189 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid: Basler Kommentar; Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. SEFEROVIC, BaKomm BV, N ... zu Art. 189 BV)
- SEILER CHRISTIAN: Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, in: JZ 14/2009, S. 721 ff. (zit. SEILER, Konsolidierung)
- SEILER HANSJÖRG: Kommentar zu Art. 113 BGG, in: Seiler Hansjörg/von Werdt Nicolas/Güngerich Andreas/Oberholzer Niklaus: Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015 (zit. SEILER, BGG-Komm. Seiler, N ... zu Art. 113 BGG)
- Kommentar zu Art. 89 BGG, in: Seiler Hansjörg/von Werdt Nicolas/Güngerich Andreas/Oberholzer Niklaus: Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015 (zit. SEILER, BGG-Komm. Seiler, N ... zu Art. 89 BGG)
- Kommentar zu Art. 82 BGG, in: Seiler Hansjörg/von Werdt Nicolas/Güngerich Andreas/Oberholzer Niklaus: Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015 (zit. SEILER, BGG-Komm. Seiler, N ... zu Art. 82 BGG)
- Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 491 ff. (zit. SEILER, Gemeinden)
- SEILER HANSJÖRG/VON WERDT NICOLAS/GÜNGERICH ANDREAS/OBERHOLZER NIKLAUS: Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015 (zit. BEARBEITER, BGG-Komm. Seiler, N ... zu Art. ... BGG)
- SELMER PETER: Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL 52/1993, S. 10 ff. (zit. SELMER, Finanzverfassung)
- Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, in: NVwZ 28/2009, S. 1255 ff. (zit. SELMER, Föderalismusreform)

SIEKMANN HELMUT: Kommentar zu Art. 143d GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 143d GG)

- Kommentar zu Art. 110 GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 110 GG)
- Kommentar zu Art. 109a GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 109a GG)
- Kommentar zu Art. 109 GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 109 GG)
- Kommentar zu Art. 105 GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 105 GG)
- Kommentar zu Art. 104b GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N ... zu Art. 104b GG)
- Vorbemerkungen zu Abschnitt X GG, in: Sachs Michael (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 8. Aufl., München 2018 (zit. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N ... zu Vorbemerkungen zu Abschnitt X GG)

SODAN HELGE (Hrsg.): Grundgesetz; Kommentar, 4. Aufl., München 2018 (zit. BEARBEITER, Kompakt-Kommentar GG, N ... zu Art. ... GG)

SOGUEL NILS: Finanzmanagement des öffentlichen Sektors, Einleitung, in: Ladner Andreas et al. (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013, S. 559 ff.

STAUFFER THOMAS: Kommentar zu Art. 126, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; Kommentar, 2 Bde., 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. STAUFFER, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., N ... zu Art. 126 BV)

- Instrumente des Haushaltsausgleichs; Ökonomische Analyse und Rechtliche Umsetzung, Diss. St. Gallen, Basel/Genf/München 2001, PIFF, Bd. 31 (zit. STAUFFER, Instrumente)

STAUFFER THOMAS/CAVELTI ULRICH: Kommentar zu Art. 183 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 183 BV)

- Kommentar zu Art. 167 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 167 BV)

STAUFFER THOMAS/VALLENDER KLAUS A.: Kommentar zur Art. 126 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 126 BV)

- STEINMANN GEROLD: Kommentar zu Art. 34 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. STEINMANN, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 34 BV)
- STURM ROLAND: Die Schuldenbremse in den deutschen Ländern, in: Biwald Peter/Bussjäger Peter/Pitlik Hans/Schratzenstaller Margit (Hrsg.): Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat, Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze, Wien/Graz 2011, S. 176 ff.
- TANNER JAKOB: Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft; Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Diss. Zürich 1986
- THALMANN HANS RUDOLF: Kommentar zu § 133 aGG-ZH, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter (Hrsg.): Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000 (zit. THALMANN, Kommentar aGG-ZH, N ... zu § 133 aGG-ZH)
- THIEME WERNER: Der Haushaltsvollzug in der Verwaltungswissenschaft, in: Mäding Heinrich (Hrsg.): Haushaltsplanung- Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle; XI. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986, Baden-Baden 1987, S. 153 ff.
- THYE MARIUS: Der Stabilitätsrat; Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern, Diss. Hamburg, Tübingen 2014, Neue Staatswissenschaften, Bd. 15
- TSCHANNEN PIERRE: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016
- Kommentar zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid: Basler Kommentar; Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. TSCHANNEN, BaKomm BV, N ... zu Art. 34 BV)
 - Kommentar zu Art. 163 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. TSCHANNEN, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 163 BV)
- UMBACH DIETER C.: Vorbemerkungen zu § 63 ff. BVerfGG, in: Umbach Dieter C./Clemens Thomas/Dollinger Franz-Wilhelm (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz; Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2. Aufl., Heidelberg 2005 (zit. UMBACH, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu §§ 63 ff. BVerfGG)
- UMBACH DIETER C./CLEMENS THOMAS/DOLLINGER FRANZ-WILHELM (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz; Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2. Aufl., Heidelberg 2005 (zit. BEARBEITER, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N ... zu § ... BVerfGG)
- ULSENHEIMER KLAUS: Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung“, Diss. Bonn, Stuttgart 1969

- VALLENDER KLAUS A.: Schuldenbremse Bund, in: Waldmeier David/Mäder Beatrice (Hrsg.): Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz, Bern 2015 (zit. VALLENDER, Schuldenbremse), S. 37 ff.
- Vorbemerkungen zur Finanzordnung, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. VALLENDER, St. Galler Kommentar, N ... zu Vorbemerkungen zur Finanzordnung)
 - Finanzhaushaltsrecht; Bund – Kantone – Gemeinden, Bern/Stuttgart 1983, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Bd. 36 (zit. VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht)
- VALLENDER KLAUS A./WALDMEIER DAVID: Mehr Kontinuität für die Schuldenbremse, in: AJP 12/2017, S. 1486 ff. (zit. VALLENDER/WALDMEIER, Kontinuität)
- Insolvenzprävention in der Schweiz: Ziele und Instrumente, in: AJP 11/2013, S. 1600 ff. (zit. VALLENDER/WALDMEIER, Insolvenzprävention)
- VATTER ADRIAN: Das politische System der Schweiz, 2. Aufl., Baden-Baden 2016
- VEREIN ZÜRCHERISCHER GEMEINDESCHREIBER UND VERWALTUNGSBEAMTER (Hrsg.): Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000 (zit. THALMANN, Kommentar aGG-ZH, N ... zu § ... aGG-ZH)
- VOGEL KLAUS/WALDHOF CHRISTIAN: Vorbemerkungen zu Art. 104a-115 GG, in: Kahl Wolfgang/Waldhoff Christian/Walter Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 19 Bde., Heidelberg 1950- (zit. VOGEL/WALDHOF, Bonner Komm. GG, N ... zu Vorbemerkungen zu Art. 104a-115 GG)
- VON ARNIM HANS HERBERT: Finanzzuständigkeit, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl., Heidelberg 2008, S. 837 ff.
- VON CASTELBERG GUIDO: Politik des billigen Geldes in der Schweiz, Diss. Zürich, Arosa 1951
- VON MANGOLDT HERMANN/KLEIN FRIEDRICH/STARCK CHRISTIAN (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 7. Aufl., München 2018 (zit. BEARBEITER, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N ... zu Art. ... GG)
- VON MÜNCH INGO/KUNIG PHILIP (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 2 Bde., 6. Aufl., München 2012 (zit. BEARBEITER, Kommentar Münch/Kunig, N ... zu Art. ... GG)
- VON MÜNCH INGO/MAGER UTE: Staatsrecht I; Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, 8. Aufl., Stuttgart 2016
- VON RECHENBERG ANDREA: Kommentar zu Art. 35 KV-GR, in: BMT Bänziger, Mengiardi, Toller & Partner (Hrsg.): Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006–2009 (zit. VON RECHENBERG, Kommentar KV-GR, N ... zu Art 35 KV-GR)

- VON WYSS MORITZ: Kommentar zu Art. 159 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung; St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. VON WYSS, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. 159 BV)
- VOSSKUHLE ANDREAS: Kommentar zu Art. 93 GG, in: von Mangoldt Hermann/Klein Friedrich/Starck Christian (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz; Kommentar, 3 Bde., 7. Aufl., München 2018 (zit. VOSSKUHLE, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N ... zu Art. 93 GG)
- WALDHOFF CHRISTIAN: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz, Diss. München 1997, Münchener Universitätschriften, Bd. 121 (zit. WALDHOFF, Verfassungsrechtliche Vorgaben)
- Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, S. 813 ff. (zit. WALDHOFF, Grundzüge)
- WALDHOFF CHRISTIAN/DIETERICH PETER: Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, in: ZG 24/2009, S. 97 ff.
- WALDMANN BERNHARD: Kommentar zur Art. 120 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (Hrsg.): Basler Kommentar; Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. WALDMANN, BaKomm BGG, N ... zu Art. 120 BGG)
- Kommentar zur Art. 89 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (Hrsg.): Basler Kommentar; Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. WALDMANN, BaKomm BGG, N ... zu Art. 89 BGG)
 - Kommentar zu Art. 89 BGG, in: Seiler Hansjörg/von Werdt Nicolas/Güntherich Andreas/Oberholzer Niklaus: Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015 (zit. WALDMANN, BGG-Komm. Seiler, N ... zu Art. 89 BGG)
 - Kommentar zu Art. 82 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (Hrsg.): Basler Kommentar; Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. WALDMANN, BaKomm BGG, N ... zu Art. 82 BGG)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID: Basler Kommentar; Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BEARBEITER, BaKomm BV, N ... zu Art. ... BV)
- WALDMEIER DAVID: Insolvenz selbstständiger Verwaltungseinheiten von Bund und Kantonen, Unter besonderer Berücksichtigung staatlicher Einstandspflichten, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2018 (zit. WALDMEIER, Insolvenz)
- Sonderhaushalte – „Schattenstaat“ ausserhalb der Schuldenbremse, in: AJP 6/2016, S. 725 ff. (zit. WALDMEIER, Sonderhaushalte)
- WALDMEIER DAVID/MÄDER BEATRICE: Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz, Bern 2015, Schriftenreihe Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Bd. 111

- WEBER-DÜRLER BEATRICE/KUNZ-NOTTER PANDORA: Kommentar zu Art. 25a VwVG, in:
Auer Christoph/Müller Markus/Schindler Benjamin (Hrsg.): Kommentar zum
Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019 (zit.
WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, Kommentar VwVG, N ... zu Art. ... VwVG)
- WEBER MAX: Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen, Bern 1969
- WENDT RUDOLF: Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul
(Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI,
3. Aufl., Heidelberg 2008, S. 875 ff.
- WIDMER PAUL: Bundesrat Arthur Hoffmann; Aufstieg und Fall, Zürich 2017
- YERLY NADIA: The Political Economy of Budget Rules in the twenty-six Swiss Cantons,
Fribourg 2013
- ZEN-RUFFINEN PIERMARCO: L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral,
in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.): Verfassungs-
recht der Schweiz, Zürich 2001, S. 349 ff.

Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Die Materialien werden – wenn im folgenden Verzeichnis so gekennzeichnet – mit der kursiv gesetzten Kurzbezeichnung und der Seitenangabe zitiert.

Eidgenössische Dokumente

Botschaft Erleichterungen und Entlastung: Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts vom 26. August 2020, BBl 2020 6985 ff.

Botschaft Voranschlag 2021: Botschaft zum Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024 vom 19. August 2020

Bericht EFK 2019: Jahresbericht 2019 der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) von Mai 2020

Botschaft Nachtrag Voranschlag 2020: Botschaft über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2020 vom 20. Mai 2020

Botschaft Staatsrechnung 2019: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2019 vom 20. März 2020, Bd. 1–2B

Bericht FinDel 2019: Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2019 vom 17. März 2020, BBl 2020 9599 ff.

Botschaft Vereinfachung und Optimierung: Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes) vom 27. November 2019, BBl 2019 349 ff.

Umfassender Prüfbericht Bundesrechnung 2018: Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2018 der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 21. Juni 2019

Bericht EFK 2018: Jahresbericht 2018 der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) von Mai 2019

Botschaft Staatsrechnung 2018: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2018 vom 22. März 2019, Bd. 1–2B

Botschaft Staatsrechnung 2017: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2017 vom 16. März 2018, Bd. 1–2B

Gutachten Ergänzung Schuldenbremse: Expertengruppe Schuldenbremse (Hrsg.): Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse vom 28. August 2017

Working Paper EFV: Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2046, Working Paper der EFV Nr. 21, März 2017

- Botschaft Staatsrechnung 2016*: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2016 vom 22. März 2017, Bd. 1–4
- Botschaft Staatsrechnung 2015*: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2015 vom 23. März 2016, Bd. 1–4
- Haushalt- und Kreditrecht, Übersicht und Einführung*, herausgegeben von der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern 2016, <http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/theme/finanzpolitik_grundlagen/haushalt_kreditrecht.html> (Stand am 1. Oktober 2020)
- Botschaft Staatsrechnung 2014*: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2014 vom 25. März 2015, Bd. 1–4
- Botschaft Optimierung Rechnungslegungsmodell*: Botschaft zur Optimierung des Rechnungslegungsmodells (NRM) vom 12. November 2014, BBl 2014 9329 ff.
- Botschaft Staatsrechnung 2013*: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2013 vom 26. März 2014, Bd. 1–4
- Bericht EFK 2013*: Jahresbericht 2013 der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) von April 2014
- Bericht Erfahrungen Schuldenbremse*: Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven. Bericht des Bundesrates vom 29. November 2013
- Die Schuldenbremse – eine Erfolgsgeschichte*. Faltblatt herausgegeben vom Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 2012
- Überblick EFK*: Eidgenössische Finanzkontrolle (Hrsg.): Überblick über die Stellung und Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Bern 2010
- Botschaft Massnahmenpaket Finanzsystem*: Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems vom 5. November 2008, BBl 2008 8943 ff.
- Botschaft Ergänzungsregel Schuldenbremse*: Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (FHG-Revision) vom 19. September 2008, BBl 2008 8491 ff.
- Bericht SPK-N Pa.Iv. Finanzreferendum*: Parlamentarische Initiative. Einführung eines Finanzreferendums, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. November 2007, BBl 2007 8371 ff.
- Botschaft Totalrevision FHG 2005*: Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 24. November 2004, BBl 2005 5 ff.
- Bericht SPK-N Pa.Iv. Demokratische Kontrolle*: Parlamentarische Initiative. Die Demokratische Kontrolle sichern. Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 25. März 2004, BBl 2004 2779 ff.

- Botschaft Entlastungsprogramm 2003*: Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) vom 2. Juli 2003, BBl 2003 5615 ff.
- Botschaft Staatsrechnung 2002*: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2002 vom 26. März 2003
- Botschaft Neue Finanzordnung*: Botschaft über die neue Finanzordnung vom 9. Dezember 2002, BBl 2003 1531 ff.
- Bericht FLAG*: Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Nationalrates zum Bericht des Bundesrates über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 21. und 22. August 2002, BBl 2002 7810 ff.
- Botschaft NFA*: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291 ff.
- Botschaft Staatsrechnung 2000*: Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2000 vom 4. April 2001
- Botschaft Bundesrechtspflege*: Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202 ff.
- Zusatzbericht Schuldenbremse*: Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse vom 10. Januar 2001, BBl 2001 2387 ff.
- Botschaft Schuldenbremse*: Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000, BBl 2000 4653 ff.
- Botschaft Stabilisierungsprogramm 1998*: Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998 vom 28. September 1998, BBl 1999 4 ff.
- Botschaft Revision FKG 1998*: Botschaft betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 22. Juni 1998, BBl 1998 4703 ff.
- Botschaft Haushaltziel 2001*: Botschaft zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltausgleich (Haushaltziel 2001) vom 16. Juni 1997, BBl 1997 IV 203 ff.
- Botschaft Neue Bundesverfassung*: Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff.
- Botschaft Änderung FKG 1994*: Botschaft zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes vom 30. März 1994, BBl 1994 II 721 ff.
- Botschaft Sanierungsmassnahmen 1993*: Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt vom 4. Oktober 1993, BBl 1993 IV 293 ff.
- Botschaft Sanierungsmassnahmen 1992*: Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt vom 25. März 1992, BBl 1992 III 349 ff.
- Botschaft Totalrevision FHG 1988*: Botschaft zu einem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 24. August 1988, BBl 1988 III 829 ff.

Botschaft Staatsrechnung 1985: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung der schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1985 vom 9. April 1986

Bericht FinDel 1983: Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1983 an die Finanzkommission des Nationalrates und des Ständerates vom 26. April 1984, BBl 1984 II 309 ff.

Botschaft Weiterführung Finanzordnung 1980: Botschaft über die Weiterführung der Finanzordnung und die Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 8. Dezember 1980, BBl 1981 I 20 ff.

Botschaft Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe: Botschaft über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe vom 16. Januar 1980, BBl 1980 I 1113 ff.

Botschaft Bundesfinanzreform 1978: Botschaft zur Bundesfinanzreform 1978 vom 15. März 1978, BBl 1978 I 849 ff.

Botschaft Neuordnung Finanzrecht 1976: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanz- und Steuerrechts des Bundes vom 24. März 1976, BBl 1976 I 1384 ff.

Botschaft Verbesserung Bundeshaushalt 1975: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 8. Januar 1975, BBl 1975 I 334 ff.

Botschaft Gleichgewicht im Bundeshaushalt 1974: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt vom 3. April 1974, BBl 1974 I 1309 ff.

Botschaft Weiterführung Finanzordnung 1970: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes vom 14. Dezember 1970, BBl 1970 II 1581 ff.

Botschaft Finanzordnung 1969: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Finanzordnung des Bundes vom 10. September 1969, BBl 1969 II 749 ff.

Botschaft FHG: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 21. Februar 1968, BBl 1968 I 471 ff.

Botschaft FKG: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle vom 25. November 1966, BBl 1966 II 708 ff.

Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1957: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 1. Februar 1957, BBl 1957 I 505 ff.

Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1953: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 20. Januar 1953, BBl 1953 I 93 ff.

Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948, BBl I 309 ff.

Bericht Rechnungskammer: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Frage der Aufstellung einer eidgenössischen Rechnungskammer vom 10. Dezember 1900, BBl 1900 IV 879 ff.

Botschaft Budget 1849: Bericht über die Aufstellung des Budgets für 1849 und des Vermögens-Status auf den 31. Dezember 1848, BBl 1849 II 544 ff.

Kantonale Dokumente

Bericht Finanzkontrolle Zürich 2019: Bericht der Finanzkontrolle des Kantons Zürich über ihre Tätigkeiten 2019 (gemäss § 22 des Finanzkontrollgesetzes) vom 30. April 2020, <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/kantonsrat/finanzkontrolle/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht_2019.pdf> (Stand am 1. Oktober 2020)

Erläuterungen Streichung Schwankungsreserve SZ: Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt – Streichung der Schwankungsreserve, Erläuternder Bericht des Finanzdepartements des Kantons Schwyz zur Vernehmlassungsvorlage vom 21. August 2017, <https://www.sz.ch/public/upload/assets/30268/B_FHG.pdf> (Stand am 1. Oktober 2020)

Vernehmlassungsbericht Finanzhaushaltsgesetz NW: Gesetz über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz); Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Gemeindefinanzhaushaltsgesetz), Vernehmlassungsbericht des Regierungsrats des Kantons Nidwalden, 13. Januar 2009, <https://www.nw.ch/_docn/19578/bericht_vernehmlassung_fhg_gemfhg.pdf> (Stand am 1. Oktober 2020)

Botschaft Staatsverwaltungsgesetz St. Gallen: Botschaft und Entwurf des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat über das Staatsverwaltungsgesetz vom 9. März 1993, ABl SG 1993 758 ff.

Botschaft Voranschlag St. Gallen 1930: Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat über die Voranschläge der Einnahmen und Ausgaben der St. Gallischen Staatskasse für das Jahr 1930 vom 11. Oktober 1929, ABl SG 1929 905 ff.

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch HRM2: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2), Nachgeführte Fassung 2017, <<http://www.srs-csppc.ch>> (Stand am 1. Oktober 2020)

Dokumente Deutschland

BT-Drs. 19/20000: Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), 17.06.2020

BT-Drs. 19/18109: Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG), 24.03.2020

BT-Drs. 19/18108: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Beschluss des Bundestages gemäss Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, 24.03.2020

BT-Drs. 19/18100: Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020), 23.03.2020

Finanzbericht 2020: Finanzbericht 2020 des Bundesministeriums der Finanzen, Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, August 2019

BT-Drs. 18/11131: Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), 13.02.2017

Bericht Schuldenregel: Wirtschaftspolitische Aspekte der neuen Schuldenregel, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht April 2011

BR-Drs. 262/09: Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), 24.03.09

BT-Drs. 16/12410: Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), 24.03.09

Statistiken

KAMMERER, PATRICK ET AL. (Hrsg.): Historische Statistik der Schweiz Online,
<www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php> (Stand am 1. Oktober 2020) (zit. HSSO,
Sachkapitel, Tabellen Nr.)

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ABl SG	Amtsblatt des Kantons St. Gallen (St. Gallen)
ABl ZH	Amtsblatt des Kantons Zürich (Zürich)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2012 C 326/01
a.M.	anderer Meinung
aArt.	frühere Fassung des entsprechenden Gesetzesartikels
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1999 2556 ff.)
aGG-ZH	Gemeindegesezt vom 6. Juni 1926 des Kantons Zürich
aGOG-SZ	Gesezt über die Organisation der Gemeinden und Bezirkes des Kantons Schwyz (Gemeindeorganisationsgesezt) vom 29. Oktober 1969
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Lachen)
Amtl. Bull. NR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Nationalrat
Amtl. Bull. SR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Ständerat
Art.	Artikel
Art115V	Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunktur-komponente nach § 5 des Artikel 115-Gesezt (Artikel 115-Verordnung) vom 09.06.2010 (BGBl. 2010 I 790 ff.)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bern)
BDLF	Banque de données de la législation fribourgeoise
BGBL	Bundesgeseztblatt (Köln)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesezt über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBl. 1969 I 1284 ff.)

BIP	Bruttoinlandprodukt
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BR (GR)	Bündner Rechtsbuch
BR-Drs.	Drucksache Bundesrat (Köln)
BSP	Bruttosozialprodukt
Bst.	Buchstabe
BStR	Basler Studien zur Rechtswissenschaft (Basel)
BT-Drs.	Drucksache Deutscher Bundestag (Köln)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVerfGE	Entscheidungen des (deutschen) Bundesverfassungsgerichts (Tübingen)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BverfGG) vom 12.03.1951 (BGBl. 1993 I 1473 ff.)
bzw.	beziehungsweise
CRG-ZH	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006 des Kantons Zürich (LS 611)
CST	Cour constitutionnelle
DEVW	Deutsches, Europäisches und Vergleichendes Wirtschaftsrecht (Baden-Baden)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft (Stuttgart)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Köln)
E.	Erwägung(en)
E-BB	Entwurf zum Bundesbeschluss
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EGV-SZ	Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz (Schwyz)
et al.	et alii = und weitere
EU	Europäische Union

EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union, ABl. 2012 C 326/01
f./ff.	und folgende
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz) vom 20.12.2001 (BGBl. 2001 I 3955 ff.)
FAG-ZH	Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 12. Juli 2010 (LS 132.1)
FCV-ZH	Finanzcontrollingverordnung (FCV) vom 5. März 2008 des Kantons Zürich (LS 611.2)
FDK	Finanzdirektorenkonferenz, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
FHG 1989	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 6. Oktober 1989 (AS 1990 985 ff.)
FHG 1968	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968 (AS 1969 291 ff.)
FHG-FR	Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) des Kantons Freiburg (BDLF 610.1)
FHG-NW	Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Nidwalden vom 21. Oktober 2009 (NG 511.1)
FHG-OW	Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010 des Kantons Obwalden (GDB 610.1)
FHG-SZ	Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013 des Kantons Schwyz (SRSZ 144.110)
FHG-BG-SZ	Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994 (SRSZ 153.100)
FHV	Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FHV-SG	Finanzhaushaltsverordnung des Kantons St. Gallen vom 17.12.1996 (sGS-SG 831.1)
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2)
FinDel	Finanzdelegation
FkF	Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (Solothurn)

FKG	Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz) vom 28. Juni 1967 (SR 614.0)
Fn	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
G 115	Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz) vom 10.08.2009 (BGBl. 2009 I 2702 ff.)
GDB	Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden
GemG-VS	Gemeindegesezt vom 5. Februar 2004 des Kantons Wallis (SGS VS 175.1)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949
GG-ZH	Gemeindegesezt vom 20. April 2015 des Kantons Zürich (LS 131.1)
GOG-SZ	Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirkes des Kantons Schwyz (Gemeindeorganisationsgesetz) vom 15. Oktober 2017 (SRSZ 152.100)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) vom 12.09.1950 (BGBl. 1975 I 1077 ff.)
Habil.	Habilitation
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19.08.1969 (BGBl. 1969 I 1273 ff.)
i.c.	in casu = im vorliegenden Fall
i.e.	id est = das ist, das heisst
i.e.S.	im engeren Sinne
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JZ	Juristen-Zeitung (Tübingen)
KonsHilfG	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz) vom 10.08.2009 (BGBl. 2009 I 2702 ff.)
KV-AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)
KV-FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2014 (BDLF 10.1)
KV-GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)

KV-JU	Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101)
KV-NW	Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (NG 111)
KV-SG	Verfassung des Kantons St. Gallen (KV) vom 10.06.2001 (sGS-SG 111.1)
KV-SZ	Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100)
KV-VD	Constitution du Canton de Vaud (Cst VD) du 14 avril 2003 (RSV 101.01)
KV-ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
LeGes	LeGes – Gesetzgebung und Evaluation, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (Bern)
LJC-VD	Loi sur la juridiction constitutionnelle du 5 octobre 2004 (RSV 173.32)
LS	Loseblattsammlung des Zürcher Rechts
m.E.	meines Erachtens
MFHG	Musterfinanzhaushaltsgesetz für Kantone und Gemeinden
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
m.w.Verw.	mit weiteren Verweisen
N	Note(n), Randnote(n)
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (München)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (München)
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
OGVE	Obwaldner Gerichts- und Verwaltungsentscheide (Sarnen)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParLG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
recht	recht, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis (Bern)
RIG-SG	Gesetz über Referendum und Initiative des Kantons St. Gallen vom 27.11.1967 (sGS 125.1)

RLV-ZH	Rechnungslegungsverordnung (RLV) vom 29. August 2007 des Kantons Zürich (LS 611.1)
Rs.	Rechtssache
RSJU	Recueil systématique de la législation jurassien
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
S.	Seite
SanG	Sanierungshilfegesetz vom 14.08.2017 (BGBl. 2017 I 3122 ff.)
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SR 742.31)
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (Basel)
SchGG	Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom 4. Dezember 1947 (SR 282.11)
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1)
SFF	Schriftenreihe Finanzwissenschaft und Finanzrecht (St. Gallen)
SG	Kanton St. Gallen
SGBöR	St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht (St. Gallen)
sGS-SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS-VS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH (Luxemburg)
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	sogenannt(e)
Sp.	Spalte
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
ST	Der Schweizer Treuhänder, Monatsschrift für Wirtschaftsprüfung, Rechnungswesen, Unternehmens- und Steuerberatung (Zürich)
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967 (BGBl. 1967 I 582 ff.)

StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz) vom 10.08.2009 (BGBl. 2009 I 2702 ff.)
StBG-ZH	Staatsbeitragsgesetz des Kantons Zürich vom 1. April 1990 (LS 132.2)
StVG-SG	Staatsverwaltungsgesetz des Kantons St. Gallen vom 16.06.1994 (sGS SG 140.1)
SZ	Kanton Schwyz
VD	Kanton Waadt
VerfGH Bln	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
vgl.	vergleiche
vp	Verwaltungs-Praxis (Solothurn)
VRG-ZH	Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vom 24. Mai 1959 des Kantons Zürich (LS 175.2)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Berlin)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (Bern)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zürich)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (München)
z.G.	zum Ganzen
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	Zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Basel)

Einführung

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist die Tatsache, dass der Rechtsschutz im öffentlichen Finanzhaushaltsrecht quasi inexistent ist und die Durchsetzung von Fiskal-, Haushalts- und Schuldenbegrenzungsregeln auf dem juristischen Weg im Sand verläuft. Die Steuerung des Haushalts erfolgt in erster Linie politisch, mittels übergeordneten Fiskalregeln in Verfassung und Gesetz und in Anwendung der Verfahrensvorschriften zu deren Umsetzung. Trotzdem sind von den Rändern her juristische Wege zur Durchsetzung erkennbar.

Diese gilt es vorliegend – nach eingehender Untersuchung der hauptsächlichen Steuerungsmechanismen des Haushaltsrechts – herauszuarbeiten. In diesem Sinne ist die Arbeit auch eine Entdeckungsreise. Zunächst gilt es, mittels Untersuchung der rechtlichen Ausgestaltungsvarianten der Steuerungsmittel und die verschiedenen Methoden zur Durchsetzung von Schuldenbremsen und Fiskalregeln näher auszuleuchten. Dadurch soll schliesslich die Frage beantwortet werden können, ob ein Ausbau von rechtlichen Instrumenten zur Durchsetzung einerseits möglich und andererseits sinnvoll ist.

Behandelt werden die Normen im öffentlichen Finanzhaushaltsrecht, wobei der Schwerpunkt auf der Schuldenbremse des Bundes liegt. Weiteren Beizug erfahren ausgewählte kantonale Fiskalregeln, um eine gewisse Breite von Durchsetzungsvarianten darzustellen. Sie dienen als illustrative Beispiele und sind ähnlich oder eben gerade anders ausgestaltet. Ausgelassen wird hingegen der Bereich der Finanzreferenden und ihre (teilweise) disziplinierende Wirkung auf die Ausgabengestaltung des Gemeinwesens sowie die Wechselwirkung mit den Fiskalregeln der Kantone.

Der Begriff „Fiskalregel“ bedeutet allgemein eine „dauerhafte Beschränkung der Fiskalpolitik, typischerweise definiert in Form eines (einfachen) Indikators der gesamten Finanzlage“.¹ In dieser Definition wird er auch in der vorliegenden Arbeit verwendet. Er umfasst die schweizerische sowie auch die bundesdeutsche Schuldenbegrenzungsregel – gemeinhin als „Schuldenbremsen“ bekannt –, ebenso wie die kantonalen Regeln zum Ausgleich des Finanzhaushalts oder zum Abbau von Bilanzfehlbeträgen und der Verschuldung. Die Verwendung des Begriffs ist im Allgemeinen nicht einheitlich; ebenso wie der Begriff

¹ MARTI LOCHER, S. 14.

an sich. Er definiert insbesondere nicht, welche Grenzen der Verschuldung anvisiert werden sollen und auch nicht den Weg, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Eine besonders weit verstandene Bedeutung des Begriffs „Fiskalregel“ beschreibt damit generell „institutionelle Regelbindungen für die Finanzpolitik“.² Der Begriff „Schuldenbremse“ dagegen entstammt der schweizerischen Gesetzgebung und hat auch in Deutschland – aufgrund der Anlehnung an den Schweizer Mechanismus auf Bundesebene – Eingang in den Sprachgebrauch und in die Literatur gefunden. Nicht alle Fiskalregeln sind Schuldenbremsen im vorliegend gemeinten Sinn. Gemeinhin werden in der Schweiz unter Schuldenbremsen die Instrumente zur Verschuldungsbegrenzung subsumiert. Der Begriff ist allerdings enger zu fassen: Schuldenbremsen sind Fiskalregeln, welche den diskretionären Spielraum von Parlamenten und Regierungen bei der Haushaltsführung einschränken. Darunter fallen grundsätzlich vier verschiedene Varianten der Ausgestaltung, welche auch kombinierbar sind: eine Budgetausgleichsregel (Defizitregel), eine Ausgabenregel, eine Einnahmenregel sowie eine Schuldenregel.³ Entscheidend für die Differenzierung sind die rechtlich normierten Grundregeln und ihre gesetzmässig ausgestalteten prozeduralen Bestimmungen. Allen Regeln gemeinsam ist, dass sie eine über die Zeit hinweg tragfähige und verlässliche Finanzpolitik anstreben, indem sie den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger eingrenzen und an institutionelle Mechanismen binden.⁴

Schuldenbremsen (und Fiskalregeln) sind gleichzeitig auch Verfassungsprinzipien im Sinne nicht direkt anwendbarer Maximen. Sie geben als Prinzipien keine Handlungsanweisung für den Einzelfall vor. Sie geben eine Richtung an, bestimmte Entscheidungen jedoch können nicht aus ihnen direkt gefolgert werden.⁵ Die Schuldenbremse als Prinzip ist eine nicht direkt anwendbare Vorschrift. Allerdings können Verfassungsprinzipien – verstanden als allgemeine Maximen – durchaus eine Rolle in der Rechtsanwendung spielen. Sie sind geeignet, rechtliche Entscheidungen anzuleiten und im Sinne eines Optimierungsgebots direkt Einfluss zu nehmen.⁶ Unter diesem Aspekt sind die Fiskalregeln – und mithin auch die Schuldenbremsen – auch für die vorliegende Untersuchung in Bezug auf deren Durchsetzung zu betrachten.

² Botschaft Ergänzungsregel Schuldenbremse, S. 8525.

³ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 91.

⁴ Vgl. Botschaft Ergänzungsregel Schuldenbremse, S. 8525.

⁵ ENGI, S. 63.

⁶ ENGI, S. 64.

Wo nicht anders oder speziell erwähnt, beziehen sich die Ausführungen auf das schweizerische Haushaltsrecht der Bundesebene, im Besonderen auf die Schuldenbremsenbestimmung in der Bundesverfassung und auf die entsprechende Ausführungsgesetzgebung. Als Kernelement in Bezug auf die Durchsetzung der Schuldenbremsenmechanismen fungiert in der vorliegenden Arbeit der Rechtsvergleich mit der deutschen Bundesebene. Die bundesdeutschen Normen wurden aus mehreren Gründen als Vergleichsobjekt für tauglich erachtet und hinzugezogen. Einerseits ist die bundesdeutsche Regelung von der schweizerischen Schuldenbremse aus gesehen die „nächste Fremde“. Die Schuldenbremse der Schweiz diene denn auch explizit als Vorbild für die bundesdeutsche Fiskalregel und funktioniert auf den ersten Blick sehr ähnlich. Erst bei näherer Betrachtung zeigen sich Eigenheiten und Differenzen in der detaillierten Ausgestaltung des bundesdeutschen Pendants. Insbesondere die mit ihr einhergegangenen Einführungs- und Durchführungsgesetzgebung zeigt wesentliche Unterschiede, die nicht zuletzt auch in der andersartigen Ausgestaltung des Föderalismus begründet liegen. Diese verdienen näherer Erläuterung. Andererseits liegen die Gründe für das gewählte Vorgehen auch im Fehlen anderer Vergleichsobjekte: Zwar kennen viele weitere Staaten Fiskalregeln, für einen konkreten Vergleich sind sie jedoch als nicht geeignet befunden worden. Teilweise liegt dies an wesentlich unterschiedlichen Ansätzen, teilweise an der ihnen zugrunde liegenden andersartigen Staatsform und nicht zuletzt an erheblich divergierenden praktischen Ergebnissen im Zustand der öffentlichen Haushalte. Erwähnung finden soll immerhin die Durchsetzung von Fiskal- und Haushaltsnormen im Staatenverbund: Das EU-Haushaltsverfahren innerhalb der Institution der Europäischen Union selbst. Nur am Rande angeschnitten werden die Fiskalregeln auf der Ebene der EU und ihren Mitgliedsstaaten, weil in der vorliegenden Arbeit im Wesentlichen die Durchsetzungsmechanismen *innerhalb* eines Staatsgebildes im Vordergrund stehen und weniger die ebenen-übergreifende Durchsetzung von höherrangigen Normen gegenüber teilnehmenden Staaten eines Verbundes oder einer Föderation.

Ein weiterer Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Haltung, dass geordnete Staatsfinanzen im Allgemeinen und die Vermeidung übermässiger Staatsverschuldung im Besonderen für die Funktionsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit eines Staates zentral sind.⁷ Die untergeordneten, historischen Teiluntersuchungen zum Bundeshaushalt und zur Verrechtlichung der Haushaltsführung in der Schweiz führen im Ergebnis ebenfalls zu diesem

⁷ Vgl. RICHLI, Rechtliche Schranken, S. 551.

Schluss. Dazu ist im Teil über die Geschichte und Entwicklung der Schuldenbremse eine Umkehr der Chronologie angezeigt. Dargestellt wird „Geschichte von vorne“ in drei Blöcken. Als erstes ist der aktuellste Abschnitt mit dem vorläufigen Abschluss der Verrechtlichung der Haushaltsführung hin zur heute gültigen Schuldenbremse von 1999 darzustellen. Nach diesem vorerst letzten Entwicklungsschritt werden einerseits zunächst die Anfänge der konzentrierten Form von Haushaltsgesetzgebung in den 1960er Jahren und andererseits ein Überblick über die Entwicklung des gesamten Haushalts- und Finanzrechts von der Zeit der Weltkriege bis zur Implementierung der Vorgängernorm der heutigen Schuldenbremse im Jahr 1959 wiedergegeben. Es zeigt sich, dass Verschuldungsnormen und Fiskalregeln meist aus einer zerrütteten Haushaltsvergangenheit oder aus der Angst vor einer solchen künftigen Entwicklung entstehen und ihre Verankerung in der Gesetzeslandschaft finden.

Institutionelle Schranken allein reichen jedoch nicht aus, einen Haushalt ins Lot zu bringen und den Schuldstand zu stabilisieren. Trotzdem können sie ihren Beitrag zur Aufrechterhaltung geordneter Staatsfinanzen leisten. An funktionierenden Haushaltsnormen und Mechanismen zur Durchsetzung von Fiskalregeln besteht ein hochrangiges Interesse. Gleichwohl gilt auch in diesem Bereich, dass bei aller Durchsetzung von Normen die effiziente Führung eines öffentlichen Haushalts keinen Schaden nehmen soll. Der Wunsch nach stärkeren Durchsetzungsmöglichkeiten korrespondiert nicht automatisch mit gleichrangigen Zielen der Finanzpolitik, ja nicht einmal mit sämtlichen Maximen des Finanzrechts. So wie die Statuierung einer Zielnorm allein nicht zur Stabilisierung eines öffentlichen Finanzhaushaltes ausreicht, ist auch die Maximierung der Justiziabilität kein geeignetes Mittel zur Durchsetzung und effektiven Geltung dieser Normen.

Teil A:
Instrumente der
Haushaltspolitik und der
Haushaltsführung

I Die Schuldenbremse

1. Bedeutung der Schuldenbremse für eine regelgebundene Haushaltsführung

1.1. Die Schuldenbremse als Teil der Finanzverfassung

Die rechtswissenschaftliche Lehre fasst den Begriff „Finanzverfassung“ unterschiedlich weit. In der schweizerischen Literatur gilt der Begriff zudem als noch nicht lange eingeführt, unter anderem deshalb, weil die aBV keinen eigenen finanzrechtlichen Abschnitt besass. In der Schweiz wurde und wird mitunter auch von der Finanzordnung gesprochen, wenn die bundesstaatliche Seite der Finanzverfassung gemeint ist.⁸ Einige Autoren plädieren für einen weit verstandenen Begriff. Unter Finanzverfassung sollen alle grundlegenden Normen verstanden werden, die sich auf die Umsetzung der staatlichen Finanzpolitik beziehen. Dazu gehören sowohl die Regelung der Finanzhoheit, der Beschaffung öffentlicher Mittel und der Haushaltsführung als auch die Bereiche des Geld-, Kredit- und Währungswesens.⁹

Ein anderer Teil der Lehre hält einen konzentrierten Begriff für geeigneter. Er vertritt die Ansicht, dass als Finanzverfassung die „Gesamtheit der grundlegenden Normen und Prinzipien, welche die Beschaffung, Verwaltung und Verwendung öffentlicher Mittel regeln“ verstanden werden soll.¹⁰ Diese Ansicht steht in der Tradition der deutschen Finanzrechtslehre, welche sich auf eine engere Fassung des Begriffs „Finanzverfassung“ beruft.¹¹

In tatsächlicher Hinsicht verwirklicht sich eine strikte Trennung von Finanz- und Geldpolitik nur ausnahmsweise. Somit kommen auch ihre rechtlichen Hintergründe und die differenzierten Rechtskonzeptionen selten in ungetrüb-

⁸ VOGEL/WALDHOFF, Bonner Komm. GG, N 29 zu Vorbemerkungen zu Art. 104a-115 GG.

⁹ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNEWICZ, S. 11; LIENHARD/ZIELNEWICZ, S. 20 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3244; KOLLER, Haushalt, S. 41 f.

¹⁰ MATTEOTTI, S. 2235 f.; REICH/PIPPIG, S. 48. Eine Präzisierung nimmt REICH in einer später publizierten Schrift in Bezug auf die Frage vor, ob statt einem materiellen der formelle Verfassungsbegriff massgebend sein soll: REICH, Finanzverfassung, S. 1199.

¹¹ JÖRG, S. 33; ULSENHEIMER, S. 80.

ter Klarheit zum Vorschein. Aus diesem Grund scheint allerdings auch das Argument gültig, dass aus wissenschaftlicher Sicht einer Vermischung nicht weiter Vorschub zu leisten ist.¹²

Die schweizerische Finanzverfassung ist hauptsächlich im 3. Kapitel der BV unter dem Titel „Finanzordnung“ festgehalten.¹³ In diesem Kapitel ist unter anderem der zentrale Artikel zur Haushaltsteuerung des Bundes beheimatet: Die Verfassungsgeber normierten in Art. 126 BV den Auftrag zum Haushaltsausgleich und die sog. Schuldenbremse. Die Schuldenbremse steht am Anfang der Bestimmungen zur Finanzordnung. Der prominente Stellplatz unterstreicht die zentrale Funktion und die Bedeutung, die dem Ausgleichsauftrag und der Schuldenbegrenzung von politischer, rechtlicher und finanzwirtschaftlicher Seite zugemessen wird.

Zusammen mit einer Handvoll weiterer Normen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe bildet Art. 126 BV den Dreh- und Angelpunkt der Finanzverfassung hinsichtlich der Haushaltsführung. Einerseits ergänzen die Bestimmungen zur sog. Ausgabenbremse von Art. 159 Abs. 3 Bst. b und Abs. 4 BV die Bestrebungen zur Eindämmung von ausgabenwirksamen Beschlüssen des Bundesparlaments. In verfahrenstechnischer Hinsicht legt derselbe Artikel in Abs. 3 Bst. c die qualifizierten Zustimmungserfordernisse fest, welche für eine Erhöhung der zulässigen Ausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf gelten.¹⁴ Andererseits vervollständigt die Ausführungsgesetzgebung, insbesondere Art. 13–18 FHG, den materiellen Gesetzesrahmen, welcher von der Schuldenbremse auf Verfassungsebene vorgefasst wird.

Vermag die Schuldenbremse dem Anspruch zu genügen, Teil der Finanzverfassung zu sein? ULSENHEIMER fasst Finanzverfassungsnormen als „tragende Strukturprinzipien“ für die Wirtschaftstätigkeit eines Staats auf.¹⁵ Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich in der BV verdankt zwei Umständen, dass sie nicht mehr nur Teil einer politisch-programmatischen Zielnorm ist. Einerseits besitzt sie gegenüber ihrer Vorgängernorm eine höhere Regelungsdichte und enthält konkrete Vorgaben. Andererseits zeigt der Gesetzgeber damit, dass er parallel zur Verfassungsnorm entsprechende Ausführungsbestimmungen im FHG 1989 erliess, seinen verbindlicheren Gestaltungs- und Umset-

¹² SCHMÖLDERS, Finanzpolitik, S. 3.

¹³ VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 1 zu Vorbemerkungen zur Finanzordnung.

¹⁴ VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 6 zu Vorbemerkungen zur Finanzordnung.

¹⁵ ULSENHEIMER, S. 83 und mit weiteren Verweisen a.a.O. in Fn 125.

zungswillen.¹⁶ Die Finanzverfassung ist Spiegelbild der Staatsverfassung.¹⁷ Die Schuldenbremse als ihr wesentlicher Teilgehalt spiegelt ein charakteristisches Merkmal schweizerischer Staatsauffassung: die traditionelle Skepsis und Zurückhaltung gegenüber weiter entfernten und unüberschaubareren Gebietskörperschaften, insbesondere deren finanziellem Gebaren.¹⁸ Der Staatsbürger entwickelt für das kleinteiligere Gemeinwesen eine schärfere Beobachtungsgabe und kann Verflechtungen darin und finanzielle Auswirkungen daraus besser überblicken.¹⁹ Davon zeugt auch das Vertrauen, welches die Stimmbürger mit zustimmenden Mehrheiten zu Steuer- und Abgabenerhöhungen auf kommunaler und kantonaler Ebene den verantwortlichen Regierungs- und Verwaltungsbehörden schenkt.²⁰ Insofern erfüllt die Schuldenbremse das Merkmal, Teil der Finanzverfassung mit der ihr immanenten verfassungstypischen Geltungskraft zu sein.²¹

1.2. Vorläufiger Abschluss der Verrechtlichung der Haushaltsführung

Einige Marksteine im Verfassungs- und Gesetzesrecht erhellen die Rechtsentwicklung des Bundesfinanzrechts seit dem Zweiten Weltkrieg. Die hier interessierende Schuldenbremse findet ihre Vorläuferin in Art. 42^{bis} aBV. Die darin enthaltene Verpflichtung zum Abbau des Bilanzfehlbetrages wurde 1959 mit der Bundesfinanzordnung statuiert. Das 1968 erlassene FHG 1968 kodifizierte erstmals in der Geschichte der Eidgenossenschaft die bis dahin zerstreut an-

¹⁶ STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 6 zu Art. 126 BV; VALLENDER/WALDMEIER, Insolvenzprävention, S. 1611.

¹⁷ REICH, Finanzverfassung, S. 1199.

¹⁸ KOLLER, Haushalt, S. 63.

¹⁹ HIGY, S. 411.

²⁰ Währenddessen sind die meisten Steuererhebungs Kompetenzen auf Bundesebene provisorischer Natur und Versuche zur definitiven Einführung scheiterten, so bei den beiden wichtigsten Einnahmequellen Direkte Bundessteuer und Mehrwertsteuer (vgl. BIAGGINI, Nachhaltigkeit, S. 108).

²¹ Zur „verfassungstypischen Geltungskraft“ und der Abwendung vom rein dienenden Charakter, aber auch zur Gefahr einer Überhöhung des Status der Finanzverfassung: REICH, Finanzverfassung, S. 1200.

gelegten Budgetregeln zu einem einheitlichen Gesetz. Das FHG 1968 nahm das Gebot zur ausgeglichenen Rechnung auf, zusammen mit der erwähnten Verpflichtung zum Abbau des Bilanzfehlbetrags.²²

Die erwähnten Gebote und (Selbst-)Verpflichtungen waren in der finanzpolitischen Realität weitgehend unbeachtet geblieben und hatten ihrer Verwirklichung sowie einer effektiven Instrumentierung geharrt. Die sich drastisch verschlechternde Haushaltslage in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre allerdings führte zu einem Wiederaufflammen der Auseinandersetzungen mit finanzrechtlichen Grundsätzen auf dem politischen Parkett. Mit dem „Haushaltziel 2001“ wurde zunächst eine Übergangsbestimmung in die Verfassung aufgenommen, bevor die Annahme der Schuldenbremse von Volk und Ständen Ende des Jahres 2001 diese ablöste. Die Bundesversammlung beriet und beschloss parallel zu den letztgenannten Entwicklungsschritten mit den Verfassungsbestimmungen konvergierende Ausführungsnormen im FHG 1989.²³

Die an dieser Stelle kurz umrissene Entwicklung führte zur geltenden materiellrechtlichen Grundlage für eine regelgebundene Haushaltsführung.²⁴ Diese wiederum dient der Verwirklichung einer regelgebundenen Finanzpolitik. Für eine regelgebundene Finanzpolitik sind institutionalisierte Entscheidungsabläufe vorzusehen. Diese sollen einer inkonstanten Finanzpolitik vorbeugen. Kommt es in einer Volkswirtschaft zu einer Störung des Wirtschaftsablaufs (insbesondere konjunkturelle Einbrüche oder Überhitzungen), entsteht zwischen dem Auftreten der Störung und deren Korrektur ein Zeitraum, in dem die Störung ihre Wirkungen – allenfalls unter zeitlicher Beschleunigung – entfalten kann. Diese Zeiträume, sog. Lags, sollen mit gegenläufigen finanzpolitischen Massnahmen verkürzt und die Verunsicherung der Investoren und Konsumenten aufgefangen werden. Zur rechtzeitigen Ergreifung dieser Massnahmen bedarf es bestimmter Indikatorenwerte, welche die institutionalisierten Mechanismen auslösen und steuern.²⁵

Die Schuldenbremse wurde – unter Zugrundelegung der Finanzierungsrechnung – zum eigentlichen Steuerungsinstrument für den Bundeshaushalt.²⁶

²² Art. 2 Abs. 2 FHG 1968: „Sie [die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung] trachten danach, den Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.“ (AS 1969 292).

²³ Für eine ausführliche Geschichte der Schuldenbremse siehe hinten [Teil A Kap. I Ziff. 5](#).

²⁴ STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 4 zu Art. 126 BV.

²⁵ Artikel „Regelgebundene Finanzpolitik“ und „Lag“ in Gabler Wirtschaftslexikon, 19. Aufl., Wiesbaden 2019.

²⁶ Botschaft Totalrevision FHG 2005, S. 50.

Ihre Bestimmungen geben den finanziellen Spielraum für die Ausgaben des Bundes vor; die Einnahmen und die Konjunktur legen diesen konkret fest.²⁷ Die Schuldenbremse bildet in materieller Hinsicht den vorläufigen Abschluss der Verrechtlichungsbestrebungen in der Haushaltsführung.²⁸ Wie dargelegt, erfolgte die eigentliche Anwendung der seit mehreren Jahrzehnten bestehenden Schuldenbegrenzungsregel erst um die Jahrtausendwende. Kernpunkt der Verrechtlichung war die Konkretisierung der politisch-programmatischen Vorgaben aus der Verfassung in für die Adressaten fassbaren Rechtsnormen. Die Rechtsentwicklung der Schweiz war Teil eines – mit dem Auftreten von Staatsschuldenkrisen einhergehenden und verstärkten – weltweiten Trends der Implementierung von Budgetregeln. Wohin diese Entwicklung der Verrechtlichung und Regelbindung von Haushalten führen wird, ist naturgemäss unklar. Der Fokus dürfte auf die Kombination von möglichst nachhaltigen Staatsfinanzen und der Wahrung einer finanzpolitischen Flexibilität in ökonomischen Ausnahmesituationen zu liegen kommen.²⁹ Weitere Aspekte sind die Anpassung der Finanzplanung und der Budgetierung an geänderte Rahmenbedingungen sowie die Durchsetzung und Überwachung der Fiskalregeln.³⁰

Die aktuellen (weltweiten) Entwicklungen im Gesundheitsbereich (Pandemie) und deren Implikationen auf die ökonomischen Grundlagen der Fiskalpolitik dürften den ersten grossen Stresstest für die vielen neu eingeführten Fiskalregeln darstellen. Angesichts der massiven staatlichen Einflussnahme dürfte sich zeigen, ob insbesondere die Flexibilität in Ausnahmesituationen richtig ausgeschöpft und nach Inanspruchnahme der Ausnahmeregeln wieder zur Normalität zurückgefunden werden kann oder ob die Politik sogar Schritte vom skizzierten Abschluss der Verrechtlichung zurück für angezeigt hält und durchsetzt.

²⁷ Botschaft Totalrevision FHG 2005, S. 19.

²⁸ STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 4 zu Art. 126 BV.

²⁹ SCHAECHTER/KINDA/BUDINA/WEBER, S. 27.

³⁰ SCHAECHTER/KINDA/BUDINA/WEBER, S. 28. Besonders der letzte Punkt dürfte für das Schweizer Recht – aufgrund der weitgehend fehlenden rechtlichen Überprüfungsbefugnisse – von Interesse sein: vgl. BOLZ/BLASER, S. 195; STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 8 zu Art. 126 BV; STAUFFER, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., N 7 zu Art. 126 BV.

2. Bestandteile der Schuldenbremse in Verfassung und Gesetz

2.1. Festlegung der zulässigen Höhe der Gesamtausgaben mittels geschätzter Einnahmen

Art. 126 Abs. 2 BV und Art. 13 Abs. 1 und 2 FHG weisen die zentrale Regelung der Schuldenbremse aus: Die Ausgaben richten sich nach den (geschätzten) Einnahmen. Der Höchstbetrag der Gesamtausgaben berechnet sich aus den voraussichtlich generierten Einnahmen multipliziert mit einem Konjunkturfaktor³¹, der die Berücksichtigung der Wirtschaftslage im Budgeterstellungsprozess garantiert.

Der Bundesrat ist nach Art. 18 FHV für die Erstellung eines Voranschlags verantwortlich, der die Einhaltung der Schuldenbremse gewährleistet und den finanzpolitischen Vorgaben der Bundesversammlung Rechnung trägt. Der Bundesrat unterbreitet dem eidgenössischen Parlament jährlich bis Ende August einen Voranschlagsentwurf. Daraufhin beraten die Finanzkommissionen der beiden Räte und anschliessend die Kammern selbst den Voranschlag und beschliessen diesen (Art. 142 ParlG i.V.m. Art. 29 FHG).

Für den Voranschlag schätzt der Bundesrat nach Art. 30 Abs. 2 Bst. c FHG die Gesamteinnahmen und stellt sie den bewilligten Gesamtausgaben gegenüber.

Als Einnahmen gelten Zahlungen von Dritten sowie debitorische Guthaben.³² Die Haupteinnahmequellen des Bundes sind (in absteigender Reihenfolge ihrer quantitativen Bedeutung): die Direkte Bundessteuer (Art. 128 BV), die Mehrwertsteuer (Art. 130 BV), die Verrechnungssteuer (Art. 132 BV), Mineralöl- und Tabaksteuer (Art. 131 BV), Stempelabgaben (Art. 132 BV), die Schwerverkehrsabgabe (Art. 85 BV), Zölle (Art. 133) sowie die Verkehrs-, Spielbanken- und Lenkungsabgaben und weitere Verbrauchssteuern (Biersteuer, Art. 131 BV). Daneben spielen Erträge aus Regalien und Konzessionen, Entgelte und verschiedene Erträge eine vergleichsweise untergeordnete Rolle.³³

Mit der Schätzung der Höhe dieser Einnahmen legt der Bundesrat die zulässige Höhe der Ausgaben fest. Nicht zu den geschätzten Einnahmen hinzugezählt werden ausserordentliche Einnahmen, insbesondere ausserordent-

³¹ Näheres zum Konjunkturfaktor und dessen Bestimmungsweise siehe hinten [Teil A Kap. I Ziff. 2.2.](#)

³² Botschaft Totalrevision FHG 2005, S. 103.

³³ Botschaft Staatsrechnung 2019, Bd. 1, S. 93–102.

liche Investitionseinnahmen und ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen (Art. 13 Abs. 2 FHG).³⁴ Insgesamt besteht die Schwierigkeit bei der Einnamenschätzung darin, Parameter zu Verfügung zu stellen, die zu einem möglichst exakten Schätzergebnis für die Berechnung der zulässigen Ausgaben führen.³⁵ Das FHG legt in Art. 31 die Grundsätze der Budgetierung und in Art. 12 Abs. 4 die Grundsätze der Haushaltsführung fest. Daneben enthalten Verfassung und Gesetz keine Richtlinien zu Schätzmethode. Ebenso enthält die FHV keine materiellen Anforderungen, verlangt in Art. 21 allerdings Sorgfalt bei der Schätzung der Erträge durch die Verwaltungseinheiten und verpflichtet in Art. 18 den Bundesrat zum Erlass von Weisungen für die Erstellung des Voranschlags.

Das übergeordnete Gleichgewichtsziel von Art. 126 BV richtet indes auch die Einnamenschätzung auf die Verwirklichung dieses Ziels aus und fordert zumindest einen permanenten Effort der zuständigen Organe zur Erreichung einer möglichst genauen Prognose.³⁶ Dieser Forderung wird in der Verwaltungsrealität mit einer kontinuierlichen Anpassung und Verbesserung der Schätzmethode für die einzelnen Einnahmenbereiche nachgelebt.³⁷

2.2. Berücksichtigung der Konjunktur

Notwendiger Bestandteil einer antizyklischen Finanzpolitik ist die Inkaufnahme von Überschüssen oder Defiziten im öffentlichen Haushalt bei entsprechender Wirtschaftslage.³⁸ Stabilitätsorientierte Finanzpolitik soll in wirt-

³⁴ Als Begründung für die Ausklammerung dieser Erlöse werden zweierlei Sachverhalte angeführt. Einerseits sind ausserordentliche Einnahmen – was in der Natur der Sache liegt – aufgrund vieler unbekannter Faktoren fast unmöglich zu budgetieren. Andererseits würden mit der Aufnahme in den Voranschlag Voraussagen – insbesondere im Zusammenhang mit geplanten Verkäufen aus dem Finanzvermögen oder Konzessionserteilungen – gemacht, die eine entsprechende Markterwartungshaltung vorwegnehmen und zu ökonomisch unerwünschten Folgen führen könnten. Ganz grundsätzlich würden ausserordentliche Einnahmen den Höchstbetrag der Ausgaben verfälschen und eine durch diese bedingte Erhöhung der Obergrenze wäre in sachlicher Hinsicht nicht gerechtfertigt: Botschaft Schuldenbremse, S. 4691 f.

³⁵ ARMINGEON, S. 703.

³⁶ STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 24 zu Art. 126 BV.

³⁷ Vgl. Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 64.

³⁸ Botschaft Schuldenbremse, S. 4654.

schaftlich schwierigen Zeiten Haushaltsdefizite zulassen, die bei besserer Konjunktur mittels Überschüsse wieder zu kompensieren sind. Aus diesem Grund werden Fiskalregeln an den Konjunkturverlauf gebunden.³⁹

Art. 126 Abs. 2 BV schreibt die Berücksichtigung der Wirtschaftslage für die Voranschlagserstellung ausdrücklich vor. Konkretisiert wird diese Vorgabe durch die Einführung eines Konjunkturfaktors in Art. 13 Abs. 1 und 3 FHG. Der Höchstbetrag der Gesamtausgaben entspricht nach Art. 13 Abs. 1 FHG dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und einem Konjunkturfaktor. Art. 13 Abs. 3 FHG hält fest, wie sich dieser Konjunkturfaktor zusammensetzt. Demnach entspricht der Konjunkturfaktor „dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlich realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr“. Die Details zur Berechnungsmethode könnte der Bundesrat auf Verordnungsstufe regeln, hat davon gleichwohl keinen Gebrauch gemacht.⁴⁰ Die Weiterentwicklungen in der Ökonomie- und Statistikforschung sollen zeitgerecht in die Berechnungsmethoden einfließen können.⁴¹

Konkret berechnet wird der Konjunkturfaktor (k-Faktor) von der EFV. Er ist definiert als Verhältnis von Trend-BIP zum effektiven BIP. Quelle des realen BIP für das Voranschlagsjahr und die darauffolgenden Jahre sind die Konjunkturprognosen des Staatssekretariats für Wirtschaft. Das Trend-BIP berechnet die EFV mittels statistischen Glättungsverfahren auf Basis der BIP-Werte der letzten 24 Jahre (sog. Hodrick-Prescott-Filter). Mit einer Modifikation des Verfahrens hat die EFV den Einfluss der letzten Werte und die daraus entstehende Instabilität am aktuellen Rand reduziert (sog. modifizierter Hodrick-Prescott-Filter).⁴²

2.3. Verfahren bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf

Eine Lockerung der Schuldenbremsenregel sieht Art. 126 Abs. 3 BV vor: Stellt sich ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf ein, kann der Höchstbetrag der Gesamtausgaben angemessen erhöht werden. Mit dieser Ausnahmeregelung

³⁹ Vgl. Botschaft Schuldenbremse, S. 4673.

⁴⁰ LIENHARD/ZIELNEWICZ, S. 52; STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 23 zu Art. 126 BV.

⁴¹ Botschaft Schuldenbremse, S. 4724.

⁴² LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNEWICZ, S. 81–3. Die detaillierten Hinweise verdanke ich Lorin Altermatt, Mitarbeiter in der Abteilung „Finanzpolitik, Finanzausgleich, Finanzstatistik“ bei der EFV.

soll der Gestaltungsspielraum von Bundesrat und Parlament unter dem strikten Schuldenbremsenregime erhöht bzw. erhalten werden. Sie ist zudem notwendig, um bei nicht vorhersehbaren Ereignissen einen allfälligen staatlichen Handlungsbedarf auch finanziell angemessen decken zu können.⁴³ Die Möglichkeit zur Vornahme von ausserordentlichen Zahlungen entspringt aus dem Spannungsverhältnis zwischen einer strikten Fiskalregel und dem Bedürfnis, in Ausnahmesituationen adäquat reagieren zu können.⁴⁴

Drei Bedingungen sind kumulativ zu erfüllen, damit eine Erhöhung der zulässigen Gesamtausgaben Platz greifen kann. Erstens muss nach Art. 15 Abs. 1 FHG eine aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklung stattfinden, Anpassungen am Rechnungsmodell oder verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen vorliegen. Der Bundesrat nennt schwere wirtschaftliche Krisen, Kriege oder Naturkatastrophen als Beispiele für nicht steuerbare Eventualitäten.⁴⁵ Zweitens muss sich die Ausserordentlichkeit einer Ausgabe auch in quantitativer Hinsicht manifestieren. Art. 15 Abs. 2 FHG fordert, dass der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0.5 Prozent des zulässigen Höchstbetrages erreicht, ansonsten die Ausgabe über den ordentlichen Voranschlag aufzufangen und zu bereinigen ist.⁴⁶ Mit diesem Erfordernis soll der „schleichenden Zersetzung des normativen Gehalts der Ausgleichbestimmung“ Einhalt geboten werden.⁴⁷

Als drittes und letztes Kriterium wird in Art. 126 Abs. 3 BV (unter Hinweis auf Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV) die Zustimmung der absoluten Mehrheit in National- und Ständerat verlangt.

2.4. Kompensation der Mehrausgaben

Überschreiten die in der Finanzierungsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den maximal zulässigen Höchstbetrag nach Art. 126 Abs. 2 oder 3 BV, müssen die Mehrausgaben gemäss Art. 126 Abs. 4 BV in den Folgejahren kompensiert werden. Das Instrument zur Kompensation stellt Art. 16 FHG zur Verfügung: das Ausgleichskonto.

⁴³ Botschaft Schuldenbremse, S. 4694.

⁴⁴ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 193.

⁴⁵ Botschaft Schuldenbremse, S. 4694. Daraus folgender zusätzlicher Finanzbedarf entsteht beispielsweise im Bereich der Arbeitslosenversicherung oder im Asylwesen.

⁴⁶ Botschaft Schuldenbremse, S. 4695.

⁴⁷ STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 31 zu Art. 126 BV.

Nach Abschluss des Rechnungsjahres (Genehmigung der Staatsrechnung) werden die höchstzulässigen Gesamtausgaben nach Massgabe der Schuldenbremse erneut berechnet. Die bis dahin gültige ex-ante Betrachtung der Ausgabenobergrenze – mittels Schätzung der Einnahmen und wirtschaftlicher Prognose – wird nach dem Vollzug des Voranschlags ex-post überprüft.⁴⁸

Einerseits können während des Rechnungsjahres die prognostizierten Einnahmen effektiv höher oder tiefer ausfallen. Andererseits ist in aller Regel die Voraussage über die wirtschaftliche Entwicklung zu revidieren. Diese beiden (berichtigten) Faktoren ergeben den aktualisierten Wert der höchstzulässigen Ausgaben.

Dieses Berechnungsergebnis wird nun den effektiv getätigten Ausgaben des Bundes gegenübergestellt. Liegen die effektiven Ausgaben über dem (ex-post festgestellten) Ausgabenplafond, wird die Abweichung dem Ausgleichskonto belastet. Wurden hingegen weniger Ausgaben getätigt, als der Ausgabenplafond zugelassen hätte, resultiert aus der positiven Differenz eine *Gutschrift* auf dem Ausgleichskonto.⁴⁹

Das Ausgleichskonto ist ein reines Statistik- und Kontrollinstrument. Auf ihm werden keine Buchungen vorgenommen und es beeinflusst die Staatsrechnung nicht bzw. wird ausserhalb der Staatsrechnung geführt.⁵⁰ Es ist das Messwerkzeug dafür, wie pflichtbewusst die Behörden ihrem gesetzlichen Auftrag für eine auf Ausgleich und Berücksichtigung der Konjunktur bedachte Haushaltspolitik nachkommen.⁵¹

Das Gesetz konkretisiert den Auftrag zum Abbau eines Fehlbetrages des Ausgleichskontos in Art. 17 FHG.⁵² Der auf dem Ausgleichskonto lastende Fehlbetrag ist mittels Kürzung des Höchstbetrages der zulässigen Ausgaben auszugleichen.

⁴⁸ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 196.

⁴⁹ Botschaft Schuldenbremse, S. 4696.

⁵⁰ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 196 (Fn 26).

⁵¹ Der Bundesrat bezeichnet das Ausgleichskonto als das „Gedächtnis“ der Schuldenbremse: Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 13.

⁵² Ursprünglich war in der Vorlage zur Ausführungsgesetzgebung der Schuldenbremse vom Bundesrat die Verpflichtung vorgesehen, Fehlbeträge und Überschüsse des Ausgleichskontos zwingend über eine Kürzung oder Aufstockung des Ausgabenplafonds auszugleichen (Botschaft Schuldenbremse, S. 4696 und 4729). Diese Regelung, welche eine Verwendung von allfälligen Überschüssen zur Schuldentilgung faktisch unterbunden hätte, wurde in der parlamentarischen Debatte auf die Anwendung bei negativem Saldo beschränkt (dazu Amtl. Bull. SR 2001, S. 80 und Amtl. Bull. NR 2001, S. 787 f.).

Art. 17 Abs. 2 FHG sieht zudem vor, dass bei Überschreitung eines bestimmten Masses (6 Prozent der getätigten Gesamtausgaben des vorangegangenen Rechnungsjahres) eine zeitliche Limite für den Abbau einzuhalten ist. Innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre muss sodann der negative Saldo wieder unterhalb dieser Schwelle zu liegen kommen. Über die effektiven Zeitverhältnisse zur Abtragung eines darunterliegenden negativen Saldos entscheidet das Bundesparlament, wenn auch nicht in freiem Ermessen. Eine relativ vage Vorgabe macht das Gesetz in Art. 17 Abs. 1 FHG („im Verlauf mehrerer Jahre“). Die Umsetzung von entsprechenden Beschlüssen darf die auf Ausgleich verpflichtete Haushaltspolitik nicht ihres normativen Sinnes berauben; sie muss dementsprechend in absehbaren Zeitverhältnissen erfolgen und zielführende Massnahmen in geeignetem Umfang zum Inhalt haben.⁵³

3. Einfluss der Schuldenbremse auf den öffentlichen Haushalt

3.1. Geltungsbereich und Ausnahmen

Der Grundsatz der stabilitätsorientierten Haushaltspolitik von Art. 126 BV gilt für sämtliches Finanzgebaren des Staates. Die Finanzordnung des gesamten Bundesstaates unterliegt der Handlungsmaxime der (finanziellen) Nachhaltigkeit. Daraus fliessen die langfristig orientierten Ziele des Haushaltsgleichgewichts und die allgemein gültigen Grundsätze der Finanzordnung.⁵⁴

Zu den im FHG genannten Grundsätzen zur Aufstellung und Vollzug des Voranschlags gehört auch das Prinzip der Vollständigkeit.⁵⁵ Daraus abgeleitet wird der Grundsatz der Einheit des Voranschlags.⁵⁶ Alle prognostizierten Einnahmen und Ausgaben sollen in einem (singulären) Budget zusammengefasst werden.⁵⁷

Die Darstellung sämtlicher Ausgaben- und Einnahmengruppen dient dem Überblick über die Gesamtheit der staatlichen Finanztätigkeit.⁵⁸ Der Verzicht

⁵³ STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 35 zu Art. 126 BV.

⁵⁴ WALDMEIER, Sonderhaushalte, S. 727.

⁵⁵ Daneben erwähnt Art. 31 FHG die Prinzipien der Bruttodarstellung, der Jährlichkeit und der Spezifikation. Weiter gelten auch für den Voranschlag die Grundsätze zur Rechnungslegung von Art. 47 FHG: Wesentlichkeit, Verständlichkeit, Stetigkeit.

⁵⁶ Botschaft FHG, S. 485.

⁵⁷ GÄHWILER, S. 22.

⁵⁸ GÄHWILER, S. 22.

auf separate Rechnungen wahrt die Transparenz des Haushalts. Eine Aufteilung brächte keine finanzpolitischen oder finanzwirtschaftlichen Vorteile und könnte die verantwortlichen Behörden zu einer falschen Beurteilung der Finanzlage verleiten.⁵⁹

Zwar gilt die materielle Grundnorm von Art. 126 BV für die gesamte Bundesfinanzordnung. Mit der Existenz von vermögensrechtlich separierten Verwaltungseinheiten sind jedoch zahlreiche Teile des Gesamthaushaltes vorhanden, die höchstens noch indirekt (via Zu- und Abführungen) von der konzeptionell auf die Bundesrechnung ausgerichteten Schuldenbremse erfasst sind.⁶⁰ Ihre Anzahl ist darüber hinaus tendenziell zunehmend; insbesondere ihre quantitative Bedeutung ist beträchtlich. Das FHG des Bundes gilt nicht für die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die eine eigene Rechnung führen (Art. 2 Bst. f FHG e contrario). Zur staatlichen Gesamtaktivität gehören Letztere selbstverständlich gleichwohl, womit sie aus teleologischer Sicht ebenfalls von der stabilitätsorientierten Haushaltspolitik erfasst sein sollten.

Die Tatsache, dass zahlreiche Träger von öffentlichen Aufgaben nicht von den Bestimmungen der Fiskalregel erfasst werden, und das Prinzip der Vollständigkeit von Voranschlag und Staatsrechnung bilden ein Spannungsfeld. Dabei tragen Sonder- bzw. „Schattenhaushalte“ zur Intransparenz bei und sind insbesondere geeignet, finanzielle Risiken des Staates zu verschleiern. Im Sinne einer Nachachtung der systematischen Stellung der Schuldenbremse im Bund und der verfassungsmässigen Gleichgewichtsziele in den Kantonen, sind Ausnahmen von diesem (finanz-)verfassungsrechtlichen Grundsatz auf ein begründungsbedürftiges Minimum zu beschränken.⁶¹

Gleichzeitig ergibt sich eine ähnliche Problematik bei Darlehen, die aus der Bundeskasse an selbständige Anstalten des Bundes gewährt werden. Diese im Finanzvermögen stehenden Darlehen erfasst die Schuldenbremse nicht, wenngleich sie erhebliche Risiken mit sich bringen.⁶² Ausserdem stellen diese gewährten Tresoreriedarlehen ein Kontrollverlust dar: Obwohl sie Darlehen sind und zur Rückzahlung an die Bundeskasse verpflichtet, ist der Bundeshaushalt letztlich jene Kasse, die bei einem allfälligen Ausfall Schaden nimmt. Dies gilt ebenso für vom Bund gehaltene Unternehmen. Dieser Gefahr kann immerhin mit einzelnen gesetzlichen Bestimmungen begegnet werden: So be-

⁵⁹ Botschaft FHG, S. 485.

⁶⁰ WALDMEIER, Sonderhaushalte, S. 730.

⁶¹ WALDMEIER, Sonderhaushalte, S. 744.

⁶² WALDMEIER, Insolvenz, N 28.

schränkt z.B. Art. 20 SBBG die Bundesbahnen bei der Aufnahme von Finanzmitteln am Kapitalmarkt und überträgt die Kompetenz zur Festlegung der maximal zulässigen Mittelaufnahme (bei der Bundeskasse) dem Bundesrat.

Etwas anders verhält es sich mit dem Ausgleichsfonds der Sozialversicherungen, die als rechtlich selbständige oder unselbständige Einheiten ausgestaltet sind. Sie bestehen teilweise mit (Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung) und teilweise ohne (Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung) eigenen Ausgleichs- und Schuldenbegrenzungsmechanismen.⁶³ Die Tendenz zu spezifisch verankerten Fiskalregeln für selbständige Einheiten des Bundes wirkt der Gefahr eines „Schattenstaates ausserhalb der Schuldenbremse“ grundsätzlich entgegen.⁶⁴ Die Ausdehnung der Schuldenbremse oder eine gänzlich angepasste, eigene Fiskalregel, die dem spezifischen Finanzbedarf und den Besonderheiten der Entwicklung der jeweiligen Sozialversicherung Rechnung trägt, bildet allerdings mittlerweile nicht mehr Gegenstand aktueller politischer Diskussionen.⁶⁵

Auch wenn nicht alle öffentlichen Aufwendungen von der Schuldenbremse erfasst werden, gibt es immerhin im Bundeshaushalt selbst keine Ausgaben mehr, die nicht unter sie fallen.⁶⁶

3.2. Unterteilung in ordentlichen und ausserordentlichen Haushalt

Die Unterteilung des öffentlichen Haushalts in einen ordentlichen und ausserordentlichen Teil hat zum Zweck, die regelmässig fliessenden Einnahmen von den „ihrem Betrag oder Entstehungsgrund nach ausserordentlichen Einnahmen“ zu unterscheiden und zu trennen.⁶⁷ Die regelmässigen Einnahmen sollen die Grenze des normalen Ausgabenbedarfes bilden.⁶⁸ Die ausserordentlichen Einnahmen – zu welchen auch Einnahmen aus Anleihemitteln gehören – sollen nicht zur Deckung des laufenden staatlichen Aufwandes herangezogen werden.⁶⁹

⁶³ WALDMEIER, Sonderhaushalte, S. 742.

⁶⁴ Vgl. WALDMEIER, Sonderhaushalte, S. 730.

⁶⁵ FELD/SCHALTEGGER, S. 147 f.; „Das versteckte Schuldendilemma“, NZZ vom 25. April 2016 (Nr. 95), S. 26.

⁶⁶ SCHALTEGGER/SALVI, S. 74.

⁶⁷ HECKEL, S. 376 f.; vgl. KOLLER, Haushalt, S. 84 (Fn 83).

⁶⁸ HECKEL, S. 376.

⁶⁹ HECKEL, S. 377.

Das Haushaltsrecht des Bundes hatte seit jeher (bewusst) auf eine Unterteilung in eine ordentliche und ausserordentliche Rechnung verzichtet.⁷⁰ Zwar waren für rechtlich selbständige Anstalten und unselbständige Betriebe mit eigener Rechnungsführung formell getrennte Haushalte vorgesehen.⁷¹ Eine grundsätzliche Aufgliederung der Rechnung war jedoch nicht beschlossen worden.⁷²

Die Anwendung der Schuldenbremse hat zur Aufteilung der (früheren) Mittel- und Finanzflussrechnung in zwei Bereiche geführt. Der erste Teil erfasst alle ordentlichen Ausgaben- und Einnahmenpositionen; der zweite die ausserordentlichen. Beide Haushalte sind auf Dauer ausgeglichen zu halten.⁷³

Für die Überprüfung des mittelfristig geforderten Ausgleichsauftrags dienen zwei verschiedene, ausserhalb der Staatsrechnung geführte Kontrollkonten. Einerseits misst das Ausgleichskonto die strukturelle Gleichgewichtsabweichung des ordentlichen Haushaltes.⁷⁴ Andererseits besteht das sog. Amortisationskonto, auf welchem buchgeführt wird über die ausserordentlichen Finanzvorfälle. Dieses Konto gewährleistet, dass auch der ausserordentliche Haushalt im Hinblick auf den mittelfristig ausgelegten Ausgleich statistisch erfasst und überwacht werden kann.⁷⁵

⁷⁰ Vgl. die Ausführungen des ersten Finanzexperten des Bundes SPEISER zur Einheit der Bundesrechnung: Botschaft Budget 1849, S. 546 f.

⁷¹ Botschaft FHG, S. 485. So führt der Bundesrat seit 1888 die Rechnung der eidgenössischen Alkoholverwaltung kontinuierlich ausserhalb der eigentlichen Staatsrechnung (BBl 1887 IV 815–905). Mit der Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen kam eine weitere separate Rechnung hinzu (der erste, vom Verwaltungsrat zuhanden des Bundesrates erstellte Voranschlag der Bundesbahnen enthielt lediglich Ausgaben und wurde erst während des bereits laufenden Rechnungsjahres abgefasst: BBl 1901 I 663–71).

⁷² Ephemere Durchbrechungen des Prinzips der Vollständigkeit des Haushaltes wurden jedoch von Zeit zu Zeit vorgenommen und toleriert, insbesondere mit der Führung von ausserordentlichen Rechnungen während der beiden Weltkriege (Botschaft FHG, S. 473).

⁷³ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 199.

⁷⁴ Zur Funktion und Messweise siehe [Teil A Kap. I Ziff. 2.4.](#)

⁷⁵ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 199 f. Die Ausdehnung der Ausgleichsregel auf den ausserordentlichen Haushalt erfolgte einige Jahre nach der Einführung der Schuldenbremse (die sog. Ergänzungsregel zur Schuldenbremse trat auf Anfang 2010 in Kraft). Insbesondere hohe ausserordentliche Ausgaben im Rechnungsjahr 2008 und die damit verbundene Furcht vor einer Erosion der Schuldenbremse und der bis dahin erzielten positiven Effekte waren die Triebfeder für eine rasche Umsetzung der zusätzlichen Bestimmungen (Botschaft Ergänzungsregel Schuldenbremse, S. 8496 f.).

Hinsichtlich der Erfüllung der Schuldenbremse ist die Unterteilung des Haushaltes vornehmlich eine Priorisierung innerhalb des (übergeordneten) Ausgleichsauftrags. Dem Ausgleich des Ausgleichskontos und somit des ordentlichen Haushaltes räumt der Verfassungs- und Gesetzgeber erste Priorität ein. Die (verfassungsmässige) Nachrangigkeit der Pflicht zum Ausgleich des Amortisationskontos zeigt Art. 17b Abs. 4 FHG: Solange auf dem Ausgleichskonto ein negativer Saldo besteht, ist die Pflicht zur Abtragung eines Fehlbetrages auf dem Amortisationskonto aufgeschoben.⁷⁶ Weist das Amortisationskonto einen negativen Saldo auf, ist dieser innerhalb von sechs Jahren abzutragen und zwar entweder mittels ausserordentlichen Einnahmen oder entsprechenden strukturellen Überschüssen des Ausgleichskontos, die ohne Sanierung des ordentlichen Haushaltes nicht entstehen können.⁷⁷

Die vorgesehene Frist von 6 Jahren ist insofern nicht in Stein gemeisselt, als dass bei einer Erhöhung des Fehlbetrages (indem weitere ausserordentliche Ausgaben i.S.v. Art. 126 Abs. 2 BV anfallen) die Frist zur Abtragung des aktualisierten Gesamtbetrages neu zu laufen beginnt. Treten besondere Umstände ein, hat die Bundesversammlung nach Art. 17b Abs. 3 FHG das Recht, die Frist zum Abbau zu erstrecken.⁷⁸

Zwei Aspekte stehen bei der Frage nach der Zweckmässigkeit einer Aufteilung des Haushaltes im Vordergrund. Auf der einen Seite steht eine starre Fixierung der traditionellen Budgetregeln – unter ihnen das Prinzip der Vollständigkeit des Voranschlags – mit einer flexiblen Finanzpolitik und der Steuerungsfunktion des öffentlichen Haushaltes im Widerspruch.⁷⁹ Auf der anderen Seite ist die

⁷⁶ Botschaft Ergänzungsregel Schuldenbremse, S. 8492.

⁷⁷ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 200.

⁷⁸ Diese sog. Ventilklausel für eine zusätzliche Flexibilisierung der parlamentarischen Finanzpolitik wurde während des Gesetzgebungsprozesses von den eidgenössischen Räten selbst initiiert. Wie die besonderen Fälle aussehen könnten, in denen sich das Parlament die Freiheit zur Fristerstreckung nehmen dürfte, wurde während den Beratungen zur Ergänzungsregel nicht ausgeführt: HIMMEL/SCHULER, S. 51. Zu den Einzelheiten der Parlamentsdebatte: Amtl. Bull. SR 2008, S. 1016–20 und Amtl. Bull. NR 2009, S. 333–45.

Aufgrund der finanziellen Verwerfungen infolge der Pandemielage im Jahr 2020 dürfte eine Aufweichung der sechsjährigen Frist zur Debatte stehen, wenn nicht sogar ganz auf eine Verbuchung der Fehlbeträge auf dem Amortisationskonto verzichtet wird. Dies schlägt zumindest die zuständige Finanzkommission des Nationalrats vor: Motion 20.3470 vom 28. Mai 2020 (Finanzkommission NR), Keine Buchung der ausserordentlichen Ausgaben in Zusammenhang mit Covid-19 auf das Amortisationskonto der Schuldenbremse. Siehe auch: „Sonderlösung für Corona-Milliarden?“, NZZ vom 2. Juni 2020 (Nr. 125), S. 1.

⁷⁹ KOLLER, Haushalt, S.83 f.

Vermutung nicht ganz von der Hand zu weisen, dass bei Vorhandensein einer ausserordentlichen Haushaltskategorie häufiger Ausgabenbeschlüsse unter diesen Titel unsachgemäss subsumiert werden könnten, sobald nämlich der ordentliche Haushalt nicht mehr ausgeglichen ist oder die konkrete Aussicht darauf besteht.⁸⁰ Das öffentliche Haushaltsrecht des Bundes nimmt in dieser Bipolarität eine Mittelstellung ein. Einerseits ist mit der Aufgabe des strengen Einheitlichkeitsgrundsatzes der Gefahr Vorschub geleistet worden, dass die Schuldenlasten in den ausserordentlichen Bereich verschoben werden. Andererseits hat sich der Gesetzgeber mit kurzer Zeitverzögerung selbst engere Grenzen gesetzt: Er hat die Bestimmungen zur Schuldenregulierung auf diesen ausserordentlichen Bereich ausgedehnt. An diesen Grenzen wird sich die künftige Finanz- und Schuldenpolitik des Bundes messen müssen.

Der ausserordentliche Haushalt und das separat geführte Amortisationskonto konnten seit der Einführung mit ausserordentlichen Einnahmen im positiven Bereich gehalten werden. Ein planmässiger Abbau eines Defizits über zu aufnende strukturelle Überschüsse im ordentlichen Haushalt musste bis dato nicht durchgeführt werden. Der Saldo des Amortisationskontos stand Ende 2019 noch im positiven, tiefen einstelligen Milliardenbereich.⁸¹

Dieser Stand dürfte trotz den enormen finanziellen Eingriffen des Bundes zur Bewältigung von wirtschaftlichen Folgen der sog. Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2020 (und darüber hinaus) weiterhin Bestand haben. Zwar wurden in der ersten Jahreshälfte 2020 bereits Nachtragskredite im Umfang von rund 31 Milliarden Franken in den Voranschlag eingestellt sowie Verpflichtungskredite von über 42 Milliarden Franken bewilligt. Allein die ausserordentlichen Beiträge zugunsten der Arbeitslosenversicherung machen 20 Milliarden der Nachtragskredite aus; der allergrösste Teil der Voranschlagskredite entfällt auf Bürgschaften und Garantien. Die Nachträge werden allerdings grösstenteils als ausserordentlicher Zahlungsbedarf verbucht.⁸² Auch für das Jahr 2021, welches ebenfalls unter Eindruck des starken Konjunkturerinbruchs stehen wird, erwartet der Bundesrat ein strukturelles Defizit.⁸³

Angesichts dieser Dimensionen wird damit in der Bewertung eines künftigen Schuldenabbaus des ausserordentlichen Haushaltes die Frage der Zeitverhältnisse relevant. Obgleich dem Parlament die Erstreckung der Abbaufrist über

⁸⁰ Botschaft FHG, S. 485.

⁸¹ Botschaft Staatsrechnung 2019, Bd. 1, S. 15 und 24.

⁸² Botschaft Nachtrag Voranschlag 2020, S. 5.

⁸³ Botschaft Voranschlag 2021, Bd. 1, S. 15.

Art. 17b Abs. 3 FHG offen steht, müsste es sich generell doch an zeitlich absehbare und an objektiven Kriterien ausgerichteten Massstäbe halten.⁸⁴ Zwar enthält der Verfassungstext selbst keine Höchstfrist für den Ausgleich. Im Sinn und Geist der Bestimmung von Art. 126 BV liegt jedoch eine überblickbare Zeitdauer. Das Abwälzen von finanziellen Defiziten auf den ausserordentlichen Haushalt und die Verschiebung der Schuldentilgung in diesem ausserordentlichen Haushalt auf unbestimmte Zeit hinaus, kann – auch nach Vorliegen und Bewältigung aussergewöhnlicher Situationen – unter geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht somit keine vertretbare Haltung sein.⁸⁵

3.3. Einfluss der Schuldenbremse auf die Führung des Haushaltes und dessen Ergebnisse

Die Frage nach dem Einfluss der Schuldenbremse auf die finanzielle Führung des öffentlichen Haushalts ist verknüpft mit der Frage, wer überhaupt berechtigt ist den Haushalt zu führen und wie sich die Verantwortungsbereiche der Haushaltssteuerung auf die einzelnen Akteure aufteilen.

3.3.1. Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates

Die BV bezeichnet die Bundesversammlung als „oberste Gewalt im Bund“ (Art. 148 Abs. 1 BV). Sie ist in demokratischer Hinsicht die bestlegitimierte Behörde. Ihr kommen umfangreiche Kompetenzen zu.⁸⁶ Die Finanzkompetenzen werden der Bundesversammlung in Art. 167 BV zugewiesen: „Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab.“ Mit diesen Entscheidungsbefugnissen steht die Finanzgewalt im Bund der Bundesversammlung zu.⁸⁷

Die Finanzgewalt ist unabdingbare Voraussetzung zur praktischen Ausübung der parlamentarischen Kompetenzen. Dem Parlament muss überall dort Ent-

⁸⁴ In Analogie zur Vorgabe von Art. 17 Abs. 1 FHG (zum Ausgleichskonto), siehe dazu [Teil A Kap. I Ziff. 2.4.](#)

⁸⁵ Politisch denkbar scheint im Übrigen eine teilweise Verschiebung der finanziellen Lasten in den ordentlichen Haushalt, im Sinne kreativer Buchführung, um damit den hohen positiven Saldo des Ausgleichskontos für eine Milderung der Schuldenlast – zumindest aus Sicht der Fiskalregel – zu gebrauchen: „Corona-Schulden nicht einfach vergessen“, NZZ vom 11. Juni 2020 (Nr. 133), S. 8.

⁸⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1515 f.

⁸⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1526.

scheidungsgewalt in finanzieller Hinsicht zukommen, wo seine politische Aufgabenerfüllung auch von der Verwendung finanzieller Ressourcen aus dem öffentlichen Haushalt abhängt.⁸⁸ Die Vorrangstellung der Bundesversammlung in der allgemeinen Kompetenzordnung und die ihr daraus erwachsenen Finanzbefugnisse können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Haushaltsführung ein grundsätzliches Zusammenwirken von Bundesversammlung und Bundesrat verlangt.⁸⁹

Die Planung im Bereich des öffentlichen Haushalts ist in erster Linie politische Planung und obliegt somit Bundesrat und Bundesversammlung als gemeinsame Aufgabe. Diese ist unter den Oberbegriff der koordinativen Staatsleitung zu subsumieren.⁹⁰ Dem Bundesrat kommt bei der Haushaltssteuerung die primäre Leitungsfunktion zu.⁹¹ Ihm obliegt gemäss Art. 183 Abs. 2 BV die ordnungsgemässe Haushaltsführung. Als Instrumente dafür sind ihm von der BV der Finanzplan, der Voranschlag und die Staatsrechnung beigegeben (Art. 183 Abs. 1 BV).

Die Exekutive (die Regierung und die von ihr geführte Verwaltung) ist die bestinformierte Behörde in staatlichen Finanzangelegenheiten.⁹² Mit der professionellen und ständigen Betreuung der Materie erwächst ihr gegenüber dem Parlament ein durch keine zusätzliche Behörde oder Kommission wettzumachender Informations-, Wissens- und Bedeutungsvorsprung. Zusätzlich zu vertieften und umfassenderen Kenntnissen hat insbesondere die Verwaltungsebene einen Vorteil aus der dauernden oder wiederkehrenden Zusammenarbeit mit Ämtern und Stellen (auch ausserhalb der Verwaltungsbehörden). Im Zusammenspiel mit der ständigen Verfügbarkeit geraten diese Verbindungen zu einem weiteren Vorteil der Exekutive: Die Verwaltungsbehörden besitzen die schnellere Reaktionsfähigkeit und sichern mithin die staatliche Handlungsfähigkeit (auch und gerade in ausserordentlichen Situa-

⁸⁸ KOLLER, Haushalt, S. 325.

⁸⁹ KLEY, S. 371.

⁹⁰ Vgl. SAXER, St. Galler Kommentar, N 119 zu Art. 173 BV und STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, N 4 zu Art. 183 BV.

⁹¹ STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, N 4 zu Art. 183 BV.

⁹² KOLLER, Haushalt, S. 329.

tionen).⁹³ Die Führung des öffentlichen Haushalts bedeutet insofern auch mehr als (bloss) eine Überforderung des Staats im finanziellen Bereich abzuwenden.⁹⁴

3.3.2. Steuerung mittels einzelner Instrumente der BV

3.3.2.1. Die Finanzplanung

Mit der Finanzplanung als mittel- bis längerfristig orientiertes Führungsinstrument richtet die Exekutivbehörde die haushalterische Perspektive weg von der einzelfallorientierten Betrachtungsweise.⁹⁵ Die Finanzplanung ist die Grundlage für eine vorausschauende, mehrjährig angelegte Finanzpolitik.⁹⁶

Insbesondere wird im Finanzplan auf die Verknüpfung von Sach- und Finanzplanung Wert gelegt (Art. 4 Abs. 2 FHV). Die Aufgabensicht soll dabei im Vordergrund stehen: Der Finanzplan wird funktional nach den Aufgabengebieten des Bundes (und nicht institutionell nach Verwaltungseinheiten wie im Voranschlag) gegliedert und umfasst neben der Ausgabenentwicklung auch die den einzelnen Aufgaben zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen, Ziele und Strategien, die involvierten Stellen, bedeutende Subventionsnehmer, sowie allfällige geplante Reformen oder weitere mit der Aufgabe zusammenhängende, generelle Entwicklungen.⁹⁷

Das Instrument des Finanzplans, der vom Bundesrat zu erarbeiten ist, umfasst die drei dem Voranschlag folgenden Jahre (Art. 19 Abs. 1 FHG). Für die Finanz-

⁹³ Exemplarisch (obwohl in der Grössenordnung einzigartig) für die Funktionsweise der Verwaltung in solchen Situationen war die Zusammenarbeit des Bundesrates und der SNB bei den Stützungsmaßnahmen zugunsten der Bank „UBS AG“ während der Banken- und Finanzkrise 2008. Das geschnürte (von Bundesseite immerhin 6 Milliarden Franken umfassende) Massnahmenpaket zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bank wurde – infolge zeitlichen Drucks – unter Zuhilfenahme des unmittelbaren selbständigen Verordnungsrechts (Art. 184 und 185 BV) erlassen. Von der parlamentarischen Seite wurde lediglich die Zustimmung der Finanzdelegation eingeholt und erst nachträglich um die Genehmigung der eidgenössischen Räte ersucht. Zur genauen Abwicklung in finanzrechtlicher Hinsicht: Botschaft Massnahmenpaket Finanzsystem, S. 8980.

⁹⁴ A.M. KLEY, der den Zweck der Staatsleitung im Finanzhaushalt eher darin erkennt, diesen primär vor der Überforderung durch die verschiedensten Anspruchsgruppen zu schützen: KLEY, S. 370.

⁹⁵ KOLLER, Haushalt, S. 191.

⁹⁶ STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, N 20 zu Art. 183 BV; LIENHARD/ZIELNEWICZ, S. 65.

⁹⁷ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 224.

planung sind die Rahmenbedingungen der Schuldenbremse aus rechtlicher Sicht an sich nicht bindend. Trotzdem kontrolliert der Bundesrat die Einhaltung der Vorgaben ebenso im Finanzplan.⁹⁸ Alles andere als die Einhaltung der Vorgaben im Finanzplan würde aus staatspolitischer Sicht denn auch keinen Sinn ergeben.⁹⁹

Der Bundesrat nimmt in den Finanzplänen denn auch eine Beurteilung der Schuldenbremskompatibilität seiner Haushaltspläne vor. Dabei sind einerseits die geplanten Ausgaben zu beziffern und andererseits erste Einnahmen- und Konjunkturschätzungen aufzuzeigen. Naturgemäss sind Prognosen über einen Zeitraum von vier Jahren schwierig anzustellen und unterliegen erheblichen Unwägbarkeiten. Trotzdem können frühzeitig antizipierte strukturelle Ungleichgewichte im Finanzhaushalt die mehrjährige Planung von Vorhaben beeinflussen. Die Phase des Voranschlagsverfahrens und der Bereinigung des Voranschlags lässt sich im Wissen um allfällige Defizite zur Einhaltung der Vorgabe der Schuldenbremse nutzen. Insgesamt stärkt die Anwendung der Schuldenbremse im Finanzplan die mittelfristige Perspektive.¹⁰⁰

3.3.2.2. Der Voranschlag

Aussagekräftigere und verlässlichere Schätzungen kommen bei der Erstellung des Voranschlags zum Zug. Der Prozess der Voranschlagerstellung ist grundsätzlich ein „bottom up“ organisierter Prozess. Die erforderlichen Mittel werden dezentral von den Verwaltungseinheiten beantragt.¹⁰¹ Der Budgetierungsprozess ist Schnittstelle von zwei Ebenen der politischen, strategischen Führung und der eigentlichen Betriebsführung innerhalb der Verwaltung.¹⁰² In diese Gemengelage haben die Bestimmungen zum Haushaltsausgleich ein „top down“-Element eingeführt. Dieses legt die zulässigen Ausgaben durch externe Faktoren fest, die nicht oder nicht unmittelbar im Steuerungsbereich der Exekutive liegen.¹⁰³ Es beschränkt einen Teil der Budgetierungskompetenz und wirkt „stark disziplinierend“ auf die budgetierenden Stellen.¹⁰⁴

⁹⁸ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 29.

⁹⁹ Botschaft Schuldenbremse, S. 4693.

¹⁰⁰ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 29.

¹⁰¹ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 28.

¹⁰² Botschaft Totalrevision FHG 2005, S. 21.

¹⁰³ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 28.

¹⁰⁴ Die gesetzlichen Grundlagen zur Einnahmengenerierung liegen in den Händen der Legislative. Selbstredend kann auch die wirtschaftliche Lage nicht von der Exekutive bestimmt werden.

Der Bundesrat hat zu Beginn des jährlichen Budgetprozesses die auf den Gesamthaushalt bezogene Regel zur Ausgabenobergrenze zu beachten und anschliessend bei der departementalen Zuteilung umzusetzen. Die einzelnen Regierungsmitglieder werden im eigenen Interesse und zur Wahrung ihres finanzpolitischen Spielraums bei der Umsetzung des departementalen Ausgabenplafonds in den jeweiligen Voranschlägen auf eine präzise Budgetierung achten. Insbesondere für die Argumentation in Verteildiskussionen und für die Priorisierung innerhalb des Ausgabenkataloges ist die genaue Kenntnis über die Struktur der (eigenen) Ausgaben wichtig. Die Schuldenbremse diszipliniert die einzelnen Regierungsmitglieder in ihren Budgetvorschlägen. Gleichzeitig stärkt sie die relative Verhandlungsposition des Finanzministers bei Budgetentscheidungen gegenüber den „Ausgabeministern“.¹⁰⁵

Die koordinierte Staatsleitung im Bereich des Budgetprozesses greift bei der Verabschiedung des Voranschlags zuhanden des Parlamentes (inklusive Ausarbeitung der entsprechenden Botschaft und Vorlage der Finanzberichterstattung) wiederum Platz. Die Bundesversammlung fasst – nach Beratung in den Kommissionen und den Räten – den Beschluss zum Voranschlag. Sie setzt den vom Bundesrat entworfenen Voranschlag mittels einfachem Bundesbeschluss fest. Der Beschluss ist nicht referendumsfähig (Art. 167 BV i.V.m. Art. 25 Abs. 1 und 2 ParlG i.V.m. Art. 163 BV). Dem Beschluss über den Voranschlag kommt wichtige juristische, weniger jedoch politische Bedeutung zu, da die allermeisten den Finanzhaushalt beeinflussenden Beschlüsse ausserhalb des formellen Beratungs- und Verabschiedungsverfahrens des Parlaments getroffen werden.¹⁰⁶

3.3.2.3. Die Staatsrechnung

Der Bundesrat hat nach Beendigung des Rechnungsjahres dem eidgenössischen Parlament die Staatsrechnung vorzulegen (Art. 183 Abs. 1 BV und Art. 4 FHG). Darin zeigt er die Ertragssituation und Mittelverwendung im abgelaufenen Jahr auf und gibt detailliert Auskunft über die Finanzlage des Bundeshaushaltes. Im Gegensatz zu den bisher erläuterten Instrumenten ist die Staatsrechnung in erster Linie kein Planinstrument, sondern erfüllt den Zweck der politischen Entlastung der Exekutive für die finanzielle Steuerung des Bun-

¹⁰⁵ SCHALTEGGER/SALVI, S. 74.

¹⁰⁶ Der grösste Teil des Voranschlags ist durch gesetzlich vorgegebene Ausgaben und vorgängig eingegangene Verpflichtungskredite determiniert: vgl. AUBERT, Petit commentaire CF, N 7 zu Art. 167 BV.

des. Das Bundesparlament genehmigt mit der Abnahme der Staatsrechnung alle enthaltenen Ausgabenposten und erteilt dem Bundesrat für die darin aufgeführten Vorgänge die Entlastung.¹⁰⁷

Nebst ihrer eigentlichen Bestimmung zu Kontrollzwecken erfüllt die Staatsrechnung mittelbar auch eine prospektive Funktion. Die Staatsrechnung enthält die wichtigsten Bezugsgrössen zur Umsetzung der Schuldenbremse. Mit der ex-post Überprüfung der getätigten Ausgaben in Bezug zur maximal zulässigen Ausgabenhöhe gemäss Schuldenbremse¹⁰⁸ weist die Staatsrechnung die aktuell gültigen Stände des Ausgleichs- und des Amortisationskontos aus. Sie informiert die Bundesversammlung über allfällige Überschüsse oder Defizite, die auf diesen beiden statistischen Konten bestehen. Diese müssen zur Kenntnis genommen werden. Die Bundesversammlung wird im Bewusstsein dieser beiden Grössen ihre Finanzgewalt entsprechend ausrichten und allfällig notwendige Korrekturen in die Wege leiten oder zumindest antizipieren können. Die Staatsrechnung verpflichtet mit dem Ausweis über die nominelle Einhaltung der Bestimmungen zur Schuldenbremse die eidgenössischen Räte implizit zur Berücksichtigung der aktuellsten Zahlen bei der Gestaltung der künftigen Finanzpolitik. Ihre Bedeutung ist daher auch mit der Einführung der Schuldenbremse tendenziell gewachsen.¹⁰⁹

4. Wirkungen und Folgen der Schuldenbremse

4.1. Fiskal- und Finanzpolitik

In der Wirtschaftspolitik lassen sich drei mögliche Ziele unterscheiden: Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsziele.¹¹⁰ Der Staat kann im Rahmen seiner Finanzpolitik und über die Handhabung des Voranschlags und der Fi-

¹⁰⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1535; KLEY, S. 373.

¹⁰⁸ Dazu [Teil A Kap. 1 Ziff. 2.4.](#)

¹⁰⁹ KLEY, S. 373.

¹¹⁰ MUSGRAVE, S. 5 f. Bei den Allokationszielen handelt es sich um Fragen nach der Struktur von Produktion und der Verteilung der dafür notwendigen Faktoren. Die Allokation staatlicherseits kommt dann zum Zug, wenn die durch den Markt entstandene Zuweisung der Ressourcen nach Berichtigung verlangt. Die Distributionsfunktion der Wirtschaftspolitik hat die Art und Weise einer „gerechten“ (oder vielmehr politisch gewünschten) Verteilung von Einkommen im Blick.

nanzpläne jedes dieser Ziele anstreben. Jener Teil der Finanzpolitik, welcher der Erreichung des Stabilisierungszieles zugewandt ist, nennt man Fiskalpolitik.¹¹¹

Fiskalpolitik beinhaltet alle finanzpolitischen Massnahmen, die auf die Steuerung der Konjunktur gerichtet sind. Sie verfolgt grundsätzlich konjunkturstabilisierende Ziele.¹¹² Als Instrumente für die Erreichung des wirtschaftlichen Stabilitätszieles dienen der Fiskalpolitik die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Die Fiskalpolitik ist die finanzpolitische Umsetzung der keynesianischen Wirtschaftstheorie und in den grösseren Zusammenhang mit deren Konzeption staatlicher Wirtschaftsbeeinflussung und dem Ziel stabilitätsorientierten Wachstums zu stellen.¹¹³

Finanzpolitik ist die „Summe aller wirtschaftspolitisch ausgerichteten finanziellen Transaktionen des Staates“.¹¹⁴ Sie bildet Bestandteil der Wirtschaftspolitik und befasst sich mit der Art und Höhe von Einnahmen und Ausgaben des Staates. Mit der Finanzpolitik sollen diese gesteuert werden. Sie befasst sich weiter mit der Planung und dem Vollzug des staatlichen Haushalts, mit der Schuldenpolitik sowie mit verteilungspolitischen Problemfeldern wie Finanzausgleich und Arten oder Formen der Besteuerung.¹¹⁵

Im Wohlfahrtsstaat muss die Finanzpolitik zahlreichen, unterschiedlich gelagerten Zielsetzungen gerecht werden. Einerseits ist durch die öffentlichen Mittel der „staatsfinanzwirtschaftliche Eigenbedarf“ zu decken. Andererseits weisen die richtungsgebenden Rechtsnormen auf weitere staats-, wirtschafts- oder sozialpolitische Ziele hin, die es mittels einer entsprechend koordinierten Ausgaben- und Einnahmenpolitik zu erreichen gilt. Der Interventionsstaat modernen Zuschnitts verfolgt eine polythematische Finanzpolitik, die „sich nach dem Ergebnis der politischen Meinungs- und Willensbildung der dazu berufenen Organe der staatlichen (...) Führung“ richtet.¹¹⁶

Die Finanzpolitik als Mittel der Globalsteuerung für alle Staatsebenen wird auch in Art. 100 Abs. 4 BV (Konjunkturartikel) verankert: Der Bund, die Kantone

¹¹¹ FELDERER/HOMBURG, S. 158.

¹¹² LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 65.

¹¹³ Artikel „Fiskalpolitik“ in Gabler Wirtschaftslexikon, 19. Aufl., Wiesbaden 2019.

¹¹⁴ Dies in Abgrenzung zur öffentlichen Finanzwirtschaft, welche institutionell angelegt ist und die Gesamtheit der finanziellen Transaktionen umfasst, welche über den Staatssektor geleitet sind: FÄRBER, Sp. 567 und 587.

¹¹⁵ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 56.

¹¹⁶ SCHMÖLDERS, Artikel „Finanzpolitik“, Sp. 872.

und Gemeinden haben demnach bei der Gestaltung ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen. Theoretisch haben die Staatsebenen unter diesen Prämissen mittels ihrer Budgetpolitik den konjunkturellen Schwankungen entgegen zu wirken.¹¹⁷ Zumindest sollten diese nicht verstärkt werden. Die dahinterstehende keynesianische Wirtschaftstheorie, die eine aktive Stabilisierung propagiert, ist umstritten. Aus praktischer Sicht stellen zudem insbesondere die zeitlichen Dimensionen die finanzpolitischen Akteure vor Probleme. Diese manifestieren sich in einer begrenzten Handlungsfreiheit, einer hinterherhinkenden Durchführung und der dadurch verzögerten Entfaltung der Wirkung.¹¹⁸ Der gesamte Prozess von der Entstehung einer Konjunkturschwäche, über deren Erfassung durch statistische Mittel, dem Erkennen dieser Fehlentwicklung und dem anschliessenden Entschluss, der Planung und Durchführung geeigneter Massnahmen dauerte insgesamt zu lange, sodass diese Massnahmen ihre korrigierende Wirkung meist zu spät entfalteten.¹¹⁹ Daneben besteht für die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft das Problem, dass der Effekt von inländischen Konjunkturmassnahmen beschränkt sein kann. Ausserdem ergeben sich aufgrund des Föderalismus gewisse Koordinationsprobleme.

Wegen dieser konzeptionellen Mängel einer aktiven Stabilisierungspolitik setzt der Bund in erster Linie auf die Wirkungen einer passiven Konjunkturglättung mit Hilfe der aufgezeigten automatischen Stabilisatoren.¹²⁰ Die Kantone verzichten aufgrund der regional beschränkten Wirkungskraft zwar grösstenteils auf eine eigentliche Konjunkturpolitik. Gleichzeitig haben sie in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit jedoch das Gleichgewichtsziel für einen ausgeglichenen Haushalt und den Abbau von Bilanzfehlbeträgen in ihren Verfassungen und Gesetzen verankert.¹²¹

4.2. Anknüpfung am Finanzierungssaldo

Der zentrale Angelpunkt in der Finanzpolitik aus Sicht der keynesianischen Theorie bildet der staatliche Finanzierungssaldo. Eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik geht von der Annahme aus, dass dieser während einer Rezession die hinter den Produktionskapazitäten zurückbleibende Nachfrage belebt. Gleichzeitig herrscht die Vorstellung vor, dass dieselbe Stabilitätswirkung un-

¹¹⁷ HETTICH, St. Galler Kommentar, N 15 zu Art. 100 BV.

¹¹⁸ HETTICH, St. Galler Kommentar, N 17 zu Art. 100 BV.

¹¹⁹ LACHMANN, S. 41.

¹²⁰ Botschaft Schuldenbremse, S. 4675.

¹²¹ HETTICH, St. Galler Kommentar, N 19 zu Art. 100 BV.

ter umgekehrten Vorzeichen funktioniert: Die Überbeanspruchung der Wirtschaft in der Hochkonjunktur soll durch Rücklagenbildung reduziert werden. Die Finanzpolitik hat im Rahmen einer Globalsteuerung den Finanzierungssaldo zu diesem Zweck einzusetzen und variiert ihre Ausgaben- und Einnahmenpolitik entsprechend dieser gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise.¹²²

Die Beeinflussung des Finanzierungssaldos kann auf zwei unterschiedliche Arten vorgenommen werden. Die Finanzpolitik kann einerseits mit gezielten Einzelmassnahmen in die (Einnahmen- und) Ausgabengestaltung eingreifen. Dazu zu zählen sind insbesondere konjunkturelle Impulsprogramme zur Belebung einer schwachen oder sich abschwächenden Wirtschaft. Diese Beeinflussung mittels politischen Einzelentscheiden ist „diskretionäre Finanzpolitik“. Sie dient der gezielten Beeinflussung der staatlichen Nachfrage nach wirtschaftlichen Gütern und soll die konjunkturelle Entwicklung insgesamt stabilisieren.¹²³

Andererseits kann die Beeinflussung des Finanzierungssaldos über automatisch wirkende Faktoren geschehen. Diese sind in der heutigen, auf eine passive Stabilisierung ausgerichtete Finanzpolitik, als automatische Stabilisatoren ausgestaltet. Dabei handelt es sich um Instrumente, die den Umfang staatlicher Einnahmen und Ausgaben gegenläufig zum Konjunkturverlauf automatisch und ohne weitere politische Entscheide, basierend auf antizyklisch wirkenden Faktoren, variieren. Ihr Ziel ist es, die Gesamtwirtschaft kurzfristig zu stabilisieren.¹²⁴ Als Beispiele fungieren die Arbeitslosenversicherung (auf der Ausgabenseite) und ein progressiv angelegter Einkommenssteuertarif sowie Sozialversicherungsbeiträge (auf der Einnahmenseite). Die Arbeitslosenversicherung gewährt in Rezessionsphasen mit einer hohen Arbeitslosenquote Ersatz von Privateinkünften, die so als stabilisierender Faktor dem Konsumkreislauf erhalten bleiben sollen. Gleichzeitig schöpfen die progressiven Tarife der Einkommenssteuer bei einer allgemeinen Erhöhung der Löhne und Gewinne während einer wirtschaftlichen Aufschwungsphase die Privateinkünfte stärker ab und sorgen für Rücklagen bei den Staatsfinanzen.

Zwischen diesen beiden jeweils einseitig aktiven bzw. passiven Stabilisierungsfaktoren liegt die sog. regelgebundene Fiskalpolitik. Dieser Konzeption liegen festgelegte Parameter zu Grunde, bei deren Erreichen oder Überschreiten die finanzpolitischen Akteure zu einem bestimmten Verhalten angehalten wer-

¹²² LACHMANN, S. 7.

¹²³ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 69.

¹²⁴ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 68.

den sollen.¹²⁵ Das Praxisbeispiel für diese Art von politischer Beeinflussung der Wirtschaft über den Staatshaushalt ist die Schuldenbremsenkonzeption von Art. 126 BV. Sie gilt als automatischer Stabilisator, die im Sinne einer Ausnahmeregel für den Fall von aussergewöhnlichen Entwicklungen auch diskretionäre, also aktiv-antizyklische Massnahmen zulässt. Damit soll die Flexibilität des Instruments gewahrt bleiben.¹²⁶

4.3. Anwendung in der Praxis und Rezeption

Die Schuldenbremsenkonzeption nimmt die aufgezeigten theoretischen Ansätze auf. Allerdings ist sie in erster Linie praktizierte, angewandte Fiskalpolitik. Sie verhilft der praktischen Seite des keynesianischen Vorverständnisses von öffentlicher Wirtschaftsbeeinflussung zum Durchbruch. Diese liegt beobachtungsgemäss denn auch in der Verstetigung der öffentlichen Ausgaben.¹²⁷ Aus der Perspektive der Wirtschafts- und Fiskalpolitik liegt der wesentliche Fokus auf der Wahl und Ausgestaltung des richtigen Indikators. Es ist zu vergegenwärtigen, dass Konjunkturindikatoren immer aus statistischen Resultaten bestehen und verschiedenen Einflüssen ausgesetzt sind.¹²⁸ Grosse Bedeutung kommt deshalb der Wahl der Faktoren und der Transparenz über diesen Auswahl- und Überwachungsprozess zu.

Die Wirtschaftsaktivität bzw. die wirtschaftlichen Absichten des Staates manifestieren sich in seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik. Diese ist an über- und beigeordneten Leitlinien aus Verfassung und Gesetzen gebunden.¹²⁹ Das Haushaltsrecht stellt dabei die grundlegenden verfahrensrechtlichen Vorschriften und Garantien zur Verfügung. Es sorgt für einen formell korrekten Vollzug des politischen Prozesses.¹³⁰ Die Schuldenbremse an sich kann man als Durchsetzung der Konjunkturpolitik mit anderen Mitteln betrachten. Ihre Anwendung entbindet daher nicht von der Setzung eines wirtschaftspolitischen Prioritätenkataloges und von Wertentscheidungen im öffentlichen Finanzhaushaltsrecht.

Nebst dieser primären Disposition des Haushaltsrechts wurde dem Haushaltsgleichgewichtsziel sowie insbesondere der Schuldenbremse vor ihrer Ein-

¹²⁵ LACHMANN, S. 7.

¹²⁶ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 69.

¹²⁷ HETTICH, St. Galler Kommentar, N 15 zu Art. 100 BV.

¹²⁸ LACHMANN, S. 42.

¹²⁹ KOLLER, Haushalt, S. 49.

¹³⁰ KOLLER, Haushalt, S. 49.

führung eine darüber hinaus reichende Wirkungskraft auf die Finanzpolitik prophezeit. Einerseits attestierte STAUFFER der Ausgleichsregel eine stabilisierende Wirkung auf die Höhe des Schuldenbestandes. Demzufolge würde dem Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik zum Durchbruch verholfen.¹³¹ Praktisch gleichzeitig führte der Bundesrat aus, dass mit dem Erlass der Schuldenbremse die Finanzpolitik verlässlicher und daraus ein Verstetigungseffekt zugunsten dieses wirtschaftspolitischen Bereichs resultieren würde.¹³² Andererseits pflegten der Bundesrat und mit ihm AUBERT eine ex-ante-Betrachtung der Schuldenbremse, wonach diese eine anti-zyklische Finanzpolitik zur direkten Folge hätte.¹³³

Ein gutes Jahrzehnt nach dem Erlass von Art. 126 BV veröffentlichte der Bundesrat – in Nachachtung mehrerer Postulate aus den eidgenössischen Räten – einen einlässlichen Bericht zu den Wirkungen der Schuldenbremse auf den Bundeshaushalt. Darin bestätigt der Bundesrat seine seinerzeitige Voraussage dahingehend, als dass er die Implementierung der Schuldenbremse als ursächlich oder zumindest mitverantwortlich für den Wechsel von „einer prozyklischen zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik“ beschreibt.¹³⁴

Obwohl der Untersuchungsgegenstand der Rechtswissenschaft auf institutionelle und juristische Fragestellungen beschränkt bleibt, lassen sich im (aktuelleren) juristischen Schrifttum einige Aussagen zur Wirksamkeit bzw. zum Einfluss der Schuldenbremse auf die Finanzpolitik finden. Eine durchwegs positive Bilanz ziehen RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, welche die Schuldenbremse für „eine kontinuierliche Verringerung der Schuldenquote“ verantwortlich machen und ihr die erfolgreiche Bewältigung verschiedener Bewäh-

¹³¹ STAUFFER, *Instrumente*, S. 121. Eine Voraussage über konkrete Wechselwirkungen machte der Autor allerdings nicht.

¹³² *Botschaft Schuldenbremse*, S. 4655.

¹³³ *Botschaft Schuldenbremse*, S. 4717; AUBERT, *Petit commentaire CF*, N 6 zu Art. 126 BV.

¹³⁴ *Bericht Erfahrungen Schuldenbremse*, S. 28.

rungsproben attestieren.¹³⁵ Einige – bezüglich des tatsächlichen Einflusses der Schuldenbremse auf die Schuldenreduktion skeptischere – Hinweise liefern VALLENDER/WALDMEIER, welche an die Bedeutung von Konjunktur, einmaligen Erlösen aus Goldverkäufen und an die langandauernde Tiefzinsphase erinnern.¹³⁶ STAUFFER/VALLENDER lassen explizit offen, ob die Schuldenbremse als massgebliche Ursache für die seit einigen Jahren andauernde Stabilisierung der Haushaltslage infrage kommt.¹³⁷ Als Ausdruck der finanziellen Nachhaltigkeit erachten LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ die Schuldenbremse des Bundes. Sie weisen darauf hin, dass mit ihr die Bruttoschulden deutlich gesenkt werden konnten.¹³⁸ Ob sich aufgrund der Schuldenbremse bestimmbar und allenfalls quantifizierbare Veränderungen in der tatsächlichen Finanzpolitik

¹³⁵ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, S. 249. Welche Bewährungsproben effektiv zu meistern waren, wird in dieser Literaturstelle selbst allerdings nicht ausgeführt. Die Autoren verweisen auf ein Faltblatt des Eidgenössischen Finanzdepartements, auf welchem die gemeisterten Herausforderungen umrissen sind. Dazu zählt das Departement drei Bewährungsproben: rascher struktureller Ausgleich des Bundeshaushalts nach Einführung der Schuldenbremse, Verhinderung von Mehrausgaben bei hohen Einnahmen, adäquater Einsatz im Falle von Konjunkturschwächen und ausserordentlichen Situationen (Stärkung der Eigenkapitalbasis der Grossbank UBS im Jahre 2008). Dazu: Die Schuldenbremse – eine Erfolgsgeschichte, Faltblatt herausgegeben vom Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 2012.

¹³⁶ VALLENDER/WALDMEIER, Insolvenzprävention, S. 1605.

¹³⁷ STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 9 zu Art. 126 BV.

¹³⁸ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 78 f. Gleichzeitig werde jedoch auf der anderen Seite darauf aufmerksam gemacht, dass die Schuldenbremse den finanzpolitischen Spielraum zu stark einschränke.

ergeben haben, muss vornehmlich jedoch von Forschungszweigen untersucht werden, die mit empirischen Daten arbeiten und aus diesen Thesen gewinnen können.¹³⁹

Der Bundesrat selbst hat die Wirkung der Schuldenbremse in seinem Erfahrungsbericht sowohl aus finanzieller als auch aus haushalterischer Sicht als positiv beurteilt. Er begründet dies insbesondere mit dem Hinweis darauf, dass der Bund seit 2006 keine strukturellen Defizite mehr ausweisen musste.¹⁴⁰ Immerhin lässt sich auch anhand von Einzelbeobachtungen feststellen, dass die Schuldenbremse die Entscheidungsträger zur finanzpolitischen Prioritätensetzung anhält und Auseinandersetzungen um die Wichtigkeit der mit der Finanzpolitik verfolgten Ziele provoziert.¹⁴¹

4.4. Stabilisierung und teilweiser Abbau des Schuldenbetrags

In den ersten fast zwanzig Jahren nach Einführung der Schuldenbremse verringerte sich der Bruttoschuldenstand des Bundes um rund 20 Prozent (von 122.3 Milliarden Franken Ende des Jahres 2002 auf 97 Milliarden im Jahr 2019). Der Nettoschuldbetrag ging in der gleichen Periode nominell um mehr als 40 Milliarden Franken zurück (von 97.2 auf 54.8 Milliarden). Der Bilanzfehlbetrag kommt für die erwähnte Periode deshalb nicht mehr als geeignete Vergleichskennziffer infrage, weil mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der

¹³⁹ Hinweise zu dieser Thematik i.w.S. geben etwa die ökonomische Untersuchung von DAFFLON/BEER-TÓTH, welche der Frage nachgeht, ob und wie äussere (i.e. rechtlich festgelegte) Regeln zur Budgetbeschränkung intrinsisch motivierte Zurückhaltung bei den öffentlichen Ausgaben ganz oder teilweise zu ersetzen im Stande ist. Dies wird von den Autoren klar verneint: DAFFLON/BEER-TÓTH, S. 319.

Weitaus positiver wird die Schuldenbremse im politikwissenschaftlichen Umfeld aufgenommen und ihre Wirkung auf die Politik beurteilt. So hebt ARMINGEON ihren Einfluss auf die Ausgabendisziplin der Parlamentsmitglieder und ihren Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen als positive Aspekte hervor: ARMINGEON, S. 703. Auch im ausländischen Schrifttum der einschlägigen Disziplin finden sich wohlwollende Bewertungen, welche die Schuldenbremse als erfolgreiche „Policy-Innovation“ qualifizieren: KRUMM, S. 293.

Eine Literaturübersicht zur Wirksamkeit *kantonal*er Fiskalregeln findet sich bei MARTI LOCHER, S. 214–6.

¹⁴⁰ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 80–2.

¹⁴¹ So wird zumindest auf der Rezeptionsebene die Schuldenbremse für die generelle Ausgabenplafonierung verantwortlich gemacht und daraus der Fokussierungszwang auf die eine oder andere Ausgabenkategorie (vorliegend z.B. Landwirtschaft oder Entwicklungshilfe) abgeleitet: „1:0 für die Bauern“, NZZ vom 11. November 2014 (Nr. 262), S. 9.

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)¹⁴² im Jahr 2008 die Aktivierung der Nationalstrassen in der Bundesbilanz bedeutende Veränderungen in der Grösse von rund 40 Milliarden Franken ergeben haben. Eine finanzielle Auslegeordnung ist daher sinnvollerweise mit den erstgenannten Kennzahlen vorzunehmen.

Die Einführung der Schuldenbremse hatte eine Einschränkung der finanzpolitischen Spielräume zur Folge. Die diskretionären Massnahmen wurden zu Gunsten der passiv-antizyklischen Finanzpolitik zurückgestellt und sollten lediglich als subsidiäres Instrument in ausserordentlichen Situationen zum Zug kommen. Ein gewichtiges Argument für die Einführung war die Erkenntnis, dass in wirtschaftlichen Abschwungphasen eingegangene Verpflichtungen mit dem Ziel der Konjunkturerholung zu Defiziten geführt hatten, die auch während der konjunkturellen Erholung nicht zurückgeführt wurden. Die finanzpolitischen Stabilisierungsmassnahmen führten zu einer dauerhaften Mehrbelastung des Staatshaushaltes und zu strukturell bleibenden finanziellen Ungleichgewichten.¹⁴³

Die nominellen Schulden des Bundes konnten wie eingangs aufgezeigt über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren stabilisiert bzw. sogar abgebaut werden. Die Periode der Schuldenbremse begann mit einer Phase der Hochkonjunktur, welche bis 2007 dauerte. Während dieser Phase konnte die Schweiz ihre Bundesfinanzen nachhaltig verbessern und die erzielten Überschüsse für die Schuldenstabilisierung einsetzen. Dies gelang im Vergleich dazu lediglich wenigen weiteren Staaten. Die frühzeitige Regelbindung der Haushaltspolitik führte zu soliden öffentlichen Finanzen.¹⁴⁴ Der Zinsaufwand für Fremdkapital lag während dieser ersten Phase relativ konstant knapp unter 4 Milliarden Franken pro Jahr. Daran anschliessend folgten die ersten Anzeichen einer Finanz- und Wirtschaftskrise, sowie der Ausbruch der Staatsschuldenkrise, die mit einer weltweiten Rezession einhergingen. Diese globale Rezession tangierte die Schweiz weniger stark als die europäischen Nachbarstaaten. Während dieser Phase des wirtschaftlich moderaten Wachstums konnte der Bundeshaushalt weiter entlastet werden. Von 2007 bis 2010 sank der Schuldenstand brutto von 121 Milliarden auf 110.5 Milliarden Franken. Die Nettoschuld verringerte sich noch markanter als während der Hochkonjunktur (um

¹⁴² AS 2007 5765 ff.

¹⁴³ BELJEAN/ZURBRÜGG, S. 15.

¹⁴⁴ BELJEAN/STEINER, S. 40.

über 8.5 Milliarden Franken während 3 Jahren). Während des ersten Teils der wirtschaftlichen Stagnation sank die Zinslast auf unter 3 Milliarden Franken pro Jahr, was zusätzlichen Handlungsspielraum im Haushalt schuf.

Die nachmaligen Jahre des wiederum beschleunigten Wachstums für die Schweiz (jährliche positive Veränderungsrate des BIP zwischen 1 und 2 Prozent) hatten keinen ausgeprägten Einfluss mehr auf die Bundesfinanzen, insbesondere den Schuldenabbau. Obwohl die Zinslast noch einmal markant auf rund 2 Milliarden Franken pro Jahr sank, erfolgte in den Jahren 2010–2013 zwar eine Reduktion der Nettoschuld um knapp 4 Milliarden, es mehrte sich allerdings der Bruttoschuldbetrag in der gleichen Zeitspanne um mehr als 1 Milliarde Franken. Die geschaffenen Spielräume wurden für Ausgaben genutzt, ohne dass es wirtschaftlich angezeigt gewesen wäre.¹⁴⁵ Die positiven Ergebnisse der Finanzierungsrechnung des Bundes waren rückläufig und mündeten 2014 erstmals nach acht Jahren wieder in einem Defizit.¹⁴⁶

Auch für die vier darauffolgenden Finanzjahre waren ein Defizit bzw. ein geringer Einnahmenüberschuss budgetiert. Allerdings schlossen diese Rechnungsjahre erheblich besser als erwartet und der Bund generierte – trotz stetig steigender Ausgaben – im ordentlichen Haushalt Finanzierungsüberschüsse.¹⁴⁷ Trotz sich abschwächender wirtschaftlicher Entwicklung konnte daraufhin noch einmal ein deutlicher Überschuss erreicht werden, bevor die wirtschaftlichen Folgen eines singulären Ereignisses (Pandemie) die Bundesfinanzen zum jähen Absturz brachte.¹⁴⁸ Die Bruttoschulden, sowohl des Bundes als auch der weiteren Gemeinwesen, dürften deutlich ansteigen.

Der Einfluss der Schuldenbremse und ihre rechtliche Konzeption der Regelbindung im Finanzhaushalt auf die tatsächlich erzielten Ergebnisse bleiben unklar. Immerhin zeigen Studien einen kausalen Effekt der Schuldenbremse auf die überdurchschnittliche positive Entwicklung des Schuldenstands. Die Schuldenquote des Bundes konnte im Zeitraum von 2003 bis 2010 mithilfe der Schuldenbremse um 17 Prozentpunkte gesenkt werden.¹⁴⁹ Nach einer anfänglichen, realen Verringerung der Schulden – was eine Rückführung der Verschuldung nicht nur während der Hochkonjunktur, sondern sogar während

¹⁴⁵ Im Vergleich dazu konnte beispielsweise Deutschland seine expansive Ausgabenpolitik nach der tiefsten Rezessionsphase sukzessive zurückfahren: BELJEAN/STEINER, S. 41.

¹⁴⁶ Botschaft Staatsrechnung 2014, Bd. 1, S. 11.

¹⁴⁷ Botschaft Staatsrechnung 2018, Bd. 1, S. 17; Botschaft Staatsrechnung 2017, Bd. 1, S. 15; Botschaft Staatsrechnung 2016, Bd. 1, S. 11; Botschaft Staatsrechnung 2015, Bd. 1, S. 11.

¹⁴⁸ Botschaft Staatsrechnung 2019, Bd. 1, S. 17.

¹⁴⁹ SCHALTEGGER/SALVI, S. 75 f.

eines lediglich geringen wirtschaftlichen Wachstums bzw. einer Stagnation bedeutete – konnte insbesondere in der Aufschwungsphase nicht an den Erfolgen angeknüpft werden. Die Wirkung der Schuldenbremse hatte nachgelassen und die ursprüngliche Absicht, nämlich die Rückführung der Schulden während der wirtschaftlichen Erholung konnte nicht im zu erwartenden Masse eingehalten werden.¹⁵⁰

Insbesondere der enge finanzielle Spielraum aufgrund allfälliger künftiger Anpassungen der aktuell ausserordentlich tiefen Zinssätze und der damit einhergehenden Erhöhung des Schuldzinsdienstes lässt Zweifel an einer weiteren Stabilisierung der Schuldenquote aufkommen. In der gegenwärtigen Konzeption unabhängiger National- und Zentralbanken kann die Zinspolitik von der Politik nicht direkt beeinflusst werden.¹⁵¹ Würden deutlich höhere Schuldzinsen mit allfälligen notwendigen wirtschaftlichen Impulsprogrammen¹⁵² zusammenfallen, wären Defizite über die Zulässigkeit der Schuldenbremsregelungen hinaus wohl unvermeidlich. Eine entsprechende Belastung des Ausgleichskontos wäre unumgänglich.

Die Beobachtungen der Schuldenrückführung lassen den Schluss zu, dass einer Fiskalregel wie derjenigen der Schuldenbremse eine begrenzte zeitliche Durchschlagskraft beschieden sein könnte, nach deren Ablauf ihre ursprüngliche Wirkung nachzulassen droht. Die Lenker des Finanzhaushaltes könnten zur Sicherstellung der konstanten Wirksamkeit von Zeit zu Zeit Anpassungen oder grundsätzliche Erneuerungen vornehmen wollen, obwohl für die Regel-

¹⁵⁰ Die Frage, ob während eines gesamten Konjunkturzyklus' die Schulden nominell stabil gehalten werden können, lässt sich wohl nicht abschliessend beurteilen, da einschneidende wirtschaftliche Abwärtstendenzen bislang ausgeblieben bzw. nicht annähernd so starke Ausschläge zeitigten wie die Wachstumsphasen (vgl. Botschaft Staatsrechnung 2013, Bd. 1, S. 16).

¹⁵¹ Die Instrumente der Politik bzw. des Staates zur Beeinflussung der Zinssätze sind von mittelbarer Natur. Zur psychologischen und moralischen Beeinflussungspolitik durch Bund und Kantone auf (tendenziell niedrige) Zinssätze: VON CASTELBERG, S. 123–55.

¹⁵² Damit sind lediglich vorübergehende Stützungsmassnahmen bei konjunkturell wenig bis mittel-erheblichen Abschwunghasen gemeint. In schweren, tiefgreifenden Rezessionsphasen bleiben Eingriffe über den *ausserordentlichen* Haushalt notwendig und zulässig. Denkbar müssen auch wirtschaftspolitische Massnahmen im Zusammenhang mit einer Immobilien- oder Privatschuldenkrise sein. Ebenfalls vorwiegend im *ausserordentlichen* Haushalt Spuren hinterliessen finanzielle Eingriffe in bislang kaum bekannten Ausmass zur Bewältigung einer Pandemie und deren wirtschaftlichen Auswirkungen im Jahr 2020.

bindung gerade eine Notwendigkeit der Kontinuität besteht, damit die Regel nicht unterlaufen werden kann. Der nachlassenden Wirksamkeit könnte auch mit geeigneten rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten begegnet werden.

5. Entwicklung der Schuldenbremse im schweizerischen Staatsrecht

5.1. Der Weg zur geltenden Schuldenbremse – Planung, Inkrafttreten und Umsetzung

Zwischen der Zeit der diskretionären Finanzpolitik hin zur regelgebundenen Haushaltsführung liegt eine längere Entwicklungsgeschichte. Es wechselten sich konjunkturtheoretische Ansichten ebenso ab wie die Versuche, eine Gesamtkonzeption für die Haushaltsführung neu zu strukturieren oder anhand von verschiedenen Einzelbestimmungen eine langfristig tragfähige Lösung für die Steuerung des Haushalts aufzubauen.

Die Planungsphase der heutigen Schuldenbremse fiel in die Zeit tiefrot gefärbter Bundesfinanzen. Von 1991 an waren Defizite zu verzeichnen, wie sie die Bundeskasse nur während der beiden Weltkriege gekannt hatte. Verschiedene Vorstösse aus dem Parlament und eine gestartete, jedoch nicht zu Stande gekommene Volksinitiative¹⁵³ fielen in die Jahre der höchsten Defizite (1993/1994) und zeigten die erhöhte Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit dem Thema der Schuldeneindämmung. Derweil liefen bereits erste Vorbereitungsarbeiten zu einer Neuregelung der haushaltspolitischen Steuerungsinstrumente, die in zwei konkreten Vorschlägen in die Vernehmlassung geschickt wurden.¹⁵⁴ Nach Durchführung der Vernehmlassung und deren Auswertung verschob der Bundesrat einstweilen die Umsetzung des Projekts zugunsten des Haushaltziels 2001, das infolge der weiterhin besorgniserregenden Haushaltslage nötig geworden war und ein Stabilisierungs- sprich Konsolidierungsprogramm¹⁵⁵ nach sich zog.

Die Massnahmen zeitigten Wirkung: Der Haushalt konnte stabilisiert und die Defizite verringert werden. Während sich für das Jahr 2000 ein bis dahin (in

¹⁵³ Zu den verschiedenen Vorstössen siehe Botschaft Schuldenbremse, S. 4660–3; zur Volksinitiative a.a.O., S. 4663 f.

¹⁵⁴ Botschaft Schuldenbremse, S. 4656.

¹⁵⁵ Das Stabilisierungsprogramm 1998 hatte die Haushaltssanierung bis zum Jahre 2001 zum Ziel: Botschaft Stabilisierungsprogramm 1998.

absoluten Zahlen) rekordmässiges Ergebnis von über 4.5 Milliarden positiver Überschuss in der Finanzrechnung ergeben hatte¹⁵⁶, konnte der Bund das anvisierte Ziel – bis zur Einführung der Schuldenbremse einen Haushalt ohne strukturelles Defizit vorzulegen – nicht vollständig einhalten.¹⁵⁷ Innert kurzer Frist stieg das jährliche Defizit auf 1.3 (2001) und auf über 3.3 Milliarden Franken (2002) an.¹⁵⁸ In beiden Fällen – beim positiven Rekordergebnis 2000 sowie beim unerwartet hohen Fehlbetrag 2002 – waren zum ganz überwiegenden Teil Schwankungen auf der Einnahmenseite für die Ausschläge verantwortlich. Das hohe Einnahmenniveau des Jahres 2000 konnte nicht gehalten werden und die Massnahmen zur Erreichung des Haushaltziels 2001 waren weniger wirkungsvoll als geplant oder wurden nicht entsprechend umgesetzt.¹⁵⁹ Die Wiederanhandnahme der rechtlichen Schuldenbremsenkonzeption geschah im Jahr 2000 – nach Annahme der nachgeführten BV – mit der Vorlage der bundesrätlichen Botschaft zuhanden des Parlaments.¹⁶⁰ Nachdem in der Vernehmlassung noch zwei Varianten eines institutionellen Haushaltsmechanis-

¹⁵⁶ Botschaft Staatsrechnung 2000, S. 4.

¹⁵⁷ Botschaft Entlastungsprogramm 2003, S. 5775.

¹⁵⁸ Botschaft Staatsrechnung 2002, S. 4.

¹⁵⁹ Vgl. Botschaft Staatsrechnung 2000, S. 5. Die Botschaft wirft an dieser Stelle die Frage auf, ob das Einnahmenwachstum gegenüber dem Vorjahr (20.1 Prozent) auf eine dauernde Verschiebung des Einnahmenniveaus hindeuten könnte oder einmaliger Natur sei. Ob die Zielvorgaben des wenige Jahre zuvor minutiös ausgearbeiteten und verhandelten Haushaltziels 2001 erreicht worden waren, sei gegenüber der Frage nach dem Grund des ausserordentlich hohen Einnahmenwachstums in den Hintergrund getreten. Die verantwortlichen Stellen des Bundeshaushalts in der Regierung gaben der Abklärung einer nicht in ihrer Kompetenz und marginal in ihrem Einflussbereich stehenden Frage den Vorzug gegenüber einer Wirkungskontrolle ihrer eigenen und von der Politik vorgegebenen Ausgabenziele (die auch unmittelbar in ihren weiteren Kompetenzbereich fallen und beeinflussbar sind). Auch das politische Interesse an einer Überprüfung der eigens gesetzten Ziele dürfte sich bei der auf den ersten Blick komfortablen Haushaltslage in Grenzen gehalten haben. Dass das Einnahmenwachstum einmalig war, zeigten denn auch bereits die folgenden beiden Rechnungsjahre, in denen die Einnahmen um 5.4 bzw. 3.1 Prozent zurückgingen: Botschaft Staatsrechnung 2002, S. 4.

¹⁶⁰ Botschaft Schuldenbremse.

mus unterbreitet worden waren, präsentierte der Bundesrat nun eine Ausgabenregel, die eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden bei der Evaluation präferiert hatte.¹⁶¹

Bei der Debatte im Parlament zeigte sich einiges Unbehagen gegenüber einzelnen Teilen der Vorlage und von einigen, zahlenmässig vereinzelt gebliebenen Parlamentariern kritische Opposition gegen die Vorlage an sich. Die Vorlage erntete jedoch auch keinen einhelligen Beifall, sondern eher die vornehme Distanziertheit einem notwendigen Übel gegenüber. Eine Vielzahl der Redner erachtete die Übertragung eines Teils der Budgetkompetenz von der Legislative zur Exekutive als unerwünschte Verschiebung von Kompetenzen. Eine Mehrheit sah diese jedoch als notwendig an. Einzelne Votanten stellten sie in eine übergeordnete Tendenz der (Selbst-)Aufgabe und Delegation von Parlamentsbefugnissen an die Technokratie.¹⁶² Vorbehalte wurden auch zur Wirkungsweise und zur technischen Ausgestaltung des Instruments angebracht.¹⁶³ Insgesamt passierte der bundesrätliche Vorschlag die parlamentarische Diskussion ohne wesentliche Änderungen.¹⁶⁴ Der Nationalrat lehnte unter anderem das Einzelbegehren ab, die Kompetenzdelegation hinsichtlich der Budgethoheit – konkret die Bindung des Parlaments an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates beim Überschreiten des Ausgleichskontos-Fehlbeitrages von 6 Prozent der Vorjahresausgaben – in der Verfassung statt nur auf Gesetzesstufe zu verankern.¹⁶⁵

¹⁶¹ Als zweite Variante ging eine Saldoregel in die Vernehmlassung, bei welcher das *Ergebnis* der Finanzrechnung an das Wirtschaftswachstum gekoppelt gewesen wäre. Es wären im Gegensatz zur Ausgabenregel also auch die Einnahmen zur Begrenzung der Verschuldung zu berücksichtigen gewesen. Nachteilig – gemäss der Mehrheit der Vernehmlasser – wirkte sich dabei ein latenter Druck zur Suche nach Mehreinnahmen aus (Botschaft Schuldenbremse, S. 4684 f.).

¹⁶² Votum Marty Dick, Amtl. Bull. SR 2001, S. 77; Voten Hofmann Urs, Amtl. Bull. NR 2001, S. 773 und Maillard Pierre-Yves, a.a.O., S. 773.

¹⁶³ Votum Plattner Gian-Reto, Amtl. Bull. SR 2001, S. 72–5; Votum Fässler Hildegard, Amtl. Bull. NR 2001, S. 781 f.

¹⁶⁴ Vgl. den Entwurf zum BB (Botschaft Schuldenbremse, S. 4727) und den (unverändert) Volk und Ständen vorgelegten BB (BBl 2001 2878 f.). Bei den Ausführungen zur Schuldenbremse im FHG 1989 waren die meisten Änderungen gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag (lediglich) redaktioneller Natur. Wesentlich hingegen war die Einschränkung statt der vorgesehenen Pflicht Fehlbeträge und Überschüsse des Ausgleichskontos abzubauen, nur noch Fehlbeträge der Abbaupflicht zu unterstellen (siehe dazu [Teil A Kap. 1 Ziff. 2.4., Fn 52](#)). Zum Vergleich: der bundesrätliche Entwurf in Botschaft Schuldenbremse, S. 4728–30 und die erlassenen Änderungen des FHG 1989 in BBl 2002 1206–8.

¹⁶⁵ Vgl. Antrag Vallender, Votum Vallender Dorle, Amtl. Bull. NR 2001, S. 781.

Die Abstimmung über die Verfassungsvorlage erfolgte knapp ein halbes Jahr nach der Verabschiedung durch die eidgenössischen Räte. Am 2. Dezember 2001 nahm die Stimmbürgerschaft mit fast 85 Prozent Ja-Stimmen die Änderungen deutlich an. Sämtliche Stände befürworteten die Vorlage. Der Abstimmung war kein polarisierender Abstimmungskampf vorausgegangen. Die Sozialdemokratische Partei beschloss als einzige Bundesratspartei (offiziell) eine ablehnende Parole, wobei die eigenen Anhänger dieser grossmehrheitlich nicht gefolgt waren und zum eindrucklichen Ergebnis beitrugen.¹⁶⁶

Nach der Annahme der Verfassungsbestimmungen durch Volk und Stände konnten die entsprechenden Änderungen des FHG 1989 im BBl publiziert werden (Schlussbestimmungen Ziff. II Abs. 2).¹⁶⁷ Nach dem ungenützten Verstreichen der Referendumsfrist und dem Inkrafttreten der Bestimmungen fanden diese auf den Voranschlag 2003 erstmals Anwendung.

Zwei Punkte fanden bereits Erwähnung in der Parlamentsdebatte und begleiteten die Einführung der Schuldenbremse in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht. Einerseits führte die befürwortende Seite das Prinzip der Nachhaltigkeit an, das auch in der Finanzpolitik vermehrt Geltung erlangen sollte.¹⁶⁸ Die Voten in der parlamentarischen Debatte insbesondere und auch das einschlägige Schrifttum lassen weitgehend offen, was genau dieser Grundsatz in der Finanzpolitik und im Finanzverfassungsrecht bedeuten soll.¹⁶⁹ Ausser dem Hinweis, dass finanzielle Lasten für künftige Generationen vermieden werden sollen, fehlt eine einlässliche Auseinandersetzung.¹⁷⁰

¹⁶⁶ „Kaum Gräben bei den letzten Abstimmungen“, NZZ vom 2./3. Februar 2002 (Nr. 27), S. 13.

¹⁶⁷ BBl 2002 1208.

¹⁶⁸ Votum Inderkum Hansheiri, Amtl. Bull. SR 2001, S. 71. Während bereits 2003 im staatsrechtlichen Schrifttum ein Teil der Lehre das Gebot zum Haushaltsausgleich als Ausdruck des Prinzips der Nachhaltigkeit in der BV qualifizierte (RHINOW, N 234), subsumierte ein knappes Jahrzehnt später ein anderer Teil die Bestimmung erstmals unter diesen Grundwert (HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 191).

¹⁶⁹ So auch die aktuellste Auflage des in Fn 168 erwähnten Werkes, in welchem die Schuldenbremse frühzeitig unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit gesehen wurde: RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 231.

¹⁷⁰ Die Präferenzen der zukünftigen Generationen und die Folgen von heute gefällten, politischen Entscheiden darauf, bleiben naturgemäss unklar. Um die zukünftige Gestaltungsfreiheit möglichst wenig zu determinieren, sollte Zurückhaltung in Bezug auf nachgedeckte Ausgaben geübt werden: STAUFFER, Instrumente, S. 112 f. Mehr als dieser – eigentlich normale – Grundsatz dürfte dem Prinzip der Nachhaltigkeit für das Finanzrecht nicht abzugewinnen sein.

Andererseits tauchten als (offenbar) grundsätzliche Überlegung der Hinweis und die Frage auf, ob Staatsschulden per se als vermeidungswürdig gelten können, bzw. ob eine Tragbarkeitsgrenze für die Verschuldung eines Staates sinnvoll sei. Wie bereits in der Diskussion um die Einführung von ersten Tilgungsplänen mehr als ein halbes Jahrhundert zuvor „einigten“ sich Politik und Wissenschaft darauf, dass eine optimale Höhe der Verschuldung nicht zu eruieren sei, ebenso wenig wie objektive Kriterien für das Festlegen einer Verschuldungsgrenze.¹⁷¹

5.2. Vom ersten Finanzhaushaltsgesetz zur Verfassungsänderung Ende des Jahrtausends

5.2.1. Verrechtlichungsschritte ab 1965 und die Entwicklung des Bundesfinanzhaushalts

Die erste kohärente Kodifikation des Bundesfinanzhaushalts entstand in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre.¹⁷² Konkreter Anlass zur Ausarbeitung und Erlass eines bereits seit längerer Zeit¹⁷³ geplanten oder zumindest angedachten Finanzhaushaltsgesetzes waren die Vorgänge rund um die Beschaffung militärischer Flugzeuge und deren anschliessende Untersuchung durch die Finanzkommission der eidgenössischen Räte (sog. Mirage-Angelegenheit).¹⁷⁴ Der

¹⁷¹ Vgl. Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 349; Voten Plattner Gian-Reto, Amtl. Bull. SR 2001, S. 73; Villiger Kaspar (BR), a.a.O., S. 81; BELJEAN, S. 34.

¹⁷² Die Arbeiten zum ersten FHG begannen bei der EFV, die 1965 einen Vorentwurf präsentierte. Nach Beratung der Finanzkommissionen von National- und Ständerat (unter Beizug von Experten) und der Stellungnahme der anderen Departemente, arbeitete das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement (Vorgänger des heutigen Eidgenössischen Finanzdepartements) den Entwurf zum FHG aus, welcher in der anschliessenden Vernehmlassung auf breites Wohlwollen stiess (Botschaft FHG, S. 474 f.). Gestützt auf die Botschaft zum Gesetz berieten die Parlamentskammern den Entwurf und verabschiedeten das Gesetz in der Wintersession 1968. Das erste Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt trat am 1. April 1969 in Kraft (AS 1969 S. 291–304).

¹⁷³ Bereits kurz nach Gründung des modernen Bundesstaates (während der Erarbeitung des ersten Bundesbudgets) erkannte der Experte SPEISER die Notwendigkeit „[e]ines organischen Gesetzes über das gesamte Bundesfinanzwesen“ (Botschaft Budget 1849, S. 564). Einhundert Jahre später stellte der Bundesrat anlässlich des ersten Entwurfs zur verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushalts ein Gesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt in Aussicht, das jedoch weitere zwanzig Jahre seiner Verwirklichung harpte (Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 552).

¹⁷⁴ Botschaft FHG, S. 474; vgl. KOLLER, Haushalt, S. 73.

Gesetzgeber nahm die damals geltende Verpflichtung zum Abbau der Bundes-schuld aus der aBV¹⁷⁵ ins FHG 1968 auf. Er schwächte diese jedoch gleichzeitig ab, indem er die Bundesversammlung, den Bundesrat und die Verwaltung lediglich verpflichtete, danach *zu trachten*, den Fehlbetrag der Bilanz abzubauen.¹⁷⁶ Den an sich verbindlichen Auftrag des Verfassungsgebers relativierte der Gesetzgeber damit in rechtstaatlich nicht unbedenklicher Weise.¹⁷⁷

Gleichzeitig statuierte er das Gebot des Haushaltgleichgewichts und die Pflicht zur Berücksichtigung konjunktureller Erfordernisse bei der Gestaltung der Finanzpolitik.¹⁷⁸

Der Erlass des FHG 1968 stand an einem Wendepunkt nicht nur in rechtlicher Hinsicht, sondern vor allem auch hinsichtlich der Haushaltsabschlüsse. In den anderthalb Dekaden vor Erlass waren stets (mit Ausnahme eines Jahres) positive Rechnungsabschlüsse des Bundes zu verzeichnen. Darauf folgte dieselbe Zeitspanne mit Defiziten.¹⁷⁹

Die Umsetzung und gleichzeitige Relativierung der Verfassungsvorgabe im Gesetz konnte unausgeglichene Bundesfinanzen und der darauf folgende Anstieg des Schuldenstands nicht verhindern, im Gegenteil.¹⁸⁰ Der allmähliche Wandel vom Staat als Ordnungsgaranten hin zum modernen Sozial- und Leistungsstaat ging auch am Bundeshaushalt nicht spurlos vorüber.¹⁸¹ Die Höhe der Schulden stieg von 7.5 (1970) auf 29.2 Milliarden Franken (1985).¹⁸² In Relation zum BSP war in der gleichen Zeitspanne ein Anstieg von knapp 4 Prozent zu konstatieren (von 8.4 auf 12.3 Prozent), wobei vor allem in den 1970er-Jah-

¹⁷⁵ Vgl. hinten [Teil A Kap. I Ziff. 5.3.5.](#)

¹⁷⁶ Art. 2 Abs. 2 FHG 1968: „Sie [die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung] trachten danach, den Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen (...).“

¹⁷⁷ Vgl. CAGIANUT, Kommentar aBV, N 5 zu Art. 42^{bis} aBV.

¹⁷⁸ Art. 2 Abs. 2 FHG 1968: „Sie [die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung] trachten danach, (...) die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.“ Art. 2 Abs. 3 FHG 1968: „Den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik ist Rechnung zu tragen.“

¹⁷⁹ Für die Jahre 1953–70 summierten sich die Salden der Rechnungsabschlüsse auf etwas über 4 Milliarden Franken. Die kumulierten Defizite von 1971–85 betrugen demgegenüber fast 13 Milliarden Franken (HSSO, Öffentliche Finanzen, Tabellen U.12 und U.45).

¹⁸⁰ Vgl. RICHLI, Rechtliche Schranken, S. 542.

¹⁸¹ Vgl. KOLLER, Haushalt, S. 135–42.

¹⁸² Botschaft Staatsrechnung 1985, S. 103.

ren die Höhe der Schulden stärker wuchs als die Wirtschaft. Währenddessen blieb das Verhältnis von Schuldenstand zum BIP im folgenden Jahrzehnt stabil bzw. war sogar leicht rückläufig.¹⁸³

Auf den Erlass des FKG 1967 und des FHG 1968, mit denen gewissermassen die interne verfahrens- und aufsichtsrechtliche Seite der finanziellen Steuerung des Bundeshaushaltes erweitert und stärker durchdrungen wurde, folgte die Konzentration der Anstrengungen für einen effektiven Haushaltsausgleich mittels verschiedener Anläufe zur Neuordnung der Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt. Drei Versuche des Bundesrates zur grundlegenden Neuordnung der Bundesfinanzordnung scheiterten während den 1970er-Jahren, welche von schwerwiegenden wirtschaftlichen Verwerfungen geprägt wurden (Aufgabe des festen Wechselkurssystems und Erdölkrisen, tiefe Rezession). Gleichzeitig mit einer geplanten Neuordnung hatte jede der drei Vorlagen eine Erhöhung der Steuerbelastung zum Inhalt.¹⁸⁴ Blosser Weiterführungen der befristeten Finanzordnung (wenn auch verbunden mit untergeordneten Erhöhungen der Steuer- und Abgabenbelastung) sowie punktuelle Erhöhungen von einzelnen Steuerarten wurden in Volksabstimmungen bestätigt und trugen zur Beruhigung der Haushaltslage bei.¹⁸⁵

Nach einer zeitweiligen, tatsächlichen Haushaltsberuhigung in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre, markierte der erste Rechnungsabschluss des darauf-

¹⁸³ GUERX, S. 1087 f.; SCHWEIZERISCHE BANKGESELLSCHAFT, Schweizer Wirtschaft 1946–86, S. 144–7.

¹⁸⁴ Als erste Vorlage scheiterte 1970 eine Änderung der Finanzordnung des Bundes, mit welcher sowohl eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer und Umlagerungen bei der Wehrsteuer als auch die Aufhebung der Befristung für diese beiden hauptsächlichlichen Steuerarten im Bund beabsichtigt wurden (Botschaft Finanzordnung 1969, S. 750 und 762). Keine Gnade bei Volk und Ständen fanden zwei Anläufe zur Ablösung der Umsatzsteuer durch eine Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Maximalsätze 1977 (Botschaft Neuordnung Finanzrecht 1976) und kurz darauf (mit abgeschwächter Steuererhöhung) 1979 (Botschaft Bundesfinanzreform 1978).

¹⁸⁵ Die Finanzordnung des Bundes konnte während der 15-jährigen Defizitperiode zweimal verlängert werden, so 1971 und 1981 (zu den Vorlagen: Botschaft Weiterführung Finanzordnung 1970 und Botschaft Weiterführung Finanzordnung 1980). Das Volk genehmigte Erhöhungen der Warenumsatzsteuer und der Verrechnungssteuer 1975 (Botschaft Verbesserung Finanzhaushalt 1975) und beschloss 1984 die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe sowie die Vignettenpflicht auf Nationalstrassen (Botschaft Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe). Als Ausnahme der Regel kann der Versuch des Bundesrates herhalten, gleichzeitig die Warenumsatzsteuer und die Direkte Bundessteuer zu erhöhen. Die Vorlage „zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt“ erlitt am 8. Dezember 1974 Schiffbruch (Botschaft Gleichgewicht im Bundeshaushalt 1974, S. 1310).

folgenden Jahrzehnts den Beginn einer Periode von ausserordentlich hohen Defiziten in der Bundeskasse. 1990 schloss der Finanzierungssaldo des Bundes bereits mit einem Defizit, allerdings noch knapp unter 1 Milliarde Franken. Von 1991 bis 1997 folgten Defizite in der Grössenordnung von 4 bis 10 Milliarden Franken jährlich. Dies entsprach einem Ausmass, das in Friedenszeiten noch nicht vorgekommen war.¹⁸⁶ Die schleppende Konjunktur sowie hohes Teuerungs- und Zinssatzniveau bildeten den Nährboden für ein negatives Ungleichgewicht in der Bundeskasse. Die Einnahmendynamik der vorangegangenen Jahre schürte hohe Ausgabenzuwachsraten, die bei plötzlich stagnierenden Einnahmen nicht ebenso abrupt gestoppt werden konnten oder zu deren Einhaltung der politische Wille fehlte.¹⁸⁷ Die Verantwortungsträger der Finanzpolitik hatten sich zu sehr an stetig steigende Einnahmequellen gewöhnt.

Mit Sanierungsprogrammen wurden auf der Einnahmen- und Ausgabenseite Anstrengungen unternommen, den Haushalt des Bundes zurück ins Lot zu bringen.¹⁸⁸ Die Bestimmungen zum Haushaltsausgleich und zum Ziel des langfristigen Schuldenabbaus blieben indessen Makulatur: Die Verschuldungsquote des Bundes stieg bis zum Ende des Jahrtausends bis auf 26 Prozent des BIP (in absoluten Zahlen betrugen die Bruttoschulden über 100 Milliarden Franken).¹⁸⁹

Gegen Mitte der 1990er-Jahre musste eingesehen werden, dass die bislang verankerten materiellrechtlichen Schranken den Defiziten und der Schuldenwirtschaft keinen Einhalt geboten hatten und kurz- als auch langfristig nicht dazu im Stande waren. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum initiierte RICHLI die Debatte über eine juristische Beurteilung und Neukonzeption des

¹⁸⁶ GUEx, S. 1122; HSSO, Öffentliche Finanzen, Tabelle U.45.

¹⁸⁷ Vgl. Botschaft Sanierungsmassnahmen 1992, S. 351.

¹⁸⁸ Ein Überblick über die Massnahmen (und ihre Auswirkungen) der drei Sanierungsprogramme der frühen 1990er-Jahre findet sich in der Botschaft Stabilisierungsprogramm 1998, S. 12 f.

¹⁸⁹ Botschaft Schuldenbremse, S. 4658.

Finanzrechts im Hinblick auf die wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung.¹⁹⁰ In appellhaftem Stil forderte er staatspolitischen Weitblick im Finanzhaushaltsrecht und die zuständigen Behörden zum Handeln auf.¹⁹¹

Aus nachmaliger Betrachtung erscheinen seine Erörterungen beinahe avantgardistisch (zumindest vorausschauend) und blieben soweit ersichtlich in der Literatur jener Zeit weitgehend allein. Allerdings machten sich die *politischen* Verantwortungsträger bald darauf an die Umsetzung von neuen institutionellen Mechanismen zur Ausgaben- und Schuldenbegrenzung.¹⁹²

5.2.2. Das „Hauhaltziel 2001“ als Zwischenstation

Am Ende der Stagnationsphase in der Wirtschaft nutzte der Bundesrat die bevorstehende Wachstumsperiode zur Haushaltssanierung anhand verbindlich festgelegter Ziele und zur anschliessenden Implementierung der gültigen Schuldenbremse in Verfassung und Gesetz.¹⁹³ Ende 1997 verabschiedete das Parlament den „Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich“.¹⁹⁴ Diesem vorausgegangen war die Botschaft des Bundesrates, in welcher er sein finanzpolitisches Konzept zum sog. Haushaltziel 2001 dargelegt

¹⁹⁰ Vgl. RICHLI, Rechtliche Schranken.

¹⁹¹ „Die Erhaltung geordneter Staatsfinanzen allgemein und die Verhinderung übermässiger Staatsverschuldung im Besonderen ist und bleibt ein hochrangiges Anliegen, dessen Verwirklichung gefährdet ist. Zerrüttete Staatsfinanzen können die Funktionsfähigkeit, die Glaubwürdigkeit und die Vertrauenswürdigkeit eines Staates nachhaltig beeinträchtigen, ja geradezu untergraben. Es besteht daher ein hochrangiges Interesse an institutionellen Schranken, welche geeignet sind, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung geordneter Staatsfinanzen zu leisten.“ (RICHLI, Rechtliche Schranken, S. 551).

¹⁹² Wenngleich auch der konkrete Vorschlag aus dem Beitrag von RICHLI – die Stellung des „Finanzministers“ im Bundesrat institutionell zu stärken – nicht umgesetzt wurde. Die Vorsteher(in) des Finanzdepartements sollte das Recht haben, für ausgabenrelevante Beschlüsse des Bundesrates erschwerte Anforderungen (qualifizierte Mehrheitserfordernisse) zu stellen. So sollte der (damals in Diskussion stehende und später im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993 implementierte) Verfassungsartikel zur Ausgabenbremse für die eidgenössischen Räte ein Pendant in der bundesrätlichen Beschlussfassung finden: RICHLI, Rechtliche Schranken, S. 552 f.

¹⁹³ Vgl. Botschaft Sanierungsprogramm 1998, S. 5. Das BIP war 1995 gegenüber 1990 real um etwas mehr als 2 Prozent gewachsen, während es im Jahr 2000 11 Prozent höher stand als fünf Jahre zuvor (eigene Berechnung unter Zuhilfenahme der Daten aus HSSO, Nationale Buchhaltung, Tabelle Q.16b).

¹⁹⁴ BBl 1997 IV 1608 f.

hatte.¹⁹⁵ Der Bundesrat erklärte darin die Erhaltung des leistungsfähigen Finanzhaushaltes zur staatspolitischen Kernaufgabe und malte die allgemeine Wirtschafts- und Wettbewerbssituation der Schweiz in düsteren Farben.¹⁹⁶ Volk und Stände hörten die Warnrufe und beschlossen das Massnahmenpaket in den Übergangsbestimmungen der aBV zu verankern.¹⁹⁷

Der Inhalt des Haushaltziels 2001 war gegenüber Art. 42^{bis} aBV (Gebot zum Abbau des Bilanzfehlbetrages) griffiger formuliert und mit konkreten Zielvorgaben ausgestattet. Es beruhte auf drei Säulen. Erstens verlangte das Haushaltziel den Abbau des Defizits. Vorgegeben wurden maximal zulässige Ausgabenüberschüsse.¹⁹⁸ Diese Limiten waren von Bundesrat und Bundesversammlung bei allen Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen sowie insbesondere beim Erstellen des Voranschlags und des Finanzplans zu berücksichtigen. Sollten diese Limiten nicht eingehalten werden (können), erhielt der Bundesrat zweitens den Auftrag festzulegen, welcher Betrag an Ausgaben einzusparen sei. Dem Parlament würden sodann Sparvorschläge unterbreitet, die es in rascher zeitlicher Abfolge (in derselben Session) zu verabschieden hätte. Das Parlament würde somit einerseits zeitlich in die Mangel genommen und gab andererseits einen Teil seiner Finanzhoheit auf, denn an der Höhe der Sparvorgaben des Bundesrates konnte es gemäss den Verfassungsbestimmungen nicht rütteln.¹⁹⁹ Dritter und letzter Pfeiler der Übergangsbestimmungen war

¹⁹⁵ Botschaft Haushaltziel 2001.

¹⁹⁶ Um die geschilderte Lage zu gegenwärtigen, rechtfertigt es sich die Erläuterungen auszugsweise wiederzugeben: „Das rasante Wachstum der Staatsverschuldung fällt zusammen mit raschen und tiefgreifenden Veränderungen im In- und Ausland. In der Schweiz erleben wir die grösste Wirtschaftskrise seit dem 2. Weltkrieg. Arbeitslosigkeit und wachsende soziale Spannungen betreffen viele Familien im Land. Das hat das innenpolitische Klima verschärft. Beschleunigt durch ungeahnte technologische Fortschritte, insbesondere in der Telekommunikation, und politische Umbrüche hat sich gleichzeitig das weltwirtschaftliche Umfeld völlig verändert. Die Stichworte heissen Globalisierung, harter Wettbewerb und Wandel ohne Ende. Die Weltwirtschaft hat neue Gesetze aufgestellt. Der gute Ruf traditioneller Wirtschafts- und Finanzplätze zählt nicht mehr. Die internationalen Investoren beurteilen die nationalen Märkte nach ihrer effektiven Leistungsfähigkeit. Stark verschuldete Staaten verlieren Vertrauen. Das betrifft die Schweiz und ihre Bevölkerung ebenfalls direkt.“ (Botschaft Haushaltziel 2001, S. 207).

¹⁹⁷ Die Vorlage wurde am 7. Juni 1998 gutgeheissen: BBl 1998 4363.

¹⁹⁸ Art. 24 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen aBV: „Der Ausgabenüberschuss darf im Rechnungsjahr 1999 5 Milliarden Franken und im Rechnungsjahr 2000 2.5 Milliarden Franken nicht überschreiten; im Rechnungsjahr 2001 muss er auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen abgebaut sein.“

¹⁹⁹ Siehe auch Botschaft Stabilisierungsprogramm 1998, S. 5.

die Aussicht auf einen künftigen, institutionell zu verankernden Ausgaben- und Schuldenbremsmechanismus. Dieser sollte das Haushaltziel einstweilen ablösen.

Die konkrete Umsetzung dieser Ziele ging der Bundesrat in einer ersten Phase mit dem politischen Mittel des „Runden Tisches“ an. Der Finanzausschuss des Bundesrats lud politische und wirtschaftliche Akteure zu Konsensgesprächen ein, um den Sparvorhaben zum Durchbruch zu verhelfen und die Haushaltskonsolidierung herbeizuführen.²⁰⁰ Diskussions- und Arbeitsergebnis war ein allseits akzeptierter Konsens („eine gemeinsame Formel“), der im Stabilisierungsprogramm 1998 seinen Ausdruck fand.²⁰¹

Während die einzelnen Massnahmen des Stabilisierungspakets 1998 in Kraft traten (gestaffelte gesetzliche Umsetzung) und ihre Wirkung entfalteten, kamen die Arbeiten zur Schuldenbremse in Gang.²⁰² Auch für dieses Projekt, das die Steuerung des Bundesfinanzhaushalts immerhin in grundlegender Weise neu zu organisieren beabsichtigte, war eine zielstrebige Vorgehensweise in einem straffen Zeitkorsett vorgesehen.

Gleichzeitig fand das Entschuldungsgebot von Art. 42^{bis} aBV sein letztes Revival, als es 1999 – zusammen mit den Übergangsbestimmungen aus dem Stabilisierungspaket 1998 – in die nachgeführte BV unter den Artikel zur Haushaltsführung (aArt. 126 BV)²⁰³ überführt wurde. Die Erläuterungen zur nachgeführten BV hielten unter diesem Punkt nochmals die stabilitätspolitische Sendung fest, die den Adressaten des Artikels mitgegeben werden sollte.²⁰⁴

Mit den letzten Jahren der Geltung des Entschuldungsgebots verabschiedete sich die schweizerische Finanzpolitik vom rechtlich verankerten Versuch der aktiven, antizyklischen Haushaltsgestaltung unter gleichzeitiger Wahrung eines langfristigen nominellen Abbaus des Schuldenbetrages. Dieser Versuch hatte mehr als ein halbes Jahrhundert zuvor seinen Lauf genommen.

²⁰⁰ Eingeladen und am „Runden Tisch“ mitgewirkt hatten Vertreter der Kantone, aller Bundesratsparteien, sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (die beiden letzteren Sozialpartner waren personell zu gleicher Zahl vertreten). Zur Teilnehmerliste: Botschaft Stabilisierungsprogramm 1998, S. 121.

²⁰¹ Botschaft Stabilisierungsprogramm 1998, S. 6 und 19.

²⁰² Bereits 1995 hatte der Bundesrat zwei Varianten zu einer Schuldenbremse ausgearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt, das Projekt zu Gunsten der Haushaltssanierung jedoch zurückgestellt (BELJEAN, S. 34).

²⁰³ AS 1999 2586.

²⁰⁴ Botschaft Neue Bundesverfassung, S. 344.

5.3. Zur Entstehungsgeschichte des Entschuldungsauftrages von Art. 42^{bis} aBV

5.3.1. Der Erste Weltkrieg und Erschütterungen des Finanzhaushalts

Das letzte Jahr, in welchem der Bund ein Nettovermögen ausweisen konnte, liegt über einhundert Jahre zurück: 1913 betrug es 102.5 Millionen Franken.²⁰⁵ In den darauffolgenden Jahren des Ersten Weltkrieges stieg die Verschuldung rapide an. Der Bundesfinanzhaushalt war in rechtlicher Hinsicht nicht für Krisen und kriegserische Ereignisse gerüstet.²⁰⁶ Zur massiven Verschuldung trug auch die unerwartet lange Dauer des Krieges bei. Die Schweiz war kriegswirtschaftlich kaum vorbereitet und zahlte besonders in der Geld- und Währungspolitik einen hohen Preis für die Unabhängigkeit des Landes.²⁰⁷ Zwar konnten die Mehrausgaben des Bundes zum grössten Teil mit Steuern und (mehrheitlich inlandfinanzierten) Anleihen gedeckt werden. Trotz unmittelbarer (Dis-

²⁰⁵ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 313; WEBER, S. 28.

²⁰⁶ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 314.

²⁰⁷ HALBEISEN/STRAUMANN, S. 997. Literarisch verdeutlicht hat exakt diese Situation der Schwyzer Autor MEINRAD INGLIN in seinem Werk „Schweizerspiegel“. Er lässt die Notlage des Staates jener Zeit als Grundstimmung für die sog. Hoffmann-Grimm-Affäre aufleben, bei welcher der sozialistische Arbeiterführer Robert Grimm in St. Petersburg bei Mitgliedern der Regierung auf einen Separatfrieden zwischen Russland und Deutschland hinwirkte. Die entsprechenden Unterredungen führte er mit ausdrücklicher Sanktionierung von Bundesrat Arthur Hoffmann, dem Vorsteher des Politischen Departements (zuständig für äussere Angelegenheiten). Die Vornahme solcher Verhandlungen lief der neutralen Haltung der Schweiz zuwider. Die Aufdeckung der Vorgänge kostete dem ohne Gesamtgremium agierenden Hoffmann das politische Amt. INGLIN zieht dabei die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Bundes als Mitursache – wenn nicht sogar als eine Art Entschuldigungsgrund – für das eigenmächtige Handeln Hoffmanns heran: „Es begann an Kohlen zu fehlen, an Eisen, Leder, Petroleum, Benzin und an wichtigen Lebensmitteln, vor allem an Getreide. (...) Das Volk murrte, aber der Bund geriet immer wieder an die Grenze seiner finanziellen Leistungsfähigkeit, er stand jetzt bereits vor dem siebenten Anleihen und zog schon seit zwei Jahren ausserordentliche Kriegssteuern ein. (...) Durfte ein schweizerischer Staatsmann [gemeint ist Bundesrat Hoffmann] unter solchen Umständen überhaupt noch auf die mögliche Förderung des Friedens verzichten, weil sie zunächst vielleicht nur einen Sonderfrieden zur Folge haben könnte?“ (INGLIN, S. 650 f.). Zu den historischen Hintergründen der miserablen Versorgungslage und dem missglückten Vermittlungsversuch eingehend: WIDMER, S. 239–84.

kontierung von Reskriptionen²⁰⁸) und mittelbarer (Festhalten am tiefen Zinsniveau und ungenügende Verhinderung von Inflation) Beihilfe der damals noch jungen SNB, kletterte der Schuldenstand von 1914 bis 1918 real um das fünffache Niveau.²⁰⁹

Nach dem Krieg nahm der Bund die Tilgung der Mobilisationskosten mit seiner temporären Befugnis zur Erhebung einer ausserordentlichen Kriegssteuer in Angriff. Die Steuer wurde auf Vermögen und Einkommen erhoben und von 1921 bis 1932 eingezogen. Unter anderem mit Hilfe dieser zusätzlichen Einnahmen gelang es, den Schuldenüberschuss in der ersten Hälfte der Zwischenkriegszeit immerhin nominell zu stabilisieren.²¹⁰ Erstmals unternahm der Bund in der Zeit von 1925 bis 1932 eine „planmässige Tilgung“ der Bundesschuld (um rund 250 Millionen Franken).²¹¹

5.3.2. Anfänge der Schuldenbremsennormierung im Kanton St. Gallen

Während der Bund zu keiner dauerhaften (über die erwähnten Jahre hinaus dauernden) Schuldenbegrenzungs politik fand oder eine solche gar zu normieren beabsichtigte, entwickelte sich zu jener Zeit im sankt-gallischen Finanzrecht ein Vorläufer zu den später erscheinenden Fiskalregeln und Schuldenbremsen. Der Grosse Rat des Kantons verankerte einerseits, dass der

²⁰⁸ Reskriptionen (oder Schatzanweisungen) sind kurzfristige (bis 4 Jahre Laufzeit) Schuldverpflichtungen der öffentlichen Hand. Sie dienen der Beschaffung von Geldmitteln, können gleichzeitig auch ein Mittel zur Liquiditätsabschöpfung aus dem Finanzmarkt sein. Diese Reskriptionen können unter gewissen Voraussetzungen bei der SNB diskontiert werden (Umwandlung des zukünftigen Wertes unter Abzinsung in einen unmittelbaren Barwert): vgl. Artikel „Schatzanweisung“ in Gabler Wirtschaftslexikon, 19. Aufl., Wiesbaden 2019.

²⁰⁹ HALBEISEN/STRAUMANN, S. 997 f.

²¹⁰ WEBER, S. 19. Der Beitrag der ausserordentlichen Kriegssteuer zu den Einnahmen des Bundeshaushalts war – infolge der moderaten Besteuerungssätze – vergleichsweise gering. Die Erträge daraus deckten nicht einmal die anfallende Zinslast der Kriegsschuld. Von einem wesentlichen Beitrag zur Tilgung kann keine Rede sein. Entscheidendes Element zum Haushaltsausgleich war die Erhöhung der Zollltarife, was einer Weiterführung der Einnahmenpolitik vor dem Weltkrieg entsprach, stützte sich der Bundeshaushalt seit Beginn 1848 bis 1914 doch fast ausschliesslich auf Zölle: GUEx, S. 1089, S. 1096 f. und S. 1100. Die dynamische Wirtschafts- und Reallohnentwicklung trug ihren Anteil zur Entspannung der Haushaltslage bei.

²¹¹ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 315.

Voranschlag grundsätzlich ausgeglichen zu sein hatte.²¹² Andererseits verpflichtete er sich selbst, bei grösseren, einmalig anfallenden Ausgaben, diese in einem separaten Konto aufzuführen und für dieses einen höchstens 25 Jahre dauernden Tilgungsplan festzulegen; er schuf das Amortisationskonto *avant la lettre*.²¹³ Die Verankerung des Kontos im Gesetz entsprach allerdings lediglich der Normierung einer ohnehin jahrzehntelang geübten Praxis „der erstreckten Tilgung ausserordentlichen Ausgaben“ (was wohl auch vom Streben nach dem Haushaltsausgleich anzunehmen ist).²¹⁴ Bemerkenswert erscheint ausserdem, dass der Übergang zu einer frühen Form der regelgebundenen Haushaltsführung im Kanton erst nach der vollständigen Abtragung der Kriegsschuld und der Übergangszeit einer effektiv konsolidierten Haushaltssanierung erfolgte. Zumindest führte das Festhalten eines Tilgungssystems und die langfristige Ausrichtung am Rechnungsausgleich zu einer insgesamt erfolgreichen Finanzsituation, in der die Finanzierung von laufenden Ausgaben über Kredite verhindert und die Gesamtverschuldung gering gehalten werden konnte.²¹⁵ Während die Normen im Finanzhaushaltsrecht des Kantons eine bemerkenswerte Stabilität vorweisen konnten und sich über mehrere Jahrzehnte bewährt hatten, entwickelten die legislativen Behörden (Finanzkommission und Grosse Rat) die Kopplung des Haushaltsausgleichs mit dem Staatssteuerfuss. Die Praxis besagte, dass ein allfälliger Aufwandüberschuss im Voranschlag 3 Prozent des geschätzten, einfachen Steuerertrages nicht übersteigen darf.²¹⁶ Der Grosse Rat und die Finanzkommission verhalfen somit den gesetzlichen Vorkehrungen in der finanzpolitischen Realität zum Durchbruch. Diese konstante

²¹² Art. 2 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt und das Finanzreferendum vom 16. Mai 1929: „Der Voranschlag hat auf dem Grundsatz des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben zu beruhen.“

²¹³ Art. 6: „Die Tilgung einmaliger ausserordentlicher Ausgaben, die in grösseren Beträgen für den gleichen Gegenstand gemacht werden, soll auf mehrere Jahre verteilt werden, wenn sie nicht ohne Störung des Gleichgewichts der Einnahmen und Ausgaben in einem Jahre erfolgen kann. Sofern die Höhe dieser Beträge eine Verteilung auf wenigstens 5 Jahre erfordert, sind sie einem besonderen Konto „Zu tilgende Verwendungen“ zu belasten.
Art. 7: „Die durch dieses Konto erzeugte Schuld ist nach einem vom Grossen Rat zu bestimmenden Tilgungsplan abzutragen. (...)“

²¹⁴ Vgl. Botschaft Voranschlag St. Gallen 1930, S. 912 f.

²¹⁵ Vgl. Botschaft Schuldenbremse, S. 4665. Kritisch wird in der Literatur angemerkt, dass nach zweimaliger Erhöhung des Steuerfusses ein vorhandener Rechnungsüberschuss für zusätzliche Abschreibungen und somit nicht für eine Aufstockung des Eigenkapitals verwendet wurde, was die Voraussetzung für eine Steuerfussenkung ist: STAUFFER, Instrumente, S. 87.

²¹⁶ Botschaft zum Staatsverwaltungsgesetz St. Gallen, S. 785; STAUFFER, Instrumente, S. 87.

Praxis fand 1994 Aufnahme ins geltende Staatsverwaltungsgesetz.²¹⁷ Gleichzeitig verankerte der kantonale Gesetzgeber die Sanktionsfolgen bei Nicht-Einhaltung der Ausgleichsvorschrift.²¹⁸

5.3.3. Die Finanzordnung während den wirtschaftlichen Krisenjahren

Mit dem Ausbruch der weltweiten wirtschaftlichen Krise der 1930er-Jahre begannen beim Bund die Jahre des fiskalischen Notrechts. Besonders die Dauer der Krise machte der schweizerischen Wirtschaft mehr zu schaffen als anderen westeuropäischen Volkswirtschaften.²¹⁹ 1933 und 1936 erliess die Bundesversammlung zwei Bundesbeschlüsse zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts.²²⁰ Beide Beschlüsse enthielten sowohl Ausgabensenkungen als auch Einnahmeerhöhungen (Neuerhebung und Erhöhung von Zöllen und Erhebung der Direkten Bundessteuer als Krisenabgabe).²²¹ Beide Beschlüsse ergingen gleichfalls auf dem Dringlichkeitsweg, waren also der Mitsprache von Volk und Ständen entzogen. Die Bundesbehörden „betteten“ ihre Finanzprogramme in ein schon vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges zunehmendes Geflecht von rechtssetzenden Erlassen, die ausserhalb der verfassungsmässigen Ordnung ergangen waren.²²²

Die Verschuldung des Bundes konnte in den Krisenjahren stabil gehalten werden, war in einigen Jahren sogar nominell leicht rückläufig. Am Rechnungsaus-

²¹⁷ Art. 61 des Staatsverwaltungsgesetzes des Kantons St. Gallen vom 4. Mai 1994: „Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. (...)“.

²¹⁸ Art. 64 Abs. 2: „Der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch freies Einkommen gedeckt werden kann.“

Kann im Rechnungsjahr mit dem geltenden Steuerfuss also kein Ausgleich erzielt werden, muss entsprechend im künftigen Budget der Aufwand gekürzt oder der Ertrag erhöht werden (Heraufsetzung des Steuerfusses oder Hinzuziehung von Reserven): Botschaft Schuldenbremse, S. 4664.

²¹⁹ HALBEISEN/STRAUMANN, S. 996.

²²⁰ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 316.

²²¹ WEBER, S. 21 f.

²²² Vgl. GIACOMETTI, Verfassungsrecht, S. 45–8. GIACOMETTI spricht in diesem Zusammenhang von einer zunehmenden „Parlamentsdiktatur“, in welcher sich die Bundesversammlung an Stelle des verfassungsmässigen Rechtssetzers, des Volkes (und der Stände), setzt.

gleich wurde allen widrigen Umständen zum Trotz festgehalten, was der deflationären Entwicklung – aus nachmaliger Sicht – Vorschub geleistet haben dürfte.²²³

Noch vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges versuchte der Bundesrat die extrakonstitutionellen Teile der Finanzordnung auf eine ordentliche Grundlage zu stellen. Die Sicherung des Rechnungsausgleichs sowie eine planmässige Schuldentilgung waren daneben die Hauptziele der geplanten Reform. Der bundesrätliche Vorschlag wurde jedoch in der parlamentarischen Beratung zuerst abgeschwächt und anschliessend gänzlich verworfen. Danach kam es lediglich zu einem Verständigungsvorschlag von Übergangsbestimmungen (für drei Jahre 1939–41), die von Volk und Ständen gutgeheissen worden waren, sich bereits nach dem Inkrafttreten aber aufgrund der verschärften aussenpolitischen Lage als unzureichend erwiesen.²²⁴ Die Bundesbehörden „schlitterten“ zwar rechtsstaatlich in das fiskalische Vollmachtenregime des Zweiten Weltkrieges, hatten in wirtschaftspolitischer Hinsicht allerdings aus vergangenen Fehlern gelernt.

5.3.4. Der Zweite Weltkrieg und erster Versuch einer finanziellen Neuordnung

Die Vermeidung von Fehlern der Vergangenheit (früheres Eingreifen zur „wirtschaftlichen Landesverteidigung“ und dichteres Versorgungssystem von Grundnahrungsmitteln) zeitigte wiederum starke finanzielle Kosten.²²⁵ Der Zweite Weltkrieg führte zu einem starken Ansteigen der Bundesausgaben, zu negativen Rechnungsabschlüssen und einem Schuldenstand in zuvor nie gekanntem Ausmass. „Die Wiedererreichung des Rechnungsgleichgewichts im Finanzhaushalt des Bundes war fernergerückt als je.“²²⁶

Der Bundesrat griff wiederholt zu fiskalisch ausserordentlichen Massnahmen, welche die Grundpfeiler für die Finanzordnungen des Bundes in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und darüber hinaus blieben.²²⁷ Rascher als im Ersten Weltkrieg versuchte die Regierung die Finanzierungslücken mittels neuer

²²³ WEBER, S. 23.

²²⁴ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 317 f.

²²⁵ Die Ausgaben wuchsen zwischen 1938 und 1945 in realen Werten um das Dreifache: GUEx, S. 1107.

²²⁶ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 318.

²²⁷ GUEx, S. 1109.

Einnahmen zu schliessen.²²⁸ Im ersten von zwei Kriegsfinanzprogrammen hob sie eine Wehrsteuer auf Einkommen und Vermögen sowie eine Warenumsatzsteuer auf finanzpolitische Schild.²²⁹ Die Bundesversammlung segnete die Massnahmen ab; zu einem Volksbeschluss kam es infolge der zeitlichen Dringlichkeit jedoch nicht mehr und der Bundesrat (in Übereinstimmung mit der Bundesversammlung) setzte sie gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten kurz danach in Kraft.²³⁰ Der Verlauf und die Ausweitung des Krieges machten dieselbe Prozedur ein weiteres Mal unumgänglich. Im Herbst 1942 führte der Bundesrat mittels Beschluss eine Luxussteuer ein.²³¹ Er erhöhte die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer und beschloss als vorläufig letzte Massnahme die Erhebung der Verrechnungssteuer (die von Anfang an als Sicherungssteuer konzipiert war und die „Quellensteuer“ ersetzte).²³² Die Nettoverschuldung des Bundes war trotz der umfassenden Inanspruchnahme des fiskalischen Vollmachtenrechts um den Faktor 4.5 angewachsen.²³³

Mit dem Ende des Aktivdienstes und dem allmählichen Auslaufen der ausserordentlichen Vollmachten zu Gunsten des Bundesrates drängte sich die wiederholte Einleitung einer umfassenden Bundesfinanzreform auf. Die lückenhafte Rechtsordnung zur Einnahmen- und Ausgabenermächtigung setzte sich nun vorwiegend aus Dringlichkeitsbeschlüssen und Übergangsbestimmungen zusammen. Nur rund ein Drittel der budgetierten Einnahmen von 1948 konnte sich auf ordentliche, unbefristete Rechtssätze stützen, die vor den Verwerfungen der (weltweiten) Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre zustande gekommen waren.²³⁴

²²⁸ Die Bundesräte rühmten nach dem Krieg seine Vorgänger (und die Bundesversammlung), die notwendigen Kriegssteuern so frühzeitig als möglich erhoben zu haben: Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 318 f. WEBER merkt zu dieser Epoche an, dass die Beschlüsse zwar relativ rasch gefasst wurden, deren Wirkung allerdings zu spät eingetreten sei: WEBER, S. 28.

²²⁹ Zum ersten Massnahmenpaket vom Januar 1940 gehörten ausserdem noch das sog. Wehropfer (zusätzliche Vermögensabgabe zur Deckung der Mobilisierungskosten), die Kriegsgewinnsteuer und die Quellensteuer (Vorläuferin der Verrechnungssteuer), dazu: GUEx, S. 1109 f.

²³⁰ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S.319.

²³¹ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S.319.

²³² GUEx, S. 1111.

²³³ Der Fehlbetrag in der Bilanz erhöhte sich von 1.9 Milliarden Franken (Ende 1939) auf fast 8.5 Milliarden Franken (Ende 1945): Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 320.

²³⁴ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 309.

Zur Schuldenreduzierung sah der Bundesrat in seinem Entwurf zur Neuordnung des Finanzhaushaltes eine sog. Tilgungssteuer vor.²³⁵ Mittels dieser Tilgungssteuer sollte die seit 1940 erhobene Wehrsteuer ersetzt und abgelöst werden. Der Bundesrat erkannte die Notwendigkeit einer elastischen Schuldentilgung, die auf die Konjunkturlage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen hatte. Zum ersten Mal stellte sich der Bundesrat auf eine antizyklische und konjunkturgerechte Finanzpolitik ein.²³⁶ Er anerkannte die wenige Jahre zuvor popularisierte volkswirtschaftliche Theorie von Lord Keynes aus dem englischen Weissbuch von 1944 als „zweifelloso richtigen Grundgedanken (...)“ und bekannte sich zu einer aktiven Budgetpolitik.²³⁷ Gleichzeitig umtrieb ihn Skepsis, was den Verzicht auf den Grundsatz des jährlichen Haushaltsausgleichs zu Gunsten des „zyklischen Budgetausgleichs“ anging.²³⁸ Der Bundesrat schlug die Ausscheidung eines festen Schuldbetrags (5 Milliarden Franken) vor, der in einer separaten Rechnung (sog. Kriegskostenrechnung) mit den Einnahmen einer Direkten Bundessteuer abgebaut werden sollte. Die übrigbleibenden, restlichen Schulden sollten flexibel mit den jeweiligen Ertragsüberschüssen aus der ordentlichen Bundeskasse getilgt werden.²³⁹

Nicht ganz von der Hand zu weisen ist aus nachmaliger Sicht, dass im Kontext der unmittelbaren Nachkriegszeit der Bundesrat auch von der Idee geleitet wurde, mit der Tilgungssteuer ein einfaches, leicht verständliches Zeichen zu setzen. Der Bundesrat gab immerhin seiner Überzeugung Ausdruck, dass „das Schweizervolk eine Tilgung verlangt, die diesen Namen verdient.“²⁴⁰

Die Regierung agierte schlussendlich glücklos zwischen den beiden Prinzipien Nachachtung der Einheitsrechnung einerseits und Schuldentilgung zur Be-

²³⁵ Art. 42^{bis} Abs. 1 des E-BB über die Verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes lautete: „Der Bund ist befugt, die folgenden Steuern zu erheben: (...) e. eine ausschliesslich zur Verzinsung und planmässigen Tilgung von fünf Milliarden Franken des Ende 1949 bestehenden Kriegsschuldenüberschusses zu verwendende und nach deren Tilgung wegfallende Steuer vom Einkommen natürlicher Personen sowie vom Reinertrag und vom Vermögen juristischer Personen. Die Erhebung dieser Steuer wird gegen Abtretung eines angemessenen Ertragsanteils den Kantonen übertragen.“

²³⁶ WEBER, S. 31.

²³⁷ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 406.

²³⁸ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 328.

²³⁹ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 349–51.

²⁴⁰ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1948, S. 350.

wahrung der künftigen Generationen vor Schuld- und Zinslast andererseits: Der Vorschlag einer Tilgungssteuer erlitt bereits in der Verständigungskonferenz der eidgenössischen Räte Schiffbruch.²⁴¹

Statt der vorgeschlagenen Tilgungssteuer brachte die zuständige Kommission des Nationalrates eine erste Fassung der später eingeführten Schuldenbremse auf das parlamentarische Tapet. Ziel war es, allgemeine Grundsätze der Ausgabenpolitik aufzustellen. Das Parlament nahm den Artikel nach eingehender Beratung und Diskussion in der Verständigungskommission schliesslich in die Vorlage auf.²⁴²

Dem ersten Versuch über einen Artikel zur Schuldenbremse auf Bundesverfassungsebene war vorderhand allerdings kein besseres Schicksal als jenes der Tilgungssteuer beschieden: Die Vorlage für eine dauernde Neuordnung des Finanzhaushaltes scheiterte am 4. Juni 1950 bei Volk und Ständen.²⁴³

5.3.5. Die Verankerung des Entschuldungsgebots

Der Bundesfinanzhaushalt musste sich nach dem Scheitern des Entwurfs von 1948 auf zwei vorübergehende Finanzordnungen stützen, bevor der Bundesrat dem Parlament einen erneuerten Entwurf zu einer dauernden verfassungsmässigen Neuordnung unterbreiten konnte.²⁴⁴ Der Bundesrat verzichtete im Entwurf von 1953 auf eine Tilgungssteuer, den Zankapfel in der Debatte fünf Jahre zuvor. Er verzichtete des Weiteren auf einen starren Schuldentilgungsplan und stand der elastischen Schuldentilgung weit positiver gegenüber als noch einige Jahre zuvor. Der Hintergrund dieser Gewichtsverschiebung dürfte – wie der Bundesrat selber andeutete – in der absehbaren Mehrbelastung durch gesteigerte Rüstungsanstrengungen sowie einer sich gleichzeitig

²⁴¹ BBl 1950 I 615.

²⁴² Art. 42^{quater} Abs.1 BB über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 21. März 1950 lautete: „Der Bund trifft unter möglichster Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage die erforderlichen Massnahmen, um auf die Dauer den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben, mit Einschluss der Schuldentilgung und Krisenvorsorge, zu erzielen. Er sorgt namentlich für die planmässige Tilgung allfälliger Fehlbeträge der Jahresrechnungen. Rechnungsüberschüsse sind zur zusätzlichen Schuldentilgung zu verwenden.“ Der Wortlaut der zur Abstimmung gelangten Vorlage findet sich in BBl 1950 I 737–41.

²⁴³ 64.5 Prozent der Stimmenden und 16 von 22 Ständen lehnten den BB ab (BBl 1950 II 409).

²⁴⁴ Es handelte sich dabei um die Finanzordnung 1950/51 (AS 1949 1801–4; BBl 1949 II 77–106) und um die Finanzordnung 1951–54 (AS 1950 1463–6; BBl 1950 II 425–56).

abzeichnenden Phase der Hochkonjunktur gelegen haben.²⁴⁵ Der Artikel zum Haushaltsausgleich und zur Schuldentilgung hingegen wurde aus der Vorlage von 1950 in inhaltlich gleicher Form in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen.²⁴⁶ Er durchlief die parlamentarische Diskussion und wurde praktisch unverändert²⁴⁷ dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Als Teil der Bundesfinanzreform überstand er die Volksabstimmung letztlich jedoch nicht.²⁴⁸

Nach diesen erläuterten Anläufen gelang die Bundesfinanzreform schliesslich im Jahre 1958, trotz einer von Gewerkschaften und Sozialdemokratischen Partei getragenen Opposition.²⁴⁹ Die Voraussetzungen für eine Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes fielen nach der langanhaltenden Phase wirtschaftlicher Belebung nach dem Zweiten Weltkrieg und der damit einhergegangenen Steigerung des Volkseinkommens günstig aus.²⁵⁰ Gleichzeitig ist anzumerken, dass der Bundesrat auf eine eigentliche, grundlegende Reform verzichtete und sich bemühte, vor allem das bereits angewandte Steuer- und Finanzsystem verfassungsmässig zu verankern.²⁵¹ Bei den Steuern veränderte der Bundesbeschluss im Wesentlichen die Steuersätze und die Ausnahmen bei der Warenumsatzsteuer. Abgeschafft bzw. verzichtet wurde auf die Luxussteuer und die Steuer auf Vermögen der natürlichen Personen bei der Wehrsteuer.²⁵²

Der Bundesrat befasste sich zu einem Zeitpunkt, an dem die Verschuldung des Bundes seit Jahren kontinuierlich zurückgefahren werden konnte, intensiv mit der „Tilgung“ der Schulden.²⁵³ Er anerkannte, dass der staatlichen Verschuldung Grenzen „psychologischer, sozialpolitischer, finanzpolitischer und

²⁴⁵ Vgl. Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1953, S. 106 f. und S. 127–9.

²⁴⁶ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1953, S. 193.

²⁴⁷ Die eidgenössischen Räte strichen gegenüber der bundesrätlichen Version die „planmässige Tilgung“ und ersetzten sie mit der blossen „Tilgung“.

²⁴⁸ Der BB scheiterte an einem Nein-Stimmen-Anteil von knapp 58 Prozent und 19 ablehnenden Standesstimmen (BBl 1954 I 42).

²⁴⁹ Mit 419'265 gegen 348'905 Stimmen und 17 ½ gegen 4 ½ Stände wurde die Reform angenommen (BBl 1958 I 1068).

²⁵⁰ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1957, S. 513.

²⁵¹ WEBER, S. 38.

²⁵² WEBER, S. 38.

²⁵³ Unter den Begriff der „Tilgung“ subsumierte der Bundesrat einerseits die Entschuldung (Abtragung des Bilanzfehlbetrages) und die effektive Schuldenrückzahlung (Verminderung des Schuldenstandes mittels Rückzahlung fälliger Obligationen, Schuldbuchforderungen und Reskriptionen), wobei er betonte, dass insbesondere die Tilgung im Sinne der Entschuldung finanzpolitisch bedeutsam sei (Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1957, S. 543 f.).

volkswirtschaftlicher Art“ gesetzt seien, diese sich allerdings nicht exakt feststellen liessen.²⁵⁴ Er beabsichtigte eine planmässige Entschuldung, jedoch ohne starren Tilgungsplan, um der jeweiligen Wirtschafts- und Kapitalmarktlage Rechnung tragen zu können.²⁵⁵

Als Verfassungsnorm fand Art. 42^{bis} aBV Aufnahme in den Bundesverfassungskörper: „Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.“ Damit setzte der Bundesrat seinen geäusserten Entschuldungswillen in die Verfassungswirklichkeit um, wo jener bis zur Nachführung der Bundesverfassung Ende des Jahrtausends stehen sollte.

Der Erlass des Entschuldungsgebots fiel in die Zeit eines seit dem Beginn der Nachkriegszeit andauernden wirtschaftlichen Wachstums und einer Phase von Haushaltsüberschüssen. Bis zum Erlass des FHG und der damit (zeitlich zufällig) zusammenfallenden Wende hin zu verlust- und schuldenreicheren Rechnungsabschlüssen ab den 1970er-Jahren, kam dem in der Kriegszeit aufgetürmten Schuldenberg weder ökonomisch noch politisch grössere Relevanz zu.²⁵⁶

²⁵⁴ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1957, S. 544.

²⁵⁵ Botschaft Neuordnung Finanzhaushalt 1957, S. 547.

²⁵⁶ TANNER, S. 65; Botschaft Schuldenbremse, S. 4656 f.

II Fiskalregeln der Kantone

1. Anknüpfungspunkte in der Rechnungslegung

Die Fiskalregeln der Kantone sind aus finanzrechtlicher Sicht grundsätzlich unterschiedlich zur Haushaltsausgleich- und Schuldenbegrenzungsregel des Bundes. Der zentrale Unterschied liegt darin, dass die Schuldenbremse des Bundes an die Finanzierungsrechnung anknüpft und als Zielgrösse die Bruttoschulden anvisiert, währenddessen die Fiskalregeln der Kantone auf die Erfolgsrechnung abstellen und das Eigenkapital im Blickfeld haben. Für sie wird deshalb im Folgenden entsprechend der Oberbegriff „Fiskalregeln“ verwendet und nicht Schuldenbremsen.

Die Finanzierungsrechnung (FR, vormals Finanzierungs- und Mittelflussrechnung FMFR²⁵⁷) ist ein finanzpolitisches Führungsinstrument des Bundes. Sie wird in erster Linie zur Umsetzung der Vorgaben der Schuldenbremse gebraucht und bildet das zentrale Informations- und Kontrollinstrument für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts.²⁵⁸ Die Kantonshaushalte verwenden dieses Instrument nicht.²⁵⁹ Die Finanzierungsrechnung zeigt den Finanzbedarf des Bundes aus der Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf. Neben der Finanzierungsrechnung führt der Bund zum Nachweis der Geldflüsse eine reine Geldflussrechnung (GFR), wo lediglich cash-wirksame Transaktionen ausgewiesen werden.²⁶⁰ Letztere ergänzt den sog. Fonds „Geld“, der sich aus den Bargeldbeständen, Sichtguthaben sowie geldnahen Mitteln zusammensetzt und die Zu- bzw. Abnahme der Mittel aufzeigt. In die Finanzierungsrechnung einzustellen sind nur finanzwirksame Kreditanteile (Ausgaben) und Ertragspositionen (Einnahmen), nicht jedoch rein buchmässige Vorgänge (wie Abschreibungen oder Einlagen in Rückstellungen). Dies bedingt innerhalb der Finanzbuchhaltung der jeweiligen Verwaltungseinheiten eine kontenmässige Trennung der finanzierungswirksamen von den nicht-finanzierungswirksamen Vorgängen.²⁶¹

²⁵⁷ Für die Schuldenbremse wurde nur der Teil Finanzierungsrechnung benötigt. Die Mittelflussrechnung wurde neu „Geldflussrechnung“.

²⁵⁸ Botschaft Optimierung Rechnungslegungsmodell, S. 9343.

²⁵⁹ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 57.

²⁶⁰ Botschaft Optimierung Rechnungslegungsmodell, S. 9343.

²⁶¹ Botschaft Totalrevision FHG 2005, S. 50.

Die Fiskalregeln der Kantone dagegen basieren auf der Erfolgssicht. Die Erfolgsrechnung zeigt für das Rechnungsjahr den Wertverzehr und den Wertzuwachs sowie das Jahresergebnis.²⁶² Buchführung und Rechnungslegung erfolgen einheitlich nach kaufmännischen Grundsätzen. Ziel der Erfolgsrechnung ist es, das jährliche finanzielle Ergebnis des Gemeinwesens im Sinne des „True and Fair View-Prinzips“ darzustellen.²⁶³ Die Erfolgsrechnung wird nach einem Kontenplan gegliedert und ist stufenweise aufgebaut. Sie zeigt auf der ersten Stufe den operativen und auf der zweiten Stufe den ausserordentlichen Erfolg je mit dem Aufwand- bzw. dem Ertragsüberschuss.²⁶⁴ Die Erfolgsrechnung weist mit dem Jahresergebnis Veränderungen des Eigenkapitals oder des Bilanzfehlbetrages aus.²⁶⁵

Der Hauptunterschied der beiden Rechnungsarten besteht darin, dass beim Abstellen auf die Finanzierungsrechnung (gegenüber der Erfolgsrechnung) die Investitionen ausser Acht gelassen werden. Weiter werden die zugrundeliegenden Transaktionen jeweils auf andere Art und Weise abgebildet. Eine entscheidende Rolle kommt den Bewertungsänderungen von Beteiligungsverhältnissen zu. Während in die Finanzierungsrechnung nur die Beteiligungseinnahmen (bzw. allfällige Ausgaben dafür) einfliessen, werden in der Erfolgsrechnung auch Veränderungen im Wert der Beteiligungen abgebildet. Zudem schlagen sich die Bildung und Auflösung von Rückstellungen in der Erfolgsrechnung nieder; bei der Finanzierungsrechnung haben diese keine Auswirkungen.²⁶⁶ Die Finanzierungsrechnung lehnt sich insgesamt enger an die tatsächlichen Finanzströme an und vermittelt eine reine „Cash-Sicht“ auf den Finanzhaushalt, ohne dass periodengerecht abgegrenzt würde. Dies hat unter der Geltung der Schuldenbremse zur Folge, dass insbesondere bei zweckgebundenen Mitteln eine Verzerrung entstehen kann. Die daraus fliessenden Einnahmen fallen zwar in der einen Periode an und erhöhen so den Ausgabenplafond. Zweckgebunden verwendet werden diese jedoch allenfalls in einer anderen Periode, wo sie voll auf die Ausgaben durchschlagen.²⁶⁷ Der Ausgabenplafond ist dannzumal jedoch nicht mehr entsprechend hoch und eine

²⁶² Botschaft Staatsrechnung 2016, S. 47.

²⁶³ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch HRM2, Fachempfehlung 04/1.

²⁶⁴ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch HRM2, Fachempfehlung 04/1.

²⁶⁵ Botschaft Totalrevision FHG 2005, S. 47 f.

²⁶⁶ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 55 f.

²⁶⁷ Die Problematik dieses Effekts im Bundeshaushalt illustriert insbesondere auch das Beispiel der Verrechnungssteuer: hinten [Teil C Kap. IV Ziff. 1.3.2.](#)

allfällige Ausgabenkürzung erfolgt bei den übrigen, nicht zweckgebundenen Ausgaben.²⁶⁸ Aus diesem Grund kann ein fester Verwendungszweck für den Mechanismus der Schuldenbremse eine Belastung bedeuten.

Die Erkenntnis dieser Problematik würde auch hier einer erweiterten mittelfristigen Planung (seitens der Verwaltung) das Wort reden: Die Verantwortlichen der Finanzpolitik müssten solche finanziellen Sachverhalte antizipieren und sich der allfällig negativen Folgen der rigorosen Ausnützung eines (eigentlich verfälscht hohen) Ausgabenplafonds bewusst sein.²⁶⁹

Darüber hinaus ist die Bindung von staatlichen Einnahmen an einen zum vorneherein festgelegten Zweck aus politischen, staatsrechtlichen und nicht zuletzt auch aus finanzrechtlichen Gründen problematisch und verpönt. Die an einen festen Verwendungszweck gebundenen Einnahmen schränken die Verfügungskompetenz der für die Finanzmittel zuständigen Behörden ein und zwingen sie für bestimmte Zwecke Beträge zu verwenden. Dies geschieht ohne Berücksichtigung der allgemeinen Haushaltslage bezüglich der Angemessenheit der Geldverwendung, und ohne Rücksicht auf die Prioritätensetzung mit anderen Ausgaben.²⁷⁰ Sie unterliegen nicht dem gleichen Priorisierungsdruck wie die allgemeinen Steuergelder.

Immerhin werden seit dem Jahr 2002 Darlehen an die Arbeitslosenversicherung (bzw. Darlehensrückzahlungen derselben), die sehr stark auf Konjunkturschwankungen in einzelnen Jahren reagieren, nicht mehr über die Finanzierungsrechnung geführt, womit von diesen kein solcher Effekt mehr ausgeht.²⁷¹

2. Grundsätze der kantonalen Fiskalregeln

Unter dem Aspekt der föderalen Zusammenarbeit bleibt zunächst auf die Harmonisierungsbestrebungen der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) hinzuweisen. Die FDK gibt seit den 1970er Jahren das Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte heraus, welches 2008 erneuert wurde und seither die Finanzhaushaltsgesetzgebung der Kantone und Gemeinden ge-

²⁶⁸ Ich verdanke diesen Hinweis aus der Praxis Herrn Hans-Rudolf Wagner, früherer Leiter Fachbereich Finanzaufsicht und -revision 2 bei der EFK.

²⁶⁹ Der Bundesrat erachtet die Defizite bei der Periodisierung in der Finanzrechnung als unproblematisch bzw. für untergeordnete Nachteile: Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 56.

²⁷⁰ BLUMENSTEIN, S. 290.

²⁷¹ Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 10.

prägt hat. Das Handbuch enthält ein Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG). Dieses MFHG enthält auch Bestimmungen zu Haushaltgleichgewicht, Schuldenbegrenzung und Beurteilung der Finanzlage.²⁷² Art. 33 MFHG statuiert den mittelfristigen Ausgleich des kumulierten Ergebnisses der Erfolgsrechnung (Abs. 1) und verlangt, dass ein allfälliger Bilanzfehlbetrag jährlich um 20 Prozent des Restbuchwertes abzutragen ist (Abs. 2). Dieser Abtragungsbetrag soll sodann bei der Voranschlagserstellung berücksichtigt werden. Zur Schuldenbegrenzung führt Art. 34 MFHG aus, dass die Zunahme von Fremdkapital aus der Investitionstätigkeit zu begrenzen ist. Für hochverschuldete Haushalte sieht derselbe Musterartikel zudem eine besondere Regel über den Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen vor: Dieser soll bei einem bereits hohen Verschuldungsgrad mindestens 80 Prozent betragen. Als hochverschuldet gelten dabei Gemeinwesen, bei denen das Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen das Doppelte ihres Fiskalertrages übersteigt.²⁷³ Diese Regelung bezieht die aktuelle Verschuldung mit ein und belässt tiefer verschuldeten Gemeinwesen für Investitionen einen entsprechend grösseren Spielraum.²⁷⁴ Diesen Empfehlungen entsprechend sollen sowohl die laufende Rechnung als auch die Investitionsrechnung ohne Verschuldung finanziert werden.²⁷⁵

Die Fiskalregeln der Kantone lehnen sich der gegebenen Umstände halber demzufolge an die Erfolgsrechnung an. Fast alle Kantone kennen Fiskalregeln, die am Saldo der Erfolgsrechnung anknüpfen, obwohl die Anknüpfung an der Erfolgsrechnung nicht zwingend ist. Ihre Zielgrösse ist demnach das Eigenkapital bzw. der Bilanzfehlbetrag. Einzelne kantonale Fiskalregeln fordern die Einhaltung bestimmter Defizitobergrenzen oder gar einen jährlich ausgeglichenen Haushalt. Andere wiederum statuieren eine allgemeine Formulierung, wonach der Haushalt mittelfristig auszugleichen ist. Die Kantone kennen die explizite Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung bei der Umsetzung ihrer Fiskalregeln im Finanzhaushalt nur ausnahmsweise; dies im Gegensatz zur Schuldenbremse des Bundes. Allerdings kennen verschiedene Kantone Ausnahmeregelungen für ihre Fiskalregel bei ausserordentlichen Umständen (so etwa für konjunkturelle Einbrüche oder Naturkatastrophen). Ausserdem

²⁷² MARTI LOCHER, S. 133.

²⁷³ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch HRM2, Anhang E/10.

²⁷⁴ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch HRM2, Fachempfehlung 17/2.

²⁷⁵ MARTI LOCHER, S. 134.

ermöglicht die Vorgabe des *mittelfristigen* Haushaltsausgleichs bei der Führung des Finanzhaushaltes die Berücksichtigung von konjunkturellen Schwankungen.²⁷⁶

Die Verwendung der Erfolgsrechnung als Anknüpfungspunkt bei der Finanzhaushaltssteuerung in den Kantonen begünstigt wiederum die Einhaltung der Empfehlungen im MFHG. Die Erfolgsrechnung führt definitionsgemäss nicht alle bewilligten Ausgaben auf, sondern widerspiegelt Investitionsausgaben lediglich im Rahmen ihrer Abschreibung bzw. der Zinsbelastung.²⁷⁷ Die Anknüpfung an der Erfolgssicht weist zudem das Eigenkapital ins Zentrum der finanzpolitischen Steuerung und führt tendenziell zu einer Stabilisierung desselbigen (wenn positiv) oder des Bilanzfehlbetrages (wenn negativ), statt des Bruttoschuldenstandes wie beim Bund.²⁷⁸ In der Tendenz ergeben sich daraus weniger strikte Begrenzungsregeln in den Kantonen im Vergleich zur Schuldenbremse des Bundes. Ob sich daraus auch Vergleiche der Auswirkungen auf den effektiven Schuldenstand bzw. die Verschuldungsquoten ableiten lassen, ist schwierig festzustellen, da schon die Einführungszeitpunkte der Fiskalregeln in den Kantonen differieren und erhebliche Unterschiede bei den Finanzierungslasten vorliegen. Immerhin lässt sich eine stärkere Absenkung der Verschuldungsquote des Bundes im Vergleich zu jener der Kantone ausmachen, in den ersten Jahren nach dem Zeitpunkt, an dem der Bund die Schuldenbremse eingeführt hat.²⁷⁹

Insgesamt bietet sich auf der Ebene der Kantone ein buntes Bild vielfältiger Fiskalregeln.²⁸⁰ Im Prinzip soll jedes Gemeinwesen selbst die für seine Verhältnisse geeigneten Instrumente und Messgrössen bestimmen. Dies gilt sowohl unter den Kantonen als auch in der Abgrenzung zu den Gemeinden. Die Umsetzung von Begrenzungsbestimmungen hängt auch immer von der aktuellen Situation (Schuldenstand) und von der (mittelfristigen) Finanzplanung ab.²⁸¹

²⁷⁶ Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 57. Die Kantone sind immerhin von Verfassungswegen dazu aufgerufen, in ihrer Ausgaben- und Einnahmenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen (Art. 100 Abs. 4 BV). Die Kantone besitzen kraft ihrer weitgehenden Finanzautonomie einen Spielraum für regionalspezifische Massnahmen (unter anderem konjunktureller Natur), nicht nur im Rahmen der Ausgabenpolitik, sondern auch – und dies ausgeprägter wie der Bund – auf der Einnahmenseite durch Steuersenkungen: MARTI LOCHER, S. 111.

²⁷⁷ Vgl. Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 58.

²⁷⁸ Vgl. Bericht Erfahrungen Schuldenbremse, S. 54.

²⁷⁹ Vgl. MARTI LOCHER, S. 11 (Abb. 4).

²⁸⁰ GLASER, S. 101.

²⁸¹ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch HRM2, Fachempfehlung 17/1.

Ein genereller Vergleich ist schwierig anzustellen und die einzelnen Ausführungen divergieren erheblich. Aus diesem Grund werden nachfolgend einige Regelungen herausgepflückt, welche exemplarisch die verschiedenen Funktions- und Wirkungsweisen aufzeigen sollen.

3. Ausgewählte kantonale Fiskalregeln

3.1. St. Gallen

Der Kanton St. Gallen hat die mit Abstand längste Erfahrung im Umgang mit einer Fiskalregel. Das kantonale Finanzhaushaltsrecht kennt eine entsprechende Ausgleichs- und Defizitvorschrift seit 1929.²⁸² Oberstes Ziel dieser kantonalen Fiskalregel ist eine Verschuldung zu konsumtiven Zwecken zu vermeiden und die Schulden des Kantons insgesamt auf einem dauerhaft tiefen Niveau zu begrenzen. Die staatlichen Ausgaben sollen zudem möglichst „zeitnah“ finanziert und nicht kommenden Generationen von Steuerzahlern aufgebürdet werden.²⁸³ Das Ausgleichsgebot an die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden hat Verfassungsrang. Art. 82 Abs. 1 KV-SG beauftragt dazu den Gesetzgeber mit der Sicherstellung des Ausgleichs. Wie der Ausgleich des kantonalen Finanzhaushaltes konkret auszusehen hat, stellt Art. 61 des Staatsverwaltungsgesetzes fest. Der Ausgleich gilt als bewerkstelligt, sofern ein Aufwandüberschuss drei Prozent der budgetierten einfachen Steuer nicht übersteigt. Ist der budgetierte Aufwandüberschuss höher, muss der Staatssteuerfuss vom Grossen Rat so festgesetzt werden, dass die Regel vom maximal dreiprozentigen Defizit eingehalten wird. Allerdings kann zum Ausgleich auch Eigenkapital herangezogen werden (besonderes Eigenkapital jedoch nur in dem Umfang, wie es dafür vorgesehen ist) und es ist eine Kombination dieser Möglichkeiten denkbar. Damit koppelt das Staatsverwaltungsgesetz den Budgetausgleich direkt mit der Höhe des Staatssteuerfusses.²⁸⁴

Voraussetzung für die Machbarkeit dieser Koppelung im Budget ist, dass der Grosse Rat des Kantons die Höhe des Staatssteuerfusses mit abschliessender Wirkung festzulegen hat. Es gibt weder ein fakultatives noch ein obligatori-

²⁸² Zur Geschichte und Entwicklung der sankt-gallischen Fiskalregel: [Teil A Kap. I Ziff. 5.3.2.](#)

²⁸³ SCHÖNENBERGER, S. 585 f.

²⁸⁴ Der Staatssteuerfuss kann im Gegenzug erst gesenkt werden, wenn das freie Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Staatssteuer übersteigt.

sches Referendum über den Steuerfuss zugunsten des Volkes. Das Kantonparlament verfügt somit über ein Instrument, um die ihm übertragene Aufgabe des Budgetausgleichs auch tatsächlich erfüllen zu können.²⁸⁵

Die Ausgleichsvorschrift bezieht sich in einem ersten Schritt auf die Budgeterstellung. In einem zweiten Schritt unterliegt jedoch auch die Rechnung der Ausgleichsmaxime. Diese wird beigezogen zur Kontrolle, ob der Auftrag des Haushaltsausgleichs effektiv erfüllt wurde. Ein allfälliger Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung muss zwingend dem Budget des übernächsten Jahres belastet werden, soweit er nicht durch freies Eigenkapital gedeckt werden kann. Die Anreize für eine „Frisierung“ des Budgets über zu hoch angesetzte Steuereinnahmen fallen ausser Betracht. Unterschätzen die Behörden ein Defizit mit zu optimistisch angesetzten Einnahmen, schlagen die Fehlbeiträge spätestens bei der Beratung des übernächsten Voranschlags voll durch und sind dannzumal umso schwieriger zu „vertuschen“.²⁸⁶

Die Kontrolle aus der ex-post Sicht zeitigt somit Konsequenzen, die relativ rasch von den Haushaltsverantwortlichen zu tragen und mit finanzpolitischen Mitteln umzusetzen sind. Es wird nicht ein mittelfristiges Ausgleichsziel angestrebt, sondern die Berücksichtigung eines vorangegangenen Defizites bei der nächsten Möglichkeit zwingend eingefordert.²⁸⁷

Unter gewissen Voraussetzungen bleibt allerdings auch im sankt-gallischen Finanzrecht die mittelfristige Verschuldung möglich und legitim. Das Staatsverwaltungsgesetz schreibt denn auch lediglich den Ausgleich der laufenden Rechnung vor. Die Investitionsrechnung, worin Investitionen und Investitionsbeiträge einzustellen sind, unterliegt nicht der Ausgleichspflicht. Innerhalb dieser ist eine Verschuldung über mehrere Jahre hinweg möglich. Bei der Beschlussfassung über die Investitionen ist dem Grossen Rat aufgegeben über einen Abschreibungsplan zu befinden, der die Raten vorgängig festlegt (Art. 50 Abs. 1 StVG-SG).²⁸⁸ Die Bedingungen zur Aufnahme von Ausgaben in die Investitionsrechnung unter Ausser-Acht-Lassung der laufenden Rechnung sind relativ hoch angesetzt. Investitionen können ab einem Volumen von mindestens 3 Millionen Franken eingestellt werden (Höhe des Betrages, ab welchem die Möglichkeit des fakultativen Finanzreferendums besteht: Art. 49 Abs. 1 Bst. a StVG-SG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 RIG-SG). Weiter enthält die Investitionsrechnung

²⁸⁵ SCHÖNENBERGER, S. 586.

²⁸⁶ NOVARESI, S. 223.

²⁸⁷ Botschaft Schuldenbremse, S. 4664 f.

²⁸⁸ Botschaft Schuldenbremse, S. 4665.

die Aufwendungen für den Staatsstrassenbau (Art. 49 Abs. 1 Bst. b StVG-SG). Die betragsmässig relativ hoch angesetzten Hürden für die Einstellung einer Ausgabe in der Investitionsrechnung führen dazu, dass der Kanton St. Gallen einen grossen Teil seiner Investitionen über die laufende Rechnung direkt abschreiben und somit sofort erfolgswirksam verbuchen muss. Im Vergleich zu anderen Kantonen können Investitionen tendenziell weniger auf längere Frist finanziert werden.²⁸⁹ Für Investitionen, die den Eingang in die Investitionsrechnung gefunden haben, gilt zudem der anfangs festgelegte Abschreibungsplan, was zu einer voraussehbaren Belastung des Staatshaushaltes führt.²⁹⁰ Allerdings können bei entsprechend guter Finanzlage zusätzliche Abschreibungen in die Budgetierung aufgenommen werden (Art. 50 Abs. 1 StVG-SG).²⁹¹

3.2. Freiburg

Wie der Kanton St. Gallen kennt der Kanton Freiburg seit mehreren Jahrzehnten eine Fiskalregel. Erstmals fand eine solche anfangs der 1960er-Jahre Eingang ins kantonale Finanzhaushaltsgesetz. Die damals eingeführten Regelungen gelten in leicht modifizierter Form bis heute, sind formell teilweise sogar auf die Stufe der Kantonsverfassung emporgehoben worden.²⁹² Ebenso wie im sankt-gallischen Finanzrecht fliessen auch im Kanton Freiburg mehrere Automatismen aus der Fiskalregel ins Finanzhaushaltsrecht. Grundsätzlich ist der Voranschlag der laufenden Rechnung ausgeglichen zu halten. Dabei sind die Konjunkturlage und ausserordentliche Ereignisse zu berücksichtigen (Art. 83 KV-FR). Dadurch resultierende Verluste sind längstens innerhalb von fünf Jahren auszugleichen (Art. 83 Abs. 3 KV-FR und Art. 40d Abs. 1 FHG-FR). Für den Grundsatz des ausgeglichenen Voranschlags gelten zwei Ausnahmen. Einerseits berücksichtigt die kantonale Exekutive bei der Festlegung ihrer Budgetziele die Entwicklung der wirtschaftlichen Bedingungen. Dabei stützt sie sich auf kantonale Daten zum Arbeitsmarkt, auf die Schätzung der Steuereinnahmen sowie die Lohnstatistik und beurteilt die konjunkturelle Lage mithilfe der Entwicklung von kantonalem und nationalem BIP. Bei Vorliegen einer Rezession (die Veränderungsrate des kantonalen BIP im Vergleich zum vorhergehenden Quartal ist während zwei aufeinanderfolgenden Quartalen negativ), bei einer kantonalen Arbeitslosenquote von mehr als 5 Prozent bzw. mehr als

²⁸⁹ Vgl. SCHÖNENBERGER, S. 587.

²⁹⁰ Investitionen über 3 Millionen Franken werden grundsätzlich über 5 Jahre abgeschrieben, Investitionen über 9 Millionen Franken über 10 Jahre (Art. 10 FHV-SG).

²⁹¹ Botschaft Schuldenbremse, S. 4665.

²⁹² MARTI LOCHER, S. 294.

7 Prozent der im Kanton gemeldeten Stellensuchenden oder wenn die jährliche Veränderung der Steuereinnahmen und der Löhne negativ ist, darf von einer schwierigen konjunkturellen Lage ausgegangen werden. Als Folge davon kann ein Defizit bei der Erfolgsrechnung von höchstens 2 Prozent des Gesamtertrages budgetiert und vom Grossen Rat festgesetzt werden (Art. 40b Abs. 1 FHG-FR). Dieselbe Defizitgrenze gilt modifiziert auch im Falle eines aussergewöhnlichen Finanzbedürfnisses, ausgelöst beispielsweise durch eine Katastrophe: Der Grosse Rat kann das Defizit des Voranschlags der Erfolgsrechnung dabei über der Grenze von 2 Prozent festlegen (Art. 40c FHG-FR).

Für den Ausgleich von Defiziten der laufenden Erfolgsrechnung gibt die Gesetzgebung einen vergleichsweise weiten Zeithorizont vor (5 Jahre). Allerdings kommen bei der Einnahmenseite sofort gesetzlich festgelegte Mechanismen zum Tragen, die einen Ausgleich der Rechnung bewerkstelligen sollen.²⁹³ Einerseits ist auch im Kanton Freiburg ein negativer Überschuss beim Voranschlag mit einer Veränderung des Steuerfusses gekoppelt. Übersteigt der Aufwandüberschuss der budgetierten Erfolgsrechnung den Betrag von 2 Prozent des Gesamtertrages, muss eine Steuerfusserhöhung vorgenommen werden (Art. 41 Abs. 3 FHG-FR). Diese Pflicht kann ausgesetzt werden, wenn das Defizit aus einer ausserordentlichen Situation herrührt.

Andererseits gilt auch eine quasi entsprechende Verpflichtung für den Staatsrat, wenn aus der Staatsrechnung hervorgeht, dass sowohl die Erfolgsrechnung als auch der Kantonssteuerertrag gegenüber dem Voranschlag „ausgesprochen hohe“ Ertragsüberschüsse²⁹⁴ ausweisen: Dannzumal ist der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat Steuersenkungen vorzuschlagen (Art. 42a FHG-FR).

Bemerkenswerter Weise umfasst die Fiskalregel des Kantons Freiburg noch zwei wesentliche Beschränkungen der parlamentarischen Finanzhoheit zugunsten der Exekutive. Ganz generell darf der Grosse Rat den vom Staatsrat budgetierten Ausgabenbetrag nicht überschreiten, ohne dass er gleichzeitig entsprechend hohe Ausgabenkürzungen vorsieht (Art. 41 Abs. 4 FHG-FR). Auf

²⁹³ Grundsätzlich legt der Grosse Rat den Steuerfuss nach Massgabe des budgetierten Ergebnisses im Voranschlag fest. Er darf diesen gegenüber dem Vorjahr um höchstens 20 Prozent senken oder erhöhen.

²⁹⁴ Was als ausgesprochen hoher Ertragsüberschuss zu gelten hat, definiert Art. 42a Abs. 2 FHG-FR: Der Überschuss der Erfolgsrechnung muss mindestens 4 Prozent der Ausgaben entsprechen, das Ergebnis des Kantonssteuerertrages mindestens 6 Prozent über dem veranschlagten Ertrag.

der anderen Seite unterliegt zudem jedes grossrätliche Begehren auf Kürzung der Einnahmen der vorherigen Prüfung durch die Exekutive, sowie der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission. Wenden sich diese gegen die Kürzung, verfällt ein entsprechender Antrag (Art. 41 Abs. 5 FHG-FR). Diese beiden Kompetenzverlagerungen sind flankierende Normen zu den oben erwähnten Instrumenten, welche zur Sanktion eines unausgeglichenen Voranschlags vorgesehen sind.²⁹⁵

Die Fiskalregel des Kantons Freiburg steht der Regelung auf Bundesstufe inhaltlich relativ nahe. Die Berücksichtigung von konjunkturellen Erfordernissen bei der Budgeterstellung mit festgelegten Parametern bereits zu wirtschaftlich normalen Zeiten (und nicht erst bei Vorliegen einer ausserordentlichen Wirtschaftssituation) ist auf kantonaler Stufe unüblich und eröffnet einen Spielraum für eine antizyklische Haushaltspolitik, ohne jedoch einer ähnlich strengen Regelbindung wie derjenigen des Bundes zu unterliegen. Die Rechnung ist denn auch – im Gegensatz zur zeitlich strikteren Sankt Galler Variante – erst auf mittelfristige Sicht auszugleichen (5 Jahre) und die Instrumente zum Ausgleich eines Defizits sind stärker einnahmenseitig angelegt. Diese Faktoren lassen die Freiburger Regelung als insgesamt weniger griffig erscheinen.²⁹⁶

3.3. Waadt

Der Kanton Waadt kennt seit dem Jahr 2003 eine generelle Budget-Ausgleichsregel in der Verfassung (Art. 164 KV-VD). Der Voranschlag muss ausgeglichen sein und die Einnahmen müssen – als Mindestanforderung – den Aufwand vor den Abschreibungen decken (Art. 164 Abs. 1 und 3 KV-VD).²⁹⁷ Für die Festsetzung eines defizitären Voranschlags gilt das zusätzliche Erfordernis, dass ein solcher nur von der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates verabschiedet werden kann (Art. 164 Abs. 2 KV-VD).

Einen Sanierungsmechanismus („Assainissement financier“) gibt Art. 165 KV-VD vor: Wenn in der abgeschlossenen Rechnung die Ausgaben vor Abschreibungen nicht von den Einnahmen gedeckt werden konnten, haben die kantonalen Behörden unverzüglich Sanierungsmassnahmen (mindestens) in der Höhe des Fehlbetrags einzuleiten. Dazu hat die kantonale Exekutive zu-

²⁹⁵ Botschaft Schuldenbremse, S. 4666.

²⁹⁶ Vgl. Botschaft Schuldenbremse, S. 4666. Immerhin konnte die Schuldenquote von 1980 bis 2005 auf einem vergleichsweise tiefen Niveau konstant gehalten bzw. leicht gesenkt werden: MARTI LOCHER, S. 10.

²⁹⁷ MARTI LOCHER, S. 310.

erst Massnahmen und Einsparungen zu treffen, welche in ihrer eigenen Kompetenz liegen. Reichen diese Massnahmen nicht zur Deckung des Fehlbetrags aus, schlägt sie dem Grossen Rat Gesetzesänderungen vor, mit welchen die geforderten Einsparungen erreicht werden sollen. Die Exekutive bezeichnet mit jeder vorgeschlagenen Massnahme die Höhe des Kosteneinsparungspotenzials und errechnet gleichzeitig den Betrag, um welchen der kantonale Steuereffuss erhöht werden müsste, damit im Finanzhaushalt die gleiche Wirkung auf der Einnahmenseite resultieren würde. Der Grosse Rat kann die Vorlagen der Regierung zurückweisen und ist in der Beratung der Vorschläge frei. Wird durch Nicht-Eintreten auf die Vorlagen oder durch Änderung an denselbigen der geforderte Einsparungsbetrag nicht erreicht, geht das Sparpaket zur erneuten Überarbeitung an die Regierung. Ein haushaltskonformes, fertig beratenes Paket unterliegt dem obligatorischen Referendum. Dem Volk stehen als Alternativen die vorgeschlagenen Einsparungen oder eine entsprechende Steuererhöhung zur Wahl. Gemäss Gesetz muss sich der Stimmbürger bei der Stimmabgabe für eine der beiden Varianten entscheiden. Eine doppelte Ablehnung wie auch die Annahme beider Varianten ist ungültig. Der Vorschlag mit der höheren Stimmzahl ist umzusetzen.²⁹⁸

Die Fiskalregel des Kantons Waadt verbindet die Frage der defizitären Haushaltswirtschaft mit einem verstärkten Einbezug des Souveräns bzw. erhöhten demokratischen Erfordernissen. Gleichzeitig kennt Waadt, als bislang einziger eidgenössischer Kanton neben Genf, einen echten Rechnungshof. Letzterer soll eine unabhängige und kompetente Kontrolle sicherstellen.²⁹⁹ Der Rech-

²⁹⁸ Das Bundesgericht hatte im Jahr 2004 dieses besondere Abstimmungsverfahren nach waadtländischem Modus auf seine Vereinbarkeit mit der bundesrechtlichen Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 BV hin zu prüfen. Das Gericht erachtete den Ausschluss eines doppelten Nein (was der Beibehaltung des Status quo entsprochen hätte) als Einschränkung der Abstimmungsfreiheit, die in einem klar und präzise formulierten, referendumsfähigen Erlass zu umschreiben sei. Die Bestimmung in der Kantonsverfassung, die damals noch als einzige Grundlage für die Abstimmung solcher Art hergehalten hatte, reichte in der bestehenden Formulierung dafür nicht aus (BGE 131 I 126). Der Waadtländer Gesetzgeber kam dieser Auflage nach und schuf die Grundlagen für ein derartiges Abstimmungsverfahren in einem eigenen Gesetz: *Loi sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la constitution du canton de Vaud* du 14 avril 2003 (RSV 612.50).

²⁹⁹ DÉFAGO GAUDIN, S. 1848. Im Kanton Genf reichen die Kompetenzen des Rechnungshofs, dessen Mitglieder dort überdies vom Volk gewählt werden, weiter als in der Waadt (nach einem Volksentscheid von 2016 prüft dieser im Kanton Genf auch die Staatsrechnung). Für Rechnungshöfe in weiteren Kantonen (Neuenburg, Tessin, Wallis) gibt es bereits Planungen oder Überlegungen: „Wer prüft Spesen von Deutschschweizer Politikern?“, NZZ vom 27. März 2019 (Nr. 72), S. 18.

nungshof nimmt noch stärker als eine Finanzkontrolle die Prüfung von Gesamtprojekten unter dem Blickwinkel von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wahr, was die Finanzaufsicht insgesamt stärken dürfte.³⁰⁰ Die Waadtländer Regelungen sind in zweierlei Hinsicht interessant. Einerseits verlagern sie einen Teil der Budgetverantwortung auf die Ebene des Stimmvolkes. Andererseits stärkt die Installierung eines Rechnungshofes die Aufsichtstätigkeit über das gesamte Finanzgebaren der kantonalen Behörden. Insgesamt beschneiden diese beiden Faktoren die Finanzhoheit des Parlamentes.

3.4. Nidwalden

Die Regelbindung der Haushaltsführung im Kanton Nidwalden stützt sich in überwiegender Masse auf Plan- und Budgetierungsdaten. Zum Haushaltsgleichgewicht hält Art. 34 FHG-NW fest, dass das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein muss und dass ein Bilanzfehlbetrag um jährlich mindestens 20 Prozent des Buchwertes abzuschreiben ist. Die Abschreibungsbeträge sind bei der Budgetierung zu berücksichtigen. Der zeitlich nicht genau festgelegte, mittelfristige Ausgleich und die Mindestanforderung an den Abschreibungsbetrag lassen für die Anwendung der Defizitregel einigen Spielraum offen.³⁰¹

Im Kontext der Fiskalregel sind auf der Verfassungsstufe lediglich Normen zu finden, die den Kanton verpflichten, die Besteuerung nach Massgabe der Gesetzgebung vorzunehmen (Art. 32 KV-NW) sowie die Unterstellung des Landratsbeschlusses über die Höhe des Steuerfusses unter das fakultative Referendum (Art. 52a Abs. 1 Ziff. 3 KV-NW). Der ganz überwiegende Teil der Regelungen zur Führung des Haushaltes unter Einhaltung der kantonalen Fiskalregel ist im „Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons“ festgehalten.

Zum geforderten Ausgleich der Erfolgsrechnung und dem Abschreiben eines Bilanzfehlbetrages treten zwingende Konsolidierungsmassnahmen hinzu, die beim Überschreiten bestimmter Kennzahlen zu ergreifen sind. Überschreitet ein durchschnittlicher Aufwandüberschuss im Voranschlag und im Finanzplan der beiden folgenden Jahre das Mass von 0,1 Einheiten des geschätzten durchschnittlichen Nettoertrages der Kantonssteuer, unterliegt der Landrat der Rechtspflicht, entweder durch Sparmassnahmen den Aufwandüberschuss un-

³⁰⁰ HANGARTNER, Rechnungshof, S. 469.

³⁰¹ Immerhin spricht der Vernehmlassungsbericht zur Vorlage bezüglich Art. 34 von einem „mittelfristigen Zyklus“ von 10 Jahren: Vernehmlassungsbericht Finanzhaushaltsgesetz NW, S. 9.

ter die massgebliche Schwelle zu senken oder den Kantonssteuereffuss in demselben Umfang zu erhöhen (Art. 35 Abs. 1 FHG-NW).³⁰² Der Beschluss des Landrates über die Festsetzung der Steuerfusshöhe unterliegt dabei jedoch dem fakultativen Referendum (Art. 52a Abs. 1 Ziff. 3 KV-NW), während Einsparungen ohne Gesetzesänderungen in eigener, abschliessender Kompetenz beschlossen werden können.

Das kantonale Parlament legt die Höhe des Steuerfusses für jeweils mindestens drei Jahre fest. Diesem Beschluss liegen das Budget des folgenden Jahres sowie die Finanzpläne der beiden darauffolgenden Jahre zugrunde. Die Festlegung des Steuerfusses für mindestens drei Jahre erfordert eine relativ hohe Plandatengenaugkeit, weitsichtige Finanzplanung und voraussehbares, stabilitätsorientiertes Finanzgebaren der Behörden. Durch die mehrjährige Festsetzung ergeben sich Planungssicherheit (die mindestens dreijährige Festsetzung gilt jedoch nur für den Steuerfuss der *natürlichen* Personen) für die besteuerten Personen sowie gleichzeitig eine gewisse Statik auf der Einnahmenseite des kantonalen Finanzhaushaltes. Die Einschränkung der Flexibilität wird durch Ausnahmetatbestände wiederum etwas gemildert: Art. 21 Abs. 2 FHG-NW erlaubt die vorzeitige Neufestsetzung des Kantonssteuereffusses zur Deckung eines Bilanzfehlbetrages (Ziff. 1), wenn bei *budgetierten* Ertragsüberschüssen in der Erfolgsrechnung eine Steuerfussenkung möglich ist (Ziff. 2) oder das frei verfügbare Eigenkapital zu Beginn des laufenden Jahres mehr als der jährliche Nettobetrag einer Einheit der Kantonssteuer des letzten Rechnungsjahres beträgt (und der Steuerfuss daher ebenso gesenkt werden kann, Ziff. 3).

Auch die Schuldenbegrenzungsregel des kantonalen Finanzrechts knüpft an den Kantonssteuerertrag an. Sie darf im Budget 0,75 Einheiten des Kantonssteuerertrages des vorangegangenen Rechnungsjahrs nicht übersteigen (Art. 35 Abs. 2 FHG-NW). Massgebend ist dabei die Nettoschuld II (Verwaltungsvermögen abzüglich Darlehen, Beteiligungen und Grundkapitalien, passivierte Investitionsbeiträge sowie Eigenkapital). Ausserordentliche Investitionen sind nicht zu berücksichtigen. Nebst Ausgaben für die Bewältigung von Naturkatastrophen, welche gewöhnlicherweise in der ausserordentlichen Rechnung zu buchen sind, zählt das Gesetz auch „Grossinvestitionen für die Verkehrsinfrastruktur“ zu diesen ausserordentlichen Investitionen, sofern dies im entsprechenden Objektkreditbeschluss so bestimmt wird.³⁰³ Damit hat der

³⁰² WALDMEIER/MÄDER, S. 293.

³⁰³ Als Grossinvestitionen gelten Investitionen, die mehr als 0,3 Einheiten des Nettoertrages einer Steuereinheit des vorangegangenen Rechnungsjahres betragen.

Gesetzgeber die Möglichkeit, eine verhältnismässig wichtige Ursache für die Aufnahme von Fremdkapital von der Schuldenbegrenzungsregel auszunehmen. Diese Ausnahme trägt zur Komplexität der Regelung bei und verhilft tendenziell weder Transparenzbemühungen noch der Zurückhaltung beim staatlichen Ausgabengebaren zum Durchbruch.³⁰⁴

Erfahrungswerte mit den neuesten Änderungen bei der Ausgaben- und Schuldenregel sind erst spärlich vorhanden, da die entsprechenden Gesetzesänderungen auf Anfang des Jahres 2015 in Kraft getreten und erstmals bei der Verabschiedung des Budgets 2016 zum Zug gekommen sind. Gleichzeitig mit dieser Teilrevision des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes kam ein weiteres Instrument zur Haushaltsteuerung hinzu. Der Gesetzgeber schuf mit der Umwandlung von kumulierten, zusätzlichen Abschreibungen des Verwaltungsvermögens sog. finanzpolitische Reserven, die nun als Teil des Eigenkapitals figurieren. Die Umwandlung jener bis dahin im Verwaltungsvermögen bilanzierten zusätzlichen Abschreibungen beeinträchtigte das operative Ergebnis nicht, da Entnahmen aus dem Eigenkapital und Einlagen in das Eigenkapital als ausserordentlicher Ertrag bzw. Aufwand zu verbuchen sind. Diese finanzpolitischen Reserven sind zur Deckung von Aufwandüberschüssen zu verwenden, sofern kein Bilanzüberschuss besteht (Art. 25a Abs. 3 FHG-NW). Die Höhe der Deckung durch diese erste Art von finanzpolitischen Reserven ist jedoch auf 0,1 Einheiten des Nettoertrages einer Steuereinheit je Rechnungsjahr begrenzt. Finanzpolitische Reserven, die (neu) als Konjunktur- und Ausgleichsreserve gebildet werden, sind demgegenüber unbegrenzt zur Deckung eines Fehlbetrags hinzuziehbar (Art. 25a Abs. 2 i.V.m. Art. 54 Abs. 6 Ziff. 2 FHG-NW). Im Allgemeinen können damit sowohl konjunkturelle Schwankungen als auch strukturelle Defizite (zumindest teilweise) gedeckt werden, ohne dass dafür die eigentlich im Gesetz vorgesehenen Massnahmen wie die Reduktion eines Aufwandüberschusses durch Ausgabensenkung oder eine Erhöhung des Kantonssteuerfusses ergriffen werden müssen. Es fehlen bemerkenswerterweise gesetzlich näher festgelegte Voraussetzungen für die Entnahme dieser finanzpolitischen Reserven, die im ersteren Fall immerhin aus per definitionem nicht veräusserbarem Verwaltungsvermögen entstanden sind.³⁰⁵

³⁰⁴ WALDMEIER/MÄDER, S. 294.

³⁰⁵ Vgl. WALDMEIER/MÄDER, S. 295 f.

3.5. Zürich

Die Zürcher Bestimmungen über den mittelfristigen Ausgleich der laufenden Rechnung, die Abschreibung des Bilanzfehlbetrages sowie die entsprechenden Massnahmen zum Haushaltsgleichgewicht sind seit 2001 in Gesetzeskraft.³⁰⁶ Vorgängig fanden bereits verschiedene Formen einer Ausgabenbremse Eingang in die Kantonsverfassung: Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates ist erforderlich für Beschlüsse im Rahmen der Budgetberatung, die zu einer höheren Belastung des Kantons gegenüber dem Entwurf des Regierungsrates führen sowie für Bestimmungen, die Staatsbeiträge oder Finanzausgleichsbeiträge betreffen und Mehrausgaben nach sich ziehen können (Art. 56 Abs. 2 Bst. c und d KV-ZH). Die Kompetenzen der kantonalen Legislative wurden zudem in der Hinsicht beschnitten, als dass sie über Anträge des Regierungsrates zum mittelfristigen Ausgleich der laufenden Rechnung innert sechs Monaten zu beschliessen hat und an die Höhe der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserung gebunden ist (Art. 56 Abs. 3 KV-ZH). Gewöhnliche Ausgabenbremsen, wonach ab einer bestimmten Ausgabenhöhe qualifizierte Mehrheiten im Rat erforderlich sind, kennt der Kanton Zürich schon länger (Art. 56 Abs. 2 Bst. a und b KV-ZH).³⁰⁷

Mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung 2005 wurden diese Bestimmungen zur Ausgabenbremsung einerseits übernommen und andererseits um die eigentlichen Fiskalregeln erweitert. Programmatishcher Grundsatz bildet Art. 122 Abs. 1 KV-ZH: Kanton und Gemeinden sorgen für einen gesunden Finanzhaushalt. Von diesem Grundsatz werden alle Organisationen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts erfasst, insbesondere auch öffentlichrechtliche Anstalten.³⁰⁸ Das Gebot richtet sich an alle Organe, die über öffentliche Mittel verfügen, also nebst der Verwaltung auch Gesetzgeber, Budgetverantwortliche und Exekutive. Sie sind verpflichtet, mit dem ihnen anvertrauten Geld sorgfältig, achtsam und verantwortungsbewusst umzugehen und ihre staatliche Tätigkeit unter Wahrung der Haushaltsgrundsätze auszuüben.³⁰⁹

Die eigentliche Instrumentierung zu den Grundsätzen stellt die Kantonsverfassung in Art. 123 zur Verfügung. Abs. 1 statuiert den mittelfristigen Haus-

³⁰⁶ Die Normen des Finanzhaushaltsgesetzes wurden 2006 ins neue Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG-ZH) überführt: MARTI LOCHER, S. 283 f.

³⁰⁷ MARTI LOCHER, S. 283.

³⁰⁸ HUBLER/BEUSCH, Komm. KV-ZH, N 12 zu Art. 122 KV-ZH.

³⁰⁹ HUBLER/BEUSCH, Komm. KV-ZH, N 11 zu Art. 122 KV-ZH.

haltsausgleich für Kanton und Gemeinden. Gleichzeitig ermächtigt er den kantonalen Gesetzgeber für die Gemeinden den kurzfristigen Ausgleich vorzuschreiben.³¹⁰ In Abs. 2 sieht der Verfassungstext die Verpflichtung zur Abtragung von Bilanzfehlbeträgen vor. Der Verfassungsgeber statuierte dafür eine Zeitspanne von fünf Jahren.

Zum mittelfristigen Haushaltsausgleich hält § 4 CRG-ZH fest, dass damit der mittelfristige Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung gemeint ist. Gegenstand des Ausgleichszieles sind somit auch „Anstalten und weitere Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann“ (§ 54 Abs. 1 Bst. c CRG-ZH). Dem Regierungsrat kommt zwar bei der Bezeichnung der zu konsolidierenden Einheiten ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, kann er diese doch mittels Beschluss und unter Wahrung der in § 28 Abs. 1–3 RLV-ZH festgelegten Kriterien bestimmen. Insgesamt wird damit der Anwendungskreis der Fiskalregel jedoch bedeutend ausgeweitet.³¹¹ Der Zeitraum für den Haushaltsausgleich wird positivrechtlich in § 3 Abs. 1 FCV-ZH festgehalten. Demnach ist dafür eine achtjährige Periode massgebend. Diese Regel gründet auf einer länger geübten und weitgehend unwidersprochen gebliebenen Praxis.³¹² Für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs in der achtjährigen Zeitspanne massgebend sind die drei letzten abgeschlossenen Rechnungsjahre, das laufende Budgetjahr, der Budgetentwurf sowie drei Finanzplanjahre.³¹³

Die insgesamt relativ einfach gehaltene Defizit- und Schuldenregel des Kantons Zürich weist bei der Abtragungspflicht des Bilanzfehlbetrages mindestens zwei komplexe Punkte auf. Einerseits ist umstritten, ob die Tilgung auf den jeweiligen Restwert (degressive Abschreibung) oder auf den ursprünglichen Wert des Bilanzfehlbetrages (lineare Abschreibung) bezogen ist. Das Gesetz regelt diesen Punkt nicht explizit. Im Sinne einer verfassungskonformen Aus-

³¹⁰ Das Gemeindegesetz (GG) enthält den dazu erforderlichen gesetzlichen Vorbehalt. § 92 GG-ZH verpflichtet die Gemeinden allerdings nur ihren Gemeindesteuerfuss so festzusetzen, dass der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung gewährleistet ist. Für den jährlichen Ausgleich soll bereits der Voranschlag ausgeglichen gehalten sein: HUBLER, Komm. KV-ZH, N 17 zu Art. 123 KV-ZH. Allerdings macht das GG-ZH zugunsten der Gemeinden in § 92 Abs. 2 eine weitere Relativierung: Sie dürfen pro Jahr einen Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibungen aus dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3 Prozent des Steuerertrages budgetieren.

³¹¹ WALDMEIER/MÄDER, S. 485.

³¹² MÄCHLER, Gutachten BVK, S. 12.

³¹³ MÄCHLER, Gutachten BVK, S. 13.

legung muss man angesichts des klaren Wortlautes wohl der linearen Methode der Vorzug geben.³¹⁴ Andererseits erhöht sich die Komplexität bei der Tilgung eines Bilanzfehlbetrages erheblich, sobald dieser aufgrund der Finanzlage nicht wie geplant vermindert, sondern in der entsprechenden Zeitspanne noch erhöht wird. Für diese zusätzlichen Fehlbeträge beginnt die Fünfjahresfrist erneut und gesondert zu laufen. Der in einem Jahr entstandene Bilanzfehlbetrag ist stets innerhalb der diesem Jahr folgenden fünf Jahre zu tilgen.³¹⁵

3.6. Schwyz

Der Kanton Schwyz hatte seit 2009 mit Defizitproblemen in seiner Staatsrechnung zu kämpfen. Hohe Aufwandüberschüsse hatten das Eigenkapital von über 600 Millionen Franken (2008) auf knapp einen Zehntel reduziert (rund 70 Millionen Franken per Ende 2014).³¹⁶ Die kantonalen Behörden versuchten mittels gesetzlich festgelegten Defizitobergrenzen den negativen Rechnungsabschlüssen Herr zu werden, was misslang: Sowohl das Ergebnis der Rechnung 2013 als auch jenes des Voranschlags 2014 überschritten die zuvor festgelegten Defizitobergrenzen deutlich. Die Überschreitung im Jahr 2013 hätte eine entsprechende Sperrung des Betrages in der laufenden Rechnung 2014 zur Folge gehabt, was nach Auffassung des Kantonsrates „faktisch nicht durchführbar“ gewesen war. Die Konsolidierung hätte aufgrund einer gleichzeitig geltenden Steuererhöhungssperre einzig ausgabenseitig erfolgen sollen. Der Kantonsrat löste infolge der schwierigen Situation seine Selbstbindung hinsichtlich der Defizitobergrenzen und Steuererhöhungssperren im Gesetz rückwirkend auf. Seither steht ihm das Instrument der einnahmenseitigen Konsolidierung über eine Erhöhung des Steuerfusses wiederum ohne rechtliche Einschränkung zur Verfügung.³¹⁷ Von dieser Möglichkeit hatte der Kantonsrat bereits Gebrauch

³¹⁴ HUBLER, Komm. KV-ZH, N 31 zu Art. 123 KV-ZH; ebenso WALDMEIER/MÄDER, S. 486.

³¹⁵ HUBLER, Komm. KV-ZH, N 32 zu Art. 123 KV-ZH. Faktisch ergibt sich eine Dauer von sechs Jahren bis ein Bilanzfehlbetrag gänzlich abgeschrieben sein soll: Nach der Auffassung des Regierungsrates (mit Hinweis auf § 4 Abs. 3 CRG-ZH) ist der Bilanzfehlbetrag per 31.12 des Jahres 0 im Jahr 1 in den Voranschlag für das Jahr 2 einzustellen. Die Tilgungsrate kann naturgemäss nicht bereits ins Budget des dem Defizitjahr folgenden Jahres eingestellt werden.

³¹⁶ Verursacht wurden die hohen Aufwandüberschüsse hauptsächlich durch stark angestiegene Nettobeiträge in den nationalen Finanzausgleich (resultierend aus dem hohen Ressourcenpotenzial des Kantons), welche nicht in gleichem Masse durch höhere eine Steuererschöpfung kompensiert wurden.

³¹⁷ WALDMEIER/MÄDER, S. 344 f.

gemacht.³¹⁸ In den drei folgenden Haushaltsjahren konnten das Finanzergebnis verbessert und auch das Eigenkapital des Kantons stabilisiert werden: Es betrug per Ende 2017 rund 180 Millionen Franken.

Im Zentrum der Bemühungen um einen ausgeglichenen Haushalt stand das Entlastungspaket 2014–17, mit dessen Hilfe in erster Linie ausgabenseitige Massnahmen umgesetzt werden sollten. Kernstück der einnahmenseitigen Sanierung bildete eine Teilrevision des Steuergesetzes, dessen Ergebnis deutlich stärker zur Zielerreichung beitrug. Insgesamt sollten die eingeleiteten Massnahmen sicherstellen, dass nach der mehrjährigen Übergangsfrist der Haushalt konsolidiert und die bereits beschlossenen neuen Fiskalregeln auf Anfang des Jahres 2018 in Kraft treten und ihre Wirkung entfalten könnten.

Nebst der weiterhin gültigen Fiskalregel in der Kantonsverfassung, wonach der Kanton, sowie die Bezirke und Gemeinden einen auf Dauer ausgeglichenen Haushalt zu führen haben (§ 78 Abs. 1 KV-SZ), schreiben die seit 2018 gültigen Normen im FHG-SZ den mittelfristigen Ausgleich des kantonalen Finanzhaushaltes vor. Das Gesetz sieht zudem vor, dass in begründeten Fällen ausserordentliche Aufwände und Erträge von der Berechnung ausgenommen werden können und den ausgleichspflichtigen Haushalt somit nicht unmittelbar belasten.

Ursprünglich sah die Gesetzesplanung die Einrichtung einer Schwankungsreserve vor. De lege ferenda war in E-§ 6 FHG-SZ ein mittelfristiger Ausgleich des Gesamtergebnisses der Erfolgsrechnungen mit Massnahmen bei einer Gefährdung dieses Ausgleichs vorgesehen.³¹⁹ Geplant gewesen war, dass das Eigenkapital immer mindestens 100 Prozent des Ertrages der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen nach der letzten abgeschlossenen Jahresrechnung betragen soll.³²⁰ Andernfalls hätte der fehlende Betrag durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung gedeckt werden müssen. Dieser Ausgleich hätte innert fünf Jahren erfolgen müssen, wobei auch hier in begründeten Fällen eine Verlängerung dieser Frist möglich gewesen wäre. Die Schwankungsreserve sollte ein konjunkturelles Polster sein, damit temporäre Ertragsminderungen ausgeglichen werden könnten. Zum Zeitpunkt der Gesetzesplanung musste man davon ausgehen, dass bei Inkrafttreten der Bestimmungen 2018 das Eigenkapital des Kantons faktisch aufge-

³¹⁸ Der Steuerfuss wurde mit dem Voranschlag 2015 von 120 auf 145 Prozent der einfachen Steuer erhöht.

³¹⁹ MARTI LOCHER, S. 289.

³²⁰ MARTI LOCHER, S. 289.

braucht wäre. Dies hätte in jedem Falle bedeutet, dass unter dannzumaliger Geltung einer Schwankungsreserve nach dem geplanten E-§ 7 FHG-SZ erhebliche Ertragsüberschüsse hätten erzielt werden müssen, um die gesetzlich vorgeschriebene Eigenkapitalbasis wiederaufzubauen, wenngleich der unbestimmte Rechtsbegriff in E-§ 7 Abs. 3 FHG-SZ „in begründeten Fällen“ einen grossen Gestaltungsspielraum zur Verlängerung der vorgesehenen Fünfjahresfrist offengelassen hätte.³²¹

Auf einstimmigen Antrag aller Fraktionspräsidenten des Kantonsrates wurde die Schwankungsreserve allerdings noch vor Inkrafttreten der Bestimmung per 1. Januar 2018 wieder aus dem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt gestrichen. Als Hauptbegründung führte das verantwortliche Departement denn auch aus, dass eine tatsächliche Umsetzung der Schwankungsreserve (mit dem Ziel im Kantonshaushalt stets über ein Mindesteigenkapital von 100 Prozent des Ertrages der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen zu verfügen) nur mit weitergehenden Steuererhöhungen zu realisieren gewesen wäre.³²² Mit dem Wegfall der Schwankungsreserve fehlte im Gesetz jedoch wiederum die Verpflichtung, eine Überschuldung zu verhindern. Aus diesem Grund sieht das Gesetz als „Ersatz“ eine Bestimmung zum Ausgleich von Bilanzfehlbeträgen vor. Diese sollen nach § 7 Abs. 3 FHG-SZ in der Regel – eine Ausnahme ist nur in begründeten Fällen möglich – innert fünf Jahre ausgeglichen werden. Dem Regierungsrat wird in § 7 Abs. 1 FHG-SZ aufgetragen, bei der Gefährdung des Ausgleichs dem Kantonsrat konkrete Vorschläge für eine nachhaltige Verminderung des Aufwands oder eine Steigerung der Einnahmen zu unterbreiten.

Insgesamt dürfen die skizzierten, mittlerweile jedoch verworfenen Regelungen als vergleichsweise stringent bezeichnet werden, auch wenn das Gesetz die zu ergreifenden Massnahmen bei ungenügendem Eigenkapital nicht näher substantiiert hätte und gleichzeitig mit der Einführung der Fiskalregeln die bestehenden Ausgabenbremsen (Zustimmungserfordernis 60 der 100 Mitglieder des Kantonsrates bei einmaligen Ausgaben von mehr als 125'000 Franken bzw. wiederkehrenden Ausgaben von mehr als 25'000 Franken) aufgehoben worden wären.³²³ Die Einrichtung einer Schwankungsreserve mit verbindlichen Regelungen zu deren Erhalt, hätte dem Kanton eine Fiskalregel beschert, die mit konkreten Haushaltsinstrumenten verknüpft gewesen wäre und interessante Ausgleichsaspekte abgedeckt hätte. Trotz der nachmaligen Streichung

³²¹ WALDMEIER/MÄDER, S. 346.

³²² Erläuterungen Streichung Schwankungsreserve SZ, S. 1.

³²³ Vgl. WALDMEIER/MÄDER, S. 346 f.

der Schwankungsreserve dürfte nun auch der Kanton Schwyz über eine Fiskalregel verfügen, die als dauerhafte Regelung zur Beschränkung der Finanzpolitik angesehen werden kann und mit konkreten Massnahmen verknüpft ist.³²⁴

³²⁴ Vgl. MARTI LOCHER, S. 207 und 289.

III Die Schuldenbremse des Deutschen Grundgesetzes

1. Einblick in die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

1.1. Föderativer Aufbau

Das öffentliche Finanzwesen ist das Nervensystem eines Staates. Dieser Funktionsvergleich impliziert gleichzeitig die herausragende Bedeutung der Finanzverfassung für einen souveränen Staat. Er gilt in erhöhtem Masse für einen föderal organisierten Bundesstaat wie Deutschland, dessen Staatsstruktur nach Bund und Ländern unterteilt ist.³²⁵ Eine grobe Tour d'Horizon über die spezifischen Finanzverfassungsregeln der Bundesrepublik soll für das Verständnis der Schuldenbremsenkonzeption nach deutschem Muster hilfreich sein.

Deutschland konzipiert sich als Bundesstaat nach seinem „eigenen Bilde“.³²⁶ Die zugrundeliegende Idee des Föderalismus nimmt im Grundgesetz staatsrechtliche Gestalt an. In Art. 30 GG manifestiert sich die kompetenzrechtliche Basis in der subsidiären Allzuständigkeit der Länder. Soweit das gesamtdeut-

³²⁵ Die Stellung der Finanzverfassung innerhalb des deutschen Verfassungsgefüges ist allerdings nicht unumstritten. Die Meinungsverschiedenheit entzündet sich insbesondere an der Frage, ob die Finanzverfassung lediglich als „Folgeverfassung“ gelten soll oder ob ihr eigenständiger, über die bloße Finanzierungsfunktion hinausweisender Charakter zukommt. In diesem Zusammenhang qualifiziert KIRCHHOF die Finanzordnung den Organisations- und Aufgabennormen des Grundgesetzes gegenüber als nachrangig: KIRCHHOF, S. 80. Ebenso: KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N 2 zu Art. 104a GG. Ein anderer Teil der Lehre widerspricht dieser Degradierung der Finanzverfassung zur Folgeverfassung: SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 45 zu Vorbemerkungen zu Abschnitt X GG; HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 26 zu Vorbemerkungen zu Art. 104a–115 GG. Als kleinster gemeinsamer Nenner scheint zumindest erkennbar, dass Staatsverfassung und Finanzverfassung „strukturell kompatibel sein müssen“: HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 26 zu Vorbemerkungen zu Art. 104a–115 GG. Die Diskussion um die Finanzverfassung tut ihrer Relevanz insgesamt jedoch keinen Abbruch. Die Normen zum Finanzwesen in Abschnitt X des Grundgesetzes prägen das Bundesstaatsrecht in entscheidender Weise mit und entfalten Rückwirkungen auf die übrige Verfassung (z.B. als Schranke der Kompetenzausübung wie Art. 105 GG): KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N 2 zu Art. 104a GG.

³²⁶ ISENSEE, S 6.

sche Grundgesetz keine anderslautende Regel trifft, sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung von staatlichen Aufgaben Ländersache.

Der Finanzverfassung liegt die gegebene Aufgabenverteilung des Grundgesetzes zugrunde.³²⁷ Sie baut insofern auf der Kompetenzverteilung auf, die von anderen Funktionsteilen der Verfassung vorgenommen wird, und führt diese bezüglich der Verteilung von Ausgaben und Einnahmen nach. Die Normen der Finanzverfassung regeln die Kompetenzverteilung in finanzieller Hinsicht abschliessend. Sie sind zwingender Natur. Die direkt beteiligten Ebenen können ohne reguläre Verfassungsänderung keine faktische Verschiebung von Kompetenzen vornehmen, selbst wenn Bund und Länder im Einzelfall gegenseitig zustimmen würden.³²⁸ So sind etwa Mischfinanzierungen und die freiwillige Übernahme von Kostenlasten einer anderen Staatsebene untersagt.³²⁹ Die Finanzverfassung stellt damit auch ihre rechtstaatliche Sicherungs- und wirtschaftspolitische Ordnungsfunktion sicher. Sie verhindert einerseits, dass Gebietskörperschaften Finanzierungslasten jenseits ihrer Aufgaben aufgebürdet erhalten.³³⁰ Andererseits schützt sie mittelbar Bürger, wirtschaftliche Akteure, sowie die Volkswirtschaft als Ganzes vor einem ungeregelten Zugriff der verschiedenen Abgabengläubiger.³³¹

Das Finanzwesen im Bundesstaat bildet ein Gesamtgefüge und ist als solches in den Grundzügen in Art. 104a–115 GG ordnungspolitisch normiert. Dieser Abschnitt umfasst zwei Teile. Der erste Regelungsbereich betrifft die Finanzverfassung im engeren Sinne. Er behandelt die Auferlegung und Verwaltung der staatlichen Abgaben (insbesondere der Steuern) und wie diese im Bundesstaat zwischen den verschiedenen Ebenen aufzuteilen sind. Er ist in den Art. 104a–109 GG geregelt. Als zweiten Teil umfassen die Art. 109–115 GG das Haushaltsverfassungsrecht, gleichsam die interne Organisation der Finanzwirtschaft des Bundes. Die Art. 109 und 109a GG umklammern in zweierlei Hinsicht beide Bereiche: Sie tangieren Bund und Länder und haben finanz- und haushaltsrechtlichen Norminhalt.³³²

³²⁷ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 28 zu Vorbemerkungen zu Art. 104a–115 GG.

³²⁸ KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N 3 zu Art. 104a GG.

³²⁹ KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N 5 zu Art. 104a GG.

³³⁰ KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N 5 zu Art. 104a GG.

³³¹ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 24 zu Vorbemerkungen zu Art. 104a–115 GG.

³³² SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 6 zu Vorbemerkungen zu Abschnitt X GG.

Der Abschnitt zum Finanzwesen im Grundgesetz übernimmt den zweistufigen Staatsaufbau auch für die finanzverfassungsrechtlichen Belange.³³³ Aus dieser Logik folgt, dass für den Bund allein die Länder als „föderalistischer Partner“ in finanziellen Angelegenheiten infrage kommen, soweit nicht das Grundgesetz selbst eine andere Regelung trifft. Die mehrfache Erwähnung von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie die zunehmende Beeinflussung des Finanzverfassungsrechts durch suprastaatliche Vorgaben der Europäischen Union vermögen dieses Prinzip nicht zu durchbrechen.³³⁴

Voranzustellen bleiben schliesslich die wesentlichen Unterschiede zur schweizerischen Finanzverfassung: So kommt den Schweizer Kantonen ein sog. Steuerfindungsrecht zu, während es den Ländern in Deutschland auf der Einnahmenseite weitgehend an Autonomie mangelt. Die Kantone sind somit zur Steuererhebung ermächtigt, ohne dass hierfür eine spezielle verfassungsrechtliche Grundlage notwendig wäre; gleichzeitig sind sie grundsätzlich auch befugt neue Steuern einzuführen.³³⁵ Im Ganzen ist die Finanzverfassung und insbesondere die Steuergesetzgebung im schweizerischen Staatsrecht seit jeher in der Bundesverfassung ausführlich umschrieben und limitiert (Eingrenzung des Steuerobjekts, Höchststeuersätze, zeitliche Befristung).³³⁶ In der Schweiz gibt bereits die Bundesverfassung einen erheblichen Teil der Steuersystemgestaltung vor. Diese Faktoren führen im Vergleich mit dem ebenfalls föderalistisch organisierten, nördlichen Nachbarstaat Deutschland denn auch zu einer gewissen Übergewichtung des Verfassungs- gegenüber dem einfachen Gesetzesrecht.³³⁷ Insgesamt sind in föderalistischer Hinsicht im schweizerischen Bundesstaat sowohl die Steuererhebung an sich als auch die entsprechenden rechtlichen Grundlagen dazu in erheblichem Masse auf den unteren Staatsebenen angesiedelt. Die weitgehende Konzentration der Steuerkompetenzen beim Bund dürfte in Deutschland denn unter anderem mit ein Grund sein, dass die Länderhaushalte nicht unbedingt genügend sparsam und wirtschaftlich geführt werden, was in tatsächlicher Hinsicht ebenfalls ein bedeutender Unterschied zur Schweiz ausmacht, insbesondere im Hinblick auf die Verschuldung der unterschiedlichen Staatsebenen sowie die entsprechenden Fiskalregeln.

³³³ WALDHOFF, Verfassungsrechtliche Vorgaben, S. 52.

³³⁴ Z.G. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 9–11 zu Vorbemerkungen zu Abschnitt X GG.

³³⁵ Die Kantone sind aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung berechtigt, alle Steuern zu erheben, die von der Bundesverfassung nicht zur ausschliesslichen Erhebung dem Bund zugeordnet sind: REICH, Steuerrecht, S. 52.

³³⁶ REICH, Steuerrecht, S. 51.

³³⁷ Vgl. JÖRG, S. 46.

1.2. Grundlagen der Kompetenzverteilung bei den öffentlichen Einnahmen

Das Finanzverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland baut auf dem Prinzip der Steuerstaatlichkeit auf.³³⁸ Die Finanzierung der Staatstätigkeit von Bund und Ländern muss hauptsächlich durch Steuern erfolgen. Die Finanzverfassung als solche ist auf diese Art von öffentlicher Finanzwirtschaft zugeschnitten und kann ihre Schutz-, Begrenzungs- und Ordnungsfunktion nur solange wahrnehmen, als dass sich der Staat auch tatsächlich überwiegend bzw. in erster Linie mittels Steuereinnahmen alimentiert.³³⁹ Eine andere Art der Staatsfinanzierung wäre mit der geltenden Verfassungsrechtsordnung nicht vereinbar.³⁴⁰

Die Kompetenzausscheidung auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung ist in Art. 105 GG geregelt. Sie unterscheidet sich von der generell geltenden Kompetenzverteilungsregel des Grundgesetzes nach Art. 30 und 70 GG.³⁴¹ Die Kompetenzverteilung nach Art. 105 GG weist auf der einen Seite die Gesetzgebung über Zölle und Finanzmonopole dem ausschliesslichen Bereich des Bundes zu. Auf der anderen Seite unterstellt Abs. 2 die „übrigen Steuern“ (i.e. alle andern Steuern mit Ausnahme der Zölle) der konkurrierenden Bundesgesetzgebung. Somit sind die Länder nur dann zur Steuergesetzgebung befugt, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz auf dem Sachgebiet der Steuern Gebrauch macht. Dem Bund steht quasi eine Ge-

³³⁸ WALDHOFF, Grundzüge, S. 816.

³³⁹ Vgl. GRÖPL, S. 17 f.

³⁴⁰ GRÖPL, S. 18.

³⁴¹ Die grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung im Grundgesetz erfolgt nicht nur nach Sachbereichen, sondern vielmehr nach den Staatsfunktionen der Gesetzgebung (Abschnitt VII), der Vollziehung (Abschnitt VIII) und der Rechtsprechung (Abschnitt IX). Erst nach dieser Grobgliederung wird nach Sachzuständigkeiten unterteilt. Innerhalb der einzelnen Staatsfunktionen erfolgt die Zuweisung der Sachgebiete in der Regel nach ausschliesslicher oder konkurrierender Bundesgesetzgebung. Daneben sind Teilzuweisungen von Regelungsbereichen möglich, wenn die Kompetenzzuteilung an den Bund den Sachbereich nicht vollständig ausschöpft. Diesfalls verbleibt den Ländern im nicht zugewiesenen Teil ein Regelungsbereich. Den Ländern verblieb im Finanzwesen vor der Finanzrechtsreform 1969 ein Steuerfindungsrecht, da genau dieser Fall der Teilzuweisung erfüllt war. Dem Bund wurde in aArt. 105 GG neben der ausschliesslichen Gesetzgebung über die Zölle die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis über Verbrauch-, Verkehr-, Einkommen-, Vermögen-, Erbschaft-, Schenkung- und Realsteuern zugestanden. Der Sachbereich der Steuern war damit nicht ausgeschöpft und den Ländern verblieb im restlichen Gebiet die Gesetzgebungskompetenz.

neralklausel für die Steuergesetzgebung zur Verfügung.³⁴² Im Bereich der materiellen Steuergesetzgebung bleibt kein Raum mehr für die Anwendung der grundsätzlichen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder von Art. 70 GG.³⁴³ Als Ausnahme nimmt das Grundgesetz sodann in Art. 105 Abs. 2a noch eine Rückzuweisung zu Gunsten der Länder vor: Diese haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Derselbe Absatz ermächtigt die Länder ausserdem zur eigenständigen Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer.

Im Bereich der mit Abstand wichtigsten Finanzierungsquelle des Staates³⁴⁴ nimmt der Bund bei der Gesetzgebung eine dominante Stellung ein. Diese Beherrschung soll mit dem Zustimmungserfordernis des Bundesrates für Gesetze über Steuern, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern oder den Gemeinden zufließt, etwas gemildert werden (Art. 105 Abs. 3 GG). Zu beachten ist dabei allerdings, dass Bundesrat und Länder als Rechtsinstitute nicht gleichzusetzen sind: Zustimmung des Bundesrates zu Bundesgesetzen bedeutet nicht analoge Zustimmung der Länder.³⁴⁵ Die Beteiligung an der Steuerrechtsgesetzgebung über den Bundesrat vermag die fehlende Finanzautonomie der Länder auf der Einnahmenseite nicht zu kompensieren.³⁴⁶ In diesem Teil der föderalen Beziehung bleibt ein strukturelles Ungleichgewicht bestehen.

Der Gesetzgebungshoheit nachgeordnet ist die *Verwaltung* der Steuern. Für die Ausgewogenheit des föderalen Systems ist diese angesichts der Dominanz des Bundes auf jenem Gebiet von umso grösserer Bedeutung. Die einschlägige Kompetenzverteilung in Art. 108 GG bildet denn auch die einzige Regelung zur Frage der Finanzverwaltungshoheit; der ausserhalb der Steuerverwaltung gelegene, restliche Bereich über die Verwaltung der öffentlichen Abgaben richtet sich nach der allgemeinen Kompetenzverteilung im Finanzwesen.³⁴⁷

³⁴² SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 5 zu Art. 105 GG.

³⁴³ Z.G. WALDHOFF, Verfassungsrechtliche Vorgaben, S. 46 f.

³⁴⁴ Die sog. Steuerfinanzierungsquote (Anteil der Einnahmen aus Steuern an den Gesamteinnahmen des Staates) beträgt je nach Staatsebene zwischen weniger als 50 Prozent (Kommunen) bis zu 90 Prozent (Bund): HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N 1 zu Art. 105 GG. Die Bundesrepublik finanziert insgesamt etwa 85 Prozent ihrer Staatsausgaben mittels Steuereinnahmen: RODI, S. 165.

³⁴⁵ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 11 zu Art. 105 GG.

³⁴⁶ WALDHOFF, Grundzüge, S. 863.

³⁴⁷ Die Kompetenz zur Verwaltung der nicht steuerlichen öffentlichen Abgaben liegt jeweils bei jener Körperschaft, die zur Wahrnehmung der Aufgabe berufen ist, für welche die Abgabe erhoben wird.

Das Ziel ist die gleichmässige Anwendung der Steuergesetze auf dem gesamten Bundesgebiet sicherzustellen. Insgesamt liegt das Schwergewicht in der *Steuerverwaltung* (wie bei der allgemeinen Aufteilung der Verwaltungszuständigkeiten) bei den Ländern. Sie verwalten ausser den Zöllen, Finanzmonopolen, den bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern (inkl. Einfuhrumsatzsteuer, Kraftfahrzeug- und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern) und Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften sämtliche übrige Steuern in eigener Regie. Die Verwaltung der Bundessteuern und der Gemeinschaftssteuern nehmen die Länder als Auftragsverwaltung wahr. Dem Bund stehen dabei verstärkte Einwirkungsrechte zu.³⁴⁸

1.3. Finanzielle Verteil- und Transfermechanismen

1.3.1. Übersicht

Der Konnexitätsgrundsatz (Art. 104a Abs. 1 GG) gibt in der Frage der Finanzzuständigkeit grundsätzlich vor, dass im Bundesstaat die Ausgaben den Aufgaben folgen: Jede Ebene trägt die Finanzierungslast, die bei der Wahrnehmung und Erfüllung ihrer Aufgaben anfallen.³⁴⁹ Das bundesstaatliche Ideal besteht jedoch nicht in der Finanzautarkie aller Bundesglieder. Ist ein Land bzw. der Bund mit den eigenen finanziellen Ressourcen nicht in der Lage, seine Aufgaben vollumfänglich zu erfüllen, tragen die übrigen Gliedstaaten ihren Anteil zur Solidargemeinschaft bei.³⁵⁰ Die bundesstaatliche Struktur setzt insofern auf Kooperation zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern.

Das (weitgehend) politische Leitbild von der Herstellung „einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ prägt die föderative Finanzrechtsordnung und somit das innerbündische Transfersystem Deutschlands.³⁵¹ Die Verteilung des Finanzaufkommens steht insbesondere seit den Finanzrechtsreformen der späten 1960er-Jahre unter dem Einfluss der Vereinheitlichungsambitionen des Bundes und geriet zunehmend in den Sog von unitarischen Egalitätsbestrebungen.³⁵² Umso wichtiger ist für die Länder die Sicherung ihres Anteiles am nationalen Steueraufkommen zur Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben und Befugnisse. Dieser gewährleistet ihre Befähigung zu einer eigen-

³⁴⁸ Z.G. WENDT, S. 957–60.

³⁴⁹ VON ARNIM, S. 841.

³⁵⁰ ISENSEE, S. 17.

³⁵¹ SELMER, Finanzverfassung, S. 20 f.

³⁵² SELMER, Finanzverfassung, S. 21.

ständigen Politik und die Führung einer selbstverantwortlichen Haushaltswirtschaft.³⁵³ Unter Geltung dieser Prämisse nimmt die verfassungsrechtliche Finanzordnung eine stufenweise Verteilung des staatlichen Finanzaufkommens vor. Die verschiedenen Stufen sind aufeinander bezogen und bauen aufeinander auf. Demgemäss sind diese weder funktional austauschbar noch können sie übersprungen werden.³⁵⁴ Das daraus resultierende System erweist sich insgesamt jedoch als durchaus flexibel und bleibt anpassungsfähig an sich verändernde Umstände.³⁵⁵

Die Verteilung des Finanzaufkommens in der Bundesrepublik Deutschland wird in zwei Schritten vorgenommen, wobei beide Schritte wiederum grob in jeweils zwei verschiedene Stufen unterteilt werden können. Als erster Schritt findet die primäre Ertragshoheit der Steuern und sonstigen öffentlichen Einnahmen zwischen Bund und Ländern (vertikaler primärer Finanzausgleich). Als zweite Stufe ist eine provisorische Steuerverteilung zwischen den Ländern vorgesehen, welche sich darauf beschränkt, die Steuerverteilung auf Grundlage des verfassungsrechtlich vorgegebenen Regelverteilungsstabs sichtbar zu machen (horizontaler primärer Finanzausgleich).³⁵⁶ Diese Regelverteilung wird sodann durch eine Ertragsumverteilung modifiziert, mit dem Ziel Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern angemessen auszugleichen (dritte Stufe: horizontaler sekundärer Finanzkraftausgleich). Verbleiben nach diesem horizontalen Finanzkraftausgleich noch Lücken, erlaubt zuletzt die vierte Stufe dem Bund, diese auszufüllen (sekundärer vertikaler Finanzausgleich). Ergänzt wird der Finanzkraftausgleich mit weiteren Finanzzuwendungen des Bundes (z.B. Finanzhilfen und Ergänzungszuweisungen).³⁵⁷

1.3.2. Ertragshoheiten und Steuerertragsverteilung

Die Aufteilung der Steuerertragszuständigkeiten nimmt Art. 106 GG vor. Er weist das Finanzaufkommen der jeweiligen Steuern entweder dem Bund oder den Ländern separat oder beiden gemeinsam zu. Die den Staatsebenen einzeln zugewiesenen Erträge von bestimmten Steuerarten nimmt das Grundgesetz mittels einfacher Auflistung vor (Art. 106 Abs. 1 und 2 GG). Die Besonderheit der Gemeinschaftssteuern nach Art. 106 Abs. 3 GG liegt darin, dass dem Bund

³⁵³ WENDT, S. 916.

³⁵⁴ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 52 zu Vorbemerkungen zu Abschnitt X GG.

³⁵⁵ WENDT, S. 916.

³⁵⁶ SCHENKE, Kompakt-Kommentar GG, N 3 zu Art. 107 GG.

³⁵⁷ SCHENKE, Kompakt-Kommentar GG, N 3 zu Art. 107 GG.

und den Ländern daraus zwar je selbständige Kompetenzen erwachsen, diese sich allerdings auf dasselbe Objekt beziehen. Bund und Länder besitzen gemeinschaftliche Steuerertragshoheit über eine einheitliche Steuer. Diese Zusammenordnung ist auf dem Gebiet der Bundesstaaten in organisationsrechtlicher Hinsicht historisch einmalig.³⁵⁸ Sie bleibt bei den Einkommens- und Körperschaftssteuern jedoch rein zuweisender Art. Weitergehende Verpflichtung zur Zusammenarbeit kommt Bund und Ländern nur bei der Umsatzsteuer zu.³⁵⁹ Art. 106 Abs. 4 GG verpflichtet die Gesetzgeber, die Steueraufteilung der Umsatzsteuer an die Umstände anzupassen, „wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“.³⁶⁰ Die Gebietskörperschaften sind in diesem Bereich zu ständiger Kooperation und Verständigung aufgefordert.³⁶¹ Das Grundgesetz verpflichtet die Länder schliesslich, einen durch Landesgesetzgebung zu bestimmenden Anteil am jeweiligen Länderanteil der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuzuweisen (Art. 106 Abs. 7). Gleichzeitig erhalten die Gemeinden einen Anteil am Einkommens- und Umsatzsteueraufkommen als Vorabanteil bevor diese auf Bund und Länder aufgeteilt werden. Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden ausserdem das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer, sowie die Erträge ihrer örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern. Der Anteil an den Einkommenssteuern und die Gewerbesteuer sind die ertragreichsten Einkommensquellen der Gemeinden.³⁶²

Auf diese erste Stufe (Zuweisung der Ertragshoheiten) folgt die horizontale Steuerertragsaufteilung. Die der Ländergesamtheit zustehenden Steuern sind dabei auf die einzelnen Länder aufzuteilen. Das Prinzip der örtlichen Vereinnahmung prägt diese Verteilung. Die Steuern fallen grundsätzlich jenem Land zur Verfügung anheim, in welchem sie von den Finanzbehörden eingezogen werden. Korrekturen erfährt der Grundsatz einerseits bei der Lohnsteuer, deren Verteilung an das Wohnsitzprinzip anknüpft. Die Einnahmen aus der

³⁵⁸ KORIOTH, Finanzausgleich, S. 153.

³⁵⁹ Die Umsatzsteuer stellt betragsmässig mit rund 235 Milliarden Euro denn auch die zweitwichtigste Einnahmequelle des Staates dar (nach den Steuern auf Einkünften mit rund 299 Milliarden Euro und vor den Körperschaftsteuern mit rund 33 Milliarden Euro): Finanzbericht 2020, S. 227 (Zahlen für 2018).

³⁶⁰ Es ist dies eine der wenigen Stellen des Grundgesetzes, an der dieses explizit eine kooperative Koordination anordnet: Die hierin formalisierte bundesstaatliche Kooperation fliesst aus der Ordnungsfunktion der Finanzverfassung: KORIOTH, Finanzausgleich, S. 155.

³⁶¹ KORIOTH, Finanzausgleich, S. 153 f.

³⁶² WENDT, S. 926–9.

Körperschaftssteuer andererseits werden nach dem Betriebsstätteprinzip und somit wertschöpfungs- und produktionsbezogen verteilt.³⁶³ Das Umsatzsteueraufkommen ausserdem wird auf die Länder grundsätzlich nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl verteilt, modifiziert jedoch durch Zu- und Abschläge zum angemessenen Ausgleich der Unterschiede in der Finanzkraft (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG).³⁶⁴ Diese zusätzliche Korrektur trägt der Erhebungstechnik dieser Steuer Rechnung, aufgrund derer die Erträge meist nicht dort vereinnahmt, wo sie wirtschaftlich erbracht werden.³⁶⁵

Das Vereinnahmungsprinzip entspricht der Gebietshoheit und der Finanzautonomie der Länder. Es ist Ausfluss aus der traditionellen Idee, nach der das Land an den wirtschaftlichen Erfolgen seiner Bürger partizipiert bzw. dass die im länderspezifischen Struktur- und Wirtschaftsrahmen erzielten Erträge ihr eigenes Steuersubstrat sein sollen.³⁶⁶ Diese Verteilungsregel gilt jedoch nicht absolut. Der Einbezug von Bedarfsgesichtspunkten in die Verteilung des Steueraufkommens soll einem übergeordneten Gerechtigkeitsgedanken zum Durchbruch verhelfen. Ein regionales Verteilungsergebnis, das aus übergeordneten Gestaltungsgesichtspunkten unbefriedigend wirkt, soll vermieden werden.³⁶⁷

Vor der Föderalismusreform III im Jahr 2017, mit welcher eine Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bezweckt wurde und mit der die Veränderung der Struktur von Art. 107 GG einherging, trug aArt. 107 Abs. 1 Satz 4 GG diesem Gesichtspunkt Rechnung, indem darin die Option auf eine korrigierende Ertragsumschichtung enthalten war.³⁶⁸ Demnach konnte per Bundesgesetz bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer vorab in Form sog. Ergänzungsanteilen denjenigen Ländern zugehalten werden, „deren Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommenssteuer und der Körperschaftssteuer (...) unter dem Durchschnitt der Länder liegen“ (aArt. 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 GG). Der Gesetzgeber hatte von dieser Möglichkeit im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (a§ 2 FAG) Gebrauch gemacht.

³⁶³ WENDT, S. 931.

³⁶⁴ BT-Drs. 18/11131, S. 1.

³⁶⁵ WENDT, S. 932 f. Mit der Verteilung nach der Einwohnerzahl wird zugleich ein abstrakter Bedarfsmassstab (gleichmässige Pro-Kopf-Versorgung) in die Zuweisung eingeführt.

³⁶⁶ WENDT, S. 931.

³⁶⁷ WENDT, S. 931 f.

³⁶⁸ Vgl. WENDT, S. 932 f.

Nach der Umgestaltung von Art. 107 GG im Zug der Föderalismusreform III fiel dieser auf der zweiten Stufe angesiedelte solidarisch motivierte Umsatzsteuervorwegausgleich dahin. Es verbleibt auf dieser zweiten Stufe, die Steuerverteilung auf Grundlage des verfassungsrechtlich vorgegebenen Regelverteilungsmassstabs sichtbar zu machen. Es muss für die Berechnung und Gewährung von Zu- bzw. Abschlägen nach Art. 107 Abs. 2 GG, die auf dritter Stufe erfolgen, zumindest gedanklich eine Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach Einwohnerzahl erfolgen, damit zunächst festgestellt werden kann, ob überhaupt ausgleichsbedürftige Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern bestehen. Die zweite Stufe dient nunmehr also einer provisorischen Zuteilung nach der Einwohnerzahl.³⁶⁹

Das vor der Reform gültige System der Ertragszuweisungen legte fest, was den Gebietskörperschaften als originäre, eigene Finanzausstattung zustand.³⁷⁰ Versteht man die heutige Regelverteilung nach Stufe zwei als Zuteilung von Eigenem (Finanzaufkommen) anhand des örtlichen Aufkommens, lassen sich auch die weiteren Zu- und Abschläge als Umverteilung von Eigenem deuten.³⁷¹ Angesichts der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsniveaus der einzelnen Bundesländer (insbesondere auch im Vergleich zwischen „alten“ und „neuen“ Bundesländern) kommt es zu einer unterschiedlichen Finanzausstattung derselben und damit zu einer Abstufung in reichere und ärmere Gliedstaaten. Soweit diese Abstufung – unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder – dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft unangemessen ist, erfolgt die subsidiäre Korrektur über den Länderfinanzausgleich, dem Finanzausgleich in einem engeren Sinne.³⁷²

1.3.3. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber, das mit der primären Ertragszuweisung entstandene Gefälle der Länder bei der finanziellen Ausstattung und die damit einhergehenden Finanzkraftunterschiede angemessen auszugleichen.³⁷³ Die Ausgleichungspflicht bedeutet jedoch nicht, dass der Finanzausgleich im engeren Sinne als Korrekturinstrument für etwaige Verteilungs-

³⁶⁹ SCHENKE, Kompakt-Kommentar GG, N 3 zu Art. 107 GG.

³⁷⁰ KORIOTH, Finanzausgleich, S. 155.

³⁷¹ KUBE, Kommentar Epping/Hillgruber, N 15 zu Art. 107 GG.

³⁷² HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N 38–49 zu Art. 107 GG.

³⁷³ KORIOTH, Finanzausgleich, S. 155; BT-Drs. 18/11131, S. 17.

mängel der primären Ertrags- und Zuweisungsstufe erhalten könnte.³⁷⁴ Eine finanzielle Ergebnisgleichheit nach Durchführung des Finanzkraftausgleichs ist zudem ausgeschlossen.³⁷⁵ Der (sekundäre) bundesstaatliche Finanzausgleich teilt sich wiederum in zwei Stufen, die einander nachgeordnet sind und deren Abfolge verbindlich ist.

Als erstes (und insgesamt dritte Stufe) erfolgt der sekundäre horizontale Finanz(kraft)ausgleich zwischen den Bundesländern. Mit dem horizontalen Finanzausgleich werden die ländereigenen Finanzausstattungen dem föderalen Ausgleichsmechanismus unterzogen.³⁷⁶ Der Bund ist nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG für die Vornahme eines angemessenen Ausgleichs verantwortlich. Der gesetzlich festzulegende Ausgleich darf weder durch die Länder frei ausgehandelt werden, noch unterliegt er der freien politischen Gestaltung, auch wenn politische Verhandlungen nicht ausgeschlossen sind.³⁷⁷ Die Zielsetzung ist von grosser Offenheit geprägt. Einerseits soll die finanzielle Unabhängigkeit der Länder, die staatliche Daseinsvorsorge sowie die annähernde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewährleistet werden.³⁷⁸ Andererseits hat die Rechtsprechung festgehalten, dass mit dem Länderfinanzausgleich keine Nivellierung und keine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge einhergehen dürfen.³⁷⁹ Der Ausgleich der Finanzkraft erfolgt im Wesentlichen im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.³⁸⁰ Dazu werden Zu- und Abschläge bei der Verteilung vorgenommen (§ 2 i.V.m. § 4 FAG). Diese sollen das Ergebnis der zweiten Stufen (Aufkommensverteilung nach Massgabe der Einwohnerzahl) modifizieren, wobei die Massstäbe inhaltlich weitgehend nach dem System wie vor der Föderalismusreform III erhalten geblieben sind.³⁸¹

Die darauffolgende und zugleich letzte Stufe des Verteilungs- und Ausgleichssystems bildet die Vornahme von Ergänzungszuweisungen durch den Bund an leistungsschwache Länder. Mit diesen Ergänzungszuweisungen tritt noch ein vertikales Transferelement (zwischen Bund und Ländern) in das Finanzaus-

³⁷⁴ BVerfGE 116, 327 (378).

³⁷⁵ BVerfGE 101, 158 (222).

³⁷⁶ Vgl. WENDT, S. 936.

³⁷⁷ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 38 zu Art. 107 GG.

³⁷⁸ WENDT, S. 936 f.

³⁷⁹ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 17 zu Art. 107 GG; BVerfGE 101, 158 (222).

³⁸⁰ BT-Drs. 18/11131, S. 17.

³⁸¹ SCHENKE, Kompakt-Kommentar GG, N 13 zu Art. 107 GG.

gleichssystem ein.³⁸² Art. 107 Abs. 2 Satz 5 GG gestaltet die Ergänzungszuweisungen als Kann-Vorschrift aus. Daraus und aus der systematischen Stellung folgt der ergänzende und subsidiäre Charakter dieser Zuweisungen. Sie sind fakultativ und stehen im Ermessen des Bundesgesetzgebers.³⁸³ Die Gewährung von Ergänzungszuweisungen setzt tatbestandlich eine Leistungsschwäche eines Landes voraus, welche die Relation zwischen dem Finanzaufkommen und der Ausgabenlast der Länder bezeichnet.³⁸⁴ Durch die Föderalismusreform III wurde das Instrumentarium des sekundären vertikalen Finanzausgleichs deutlich erweitert. Nunmehr besteht auch die Möglichkeit von sog. Gemeindesteuerkraftzuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG), womit der Bund besonders ausgeprägte kommunale Steuerkraftschwächen in leistungsschwachen Bundesländern ausgleichen kann, sowie Zuweisungen zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Förderung an leistungsschwache Länder (Art. 91b GG).³⁸⁵

1.3.4. Die Finanzhilfen

Von den Ergänzungszuweisungen inhaltlich abzugrenzen sind sodann noch die Finanzhilfen, die der Bund an Länder auf der Grundlage von Art. 104b GG ausrichten kann. Ziel der Finanzhilfen können der Konjunkturausgleich (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts), die Angleichung der regionalen Wirtschaftskraft oder eine allgemeine Wachstumsförderung sein.³⁸⁶ Für besonders bedeutsame (Sach-)Investitionen der Länder und Gemeinden zu diesen Zwecken kann der Bund finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.³⁸⁷ Auch den Finanzhilfen kommt im Gesamtsystem der Finanzverfassung lediglich Subsidiaritäts- und Ausnahmecharakter zu.³⁸⁸ Im Unterschied zu den Ergänzungszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs sollen die Finanzhilfen bei den strukturellen Ursachen der Finanzkraftunterschiede ansetzen und die Leistungsschwächen der Gebiete mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft dauerhaft beheben. Sie sollen gezielt auf die länder- und regionalspezifischen Entwicklungsbedürfnisse der Förderungsgebiete eingehen und helfen, den Rückstand im Angebot der öffentlichen Güter und Dienst-

³⁸² WENDT, S. 947.

³⁸³ HEUN/THEILE, Kommentar Dreier, N 40 und 42 zu Art. 107 GG. In der Transferrealität des Bundesstaates wird diese Option allerdings ständig genutzt.

³⁸⁴ SCHENKE, Kompakt-Kommentar GG, N 15 zu Art. 107 GG.

³⁸⁵ In diesen beiden Fällen gilt insbesondere das Nivellierungs- und Übernivellierungsverbot nicht: SCHENKE, Kompakt-Kommentar GG, N 17 zu Art. 107 GG; BT-Drs. 18/311, S. 18.

³⁸⁶ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 15 zu Art. 104b GG.

³⁸⁷ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 14 zu Art. 104b GG.

³⁸⁸ HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N 7 zu Art. 104b GG.

leistungen wettzumachen.³⁸⁹ Bedeutsame Beispiele für konkrete Finanzhilfen gestützt auf Art. 104b GG sind zusätzliche Investitionen der Kommunen und Länder im Rahmen des Konjunkturpaketes II (Zukunftsinvestitionsgesetz von 2009), die klassische Städtebauförderung zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmassnahmen, Einrichtungen zusätzlicher Ganztageschulen, sowie Zahlungen nach dem „Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost“ (nach Auslaufen der Finanzhilfen für den „Aufbau Ost“ 2020 werden die Investitionsprogramme als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vom Bund weiter zur Verfügung gestellt).³⁹⁰ Seit der Föderalismusreform III ist der Bund ausserdem dazu ermächtigt, Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen an finanzschwache Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der Bildungsinfrastruktur zu gewähren.³⁹¹

1.4. Grundsätze des Haushaltsrechts in föderativer Hinsicht

1.4.1. Prinzip der getrennten Haushalte

Das Finanzwesen im Bundesstaat stellt ein Gesamtgefüge dar, in dem die Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften nicht unbeschränkt gilt.³⁹² Das Grundgesetz hält in Art. 109 Abs. 1 die Haushaltsautonomie für die beiden höchsten deutschen Staatsebenen fest: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“ Die Bestimmung ist von fundamentaler Bedeutung für die Eigenstaatlichkeit der Gebietskörperschaften und hat grundsätzlichen Charakter.³⁹³ Sie wird von vielfältigen weiteren Normen des Grundgesetzes konkretisiert bzw. relativiert.³⁹⁴ Die statuierte rechtliche Selbstständigkeit bedeutet jedoch nicht eine absolute Autarkie der Staatsebenen in finanzieller und ökonomischer Hinsicht. Der Autonomieggrundsatz ist den Bestimmungen über die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich insofern nachgeordnet.³⁹⁵

³⁸⁹ HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N 26 zu Art. 104b GG.

³⁹⁰ Die einzelnen Beispiele sind aufgeführt bei HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N 36–42 zu Art. 104b GG.

³⁹¹ BT-Drs. 18/11131, S. 17. Dabei handelt es sich um einen Ausnahmetatbestand zur allgemeinen Regelung von Art. 104b GG, wonach die Gewährung von Finanzhilfen im Bildungsbereich aufgrund der ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht zulässig ist.

³⁹² Vgl. LENZ/BURGBACHER, S. 2566.

³⁹³ HEUN, Kommentar Dreier, N 15 zu Art. 109 GG.

³⁹⁴ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 29 zu Art. 109 GG.

³⁹⁵ BVerfGE 101, 158 (220).

Das Prinzip der getrennten Haushalte der beiden gliedstaatlichen Ebenen war seit dem Zusammenschluss zum deutschen Kaiserreich 1871 als selbstverständlich vorausgesetzt, im Verfassungstext jedoch nicht festgehalten.³⁹⁶ Nach der Herrschaft des Nationalsozialismus mit einer stark zentralisiert geführten Haushaltswirtschaft, nahmen die Verfassungsgeber den Trennungsgrundsatz in das Grundgesetz von 1949 explizit auf.³⁹⁷ Erstmals relativierte der verfassungsändernde Gesetzgeber den nunmehr in Art. 109 Abs. 1 GG gefassten Trennungsgrundsatz in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre mit der Ergänzung von Bestimmungen für eine konjunkturorientierte Haushaltsführung.³⁹⁸ Im Zuge der Planungeuphorie jener Jahre geriet Art. 109 zunehmend in den Fokus einer allgemeinen „Ökonomisierung der Finanzpolitik“ und den Gedanken der (staatlichen) Steuerbarkeit von wirtschaftlichen Entwicklungen.³⁹⁹ Die Ergebnisse der Föderalismusreform II relativierten den Trennungsgrundsatz noch einmal deutlich. Die materielle Haushaltsautonomie der Länder wurde mit dem grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbot von Art. 109 Abs. 3 GG zweifelsohne in erheblichem Masse eingeschränkt.⁴⁰⁰

1.4.2. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Übernahme der Fiskalpolitik und die anschliessende Haushaltsrechtsreform Ende der 1960er Jahre brachte dem Bundesgesetzgeber die Grundsatzgesetzgebungskompetenz für das Haushaltsrecht.⁴⁰¹ In Art. 109 Abs. 4 GG ist diese Kompetenz verfassungsrechtlich festgehalten. Als wichtigste Kodifikation setzt das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltrechts des Bundes und der Länder (HGrG) die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Haushaltswirtschaft der beiden Staatsebenen fest.⁴⁰² Das deutsche Haushaltsrecht ist spätestens seit diesem Zeitpunkt unitarisch ausgestaltet. Die Normen zum Haushaltsrecht stimmen in den Gesetzessammlungen von Bund und Ländern materiell weitgehend überein, teilweise sind ihre Wortlaute identisch.⁴⁰³ In

³⁹⁶ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 11 zu Art. 109 GG.

³⁹⁷ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 13 und 15 zu Art. 109 GG. Art. 109 des GG von 1949 war wortgleich mit dem heute gültigen Art. 109 Abs. 1 GG.

³⁹⁸ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 16 zu Art. 109 GG.

³⁹⁹ RODI, Bonner Komm. GG, N 16 f. und 48 zu Art. 109 GG. Bund und Länder wurden verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen einer auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausgerichteten Finanzpolitik Rechnung zu tragen.

⁴⁰⁰ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 53 zu Art. 109 GG.

⁴⁰¹ GRÖPL, S. 36.

⁴⁰² GRÖPL, S. 36.

⁴⁰³ HEINTZEN, S. 1179.

rechtsvergleichender Hinsicht sind Divergenzen selten, lassen sich bei genauerer Betrachtung jedoch finden.⁴⁰⁴ Insbesondere in den Bereichen der Finanzkontrolle und des Vermögensrechts sowie im Zusammenhang mit den örtlichen Unternehmen sind föderale Unterschiede vorhanden.⁴⁰⁵

Die Kompetenz aus Art. 109 Abs. 4 GG erteilt die Ermächtigung zur Regelung von Grundsätzen.⁴⁰⁶ Die Vorgabe von Leitlinien und Prinzipien, welche für die Ländergesetzgebung allgemeine Geltung beanspruchen, ist charakteristisch für diese Gesetzgebungsart.⁴⁰⁷ Es dürfen gestützt darauf lediglich inhaltlich beschränkte Regelungsbefehle vorgegeben werden.⁴⁰⁸ Die normierten Grundsätze müssen substantiell ausfüllungsbedürftig sein.⁴⁰⁹

Die gestützt auf Art. 109 Abs. 4 GG erlassenen Grundsatzgesetze sind zustimmungsbedürftig, müssen also vom Bundesrat abgesegnet werden. Die Grundsatzgesetzgebung von Art. 109 Abs. 4 GG nimmt im Normengefüge des Grundgesetzes eine Sonderstellung ein.⁴¹⁰ Die auf dieser Grundlage erlassenen Grundsatzgesetze sind sowohl im Verhältnis zum Landesrecht wie auch zu einfachgesetzlichen Parlamentsgesetzen des Bundes vorrangig. Insbesondere vermögen auch später ergangene einfachgesetzliche Parlamentsgesetze die Normen des Grundsatzgesetzes nicht zu durchbrechen, da es ihnen an der normenhierarchischen Gleichrangigkeit mangelt.⁴¹¹ Die lex posterior-Regel vermag sodann nicht zu greifen.⁴¹²

Die gestützt auf Art. 109 Abs. 4 GG erlassenen Grundsätze gelten für Bund und Länder einheitlich. Einseitige Abänderungen oder Normen, die bloss für den

⁴⁰⁴ GRÖPL, S. 38 f.

⁴⁰⁵ HEINTZEN, S. 1179.

⁴⁰⁶ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 96 zu Art. 109 GG.

⁴⁰⁷ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 98 zu Art. 109 GG.

⁴⁰⁸ GRÖPL, S. 36.

⁴⁰⁹ GRÖPL, S. 36 f. KUBE fasst die Grundgesetzgebungskompetenz weiter und sieht auch konditional gefasste Regeln davon gedeckt: KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 245 zu Art. 109 GG.

⁴¹⁰ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 239 zu Art. 109 GG.

⁴¹¹ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 240 zu Art. 109 GG; HEINTZEN, S. 1178 f.

⁴¹² Kritisch zur weitgehenden Bindungswirkung von Grundsatzgesetzen: SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 103–5 zu Art. 109 GG.

Bund allein oder die Länder allein gelten, sind nicht zulässig.⁴¹³ Enthält das Grundsatzgesetz jedoch Öffnungsklauseln, können Bund und Länder diese individuell und voneinander unabhängig nutzen.⁴¹⁴

2. Die Schuldenbremse im Deutschen Grundgesetz – Aufbau und Bestandteile

2.1. Die Schuldenbremse als Teil der Föderalismusreform II

Der verfassungsändernde Gesetzgeber regelte mit der Föderalismusreform II einen Teil seiner Finanzverfassung neu. Insbesondere widmete er sich von 2006 (Einsetzung der Föderalismuskommission II) bis zum Abschluss der Arbeiten mit dem Erlass der Gesetzesänderungen am 29. Juli 2009 den verfassungsmässigen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder.⁴¹⁵ Zu einer Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen, wie sie anfangs eigentlich beabsichtigt gewesen war, kam es hingegen nicht. Die Änderungen im Staatsschuldenrecht wurden zum wesentlichen Inhalt der Vorlage.⁴¹⁶ Daneben spielten die Finanzhilfen (durch den Bund) und weitere Verwaltungsthemen eine Rolle. Tendenziell nahm die Zentralisierung bei diesen untergeordneten Schauplätzen zu, insbesondere bei der Organisation der Steuerverwaltung. Dem Bund und seinen Ämtern wurde eine stärkere Einflussnahme in diesem bis dahin von den Ländern verwalteten Bereich zugebilligt.⁴¹⁷

Die zentrale Regelung von Art. 109 Abs. 3 GG, die im Rahmen der Föderalismusreform II eingefügt worden ist, soll die Neuverschuldung von Bund und Ländern begrenzen. Aus diesem Grund wird die Norm – ebenso wie die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits ein Jahrzehnt alte Vorbildnorm in der schweizerischen Bundesverfassung – „Schuldenbremse“ genannt.⁴¹⁸ Die Anlehnung an das ausländische Vorbild war denn auch bei der Einsetzung der

⁴¹³ GRÖPL, S. 37.

⁴¹⁴ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 246 zu Art. 109 GG.

⁴¹⁵ WALDHOFF/DIETERICH, S. 97.

⁴¹⁶ KORIOH, Staatsschuldenrecht, S. 729.

⁴¹⁷ WALDHOFF/DIETERICH, S. 105–8. Die Übertragung von Verwaltungskompetenzen wurde mit Effizienzüberlegungen und der Gewährleistung einer gleichmässigen Steuererhebung begründet.

⁴¹⁸ JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N 12 zu Art. 109 GG.

vorberatenden Kommission explizit eine der Gestaltungsvarianten. Ausserdem galt es dabei die von den EU-Mitgliedstaaten anzuwendenden Konvergenzkriterien (sog. Maastricht-Kriterien) umzusetzen.⁴¹⁹

Die Lehre beurteilte die Ergebnisse der Föderalismusreform II kritisch. Die Reduktion der Reformbemühungen auf die Staatsschuldenkomponente ohne den Einbezug der weiteren finanzverfassungsrechtlichen Themen überzeugte nach den Kritikern nicht. Die Gestaltung der Schuldenpolitik einzig mittels einer konstitutionell verankerten Defizitbegrenzung wurde als nicht genügend für eine effektive Konsolidierung des öffentlichen Haushalts erachtet.⁴²⁰ In staatsrechtlicher Hinsicht wurde davor gewarnt, durch die Überfrachtung einzelner Verfassungsbestimmungen mit eigentlicher Ausführungsgesetzgebung die Normhöhe derselben unsachgemäss aufzuwerten. Sie würde damit zunehmend der umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit entzogen und ihre weitere Gestaltung von qualifizierten Mehrheiten abhängig.⁴²¹ Die sprachlichen Unzulänglichkeiten, insbesondere unnötige Wiederholungen des Inhalts von Art. 109 GG in Art. 115 GG und fragwürdige Formulierungen, deuteten auf eine unsaubere Rechtstechnik hin.⁴²² Skepsis wurde der Wirksamkeit dieser Norm hinsichtlich der effektiven, politisch umzusetzenden Haushaltsdisziplin entgegen gebracht.⁴²³ Andererseits wurden die Reformen auch als „beachtlicher Fortschritt“ bezeichnet, die im Stande seien, dem Ansteigen der Staatsverschuldung Grenzen zu setzen. Als gesamtes Paket sei die Schuldenbremse in der Lage, nachhaltig zu wirken und die Abwälzung der finanziellen Lasten in die Zukunft zu verhindern, im Sinne der „Generationengerechtigkeit“.⁴²⁴ Gleichzeitig wurde von anderer Seite moniert, dass das neu gesteckte Ziel einer Begrenzung der Neuverschuldung keine Verpflichtung zum Abbau bereits bestehender Schulden beinhalte. Die Forderung lautete dahingehend, dass eine solche Zielsetzung in das Gesetz aufzunehmen sei. Die Autoren nahmen gleichzeitig jedoch Abstand von der Verankerung eines Abbaupfades oder konkreteren Entschuldungsvorschriften.⁴²⁵

⁴¹⁹ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 54 zu Art. 115 GG.

⁴²⁰ WALDHOF/DIETERICH, S. 109.

⁴²¹ SELMER, Föderalismusreform, S. 1260.

⁴²² KORIOH, Staatsschuldenrecht, S.736 f.; HEUN, Kommentar Dreier, N 35 zu Art. 109 GG.

⁴²³ KORIOH, Staatsschuldenrecht, S.736; HEUN, Kommentar Dreier, N 35 zu Art. 109 GG.

⁴²⁴ SEILER, Konsolidierung, S. 728.

⁴²⁵ WALDHOF/DIETERICH, S.117 f.

2.2. Begrenzung der Kreditaufnahme für den Bund

2.2.1. Regelnettoneuverschuldungsgrenze

Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG, der die nähere Ausgestaltung regelt, schreiben im jeweiligen ersten Satz die Ausgleichspflicht für den Bundeshaushalt vor, ohne dass der Bund hierfür auf Einnahmen aus Krediten zurückgreifen dürfte. Es gilt ein grundsätzliches Kreditverbot.⁴²⁶

Gleichzeitig nehmen sowohl die Grundnorm Art. 109 Abs. 3 in Satz 4 sowie Art. 115 Abs. 2 in Satz 2 eine jederzeit gültige, strukturelle Ausnahme von diesem Grundsatz vor. Im Regelfall – ungeachtet der konjunkturellen Lage und Entwicklung – sind für den Bund jährlich bis zu 0.35 Prozent des BIP als Neukreditaufnahme zulässig.⁴²⁷ Sofern der Staatshaushalt diese Vorgabe einhält, gilt dieser als „ausgeglichen“ im Sinne des Gesetzes, weil bis zu dieser Grenze dem materiellen Haushaltsausgleich „entsprochen“ werde.⁴²⁸ Die Zulässigkeit dieser Kreditaufnahme auch in einer konjunkturellen Normallage wird als „Strukturkomponente“ bezeichnet.⁴²⁹

2.2.2. Die Konjunkturkomponente

Zusätzlich zu dieser Strukturkomponente kommt auch in der deutschen Variante der Schuldenbremse eine „Konjunkturkomponente“ zum Tragen. Die Grundnorm Art. 109 Abs. 3 eröffnet in Satz 2 Halbsatz 1 dem Bund die Option, die Neuverschuldungsgrenze zu modifizieren.⁴³⁰ Dazu steht ihm ein Faktor zur Verfügung, der die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt. Von dieser Ausgestaltungsoption macht der Bund in Art. 115 Abs. 3 Satz 3 GG Gebrauch.

⁴²⁶ JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N 13 zu Art. 109 GG.

⁴²⁷ Für die Berechnung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme ist nach § 4 G 115 das normale BIP des Jahres zu verwenden, welches der Aufstellung des Haushaltes vorangeht.

⁴²⁸ HEUN, Kommentar Dreier, N 50 zu Art. 109 GG.

⁴²⁹ Die Absicht des Verfassungsgebers hinter dieser Ausnahmeregelung war, auch bei möglichst ausgeglichenem Haushalt ein Mindestmass an zukunftssträchtigen Investitionen zuzulassen: BR-Drs. 262/09, S. 9. Einerseits scheint die numerische Grenze dieser zulässigen Kreditaufnahme vergleichsweise eng gezogen worden zu sein, was einer Verwendung der Mittel zur „Konsumation“ unter Aussparung der Generationengerechtigkeit entgegenwirkt (vgl. SEILER, Konsolidierung, S. 723). Andererseits bindet der Gesetzgeber weder sich selbst noch die Regierung, ob und wie die dank dieser „Strukturkomponente“ aufgenommenen Mittel für Investitionen zu verwenden wären (vgl. HEUN, Kommentar Dreier, N 50 zu Art. 109 GG).

⁴³⁰ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 164 zu Art. 109 GG.

Die Konjunkturkomponente soll die symmetrische Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung bei der Budgeterstellung gewährleisten: Der Spielraum für die Nettoneukreditaufnahme erweitert sich in wirtschaftlichen Krisen oder wird begrenzt in der wirtschaftlichen Aufschwungphase. Ziel ist es, prozyklisches Finanzgebaren zu vermeiden und die mittel- bis langfristige Kreditaufnahme bzw. -rückzahlung auszugleichen.⁴³¹ Der konkreten Ausgestaltung der Konjunkturkomponente kommt „ausschlaggebende Bedeutung“ für die Effektivität der gesamten Schuldenbremse zu.⁴³² Das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz) sowie die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung) präzisieren sodann die Anwendungsmechanik der Konjunkturkomponente.

Demnach ist zur korrekten Anwendung der Konjunkturkomponente ein „Konjunkturbereinigungsverfahren“ durchzuführen. Der Gesetzgeber schreibt vor, dass die dabei angewandte Methodik stets mit jener des Europäischen Stabilität- und Wachstumspaktes übereinstimmen muss (§ 5 Abs. 4 G 115). Das Bundesministerium der Finanzen legt demnach die genauen Schätz- und Berechnungsweisen fest. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat dazu sein Einverständnis zu geben. Gleichzeitig verlangt das Gesetz, dass die Einzelheiten des Verfahrens periodisch zu überprüfen und an den aktuellen Stand der (Wirtschafts-)Wissenschaft anzupassen ist. Das Konjunkturbereinigungsverfahren beinhaltet im Wesentlichen zwei Elemente.

2.2.2.1. Die Ermittlung der Produktionslücke

Einerseits soll das Delta zwischen dem realen BIP und dem eigentlichen volkswirtschaftlichen Produktionspotenzial ermittelt werden. Das Produktionspotenzial entspricht dabei dem BIP, das unter Annahme einer Normalauslastung der Produktionsfaktoren erzielbar ist. Davon weicht das effektive BIP üblicherweise ab; dies aufgrund der real existierenden Unter- oder Überauslastung der Produktionsfaktoren, je nach konjunktureller Entwicklung. Daher ergibt sich eine sog. Produktionslücke, die positiv (bei Überauslastung also wirtschaftlich expansiver Entwicklung) oder negativ (infolge einer temporären Unterauslastung bzw. in Abschwungphasen) sein kann.

Dass überhaupt von Konjunkturschwankungen gesprochen werden kann, ist auf die Beobachtung zurückzuführen, dass das reale BIP über die Zeit einem

⁴³¹ HEUN, Kommentar Dreier, N 40 zu Art. 109 GG.

⁴³² SEILER, Konsolidierung, S. 724.

relativ stetigen Aufwärtstrend folgt. Dieser Idee eines geglätteten Wachstumspfades entspringt die Logik, dass es einen Zustand gibt, in dem die Produktionsfaktoren „normal“ ausgelastet sind und die Gesamtwirtschaft den sich ihr aufgrund der technologischen Entwicklung eröffnenden Wachstumsspielraum ausnützt. Würde sich die Wirtschaftsleistung konstant entlang dieses beschriebenen Wachstumstrends entwickeln, entstünden keine strukturellen wirtschaftlichen Verwerfungen (z.B. beschleunigte Inflation).⁴³³

2.2.2.2. Die Budgetsensitivität

Andererseits und als zweiter Faktor der Konjunkturkomponente spricht das Artikel 115-Gesetz in § 5 Abs. 3 von der sog. Budgetsensitivität. Die Budgetsensitivität ist im Grunde nichts weiter als die Beobachtung, dass der Finanzierungssaldo des staatlichen Finanzhaushaltes während einer wirtschaftlichen Boomphase tendenziell steigt und in einer Rezessionsphase entsprechend sinkt.⁴³⁴ Auch die Budgetsensitivität ist nach Massgabe der Methodik des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu ermitteln. Zur Berechnung der je nach Staat unterschiedlichen Budgetsensitivität zieht der Verordnungsgeber in § 2 Abs. 3 Art115V die Veränderung des Finanzierungssaldos heran, die sich ergibt, wenn das effektive BIP um ein Prozent vom erzielbaren Produktionspotential in der Normallage abweicht. Dazu wird die Budgetelastizität weiter aufgesplittet: In einem ersten Schritt wird die Abhängigkeit der Steuereinnahmen und Arbeitsmarktausgaben von der Veränderung des BIP gemessen und diese Positionen in einem zweiten Schritt in ein Verhältnis zum BIP gesetzt.⁴³⁵ Das Ergebnis dieser Berechnung zeigt an, um wie viel Prozent sich der Finanzierungssaldo relativ zum BIP verändert, wenn die gesamtwirtschaftliche Aktivität um ein Prozent über oder unter dem langfristigen Trend liegt.⁴³⁶ Errechnet sich beispielsweise eine Budgetsensitivität von 0,5, sinken – bei einer einprozentigen negativen Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung vom langfristigen Trend-BIP – die Steuereinnahmen und steigen die arbeits-

⁴³³ Bericht Schuldenregel, S. 10. Auf S. 11 derselben Publikation findet sich ein detaillierter Beschrieb, wie und nach welchen Kriterien die Berechnung der volkswirtschaftlichen Faktoren (Arbeit und Kapital) vor sich geht und woraus die Grösse des technologischen Fortschritts abgeleitet wird.

⁴³⁴ Bericht Schuldenregel, S. 10.

⁴³⁵ Für eine Übersicht über die einzeln berücksichtigten Einnahme- und Ausgabekategorien sowie eine genaue Aufstellung der mathematischen Berechnungsweise: BÜTTNER ET AL. (insbesondere S. 48–50).

⁴³⁶ Bericht Schuldenregel, S. 12; BÜTTNER ET AL., S. 48.

marktbedingten Ausgaben im Finanzhaushalt um insgesamt 0.5 Prozent des BIP. Die aktualisierte Budgetsensitivität multipliziert mit der effektiven Produktionslücke ergibt sodann die Konjunkturkomponente.

2.2.3. Verschuldung in Ausnahmesituationen

Wiederum optionalen Charakter hat die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG festgehaltene Formulierung, wonach der Bund eine vom Grundsatz des Kreditverbots abweichende „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder aussergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ vorsehen kann. Der Grundgesetzgeber machte davon in Art. 115 Abs. 2 GG Gebrauch und hat mit Satz 6 die Grundlage zur notlagenbedingten Erweiterung der Kreditkompetenzen geschaffen. Der Verfassungstext selbst gibt die drei Voraussetzungen vor, welche zur Aufnahme von Krediten unter diesem Tatbestand ermächtigen.

Erstens muss eine Naturkatastrophe oder eine andere aussergewöhnliche Notsituation vorliegen. Unter Naturkatastrophen sind „unmittelbar drohende Gefahrenzustände“ oder bereits eingetretene Schadenfälle zu subsumieren, welche durch ein Naturereignis ausgelöst werden. Als konkrete Beispiele nennen die Gesetzesmaterialien Hochwasser, Erdbeben, Dürren, Unwetter und dadurch verursachte Folgen einer Massenerkrankung.⁴³⁷ Weitere aussergewöhnliche Notsituationen sind „besonders schwere Unglücksfälle“ von grossem Ausmass oder die „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmass aufgrund eines exogenen Schocks“.⁴³⁸ Üblicherweise auftretende Konjunkturverläufe sind nicht als solche Situationen zu qualifizieren, die dem Haushaltsgesetzgeber die erhöhte Kreditaufnahme nach dem Notlagentatbestand erlauben würde.⁴³⁹ Nicht nur negativ konnotierte Schadens- und Unglücksfälle können unter den aussergewöhnlichen Notsituationen gefasst werden, sondern auch „ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die deutsche Wiedervereinigung“.⁴⁴⁰

Zweitens müssen sich diese aussergewöhnlichen Notsituationen der Kontrolle des Staates entziehen. Ihre Ursache muss mithin also auf äusseren Faktoren

⁴³⁷ BT-Drs. 16/12410, S. 11; BR-Drs. 262/09, S. 23.

⁴³⁸ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁴³⁹ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 206 zu Art. 109 GG.

⁴⁴⁰ BT-Drs. 16/12410, S. 11. Weitere unter diesem Gesichtspunkt abzuhandelnde Beispiele, die sich künftig ereignen könnten, werden nicht erwähnt.

beruhen und darf nicht im Einflussbereich des Staates liegen. Als dritte und letzte Voraussetzung verlangt das Gesetz, dass das eintretende Ereignis den Staatshaushalt in erheblichem Masse beeinträchtigt. Zur Prüfung dieser Vorgabe ist auf den Vergleich zwischen dem Finanzbedarf zur Bewältigung der Notlage und der Finanzkraft der jeweiligen Gebietskörperschaft (i.c. des Bundes) abzustellen.⁴⁴¹ Ist der Bedarf ausserordentlich hoch, soll die Klausel in Anspruch genommen werden können.⁴⁴²

Der Beschluss zur Überschreitung der Kreditobergrenze im Sinne einer aussergewöhnlichen Situation bedarf einer qualifizierten Mehrheit. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ist dazu die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (sog. Kanzlermehrheit) von Nöten. Der Beschluss kann als eigener Gesetzesbeschluss, schlichter Parlamentsbeschluss oder in Zusammenhang mit dem Beschluss über das Haushaltsgesetz ergehen.⁴⁴³ In aller Regel dürfte letzteres der Fall sein, da der Überschreitungsbeschluss als solcher allein noch nicht zur (erweiterten) Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 1 GG ermächtigt.⁴⁴⁴

Der Bundestag machte im Jahr 2020 ebenfalls im Zuge der Corona-Pandemie im Rahmen eines Nachtragshaushaltsgesetzes von der Möglichkeit ausserordentlicher Ausgaben in sehr grossem Umfang Gebrauch. Mit dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz für das Jahr 2020 wurden Mehrausgaben in der Höhe von rund 122 Milliarden Euro veranschlagt, welche der Bekämpfung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie dienten. Neben den zusätzlichen Ausgaben rechnete der Bund mit Mindereinnahmen im Umfang von rund 33 Milliarden Euro. Insgesamt ergab sich eine Überschreitung der zulässigen Kreditobergrenze in der Höhe von rund 100 Milliarden Euro. Als aussergewöhnliche Notsituation eingestuft, waren die Ausgaben und die Kreditüberschreitungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie mit den Vorgaben von Art. 115 GG und dem Artikel 115-Gesetz vereinbar und die Kreditobergrenzen galten als eingehalten.⁴⁴⁵ In einem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz verabschiedete der Bundestag zudem weitere

⁴⁴¹ JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N 20 zu Art. 109 GG.

⁴⁴² M.w.H. KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 207 zu Art. 109 GG. HEUN räumt dem Gesetzgeber hinsichtlich der Höhe des Finanzbedarfs einen Einschätzungsspielraum ein: HEUN, Kommentar Dreier, N 46 zu Art. 109 GG.

⁴⁴³ JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N 13 zu Art. 115 GG; HEUN, Kommentar Dreier, N 42 zu Art. 115 GG.

⁴⁴⁴ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 189 zu Art. 115 GG.

⁴⁴⁵ BT-Drs. 19/18100, S. 5 f.

Ausgaben in der Höhe von rund 24 Milliarden Euro.⁴⁴⁶ Zur Abwicklung dieser Massnahmen und zur Stützung der Realwirtschaft wurde die Errichtung eines sog. Wirtschaftsstabilisierungsfonds als nichtrechtsfähiges Sondervermögen vorgesehen, womit für einen begrenzten Zeitraum die notwendigen Massnahmen zur Stabilisierung der Volkswirtschaft und zur Sicherung von Arbeitsplätzen im erforderlichen Umfang sichergestellt werden sollten.⁴⁴⁷

2.2.4. Rückführungspflichten

Die Idee einer symmetrischen Staatsverschuldung, die über die Zeit ausgeglichen ist und mit der wirtschaftlichen Entwicklung im Gleichschritt läuft, versucht der Gesetzgeber sodann mit den beiden Mechanismen zur Kontrolle und Rückführung der Kreditneuaufnahme zu verwirklichen.

2.2.4.1. Das Kontrollkonto

Bereits das Grundgesetz verlangt in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 die Einrichtung eines Kontrollkontos, auf dem die Abweichungen der tatsächlich getätigten von der maximal zulässigen Kreditaufnahme festgehalten werden. Es spricht sich zusätzlich für die Pflicht zur Rückführung einer negativen Abweichung aus, sobald diese die festgeschriebene Höhe von 1.5 Prozent des nominalen BIP überschreitet. § 7 G 115 führt die Details zur Bewirtschaftung des Kontrollkontos aus.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres stellt das Bundesministerium der Finanzen einerseits die tatsächliche Kreditaufnahme – unter Abzug der Höhe einer allfälligen notlagenbedingten Kreditaufnahme – fest und berechnet aus der ex-post Betrachtung die eigentlich zulässig gewesene Nettokreditaufnahme nach den Bestimmungen der Schuldenbremse. Die Abweichung schreibt es dem Kontrollkonto gut oder schlecht, wobei fortlaufend saldiert wird.⁴⁴⁸ Erstmals nimmt das Ministerium die Berechnungen auf den 1. März des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres vor, aktualisiert sie fortlaufend und schliesst die Verbuchungen auf dem Kontrollkonto per 1. September ab (§ 7 Abs. 1 G 115).

⁴⁴⁶ BT-Drs. 19/20000, S. 5–7.

⁴⁴⁷ BT-Drs. 19/18109, S. 1.

⁴⁴⁸ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 173 zu Art. 115 GG.

Der Bundestag kennt demgemäss die Höhe der aufgelaufenen Beträge auf dem Kontrollkonto bei der Beratung und Beschlussfassung des Haushaltsgesetzes für das darauffolgende Jahr.⁴⁴⁹

Das Gesetz verpflichtet die Haushaltsgesetzgeber in § 7 Abs. 2 G 115 bei negativem Saldo auf den Ausgleich des Kontrollkontos „hinzuwirken“. Die Vorschrift ist weich formuliert und offenbart gleichzeitig den Sinn dieses Kontrollinstruments.⁴⁵⁰ In seiner Formulierung weich bleibt auch der zweite Satz von § 7 Abs. 2 G 115, wonach der negative Saldo die Grenze von 1,5 Prozent des BIP nicht überschreiten „soll“. Die so formulierte Absicht des Gesetzgebers scheint auf den ersten Blick sogar lascher als die Verpflichtung des Art. 115 Abs. 2 GG, wonach Belastungen des Kontrollkontos, „die den Schwellenwert von 1.5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten“, konjunkturgerecht zurückzuführen sind. Sogleich konkretisiert das G 115 jedoch die Rückführungsverpflichtung und verlangt verbindliche Massnahmen zur Abtragung bereits dann, wenn der negative Saldo des Kontrollkontos ein Prozent des BIP überschreitet (§ 7 Abs. 3 G 115).⁴⁵¹ Die Kreditermächtigung für das kommende Jahr verringert sich demgemäss jeweils um jenen Betrag, um welchen der negative Saldo über diesem einen Prozent des BIP liegt. Diese Beschränkung wird ihrerseits wiederum von zwei Limitierungen begleitet. Einerseits gilt sie nur, wenn für das kommende Jahr eine positive Produktionslücke vorhergesagt wird. Andererseits darf die Kürzung höchstens 0.35 Prozent des BIP betragen. Beide Beschränkungen sind als verfassungskonforme Kon-

⁴⁴⁹ Gemäss § 30 BHO hat die Bundesregierung den Entwurf zum Haushaltsgesetz zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsplans spätestens in der ersten Sitzungswoche nach dem 1. September im Bundestag einzubringen. Gleichzeitig sind die Entwürfe dem Bundesrat zuzuleiten, der eine Einspruchsmöglichkeit (Art. 77 Abs. 3 GG) gegen das Haushaltsgesetz besitzt. Diese Einspruchsmöglichkeit hat wohl politisch bedeutsamen Charakter, nimmt in der Praxis gleichzeitig eine geringe Stellung ein (KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 175 zu Art. 110 GG).

⁴⁵⁰ HEUN, Kommentar Dreier, N 35 zu Art. 115 GG. HEUN spricht dabei von einer *generellen* Ausgleichspflicht. Ob damit auch eine Rückführungspflicht für allfällige positive Überschüsse gemeint ist, muss offenbleiben. Immerhin spricht das Gesetz in der Sache lediglich von der Rückführung bei negativem Saldo. Dies dürfte auf absehbare Zeit denn auch der häufigere praktische Anwendungsfall bleiben.

⁴⁵¹ SEILER spricht von einer verfassungsgemässen Verschärfung; SEILER, Konsolidierung, S. 725.

ketisierungen des Begriffes „konjunkturgerecht“ aufzufassen.⁴⁵² Das Finanzministerium berechnet nachträglich nur den Ausgabenplafond, der aufgrund der Konjunkturkomponente zu Stande gekommen ist und führt Abweichungen im Kontrollkonto auf, wo die allfälligen entsprechenden künftigen Korrekturen vorzunehmen sind. Nicht nachträglich Neuberechnet wird die strukturell zulässige Kreditaufnahme von 0.35 Prozent des BIP. Die unter diesem Gesichtspunkt aufgenommenen Kredite sind gewissermassen als „à-fonds-perdu“-Leistungen (selbstverständlich unter der Annahme zukunftsgerichteter Investitionen) zu betrachten und werden nicht auf das Kontrollkonto gebucht.⁴⁵³ Die „Regelkreditaufnahme“ soll statisch gehalten werden und nicht nachträglichen Veränderungen unterliegen. Die strukturell zulässige Neuverschuldung soll auf einem rechtsstaatlich zuverlässigen Wert basieren.⁴⁵⁴

2.2.4.2. Der Tilgungsplan

Nimmt der Gesetzgeber beim Vorliegen einer aussergewöhnlichen Situation gestützt auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG eine Erhöhung der zulässigen Kreditobergrenze vor, so hat er nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG diesen Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Der Tilgungsplan soll die Rückführung der Notkreditaufnahme regeln und sicherstellen.⁴⁵⁵ Die Rückführung hat „binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen“ (Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG).

Weder das Gesetz noch die entsprechende Verordnung konkretisieren die Verfassungsvorgaben hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmung und der zeitlichen Dimension eines Tilgungsplans. Die Vorgaben für den Haushaltsgesetz-

⁴⁵² SEILER, Konsolidierung, S. 725. Als insgesamt ambivalent betrachten LENZ/BURGBACHER die Ausnahmen zum Haushaltsausgleich und die leger ausgestattete Rückführungspflicht. Sie erachten die Überschreitungen vom Regelneuverschuldungsgrad und deren Ansammlung auf dem Kontrollkonto bis zur zulässigen Höhe von 1,5 Prozent des BIP als „Dispo-kredit“, den die Haushaltspolitiker „rasch, vollständig und dauerhaft“ ausnützen würden: LENZ/BURGBACHER, S. 2564 (zustimmend auch KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 179 zu Art. 115 GG).

⁴⁵³ Dafür spricht bereits, dass die Strukturkomponente von 0,35 Prozent des BIP sich nach dem BIP des *vorangegangenen* Jahres bemisst, also einen vergangenheitsbezogenen Aspekt in sich trägt (§ 4 G 115).

⁴⁵⁴ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 172 zu Art. 115 GG.

⁴⁵⁵ HEUN, Kommentar Dreier, N 43 zu Art. 115 GG.

geber sind in der Verfassung bewusst offen und grosszügig ausgestaltet.⁴⁵⁶ Das Parlament soll zur Frage der Kreditrückführung die konkrete Grössenordnung und zugleich gesamtwirtschaftliche und konjunkturelle Faktoren berücksichtigen.⁴⁵⁷ Der Tilgungsplan ist verbindlich und seine Vorgaben müssen befolgt werden.⁴⁵⁸

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der sog. Corona-Pandemie kam es zum ersten Beispiel für einen konkreten Tilgungsplan. Der Bundestag beschloss zu den aufgrund der Ausnahmeregel aufgenommenen Krediten zur Finanzierung der Ausgaben einen Tilgungsplan von zwanzig Jahren. So soll ab dem Bundeshaushaltsjahr 2023 sowie in den folgenden 19 Haushaltsjahren der Betrag der Kreditaufnahme, der nach Abschluss des Bundeshaushalts 2020 die nach Art. 115 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GG zulässige Verschuldung überstiegen hat, um je einen Zwanzigstel pro Jahr zurückgeführt werden.⁴⁵⁹

2.3. Zeitliche Dimensionen und Übergangsregelungen

2.3.1. Übergangsvorschrift von Art. 143d GG

Der Verfassungsgeber gestaltete in Art. 143d GG eine Übergangsvorschrift zu den Staatsverschuldungsnormen von Art. 109 und 115 GG aus. Artikel 143d GG äussert sich als Übergangsrecht zur Schuldenbremse in Abs. 2 und 3 zu den Konsolidierungshilfen, welche vom Bund für einzelne Länder bis 2019 auszurichten waren.⁴⁶⁰ In Abs. 1 regelte er einerseits die zeitlichen Übergangsvor-

⁴⁵⁶ Für SEILER zeigt sich anhand der wenig griffigen Formulierung, dass diese – wie die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der notlagenbedingten Kredite – einer „wirksamen gerichtlichen Kontrolle (...) wohl nicht zugänglich“ sind und schlägt deshalb vor, den Begriff „angemessen“ in Gesetz zu konkretisieren. Eine zeitliche Bestimmung in der Ausführungsgesetzgebung könnte zugleich darauf hinwirken, dass sich das Finanzgebaren der Gesetzgeber in einer Krisensituation diszipliniert und die Höhe der Kredite im Rahmen gehalten wird: SEILER, Konsolidierung, S. 726.

⁴⁵⁷ BT-Drs. 16/12410, S. 13.

⁴⁵⁸ Unklar ist, ob der Tilgungsplan zwingend in einem rechtlich bindenden Erlass zu verankern ist. Für eine Normierung im Gesetz: KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 190 zu Art. 115 GG. Für die Verbindlichkeit des Tilgungsplans direkt aus der Verfassung spricht sich HEUN aus und sieht demgemäss keine Notwendigkeit diesen unbedingt in der Form eines Gesetzes zu erlassen: HEUN, Kommentar Dreier, N 44 zu Art. 115 GG. Im konkreten Fall wird der Tilgungsplan allerdings wohl als Gesetz im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung ergehen.

⁴⁵⁹ BT-Drs. 19/18108.

⁴⁶⁰ Dazu hinten [Teil A Kap. III Ziff. 2.4.2.](#)

schriften zur Anwendung der Schuldenbremsenbestimmungen für die Länder und den Bund. Andererseits normierte er zwei Sachverhalte, die kurz nach dem Erlass des Gesetzes 2009 wesentlich wurden. Art. 143d Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt erstens, dass die alten Fassungen der Artikel 109 und 115 GG letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden waren; e contrario also und in Satz 2 Halbsatz 1 auch expliziert, dass ab dem Haushalt 2011 die neu normierten Schuldenbegrenzungsregeln gelten. Die Einführung erst ab dem Jahr 2011 war bereits in technischer Hinsicht erforderlich, da die Vorbereitungen zum Haushaltsjahr 2010 bei Inkrafttreten der Bestimmungen seit Längerem ange laufen waren.⁴⁶¹ Zweitens nimmt das Grundgesetz in Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 Kreditermächtigungen für Sondervermögen von der Unterstellung unter die Schuldenbremse aus, sofern diese am 31. Dezember 2010 bereits eingerichtet sind. Nach diesem Stichtag errichtete, rechtlich unselbständige Sondervermögen fallen dann aber unter die Anwendung der Schuldenbremse. Die Kreditermächtigungen hierzu wie auch neue Kreditermächtigungen für bereits vor dem Stichtag errichtete Sondervermögen müssen den Anforderungen der Schuldenbremse genügen.⁴⁶²

2.3.2. Übergangsphase bis Ende 2015

Art. 143d Abs. 1 Satz 5 GG gab dem Bund eine Übergangszeit von 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2015 vor. Damit erhielt der Bund fünf Haushaltsjahre, in denen er vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs und einer auf 0,35 Prozent des BIP begrenzten strukturellen Neuverschuldung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG abweichen durfte. Die Übergangsregelung bezieht sich jedoch nur auf den Tatbestand der strukturellen Verschuldungskomponente. Die Pflicht zur Führung des Haushaltes unter Einbezug der konjunkturellen Erfordernisse sowie die Bedingungen für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme galten unverändert.⁴⁶³ Gleichzeitig zu dieser aufweichenden Übergangsregelung legt Art. 143d Abs. 1 GG in Satz 6 fest, dass der Bund mit dem Abbau des bestehenden Defizits im Haushaltsjahr 2011 beginnen sollte. Mit dieser Formulierung trug der Verfassungsgeber dem Umstand Rechnung, dass bei Beschlussfassung noch nicht absehbar war, welche haushaltspolitischen Massnahmen zur Bekämpfung der damals grassierenden Finanzmarktkrise allenfalls noch würden notwendig werden. Insbesondere der Umfang und die Dauer der zu ergreifenden Massnahmen zur Stabilisierung des Banken- und Finanzsystems

⁴⁶¹ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 7 zu Art. 143d GG.

⁴⁶² KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 13 f. zu Art. 143d GG.

⁴⁶³ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 20 zu Art. 143d GG.

konnte er kaum abschätzen.⁴⁶⁴ Zusätzlich waren nach Satz 7 die Haushalte in der Übergangsfrist bis Ende 2015 so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgaben des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben ohne Nettoverschuldung (und der Ausnahme der strukturell zulässigen Kreditaufnahme von 0.35 Prozent des BIP) gemäss den Richtlinien der Schuldenbremse eingehalten werden konnten. Der Verfassungsgeber streckte den Übergangsprozess zur schuldenbremskonformen Führung des Haushalts. Den Zeitpunkt, an dem spätestens ein Haushalt nach den Regeln der Schuldenbremse vorliegen musste, fixierte er in rechtlich verbindlicher Weise auf 2016. In der Zwischenzeit bestand die grundsätzliche Rechtspflicht zum Abbau des Defizits, konnte aber in begründeten Fällen durchbrochen werden.⁴⁶⁵

2.3.3. Definitive Anwendung ab 2016

Die Beispiele der schweizerischen Schuldenbremsen und Fiskalregeln (im Bund wie auf kantonaler Stufe) zeigen, dass vor der definitiven Implementierung eine Übergangsphase in der Haushaltsführung eingeschaltet wurde, um während dieser das strukturelle Defizit sukzessive abzubauen. Erst nach Beendigung dieser Phase konnte die Schuldenbremse erfolgreich im Finanzhaushalt umgesetzt werden.⁴⁶⁶ Für Deutschland bestimmte der Verfassungsgeber diese Zeitspanne für den Bund auf fünf volle Haushaltsjahre, was im Vergleich zu den Zeiträumen, welche in der Schweiz vonnöten waren, als adäquat zu betrachten ist.⁴⁶⁷

Das Ausführungsgesetz G 115 bestimmt in § 9 Abs. 3, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos gleichzeitig mit der vollen Wirksamkeit der Schuldenbremse – nämlich auf den 1. Januar 2016 – auf null zurückgestellt wurde. Faktisch untergräbt diese *gesetzliche* Übergangsvorschrift die Pflicht, ab dem Jahr 2011 den Haushalt nach den im GG festgeschriebenen konjunkturellen Gesichtspunkten auszurichten. Die „Gedächtnisfunktion“ des Kontrollkontos währte in der ersten Phase somit lediglich fünf Jahre. Die Konsequenzen bei einer Verletzung der maximal erlaubten Limiten hätten während dieser Zeit

⁴⁶⁴ BT-Drs. 16/12410, S. 13 f; vgl. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 15 zu Art. 143d GG.

⁴⁶⁵ M.w.H. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 15 zu Art. 143d GG.

⁴⁶⁶ Vgl. vorn [Teil A Kap. 1 Ziff. 5.1](#).

⁴⁶⁷ Von der Zustimmung zum Haushaltsziel 2001 durch Volk und Stände, welches auf die Stabilisierung des Haushaltes ausgerichtet war und der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse auf den Voranschlag für das Haushaltsjahr 2003 verstrichen gut vier Jahre.

eingefordert werden müssen. Realistischer Weise hat die Aussicht auf die baldige Löschung des kumulierten Saldos die Anstrengungen für einen ernsthaft zu verfolgende Abbau des allfälligen Defizites wohl in Zaum gehalten.

Über das Jahr 2015 bzw. 2016 hinaus war der Bund mit dem Konsolidierungshilfengesetz Verpflichtungen zur Zahlung von Konsolidierungshilfen an bestimmte Länder eingegangen.⁴⁶⁸ Mit dieser zusätzlichen finanziellen Komponente sollten die mit unausgeglichene Haushalten kämpfenden Länder darauf hingeführt werden, die ab 2010 voll geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können.⁴⁶⁹

2.4. Einwirkungen der Schuldenbremsenbestimmungen auf die Länderhaushalte

2.4.1. Verschuldungsverbot und Ausnahmetatbestände

Den weitreichendsten Eingriff der Schuldenbremse auf die Finanzhoheit der Länder macht Art. 109 Abs. 3 GG mit Satz 5: Er verbietet den Ländern jegliche Nettoverschuldung. Den Ländern steht kein strukturelles „Verschuldungspolster“ zu, wie es dem Bund zusteht, für den es nach dem fixen Satz von 0.35 Prozent des BIP bemessen wird.

⁴⁶⁸ Die bis und mit 2019 währende Pflicht zur Ausschüttung der Konsolidierungshilfen begründete erst der Erlass des Konsolidierungshilfengesetzes während die Verfassungsbestimmungen allein noch keine durchsetzbare Pflicht im rechtlichen Sinne darstellten: KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 30 zu Art. 143d GG. Nach dem Wortlaut des Konsolidierungshilfengesetzes profitierten zunächst Bremen, das Saarland Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro, die hälftig vom Bund und hälftig von den Ländern getragen wurden. Die horizontale Aufteilung des Länderanteils bestimmt sich nach der Verteilung des Umsatzsteueranteils im Finanzausgleich (Art. 143d Abs. 3 Satz 1 GG).

Mit der Föderalismusreform III wurde dem Grundgesetz in Art. 143d Abs. 4 GG ausserdem hinzugefügt, dass auch nach Ende 2019 den Ländern Bremen und Saarland jährlich Sanierungshilfen im Umfang von insgesamt 800 Millionen Euro gewährt werden können. Dies war angesichts der besonders schwierigen Haushaltssituation auch nach der ersten Übergangsfrist notwendig geblieben, damit diese in die Lage versetzt werden, die Vorgaben von Art. 109 Abs. 3 GG bezüglich Kreditaufnahme eigenständig einzuhalten (BT-Drs. 18/11131, S. 2).

⁴⁶⁹ Die Gewährung dieser Konsolidierungshilfen für Länder, die in der Vergangenheit über ihren Verhältnissen gelebt hatten oder aus unverschuldeten Gründen in finanzielle Abhängigkeit gerieten, war der Preis für die Findung eines verfassungsändernden Kompromisses: LENZ/BURGBACHER, S. 2565.

Dieses strikte Verschuldungsverbot können die Länder mit Regelungen zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung oder zur ausserordentlichen Kreditaufnahme in aussergewöhnlichen Notsituationen ergänzen und modifizieren. Nach wie vor sind die Länder auch unter Geltung der neuen Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 2 GG bei ihrem Haushaltsgebaren zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung verpflichtet.⁴⁷⁰ Zu orientieren haben sie sich dabei an einem „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“; dieses übergeordnete Ziel geht auch aus den Verpflichtungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes hervor.⁴⁷¹

2.4.1.1. Berücksichtigung konjunktureller Erfordernisse

Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist dabei näher zu umschreiben und auf die Länderebene herunter zu brechen und zu konkretisieren. Ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herrscht vor, wenn Stabilität des Preisniveaus und hoher Beschäftigungsgrad zu verzeichnen sind und diese beiden Faktoren mit einem aussenwirtschaftlichen Gleichgewicht (Ausgleich des Saldos von Exporten und Importen im Waren- und Dienstleistungsverkehr)⁴⁷² sowie einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum einhergehen. Die vier Grössen müssen in einer optimalen Balance stehen.⁴⁷³ Diskutiert wird insbesondere, ob das gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtskonzept auf eine einzelne Region angewendet werden kann. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum lehnen SIEKMANN und KUBE das Konzept eines regional eingegrenzten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als in sich widersprüchlich ab.⁴⁷⁴ HÖFLING erörtert die Frage hinsichtlich der früher geltenden Möglichkeit zur Kreditaufnahme gestützt auf das Vorliegen einer Verzerrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts: Für die Länder könne eine regionale Beeinträchtigung nur bejaht werden, sofern die für das Land existierende Krisensituation gleichzeitig auch das Gleichgewicht der gesamten Volkswirt-

⁴⁷⁰ HEUN, Kommentar Dreier, N 41 zu Art. 109 GG.

⁴⁷¹ BT-Drs. 16/12410, S. 10.

⁴⁷² Artikel „Aussenbeitrag“ in Gabler Wirtschaftslexikon, 19. Aufl., Wiesbaden 2019.

⁴⁷³ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 41 zu Art. 109 GG. Die Definition leitet sich aus § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) her. Das Ziel einer gleichzeitigen Erfüllung der vier miteinander teilweise in Konflikt stehenden Teilziele wird auch als „magisches Viereck“ bezeichnet (Artikel „Magisches Viereck“ in Gabler Wirtschaftslexikon, 19. Aufl., Wiesbaden 2019).

⁴⁷⁴ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 100 zu Art. 109 GG.; SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 42 zu Art. 109 GG.

schaft beeinträchtigen würde.⁴⁷⁵ Eine gegenläufige Position nehmen das Berliner und das Niedersächsische Landesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen ein, in denen sie wirtschaftliche Verzerrungen im Landesgebiet unter den Begriff der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts subsumieren. Den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts legten sie insofern weit aus und erachteten ernsthafte und nachhaltige Störungen von zwei Komponenten (Beschäftigungsstand und Wirtschaftswachstum) als ausreichend zur Annahme einer länderspezifischen Gleichgewichtsverzerrung.⁴⁷⁶

Die Länder haben einerseits das Recht, ihre Kreditmöglichkeit mittels konjunktursensitiven Haushaltsinstrumenten in Abschwungphasen überhaupt zu eröffnen und damit einhergehend andererseits die Pflicht in wirtschaftlich positiven Jahren die Verschuldung entsprechend zurückzuführen.⁴⁷⁷ Von Bundesverfassungsrechts wegen steht es den Ländern frei, ob sie von der Möglichkeit Gebrauch machen wollen, eine konjunkturelle Modifikation des Nettoneuverschuldungsverbotes einzurichten.⁴⁷⁸ Die Länder gestalten die allfälligen Konjunkturkomponenten ihrer Schuldenbegrenzungsregelung in eigener Verantwortung aus.⁴⁷⁹ Sie können diese nach dem Vorbild der bundesrechtlichen Ausführungsgesetzgebung einrichten oder andere sachgerechte Methoden zur Berücksichtigung der Konjunktur im öffentlichen Haushalt wählen.⁴⁸⁰ Entsprechende eigene Regelungen auf den Länderebenen haben jedoch zwingend die *symmetrische* Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung sicherzustellen, also dafür zu sorgen, dass konjunkturbedingte Defizite in der Abschwungphase mit Überschüssen während der wirtschaftlichen Erholung zurückgeführt werden und ein mittel- bis langfristiger Ausgleich er-

⁴⁷⁵ Dieser Zusammenhang dürfte wohl nur für die Handvoll – gemessen an ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung – wichtigsten Bundesländer je einmal als gegeben erachtet werden: HÖFLING, S. 411 (Fn 42).

⁴⁷⁶ Urteil des NdsStGH 10/95 vom 10.7.1997, auszugsweise abgedruckt in: NVwZ 12/1998, S. 1288 ff. (insbesondere S. 1289 f.) und Urteil des VerfGH Bln 125/02 vom 31.10.2003, auszugsweise abgedruckt in: DVBl 2004, S. 308 ff. (insbesondere S. 313). Das Berliner Gericht merkte an, dass von den vier oben erwähnten Teilzielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts jenes des aussenwirtschaftlichen Gleichgewichts freilich nur auf den Gesamtstaat bezogen sein kann.

⁴⁷⁷ HEUN, Kommentar Dreier, N 40 zu Art. 109 GG.

⁴⁷⁸ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 181 zu Art. 109 GG.

⁴⁷⁹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁴⁸⁰ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 184 zu Art. 109 GG.

reicht wird.⁴⁸¹ Es kann sich sogar empfehlen, dass die Länder eine eigenständige Methodik wählen, welche die Nachteile der bundesrechtlichen Regelungen vermeidet.⁴⁸²

2.4.1.2. Verschuldung in einer Notlage

Wie bei der Frage nach einer konjunkturgerechten Haushaltsführung sind die Länder auch beim Punkt der Verschuldung in einer Notlage rechtlich frei, diesen zu regeln oder nicht zu regeln. Macht ein Land keinen Gebrauch von der Ausgestaltungsoption, so ist ihm in einer ausserordentlichen Situation der Rückgriff auf eine zusätzliche Kreditaufnahme zur Bekämpfung der Krisensituation und zur Beseitigung von allfälligen Folgen derselben verwehrt.⁴⁸³ Aus diesem Grund empfiehlt sich für die Länder offensichtlich, einen entsprechenden Ausnahmetatbestand in ihre Kreditaufnahmeregelung einzuflechten. Dabei hat das Land zu normieren, welche Voraussetzungen für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme vorzuliegen haben und wie sich ein entsprechender Beschluss zur gesetzlichen Ermächtigung der Kreditaufnahme verhält, die landesverfassungsrechtlich allenfalls bestehen kann. Die Frage des Tilgungsplans für die unter diesem Titel aufgenommenen Schulden ist ebenfalls in diesen Normen zu behandeln. Damit gibt das Land die weiteren Verfahrens- und Durchsetzungserfordernisse in grundlegender Weise vor und hält die zwingende Gesetzesform ein.⁴⁸⁴

2.4.2. Möglichkeit finanzieller Hilfen gemäss Art. 143d Abs. 2–4 GG

Neben den erwähnten zeitlichen Übergangsvorschriften zur Anwendung der Schuldenbremsen für Bund und Länder⁴⁸⁵ enthält Art. 143d GG einerseits in Abs. 2 und 3 die Vorschriften zur Gewährung von Unterstützungszahlungen an

⁴⁸¹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁴⁸² So (mit konkreten Hinweisen und Vorschlägen für Ausgestaltungen auf Länderebene) KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 185–9 zu Art. 109 GG. Den Ländern kam insofern auch die Chance zu, die praktischen Auswirkungen der Regelung auf Bundesstufe zunächst abzuwarten und die gemachten Beobachtungen in einer qualitativ besseren Normausgestaltung zu realisieren, da das Grundgesetz ihnen für die Umsetzung Zeit bis 2020 gewährte: vgl. vorn [Teil A Kap. III Ziff. 2.3.](#)

⁴⁸³ Dezidiert lehnt KUBE jegliche übergesetzliche Rechtfertigung der Kreditaufnahme in solchen Fällen ab: KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 220 zu Art. 109 GG.

⁴⁸⁴ Vgl. KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 220 zu Art. 109 GG.

⁴⁸⁵ Dazu [Teil A Kap. III Ziff. 2.3.](#)

besonders finanzschwache Länder, sog. Konsolidierungshilfen, für den Zeitraum von 2011 bis 2019. In Abs. 4 enthält Art. 143d GG andererseits die für sog. Sanierungshilfen für den Zeitraum ab 1. Januar 2020. Die Ausrichtung dieser finanziellen Hilfen ist auf Verfassungsstufe selbst bloss als Möglichkeit vorgesehen; das Grundgesetz als solches gewährt weder einen Rechtsanspruch der betroffenen Länder auf Ausrichtung derselben noch begründet es eine Pflicht des Bundes diese auszurichten. Der Wortlaut der Vorschrift besagt, dass Konsolidierungshilfen bzw. Sanierungshilfen ausgerichtet werden „können“.⁴⁸⁶

Im Zuge der Föderalismusreform II und gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Grundgesetznorm beschloss der Gesetzgeber das „Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen“ (KonsHilfG). Gestützt darauf schlossen der Bund und die betroffenen Länder die Verwaltungsvereinbarungen zur Ausrichtung der Unterstützungszahlungen (zur Sanierung der Länderhaushalte) und setzten die im Grundgesetz vorgesehene Option damit in die Rechtsrealität um. Die Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers hinter den Konsolidierungshilfen war zunächst die Ausrichtung finanzieller Übergangsbeiträge an die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mit dem Ziel, diesen Ländern bis 2020 den Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Die Ausrichtung der Beiträge war an einen zu vereinbarenden Defizitabbaupfad gebunden. Dessen Einhaltung sollte sicherstellen, dass die Länder nach Ablauf der Übergangsfrist die Anforderungen der neuen Kreditaufnahmeregel des Grundgesetzes eigenständig erfüllen konnten.⁴⁸⁷

Weil die beiden Bundesländer Saarland und Bremen die Anforderungen von Art. 109 Abs. 3 GG auch über das Haushaltsjahr 2020 nicht aus eigener Kraft einzuhalten im Stande sind, wurde im Rahmen der Föderalismusreform III die Möglichkeit auf Verfassungsstufe geschaffen, diesen beiden Bundesländern über das Ende der ersten neunjährigen Frist hinaus Sanierungshilfen zukommen zu lassen. Die Gewährung der Hilfen erfolgt mit der Zielsetzung, die Ursachen für die fehlende Fähigkeit zur eigenständigen Einhaltung der Fi-

⁴⁸⁶ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 18 zu Art. 143d GG. Deziert gegen jegliche Ansprüche spricht sich REIMER aus: REIMER, Kommentar Epping/Hillgruber, N 18 zu Art. 143d GG. Für die Annahme einer prinzipiellen Verpflichtung zur Ausrichtung tritt dagegen HEUN ein und verweist auf die Begründung des Verfassungsgebers in den Materialien: HEUN, Kommentar Dreier, N 17 (Fn 38) zu Art. 143d GG.

⁴⁸⁷ BR-Drs. 262/09, S. 13.

finanzierungs- bzw. Kreditaufnahmevorgaben zu überwinden. Als Massnahmen dazu dienen sollen der Abbau von übermässiger Verschuldung und strukturelle Massnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.⁴⁸⁸

Die (Vertrags-)Partner der Verwaltungsvereinbarungen sind einerseits der Bund und andererseits das Empfängerland, obwohl diese Konstruktion so nicht zwingend von der Verfassungsbestimmung vorgegeben ist. Art. 143d Abs. 2 GG schafft die Möglichkeit für die Ausrichtung von Konsolidierungshilfen durch die *bundesstaatliche Gemeinschaft* an die Länder.⁴⁸⁹ Unter Zuhilfenahme des KonsHilfG ist der Auslegungsschluss naheliegend, dass der Bund auf der einen Seite und das jeweilige Land separat auf der anderen Seite die entsprechende Vereinbarung treffen.⁴⁹⁰ Die Länder, welche für die jeweiligen Konsolidierungshilfen infrage kamen, sind in der Verfassungsbestimmung abschliessend aufgezählt. Zur Aufnahme in die Auswahl „gereichten“ ihnen ihre im Vergleich zu den übrigen Ländern schwierige Haushaltssituation, die sich aufgrund der Zinslasten, Schuldenstände und der Haushaltsstruktur als solcher ergeben hatte.⁴⁹¹

Die zunächst fünf Empfängerländer erhielten – nachdem der Bund mit sämtlichen fünf potentiellen Kandidaten im Jahr 2011 Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen hatte – jährlich insgesamt 800 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt ausbezahlt, aufgeteilt nach dem in Art. 143d Abs. 2 GG festgelegten Schlüssel.⁴⁹² Der Konsolidierungshilfenbetrag wurde zwar aus dem Bundeshaushalt beglichen, Bund und Länder kamen jedoch je zur Hälfte für die Finanzierungslast auf (Art. 143d Abs. 3 GG). Die Verteilung des Länderanteils folgte den generellen Regeln über den Finanzausgleich. Aus diesem Grund zahlten auch Länder, die in der Steuerertragskraft hinter den Empfängerländern zurückbleiben, ihren Beitrag; mitunter auch die fünf Empfängerländer selbst.⁴⁹³

⁴⁸⁸ BT-Drs. 18/11131, S. 11.

⁴⁸⁹ BT-Drs. 16/12410, S. 14.

⁴⁹⁰ Vgl. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 14 zu Art. 143d GG. Denkbar wäre seiner Meinung nach auch, dass der Bund zusammen mit den Geberländern den Empfängerländern gegenübersteht oder der Bund und die Ländergesamtheit auf der einen Seite mit jedem einzelnen der Empfängerländer separat oder allen zusammen auf der anderen Seite die Vereinbarung trifft.

⁴⁹¹ BT-Drs. 16/12410, S. 14.

⁴⁹² Demnach erhält Bremen 300 Millionen, das Saarland 260 Millionen und Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein je 80 Millionen Euro.

⁴⁹³ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 22 zu Art. 143d GG.

Bei den Sanierungshilfen ab dem Jahr 2020 wird die Finanzierungslast hingegen allein vom Bund getragen (§ 3 SanG). Die in der Verfassungsbestimmung genannten Länder Bremen und das Saarland teilen sich die jährlich gesamthaft gewährten 800 Millionen Euro hälftig (§ 1 SanG).

Generell kritisch beurteilt wird das System dahingehend, dass der Bund und die Länder, die aus eigenen Anstrengungen finanziell solider gestellt sind, zusätzlich zu ihren Beitragslasten des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu Solidarbeiträgen an Länder verpflichtet werden, die in der Vergangenheit über ihren Verhältnissen gelebt haben.⁴⁹⁴ Neben diesem finanziellen Argument schaffen die Konsolidierungshilfen bzw. Sanierungshilfen auch Systembrüche von erheblicherer Tragweite. Die Verwaltungsvereinbarungen schaffen die Grundlage dafür, dass zum ersten Mal der Bund durch seine Exekutive und die Ländergesamtheit direkten Einfluss auf die Haushaltspolitik eines einzelnen Landes nehmen können. Die Tragweite dieser staatsrechtlichen Konstruktion und die Kontrolle und Durchsetzung der Sanierungsvorhaben durch den Stabilitätsrat bezeichnet SIEKMANN denn auch als „fundamentalen Bruch“ mit der föderativen Ordnung des Grundgesetzes.⁴⁹⁵

2.4.3. Stellung des Stabilitätsrats nach Art. 109a GG

2.4.3.1. Organisation, Zusammensetzung und Funktion

Der verfassungsändernde Gesetzgeber schuf im Zuge der Föderalismusreform mit Art. 109a GG die Grundlage für ein Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern. Das institutionelle Zentrum bildet dabei der sog. Stabilitätsrat.⁴⁹⁶ Der Stabilitätsrat ist eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern und als solche einzigartig.⁴⁹⁷ Der Rat ist in organisatorischer Hinsicht bei der Bundesregierung angesiedelt (§ 1 Abs. 1 in fine Stabi-RatG).

Bezüglich der Zusammensetzung des Stabilitätsrates ist die Verfassungsnorm offengehalten; sie besagt lediglich, dass der Rat ein von Bund und Ländern gemeinsam zu bildendes Gremium ist (Art. 109a Abs. 1 Ziff. 1 GG). Daraus folgt, dass – nur – aus diesen beiden Ebenen stimmberechtigte Mitglieder vertreten sein dürfen und dass eine eingermassen paritätische Besetzung anzustreben

⁴⁹⁴ LENZ/BURGBACHER, S. 2565.

⁴⁹⁵ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 28 zu Art. 143d GG.

⁴⁹⁶ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 1 zu Art. 109a GG.

⁴⁹⁷ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 5 zu Art. 109a GG.

ist.⁴⁹⁸ Das Gesetz verpflichtet den Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die Finanzminister des Bundes und jene der Länder zur Teilnahme, wobei letztere Verpflichtung in die Organisationshoheit der Länder eingreift (§ 1 Abs. 1 Ziff. 1–3 StabiRatG).⁴⁹⁹ Die rein politische Zusammensetzung des Rates wird nicht unkritisch begutachtet, macht in sachlicher Hinsicht jedoch durchaus Sinn. Gerade unter Berücksichtigung der inhaltlichen Tragweite ihrer Entscheidungsbefugnisse sollte von einer demokratisch (noch) weniger legitimierten Besetzung abgesehen werden.⁵⁰⁰

Der Stabilitätsrat ist ein aufklärendes Gremium. Zum Schutz des Budgetrechts der Parlamente werden ihm bloss warnende und auffordernde Kompetenzen übertragen.⁵⁰¹ Seine Verfahren dienen nicht dazu, in das Budgetrecht der betroffenen Parlamente einzugreifen, sondern vornehmlich dazu, die Öffentlichkeit, Parlamente und Regierungen zu informieren, mitunter die Informationsgrundlagen der parlamentarischen Demokratie zu festigen.⁵⁰²

2.4.3.2. *Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern*

Hauptaufgabe des Stabilitätsrates ist die laufende und regelmässige Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern mit dem Ziel, eine allfällig drohende Haushaltsnotlage so frühzeitig wie möglich zu erkennen, um daraufhin mittels der Initiierung eines Sanierungsprogramms diese zu verhindern helfen bzw. deren Entschärfung herbeizuführen.⁵⁰³ Der Stabilitätsrat vereinbart zwar das Sanierungsprogramm mit der entsprechenden Gebietskörperschaft, dessen Durchführung allerdings soll in eigener Verantwortung des betroffenen Landes bzw. des Bundes geschehen.⁵⁰⁴ Art. 109a GG stellt weder einer betroffenen Gebietskörperschaft spezielle Sanierungsinstrumente bereit, noch verleiht er dem Stabilitätsrat direkte Eingriffsbefugnisse in die Haushaltsho-

⁴⁹⁸ REIMER, Kommentar Epping/Hillgruber, N 14 zu Art. 109a GG.

⁴⁹⁹ Dieser einfachgesetzliche Eingriff scheint durch die Vorgaben von Art. 109a GG legitimiert zu sein: HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 14 zu Art. 109a GG; SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 8 zu Art. 109a GG; kritisch dagegen REIMER, Kommentar Epping/Hillgruber, N 15 zu Art. 109a GG.

⁵⁰⁰ Vgl. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 6 und 8 zu Art. 109a GG; KORIOH, Staatsschuldenrecht, S. 734 f.

⁵⁰¹ KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 19 zu Art. 109a GG.

⁵⁰² KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 22 zu Art. 109a GG.

⁵⁰³ BR-Drs. 262/09, S. 13 f.

⁵⁰⁴ SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 18 zu Art. 109a GG.

heit von Bund und Ländern.⁵⁰⁵ Ein Sanierungsprogramm kann insofern lediglich Massnahmen enthalten, deren Umsetzung in der alleinigen Kompetenz der notleidenden Gebietskörperschaft liegt.⁵⁰⁶

Der Begriff der Haushaltsnotlage ist weder auf Verfassungsstufe noch im Ausführungsgesetz definiert. In sachlicher Hinsicht hat das Bundesverfassungsgericht den Begriff in dem Sinne geprägt, als dass damit „eine nicht mehr ohne weiteres beherrschbare Neuverschuldung“ gemeint ist.⁵⁰⁷ Das Stabilitätsratsgesetz weist dem Stabilitätsrat die Kompetenz zu, die Schwellenwerte für die Annahme von Haushaltsnotlagen weitgehend selbst festzulegen (§ 4 Abs. 1 StabiRatG). Diesem Auftrag ist er an seiner konstituierenden Sitzung 2010 nachgekommen. Für die Beurteilung, ob eine Haushaltsnotlage droht, gelten somit die von ihm festgelegten Kennziffern. Als Kennziffern dienen der (strukturelle) Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, der Schuldenstand sowie die Zins-Steuer-Quote. Die vier Kennziffern ergeben zusammen ein Kennziffernbündel, mit dem die Haushalte von Bund und Ländern überwacht werden sollen.⁵⁰⁸ Der Stabilitätsrat erhält mit der weitgehenden Kompetenz die Schwellenwerte selbst zu definieren, einen erheblichen Einschätzungsspielraum, den er für seine Prognosetätigkeit analytisch umfassend auszunutzen hat.⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 67 f. zu Art. 109a GG.

⁵⁰⁶ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 67 zu Art. 109a GG.

⁵⁰⁷ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 29 zu Art. 109a GG.

⁵⁰⁸ Für den Bund gelten jeweils andere Schwellenwerte als für die Länder. Interessanterweise sind die Schwellenwerte zur „Erreichung“ einer Haushaltsnotlage für die Länder nicht als absolute Zahlen normiert, sondern in Prozentpunkten im Vergleich zur Ländergesamtheit. Beim (strukturellen) Finanzierungssaldo war zunächst vorgesehen, dass nach einer ersten Phase absolute Schwellenwerte festzulegen seien, sobald nämlich ein Entscheid über das Konjunkturbereinigungsverfahren getroffen war: Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010, www.stabilitaetsrat.de > Beschlüsse und Beratungsunterlagen > 1. Sitzung am 28.04.2010 > Beschlüsse > 1. Sitzung 04/10 Haushaltsüberwachung Kennziffern Beschlüsse und Unterlagen (besucht am 1.10.2020). Die Kennziffern wurden kurz vor dem Ende der Übergangsfrist nach Art. 143d GG im Dezember 2019 aktualisiert und präzisiert, im Wesentlichen aber belassen: Beschluss der 20. Sitzung des Stabilitätsrates am 13. Dezember 2019, www.stabilitaetsrat.de > Beschlüsse und Beratungsunterlagen > 20. Sitzung am 13.12.2019 > Beschlüsse > 20. Sitzung 12/2019 Haushaltsüberwachung Anpassung Kennziffernsystem Beschluss und Unterlagen (besucht am 1.10.2020).

⁵⁰⁹ Vgl. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 30 zu Art. 109a GG.

In zeitlicher Hinsicht ist der Stabilitätsrat verpflichtet, die aktuelle Finanzlage von Bund und Ländern regelmässig und gegenwartsnah zu begutachten und deren Entwicklung zu prüfen. Er hält Sitzungen je nach Bedarf ab, hat gemäss § 1 Abs. 3 StabiRatG allerdings mindestens zwei Mal jährlich zusammenzutreten. Die Norm ist als Mindestregelung ausgestaltet, womit das Sitzungsintervall bedarfsweise flexibel angepasst werden kann, was wohl vor allem bei Vorliegen schwerwiegender finanzhaushalterischer Notlagen eintreten dürfte.

2.4.3.3. Initiierung und Koordination von Sanierungsprogrammen

Die kontinuierliche Überwachung der finanziellen Situation mündet bei zwei verschiedenen Fällen in die eingehende Prüfung, ob eine Haushaltsnotlage droht bzw. bereits vorliegt. Einerseits hat der Bund oder ein Land im Rahmen der allgemeinen Überwachung die Möglichkeit darauf hinzuweisen, dass dem eigenen Haushalt eine Notlage bevorstehen könnte (§ 4 Abs. 2 Ziff. 1 StabiRatG). Andererseits wird der Stabilitätsrat aktiv, wenn beim Bundes- oder einem Landeshaushalt bei der Mehrzahl der Kennziffern die festgelegten Schwellenwerte bereits überschritten sind oder zukünftig eine solche Entwicklung zu befürchten ist (§ 4 Abs. 2 Ziff. 2 StabiRatG). Hat der Stabilitätsrat seine Frühwarnfunktion insofern erfüllt und eine drohende Haushaltsnotlage rechtzeitig feststellen können, besteht der nächste Schritt darin, ein Sanierungsverfahren in die Wege zu leiten. Grundlage dafür ist ein zügig zu vereinbarendes Sanierungsprogramm, das der Stabilitätsrat mit dem betreffenden Bundesglied abschliesst.⁵¹⁰ Es besteht eine Vereinbarungspflicht, der Stabilitätsrat kann eine Vereinbarung jedoch nicht erzwingen.⁵¹¹ Über die Rechtsnatur des Sanierungsprogrammes als solches besteht Unklarheit.⁵¹² Dem Stabilitätsrat erwächst aus dem Sanierungsprogramm in erster Linie eine verstärkte Kontrollfunktion, die sich nicht auf blosse Beratungs- oder Anhörungstätigkeiten beschränkt.⁵¹³ Dem Stabilitätsrat steht im Falle unzureichender Durchsetzung des Programms durch das betroffene Bundesglied die verschärfte „Aufforderung zur verstärkten Haushaltskonsolidierung“ zur Verfügung. Sollten die notwendigen Massnahmen nicht ergriffen und durchgeführt worden sein, kann der Stabilitätsrat die erneute Abmahnung anordnen (§ 5 Abs. 3

⁵¹⁰ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 64 f. zu Art. 109a GG.

⁵¹¹ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 32 zu Art. 109a GG.

⁵¹² M.w.Verw. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 18 zu Art. 109a GG.

⁵¹³ Vgl. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 32 zu Art. 109a GG; WALDHOF/DIETERICH, S. 120.

StabiRatG).⁵¹⁴ Dieses Instrument der (wiederholten) Aufforderung bildet jedoch die einzige Sanktionsmöglichkeit, die dem Stabilitätsrat zur Verfügung gestellt ist. Ein Sanierungsprogramm lässt sich weder vom Stabilitätsrat noch von einem anderen Bundesorgan einseitig durchsetzen.⁵¹⁵ Das StabiRatG betont, dass die jeweilige Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung umsetzt.⁵¹⁶ Politischer und öffentlicher Druck sollen einen Teil der fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten wettmachen.⁵¹⁷

Kann die betroffene Körperschaft die Vorgaben aus dem Sanierungsprogramm trotz oder gerade wegen (weitgehend) fehlenden, einschneidenden Sanktionsmöglichkeiten einhalten und die drohende Haushaltsnotlage abwenden bzw. bewältigen, endet das Sanierungsverfahren. Der Stabilitätsrat braucht dazu festzustellen, dass die Gebietskörperschaft ihren Haushalt dauerhaft stabilisiert hat und eine wiederholte Haushaltsnotlage auf absehbare Zeit hin als unwahrscheinlich erscheint. Die Rechtsklarheit gebietet einen förmlichen Beschluss des Stabilitätsrates in solcher Angelegenheit.⁵¹⁸ Ein aufgelegtes Sanierungsprogramm erstreckt sich in der Regel über den Zeitraum von fünf Jahren (§ 5 Abs. 1 StabiRatG). Es kann allerdings bei vorzeitiger Erfüllung der Massnahmen und entsprechender Beruhigung der Finanzsituation bereits vor dem Zeitablauf für beendet erklärt werden.⁵¹⁹ Der Stabilitätsrat prüft nach dem Ablauf der Sanierungsfrist die Haushaltslage umfassend (§ 5 Abs. 4 Satz 1 StabiRatG). Besteht auch nach der vollständigen Umsetzung des Programmes die Haushaltsnotlage fort, wird er verpflichtet, ein weiteres Sanierungsprogramm mit der betroffenen Körperschaft zu vereinbaren (§ 5 Abs. 4 Satz 2 StabiRatG).

⁵¹⁴ STURM spricht in diesem Zusammenhang von einer blossen „Bitte zur Besserung“: STURM, S. 184.

⁵¹⁵ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 32 zu Art. 109a GG.

⁵¹⁶ KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 19 zu Art. 109a GG.

⁵¹⁷ Aus diesem Grund sind die Veröffentlichung der einzelnen Beschlüsse des Stabilitätsrates sowie der ihnen zugrundeliegenden Beratungsunterlagen ausdrücklich in Art. 109a Abs. 2 GG vorgesehen: KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 39 zu Art. 109a GG; BT-Drs. 16/12410, S. 7. Ein weiterer Zweck der Veröffentlichung besteht in der Gewährleistung der öffentlichen Transparenz: BR-Drs. 262/09, S. 26.

⁵¹⁸ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 75 zu Art. 109a GG.

⁵¹⁹ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 75 zu Art. 109a GG. Faktisch dürfte dies ein selten eintretendes Ereignis bleiben, vgl. HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 35 zu Art. 109a GG.

2.4.3.4. Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse

Zusätzlich zur Aufgabe der Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern, schuf der Grundgesetzgeber mit der Föderalismusreform III mit Art. 109a Abs. 2 GG die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür, dass der Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 prüfen kann, ob die Regeln von Art. 109 Abs. 3 GG, welcher die Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern regelt, eingehalten werden.⁵²⁰ Das StabiRatG weist dem Stabilitätsrat diese Aufgabe in § 5a zu. Demnach hat dieser regelmässig im Herbst eines jeden Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel gemäss Art. 109 Abs. 3 GG durch den Bund und die einzelnen Länder für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr zu überprüfen. Mit einem Beschluss im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020, legte der Stabilitätsrat das exakte Vorgehen für seine Aufgabe vor. Mit diesem „Kompendium“ setzte er vor allem das Verfahren der Überwachung detailliert, mit Kennzahlen, Bedingungen und Definitionen fest.⁵²¹

Die Überwachung orientiert sich gemäss Art. 109a Abs. 2 Satz 2 GG am europäischen Stabilitätsrecht. Die Prüfung der Haushalte, einerseits auf die grundgesetzlichen und andererseits auf die europarechtlichen Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme, gilt ebenfalls als eine präventive Tätigkeit mit dem Ziel, Haushaltsnotlagen zu vermeiden.⁵²² Die europarechtlichen Stabilitätsvorgaben werden insofern geprüft, als sie für die im HGrG geregelten Grenzen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits massgeblich sind.⁵²³ Besonderes Gewicht ist dabei auf eine Gesamtsicht zu legen: Es soll in einer umfassenden, dynamischen Orientierung am europäischen Stabilitätsrecht dessen rechtliche Vorgaben gewahrt werden.⁵²⁴ Nichtsdestotrotz bleiben erhebliche Unterschiede in den nationalen und supranationalen Massstäben bestehen. Der Prüfauftrag ist zweigeteilt: Der Stabilitätsrat muss die grundgesetzlichen und europarechtlichen Grenzen staatlicher Kreditaufnahmen in ihren Verbindungen jeweils gesondert prüfen.⁵²⁵

⁵²⁰ BT-Drs. 18/11131, S. 12.

⁵²¹ Beschluss der 18. Sitzung des Stabilitätsrates am 6. Dezember 2018, www.stabilitaetsrat.de > Beschlüsse und Beratungsunterlagen > 18. Sitzung am 06.12.2018 > Beschlüsse des Stabilitätsrates > 18. Sitzung 12/2018 Schuldenregelüberwachung Beschluss und Unterlagen (besucht am 1.10.2020)

⁵²² KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 7 zu Art. 109a GG.

⁵²³ KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 14 zu Art. 109a GG.

⁵²⁴ KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 15 zu Art. 109a GG.

⁵²⁵ KIRCHHOF, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 16 zu Art. 109a GG.

2.4.3.5. Problematik des Rechtsschutzes

Grundsätzlich besteht für Bund und Länder keine rechtliche Überprüfungsmöglichkeit der Beschlüsse und Massnahmen des Stabilitätsrates.⁵²⁶ Zwar ist eine Überprüfung des Bundesgesetzes auf seine Verfassungsmässigkeit auf dem Weg einer abstrakten Normenkontrolle oder eines Bund-Länder-Streits möglich. Im Übrigen allerdings ist der (weitgehend fehlende) verfassungsgerichtliche Rechtsschutz als ausserordentlich problematisch zu beurteilen, weil der Stabilitätsrat als gemeinsames Organ von Bund und Ländern „durch alle prozessualen Raster“ fällt.⁵²⁷ Immerhin mildert das Konsenserfordernis bei der Auflage von Sanierungsprogrammen die Problematik etwas ab, da bei diesem – für einen Betroffenen die einschneidendste Massnahme – insoweit kein Rechtsschutzbedürfnis gegeben sein kann.⁵²⁸ Zudem bleibt der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz nach den allgemeinen Regeln möglich.⁵²⁹

2.4.4. Massnahmen der Schuldenbremse und das Bundesstaatlichkeitsprinzip

Insgesamt streicht die Regelung des Grundgesetzes für die Haushaltsgesetzgeber der Länder hervor, dass die Aufnahme von Krediten zur Ausgleichung des Finanzhaushaltes als Ausnahme anzusehen ist.⁵³⁰ Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat diesen Ausnahmecharakter für die Länder stärker hervorgekehrt als für den Bund, für den immerhin ein grundsätzlich bestehender Verschuldungsspielraum belassen worden ist. Mit einer länderspezifischen Ausgestaltung der rechtlichen Regelung zur Kreditaufnahme verbleibt den Ländern allerdings ebenso ein beachtlicher Spielraum zur Kreditfinanzierung ihrer Haushalte.⁵³¹ Die Länder werden denn auch nicht verpflichtet, eine aktive antizyklische Finanzpolitik zu betreiben, geschweige denn das „drängende Kernproblem“ der Rückführung bereits aufgenommener Kredite und die Reduzierung des – je nach Land teilweise beträchtlichen – Schuldenstands anzugehen.⁵³²

⁵²⁶ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 46 zu Art. 109a GG.

⁵²⁷ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 45 zu Art. 109a GG.

⁵²⁸ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 46 zu Art. 109a GG.

⁵²⁹ HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 47 zu Art. 109a GG.

⁵³⁰ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 123 f. zu Art. 109 GG.

⁵³¹ LENZ/BURGBACHER, S. 2565.

⁵³² Vgl. SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 44 und 50 zu Art. 109 GG.

Nebst dem grundsätzlichen Kreditverbot stellt der Stabilitätsrat – als gemeinschaftliches Gremium von Bund und Ländern – ein Ergänzungsinstrument zur Konzeption der Schuldenbremse im deutschen Finanzrecht dar. Ziel des einen wie des anderen Steuerungsinstruments ist die Durchsetzung einer nachhaltigen Haushaltspolitik auf Stufe von Bund und Ländern.⁵³³ In Bezug auf dieses Ziel fehlbare Bundesglieder erfahren eine starke Verpflichtung zur Kooperation. Die weitgehend fehlenden Durchsetzungsmechanismen und die insgesamt begrenzten Steuerungsinstrumente relativieren immerhin die Beschneidung der Budgetrechte von Volksvertretungen und Einschnitte in die föderale Grundstruktur der Bundesrepublik.⁵³⁴

Das Prinzip, an welchem diese Entwicklungen zu messen sind, ist jenes der Bundesstaatlichkeit. Art. 20 Abs. 1 GG gibt die Gliederung des Gesamtstaats in Bund und Länder vor. Zugleich entzieht Art. 79 Abs. 3 GG das Bundesstaatsprinzip der Verfassungsänderung und schützt die bundesstaatliche Struktur an sich.⁵³⁵ Der ganz überwiegende Teil der Lehre ist der Ansicht, dass die neuartige finanzrechtliche Bindung der Länder durch die Schuldenbremse und die Garantie der Bundesstaatlichkeit vereinbar sind.⁵³⁶ Eine Minderheit sieht die Verschuldungsfähigkeit der Länder als Teil ihrer Finanzhoheit und diese wiederum als Ausfluss und notwendigen Bestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit. Sie hält die Schuldenbremsbestimmungen – soweit sie die Länder betrifft – für nicht verfassungskonform.⁵³⁷ Die Klage eines Bundeslandes auf die Überprüfung der Normen unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit der Bundesstaatsgarantie ist vom Bundesverfassungsgericht jedoch aus formalen Gründen abgewiesen und inhaltlich nicht beurteilt worden.⁵³⁸

⁵³³ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 8 zu Art. 109a GG.

⁵³⁴ KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 77 (Fn 3) zu Art. 109a GG. Insgesamt kritischer dazu SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 8 zu Art. 109a GG (m.w.Verw.).

⁵³⁵ ISENSEE, S. 170.

⁵³⁶ Für eine Übersicht siehe KUBE, Kommentar Maunz/Dürig, N 118 zu Art. 109 GG.

⁵³⁷ FASSBENDER, S. 740.

⁵³⁸ Der Landtag und der Landtagspräsident des Landes Schleswig-Holstein führten gegen die Bestimmungen der Schuldenbremse Klage beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Der Antrag wurde als unzulässig abgewiesen, weil für das Verfahren des Bund-Länder-Streites als Antragssteller von der Landesseite her nicht das Landesparlament, sondern nur die Landesregierung infrage kommt: BVerfGE 129, 108.

IV Grundsätze der Haushaltsführung

1. Einordnung, Bedeutung, Abgrenzung

Die Einhaltung von haushalterischen Grundsätzen bei der Besorgung öffentlicher Finanzen entspricht einem wichtigen rechtsstaatlichen Anspruch an einen demokratisch legitimierten Staat. Die Haushaltgrundsätze sind Ordnungsregeln der Finanzwirtschaft und als solche institutioneller Natur.⁵³⁹ Die Grundsätze sind für das finanzwirtschaftliche Handeln Richt- und Bezugspunkte sowie Ermessensdirektiven und Orientierungshilfen.⁵⁴⁰ Sie kompensieren mitunter das Fehlen einer automatisch equilibrierenden Kraft beim Spiel der unterschiedlichen Interessen, wie sie in einem marktwirtschaftlichen Umfeld mittels Preisen und deren Veränderung durch spontanen freiheitlichen Wettbewerb der Akteure gegeben ist.⁵⁴¹

Die Haushaltsgrundsätze sind teils bereits verfassungsrechtlich normiert, teils auf Gesetzesstufe festgehalten. Sie können nach Zweck, Gegenstand und juristischem Gehalt deutlich unterschieden werden.⁵⁴² Sie umfassen sowohl das oberste finanzpolitische Ziel der Verpflichtung zu einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt, das Prinzip der Berücksichtigung von Konjunktur und wirtschaftlicher Entwicklung bei der Budgetgestaltung, den politischen Handlungsgrundsatz der Abstimmung von Sach- und Finanzierungsentscheiden als auch den Grundsatz der Gesetzmässigkeit als bindenden Kernsatz des Finanzrechts und allgemeine Richtlinien jeder verantwortungsvollen Haushaltsführung wie die Prinzipien der Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Unter dem Titel der Haushaltsgrundsätze finden sich demnach einerseits echte Verfahrensgrundsätze, andererseits Ziel- und Gestaltungsnormen. Die Bindungswirkung der einzelnen Grundsätze ist unterschiedlich und mitunter abhängig davon, in welchem Stadium des Entscheidungsprozesses ihnen Bedeutung zukommt. Generell können die einzelnen Grundsätze auf Grund ihres unbestimmten normativen Gehalts – mit Ausnahme des Gesetzmässigkeitsprinzips – nicht als justiziable Verhaltensanweisungen verstanden werden.⁵⁴³

⁵³⁹ REUS/MÜHLHAUSEN, S. 101.

⁵⁴⁰ KOLLER, Haushalt, S. 77.

⁵⁴¹ Vgl. REUS/MÜHLHAUSEN, S. 101.

⁵⁴² KOLLER, Haushalt, S. 76.

⁵⁴³ KOLLER, Haushalt, S. 76 f.

Die Grundsätze der Haushaltsführung sind insgesamt auf die Steuerung des Gesamthaushalts ausgerichtet. Bei ihrer Handhabung sind sie jedoch – mit Ausnahme des grundlegenden Prinzips des Haushaltsausgleichs – immer auf den Einzelfall bezogen. Sie setzen an den einzelnen Ausgaben oder den einzelnen Einnahmen bzw. an den einzelnen Aufwand – bzw. Ertragspositionen an.⁵⁴⁴ Sie durchdringen einerseits das staatliche Handeln in finanziellen Belangen generell und können andererseits auch für den Einzelfall Relevanz zeitigen, mitunter sogar Ansprüche von Individuen schützen. Ihre Gewichtung in Bezug auf die rechtliche Anleitung der Behörden ist denn auch von unterschiedlicher Intensität.⁵⁴⁵

Die (materiellen) Grundsätze der Haushaltsführung sollen gemeinsam mit den Grundsätzen zur Budgetierung, der Rechnungslegung und der Buchführung einen wirksamen und wirtschaftlichen staatlichen Mitteleinsatz garantieren. Sie gewährleisten die Budgetwahrheit und sorgen für eine transparente Planung und Rechenschaftsablage gegenüber Parlament und der Öffentlichkeit.⁵⁴⁶ In Bezug auf die Zielsetzungen unterscheiden sich die einzelnen Grundsatzgruppen jedoch voneinander und haben demzufolge unterschiedliche Inhalte. Die Grundsätze der Haushaltsführung sind finanzpolitisch motivierte Grundsätze und von den Grundsätzen der Budgetierung und Rechnungslegung sowie von den Grundsätzen der Buchführung abzugrenzen. Die Grundsätze der Haushaltsführung sollen den Mittelverkehr demokratisch legitimieren und zu einem wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der staatlichen Mittel beitragen.⁵⁴⁷ Die Grundsätze zur Budgetierung und zur Rechnungslegung haben eine transparente und nachvollziehbare Finanzberichterstattung zum Ziel: Die Haushaltssituation muss im Voranschlag und in der Staatsrechnung korrekt und umfassend abgebildet sein.⁵⁴⁸ Eine zuverlässige und nachprüfbare Rechnungslegung schliesslich garantieren die Grundsätze der Buchführung.⁵⁴⁹

Die Grundsätze sind gesetzlich im FHG festgehalten; jene zur Haushaltsführung finden sich in Art. 12 FHG. Nachfolgend sollen die Grundsätze aus Art. 12 Abs. 4 FHG ausgeführt werden. Die Ausführungen ergänzen den ersten Teil

⁵⁴⁴ MÄCHLER, Komm. GG-ZH, N 7 zu § 84 GG-ZH.

⁵⁴⁵ Zur Durchsetzung der einzelnen Grundsätze siehe hinten [Teil B Kap. IV](#).

⁵⁴⁶ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 219.

⁵⁴⁷ MÄCHLER, Komm. GG-ZH, N 7 zu § 84 GG-ZH.

⁵⁴⁸ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 220.

⁵⁴⁹ BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 222.

über die haushaltspolitische Maxime von Art. 12 Abs. 1 FHG, wonach die Bundesversammlung und der Bundesrat zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben verpflichtet sind (Schuldenbremse).

2. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit

Das Legalitätsprinzip ist der überragende Grundsatz, der das gesamte staatliche Handeln an das Recht bindet. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit ist für den Rechtsstaat das zentrale Leitprinzip. Er dient der Rechtssicherheit und der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, indem für wichtige Gesetzesbestimmungen die Form des Gesetzes verlangt wird.⁵⁵⁰ Bei der Besorgung öffentlicher Aufgaben kommt das Legalitätsprinzip in zwei Elementen zur Erscheinung: Vorbehalt des Gesetzes und Vorrang des Gesetzes. Insbesondere das Letztere ist für die Haushaltsführung von zentraler Bedeutung.⁵⁵¹

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit steht im eidgenössischen Finanzrecht als „bindender Kernsatz“.⁵⁵² Der Grundsatz gilt während des gesamten Budgetkreislaufes und für sämtliche mit der Führung des Finanzhaushaltes betraute Stellen. Diese haben ihre Aufgaben stets in Nachachtung dieses zentralen Prinzips zu erledigen. Die Behörden haben sich strikt an die geltenden Gesetze zu halten und dürfen nicht gegen diese verstossen.

Das Legalitätsprinzip soll die Verantwortlichen bei der Haushaltsführung daran erinnern, dass sie fremdes Gut verwalten.⁵⁵³ Die Mittel stehen dem Staat nur zur Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben zur Verfügung.⁵⁵⁴ Ausgeben darf der Staat die Mittel einzig für diejenigen Pflichten, welche die Rechtsordnung auch vorsieht.⁵⁵⁵ Jede in den Voranschlag aufgenommene Position bedarf einer gesonderten materiellrechtlichen Grundlage.⁵⁵⁶ Der Voranschlag ist den Gesetzen eindeutig untergeordnet. Er kann weder selbständige ausgabenbe gründende Norm sein noch als eigenständige und rechtsgenügende Grundlage für das Verwaltungshandeln herhalten.⁵⁵⁷ Das Gesetzmässigkeitsprinzip

⁵⁵⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 171.

⁵⁵¹ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 77 f.

⁵⁵² KOLLER, Haushalt, S. 76.

⁵⁵³ MÜLLER, S. 175.

⁵⁵⁴ KOLLER, Haushalt, S. 77.

⁵⁵⁵ LIENHARD/ZIELNEWICZ, S. 51.

⁵⁵⁶ KOLLER, Haushalt, S. 77.

⁵⁵⁷ KOLLER, Haushalt, S. 77.

stellt jedoch nicht an jede gesetzliche Grundlage dieselben Anforderungen.⁵⁵⁸ Es soll die Intensität und Wichtigkeit der entsprechenden Ausgaben berücksichtigen. Haben Ausgaben direkten Einfluss auf die Rechte von Dritten, sind höhere Anforderungen zu stellen als bei der Verwendung von Finanzmitteln für eine funktionell untergeordnete Aufgabenerfüllung.⁵⁵⁹ Ebenso wenig sind sämtliche Ausgaben ihrer Höhe nach bereits in der gesonderten materiell-rechtlichen Grundlage fest zu zurren. Eine überwiegende Zahl von Ausgaben (notwendige Ausgaben) steht bei der Aufstellung des Voranschlags bereits gesetzlich fest, kann also im Budgetprozess nicht beliebig abgeändert werden. Gleichzeitig kann nicht gesagt werden, dass sämtliche Positionen des Voranschlags eine blosser Nachführung bereits bestehender Rechtserlasse seien. Das gesetzgebende Organ muss qua Voranschlag die Exekutive auch zu Massnahmen ermächtigen können, deren genauer Umfang nicht bereits im Gesetz geregelt ist.⁵⁶⁰

Für die eidgenössischen Räte bedeutet das Gesetzmässigkeitsprinzip im FHG zunächst einmal Selbstbindung. Sie dürfen im Rahmen ihrer Aufgaben bei der Haushaltsführung nicht gegen die von ihnen verabschiedeten Gesetze verstossen. Sie dürfen ausserdem keine Haushaltsbeschlüsse verabschieden, die nicht durch ein öffentliches Interesse gedeckt sind. Dem Parlament kommt hierbei selbstredend eine weit gespannte Gestaltungsfreiheit zu.⁵⁶¹

3. Der Grundsatz der Dringlichkeit

Die öffentlichen Mittel reichen nie aus, um alle Aufgaben gleichzeitig erfüllen zu können. Deshalb haben die Verantwortlichen der Haushaltsführung immer wieder auszuwählen, welchen Aufgaben sie unter den gegebenen Umständen Priorität einräumen. Sie entscheiden, welchen Projekten innerhalb der staatlichen Tätigkeit der Vorrang zukommen soll. Dies gebietet der Grundsatz der Dringlichkeit.⁵⁶² Er besagt, dass wichtige und zeitlich unaufschiebbare Vorhaben Vorrang gegenüber weniger wichtigen haben.⁵⁶³

⁵⁵⁸ Besonders strenge Anforderungen ans Legalitätsprinzip gelten im Transferbereich, wo sich jede einzelne Subvention auf eine Rechtsgrundlage abstützen muss. Im bundeseigenen Bereich reichen hingegen Generalklauseln aus (beispielsweise bei der Rüstungsbeschaffung): BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 220.

⁵⁵⁹ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 1200.

⁵⁶⁰ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 37.

⁵⁶¹ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 37.

⁵⁶² MÜLLER, S. 175.

⁵⁶³ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 106.

Die Voraussetzung für die erwähnte Entscheidungsverantwortung ist die Aufzeichnung der erwarteten Einnahmen und der sich abzeichnenden Belastungen für den Staatshaushalt im Rahmen einer längerfristigen Planung. Gestützt darauf soll die Haushaltspolitik nach Schwerpunkten und Rangordnungen festgelegt werden. Dabei ist konjunktur- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten Beachtung zu schenken.⁵⁶⁴

Der Grundsatz der Dringlichkeit ist als Imperativ an Parlament und Verwaltung aufzufassen. Sie sollen sich an eine klare, von ihnen erarbeitete Prioritätenordnung halten. Der Grundsatz hat trotz dieser Anspruchsimmunität lediglich deklaratorischen Charakter. Es fehlt ihm weitgehend an normativer Kraft. Eine rechtliche Handhabe gegen mögliche Verstöße oder die Nichtbeachtung des Prinzips besteht nicht. Die Adressaten des Grundsatzes unterliegen lediglich der politischen Verantwortung.⁵⁶⁵

Über die Frage, welchen Vorhaben eher Dringlichkeit zukommen soll, besteht kaum je Einhelligkeit. In dieser politischen Gemengelage den Nachweis zu erbringen, das Dringlichkeitsprinzip sei durch gewisse Haushaltsbeschlüsse verletzt, kann nicht gelingen. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil im pluralistisch zusammengesetzten Parlament ungern für alle geltende, klare und in zeitlich und sachlicher Hinsicht bindende Prioritätenordnungen aufgestellt werden.⁵⁶⁶ Politische Akteure setzen zudem allgemeine öffentliche Ressourcen zum Vorteil von Partikularinteressen ein. Als Ergebnis resultiert eine systematische Übernutzung der öffentlichen Ressourcen bzw. eine Tendenz zu Defiziten und Staatsverschuldung.⁵⁶⁷ Selbstbindung ist in einem solchen Umfeld eine schwerlich einzufordernde Politmaxime. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass einheitliche, starke Regierungslager eher über eine feste Agenda verfügen und – ungeachtet der politischen Färbung – zu geringerer Ausgabenfreudigkeit tendieren. Sie sind zum mittelbaren Erhalt ihrer Regierungsfähigkeit weniger geneigt bzw. gezwungen, jegliche Partikularinteressen

⁵⁶⁴ KOLLER, Haushalt, S. 78.

⁵⁶⁵ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 39.

⁵⁶⁶ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 39.

⁵⁶⁷ SCHALTEGGER/SALVI, S. 71.

mit erhöhten Staatsausgaben zu befriedigen.⁵⁶⁸ Bei fragmentierten Koalitionsregierungen hingegen kann sich die oben erläuterte Problemlage verschärfen.⁵⁶⁹

Zumindest für die Exekutive ist für die Aufgabenerfüllung eine strenge Bindung an die von ihr vorgelegte Prioritätenordnung zu verlangen. So ist der Bundesrat nach Art. 146 Abs. 4 ParlG beauftragt, zu Beginn jeder Legislaturperiode die Ziele und Massnahmen seiner Legislaturplanung mit dem Legislaturfinanzplan sachlich und zeitlich zu verknüpfen.⁵⁷⁰ Diese Pflicht entspricht zugleich der engen tatsächlichen Verzahnung von Sachplanung und Finanzplanung und bereitet die Verwirklichung des Grundsatzes vor, wonach Sach- und Finanzierungsentscheide aufeinander abzustimmen sind.

4. Der Grundsatz der Sparsamkeit

Wie die übrigen Grundsätze ist das Sparsamkeitsprinzip ein unbestimmter Rechtsbegriff und bedarf inhaltlicher Ausfüllung. Der Grundsatz der Sparsamkeit bedeutet zuerst einmal, dass die Ausgabenbedürfnisse auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen sind.⁵⁷¹ Unnötige Ausgaben sind zu vermeiden und die öffentlichen Mittel massvoll einzusetzen.⁵⁷² Des Weiteren verlangt Sparsamkeit als ein „Minimalprinzip“, dass ein bestimmtes Ergebnis mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erzielen ist.⁵⁷³ Als zusätzliches

⁵⁶⁸ Eine Literaturübersicht zum Thema der Interessenvertretungen als möglicher Erklärungsstrang für Defizite in den öffentlichen Haushalten bietet MARTI LOCHER, S. 36 f. Ein Überblick über Untersuchungen zum positiven Zusammenhang zwischen politischer Einigkeit und Haushaltsdisziplin im Besonderen findet sich bei ESLAVA, S. 657. Noch ausführlicher zeigen PERSSON/TABELLINI die Effekte von politischer Instabilität im Allgemeinen auf die Verschuldung der öffentlichen Haushalte auf. Sie behandeln dabei verschiedene Unterformen von politisch unsteten Verhältnissen und gelangen zum Schluss, dass nicht jede Instabilität im System generell einen negativen Einfluss auf die Haushaltsdisziplin hat: PERSSON/TABELLINI, S. 351–61 (zu den Ergebnissen insbesondere S. 360 f.). Das Thema der Interessenvertretung und der Asymmetrie der politischen Verantwortung zwischen Ausgaben und Einnahmen zeigt sich auch bei der Frage nach der Zahl von Ressortministerien: Regierungen mit einer grossen Anzahl von Mitgliedern zeichnen sich durch hohe Staatsausgaben, -defizite und -schulden aus. Für eine Übersicht über die internationale Literatur: Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 6 f.

⁵⁶⁹ SCHALTEGGER/SALVI, S. 71.

⁵⁷⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 3259.

⁵⁷¹ Art. 9 Bst. c MFHG.

⁵⁷² BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, S. 220.

⁵⁷³ REUS/MÜHLHAUSEN, S. 122 f.

Gebot des (wirksamen und) sparsamen Einsatzes der Mittel sind die Verwaltungseinheiten gemäss Art. 52a FHV angehalten, „bei der Aufgabenerfüllung in geeigneten Fällen die Möglichkeit einer vertraglich geregelten längerfristigen Zusammenarbeit mit privaten Partnern“ zu prüfen.⁵⁷⁴

Isoliert betrachtet beschränkt sich die Sparsamkeit auf rein ausgabenbezogenes Verhalten. Es ist das Gebot, möglichst wenige Mittel zu verbrauchen bzw. einzusetzen. Diese einseitige Herangehensweise leistet jedoch der Gefahr Vor-schub, dass eine isolierte Sichtweise auf die Aufgaben zu unwirtschaftlichen Resultaten führen kann. Sparsamkeit kann nur die eine Seite der Medaille sein. Sie ist als Grundsatz zu den übrigen Grundsätzen in Beziehung zu setzen. Dies führt traditionellerweise dazu, dass sie zusammen mit der Wirtschaftlichkeit betrachtet wird. Die Ausgabenseite (Kosten) wird folgerichtig in Relation zum angestrebten Ziel (Nutzen) gesetzt. Damit erhält das Sparsamkeitsprinzip die korrekte Einordnung und seine Geltungskraft bei der Entscheidung und Kontrolle in der Haushaltsführung.⁵⁷⁵

5. Die Grundsätze der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit

Während die Sparsamkeit die ausgabenbezogene Sichtweise bei der Haushaltsführung abdeckt, bedienen die Grundsätze der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eine nutzen- und ergebnisorientierte Analyse. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit auf der einen Seite zielt auf ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ergebnis und eingesetzten Mitteln („werden die Dinge *richtig gemacht*?“). Bei der Wirksamkeit auf der anderen Seite geht es darum, dass die erzielten Ergebnisse den beabsichtigten Wirkungen (dem gewünschten Output) entsprechen müssen („Werden die *richtigen Dinge* gemacht?“). Die Ergänzung des Grundsatzes um den Begriff der Wirksamkeit (so eingefügt bei der Totalrevision des FHG 2005) soll deutlich machen, dass die Verfolgung falscher Ziele selbst dann ineffizient bleibt, wenn sie mit hoher Effizienz geschieht.⁵⁷⁶

Das Prinzip findet seine Grundlage bereits auf Verfassungsebene. So statuiert einerseits Art. 43a Abs. 5 BV, dass staatliche Aufgaben bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu erfüllen sind. Andererseits verlangt Art. 170 BV von der Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre

⁵⁷⁴ LIENHARD/ZIELNIEWICZ, S. 51 (Fn 220).

⁵⁷⁵ KOLLER, Haushalt, S. 78 f.

⁵⁷⁶ Botschaft Totalrevision FHG 2005, S. 54.

Wirksamkeit hin überprüft werden.⁵⁷⁷ Art. 12 Abs. 4 FHG konkretisiert die beiden Verfassungsbestimmungen für den Finanzhaushalt und gibt Bundesrat und Verwaltung vor, den Einsatz der Mittel wirksam und wirtschaftlich zu besorgen.

Der Grundsatz der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit spricht in erster Linie die Exekutive an. Sie hat die ihr vorgegebenen Ziele schnell und effizient zu erreichen. Das Prinzip und dessen Entwicklung hängen eng mit der Wandlung vom Ordnungs- zum Leistungsstaat zusammen. Das Selbstverständnis der Verwaltung hat sich mit dieser Entwicklung stark verändert. Der Vergleich mit einem riesigen Dienstleistungsunternehmen hat vermehrt Eingang in die Verwaltungsrealität gefunden. Der Blick für Organisationsformen, Techniken der Entscheidungsfindung, Personalplanung und -führung sowie die Regelung von Arbeitsabläufen wurde geschärft. Mehr und mehr dringt das Bewusstsein vor, die Arbeitsweise am Vorbild fortschrittlicher Unternehmen der Wirtschaft auszurichten und deren Managementformen zu adaptieren.⁵⁷⁸

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit hat seine Ausgestaltung denn auch in den Wirtschaftswissenschaften erhalten. Er ist für die Privatwirtschaft von höchster Wichtigkeit, weil der Grad der Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens letztlich über dessen Erfolg auf dem Markt entscheidet. Das Ergebnis eines wirtschaftlichen Prozesses ist der Gewinn, das Blut jedes Unternehmens. Demgegenüber fällt es in der öffentlichen Verwaltung als auch in der öffentlichen Wirtschaft schwer, den Grad der Wirtschaftlichkeit zu bestimmen, weil der Nutzen öffentlicher Leitung schwieriger zu erfassen ist. Die von der Finanzwissenschaft dominierte Deutung des Begriffes und die Methoden zu dessen Bestimmung können dabei nur begrenzt sinnvoll angewandt werden. Man kommt in der Staatspraxis nicht um politische Wertungen herum. Diese lassen sich nicht durch Sachgesetzmäßigkeiten ersetzen und verlieren auch bei maximaler Sachkenntnis ihre Gültigkeit nicht.⁵⁷⁹

Immerhin sollen die mit der Vorbereitung, Aufstellung und dem Vollzug staatlicher Aufgaben beauftragten Behörden zur Beachtung des ökonomischen Prinzips verpflichtet werden. Die Einhaltung des Prinzips erfordert für neue Massnahmen und Projekte die Ausarbeitung und Bewertung verschiedener (alternativer) Varianten. Um das ökonomische Prinzip durchsetzen zu können, dürfte eine fundierte Kosten-Nutzen-Analyse – soweit möglich – ein notwen-

⁵⁷⁷ LIENHARD/ZIELNIEWICZ, S. 50.

⁵⁷⁸ REUS/MÜHLHAUSEN, S. 120.

⁵⁷⁹ KOLLER, Haushalt, S. 79.

diges Mittel dazu sein.⁵⁸⁰ Der Bundesrat wird in Art. 141 Abs. 2 Bst. f ParlG verpflichtet, bei der Unterbreitung eines Erlassentwurfs in der dazugehörigen Botschaft die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen aufzuzeigen.

Die Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsgrundsatzes bedeutet im Gegensatz zum reinen Sparsamkeitsprinzip gerade nicht, dass von verschiedenen Möglichkeiten stets die billigste zu wählen wäre, sondern die im Verhältnis von Ausgabe (Kosten) und Gegenwert (unter anderem Leistungsumfang, Qualität, Zuverlässigkeit) günstigste. Unter diesem Gesichtspunkt soll auch immer wieder geprüft werden, ob es noch richtig ist, bestimmte Leistungsaufgaben in eigener Regie und mit eigenem Personal auszuführen oder sie privatwirtschaftlicher Erfüllung zu überlassen. Dabei ist allerdings Zurückhaltung der öffentlichen Hand gegenüber den Möglichkeiten privater Aufgabenerfüllung geboten.⁵⁸¹ Solange bei all diesen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen die Grundsätze demokratisch-rechtsstaatlicher Staatsgestaltung ausreichend beachtet werden, ist dagegen nichts einzuwenden. Gegen übertriebene Effizienzansprüche besteht jedoch der Einwand, dass der Staat mehr ist als ein blosser Dienstleistungsbetrieb und dass ökonomische Konzepte einer juristischen Beurteilung nur standhalten können, wenn sie in einen demokratisch-rechtsstaatlichen Prozess einmünden.⁵⁸²

⁵⁸⁰ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 40.

⁵⁸¹ REUS/MÜHLHAUSEN, S. 121.

⁵⁸² Vgl. KOLLER, Haushalt, S. 80.

Teil B:
Durchsetzung von
Haushaltsinstrumenten und
Fiskalregeln in der Praxis

I Durchsetzung der schweizerischen Schuldenbremse

1. Höchstgerichtliche Normenkontrolle im Allgemeinen

Als einzige gerichtliche Behörde für eine allfällige Beurteilung von haushaltsrechtlichen Sachverhalten auf Stufe des Bundes kommt das Bundesgericht infrage. Das Bundesgericht ist gemäss Verfassung die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes (Art. 186 Abs. 1 BV) und beurteilt Streitigkeiten unter anderem wegen der Verletzung von Bundesrecht (Art. 189 Abs. 1 Bst. a BV). Dies ist denn auch die zentrale Aufgabe des Gerichts. Bundesrecht umfasst Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsrecht.⁵⁸³

Die Zuständigkeit des Bundesgerichts ist gleichzeitig nicht umfassend. Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats können nach Art. 189 Abs. 4 BV beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen per Gesetz festgehalten und zugelassen sein. Mit „Akte“ im Sinne der Verfassungsbestimmung sind einerseits individuell-konkrete und andererseits generell-abstrakte Anordnungen gemeint, mithin fallen sowohl Erlasse als auch Verfügungen darunter.⁵⁸⁴ Mit dieser Bestimmung wird berücksichtigt, dass diese beiden Behörden politische Entscheide fällen, welche in Anbetracht der Gewaltenteilung nicht durch die Judikative überprüft werden sollen.⁵⁸⁵ Die Regelung erzeugt ein gewisses Spannungsverhältnis zur allgemeinen Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV.⁵⁸⁶ Der Verfassungsgeber entscheidet sich in dieser Frage im Interesse der Gewaltenteilungsbalance zugunsten der eidgenössischen Räte und des Bundesrats und stärkt erstere gegenüber der Judikative als demokratisch bestlegitimierte Behörde im Bund.

Die Einschränkung gilt im Ergebnis nur für eine *direkte* Anfechtung: Individuell-konkrete Anordnungen sowie rechtsetzende Akte (generell-abstrakte Anordnungen) können nicht direkt angefochten werden.⁵⁸⁷ Die höchstrichterliche Prüfung bleibt für Verordnungen des Parlaments und des Bundesrates

⁵⁸³ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 2919.

⁵⁸⁴ HALLER, St. Galler Kommentar, N 58 zu Art. 189 BV; SEFEROVIC, BaKomm BV, N 59 zu Art. 189 BV.

⁵⁸⁵ SEFEROVIC, BaKomm BV, N 59 zu Art. 189 BV.

⁵⁸⁶ RHINOW ET AL., N 222.

⁵⁸⁷ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 2940.

im Rahmen der konkreten Normenkontrolle gewahrt. Im Einzelfall können diese vorfrageweise geprüft werden. Gelangt das Bundesgericht zum Schluss, dass eine (vorfrageweise) geprüfte Verordnung verfassungswidrig ist, kann es dieser die Anwendung versagen. Diese Möglichkeit erschliesst sich aus dem Wortlaut von Art. 190 BV *e contrario*, nach dem ein Anwendungsgebot nur für Bundesgesetze und Völkerrecht gilt.⁵⁸⁸

Im Allgemeinen erklärt Art. 190 BV die Bundesgesetze für das Bundesgericht als massgebend: Diese sind für die rechtsanwendenden Behörden somit bindend, auch wenn sie die Verfassung verletzen sollten.⁵⁸⁹ Die Massgeblichkeit von Bundesgesetzen (und des Völkerrechts) nach Art. 190 BV bedeutet jedoch nicht, dass diese einer „Überprüfung“ gänzlich entzogen wären. Es besteht eine *Anwendungspflicht*, gleichzeitig jedoch *kein Prüfungsverbot*. Kritische Begutachtung und Bemerkungen zu allfälligen Verfassungsverletzungen durch Bundesgesetze sind den Bundesrichtern nicht verwehrt.⁵⁹⁰ Massgeblichkeit bedeutet in diesem Zusammenhang „Anwendungspflicht“ für die anwendenden Behörden.⁵⁹¹ Sie dürfen eine entsprechende Bestimmung in einem Bundesgesetz nicht aufheben oder deren Anwendung verweigern, unabhängig davon, ob mit ihr bewusst gegen höherrangiges Recht verstossen oder ein Verstoß in Kauf genommen worden ist.⁵⁹² Ausgabenbegründende oder -erhöhende sowie einnahmenrelevante Bestimmungen harren somit in Gesetzeskraft, auch wenn sie in Konflikt mit höherrangigem Recht stehen.⁵⁹³

Nicht unter das Massgeblichkeitsgebot von Art. 190 BV fallen Bundesbeschlüsse im Sinne von Art. 163 Abs. 2 BV (einfache wie auch referendumspflichtige).⁵⁹⁴ Die in dieser Form ergehenden Verpflichtungskredite, selbständigen Ausgabenkredite, Voranschläge und Staatsrechnungen wären somit grundsätzlich einer konkreten Normenkontrolle zugänglich.⁵⁹⁵

⁵⁸⁸ RHINOW ET AL., N 222.

⁵⁸⁹ RHINOW ET AL., N 223.

⁵⁹⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2089.

⁵⁹¹ RHINOW ET AL., N 223b.

⁵⁹² Botschaft Neue Bundesverfassung, S. 492.

⁵⁹³ Vgl. STAUFFER, *Instrumente*, S. 224. Infrage kommt i.c. lediglich ein Verstoß gegen die in der Verfassung festgehaltenen Regeln zur Haushaltsführung, beispielsweise die Normen der Schuldenbremse in Art. 126 BV. Die Schweiz unterliegt, in Gegensatz zu den EU-Staaten, keinen völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Schulden- und Defizitbegrenzung: LIENHARD/MARTI LOCHER, *BaKomm BV*, N 13 zu Art. 126 BV.

⁵⁹⁴ HANGARTNER/LOOSER, *St. Galler Kommentar*, N 17 zu Art. 190 BV.

⁵⁹⁵ STAUFFER, *Instrumente*, S. 224.

2. Haushaltsrecht im Besonderen

2.1. Suche nach einem zulässigen Anfechtungsobjekt

Ein Verfahren infolge haushaltsrechtlicher Streitigkeiten vor dem Bundesgericht müsste auf einem Beschwerdeobjekt gründen können, das im Katalog des BGG als zulässige Sachurteilsvoraussetzung aufgezählt ist. Nachfolgend sind die zulässigen staatlichen Akte zu umreissen, welche bei den drei infrage stehenden Verfahren als Beschwerdeobjekt in Betracht gezogen werden können.

2.1.1. Beschwerden in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten

Bei der Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 BGG bilden *Entscheide* in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts das hauptsächliche Beschwerdeobjekt.⁵⁹⁶ Als *Entscheid* i.S.v. Art. 82 Bst. a BGG ist „ein individuell-konkreter Hoheitsakt zu verstehen, d.h. eine behördliche Anordnung im Einzelfall, mit der ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich geregelt wird.“⁵⁹⁷ Ein *Entscheid* muss dem Staat oder einem anderen Träger von öffentlichen Aufgaben zuzurechnen sein und autoritativ Rechtsbeziehungen festlegen oder Rechtsstellungen berühren.⁵⁹⁸ Die Qualifikation hängt davon ab, ob die hoheitliche Anordnung für den Einzelnen in verbindlicher und durchsetzbarer Weise Rechte und Pflichten begründet, aufhebt, ändert oder deren Bestand oder Nichtbestand feststellt.⁵⁹⁹ Im Vordergrund stehen Verfügungen sowie Rechtsmittelentscheide.⁶⁰⁰

2.1.1.1. Rechtsnatur von Voranschlag und eigenständigen Ausgabenbeschlüssen

Der Voranschlag – darüber besteht in der schweizerischen Lehre weitgehend Einigkeit – hat keinen rechtsetzenden Charakter.⁶⁰¹ Das Budget ist die für ein kommendes Jahr gemachte Zusammenstellung der bewilligten Gesamtausgaben und der geschätzten Gesamteinnahmen.⁶⁰² Es ist nach schweizerischer

⁵⁹⁶ RHINOW ET AL., N 1860.

⁵⁹⁷ BGE 135 II 30 ff. (32), E. 1.1.

⁵⁹⁸ SEILER, BGG-Komm. Seiler, N 16 zu Art. 82 BGG.

⁵⁹⁹ WALDMANN, BaKomm BGG, N 8 zu Art. 82 BGG.

⁶⁰⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1938.

⁶⁰¹ STAUFFER/CAVELTI, St. Galler Kommentar, N 30 zu Art. 167 BV.

⁶⁰² HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1527.

Rechtsauffassung ein „blosser“ Haushaltsplan ohne Rechtsnormqualität: Der Voranschlag schafft weder eine Rechtsgrundlage für die Erhebung der darin als Einnahmen vorgesehenen Steuern⁶⁰³, noch kann er gesetzlich vorgesehene Verpflichtungen aufheben⁶⁰⁴.

Das Parlament ist – wie die Exekutive selbstverständlich auch – bei der Voranschlagserstellung an das vorgegebene Recht gebunden. Die Bundesversammlung ist der Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben nicht frei und an das rechtssystematisch höhergestellte Recht gebunden, wenn der Rechtssatz, auf welchem die Budgetposition beruht, ihr hinsichtlich der Höhe keine Entschliessungsfreiheit lässt.⁶⁰⁵ Ausgaben, die gesetzlich zwingend vorgeschrieben sind, müssen vollumfänglich in den Voranschlag eingestellt werden.⁶⁰⁶ Wo das Parlament an die vorgegebenen Gesetze gebunden ist, bzw. bei welchen Budgetpositionen ihm Entscheidungsfreiheit zusteht, lässt sich nicht in allgemeiner Weise, sondern nur anhand der konkreten Einzelposition feststellen.⁶⁰⁷

Für Ausgaben, deren Höhe nicht durch Gesetz gebunden ist, ist die Genehmigung des Voranschlags durch die Bundesversammlung zumindest dem Umfang nach konstitutiv. Die eidgenössischen Räte setzen im Rahmen der Budgetdebatte die Höhe nach finanzpolitischen Überlegungen fest.⁶⁰⁸ Die Verwaltung darf die entsprechenden Ausgaben denn auch nur in dem von der Legislative festgelegten Umfang tätigen.⁶⁰⁹

Die Krediterteilung begründet keine Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Staat und Bürger oder zwischen dem Staat und anderen Gemeinwesen. Sowohl die Voranschlagsaufstellung als auch die besonderen Ausgabenbeschlüsse, die auf der Budgethoheit des Parlamentes gründen, betreffen in erster Linie das interne Verhältnis von Parlament und Regierung und sind als

⁶⁰³ BGE 94 I 427 ff. (431), E. a.

⁶⁰⁴ BGE 110 Ib 148 ff. (156), E. 2c.

⁶⁰⁵ KOLLER, Haushalt, S. 362.

⁶⁰⁶ MÄCHLER, Skript Finanzrecht, S. 52.

⁶⁰⁷ KOLLER, Haushalt, S. 363.

⁶⁰⁸ BGE 110 Ib 148 ff. (157), E. 2c.

⁶⁰⁹ Es besteht zumindest eine „negative Bindungswirkung“; die Exekutive darf ohne ausdrückliche Genehmigung des Parlaments weder über die im Voranschlag einstellten Beträge hinausgehen noch vom vorgesehenen Verwendungszweck abweichen. Es ist der Regierung und Verwaltung somit untersagt, andere als etatismässige Ausgaben zu tätigen. Ob auch eine positive Bindungswirkung des Voranschlags besteht – ob die Regierung also auch verpflichtet ist, die entsprechenden Ausgaben zu tätigen – ist indessen umstritten. Dazu: KOLLER, Haushalt, S. 377–9.

nichtallgemeinverbindliche Parlamentsbeschlüsse zu qualifizieren.⁶¹⁰ Aus einem parlamentarischen Finanzbeschluss kann eine natürliche oder juristische Person in aller Regel keine Ansprüche ableiten. Voranschlags- und Verpflichtungskredite enthalten generell keine individuell-konkreten Anordnungen.

Verpflichtungskredite sichern aus finanzieller Sicht die Ausführung eines bestimmten Vorhabens, welches gemäss Art. 21 Abs. 1 FHG über das laufende Voranschlagsjahr hinaus zu Zahlungen führt. Spricht das Parlament einen Verpflichtungskredit, darf die Verwaltung längerfristige Verpflichtungen eingehen. Ein Verpflichtungskredit allein berechtigt jedoch noch nicht zur effektiven Zahlung. Dazu bedarf es zusätzlich des Voranschlagskredits. Mit dem Voranschlagskredit bewilligt das Parlament den Aufwand und das Investitionsvolumen in einem bestimmten Bereich innerhalb des Rechnungsjahres.⁶¹¹ Bereits die Gesetzestexte halten in den Begriffsumschreibungen zu den Verpflichtungs- und Voranschlagskrediten fest, dass damit die Verwaltung *ermächtigt* wird, für bestimmte Vorhaben bis zu den bewilligten Höchstbeträgen finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Art. 10 Abs. 1 FHV für die Verpflichtungskredite) bzw. laufende Ausgaben oder Investitionsausgaben zu tätigen oder nicht finanzierungswirksame Aufwände zu belasten (Art. 20 Abs. 1 FHV für Voranschlagskredite).

Ob die Bundesversammlung allerdings einen Voranschlagskredit verweigern darf, obgleich sie für eine bestimmte Aufgabe bereits einen Verpflichtungskredit bewilligt hatte, und die Verwaltung gestützt darauf schon Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen ist, ist nicht ohne Weiteres klar. Soweit bereits Verpflichtungen eingegangen wurden, sind die daraus folgenden Ausgaben als gebunden zu betrachten. Deshalb sind sie im Voranschlag aufzunehmen und zu bewilligen. Eine Kreditverweigerung durch das Parlament entbindet den Staat jedenfalls nicht von der Erfüllung seiner rechtlichen Verpflichtungen. Nichtsdestotrotz wird die Verwaltung – im Wissen um das kumulative Erfordernis eines Verpflichtungs- und Voranschlagskredits – ohne Vorliegen eines Voranschlagskredits nur Verpflichtungen eingehen, wenn sich dies nicht weiter hinausschieben lässt.⁶¹²

Gleichzeitig kann auch nicht von einer gänzlich fehlenden rechtlichen Bindungswirkung des Voranschlags ausgegangen werden. Die rechtliche Verbindlichkeit des Voranschlags ist von besonderer Art. Der Voranschlag entfaltet

⁶¹⁰ HANGARTNER, Grundzüge, S. 208.

⁶¹¹ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 119.

⁶¹² LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 119.

bedingte Verbindlichkeit, was sich aus der Abhängigkeit der Budgetanordnungen von konkreten Sachzwecken und tatsächlichen Verhältnissen ergibt. Für jene Budgetpositionen, deren Normverbindlichkeit nicht bereits auf einer besonderen gesetzlichen Grundlage besteht, gilt der Charakter *prinzipiell verbindlicher* Rechtssätze.⁶¹³ Diese Rechtsnormqualität entsteht jedoch in erster Linie aus dem Verhältnis und Zusammenspiel von Parlament und Regierung im Rahmen der Voranschlagsfestsetzung und der entsprechenden Haushaltsführung.⁶¹⁴

Nur ausnahmsweise vermag der Voranschlag eigenständig eine Ausgabe zu begründen. Im Rahmen des Budgetbeschlusses besteht die Möglichkeit, einen echten Ausgabenbeschluss zu treffen, ohne dass eine besondere Vorlage dafür verabschiedet würde.⁶¹⁵ Im kantonalen Bereich sind dabei die für das Finanzreferendum geltenden Vorschriften zu beachten. Die kantonale Gesetzgebung kann auch eine strikte Trennung von Ausgaben- und Budgetbeschlüssen vorsehen.⁶¹⁶ Bleibt ein Parlament bei einem derartigen Beschluss innerhalb seiner verfassungs- bzw. gesetzmässigen Kompetenzen (insbesondere die Höhe der Ausgabe betreffend), liegt ein gültiger Ausgabenbeschluss vor.⁶¹⁷ Die Legislative kann also Ausgaben vornehmen, die sie in Ausübung ihres freien Ausgabenbewilligungsrechts mittels Voranschlag und nicht in einem speziellen Erlass dekretiert.⁶¹⁸

Unter dem Eindruck des Wortlautes von Gesetz bzw. Verordnung und der eindeutig internen Richtungswirkung kann nur in absoluten Ausnahmefällen eine Budgetposition als durchsetzbarer Rechtsanspruch angesehen werden. Das Parlament kann ganz ausnahmsweise einen Kreditbeschluss mit Wirkungen für den Einzelfall verfügen und somit eine rechtliche Bindungswirkung ausserhalb des Parlament-Regierungs-Kreises herstellen, damit die entsprechende Ausgabe getätigt werden kann. Dies läge beispielsweise vor bei der Gewäh-

⁶¹³ Z.G. KOLLER, Haushalt, S. 388 f.

⁶¹⁴ Der Vollziehungsbehörde sei denn auch bei der Exekution des Voranschlags ein Ermessen einzuräumen, nach welchem sie von den einzelnen Budgetpositionen allenfalls abweichen darf, sofern es das öffentliche Interesse erfordert: KOLLER, Haushalt, S. 389.

⁶¹⁵ Urteil des BGer (II. öffentlichrechtliche Abteilung) vom 30.11.1979, in: ZBI 1981, S. 92 ff. (93), E. 4a.

⁶¹⁶ RHINOW/KRÄHENMANN, S. 495.

⁶¹⁷ Beim Bundesbudget sind voraussehbare Aufwände oder Investitionsausgaben, bei denen zur Zeit der Voranschlagsberatung die Rechtsgrundlage noch fehlt, als Kredite in den Voranschlag aufzunehmen. Diese Kredite bleiben jedoch gesperrt, bis die entsprechende Rechtsgrundlage in Kraft tritt (Art. 32 Abs. 2 FHG).

⁶¹⁸ Vgl. GIACOMETTI, Allgemeine Lehren, S. 156 (Fn 60).

rung eines ausserordentlichen Beitrages an ein von Unwettern heimgesuchtes Gemeinwesen mit gleichzeitiger Kreditgewährung an die Regierung.⁶¹⁹ In ganz besonders gelagerten Fällen könnte somit in einem Finanzbeschluss, der sich direkt an Geldempfänger richtet, ein Entscheid mit allen damit einhergehenden Konsequenzen erblickt werden.⁶²⁰

Unter der Annahme, dass der Voranschlag als Bündel einer „Vielheit von Einzelakten“⁶²¹ besteht, ist auch ein echter Ausgabenbeschluss des Parlaments im Hinblick auf eine Anfechtung als Einzelakt zu extrahieren und entsprechend zu betrachten. Bei einem direkten und endgültigen Ausgabenbeschluss im Rahmen des Budgetprozesses ist nur diese betreffende Ausgabe, nicht aber das ganze Budget dem Finanzreferendum zu unterstellen.⁶²² Analog dieser Regel ist auch ein selbständiger Ausgabenbeschluss im Voranschlag singulär zu betrachten, insbesondere hinsichtlich der Voraussetzungen für eine Anfechtung. Der Voranschlag als Ganzes bleibt von einer allfälligen Einzelqualifikation daher unberührt.

2.1.1.2. Die Eignung des Voranschlags als Beschwerdeobjekt

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass dem Voranschlag als solchem keine Entscheidqualität i.S.v. Art. 82 BGG zukommt. Er ist als Ganzes somit nicht ein zulässiges Anfechtungsobjekt für die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten. In einzelnen Ausgabenpositionen, sofern diesen wie oben dargelegt die Qualifikation als eigenständiger Ausgabenbeschluss zukommt, kann unter Umständen eine hoheitliche Anordnung individuell-konkreter Natur erblickt werden. Diese könnte somit als Entscheid im Sinne des Gesetzes ein zulässiger Anfechtungsgegenstand sein.

2.1.2. Einheitsklage

Der Rechtsmittelkatalog des BGG erwähnt neben den Beschwerden die direkte Klage ans Bundesgericht. Die „Einheitsklage“ ist in Art. 120 BGG normiert. Sie ist ein „prinzipales Rechtsmittel“ und geht den Einheitsbeschwerden grund-

⁶¹⁹ HANGARTNER, Grundzüge, S. 208.

⁶²⁰ Die Aussage, dass Finanzbeschlüsse von Regierung, Parlament und Volk generell als Entscheid i.S.v. Art. 82 BGG zu betrachten seien, ist m.E. zu weitgehend. Vgl. aber: SEILER, BGG-Komm. Seiler, N 25 zu Art. 82 BGG.

⁶²¹ GIACOMETTI, Allgemeine Lehren, S. 156.

⁶²² RHINOW/KRÄHENMANN, S. 495.

sätzlich vor.⁶²³ Die Klage nach Art. 120 BGG ist als einziges Rechtsmittel für jene Fälle konzipiert, „für deren Beurteilung wegen ihrer Rechtsnatur und Bedeutung sachgerechterweise allein das Bundesgericht infrage kommt“.⁶²⁴ Die Klage löst ursprüngliche Gerichtsbarkeit aus.⁶²⁵ Allerdings kommt ein sog. Direktprozess am Bundesgericht nur in den von Art. 120 Abs. 1 Bst. a–c BGG abschliessend aufgezählten Konstellationen zum Tragen.⁶²⁶ Ist ausserdem eine Behörde durch Spezialgesetz zum Erlass einer Verfügung in den von Art. 120 Abs. 1 BGG erwähnten Bereichen ermächtigt, so steht nach Art. 120 Abs. 2 BGG nicht die Klage, sondern die Einheitsbeschwerde ans Bundesgericht offen. Dieses entscheidet gleichzeitig als letzte Instanz.

Im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Normen in finanziellen Gefilden am ehesten in Betracht zu ziehen ist der Punkt Streitigkeiten (zivil- als auch öffentlichrechtliche) zwischen dem Bund und Kantonen sowie zwischen Kantonen (Art. 120 Abs. 1 Bst. b BGG). Unter anderem fallen hierunter die öffentlichrechtlichen Streitigkeiten aus interkantonalen Vereinbarungen der öffentlichrechtlichen Verträge sowie die staatsrechtliche Frage einer Verletzung der Bundestreue.⁶²⁷

Einerseits können die Streitigkeiten im Zusammenhang mit den öffentlichrechtlichen Vereinbarungen und Verträgen indirekt Einfluss auf den Haushalt ausüben. Als Beispiel zu erwähnen sind jene Vereinbarungen und Verträge, die durchsetzbare Ansprüche enthalten und Ausgaben verursachen, im Haushaltsprozess also unmittelbar deterministisch wirken. Eine direktere Beeinflussung von Haushaltsnormen durch Entscheide nach Art. 120 BGG scheint allerdings nicht ersichtlich.

Andererseits verfängt die Bundestreue als (auch finanzielle) Beistandspflicht bei den Bundesgliedern in erheblichem Masse. Unter dem Begriff der Bundestreue versteht man ganz grundsätzlich die Unterstützungs- und Zusammenwirkungspflichten innerhalb des Bundesstaats.⁶²⁸ Die Bundestreue ist in erster Linie eine politische Verhaltensmaxime; erst in zweiter Linie stellt sie eine justiziable Norm dar.⁶²⁹ Seinen Inhalt erhält dieser Grundsatz des „part-

⁶²³ LOOSER, S. 739.

⁶²⁴ Botschaft Bundesrechtspflege, S. 4351.

⁶²⁵ RHINOW ET AL., N 2140.

⁶²⁶ Botschaft Bundesrechtspflege, S. 4352; Urteil des BGer 2E_1/2007 vom 27. Juni 2007.

⁶²⁷ SEILER, BGG-Komm. Seiler, N 17 zu Art. 120 BGG.

⁶²⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 861.

⁶²⁹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1111. Die Bundestreue als solche dient in der bundesgerichtlichen Streiterledigung denn auch selten als selbständiges Argument.

nerschaftlichen Zusammenwirkens“ denn auch erst mit der praktischen Ausgestaltung.⁶³⁰ Die föderalistische Finanzsolidarität stellt ein Ausdruck dieses Grundsatzes dar. Bund und Kantone stehen in der Pflicht, auf die finanziellen Interessen der anderen Bundesglieder Rücksicht zu nehmen und sind sich gegenseitig finanzielle Unterstützung und Beistand schuldig.⁶³¹ Insbesondere ein funktionierender Finanz- und Lastenausgleich im Bundesstaat ist insofern ein konkreter Ausfluss aus dem abstrakten Begriff der Bundestreue.⁶³² Allerdings lässt sich aus der Bundestreue selbst kein durchsetzbarer Anspruch auf Unterstützungsleistung herleiten; der Grundsatz allein entfaltet keine Verpflichtung zu einem positiven Handeln eines Partners zugunsten eines andern, sofern eine solche Pflicht nicht in einer Rechtsnorm vorgegeben ist.⁶³³ Im Hinblick auf die Normen der Finanzgesetzgebung kann auch eine Klage nach Art. 120 BGG (beispielsweise im Zusammenhang mit dem Finanz- und Lastenausgleich) nicht auf deren Erfüllung zielen.

Abschliessend bleibt zu erwähnen, dass in Bezug auf die Anfechtung eines Bundesbeschlusses über den Voranschlag bzw. über die Genehmigung der Staatsrechnung die Kantone durchaus als Kläger in Betracht zu ziehen wären. Allerdings wird auf eine Klage nur dann eingetreten, wenn der Kläger ein (aktuelles) Rechtsschutzinteresse an einem Entscheid geltend machen kann. Es braucht also ein aktuelles, konkretes und rechtliches Interesse an der richterlichen Klärung der Streitigkeit.⁶³⁴ Das Klageverfahren steht für die Abklärung von abstrakten Rechtsfragen nicht zur Verfügung.⁶³⁵ Damit dürfte die Klage auf Überprüfung des Bundeshaushalts allein auf seine Konformität mit den verfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzungsregeln von vornherein auszuschliessen sein. Immerhin denkbar wäre jedoch die Beurteilung im Zusammenhang mit der Frage eines (konkreten und aktuellen) Kompetenzkonflikts: Der Kompetenzstreit muss nicht mit einem konkreten Einzelfall in Verbindung stehen, unter Umständen genügt auch ein bloss virtuelles Interesse an einer richterlichen Entscheidungsfindung.⁶³⁶

⁶³⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 863.

⁶³¹ REICH, Finanzverfassung, S. 1204.

⁶³² MÄCHLER, St. Galler Kommentar, N 21 zu Art. 135 BV.

⁶³³ BGE 125 II 152 ff. (163 f.), E. 4c/bb.

⁶³⁴ SEILER, BGG-Komm. Seiler, N 13 zu Art. 120 BGG.

⁶³⁵ WALDMANN, BaKomm BGG, N 24 zu Art. 120 BGG.

⁶³⁶ Vgl. WALDMANN, BaKomm BGG, N 24 zu Art. 120 BGG.

2.2. Recht zur Beschwerdeführung

An der Voraussetzung des Beschwerderechts dürften Beschwerden gegen Finanzbeschlüsse in aller Regel (spätestens) scheitern. Prima facie dürften weder die Behördenmitglieder noch private Dritte, auch nicht öffentlichrechtliche Körperschaften – soweit sie prozessrechtlich überhaupt als Beschwerdeführer infrage kämen – ein schutzwürdiges oder rechtlich geschütztes Interesse haben.⁶³⁷ Dieses fehlt ihnen für die Anfechtung eines Finanzbeschlusses, insbesondere gegenüber dem Voranschlag bzw. der Staatsrechnung, wo die Normen der Schuldenbremse konkret zum Tragen kommen.

2.2.1. Legitimationserfordernisse

Das allgemeine Beschwerderecht nach BGG ist als Instrument des Individualrechtsschutzes zu verstehen. Um diesem Charakter Ausdruck zu verleihen und die Popularbeschwerde auszuschliessen, statuiert das BGG Legitimationsanforderungen.⁶³⁸ Um eine Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten anheben zu dürfen, müssen drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Art. 89 Abs. 1 BGG hält die Erfordernisse zur Beschwerdebefugnis fest. Demnach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a); durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (Bst. b); und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Für die vorliegende Fragestellung relevant sind die beiden letzteren Voraussetzungen des besonderen Berührtseins und des schutzwürdigen Interesses. Sie werden im Folgenden näher betrachtet.

2.2.1.1. Besonderes Berührtsein

Dass der Beschwerdeführer vom angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt sein muss, bedeutet, dass er über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen muss.⁶³⁹ Er muss persönlich betroffen sein; ein allgemeines Interesse reicht nicht aus. Das geltend gemachte Interesse bedarf der Unmittelbarkeit und es muss individuell sein, das heisst der Beschwerdeführer muss darlegen können, auf welche Weise sich seine Betroffenheit von

⁶³⁷ Vgl. STAUFFER, Instrumente, S. 225.

⁶³⁸ SEILER, BGG-Komm. Seiler, N 9 zu Art. 89 BGG.

⁶³⁹ RHINOW ET AL., N 1928.

einem generellen, öffentlichen Interesse an der Sache abhebt. Ideelle Gründe, wissenschaftliches Interesse sowie persönliche oder politische Überzeugungen reichen nicht aus.⁶⁴⁰

Die Beschwerde stellt keine Popularbeschwerde dar. Private können mit ihr keine allgemeinen Interessen geltend machen – auch nicht das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung.⁶⁴¹ Allerdings gibt es keine rechtslogisch stringente Abgrenzung zur Popularbeschwerde. Das prüfende Gericht muss dafür auf praktisch vernünftige Kriterien zurückgreifen. Es braucht für jedes Rechtsgebiet eine gesonderte Beurteilung, wo die Grenze zu ziehen ist.⁶⁴² In diesem Sinne sind die beiden Erfordernisse von Bst. b und c eng miteinander verzahnt. Teilweise überschneiden sie sich. Ein schutzwürdiges Interesse nach Bst. c liegt jedoch nicht bereits dann vor, wenn jemand stärker als die Allgemeinheit durch einen Entscheid oder Erlass berührt wird.⁶⁴³

2.2.1.2. Schutzwürdiges Interesse

Der Beschwerdeführer muss zu seiner Legitimierung ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides vorweisen können. Er muss einen praktischen Nutzen daraus ziehen können.⁶⁴⁴ Der Beschwerdeführer braucht darzulegen, wie sein Begehren ihm im Falle der Gutheissung einen tatsächlichen Vorteil verschafft.⁶⁴⁵ Kann der Ausgang des Verfahrens die rechtliche oder tatsächliche Situation des Beschwerdeführers beeinflussen, ist das Vorliegen des schutzwürdigen Interesses zu bejahen.⁶⁴⁶ Voraussetzung ist ausserdem ein aktuelles, praktisches Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Aktes.⁶⁴⁷ Der gerügte Nachteil muss zum Urteilszeitpunkt noch bestehen und durch eine erfolgreiche Beschwerdeführung auch tatsächlich beseitigt werden können, gleichermassen also reversibel sein.⁶⁴⁸

⁶⁴⁰ SEILER, BGG-Komm. Seiler, N 40 zu Art. 89 BGG.

⁶⁴¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1999.

⁶⁴² BGE 189 II 279 ff. (283), E. 2.3.

⁶⁴³ Vgl. SEILER, BGG-Komm. Seiler, N 42 zu Art. 89 BGG; a.M. (zumindest für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht): MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 2.64.

⁶⁴⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1999.

⁶⁴⁵ Vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 438.

⁶⁴⁶ BGE 139 II 499 ff. (504), E. 2.2.

⁶⁴⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2001.

⁶⁴⁸ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1448.

2.2.2. Zwischenergebnis zum Beschwerderecht

Das erforderliche eigene und somit im Sinne des Gesetzes schutzwürdige Interesse muss in einem konkreten Nutzen bestehen, den der Beschwerdeführer bei Erfolg des eingelegten Rechtsmittels erlangen könnte.⁶⁴⁹ Die Beschwerde gegen den Finanzbeschluss einer Behörde mit der Rüge, dass damit höherrangiges Recht – insbesondere die Regeln einer Schuldenbremse – verletzt würde, stützt sich auf ein allgemeines, öffentliches Interesse. Dieses soll zwar abstrakt (und mittelbar) dem einzelnen Staatsbürger dienen, kann aber kaum auf eine praktische Vorteilsgewinnung heruntergebrochen werden.

Mit einer solchen Beschwerde gegen Finanzbeschlüsse – wie Voranschlags-, Verpflichtungs-, oder Nachtragskredite – und einer Aufhebung oder Änderung derselben, lässt sich die rechtliche und auch die tatsächliche Situation eines Beschwerdeführers nicht beeinflussen.⁶⁵⁰ Akte über die Verwendung staatlicher Mittel greifen grundsätzlich nicht in die Rechtsstellung eines Einzelnen ein, auch wenn diese sich mittelbar auf die Höhe der Abgabenlast auswirken können.⁶⁵¹ Dies dürfte demnach erst recht für die Haushaltsbeschlüsse (wie den Voranschlag) gelten, welche die Schuldenbremse bzw. die Fiskalregeln umsetzen, und auch für die nachgelagerte Staatsrechnung, die das Finanzgebaren abbildet und unter Umständen prospektive Wirkungen entfalten kann. Das Interesse an der gesetzestreuen Anwendung von Finanz- und Haushaltsrecht allein reicht zur Beschwerdelegitimation im Übrigen ebenfalls nicht aus.

Die Regeln zur Haushaltsführung eines Gemeinwesens betreffen von Natur aus dessen Gesamtheit und lassen sich nicht auf Individualinteressen verdichten. Mittel- bis langfristig ausgeglichene Haushalte, sparsames oder gar Überschüsse erzielendes Finanzgebaren der öffentlichen Hand sind zwar ideelle, gemeinwohlorientierte Ziele und insofern von allgemeinem Interesse, gleichzeitig jedoch kaum dem Einzelnen oder einzelnen Gruppen zuordenbar.

Als weitere Schlussfolgerung ergibt sich aus dieser Erkenntnis, dass von einem Finanzbeschluss wie demjenigen des Voranschlags oder der Staatsrechnung (und der darin innewohnenden Entscheide bezüglich der Umsetzung von Fiskalregeln) im Allgemeinen keine besonders geartete, spezifische Beziehungsnähe abgeleitet werden kann. Einem Beschwerdeführer ist es in diesen An-

⁶⁴⁹ WALDMANN, BaKomm BGG, N 16 zu Art. 89 BGG.

⁶⁵⁰ Vgl. Urteil des BGer, 1C_495/2010 vom 24. März 2011, E. 3.

⁶⁵¹ BGE 145 I 121 ff. (131), E. 1.5.3.2.

gelegenheiten nicht möglich, eine beachtenswert nahe Beziehung zur Streitsache zu konstruieren. Er ist eben gerade nicht stärker als jedermann von derartigen Finanzbeschlüssen betroffen.

Diese Argumentation gilt absolut gesehen jedoch nur insoweit, als dass eine Beschwerde im Hinblick auf die korrekte Umsetzung von Fiskalregeln oder Schuldenbremsen angehoben würde. Beschwerden gegen Finanzbeschlüsse können durchaus auf einem schutzwürdigen Interesse und einer besonderen Beziehungsnähe gründen, beispielsweise bei der Streichung von bestimmten Schulangeboten aus Gründen der finanzpolitischen Sparsamkeit.⁶⁵² Von einem Finanzbeschluss müssten unmittelbare Konsequenzen für die Beschwerdeführer ausgehen.⁶⁵³

2.3. Ergebnis für haushaltsrechtliche Beschlüsse auf Bundesstufe

Die beiden formalrechtlichen Knackpunkte für eine Anhebung eines Rechtsmittels gegen Finanzbeschlüsse liegen bei der Frage nach einem zulässigen Beschwerdeobjekt und der Suche nach einem geeigneten Anknüpfungspunkt für die Legitimationsbefugnis. In beiden Belangen sind ausnahmsweise Fälle denkbar, in denen die Anhebung eines Rechtsmittels in formalrechtlicher Hinsicht zu gelingen scheint. Abgesehen von den Subventionsentscheiden bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde sowie einer Klage im Zusammenhang mit finanzrechtlichen Streitigkeiten aus dem Zusammenwirken von bundesstaatlichen Gemeinwesen, lässt die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten einen beschränkten Raum für die Anfechtung eigenständiger Finanzbeschlüsse. Diese müssen das Kriterium der einseitigen, hoheitlichen Anordnung mit Auferlegung von Rechten und Pflichten erfüllen und gleichzeitig dem Beschwerdeführer die Geltendmachung eines für ihn schutzwürdigen Interesses ausserhalb eines rein „staatsbürgerlichen“ Finanz- und Politikinteresses eröffnen.

⁶⁵² Urteil des BGer 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012, E. 4.5.

⁶⁵³ Das Bundesgericht hat in einem Entscheid, in dem offenbar vornehmlich (finanz-)politische Überlegungen Hintergrund für die Beschwerdeanhebung waren, immerhin offengelassen, ob die Beschwerdeführer nicht doch zur Beschwerde gegen einen Entscheid legitimiert gewesen wären, wenn sie zur Anfechtung der damit verbundenen Baubewilligung zur Erstellung des öffentlichen Gebäudes infolge einer nachbarschaftlichen Beziehung befugt gewesen wären: Urteil des BGer 1C_123/2011 vom 7. Juli 2011, E. 3.1.

Besteht darin auch die Erkenntnis, dass in ganz besonders gelagerten Fällen ein Voranschlagskredit als Entscheid zu qualifizieren ist, kann gleichwohl eine Verletzung von Art. 126 BV kaum inhaltlich plausibel geltend gemacht werden. Die Rüge, dass ein besonderer Kredit die Schuldenbremsenregeln verletzen würde, ist von vorneherein ausgeschlossen. Die Regeln für eine ausgeglichene Haushaltsführung zielen naturgemäss auf die Gesamtsteuerung des Haushalts und nehmen den Voranschlag als Gesamtinstrument ins Blickfeld.⁶⁵⁴ Das Gericht müsste auch bei der allfälligen Feststellung, dass ein Voranschlag und somit unmittelbar auch der gerügte Voranschlagskredit die Regeln der Schuldenbremse verletzte, zur „Heilung“ eine Kürzung oder Prioritätensetzung von Haushaltsentscheiden vornehmen und durchsetzen. Diese Handlungen stellen rein politische Angelegenheiten dar, bei denen eine Gerichtsinstanz nicht einzugreifen hat.⁶⁵⁵

3. Aussergerichtliche Kontroll- und Durchsetzungsprozesse

Wie dargelegt bestehen für die Normen der Schuldenbremse schwache bzw. gar nicht vorhandene justizielle Durchsetzungsmöglichkeiten. Aus diesem Grund stellen sich umso intensiver die Fragen nach alternativen Kontrollen der Haushaltsführung und ihre Überprüfung mit verfassungs- und gesetzmässigem Recht von Schulden- und Fiskalregeln im schweizerischen Staatsrecht. Die nachfolgenden Erörterungen zielen auf die (parlamentarische) Finanzaufsicht sowie die Kontrolle des Finanzgebarens im Allgemeinen und die Einhaltung der Schuldenbremse im Besonderen.

Finanzaufsicht und Finanzkontrolle sind wesentliche Aspekte der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung eines Staates. Ihre Ausgestaltung hängt vom Wesen und der Organisationsstruktur derjenigen öffentlichen Körperschaft ab, an welche sie gegliedert ist und für welche sie ihre Aufgabe erfüllt. Alle echten Kontrollorgane haben drei Grundelemente gemeinsam: institutionelle, funktionelle und finanzielle Unabhängigkeit.⁶⁵⁶

⁶⁵⁴ Vgl. vorn [Teil A Kap. 1 Ziff. 3.3.2.2](#).

⁶⁵⁵ Vgl. Urteil des BGer 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012, E. 5.2.

⁶⁵⁶ GRÜTER/RIEDI, S. 464.

3.1. Zusammenhänge finanzieller Führung und Kontrolle durch einzelne Akteure

Im Bund nehmen verschiedene Organe und Stellen Finanzkontrollaufgaben wahr. Dem Parlament wird seit jeher die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen auferlegt: Es erhält die Budgetkompetenz und gleichzeitig die Pflicht zur Finanzkontrolle über Regierung und Verwaltung. Der Bundesrat hat für eine sachgemässe Verwaltung der Finanzen zu sorgen, den Voranschlag zu entwerfen und nach Ablauf der Finanzperiode über alle finanziellen Vorfälle Rechnung abzulegen. Das Parlament wiederum legt den Voranschlag fest, nimmt die Rechnung ab und behält sich die Prüfung vor, ob mit der Umsetzung des von ihm erlassenen Voranschlags sein finanzpolitischer Auftrag erfüllt worden ist.⁶⁵⁷

Zwei Ausschüsse des Parlaments nehmen weitere Funktionen wahr: Die Finanzkommissionen des National- und Ständerates sowie die aus einem Teil ihrer Mitglieder (je drei Parlamentarier) bestehende Finanzdelegation des Bundes. Die Finanzdelegation nimmt nach Art. 51 Abs. 2 ParlG die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes wahr. Sie hat insbesondere weitreichende Kreditkompetenzen: Sie kann gestützt auf Art. 28 und 34 FHG bei Vorliegen einer Dringlichkeit anstelle des Parlaments dringliche Zahlungskredite und dringliche Verpflichtungskredite beschliessen. Der Bundesrat holt – sofern der Gegenstand keinen Aufschub duldet und die Zustimmung der Bundesversammlung deshalb nicht abgewartet werden kann – für diese Arten von Krediten die Zustimmung der Finanzdelegation ein.⁶⁵⁸ Weiter erhält die Finanzdelegation sämtliche Bundesratsbeschlüsse, die allfälligen verwaltungsinternen Mitberichte dazu und kann ihrerseits selbst solche an die Finanzkommission oder andere Kommissionen verfassen.⁶⁵⁹

Begleitet wird die Finanzdelegation bei ihrer Aufgabe der mitschreitenden Aufsicht über die Finanzpolitik des Bundesrates von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Deren Direktorin oder Direktor nimmt an allen Sitzungen dieses parlamentarischen Gremiums teil. Der EFK kommt eine Doppel(unter)stellung zu. Sie unterstützt einerseits die Bundesversammlung in allen Belangen ihrer Oberaufsicht über die eidgenössischen Finanzen, die Verwaltung und Rechtspflege (Art. 1 Abs. 1 Bst. a FKG). Andererseits steht sie dem Bundes-

⁶⁵⁷ Botschaft FKG, S. 709.

⁶⁵⁸ Die dringlich eingeholten Kredite sind nachträglich der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen (Art. 28 Abs. 2 FHG).

⁶⁵⁹ GRÜTER/RIEDI, S. 519.

rat bei der Aufsicht über die Bundesverwaltung zur Seite (Art. 1 Abs. 1 Bst. b FKG). Die EFK beaufsichtigt sämtliche Bereiche, die mit staatlichen Mitteln alimentiert oder als Träger von öffentlichen Aufgaben mit Geldern des Bundes finanziert oder unterstützt werden.⁶⁶⁰

Im Folgenden werden die Einflüsse der Schuldenbremskonzeption zunächst auf Volk und Stände dargestellt. Eine eigentliche Kontrolltätigkeit weist die BV diesen beiden staatlichen Akteuren in finanziellen Angelegenheiten zwar nicht zu.⁶⁶¹ Immerhin zeitigt die Festlegung von haushaltspolitischen Grundsätzen sowie der Grundzüge der Steuer- und Finanzordnung in der BV durch den Verfassungsgeber aber stark disziplinierende Wirkung auf die übrigen Lenker des öffentlichen Haushalts.⁶⁶² Anschliessend zu beleuchten ist die Kontrolltätigkeit der EFK. Für die Auswirkungen der Schuldenbremse auf Parlament und Regierung kann auf das Kapitel zur Führung des Finanzhaushalts verwiesen werden. Diese Auswirkungen sind – insofern Führungstätigkeit notwendigerweise Überwachung und Aufsicht beinhaltet – auch hinsichtlich der Kontrollführung abgehandelt.⁶⁶³

3.2. Lenkung des Finanzwesens durch Volk und Stände

Die Aufsicht über die öffentlichen Mittel durch das Volk ist in erster und einziger Linie eine politische Aufsicht. Nebst der Wahl ihrer politischen Vertreter im Bund, nehmen die Bürgerinnen und Bürger mit der Kompetenz zur Verfassungsgebung direkte hoheitliche Befugnisse im Finanzwesen wahr. Sie legen die Finanzordnung, insbesondere die Grundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts, der Steuern und Abgaben fest. Demgegenüber sind nach der BV die Ausführung in gesetzgeberischer Hinsicht sowie die Festsetzung des Voranschlags den eidgenössischen Räten vorbehalten.⁶⁶⁴ Daraus resultiert eine unterschiedlich gelagerte Kompetenzverteilung in den hauptsächlichen Anwendungsarten des öffentlichen Finanzrechts: den Einnahmen und Ausgaben.

Die BV mildert dieses Kompetenzungleichgewicht in mehrerlei Hinsicht. Erstens behält die BV den Bürgerinnen und Bürgern das obligatorische und fakul-

⁶⁶⁰ GRÜTER/RIEDI, S. 461.

⁶⁶¹ FAVRE, S. 14: Für ihn beschränkt sich die Finanzkontrolle im Bund auf eine administrative und eine parlamentarische (worunter auch die Tätigkeiten von EFK und Finanzdelegation zu subsumieren sind).

⁶⁶² Vgl. GRÜTER/RIEDI, S. 464.

⁶⁶³ Siehe [Teil A Kap. 1 Ziff. 3.3.1](#).

⁶⁶⁴ FAVRE, S. 7.

tative Referendum vor. Das Volk kann vorgeschlagene Verfassungsbestimmungen oder Staatsverträge nach Art. 140 BV (obligatorisches Referendum) sowie Bundesgesetze nach Art. 141 BV (fakultatives Referendum) ablehnen. Es wendet dabei einen rein politischen Massstab an und beurteilt die Vorlagen auch unter finanziellen Aspekten. Ein eigentliches Finanzreferendum als Volksrecht ist auf Bundesebene – im Gegensatz zu den meisten Kantonen – nicht vorgesehen.⁶⁶⁵

Zweitens erfährt das Kompetenzungleichgewicht Milderung durch die Vorgabe von Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV, wonach Subventionsbestimmungen, Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, welche neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von 2 Millionen Franken nach sich ziehen, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der beiden Parlamentskammern bedürfen (qualifiziertes Mehr). Dies stellt die Ausnahme von der Regel dar, wonach die Räte mit der Mehrheit der Stimmen über Ratsgeschäfte entscheiden (Art. 159 Abs. 2 BV).

Die Verfassungsgeber verankerten das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs für Geschäfte ab einer gewissen finanziellen Tragweite 1995 in der aBV.⁶⁶⁶ Die Bestimmung wurde materiell unverändert in die nachgeführte BV übertragen. Sie figurierte von Beginn weg unter dem Begriff „Ausgabenbremse“.⁶⁶⁷

Als Grund für die Statuierung einer Ausgabenbremse im *dauernden* Verfassungsrecht (das Instrument war vorübergehend bereits von 1951–58 und von 1975–79 in Kraft) wurde unter anderem das klaffende strukturelle Ungleichgewicht der Kompetenzen bei Einnahmen und Ausgaben angeführt.⁶⁶⁸ Das Instrument sollte zur Sanierung und zur dauernden Erhaltung eines ausgeglichenen und gesunden Staatshaushaltes beitragen. Die Ausgabenbremse sollte eine einfache Handhabung erhalten, damit sich ihre angestrebten Wirkungen

⁶⁶⁵ GRÜTER/RIEDI, S. 465.

⁶⁶⁶ Der Bundesrat sah in seinem ursprünglichen Vorschlag eine viel weitergehende „Ausgabenbremse“ vor. So sollten bereits ab neuen einmaligen Ausgaben von 10 Millionen Franken und wiederkehrenden von mehr als 1 Million Franken erhöhte Mehrheitserfordernisse gelten. Ausserdem wollte der Bundesrat das qualifizierte Mehr ausdehnen auf Beschlüsse, die einer Verminderung bestehender Einnahmen um mehr als 1 Million Franken zur Folge gehabt hätten und ganz generell auf Entscheide der eidgenössischen Räte für Zahlungskredite, welche die Anträge der Finanzkommissionen überstiegen hätten (Botschaft Sanierungsmassnahmen 1993, S. 349).

⁶⁶⁷ VON WYSS, St. Galler Kommentar, N 11 zu Art. 159 BV.

⁶⁶⁸ Botschaft Sanierungsmassnahmen 1993, S. 301.

richtig entfalten könnten und ein erneutes Abdriften in die Schuldenwirtschaft verhindert würde.⁶⁶⁹ Sie sorgt insgesamt dafür, dass bedeutende Ausgabenbeschlüsse ein demokratisch breiter abgestütztes Fundament erhalten.

Das dritte und jüngste Instrument zum Abbau des Kompetenzungleichgewichts stellt die Schuldenbremse dar. Die Schuldenbremse bindet die Ausgaben in grundsätzlicher Weise an die Höhe der Einnahmen und koppelt diese beiden finanziellen Einwirkungsarten des Staates aneinander.⁶⁷⁰ Der Souverän bestimmt über die Einnahmenausgestaltung in der BV und legt damit mittelbar die höchstzulässigen Ausgaben fest. In praktischer Hinsicht kommen wohl die auf Verfassungsstufe festgesetzten Höchstsätze der Steuerarten für die Steuerung dieses Ausgabenplafonds prioritär infrage. Die Schuldenbremse dient insgesamt betrachtet als weitreichendstes Instrument zum Abbau der Kompetenzinkongruenz und stärkt insofern den Charakter von Volk und Ständen als Finanzkontrollorgan im Bundesstaat. Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion bildet einerseits eine hohe Transparenz der Fiskalregel, welche durch ihre Einfachheit sichergestellt werden kann.⁶⁷¹ Andererseits sind explizite Transparenzbestimmungen und die Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips wesentliche Bestandteile der Überwachung und auch der Durchsetzung von Fiskalregeln.⁶⁷²

3.3. Umfassende Kontrolle durch die EFK

Gegenüber dieser Finanzkontrolle i.w.S. ist die Aufsichtsfunktion der EFK eine Finanzkontrolle in einem engeren Sinne. Sie bildet die oberste Rechnungsprüfungsbehörde des Bundes und übt zuhanden von Bundesversammlung und Bundesrat die Finanzaufsicht über die gesamte Bundesverwaltung aus. Die EFK ist unabhängig in der Besorgung ihrer Kontrollaufgaben und vor allem weisungsunabhängig, allerdings ist sie in administrativer Hinsicht dem Eidgenössischen Finanzdepartement zugeordnet.⁶⁷³

Im Schweizer Bundesstaatsrecht ist ein monistisches System der Finanzkontrolle verankert, in dem einer einzigen Behörde die unabhängige Finanzkontrolle obliegt. Im Gegensatz dazu existiert auch das dualistische Modell, wo

⁶⁶⁹ Botschaft Sanierungsmassnahmen 1993, S. 323.

⁶⁷⁰ Dazu [Teil A Kap. 1 Ziff. 2.1](#).

⁶⁷¹ MARTI LOCHER, S. 187 und 209.

⁶⁷² MARTI LOCHER, S. 187–90.

⁶⁷³ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1691. Von einem „Hilfsorgan“ sprechen GRÜTER/RIEDI, S. 473.

über das Finanzgebaren von Parlament und Regierung jeweils separate Systemkontrollstellen wachen.⁶⁷⁴ Die weitgehende Autonomie und singuläre Position verschaffen der EFK den Status eines quasi selbstständigen Aufgabenträgers, der zwischen Regierung und Parlament angesiedelt ist und für beide Gewalten Funktionen wahrnimmt.⁶⁷⁵ Die Stellung des obersten Finanzkontrollorgans hängt stets eng mit der systematischen Einordnung und der Staatskonzeption zusammen und kann – ähnlich der Ausgestaltung der Finanzverfassung als solcher – als ein Spiegelbild oder als Ausfluss der politischen Realität gesehen werden.⁶⁷⁶

Zu bemerken ist, dass die EFK sich eine gewisse Zurückhaltung zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit und ihres Autonomiebereichs auferlegt, in erster Linie auf Fachfragen konzentriert ist und sich einer politischen Wertung der finanzpolitischen Vorgänge möglichst enthält.⁶⁷⁷ Unter diesem Aspekt ist auch die Tatsache zu sehen, dass die EFK im Rahmen der Voranschlagserstellung keine Aufsichtstätigkeit ausübt.⁶⁷⁸ Sie hält sich generell bei beratenden Tätigkeiten zurück, weil diese als eigenständiges Geschäftsmodell dazu führen können, dass das Aufsichtsorgan nicht mehr objektiv prüfen kann.⁶⁷⁹ Der Fokus auf das Prüfgeschäft und die unabhängige Beurteilung von Mittelverwendung der einzelnen Dienststellen sowie der nachmaligen Rechnungslegung macht diese Zurückhaltung nicht nur erforderlich, sondern unabdingbar.

Der Aufgabenkatalog der EFK liegt in Art. 6 FKG begründet. Er umfasst insbesondere die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes (alle Stufen des Vollzugs des Voranschlags) und die Erstellung der Staatsrechnung. Ausserdem amtiert sie als Kontrolleurin der einzelnen Kontrollsysteme in der Bundesverwaltung und übt die Aufsicht darüber aus, wie die Verwaltungseinheiten ihrerseits die Kontrolle über die Kreditbewirtschaftung wahrnehmen. Die EFK hat bei ihrer Aufsicht die Kriterien der Ordnungs- und Rechtmässigkeit anzuwenden. Als weiteres Kriterium und als zusätzlichen Prüfauftrag im Vergleich zu einer

⁶⁷⁴ Vgl. LIENHARD, S. 374.

⁶⁷⁵ Vgl. die Beschreibung vom selbstständigen Aufgabenträger zwischen Exekutive und Legislative für den deutschen Bundesrechnungshof von KLOEPFER, Sp. 868.

⁶⁷⁶ So bezeichnen GRÜTER/RIEDI die EFK in Verbindung mit der Finanzdelegation als „schweizerische Sonderlösung“ und legen gleichzeitig dar, warum die Schaffung eines eigenständigen Rechnungshofes als „vierte Gewalt“ immer wieder in der politischen Diskussion aufgeworfen wurde, deren Verfechter sich jedoch nicht durchsetzen konnten: GRÜTER/RIEDI, S.467–73.

⁶⁷⁷ Vgl. LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 381 und 392.

⁶⁷⁸ GRÜTER/RIEDI, S. 498 f.

⁶⁷⁹ GRÜTER/RIEDI, S. 535.

privatwirtschaftlichen Revisionsstelle wendet sie das Prinzip der Wirtschaftlichkeit an. Sie überprüft, ob der Bund bei der Aufgabenerfüllung seiner Verpflichtung nach sparsamer Ressourcenverwendung nachgekommen ist.⁶⁸⁰ Die Kriterien der Wirtschaftlichkeitsprüfung sind in Art. 5 Abs. 2 FKG detailliert ausgeführt.

Als Kernaufgabe der EFK gilt die Überprüfung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes.⁶⁸¹ Im Rahmen dieses übergeordneten Prüfauftrages kommt der Kontrolle der Staatsrechnung (Art. 6 Bst. b FKG) besondere Bedeutung zu.⁶⁸² Die Staatsrechnung ist die Rechenschaftsablegung der Regierung vor dem politischen Auftraggeber. Sie ist das zentrale Instrument zur kritischen ex-post Betrachtung des Finanzgebarens der Exekutive und der Umsetzung der Vorgaben aus dem Voranschlag. Die EFK prüft bei der Beurteilung der Staatsrechnung die Berechnungen im Zusammenhang mit der Schuldenbremse auf ihre Richtigkeit.⁶⁸³ Von grundlegender Bedeutung ist dabei die Finanzierungsrechnung als Ausgangspunkt für die Überprüfung des Haushalts auf sein Schuldenbremsenkonformität: Die EFK prüft diese Rechnung auf ihre Rechtmässigkeit und stellt Verstösse gegen Gesetz und Verordnung fest.⁶⁸⁴ Sie prüft weiter auch, ob die Vorgaben der Schuldenbremse insgesamt eingehalten worden sind.⁶⁸⁵ Dazu gehören insbesondere die Überprüfung des Konjunkturfaktors, des damit errechneten Ausgabenplafonds und der höchstzulässigen Ausgaben sowie die Bewegungen und Stände von Ausgleichs- und Amortisationskonto. Bedeutung für eine gesetzeskonforme Umsetzung der Schuldenbremse hat ferner die korrekte Zuweisung von Einnahmen und Ausgaben zum ordentlichen und ausserordentlichen Haushalt. Die Überprüfung dieser Faktoren gehört ebenfalls zum Programm der Abschlussprüfung der eidgenössischen Staatsrechnung.

Die EFK misst der Prüfung des Schuldenausweises grosse Bedeutung bei. Dabei konzentriert sie sich auf die ausgewiesenen Bruttoschulden, mit deren Höhe die Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen besser zu erfassen ist als mit den

⁶⁸⁰ GRÜTER/RIEDI, S. 485.

⁶⁸¹ GRÜTER, S. 791.

⁶⁸² Überblick EFK, S. 9.

⁶⁸³ Überblick EFK, S. 9.

⁶⁸⁴ Z.B. Bericht EFK 2019, S. 15.

⁶⁸⁵ GRÜTER, S. 793.

Nettoschulden, da zu deren Errechnung immer auch Fragen im Zusammenhang mit der Bewertung von Aktiven und weitere Unklarheiten auftauchen würden.⁶⁸⁶

Eine wichtige Rolle nimmt neben den politischen Akteuren, welche die Verantwortung für die Verschuldung des Bundes tragen, die EFV ein. Sie erhält nach Art. 60 FHG den Auftrag, die ständige Zahlungsbereitschaft des Bundes sicherzustellen und verfügt gleichzeitig über die Kompetenz, den Finanzierungsbedarf selbstständig – mittels Aufnahmen am Geld- und Kapitalmarkt – zu decken. Die EFK wiederum prüft dieses Schuldenmanagement und die Bundestresorerie bei der Prüfung der Staatsrechnung und mit Hilfe von Sonderprüfungen.⁶⁸⁷

Mit diesem Prüfumfang erhält die EFK umfassenden Überblick über die konkrete Umsetzung des Schuldenbremsenauftrages. Sie stellt mit ihren Berichten die Transparenz über die Einhaltung bzw. Nicht-Einhaltung der Schuldenbremse sicher.⁶⁸⁸ Sie garantiert die Richtigkeit und Vollständigkeit der Grundlagen, aus welchen die Verantwortungsträger Erkenntnisse gewinnen und Konsequenzen ziehen können. Die EFK übt allerdings auch Zurückhaltung. Sie tätigt keine finanzpolitischen Bewertungen über die Verschuldungskennzahlen. Sie beschränkt sich auf die finanzrechtliche und finanzwirtschaftliche Prüfung des Staatshaushaltes und nimmt keine volkswirtschaftliche Einbettung der Ergebnisse vor.⁶⁸⁹

⁶⁸⁶ GRÜTER, S. 793.

⁶⁸⁷ GRÜTER, S. 792.

⁶⁸⁸ VALLENDER/WALDMEIER, Insolvenzprävention, S. 1623.

⁶⁸⁹ GRÜTER, S. 793.

II Durchsetzung kantonaler Fiskalregeln und Aufsicht über Gemeindefinanzen

Auf der Ebene der Kantone stellt sich die Frage, ob innerhalb der unterschiedlichen Ausgestaltung der Fiskalregeln direkte Durchsetzungsmechanismen vorhanden sind oder Ansätze erkennbar, die auf eine rechtliche Durchsetzbarkeit der finanziellen Steuerungsinstrumente zumindest schliessen lassen könnten. Wie in [Teil A Kap. II](#) kann nur eine Auswahl von kantonalrechtlichen Instrumentarien untersucht und dargestellt werden.

Im Bereich der kommunalen Fiskalregeln sind jene Konstellationen von Interesse, wo die finanzielle Steuerung der Gemeinde ein Tor für rechtsschutzähnliche Verfahren offenhält oder wo im Bereich der Behördenaufsicht durch einen Bezirk und den Kanton präventive oder repressive Mittel zur Behebung von Missachtungen der Fiskalregeln bereitstehen.

Im kantonalen Finanzhaushaltsrecht ist der gerichtliche Rechtsschutz weitgehend inexistent.⁶⁹⁰ Umso wichtiger ist eine Übersicht über verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Steuerungsmöglichkeiten, angemessene demokratische Kontrollinstrumente und klare, stringente Vorschriften zur Umsetzung finanzieller Strategien und zur Durchsetzung von kantonalen Fiskalregeln.

1. Ausgangspunkt: Kantonale Finanzautonomie

Art. 47 Abs. 2 BV garantiert die Finanzautonomie der Kantone. Sie ist zentral für die Wahrung ihrer Eigenständigkeit, werden doch sowohl Handlungsfähigkeit als auch Politik überhaupt faktisch von den zur Verfügung stehenden Mitteln bestimmt. Die Finanzautonomie berechtigt die Kantone, selber über die Verwendung ihrer finanziellen Mittel zu entscheiden und eine eigene Finanzpolitik zu betreiben.⁶⁹¹

Die Finanzautonomie der Kantone umfasst daneben auch die Festlegung des Grades öffentlicher Verschuldung.⁶⁹² Es fehlt somit an einer verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage des Bundes, die kantonale Verschuldung zu beschränken. Die weitgehende Finanzautonomie verhindert im Ergebnis, dass

⁶⁹⁰ Vgl. BOLZ/BLASER, S. 195.

⁶⁹¹ EGLI, St. Galler Kommentar, N 22 f. zu Art. 47 BV.

⁶⁹² SCHWEIZER/MÜLLER, St. Galler Kommentar, N 22 zu Art. 52 BV.

der Bund den Kantonen Fiskalregeln auferlegen kann. Die Kantone sind aber gleichzeitig frei, sich selber einer Regelbindung zu unterwerfen und allfällige Durchsetzungsmechanismen auszugestalten.⁶⁹³

Obwohl dies auf den ersten Blick trivial erscheint, ist für den Finanzhaushalt in den Kantonen charakteristisch, dass für diese Staatsebene keine Aufsicht durch ein weiteres Gemeinwesen gegeben ist. Dies steht im prinzipiellen Unterschied zu den Gemeinden, welche einerseits einer Verbandsaufsicht und andererseits der Organaufsicht unterliegen. Gleich wie in den Kantonen ist auch im Bund bloss das Parlament (bzw. dessen Kommissionen und Delegationen) und die EFK für die Aufsicht über das Finanzgebaren des Staates verantwortlich. Letztere führt unabhängige Prüfungen durch; sie nimmt die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Bundesrechnung unter die Lupe und prüft, ob sie den Bestimmungen der Bundesverfassung zur Schuldenbremse und des FHG zum Finanzgebaren entspricht.⁶⁹⁴ Mitunter fokussiert sie sich auch auf (finanz-)technische Aspekte. Eine Überprüfung der politischen Opportunität von finanzpolitischen Entscheiden können und dürfen sie jedoch nicht vornehmen.⁶⁹⁵ Auch wenn einige Kantone neben den Finanzkontrollbehörden zusätzliche Institutionen geschaffen haben, denen eine umfassendere Prüfungsbefugnis zusteht (wie die Wirtschaftlichkeit des Finanzhaushaltes), hat (noch) kein Kanton weitergehend autonome Finanzbehörden oder beispielsweise einen Fiskalrat institutionalisiert.⁶⁹⁶

2. Durchsetzung der kantonalen Fiskalregeln

Zur Vermeidung von strukturellen Defiziten kann ein Gemeinwesen materielle oder verfahrensmässige Vorschriften aufstellen, die mit entsprechenden Regelungen der Entscheidungsfindung verknüpft werden. Die wichtigsten und dauerhaftesten Regeln und Grundsätze sollten möglichst auf der höchsten Stufe einer Rechtsordnung (d.h. Verfassungsstufe) verankert und also mit den höchsten Konsensanforderungen verbunden werden. Grundsätzlich gilt: „Für die Gesellschaft zentrale Normen und Grundsätze werden umso stabiler sein, je grösser das Zustimmungserfordernis für ihre Abänderung ist.“⁶⁹⁷ Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass auf Verfassungsstufe der Abstraktionsgrad

⁶⁹³ MARTI LOCHER, S. 101.

⁶⁹⁴ Bericht EFK 2019, S. 16.

⁶⁹⁵ BUSER, S. 191.

⁶⁹⁶ MARTI LOCHER, S. 187.

⁶⁹⁷ VALLENDER/WALDMEIER, Insolvenzprävention, S. 1602.

sehr hoch ist und eine offene Formulierung gewählt werden muss. Der grösste Nachteil der offenen Formulierung besteht jedoch darin, dass sie einfacher umgangen werden kann.⁶⁹⁸

Deshalb sind als Durchsetzungsregeln im Bereich der Fiskalregeln von Kantonen und Gemeinden weitestgehend gesetzlich normierte Sanktionsmechanismen vorgesehen, die bei Abweichungen von den institutionellen Mechanismen zur praktischen Anwendung gelangen. Die Aufsicht über die Einhaltung dieser Bestimmungen obliegt den ordentlichen (Ober-)Aufsichtsorganen.⁶⁹⁹

Neben den Ausgaben- und Voranschlagsreferenden, die nicht als eigentliche Durchsetzungsinstrumente für Fiskalregeln taugen, sind – trotz der vorne erwähnten weitgehenden Absenz solcher rechtlichen Instrumente – Beispiele für Mechanismen und Einzelwerkzeuge zur Durchsetzung finanzieller Steuerungsgrundlagen aufzuzählen.

2.1. Bundesrechtliche Vorgaben

Grundsätzlicher Natur und für die Ebene der Kantone und Gemeinden ebenso verbindlich sind die aus der Bundesverfassung fliessenden Regeln zur Stimmfreiheit. Nach Art. 34 Abs. 2 BV haben die Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jede Stimmberechtigte ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen kann.⁷⁰⁰ Dieser Grundsatz kann vor allem in Verfahren, in denen die Durchsetzung von Fiskalregeln im Zusammenhang mit (politischen) Entscheiden steht (z.B. Budgetgenehmigungen an einer Gemeindeversammlung oder Entscheide der Stimmbürgerschaft in finanziellen Belangen des Kantons), Wirkung zeitigen.

Unter den Geltungsbereich von Art. 34 Abs. 2 BV fällt auch der Schutz vor Verletzung der Einheit der Materie. Dieser manifestiert sich darin, dass sich das Abstimmungsgeschäft auf eine einzige politische Frage reduzieren lassen muss. Es gilt ein Koppelungsverbot. Der Grundsatz verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberech-

⁶⁹⁸ MARTI LOCHER, S. 209.

⁶⁹⁹ MARTI LOCHER, S. 191.

⁷⁰⁰ BGE 131 I 442 ff. (447), E 3.1.

tigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt.⁷⁰¹ Es ist verboten, den Stimmberechtigten Sachfragen vorzulegen, die keinen ausreichenden Sachzusammenhang haben.⁷⁰² Den Behörden wird bei der Beurteilung des Sachzusammenhangs ein weiterer Spielraum eingeräumt.⁷⁰³ Die Praxis des Bundesgerichts legt an die Beurteilung der Sachkriterien einen milden Massstab an. Es führt aus, dass sich der Begriff des sachlichen Zusammenhangs schwerlich generell festlegen lasse und es auf die wertende Gewichtung der Umstände im Einzelfall ankomme.⁷⁰⁴ Die Einheit der Materie gilt als gewahrt, wenn die Elemente einer Vorlage innerhalb eines thematischen Rahmens liegen, wenn sie ein einheitliches Ziel verfolgen oder in einer plausiblen Zweck-Mittel-Relation stehen.⁷⁰⁵ Sind diese Voraussetzungen erfüllt, besteht kein Anspruch auf die gesonderte Abstimmung über einzelne Teile einer Vorlage.⁷⁰⁶ Die Einheit der Materie wird hingegen verletzt, wenn „der Zusammenhang unter den Regelungselementen einer Vorlage künstlich erscheint oder gar rein abstimmungstaktisch motiviert ist.“⁷⁰⁷ Wie auf Bundesebene vorgesehen (Art. 75 Abs. 1 BPR) sind auch in den meisten Kantonen Initiativvorlagen, welche die Einheit der Materie verletzen, für ganz oder teilweise ungültig zu erklären.⁷⁰⁸ Beschwerden gegen kantonale Wahlen und Abstimmungen können nach Ausschöpfung der kantonalen Rechtsmittel vor das Bundesgericht gebracht werden (Art. 82 Bst. c BGG). Als letzte kantonale Instanz und somit Vorinstanz des Bundesgerichts muss auch in Stimmrechtsachen ein Gericht fungieren; als Ausnahme von diesem Erfordernis gilt die direkte Anfechtung von Akten des Kantonsparlaments oder der Kantonsregierung (Art. 88 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG).

Nachdem Sachvorlagen grundsätzlich einzeln unterbreitet werden müssen, ist bei Kreditvorlagen die Zusammenführung von Ausgaben, die keinem gemeinsamen Zweck dienen, verboten. Gleichzeitig dürfen Ausgabenbeschlüsse nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum

⁷⁰¹ Urteil des BGer 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020, in ZBl 2020, S. 664 ff. (666), E. 2.2.

⁷⁰² TSCHANNEN, Bakomm BV, N 41 f. zu Art. 34 BV.

⁷⁰³ STEINMANN, St. Galler Kommentar, N 23 zu Art. 34 BV. Das Bundesgericht selbst spricht von einem „gewissen Ermessen“: Urteil des BGer vom 30. September 1987, I. Öffentlichrechtliche Abteilung, in: ZBl 1988, S. 447 ff. (461), E. 3b)cc.

⁷⁰⁴ Urteil des BGer 1P.143/1994 vom 18. August 1994, I. Öffentlichrechtliche Abteilung, in: ZBl 10/1995, S. 470 ff. (472), E. 4a/cc.

⁷⁰⁵ TSCHANNEN, Bakomm BV, N 42 zu Art. 34 BV.

⁷⁰⁶ BGE 113 Ia 46 ff. (53), E. 4a.

⁷⁰⁷ TSCHANNEN, Bakomm BV, N 42 zu Art. 34 BV.

⁷⁰⁸ ZEN-RUFFINEN, S. 352 f.

nicht unterstehen, damit der betreffende Gegenstand auf diese Weise dem Referendum entzogen wird.⁷⁰⁹ Voraussetzung für eine Unterteilung und eine dadurch erfolgte Zuständigkeitsverschiebung bei der Frage der Referendumsfähigkeit sind sachliche Gründe, wie sie insbesondere in der grossen zeitlichen Distanz zwischen den Etappen besteht oder wenn die einzelnen Etappen in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Einheiten darstellen.⁷¹⁰

Auf der anderen Seite kann die Frage der Einheit der Materie auch im Zusammenhang mit Normen zur Einnahmenbeschaffung eine Rolle spielen. Bei der Verknüpfung von Steuerfussfestsetzungen insbesondere, sanktioniert das Bundesgericht gesetzlich vorgenommene Steuerfussverknüpfungen unterschiedlicher Ebenen eines Gemeinwesens ausdrücklich, sofern ein nachvollziehbarer, sachlich begründeter Konnex zwischen den einzelnen Teilen der Vorlage besteht. Dazu trägt auch ein (rein) fiskalischer Konnex bzw. monetärer Zusammenhang bei, indem beispielsweise zeitlich beschränkt ein Steuerfussabtausch zwischen verschiedenen Staatsebenen vorgenommen wird. Eine integrierte Verknüpfung zwischen diesem konkreten Instrument und einer damit verhängten, neuartigen Aufgabenverteilung zwischen den betroffenen Staatsebenen, weist denn auch einen ausreichenden Sachzusammenhang auf.⁷¹¹

Endlich sind Finanzvorlagen ganz generell auf ihre Kompatibilität mit dem Gebot der Einheit der Materie zu überprüfen, wenn man nicht Gefahr laufen will, dass diese bei einer Verletzung des Gebots im schlimmsten Fall kassiert werden und ihre Wiederholung anzuordnen ist.⁷¹² Grundsätzlich wird dem Gesetzgeber allerdings ein angemessener Gestaltungsspielraum eingeräumt, um eine effiziente Regelung zu ermöglichen.⁷¹³ Dies dürfte denn auch für jene Fälle gelten, in denen ein sachlicher Zusammenhang mit der Durchsetzung von Fiskalregeln herzustellen ist.

⁷⁰⁹ Urteil des BGer 1P.123/2002 vom 25. Juni 2003, in ZBI 2004, S. 253 ff. (254), E. 3.1.

⁷¹⁰ Vgl. Urteil des BGer 1P.123/2002 vom 25. Juni 2003, in ZBI 2004, S. 253 ff. (254), E. 3.1.

⁷¹¹ Urteil des BGer 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020, in ZBI 2020, S. 664 ff. (669 f.), E. 2.7 f.

⁷¹² Differenziert und mit Hinweisen zu den Folgen einer festgestellten Rechtsverletzung: TSCHANNEN, BaKomm BV, N 54 zu Art. 34 BV.

⁷¹³ Urteil des BGer 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020, in ZBI 2020, S. 664 ff. (671), E. 2.8.

2.2. Durchsetzungsmöglichkeiten in der kantonalen Verfassungsgerichtbarkeit

2.2.1. Begriff

Die kantonale Verfassungsgerichtbarkeit definiert sich allgemein als justizförmiges Kontrollverfahren der Verfassungsmässigkeit kantonaler Erlasse und Verfügungen (bzw. Entscheide) durch kantonale Organe.⁷¹⁴ Soweit die kantonale Instanz bei der akzessorischen oder abstrakten Normenkontrolle der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zum Durchbruch verhilft, nimmt sie zwar Aufgaben eines Verfassungsgerichtes wahr; gleichzeitig hilft ein derart weit gefasster Begriff nicht zur Eingrenzung der hier zu erörternden Problematik und würde insbesondere auch auf dem Feld der Durchsetzung von Fiskalregeln nicht zu einem Erkenntnisgewinn führen. Es gilt von einem engeren Begriff der kantonalen Verfassungsgerichtbarkeit auszugehen, wonach von eigentlicher kantonaler Verfassungsgerichtsbarkeit nur dann die Rede sein kann, wenn kantonales Verfassungsrecht oder Bundesverfassungsrecht selbst die Schutz- und Kontrollnorm bildet. Die kantonale Instanz hat kantonale Erlasse direkt auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsbestimmungen zu prüfen. Bei der akzessorischen Normenkontrolle im Besonderen wendet ein kantonales Verwaltungsgericht (oder die Regierung) nur dann Verfassungsgerichtsbarkeit nach dieser Definition an, wenn die Verfassung des Bundes oder des Kantons den Prüfmassstab bildet.⁷¹⁵

2.2.2. Voraussetzungen einer Überprüfung

Auch wenn eine kantonale Fiskalregel auf einer Verfassungsgrundlage fusst und normative Geltung beansprucht, beruht die effektive Befolgung und Umsetzung auf der allgemeinen Akzeptanz der Regel.⁷¹⁶ Sofern ein Verfassungsgericht vorhanden ist, kann es allfälligen Verfassungsbrüchen von Regierung und Parlament nur dann entgegentreten, wenn individuelle Rechtspositionen betroffen sind.⁷¹⁷ Gleichzeitig ist für die kantonale Ebene – sofern nicht Bundesrecht verletzt wurde – keine Sanktionierung aufgrund der bundesrechtlichen Verfassungsgerichtbarkeit möglich (Art. 189 Abs. 1 BV).⁷¹⁸ Die Überprüfung von

⁷¹⁴ AUER, La jurisdiction, S. 296 f.

⁷¹⁵ KÄLIN, S. 234 f.

⁷¹⁶ Vgl. BUSER, N 44.

⁷¹⁷ STAUFFER, Instrumente, S. 226 f.

⁷¹⁸ MARTI LOCHER, S. 193.

kantonalen Hoheitsakten auf die Vereinbarkeit mit kantonalem Verfassungsrecht richtet sich nach kantonalem Staatsrecht.⁷¹⁹ In den Kantonen Nidwalden, Graubünden, Waadt und Jura ist eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit gewährleistet.⁷²⁰ In diesen Kantonen können Gesetze neben der konkreten auch in einer abstrakten Normenkontrolle auf ihre Vereinbarkeit mit der Kantonsverfassung und übergeordnetem (Bundes-)Recht überprüft werden.⁷²¹ Exemplarisch sind die Chancen zur Durchsetzung von kantonalen Fiskalregeln in den erwähnten Kantonen mit (umfassender) Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Justizweg zu erörtern.

2.2.3. Kanton Graubünden

In der Kantonsverfassung des Kantons Graubünden findet die kantonale Verfassungsgerichtsbarkeit in Artikel 55 ihren Niederschlag. Demnach beurteilt das Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht insbesondere Beschwerden wegen der Verletzung von verfassungsmässigen und politischen Rechten (Art. 55 Abs. 2 Ziff. 1 KV-GR). Die fraglichen „Gesetze und Verordnungen“ können sowohl unmittelbar als auch im Anwendungsfall überprüft werden (Art. 55 Abs. 3 KV-GR).

Zwei Kriterien lassen sich demnach bereits aus dem Verfassungstext ableiten, nach denen eine justizielle Überprüfung von Finanzentscheiden eingeschränkt bzw. verunmöglicht wird. Einerseits kann mit der Beschwerde nämlich nicht die Verletzung irgendwelcher Bestimmungen der Kantons- und der Bundesverfassung gerügt werden, sondern nur die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, die dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern sollen. Hierbei stehen die in der Verfassung garantierten Grundrechte der Rechtsgleichheit, der Schutz vor Willkür, die Eigentumsgarantie, der Anspruch auf rechtliches Gehör und der Schutz vor unzulässiger Einschränkung von Grundrechten im Vordergrund.⁷²² Obwohl unter diesem Gesichtspunkt zumindest eine inzidente Überprüfung von Fiskalregeln noch als denkbar erscheint, kappt der Verfassungstext zu den überprüfbaren Anfechtungsobjekten diese Möglichkeit von vorneherein: Die Beschwerde richtet sich nämlich andererseits nur gegen kommunale und kantonale Erlasse und Entscheide. Wenngleich – über den engen Wortlaut von Art. 55 Abs. 3 KV-GR hinausge-

⁷¹⁹ TSCHANNEN, S. 192.

⁷²⁰ AUER, Les cantons, S. 397.

⁷²¹ BUSER, N 513.

⁷²² SCHMID, Kommentar KV-GR, N 49 f. zu Art. 55 KV-GR.

hend – auch Einzelentscheide darunter subsumiert werden können⁷²³, reicht dieser Kreis von Anfechtungsobjekten nicht aus, um jenen kantonalen „Erlass“ einer Überprüfung zu unterziehen, der vornehmlich dazu geeignet ist, eine Fiskalregel zu verletzen: Das kantonale Budget ist kein Rechtssatz und keine Verfügung und mithin nicht anfechtbar als Erlass im Sinne der Bestimmung über die Verfassungsgerichtbarkeit.⁷²⁴

2.2.4. Kanton Jura

Wie sehen die Überprüfungsmöglichkeiten in einem Kanton aus, der ein Verfassungsgerichtssystem kennt, in dem auch bereits vor Inkrafttreten von Gesetzen diese durch Bürger oder bestimmte Behörden zur Überprüfung vorgebracht werden können? Der Kanton Jura wendet dieses für die Schweiz – in seiner Eindeutigkeit⁷²⁵ – singuläre System an. Diese spezifische Art und Weise der Verfassungsgerichtsbarkeit lehnt sich stark an das deutsche Grundgesetz an.⁷²⁶ Gemäss Art. 104 Abs. 1 KV-JU hat die Prüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmässigkeit vor deren Inkrafttreten zu erfolgen. Demgemäss kann im Kanton Jura grundsätzlich kein Gesetz vor Ablauf der Beschwerdefrist für die Verfassungsgerichtsbeschwerde in Kraft treten.⁷²⁷

Zusätzlich beurteilt das Verfassungsgericht nach Art. 104 Abs. 2 Bst. a KV-JU unter anderem Streitigkeiten über die Rechtmässigkeit kantonaler und kommunaler Dekrete, Beschlüsse, Verordnungen und Reglemente („décrets, arrêtés, ordonnances et règlements“). Als erstellt zu erachten ist, dass ein Finanzhaushaltsgesetz und seine Ausführungsnormen auf die Verfassungskonformität zur übergeordneten Fiskalregel überprüft werden können und zwar nach Art. 104 Abs. 1 KV-JU auch präventiv. Allerdings bleibt im Kanton Jura ebenfalls die Frage nach der Überprüfbarkeit des Kantonsbudgets – und damit der effektiv zur Anwendung gebrachten Fiskalpolitik – auf übergeordnetes Finanzrecht das „pièce de résistance“. Immerhin fasst die Kantonsverfassung in Art. 104 Abs. 2 KV-JU den Kreis überprüfbarer Anfechtungsobjekte im Ver-

⁷²³ SCHMID, Kommentar KV-GR, N 46 f. zu Art. 55 KV-GR.

⁷²⁴ VON RECHENBERG, Kommentar KV-GR, N 12 zu Art. 35 KV-GR. Der Autor verweist in seiner Kommentarstelle auf die Kommentierung zur aargauischen Kantonsverfassung, wo vom Budget als „Entscheid eigener Art“ ausgegangen wird (vgl. hierzu: EICHENBERGER, Kommentar KV-AG, N 9 und 11 zu § 81 KV-AG).

⁷²⁵ Ein unter Umständen präventives Normenkontrollverfahren kennt auch der Kanton Waadt: AUER, Staatsrecht, N 1543.

⁷²⁶ KÄLIN, S. 239.

⁷²⁷ AUER, Staatsrecht, N 1537.

gleich zur bündnerischen Bestimmung weiter. So sind namentlich sämtliche Dekrete und Beschlüsse einer Überprüfung zugänglich. Trotzdem kommt auch dem jurassischen Voranschlag nach Auslegung des Gesetzestexts und Hinziehen der kantonal höchstrichterlichen Rechtsprechung weder die Wirkung eines gesetzmässigen Erlasses zu, noch ist dem Budget ein verpflichtender Entscheidcharakter zuzusprechen.⁷²⁸ Demgemäss dürfte ein allfälliges Prüfbegehren an dieser Eintretensvoraussetzung scheitern.

Schliesslich bleibt für den Kanton Jura darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 125 KV-JU jedes Gesetzesvorhaben („tout projet de loi, décret ou arrêté“), das mit Ausgaben verbunden sein wird, mit einem Finanzierungsplan ausgestattet sein muss. Dem Gesetzgeber oder der erlassenden Behörde soll damit ein Hinweis auf die finanziellen Folgen der spezifischen Regulierungstätigkeit gegeben werden. Bei entsprechender Anwendung und vorgängiger Prüfung wäre ihnen damit ein weiteres (Informations-)Instrument zur Steuerung der Staatsausgaben und der Einhaltung der Fiskalregel in die Hand gegeben, das allerdings wiederum nicht justiziell, sondern politisch einzusetzen ist. Eine weitere (politische) Besonderheit im Zusammenhang mit der Durchsetzung von kantonalen Fiskalregeln besteht im Kanton Jura darin, dass ein mit der kantonalen Schuldenbremse nicht konformes Budget⁷²⁹ dem obligatorischen Referendum unterstellt und mithin dem Volk zur Prüfung vorgelegt wird. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass der nicht konforme Voranschlag nicht von mindestens zwei Dritteln der Parlamentsmitglieder „sanktioniert“ wurde oder dass eben diese Sanktionierung bereits zum zweiten Jahr in Folge stattfindet (Art. 123a Abs. 4 KV-JU).

2.2.5. Kanton Nidwalden

Eine relativ enge Auswahl an überprüfbaren Objekten auf ihre kantonale Verfassungsmässigkeit wiederum nimmt auch die Kantonsverfassung des Kantons Nidwalden vor: Nach Art. 69 Abs. 2 Ziff. 2 KV-NW entscheidet das kantonale Verfassungsgericht Streitigkeiten über die Rechtmässigkeit von Gesetzen und

⁷²⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle vom 19. März 2015, CST 1/2015, E. 4.3.2.: „Le budget n'ayant pas force de loi ni caractère décisionnel contraignant [...]“.

⁷²⁹ Die verfassungsmässige Schuldenbremse des Kantons Jura sieht in Art. 123a Abs. 1 vor, dass der kantonale Voranschlag einen Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent oder höher aufweisen muss. Besteht ein Bilanzfehlbetrag oder ist die kantonale Bruttoschuld 1.5-mal höher als der für die Steuereinnahmen budgetierte Betrag, muss der Selbstfinanzierungsgrad sogar 100 Prozent betragen (Art. 123a Abs. 2 KV-JU).

Verordnungen des Kantons, der Gemeinden und Korporationen. Es bestehen also auch in diesem Kanton mit umfassender Verfassungsgerichtsbarkeit keine Anhaltspunkte für die Überprüfbarkeit des kantonalen Voranschlags.

2.2.6. Kanton Waadt

Im Kanton Waadt nimmt eine Abteilung des Kantonsgerichts seine Aufgabe als kantonales Verfassungsgericht wahr (Art. 136 Abs. 1 KV-VD). Im Rahmen der kantonalen Verfassungsgerichtsbarkeit überprüft es dabei die Übereinstimmung (sämtlicher) kantonalen Vorschriften mit übergeordnetem Recht.⁷³⁰ Wenngleich der Verfassungstext in Bezug auf mögliche Anfechtungsobjekte tendenziell offen gehalten ist („des normes“), konkretisiert das Gesetz über die Verfassungsgerichtsbarkeit (Loi sur la juridiction constitutionnelle; LJC) den Kreis der überprüfbaren Rechtssätze enger: Nach Art. 3 LJC-VD sind vor dem Verfassungsgericht sämtliche Rechtsakte der kantonalen Behörden („des actes adoptés par des autorités cantonales“), die rechtliche Regelungen enthalten („contenant des règles de droit“), auf ihre Konformität mit übergeordnetem Recht überprüfbar. Zwar werden weder die kommunalen noch das kantonale Budget von der Normenkontrolle explizit ausgeschlossen (wie dies Art. 4 LJC für kommunale Richtpläne sowie für den kantonalen Richtplan und darauf basierende Reglemente und Entscheidungen festschreibt). Trotzdem kann gestützt auf die gesetzlichen Bestimmungen kaum davon ausgegangen werden, dass der Voranschlag unter Erlasse bzw. Akte mit rechtlichem Regelungsinhalt zu subsumieren ist.

Trotz der m.E. auch im Kanton Waadt demnach ausgeschlossenen direkten Überprüfung des Voranschlags auf seine Fiskalregelkonformität, bleibt darauf hinzuweisen, dass einerseits zumindest sämtliche Akte mit rechtlichem Regelungsinhalt auf ihre Verfassungskonformität überprüfbar sind. Es wäre demgemäss einfach möglich, beispielsweise Teile des Voranschlags, die diesem Kriterium entsprechen würden, einer Überprüfung zu unterziehen. Ganz ausnahmsweise könnte dieser Fall dann eintreten, wenn in einzelnen Ausgabenpositionen, denen die Qualität als eigenständiger Ausgabenbeschluss zukommt, eine individuell-konkrete hoheitliche Anordnung (als eine Anordnung mit rechtlichem Regelungsinhalt) erblickt werden kann. Diesfalls dürfte einer Überprüfung mit dem übergeordneten Recht nichts im Wege stehen. Offen

⁷³⁰ BUSER, N 513; im französischen Verfassungstext heisst es in Art. 136 Abs. 2 Bst. a KV-VD: „Elle [la Cour constitutionnelle] contrôle [...] la conformité des normes cantonale au droit supérieur [...]“

bliebe, ob dannzumal der Voranschlag als Ganzer zur Überprüfung gelangen kann⁷³¹ und ob eine Überprüfung der Fiskalregelkonformität i.e.S. angemessen wäre.

Weiter und andererseits könnte die spezifische Haushaltssanierungsregel des Kantons Waadt⁷³² dazu führen, dass über die Frage eines zwingenden Sanierungsvorschlages das Verfassungsgericht angerufen und die Fiskalregelkonformität zumindest eines abgeschlossenen Haushaltsjahres justiziell entschieden werden könnte. Die Fiskalregel des Kantons Waadt verlangt in Art. 165 Abs. 1 KV-VD nämlich von den Kantonsbehörden das Ergreifen von Sanierungsmassnahmen, wenn in der letzten Rechnungsperiode die Einnahmen die Aufwendungen (vor Abschreibungen) nicht decken konnten. Sind für diese Sanierungsmassnahmen Gesetzesänderungen vonnöten bzw. schlagen die kantonalen Behörden zum mittelfristigen Ausgleich des Staatshaushaltes solche vor, so gilt für diese das obligatorische Referendum in Verbindung mit der alternativen, aber zwingenden Wahlmöglichkeit einer äquivalenten Steuersatzerhöhung der Kantonssteuer (Art. 165 Abs. 2 KV-VD). In einem solchen Fall müsste m.E. – zumindest gegen die Abstimmungsvorlage an sich wegen einer allfälligen Verletzung der politischen Rechte – Beschwerde geführt werden können.⁷³³ Als Rügegrund könnte sodann vorgebracht werden, dass die Finanzrechnung des Kantons nicht übergeordnetem Recht entspreche und daraus nicht gerechtfertigte Sanierungsmassnahmen erwachsen seien, die zu einer individuellen Beschwer (Abbau von konkreten und individualisierbaren staatlichen Leistungen oder steuerliche Mehrbelastung) führen würden.

⁷³¹ Wie oben erläutert (vgl. vorn [Teil B Kap. I Ziff. 2.3.](#)) wäre (wohl auch auf kantonaler Ebene) ein selbständiger Ausgabenbeschluss im Voranschlag als singulärer Entscheid zu behandeln und würde kaum dazu führen können, das gesamte Budget einer Anfechtung zuzuführen.

⁷³² Zur Beschreibung der Haushaltssanierungsregel siehe [Teil A Kap. II Ziff. 3.3.](#)

⁷³³ Nach Art. 95 Bst. d BGG können im Verfahren vor Bundesgericht kantonale Bestimmungen über Volksabstimmungen angefochten werden. Im Falle der Anfechtung eines kantonalen Entscheides in diesem Bereich der politischen Recht kann die Verletzung irgendeiner kantonalen Verfassungs-, Gesetzes- oder Ordnungsbestimmung geltend gemacht werden, sofern diese Verletzung einen engen Bezug zum Stimmrecht oder zur Ausübung der politischen Rechte aufweist: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1979. Die Legitimation zur Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht wird für Stimmrechtssachen zudem weiter umschrieben: Das Beschwerderecht steht jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG).

2.3. Finanzaufsicht auf kantonaler Ebene

Nachdem die Durchsetzung von kantonalen Schuldenbremsen vollständig der Organisationsautonomie der Kantone unterliegt und eine justizielle Kontrolle von Voranschlägen bzw. Staatsrechnungen auf ihre Fiskalregelkonformität nur ganz ausnahmsweise möglich scheint, sind die weiteren von den Kantonen gewählten Grundlagen und Praktiken zur Umsetzung ihrer Fiskalregeln – sowie allfällige Anknüpfungspunkte zu einer Durchsetzung auf dem Rechtsweg – zu umreissen.

2.3.1. Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Finanzaufsicht der Kantone ist auf das Finanzgebaren der kantonalen Staatsebene ausgerichtet. Gleich wie die Kompetenz zur Gestaltung der Finanzen und der Finanzordnung ist auch die Finanzaufsicht der jeweiligen Ebene zugeordnet.⁷³⁴ Die eidgenössischen Finanzaufsichtsbehörden (insbesondere die EFK) beurteilt die Tätigkeit der kantonalen Finanzkontrollen nicht. Die Finanzaufsicht ist keine Verbundaufgabe.⁷³⁵ Aufgrund der Finanzautonomie fällt es den Kantonen selbst zu, die Finanzaufsicht über den kantonalen Finanzhaushalt zu organisieren.⁷³⁶

Abgesehen von der Befugnis der EFK, bei den Kantonen Prüfungen über die Verwendung von finanziellen Zuwendungen des Bundes (Beiträge, Darlehen, Vorschüsse) durchzuführen (Art. 16 Abs. 1 FKG), gibt es eine informelle, gesetzlich nicht normierte Zusammenarbeit der Finanzkontrollbehörden von Kantonen und Bund.⁷³⁷ Darüber hinaus sind die Finanzaufsichtsbehörden der Kantone autonom und an weitergehende Weisungen der EFK nicht gebunden. Die fachliche Unterstützung durch die EFK, gegenseitige Hilfeleistungen sowie hinreichender Informationsaustausch unter Wahrung der Eigenheiten und Zuständigkeiten sind zur Erzielung pragmatischer und effizienter Resultate in den Kontrollaufgaben selbstredend unerlässlich.⁷³⁸

⁷³⁴ GRÜTER/RIEDI, S. 532 f.

⁷³⁵ GRÜTER/RIEDI, S. 532.

⁷³⁶ MARTI LOCHER, S. 192.

⁷³⁷ Die EFK prüft ausserdem (und unter anderem) noch die Berechnungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs nach dem FiLaG sowie die dafür von den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen zur Verfügung gestellten Daten (Art. 6 Bst. j FKG).

⁷³⁸ Vgl. GRÜTER/RIEDI, S. 533.

2.3.2. Unabhängige Finanzkontrollorgane

In allen Kantonen fungiert ein unabhängiges Finanzkontrollorgan und prüft die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung (Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Sparsamkeit, Wirksamkeitskontrolle) sowie die Ordnungsmässigkeit in der Buchführung und Rechnungslegung. Die kantonale Finanzaufsicht erstreckt sich auf die entsprechenden kantonalen Behörden und Gerichte sowie die gesamte kantonale Verwaltung. Ausserdem überwachen die Finanzkontrollorgane auch selbständige Anstalten des Kantons und weitere Personen und Organisationen, denen die Erfüllung kantonaler Aufgaben übertragen worden ist. Das Tätigwerden geschieht im Rahmen des gesetzlichen Auftrags auf eigene Initiative oder auf Antrag der Behörden oder Bürger hin. Die Finanzkontrolle erstattet regelmässig Bericht zuhanden der Regierung, des Parlaments oder einzelnen Amtsstellen; die Berichte sind grundsätzlich auch der Öffentlichkeit zuzuführen. Weiter können die kantonalen Finanzaufsichtsbehörden Beanstandungen vornehmen und Weisungen erlassen, die gerichtlich angefochten werden können.⁷³⁹

Insgesamt setzen die Kantone weitgehend das Modell der Bundesfinanzkontrolle um; die kantonalen Finanzkontrollen sind mithin meistens als verwaltungsunabhängige staatliche Kontrollbehörden ausgestaltet.⁷⁴⁰ Die Unabhängigkeit der Finanzkontrollen wird von den einschlägigen kantonalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen denn auch einhellig unterstrichen.⁷⁴¹ Die Finanzkontrollbehörden sind in ihrer Prüftätigkeit allein dem Gesetz sowie den allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision verpflichtet.⁷⁴² Unterschiede ergeben sich namentlich bei der administrativen Zuordnung und der zuständigen Wahlbehörde. Insbesondere kennen die Kantone Waadt und Genf seit einigen Jahren zusätzlich zu den eigentlichen Finanzkontrollbehörden spezielle Rechnungshöfe als Institutionen eigener Art.⁷⁴³

Mit der konsequenten Unterstellung sämtlicher Träger von öffentlichen Aufgaben unter eine einheitliche und politisch legitimierte Finanzaufsicht, kann der kantonale Gesetzgeber die Positionierung der Finanzkontrolle stärken.⁷⁴⁴ Eine unabhängige und weisungsungebundene Finanzkontrollbehörde ist so-

⁷³⁹ Z.G. AUER, Staatsrecht, N 1239.

⁷⁴⁰ GRÜTER/RIEDI, S. 466.

⁷⁴¹ AUER, Staatsrecht, N 1241.

⁷⁴² So z.B. § 129 KV-ZH und § 1 Abs. 3 FKG-ZH.

⁷⁴³ Vgl. vorn [Teil A Kap. II Ziff. 3.3.](#)

⁷⁴⁴ Bericht Finanzkontrolle Zürich 2019, S. 5.

dann verpflichtet, sicherzustellen, dass die durch die Verwaltung zu erledigenden sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, wirksam, gemäss den berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden. Die Finanzkontrolle liefert demnach eine unabhängige und objektive Berichterstattung über den verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Dies bewirkt mittels Beurteilung der finanzrelevanten Prozesse, der internen Kontrollen und des Risikomanagements sowie der Rechenschaftsablage einen stetigen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz, der Effektivität und der Beherrschung der Risiken.⁷⁴⁵

2.3.3. Arten und Übersicht der Durchsetzungsmechanismen

Demzufolge spricht im heutigen System wenig für das Vorhandensein von Durchsetzungsmechanismen ausserhalb der rein finanztechnischen Aufsicht bzw. der politischen Obergewalt. Damit ist die Durchsetzung der kantonalen Fiskalregeln jedoch nicht in jedem Fall sichergestellt.⁷⁴⁶ Für das Einhalten und die Durchsetzung der finanzpolitischen Beschränkungsregeln sind die vielfach vorhandenen prozeduralen Regeln entscheidend, die von den Kantonen mit den numerisch ausgestalteten Schuldenbremsbestimmungen verknüpft werden. Eine Mehrheit der prozeduralen Regeln beschränkt dabei die Kompetenzen der Regierung bzw. des Parlaments. Eine Minderheit von drei Kantonen sieht in ihren prozeduralen Regeln die Beschränkung von Kompetenzen des Volkes vor.⁷⁴⁷

Die Beschränkung der Exekutive erfolgt in den meisten Fällen über eine (positive) Auftragserteilung an die Regierung, Massnahmen zur finanzpolitischen Zielerreichung zu ergreifen. Sind bei dieser expliziten Pflicht zur Massnahmengreifung Änderungen auf der Gesetzesstufe notwendig, ist selbstredend das Parlament ebenfalls in diesen Prozess einzubeziehen.

Die prozeduralen Bestimmungen zur Durchsetzung von Fiskalregeln, welche eine Beschränkung der parlamentarischen Kompetenzen vorsehen, sind von unterschiedlicher Intensität. Die Regel des Kantons Freiburg⁷⁴⁸ ist demgemäss die stärkste, da sie der kantonalen Exekutive gegenüber einem Einnahmenkür-

⁷⁴⁵ Bericht Finanzkontrolle Zürich 2019, S. 7.

⁷⁴⁶ MARTI LOCHER, S. 191 f.

⁷⁴⁷ Die nachfolgende Zusammenstellung ist angelehnt an die Übersicht aus MARTI LOCHER, S. 194–200.

⁷⁴⁸ Vgl. vorn [Teil A Kap. II Ziff. 3.2.](#)

zungsantrag des Grossen Rates ein Vetorecht einräumt. Bei den Kantonen Zürich und Obwalden sehen die Bestimmungen ein qualifiziertes Mehr des Parlamentes vor, falls es den Budgetentwurf der Regierung im Ausgabenbereich überschreiten möchte. In den Kantonen Freiburg und Genf ist vorgesehen, dass die Parlamente die finanzielle Deckung (durch entsprechend hohe andere Ausgabenkürzungen) zu gewährleisten haben, falls der vorgeschlagene Ausgabenbetrag des Voranschlags überschritten wird.⁷⁴⁹ Die weiteren Regelungen, die eine Beschränkung der Kompetenzen der Legislative vorsehen, sind entweder mit einer notwendigen qualifizierten Mehrheit im Parlament oder mit dem fakultativen bzw. obligatorischen Referendum, also einer Volksabstimmung, verbunden. So schreiben viele Kantone ihren Parlamenten eine qualifizierte Mehrheit vor für Beschlüsse, die Ausnahmen von der Fiskalregel machen, für Änderungen in der Steuererhebung oder für neue Ausgaben, die dem Ausgabenreferendum unterstehen sowie für dringliche Kredite. In den meisten Kantonen ist das fakultative oder obligatorische Referendum für Steueränderungen vorgesehen. Ausserdem sieht der Kanton Aargau für die Aufnahme von Geldern, die zur Höherverschuldung führt, ein obligatorisches Referendum vor. Zuletzt sind auch die Normen des Kantons Jura unter jene Massnahmen zu subsumieren, die mit Einschränkungen der Parlamentskompetenzen verbunden sind: Nach Art. 123a Abs. 4 KV-JU ist ein Voranschlag, der den Anforderungen der Fiskalregel nicht entspricht und das qualifizierte Mehr im Parlament nicht erreicht oder bereits zum zweiten Mal in Folge mit Abweichungen von der Fiskalregel verabschiedet worden ist, zwingend dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.⁷⁵⁰

Nicht zuletzt sind Transparenzvorschriften zentral für die Durchsetzung kantonalen Fiskalregeln. Sie bilden heute Teil der meisten Kantonsverfassungen und enthalten in der Regel eine Verpflichtung zur aktiven bzw. zur passiven Information der Bevölkerung.⁷⁵¹ Zudem haben mehrere Kantone spezielle Öffentlichkeitsgesetze geschaffen. Aus juristischer Sicht schafft das damit verwirklichte Öffentlichkeitsprinzip die Voraussetzungen für eine freie Meinungsbildung, die Wahrnehmung der demokratischen Rechte und die Kontrolle des staatlichen Handelns.⁷⁵² Bei den komplexen (Berechnungs-)Mechanismen erlaubt die Transparenz, dass technisch versierte Personen, Kantone oder interessierte Kreise die Berechnungen nachvollziehen und somit

⁷⁴⁹ MARTI LOCHER, S. 194 f.

⁷⁵⁰ Siehe dazu auch vorn [Teil B Kap. II Ziff. 2.2.4.](#)

⁷⁵¹ MARTI LOCHER, S. 189.

⁷⁵² NUSPLIGER, S. 378.

kontrollieren können, was anderen Kontrollinstanzen – wie z.B. im Rahmen der parlamentarischen Obergerichtsprüfung – unter Umständen in der Praxis kaum möglich ist.⁷⁵³

3. Finanzielle Steuerung auf kommunaler Stufe und Verbandsaufsicht

3.1. Steuerung der Gemeindefinanzen über Fiskalregeln der kantonalen Ebene

Die Gemeinden verfügen über eine eigene Steuerhoheit und demzufolge über eigene Finanzmittel zur Alimentierung ihres Finanzhaushalts. Allerdings besteht die Steuerhoheit lediglich innerhalb eines recht engen bundes- und kantonrechtlichen Rahmens.⁷⁵⁴ Darüber hinaus haben alle Kantone interkommunale und innerkantonale Finanz- und Lastenausgleiche geschaffen, aus denen finanzschwache Gemeinden regelmässig einen Teil ihrer Einnahmen erhalten.⁷⁵⁵

Häufig unterliegen kommunale Erlasse und Finanzgeschäfte der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Weiter können die Entscheide kommunaler Organe und Behörden in der Regel bei einem kantonalen Organ (bzw. bei der nächsten übergeordneten Ebene) angefochten werden.⁷⁵⁶

Grundsätzlich darf auch der kommunale „Souverän“ nur im Rahmen der Rechtsordnung von Bund und Kanton Beschlüsse fassen.⁷⁵⁷ Den Gemeinden kommt zudem soweit Autonomie zu, als diese das kantonale Recht gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 BV). Gemeinden verfügen – aufgrund der fehlenden Staatsqualität – lediglich über Finanzordnungen, während Bund und Kantone Finanzverfassungen besitzen.⁷⁵⁸ Kommt einer kantonalen Aufsichtsbehörde kraft Verfassung und/oder Gesetz die Befugnis zum Eingreifen zu und lässt ihr das Recht einen Ermessensbereich hinsichtlich der Wahl der zu treffenden Massnahmen, kann die Aufsichtsbehörde auch einen durch den Volkswillen

⁷⁵³ Vgl. MARTI LOCHER, S. 79.

⁷⁵⁴ SEILER, Gemeinden, S. 500.

⁷⁵⁵ BUSER, N 608. Als weitere Finanzquellen der Gemeinden sind die Erträge aus Gemeingütern, Kausalabgaben sowie Staatsbeiträge zu nennen (so für die Gemeinden im Kanton Zürich: JAAG/RÜSSELI, N 2707–2717a).

⁷⁵⁶ SEILER, Gemeinden, S. 494.

⁷⁵⁷ JAAG/RÜSSELI, N 2820.

⁷⁵⁸ PIPPIG, S. 34.

zum Ausdruck gebrachten politischen Entscheid aufheben und stattdessen Ersatzmassnahmen vornehmen. Voraussetzung dafür ist, dass die demokratische Willensbildung in einer Gemeinde zu einer unhaltbaren und mit dem übergeordneten Recht unvereinbaren Ordnung der Gemeindeangelegenheiten führt. Das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger muss zu einem unauf lösbaren Widerspruch führen. Im Hinblick auf die Durchsetzung von finanzpolitischen Stabilitätsmassnahmen kommen diese Voraussetzungen etwa dann zum Tragen, wenn das entsprechende Organ der Gemeinde zwar Ausgaben beschliesst, sich aber den nötigen Massnahmen zur Deckung des dadurch geschaffenen Finanzbedarfs wiederholt widersetzt und „damit die Gefahr der Zerrüttung der Gemeindefinanzen“ heraufbeschwört.⁷⁵⁹ Liegt die finanzpolitische Situation derart im Argen und lassen die kantonale rechtlichen Normen über die Verbandsaufsicht dies zu, ist als ultima ratio beispielsweise die ersatzweise Vornahme von Steuerfussänderungen durch das übergeordnete Gemeindewesen denkbar.

Mehr als die Hälfte aller Kantone beschränken die Gemeindeautonomie durch Regelungen des kommunalen Finanzhaushaltes. Allerdings sind diese im Allgemeinen nicht sehr detailliert, womit den Gemeinden ein gewisser Spielraum in der Umsetzung der Vorgaben verbleibt.⁷⁶⁰ In den meisten kantonalen Gesetzgebungen finden sich Bestimmungen zum (mittelfristigen) Haushaltsausgleich der Gemeinden. Einige Kantone haben eigene Fiskalregeln für die Gemeinden geschaffen. Teilweise haben Kantone die Geltung der (allenfalls angepassten) Fiskalregeln der kantonalen Finanzhaushaltsgesetzgebung auch für die Gemeindehaushalte vorgeschrieben.

Ein konkretes Beispiel für den Einbezug der Gemeinden und die Rückwirkung ihrer tatsächlichen Haushaltslage bietet die Haushaltsgesetzgebung des Kantons Obwalden: Sein Finanzhaushaltsgesetz gilt ebenfalls für die kantonalen und kommunalen Behörden und enthält eine Schuldenbegrenzungsregel für beide Ebenen. Letztere sieht vor, dass das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig auszugleichen ist, nur kurzfristige Abweichungen vom Grundsatz der Selbstfinanzierung der Investitionsrechnung sind zulässig. Als Ausnahmen von diesem Ausgleichsgrundsatz sind Ausgaben aufgrund ausserordentlicher Ereignisse (beispielsweise Naturkatastrophen) und grössere strategische Investitionen zulässig, sofern der Nettoverschuldungsquotient des Durchschnitts der letzten beiden abgeschlossenen Rechnungsjahre unter 100 Prozent liegt und der Nettoverschuldungsquotient mit den vorgesehenen In-

⁷⁵⁹ BGE 100 Ia 263 ff. (267 f.), E. 3.

⁷⁶⁰ MARTI LOCHER, S. 203.

vestitionen nicht über 130 Prozent ansteigt (Art. 34 Abs. 4 FHG-OW). Diese Norm hat der Gesetzgeber im Zuge einer ersten Überarbeitung seiner Fiskalregel in dem Sinne „aufgeweicht“, als dass davor zugunsten strategischer Investitionen eine Ausnahme von der Fiskalregel nur gemacht werden konnte, wenn beim jeweiligen Gemeinwesen ein Nettovermögen vorhanden war. Da allerdings keine Gemeinde des Kantons über ein solches verfügte, kam der kantonale Gesetzgeber mit der Änderung dieser Fiskalbestimmungen den Gemeinden entgegen, deren Spielraum in der finanzpolitischen Realität damit erhöht worden ist.⁷⁶¹

3.2. Verbandsaufsicht

Unter Verbandsaufsicht ist die Kontrolle durch zuständige Organe des übergeordneten Verbands gegenüber den untergeordneten Verbänden zu verstehen. Ziel ist die Durchsetzung von Pflichten der beaufsichtigten Verbände. Die Verbandsaufsicht dient mithin der Verwirklichung des Rechtsstaates.⁷⁶² In der Schweiz beinhaltet die Verbandsaufsicht neben der hier interessierenden Aufsicht der kantonalen Behörden und der Bezirksbehörden über die Gemeinden selbstverständlich auch die Aufsicht des Bundes (über die Kantone) über die Einhaltung des Bundesrechts.⁷⁶³ Mit der *Verbandsaufsicht* wacht der Kanton über das „Objekt“ Gemeinde nicht über einzelne Organe oder Personen. Daneben steht bei der *Dienstaufsicht* die Aufsicht gegenüber Behördenmitgliedern und Beamten im Zentrum.⁷⁶⁴

Die Art der Aufsichtstätigkeit unterscheidet sich in *präventive* und *repressive* Aufsicht. Präventive Aufsicht erfolgt unabhängig von konkreten Ereignissen und zielt generell auf die Verhinderung von Fehlern und Missständen. Meist erfolgt sie periodisch und in gesetzlich vorbestimmter Weise. Die repressive Aufsichtstätigkeit dagegen dient der Behebung und Ahndung von bereits eingetretenen Fehlern oder Missständen. Die repressive Aufsicht wird durch besondere Vorkommnisse ausgelöst. Sie ist die Reaktion der Aufsichtsbehörden auf festgestelltes rechtswidriges Verhalten in den beaufsichtigten Gemeinwe-

⁷⁶¹ DILLIER, S. 358.

⁷⁶² JAAG, Zwangsmassnahmen, S. 74.

⁷⁶³ Der Gegenstand der Kontrolle und der Umfang der Prüfungsbefugnis bei der letzteren Aufsicht ist je nach Art der kantonalen Tätigkeit unterschiedlich: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1203–8. Die Bundesaufsicht wird traditionell mit Zurückhaltung ausgeübt: vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N 19 zu Art. 49 BV.

⁷⁶⁴ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 531.

sen.⁷⁶⁵ Präventive und repressive Massnahmen lassen sich allerdings nicht immer scharf voneinander abgrenzen. Einzelne Aufsichtsmittel enthalten Elemente beider Aufsichtsarten. Ausserdem können repressive Massnahmen nicht nur zur Behebung aktueller Missstände, sondern auch zur Vermeidung zukünftiger Fehler nützlich sein.⁷⁶⁶

3.2.1. Finanzaufsicht über Gemeinden im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich gelten die Verfassungsvorgaben bezüglich der Fiskalregeln ebenfalls für die Gemeinden.⁷⁶⁷ Der Verfassungstext lässt zudem explizit zu, dass der kantonale Gesetzgeber für den Haushaltsausgleich der Gemeinden auch kürzere Fristen (kurzfristig statt mittelfristig) vorsehen kann (Art. 123 Abs. 1 KV-ZH).

Im Bereich der Finanzaufsicht haben die Gemeinden im Kanton Zürich eine Vorlagepflicht bezüglich der jährlichen Gemeinderechnung. Die Vorlagepflicht dient ähnlich wie die Berichterstattungspflicht der Information der Aufsichtsbehörde. Die Zürcherischen Gemeinden haben ihre jährlichen Rechnungen (zusammen mit den Anträgen der Rechnungsprüfungskommission und den diesbezüglichen Beschlüssen der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeindeparlaments) dem Bezirksrat zur nachträglichen Prüfung vorzulegen (§ 128 Abs. 3 GG-ZH).⁷⁶⁸

Für den Kanton Zürich sieht die kantonale Behörde zur Führung des Gemeindehaushaltes eine verbindliche Weisung vor, mit welcher die korrekte Einführung und Beachtung des Gemeindehaushaltsrecht inklusive Fiskalregelkonformität sichergestellt werden soll.⁷⁶⁹ Zwar besteht keine generelle Genehmigungspflicht für den Voranschlag, weil diese einzig dort bestehen kann, wo sie ausdrücklich vorgesehen ist.⁷⁷⁰ In Verbindung mit der Vorlagepflicht der Gemeinderechnung beim Bezirksrat (§ 128 Abs. 3 GG-ZH) sind der Aufsichtsbehörde somit die Instrumente zur Überwachung der Haushaltsführung der Ge-

⁷⁶⁵ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 531.

⁷⁶⁶ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 531.

⁷⁶⁷ MARTI LOCHER, S. 203.

⁷⁶⁸ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 533.

⁷⁶⁹ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 534. Das Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984 enthält Weisungen unter anderem zur Haushalts- und Rechnungsführung, zur Kreditbewilligung, zu den einzeln zu führenden Rechnungen sowie zur Haushaltskontrolle.

⁷⁷⁰ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 536.

meinden in die Hand gegeben. Namentlich der Finanzhaushalt und das Rechnungswesen in den Gemeinden sind von der allgemeinen Aufsicht durch den Bezirks- und Regierungsrat (allgemeine Aufsichtsbehörden) nach § 164 Abs. 1 GG-ZH erfasst.⁷⁷¹ Diesbezüglich besteht eine überlappende Aufsicht zwischen dem zuständigen Departement (Direktion der Justiz und des Innern) und dem Bezirksrat.⁷⁷² In seiner Berichterstattungspflicht über die Aufsichtstätigkeit ist der Bezirksrat insbesondere gehalten, über allfällige Bilanzfehlbeträge der geprüften Gemeinden Auskunft zu geben.⁷⁷³

Generell sind die Aufsichtsbehörden jedoch gehalten, nur dann einzuschreiten, wenn schwere oder dauerhafte Missstände herrschen, insbesondere bei eindeutigen Verletzungen von klarem Recht.⁷⁷⁴ Gleichzeitig gilt auch bei aufsichtsrechtlichen Massnahmen das Subsidiaritätsprinzip; demnach sollen die Aufsichtsbehörden nur dann tätig werden, wenn die Gemeindebehörden nicht selbst in der Lage sind, einen Missstand zu beheben. In diesem Sinne wird bei einer Verletzung des übergeordneten Haushaltsrechts Aufklärung, Information und Ermahnung im Vordergrund stehen. Insbesondere kann dank der fünfjährigen Frist zum Abbau eines Bilanzfehlbetrages die Aufsichtsbehörde frühzeitig einer konkreten Verletzung mittels dieser milderer Massnahmen entgegentreten. Fliessend scheint der anschliessende Übergang zu repressiven Massnahmen bei wiederholter Verletzung von übergeordnetem Haushaltsrecht: Im Vordergrund dürften – aufgrund der fehlenden rechtlichen Überprüfungsmöglichkeit von Voranschlag und Gemeinderechnung und somit wirkungsloser Ersatzvornahme oder Zustimmungsverweigerung – die Streichung oder Kürzung von Beiträgen im Rahmen des Finanzausgleichs oder nach dem Staatsbeitragsgesetz stehen.⁷⁷⁵

Staatsbeiträge des Kantons – kantonale Kostenanteile oder Subventionen – können demnach gekürzt, verweigert oder zurückgefordert werden, wenn Bedingungen und Auflagen nicht oder nicht vollständig erfüllt sind (§ 11 und § 14 StBG-ZH).⁷⁷⁶ Des Weiteren kann die kantonale Direktion im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes einer Gemeinde eine Frist zur Behebung von Mängeln bei der Haushalts- und Rechnungsführung ansetzen, wenn die Gemeinde mit dieser Missachtung der allgemeinen Grundsätze die sie betref-

⁷⁷¹ MORGENBESSER/MARAZOTTA, Komm. GG-ZH, N 10 zu § 164 GG-ZH.

⁷⁷² MORGENBESSER/MARAZOTTA, Komm. GG-ZH, N 10 zu § 164 GG-ZH m.w.H.

⁷⁷³ MORGENBESSER/MARAZOTTA, Komm. GG-ZH, N 6 zu § 165 GG-ZH.

⁷⁷⁴ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 538.

⁷⁷⁵ Vgl. JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 540.

⁷⁷⁶ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 541.

fenden Finanzausgleichsbeiträge beeinflusst (§ 4 Abs. 1 FAG-ZH). Gleichzeitig kann sie die Beiträge bis zur Erfüllung der Auflagen zurückbehalten (§ 4 Abs. 2 FAG-ZH).

Explizit einen Schritt weiter noch ging das zuvor in Gesetzeskraft gestandene Gemeindegesetz bei Gemeinden, welche durch die Art ihrer Finanzhaushaltsführung ihre Zahlungsfähigkeit gefährden: Der Regierungsrat wurde diesfalls verpflichtet, die notwendigen Massnahmen zu treffen (§ 149 Abs. 2 aGG-ZH). War die Zahlungsfähigkeit bereits ausgebrochen oder stand diese unmittelbar bevor, hatte der Regierungsrat das Recht, die Gemeinde entweder mittels Anweisung zu einer ausgeglichenen Haushaltsführung anzuhalten und sich den Voranschlag bzw. die Beschlüsse für ausserordentliche Ausgaben zur Genehmigung vorlegen zu lassen oder durch Darlehen und Bürgschaften (verbunden mit entsprechenden Auflagen) die vorübergehende Zahlungsfähigkeit der Gemeinde zu verhüten (§ 149 Abs. 3 aGG-ZH). Die letzteren Massnahmen sind als Weisungen und Befehle zur Herstellung des rechtmässigen Zustandes zu verstehen und bilden im Bereich der Finanzaufsicht generell eine wichtige Sanktionsmöglichkeit.⁷⁷⁷

Der Übergang von präventiven zu repressiven Aufsichtsmitteln scheint auch in diesem Bereich fliessend. Als härtere und zugleich äusserste Massnahmen kämen sodann – einzig im Falle schwerwiegender, dauerhafter und nicht anders zu behebenden Missstände – Zwangsmassnahmen in Betracht. Dabei steht den Aufsichtsbehörden im Rahmen von Ersatzmassnahmen die Möglichkeit offen, nach entsprechender Androhung anstelle der Gemeindeorgane die erforderlichen Handlungen selbst vorzunehmen bzw. auf Kosten der Gemeinde vornehmen zu lassen.⁷⁷⁸ Wird eine administrative Zwangsverwaltung des kantonalen Rechts in angemessener Frist nicht angeordnet oder erweist sich diese als ungenügend, muss die Aufsichtsbehörde im Übrigen auf Verlangen eines Antragsberechtigten eine Beiratschaft im Sinne des SchGG anordnen (Art. 28 Abs. 1 SchGG).

3.2.2. Finanzaufsicht über Bezirke und Gemeinden im Kanton Schwyz

Auch für den Kanton Schwyz sieht bereits der Verfassungstext einen gesetzmässig, sparsam, wirtschaftlich sowie „auf Dauer ausgeglichen“ zu führenden

⁷⁷⁷ Mit dem nunmehr gültigen GG-ZH fallen die zuvor detailliert ausgeführten Aufsichtsmassnahmen wohl unter den allgemeinen Massnahmenkatalog von § 168 GG-ZH.

⁷⁷⁸ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 544.

Haushalt für Kanton, Bezirke und Gemeinden vor (§ 78 Abs. 1 KV-SZ). Das Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden konkretisiert diese Vorgaben in den §§ 4 und 18: Demnach ist die laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen (§ 4 FHG-BG-SZ) und allfällige Bilanzfehlbeträge sind unter Berücksichtigung der Konjunkturlage mittelfristig abzuschreiben (§ 18 Abs. 3 FHG-BG-SZ).

Im engen Zusammenhang mit dem jährlichen Gemeindevoranschlag und der Einhaltung von kantonalrechtlichen Vorgaben zum mittelfristigen Haushaltsausgleich steht in den schwyzerischen Gemeinden die Festsetzung ihres Steuerfusses durch die entsprechenden Gemeindelegislativen: Der Steuerfuss ist so anzusetzen, dass der budgetierte Deckungserfolg der laufenden Rechnung erreicht werden kann (§ 25 Abs. 3 FHG-BG-SZ). Der Steuerfuss kann somit nicht ohne das gesamte Budget festgelegt werden und das Budget muss für den Bezug der ordentlichen Steuern feststehen.⁷⁷⁹ Die Höhe des Steuerfusses ist dabei allerdings zwingend als selbständiges Traktandum anzuberaumen.⁷⁸⁰ Als Ausgleichsgrundsatz legt § 25 Abs. 2 FHG-BG-SZ fest, dass der Aufwand in der laufenden Rechnung durch den Ertrag gedeckt werden soll. Gleichzeitig darf ein Aufwandüberschuss allerdings dann budgetiert werden, wenn er das Eigenkapital nicht übersteigt. Es dürfen somit zwar ein zu niedriger Steuerfuss angesetzt werden, wenn die letztere Bedingung eingehalten wird, jedoch nicht Steuern auf Vorrat einverlangt werden. In beschränktem Rahmen sind jedoch Überschüsse (im Sinne einer Art „Schwankungsreserve“⁷⁸¹) zulässig, sofern diese nicht in nennenswertem Masse und langfristig angehäuft werden. Zudem müssen die Anträge zum Steuerfuss auf Schätzungen beruhen, die nicht übersetzt sind und sich auf sachliche, nachvollziehbare Grundlagen stützen können.⁷⁸²

Nach § 61 KV-SZ übt der Regierungsrat die Aufsicht über die Verwaltung der Bezirke und Gemeinden aus und wacht über die Erhaltung deren Vermögens. Im Bereich der Verbandsaufsicht über die schwyzerischen Gemeinden und Bezirke sind weiter die Bestimmungen im Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG) einschlägig. Die Aufsicht über die Gemeinden ist in den §§ 83–95 GOG-SZ geregelt, wobei diese

⁷⁷⁹ HUWYLER, S. 63.

⁷⁸⁰ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, VGE 853/99 vom 25. August 1999, E. 2.a).

⁷⁸¹ Zur nicht umgesetzten gesetzlichen Schwankungsreserve für den Kanton Schwyz vgl. vorn [Teil A Kap. II Ziff. 3.6.](#)

⁷⁸² HUWYLER, S. 63 f.

Bestimmungen für die Bezirksaufsicht sinngemäss gelten (§ 1 Abs. 2 GOG-SZ). Die Gemeinden und Bezirke sind untereinander gleichgestellt. Es besteht keine Aufsicht der Bezirke über die Gemeinden.⁷⁸³ Gemeinsames Aufsichtsorgan ist für beide der Regierungsrat gemäss § 84 Abs. 1 GOG-SZ.

Zum Umfang der Prüftätigkeit hält § 89 GOG-SZ insbesondere fest, dass sämtliche Jahresrechnungen und Finanzpläne der Gemeinden (und Bezirke) nach Genehmigung durch die Gemeindeversammlung dem Regierungsrat zur Kenntnisnahme einzureichen sind. Stellt der Regierungsrat dabei fest, dass die Gemeinde ihre Vermögensverwaltung oder Rechnungsablage mangelhaft oder ordnungswidrig erledigt, gibt er dem Gemeinderat von seinen Feststellungen Kenntnis (§ 89 Abs. 2 GOG-SZ). Diese Bestimmung zur präventiven Verbandsaufsicht gleicht weitgehend dem zürcherischen Modell, wobei die schwyzerischen Gemeinden neben der abgeschlossenen Rechnung auch den Voranschlag bei der Aufsichtsbehörde vorzulegen haben und dass als eben diese Aufsichtsbehörde nicht die Bezirksebene (zürcherischer Bezirksrat), sondern direkt die kantonale Exekutive (Regierungsrat) fungiert. Diese Direktunterstellung dürfte auch der Grösse des Kantons und mithin der Anzahl der zu beaufsichtigenden Gemeinwesen geschuldet sein. Als zusätzliches Instrument kann der Regierungsrat im Kanton Schwyz von Amts wegen oder auf Aufsichtsanzeige hin sog. Kommunaluntersuche veranlassen (§ 90 Abs. 1 GOG-SZ).⁷⁸⁴

Gleich wie die Ansätze zur kantonalen Fiskalregel⁷⁸⁵ sind im Kanton Schwyz auch die Regeln zum kommunalen Haushaltsausgleich von einer vergleichsweise „tiefen“ rechtlichen Durchdringung. Trotz dieser geringen Regeldichte im materiellen Finanzhaushaltsbereich stehen der Aufsichtsbehörde zur Durchsetzung von höherrangigem Recht und zur Wahrnehmung der kommunalen Pflichtaufgaben vielfältige Mittel zur Verfügung. Dem Regierungsrat steht unter anderem das Recht zu, als Folge seiner Aufsichtstätigkeit eine Gemeindeversammlung einzuberufen (§ 19 Bst. d GOG-SZ), Verfügungen aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, diese nach bestimmten Weisungen neu zu erlassen. Er kann weiter Strafanzeigen, konkrete Weisungen oder Ersatz-

⁷⁸³ HUWYLER, S. 26.

⁷⁸⁴ Dabei untersucht das zuständige Departement oder die Amtsstelle den ganzen Gemeindehaushalt sowie die Tätigkeit der Gemeindebehörden als solche, was in der alten Fassung des Gemeindeorganisationsgesetzes explizit so vorgesehen war: § 94 Abs. 2 aGOG-SZ.

⁷⁸⁵ MARTI LOCHER spricht im Zusammenhang mit den schwyzerischen Haushaltsregeln lediglich von „Elementen“ einer Fiskalregel. Diese sind allerdings in ihrer heutigen Form nicht genügend bindend, um von einer Fiskalregel als solcher ausgehen zu können: MARTI LOCHER, S. 207.

vornahmen veranlassen, sowie Disziplinar massnahmen gegen Behördenmitglieder durchführen und Schadenersatzklagen bei schädigendem Verhalten der Gemeindebehörden einreichen.⁷⁸⁶ Der Übergang von präventiven zu repressiven Aufsichtsmassnahmen ist auch hier wiederum nicht scharf abgrenzbar. Immerhin hat die kantonale Rechtsprechung festgehalten, dass Aufsicht und Prüfung (im Sinne der kantonalen Verbandsaufsicht über die Bezirke und Gemeinden) mehr besage als blosses Hinsehen, Beobachten und Feststellen. Bei Abweichungen seien auf die Gemeinden Einfluss zu nehmen und nötigenfalls das rechtmässige Verhalten zu erzwingen. Insbesondere sei auf das finanzielle Gebaren der autonomen Gebietskörperschaften das Augenmerk zu legen, da die Fähigkeit der Gemeinden und Bezirke zur Erfüllung ihrer Aufgaben von einem gesunden Finanzwesen abhängt. Zudem bestehe bei Gemeindehaushalten, die in beträchtlichem Masse durch kantonale Gelder finanziert würden, ein erhöhtes Interesse des Kantons daran, dass diese Gelder gesetzmässig und sparsam beansprucht und verwendet würden.⁷⁸⁷ Als Ergebnis stehen dem Regierungsrat gegenüber dem Finanzgebaren von Gemeinden, welche Finanzausgleichsbeiträge beanspruchten, eine höhere Prüfungsbefugnis zu, als gegenüber anderen, finanziell unabhängigeren Gemeinden. Es besteht gegenüber ersteren Gemeinden eine erhöhte Aufsichtskompetenz.

Im kantonalen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen, von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts jedoch sanktioniert, ist die Aufhebung eines in einer Volksabstimmung angenommenen kommunalen Akts durch den Regierungsrat mittels aufsichtsrechtlichen Beschlusses. Wenn klares materielles oder formelles Recht oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet werden oder wenn ein Verwaltungsakt dem Willkürverbot widerspricht, darf der Regierungsrat aufgrund seiner Aufsichtskompetenz einen von der Gemeindebehörde im Rahmen ihrer Autonomie getroffenen Verwaltungsakt aufheben.⁷⁸⁸ Für die Durchsetzung von Regeln zur Finanzstabilität interessant sind somit insbesondere Entscheide von (Nehmer-)Gemeinden des Finanzausgleiches, die im Widerspruch zu den im Finanzhaushaltsgesetz des Kantons bzw. im Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden und Bezirke festgehaltenen Haushaltsgrundsätzen stehen. Der kantonalen Aufsichtsbehörde muss es demgemäss möglich sein, Verwaltungsakte von Gemeinden zu kassieren, die zwar

⁷⁸⁶ HUWYLER, S. 38.

⁷⁸⁷ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz VGE 560/93 vom 17. Dezember 1993, in: EGV-SZ 1999, S. 76 ff. (77 f. und 82), E. 2.c) und E. 5. m.w.H.

⁷⁸⁸ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz VGE 552/76 vom 20. Juli 1976, Protokoll 493; in diesem Sinne auch JAAG/RÜSSEL, N 2820.

gesetzmässig erfolgt sind, dem übergeordneten Prinzip der Sparsamkeit bzw. Wirtschaftlichkeit jedoch nicht standhalten können. In solch gelagerten Fällen, wo Nehmergemeinden des Finanzausgleiches involviert sind, kommt der Aufsichtsbehörde eine erweiterte Kontrollkompetenz – immer unter Wahrung der Gemeindeautonomie – auch im Ermessens- und Zweckmässigkeitsbereich zu.⁷⁸⁹

3.3. Gerichtliche Anfechtungsmöglichkeiten vor kantonalen Instanzen

Die kantonale Finanzaufsicht steht grundsätzlich in einer Wechselbeziehung zur kommunalen Finanzautonomie. Erstere soll unter anderem sicherstellen, dass die Gemeinden zahlungsfähig sind und ihre Aufgaben finanzieren können.⁷⁹⁰ Gleichzeitig ist auf dieser föderalistischen Stufe der gerichtliche Rechtsschutz zur Durchsetzung von Fiskalregeln (sowie auch den Haushaltsgrundsätzen) wohl am weitesten ausgebaut. Unter diese Kategorie fallen sowohl die Geltendmachung des Rechtsschutzes gegen (Finanz-)Beschlüsse der Gemeindeversammlungen durch Bürgerinnen und Bürger als auch die gerichtliche Anfechtung von Aufsichtsmaßnahmen durch die Gemeinden selbst.

Als zentrale Institution der Gemeindedemokratie besteht in allen Gemeinden ohne Parlament die Gemeindeversammlung. Anlässlich dieser Zusammenkunft üben die Stimmberechtigten als höchstes Organ der Gemeinde ihre Rechte aus.⁷⁹¹ Sie beschliessen an der Gemeindeversammlung somit auch über die ihnen vom kantonalen Recht und von der Gemeindeordnung erteilten Befugnisse in finanziellen Angelegenheiten. Verletzt ein solcher Beschluss übergeordnetes Recht, also auch kantonale Fiskalregeln, oder hat er handkehrum eine

⁷⁸⁹ Vgl. HUWYLER, S. 38, der dem Regierungsrat eine weitergehende Kontrolle nur zubilligt, wenn dies im kantonalen Recht vorgesehen ist. In einem konkreten Entscheid begründete der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde die (faktische) Aufhebung eines Gemeindebeschlusses mit der Verletzung des Grundsatzes, dass nur die notwendigen Ausgaben getätigt werden sollen. Dieser Grundsatz gelte zwar nicht absolut, sei jedoch umso strenger zu handhaben, je stärker eine Gemeinde von Leistungen aus dem Finanzausgleich profitiere. Es widerspreche daher dem Grundsatz der Sparsamkeit, wenn eine Gemeinde auf der einen Seite unnötige Ausgaben tätige (indem sie freiwillig Leistungen übernehme, zu denen sie gesetzlich nicht verpflichtet sei) und auf der anderen Seite gleichzeitig Leistungen aus dem kantonalen Finanzausgleich beziehe. Diese aufsichtsrechtliche Massnahme schützte das Verwaltungsgericht: Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, VGE 927/99 vom 26. Mai 2000.

⁷⁹⁰ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 406.

⁷⁹¹ AUER, Staatsrecht, N 397.

erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge (sofern dies im kantonalen Recht als Beschwerde Voraussetzung vorgesehen ist), sind Rechtsmittel der einzelnen stimmberechtigten Bürgerin oder des einzelnen stimmberechtigten Bürgers möglich. Letztere haben somit in Bezug auf die sie unmittelbar betreffende, unterste Staatsebene regelmässig ein Durchsetzungsinstrument zur Hand, sowohl für gemeindeinternes als auch für übergeordnetes Finanzrecht.⁷⁹²

Haushaltführung und Rechnungslegung für die Gemeinden werden in kantonalen Gesetzen geregelt. In diesen Gesetzen und in den Organisationserlassen der Kantone für die Gemeinden allgemein finden sich regelmässig auch die Vorgaben für die Finanzaufsicht in den Gemeinden selbst.⁷⁹³ In den Gemeinden ist zudem eine Mehrzahl von Kontrollorganen vorhanden, die – in Ermangelung eigener Fachleute – mitunter externe Experten für ihre Prüf- und Aufsichtstätigkeit hinzuziehen.⁷⁹⁴ Trotz dieser relativ dichten Durchdringung von finanziellen Aufsichtsbehörden kommt auch im Bereich der Aufsicht dem gerichtlichen Rechtsschutz eine bedeutende Rolle zu. Besonders relevant wird dieser bei der Frage, ob ein Gemeinwesen die Haushaltsführungsgrundsätze eingehalten hat; den Aufsichtsbehörden steht dabei regelmässig kein Ermessensspielraum zu, weil es sich um eine reine Rechtsfrage handelt. Gleichzeitig haben die Aufsichtsbehörden den Gestaltungsspielraum zu beachten, welcher den Gemeinden kraft ihrer von Verfassungs- oder Gesetzesrecht garantierten Gemeindeautonomie zusteht.⁷⁹⁵ Regelmässig stehen finanzielle Abschreibungen von Vermögenswerten der staatlichen Einheit im Zentrum solcher Auseinandersetzungen.⁷⁹⁶ Die Durchsetzung rechtmässiger Haushaltsführung bzw. die gerichtliche Kontrolle darüber kann somit mitunter direkten Einfluss auf die Einhaltung der (kantonalen) Fiskalregeln haben.

⁷⁹² Exemplarisch für die Durchsetzung übergeordneter kantonaler Haushaltsnormen auf Stufe Gemeinde: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2016, VB.2016.00582. Für eine ausführliche Einordnung eines Entscheids bezüglich Überprüfung eines Gemeindeversammlungsbeschlusses auf übergeordnete Ausgleichsvorschriften siehe hinten [Teil C Kap. IV Ziff. 1.1.](#)

⁷⁹³ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 407.

⁷⁹⁴ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 407 f.

⁷⁹⁵ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 28. Juni 2017, VB.2016.00786, E. 4.3 in fine.

⁷⁹⁶ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. August 2012, VB.2012.00202 (als Beispiel für einen gerichtliche Entscheid über Abschreibungen) sowie Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich Nr. 397, Sitzung vom 14. April 2021 (für die Beurteilung durch eine Aufsichtsbehörde).

3.4. Zurückhaltende Aufsicht und Staatshaftung

Dass eine wirksame Aufsicht über die Gemeindefinanzen durchaus in der finanziellen Realität Notwendigkeit haben kann, zeigte sich exemplarisch am Fall der Munizipal- und der Burgergemeinde Leukerbad (öffentlichrechtliche Körperschaften des Kantons Wallis), welche durch wirtschaftliche Expansionsaktivitäten in die Überschuldung gerieten. Trotz Warnungen des kantonalen Finanzinspektorates vor Überschuldung und drohender Zahlungsunfähigkeit, und trotz der Feststellung, dass die Gemeinden bei der Darlehensgewährung und -aufnahme die gesetzlich festgelegte Kompetenzordnung nicht einhalten würden, blieben die kommunalen und kantonalen Behörden in Bezug auf eine Haushaltssanierung zunächst untätig. Erst zu einem späten Zeitpunkt nahm der Staatsrat (kantonale Exekutive) erste Massnahmen vor, welche die Handlungsfreiheit der beiden Gemeinden beschränkte. Anschliessend ordnete der Staatsrat die teilweise Zwangsverwaltung der beiden Gemeinden Leukerbad an. Aufgrund der vom Wortlaut her knapp gehaltenen gesetzlichen Regelung und der entsprechenden Möglichkeiten der Gemeindeaufsicht im Kanton Wallis, bestanden Eingriffsmöglichkeiten in die (Finanz-)Autonomie der Gemeinden nur sehr beschränkt und wurden auch nur unter grosser Zurückhaltung angewandt. Der Kanton hatte zwar ausdrücklich das finanzielle Gleichgewicht zu beaufsichtigen; das kantonale Recht sah jedoch keine Verschuldensregel bzw. keine Obergrenzen für die Verschuldung von Gemeinden vor.⁷⁹⁷ Auch aus dem Finanzhaushaltsgesetz und den allgemeinen Grundsätzen zur Haushaltsführung konnte keine erweiterte Kontrollpflicht zulasten des übergeordneten Staatswesens hergeleitet werden.

Eine Staatshaftung der beaufsichtigenden Behörden lehnte das Bundesgericht in jenem Fall ab. Eine solche muss sich auf kantonales Recht abstützen, weil eine (bundes-)gesetzliche Grundlage dazu fehlt. Die gesetzliche Regelung im Kanton Wallis belegte jedoch eine weitgehende Gemeindeautonomie, insbesondere in finanzieller Hinsicht. Das Gesetz sah keinesfalls vor, dass der Kanton für die Schulden der Gemeinden einzustehen habe.⁷⁹⁸ Im vorliegenden Fall fehlte die Widerrechtlichkeit des kantonalen (Nicht-)Handelns.

⁷⁹⁷ Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003, E. 6.3.1.3. Zwischenzeitlich ist der Grundsatz eines „Finanzhaushaltsgleichgewichts auf Dauer“ im Gesetz verankert (Art. 74 GemG-VS) und mit der Pflicht verbunden, bei einem Bilanzfehlbetrag einen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen zu erarbeiten (Art. 74 und Art. 81 GemG-VS). Kann das Gleichgewicht auch dadurch nicht sichergestellt werden, ernannt die kantonale Exekutive einen Beauftragten dafür (Art. 82 GemG-VS).

⁷⁹⁸ Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003, E. 8.5.1 in fine.

Das Bundesgericht stellte ausserdem fest, dass sich die kantonale Finanzaufsicht primär auf Kontrollaufgaben erstreckt, bei der es um die Verwendung von kantonalen Mitteln gehe, mithin Subventionen und Beiträgen des Finanzausgleichs. In einem obiter dictum liess es immerhin verlauten, dass sich daraus allenfalls eine Schutzwirkung zugunsten anderer Gemeinden, die dem Finanzausgleich unterstehen, ableiten liesse.⁷⁹⁹ Im Ergebnis hielt das Gericht jedoch fest, dass ein Verstoß gegen allgemeine Grundsätze der Finanzaufsicht (wie Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, Sparsamkeit beim Einsatz öffentlicher Mittel, Vermeidung von grossen Risiken bei der Anlagepolitik) keine Amtspflichtverletzung begründe, sofern ein hoher Autonomiegrad des Gemeindefinanzenbestehens bestehe.⁸⁰⁰

Die Institutionen eines Beirats für Gemeinden (und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts), die sich zahlungsunfähig erklären oder voraussichtlich während längerer Zeit nicht in der Lage sein werden, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, ergibt sich im Übrigen bereits aus dem Bundesrecht. Das SchGG sieht diese Beiratschaft in den Art. 28 ff. vor, sofern trotz vorliegenden Voraussetzungen eine administrative Zwangsverwaltung des kantonalen Rechts innert angemessener Frist nicht angeordnet wird oder diese sich als ungenügend erweist. Namentlich die Kompetenzen der ordentlichen Verwaltungsorgane und ihrer Verwaltungsaufsichtsbehörden bezüglich der finanziellen Geschäftsführung gehen auf den Beirat über (Art. 39 SchGG). Ein Beirat kann auch weitgehende Massnahmen treffen, wie insbesondere und nach Möglichkeit die Ausgaben mindern und bestehende Abgaben und Steuern erhöhen (Art. 34 Abs. 2 SchGG). Zur Ordnung des Finanzhaushaltes ist es dem Beirat bei Notwendigkeit auch erlaubt, mit Zustimmung der Kantonsregierung für die Gemeinde Steuern und Abgaben neu einzuführen, zu deren Einführung nach kantonalem Recht die Schuldnergemeinde ermächtigt wäre (Art. 37 Abs. 2 SchGG). Allerdings kann aus dem SchGG keine Haftung des Kantons für Verbindlichkeiten seiner Gemeinden hergeleitet werden.⁸⁰¹ Insofern bleibt eine allfällige Staatshaftung des Kantons für seine untergeordneten Gemeinwesen Sache kantonaler Bestimmungen.⁸⁰²

⁷⁹⁹ Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003, E. 6.3.2.4.

⁸⁰⁰ Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003, E. 7.5; so auch GROSS, S. 749 f.

⁸⁰¹ Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003, E. 6.2.2.

⁸⁰² MARTI LOCHER, S. 206. Auf die Kantone selbst ist das SchKG – in Ermangelung besonderer Vorschriften des Bundesrechts und des kantonalen Rechts – anwendbar: JENNY, BaKomm SchKG, N 16 zu Art. 30 SchKG.

III Durchsetzung der deutschen Schuldenbremse

1. Einblick in den Aufbau der (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit

1.1. Allgemeiner Überblick

Das deutsche Haushaltsrecht steht in einem noch grösseren Spannungsfeld zwischen Justiziabilität und politischer Entscheidungsfreiheit. Dabei ist der Umstand von Interesse, dass die rechtsstaatliche Tradition in Deutschland wesentlich älter ist als die demokratische. Rechtsentscheidungen stossen häufig auf breiteren Konsens als die im politischen Prozess getroffenen Mehrheitsentscheidungen.⁸⁰³ Gleichzeitig sieht sich die Entwicklung zur „Konstitutionalisierung“ von parlamentarisch gesetztem Recht zunehmender Kritik ausgesetzt. Die allgemein stärker werdende Durchdringung von verfassungsrechtlichen Ansprüchen an einfaches Gesetzesrecht ist aus zweifachem Blickwinkel problematisch. Einerseits steht die Autonomie einfachen Gesetzesrechts – in grossen Kodifikationen gewachsene Strukturen von langer Tradition – mit dem vergleichsweisen jungen Verfassungsrecht von 1949 und der darauf gestützten Verfassungsgerichtsbarkeit bundesdeutscher Prägung in einem gewissen Konflikt. Andererseits ist verbreitet die Sorge erkennbar, wonach die Rechtssicherheit vermittelnde Verlässlichkeit von Gesetzesrecht durch grundrechtlich motivierte Einzelfallentscheidung und durch derart zersetzende Eingriffe in die fachspezifische Dogmatik verloren geht.⁸⁰⁴ Während die letztere Problematik im Haushaltsrecht geringere Relevanz zeitigt, kann die Frage einer allumfassenden verfassungsgerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit – auch über finanzpolitische Entscheide des Haushaltsgesetzgebers – durchaus auch aus historischer Perspektive kritisch betrachtet werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Staatsgewalten der wechselseitigen Kontrolle unterliegen. Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung ist eine essentielle Aufgabe des Parlamentes und bildet eine tragende Säule im parlamentarischen Regierungssystem. Gleichzeitig ist in der Praxis die Kontrolle der Verwaltung durch die Rechtsprechung von weitaus grösserer Bedeutung:

⁸⁰³ IPSEN, N 865.

⁸⁰⁴ HERMES, S. 122 f.

Alles Verwaltungshandeln unterliegt der richterlichen Nachprüfung – sei es durch die allgemeinen Verwaltungsgerichte oder durch übrige Gerichtsinstanzen.⁸⁰⁵ Ebenfalls unterliegen die Legislativorgane einer – allerdings begrenzten – Kontrolle durch die Rechtsprechung. Einerseits ist jeder Richter ermächtigt, jedes durch ihn anzuwendende Gesetz auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen und – sofern er zur Auffassung gelangt, es verstosse gegen das Grundgesetz – dieses dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen.⁸⁰⁶ Andererseits liegt in den Händen des Bundesverfassungsgerichts auch die Möglichkeit zur direkten Überprüfung von Normen auf ihre Konformität mit dem Grundgesetz: im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens – selbstverständlich jedoch nur auf Antrag hin.⁸⁰⁷

Die Gerichtszweige sind grundsätzlich nach Sachfragen geordnet.⁸⁰⁸ Daher sind Verwaltungsstreitigkeiten von Verwaltungsgerichten zu entscheiden, Finanzstreitigkeiten von Finanzgerichten, Strafsachen von Straegerichten et cetera. In den jeweiligen Gerichtszweigen herrscht ein meist dreistufiger Instanzenzug vor. So finden sich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in der Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit zwei untere Ländergerichtsinstanzen und ein Oberster Gerichtshof des Bundes. Differenzierter stellt sich der Aufbau in der ordentlichen Gerichtsbarkeit für Zivil- und Strafsachen dar. Erste Instanz können darin neben den Amtsgerichten auch die Landgerichte sein; die Abgrenzung ergibt sich im Einzelnen aus dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). So kann sich in bestimmten Konstellationen ein dreistufiger Instanzenzug allein auf Landesebene ergeben, bevor ein Fall zum Bundesgerichtshof gelangt.⁸⁰⁹ Gleichzeitig kann in Ausnahmefällen auch ein ein- oder zweistufiger Instanzenzug anwendbar sein, insbesondere in Revisionsangelegenheiten. Die Finanzgerichtsbarkeit schliesslich ist durchgehend zweistufig aufgebaut. Auf die erste Instanz der Finanzgerichte folgt als Revisionsinstanz der Bundesfinanzhof.⁸¹⁰

Die obersten Gerichtshöfe des Bundes haben das in ihre Zuständigkeit fallende Recht letztinstanzlich ausulegen. Diese Auslegung ist zwar nur für den jeweilig anhängigen Fall verbindlich, erlangt jedoch tatsächliche präjudizielle Wir-

⁸⁰⁵ IPSEN, N 769.

⁸⁰⁶ IPSEN, N 770.

⁸⁰⁷ BVerfGE 1, 184 (196). Zu den einzelnen Verfahren der konkreten und abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht: vgl. hinten [Teil B Kap. III Ziff. 1.3.3.](#) und [1.3.4.](#)

⁸⁰⁸ ROELLECKE, S. 1222.

⁸⁰⁹ Vgl. IPSEN, N 703.

⁸¹⁰ IPSEN, N 693.

kung und prägt die Rechtslage als solche – über den konkreten Fall hinaus.⁸¹¹ Die Revisionsgerichte des Bundes garantieren mitunter, dass das Bundesrecht einheitlich Anwendung findet und nicht von den verschiedenen Gerichten der Länder unterschiedlich ausgelegt wird. Dies würde einer unerwünschten Rechtszersplitterung des Rechts Vorschub leisten.⁸¹²

Das Bundesverfassungsgericht ist das organisatorisch verselbständigte Fachgericht für Verfassungsstreitigkeiten. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten des Bundesverfassungsrechts sind ihm von Verfassungswegen (Art. 93 GG) zugewiesen.⁸¹³ Das Bundesverfassungsgericht hat es daher mit einer besonderen Art von Rechtsstreitigkeiten zu tun, nämlich mit den politischen Rechtsstreitigkeiten. Dabei streiten die Akteure über politisches Recht und das Politische selbst wird anhand der bestehenden Normen zum Gegenstand richterlicher Beurteilung.⁸¹⁴ Zusätzlich unterscheidet es sich auch mit seinem gewöhnlich intensiven Zugriff justizieller Kontrolle auf den staatlichen Willensbildungsprozess von den übrigen Gerichtszweigen. Dieser hebt das Verfassungsgericht von seiner Wirkmacht her auf eine bedeutendere Stellung.⁸¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht ist die entscheidende rechtstaatliche Institution des Grundgesetzes: Es sichert im Gefüge der Gerichtsbarkeiten den Vorrang der Verfassung.⁸¹⁶

1.2. Funktion und Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts

Die grundsätzlichen Entscheidungen für oder gegen eine richterliche Normenkontrolle sowie für oder gegen die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit als solche müssen in der konkreten Verfassungsordnung getroffen werden. Sie lassen sich nicht aus allgemeinen Prinzipien ableiten und wachsen aus der spezifisch nationalen Erfahrung heraus im Verbund mit ausländischer Rechts- und Rechtsstaatsentwicklung als Vorbild.⁸¹⁷ Für Deutschland traf der Grundgesetzgeber diese Entscheidungen in Art. 92 GG. Demnach üben das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Gerichte der Länder

⁸¹¹ IPSEN, N 695.

⁸¹² IPSEN, N 694.

⁸¹³ LÖWER, S. 1292.

⁸¹⁴ ROELLECKE, S. 1209.

⁸¹⁵ Vgl. LÖWER, S. 1288.

⁸¹⁶ IPSEN, N 752.

⁸¹⁷ Vgl. BENDA/KLEIN/KLEIN, N 16.

die rechtsprechende Gewalt aus. Damit entschied der Verfassungsgeber, dass das Bundesverfassungsgericht in institutioneller Hinsicht Teil der rechtssprechenden Gewalt ist und materiell Rechtsprechung ausübt.⁸¹⁸

Das Bundesverfassungsgericht ist von seiner Funktion her materiell ein Gericht.⁸¹⁹ Wieweit es als Träger für weitere Funktionen infrage kommt und ob seine Stellung als „Verfassungsorgan“ zu bewerten ist, bleibt indessen umstritten.⁸²⁰ Ungeachtet dieser Feststellung hat sich das Bundesverfassungsgericht in den Jahrzehnten seiner Tätigkeit auch zu einem Faktor in der *politischen* Realität entwickelt. Über die reine, dem Grundgesetz entnommene Rechtsentscheidung hinaus, ergeben sich durch die Entscheidungen des Spruchkörpers nicht selten Auswirkungen auf Politikinhalt und die Rahmen, innerhalb welcher sich die Politik entwickeln kann.⁸²¹ Trotzdem ist dem Gericht keine Teilhabe an der Staatsleitung zuzubilligen. „Im politischen Konkurrenzkampf der Verfassungsorgane wird das Bundesverfassungsgericht – bei aller Qualität der Richter – nicht gewinnen.“⁸²² Allerdings ist nicht abzustreiten, dass es Ausnahmesituationen geben kann, in denen das Bundesverfassungsgericht seine Funktion als Gericht überschreiten muss bzw. darf und punktuell, interimis-

⁸¹⁸ IPSEN, N 845.

⁸¹⁹ SCHLAICH/KORIOETH, N 35.

⁸²⁰ De facto konnte sich das Bundesverfassungsgericht mit seiner Forderung nach Gleichstellung mit anderen Verfassungsorganen (wie Bundesrat, Bundestag, Bundespräsident oder der Bundesregierung) weitgehend durchsetzen: ROELLECKE, S. 1207 f. Kritisch zur Qualifikation eines „(Obersten) Verfassungsorgans“: IPSEN, N 846. Gegen die Zuschreibung von weiteren Funktionen: SCHLAICH/KORIOETH, N 35.

⁸²¹ BENDA/KLEIN/KLEIN, N 9.

⁸²² SCHLAICH/KORIOETH, N 35.

tisch und ausnahmsweise politisch gestaltend tätig wird.⁸²³ Dadurch erwirkte Eingriffe brauchen eine Begründung als Ausnahmefälle in einer Notsituation und können nicht a priori durch die Funktion des Verfassungsorgans dauerhaft legitimiert sein.⁸²⁴ Unter diesem Aspekt ist auch die Gewichtigkeit von weitreichenden Entscheidungen zu beurteilen.

Das Bundesverfassungsgericht genießt institutionelle Selbständigkeit.⁸²⁵ Es ist „Oberster Hüter“ der Verfassung. Diese Charakterisierung beschreibt denn auch die Aufgaben, welche dem Gericht zufallen. Einerseits legt es im Streitfall die Normen der Verfassung verbindlich aus. Seine Entscheidungen haben zu garantieren, dass das Zusammenspiel der Verfassungsorgane im Bund sowie jene zwischen Bund und Ländern nach den Regeln des Grundgesetzes geschehen. Andererseits soll mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dafür gesorgt sein, dass die Staatsgewalt innerhalb ihrer formellen und materiellen Grenzen bleibt. Das Bundesverfassungsgericht wacht weiter darüber, dass sich sämtliches Staatshandeln an den Wertentscheidungen des Grundgesetzes orientiert.⁸²⁶

⁸²³ Durchaus politisch motivierter Gestaltungswille zeigte sich z.B. bei der Beratung und Fällung des sog. Lissabon-Urteils, das die Vereinbarkeit des Vertrags von Lissabon (zur weiteren Stärkung der europäischen Einigung) mit dem deutschen Grundgesetz zum Gegenstand hatte (vgl. BVerfGE 123, 267). Das Urteil sollte nicht ohne Folgen bleiben für die Frage der europäischen Integration und die deutsche Sichtweise (vgl. „Fischer attackiert Bundesverfassungsgericht“, in: Zeit Online, <<http://www.zeit.de/online/2009/28/eu-urteil-fischer>> (besucht am 1.10.2020). Zurückhaltender agierte das Bundesverfassungsgericht bei einem späteren Entscheid zum Rettungsschirm für wirtschaftlich bedrängte Mitgliedsstaaten (Ratifikation des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus [ESMV] und des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion [Fiskalvertrag]): BVerfGE 132, 195. Zur „Entscheidungsbegrenzung“ und zur Zurückhaltung des Gerichts als „Ersatzgesetzgeber“ tätig zu werden: KAHL, S. 201. Wiederum stärker als korrigierender Faktor trat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum Staatsanleihenkaufprogramm durch die Europäischen Zentralbanken in Erscheinung. Es hielt dazu insbesondere fest, dass die unbedingte Verfolgung eines währungspolitischen Ziels (mittels Anleihenkaufprogramm) unter Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen offensichtlich den Grundsatz der Verhältnismässigkeit missachte (der auch im EUV festgehalten ist). Es verpflichtete sowohl die Bundesregierung als auch den Bundestag auf eine Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Europäische Zentralbank hinzuwirken: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020, 2 BVR 859/15.

⁸²⁴ Vgl. SCHLAICH/KORIOTH, N 35.

⁸²⁵ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 1 zu Art. 93 GG.

⁸²⁶ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 5 zu Art. 93 GG.

Im Gegensatz zur Frage, ob dem Bundesverfassungsgericht der Rang eines Verfassungsorgans zukommt, lässt das GG bei der Gerichtseigenschaft des Bundesverfassungsgerichts keine Zweifel offen und erwähnt diese explizit (Art. 92 GG). Das Bundesverfassungsgericht trägt seine Gerichtsqualität denn auch schon in seiner Bezeichnung und gehört unmissverständlich zur dritten Staatsgewalt. Diese Tatsache drückt sich auch in den kompetenzbegrenzenden Prozessmaximen aus. Für das Bundesverfassungsgericht gilt das Antragsprinzip, eine Verfahrensaufnahme ex officio ist ausgeschlossen. Die Entscheidungen werden in einem gerichtsförmigen Verfahren getroffen. Diesen zu Grunde liegt einzig der Massstab des Rechts. Das Bundesverfassungsgericht ist zur verbindlichen Streitentscheidung verpflichtet; es darf in einer Streitfrage die Entscheidung nicht verweigern, wenn diese in einem zulässigen Antragsbegehren an das Gericht gelangt ist. Auch die Berufung auf politische Folgen oder Eingriffe in die politische Interessenlage vermag keinen hinreichenden Grund für eine Nicht-Entscheidung zu stellen.⁸²⁷ Die Grenzziehung zur eigentlichen Gesetzgebung mag bei dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung teilweise schwierig, ja geradezu prekär sein. Besondere Herausforderungen für die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung sind denn auch die möglichst geringe Beeinträchtigung des gesetzgeberischen Willens und die Wahrung der „Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsverantwortung“ des Gesetzgebers.⁸²⁸

1.3. Ausgewählte Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht

Im Folgenden sollen jene Verfahren näher beleuchtet werden, die im Zusammenhang mit der Durchsetzung des Schuldenbremsenmechanismus vor dem Bundesverfassungsgericht relevant werden könnten.

Der Weg zum Bundesverfassungsgericht und die entsprechenden Urteile lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen. Einerseits beurteilt das Gericht *verfassungsgerichtliche Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen*. Diese sollen auf die Wahrung der Kompetenzordnung zielen, also auf das Handeln der Staatsorgane als solches. Demgegenüber steht bei der *Kontrolle von Gesetzgebungsakten* andererseits das eigentliche Ergebnis dieses Handelns im Fokus der Verfassungsrichter, etwa der Inhalt von Gesetzen.⁸²⁹

⁸²⁷ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 9–11 zu Art. 93 GG.

⁸²⁸ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 14 zu Art. 93 GG.

⁸²⁹ Vgl. SCHLAICH/KORIOTH, N 89.

1.3.1. Föderative Streitigkeiten

Zu den föderativen Streitigkeiten zählen der grundgesetzbezogene Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 sowie der sonstige Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 Halbsatz 1 GG. Beide Verfahren fallen unter die Kategorie der verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen. Der Sinn des Ersteren besteht darin, für Verfassungsstreitigkeiten föderaler Art einen rechtlich geordneten Erledigungsweg zu eröffnen, somit gewaltsame Auseinandersetzungen zu verhindern und gleichzeitig die bundesstaatliche Ordnung zu wahren.⁸³⁰ Der sonstige Bund-Länder-Streit findet seine Funktion lediglich in der Bereitstellung einer Rechtswegreserve.⁸³¹ Infrage kommen hierbei öffentlichrechtliche Streitigkeiten nicht-verfassungsrechtlicher Art, die aus Gesetzen oder Staatsverträgen herrühren.⁸³² Bei beiden Verfahrensarten bleibt die praktische Bedeutung eher gering, da sich die entsprechenden Streitigkeiten über die Reichweite von Gesetzgebungskompetenzen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle geeigneter klären lassen.⁸³³ Die Entwicklung ging dahin, dass der Bund-Länder-Streit – „Urgestein deutscher Verfassungsgerichtbarkeit“ – heute als eine praktisch bedeutungslose Verfahrenskompetenz sein Dasein fristet.⁸³⁴ Innerhalb der sog. föderativen Streitigkeiten nimmt der Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 gleichzeitig allerdings immer noch die herausgehobene Stellung ein.⁸³⁵

1.3.2. Das Organstreitverfahren

Wie die föderativen Streitigkeiten gehört auch der Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG zur Kategorie der verfassungsrechtlichen Streitentscheidungen zwischen Verfassungsorganen. Das Organstreitverfahren dient dazu, Zuständigkeiten und Kompetenzen von Verfassungsorganen gegeneinander abzugrenzen. Davon losgelöst – und als solches nicht Gegenstand im Organstreit – ist die objektive Verfassungsmässigkeit eines bestimmten *Organhandelns*.⁸³⁶ Die im Organstreitverfahren behandelten Fragen sind in ihrer Bedeutung und ihren Konsequenzen nicht zu unterschätzen – auch wenn die Zahl der Organstreitigkeiten im Vergleich zu anderen Verfahrensarten eher ge-

⁸³⁰ SACHS, N 350.

⁸³¹ SACHS, N 365.

⁸³² SCHLAICH/KORIOETH, N 106.

⁸³³ SACHS, N 351 und 366.

⁸³⁴ Vgl. SCHLAICH/KORIOETH, N 103 f.

⁸³⁵ VOSSKUHLE, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 132 zu Art 93 GG.

⁸³⁶ SCHLAICH/KORIOETH, N 79.

ring ist.⁸³⁷ „Die Klärung sowie Um- und Abgrenzung der „Rechte und Pflichten“ der Verfassungsorgane in ihrem Verhältnis zueinander (...) haben entscheidende Erkenntnisse und rechtlich verbindliche Massstäbe im Rahmen des „Ringens um eine Verrechtlichung staatlicher Herrschaftsausübung auf höchster Ebene“ erbracht.“⁸³⁸

Das Organstreitverfahren ist als kontradiktorisches Verfahren ausgestaltet. Es setzt einen Antragsteller und einen Antragsgegner voraus. Die beiden Parteien müssen in einem verfassungsrechtlichen Verhältnis zueinanderstehen; sie müssen Verfassungsorgane oder andere Beteiligte auf der Organisationsebene des Bundes sein.⁸³⁹

Parteifähig im Organstreit sind nach dem Wortlaut des Gesetzes (§ 63 BVerfGG) der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung sowie die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe. Ausserdem gehören – auch wenn nicht explizit im Gesetz genannt – die Bundesversammlung, der Gemeinsame Ausschuss (Notparlament während eines Verteidigungsfalles) sowie der Bundeskanzler und der Bundesrechnungshof, der mit besonderen Kompetenzen ausgestattet ist, zum Kreis der Berechtigten.⁸⁴⁰ Die einzelnen Bundesminister, die Bundesbank, Hilfsorgane des Parlamentes, das Staatsvolk als auch der einzelne Staatsbürger selbst kommen als Verfahrensbeteiligte nicht in Betracht. Hingegen sind insbesondere Ausschüsse, Präsidenten, die Parlamentsmitglieder als Teil des Bundestages, Untersuchungs- und Vermittlungsausschuss, Mitglieder von Bundesrat sowie die Mitglieder der Bundesregierung als „andere Beteiligte“ im Sinne des Verfassungstextes zu qualifizieren und können demnach Parteistellung in einem Verfahren erlangen.⁸⁴¹ Fraktionen des Bundestages sind parteifähig; nicht jedoch Mehrheiten und Minderheiten bei einzelnen Abstimmungen – ausser sie werden im Grundgesetz bzw. in einer Geschäftsordnung ausdrücklich genannt.⁸⁴² Nach umstrittener, ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt auch den politischen Parteien Parteistellung im Organstreitverfahren zu, jedoch nur als Antragsteller und auch nur dann, wenn sie

⁸³⁷ BARCZAK, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N 17 f. zu § 63 BVerfGG.

⁸³⁸ UMBACH, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N 2 zu §§ 63 ff.

⁸³⁹ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 42 zu Art. 93 GG.

⁸⁴⁰ M.w.Verw. (auch zu abweichenden Meinungen bezüglich Parteifähigkeit des Bundesrechnungshofes): DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 45 zu Art. 93 GG. A.M.: SACHS, N 302.

⁸⁴¹ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 46 zu Art. 93 GG.

⁸⁴² SCHLAICH/KORIOTH, N 88.

gegenüber Verfassungsorganen Rechte geltend machen, die „sich aus ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status ergeben.“⁸⁴³ Nicht zum Kreis der möglichen Verfahrensbeteiligten gehört endlich und insbesondere der Stabilitätsrat.⁸⁴⁴

Gegenstand des Verfahrens ist der Konflikt der Verfassungsorgane darüber, ob eine Massnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen Bestimmungen des Grundgesetzes verstösst, die dem Antragsteller Pflichten und Rechte zuerkennt. Der Antragsteller hat geltend zu machen, dass die Massnahme oder die Unterlassung des Antragsgegners ihn in seinen ihm vom Grundgesetz übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder diese unmittelbar gefährdet (§ 64 Abs. 1 BVerfGG).⁸⁴⁵ Streitgegenstand ist das Verhalten des Antragsgegners, nicht das Ergebnis dieses Verhaltens.⁸⁴⁶

Die strittige Massnahme muss rechtserheblich sein, das heisst, es muss ein Verhalten vorliegen, das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen.⁸⁴⁷ Handlungen ohne Rechtserheblichkeit können nicht Streitgegenstand im Organstreitverfahren sein. Ebenso scheiden Akte aus, die nur Wirkungen innerhalb eines Organs entfalten oder lediglich vorbereitenden oder vollziehenden Charakter für eine andere rechtserhebliche Massnahme haben.⁸⁴⁸ Demnach kann der *Erlass* – genauer: der Gesetzgebungsakt und die Mitwirkung am Normsetzungsakt⁸⁴⁹ – einer Rechtsnorm eine rechtserhebliche Massnahme im Sinne der Prozessvoraussetzungen sein, nicht jedoch die Rechtsnorm selbst.⁸⁵⁰ Ein Gesetz kann somit nicht unmittelbarer Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein; möglich bleibt allerdings die inzidente Überprüfung.⁸⁵¹

1.3.3. Die abstrakte Normenkontrolle

Mittels abstrakter Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG können bestimmte Verfassungsorgane dem Bundesverfassungsgericht eine Norm zur Kontrolle vorlegen. Das Gericht prüft die entsprechende Norm auf ihre förm-

⁸⁴³ SCHLAICH/KORIOETH, N 92.

⁸⁴⁴ THYE, S. 54 f.; HEUN/THIELE, Kommentar Dreier, N 46 zu Art. 109a GG.

⁸⁴⁵ SCHLAICH/KORIOETH, N 93.

⁸⁴⁶ SCHAEFER, S. 50.

⁸⁴⁷ SCHLAICH/KORIOETH, N 93.

⁸⁴⁸ BARCZAK, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N 11 zu § 64 BVerfGG; SCHLAICH/KORIOETH, N 93.

⁸⁴⁹ SCHLAICH/KORIOETH, N 93.

⁸⁵⁰ BARCZAK, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N 10 zu § 64 BVerfGG.

⁸⁵¹ SCHAEFER, S. 50.

liche und sachliche Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, bzw. bei der Vorlage von Landesrecht zusätzlich mit sonstigem Bundesrecht. Bei der abstrakten Normenkontrolle steht die abstrakte Frage nach der Gültigkeit einer Rechtsnorm im Zentrum. Die Prüfung der Vereinbarkeit mit höherrangigen Recht benötigt in diesem Fall keinen konkreten Anlassfall, ebenso ist von Seiten des Antragstellers kein rechtliches oder politisches Interesse an der Klärung der Frage von Nöten.⁸⁵² Unabhängig von einer allfälligen Selbstbetroffenheit des Antragstellers klärt das Gericht nicht subjektive Rechte, sondern allein die Verfassungs- oder Bundesrechtsmässigkeit einer Norm. Das abstrakte Normenkontrollverfahren ist kein kontradiktorisches Verfahren. Es kennt lediglich einen Antragsteller, keinen Antragsgegner. Diese treten im Verfahren denn auch nicht als Partei, sondern als *Garanten der Verfassungs- und Bundesrechtsordnung* auf.⁸⁵³

Ein abstraktes Normenkontrollverfahren initiieren können die Bundesregierung (als Kollegium von Bundeskanzler und Bundesminister mit einem Kabinettsbeschluss), die Landesregierungen (bestimmt nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht) sowie ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG). Das Grundgesetz zählt die Antragsberechtigten abschliessend auf.⁸⁵⁴ Ausser den Genannten können keine Institutionen oder Gruppen bzw. einzelne Betroffene oder Interessierte ein abstraktes Normenkontrollverfahren anstreben. Die parlamentarische Opposition im Bundestag kann – sofern sie das Quorum von einem Viertel der Bundestagsmitglieder erreicht – also eine solche Prüfung im Anschluss an eine Abstimmungsniederlage verlangen. Dafür muss sie allerdings auch tatsächliche verfassungsrechtliche Bedenken vorbringen können. Ein abstraktes Normverfahren eignet sich somit nicht zur Korrektur jeder politischen Abstimmungsniederlage und eines daraus erwachsenden, unerwünschten Gesetzes.⁸⁵⁵ Durch die eingeschränkte Auswahl der möglichen Antragsteller erhält das Verfahren die Nähe zum politischen Prozess. Es ist von seiner Anlage her ein Instrument der Opposition zur Fortführung des politischen Kampfes mit verfassungsprozessualen Mitteln. Das Bundesverfassungsgericht wird damit in die Lage versetzt, ein demokratisch legitimes Parlamentsgesetz aufzuheben.⁸⁵⁶

⁸⁵² GRASSHOF, Heidelberg Kommentar BVerfGG, N 1 zu § 76 BVerfGG. Allerdings ist ein besonderes objektives Interesse an der Klärung der Gültigkeitsfrage erforderlich: PIEROTH, Kommentar Jarass/Pieroth, N 96 zu Art. 93 GG.

⁸⁵³ GRASSHOF, Heidelberg Kommentar BVerfGG, N 1 zu § 76 BVerfGG.

⁸⁵⁴ GRASSHOF, Heidelberg Kommentar BVerfGG, N 7 zu § 76 BVerfGG.

⁸⁵⁵ Vgl. VON MÜNCH/MAGER, N 569.

⁸⁵⁶ SCHLAICH/KORIOTH, N 123.

Gleichzeitig spricht die relativ hohe Erfolgsquote bei abstrakten Normenkontrollverfahren dafür, dass auch von der jeweiligen Opposition das Verfahren nicht ohne Grund und unter Berücksichtigung ihrer Rolle als „Mitgarant der verfassungsmässigen Ordnung“ angestrebt wird.⁸⁵⁷

Ein zu prüfendes Gesetz muss grundsätzlich existent sein, eine präventive Normenkontrolle kann das Bundesverfassungsgericht nicht durchführen.⁸⁵⁸ Abgestellt wird auf den Zeitpunkt der Verkündung: Das Gesetz muss wirksam, nicht zwingend jedoch bereits anwendbar sein.⁸⁵⁹ Diese zeitliche Dimension gereicht im abstrakten Normenkontrollverfahren den Antragstellern einerseits zum Vorteil, können so nämlich verfassungswidrige Gesetze für nichtig erklärt werden, bevor von ihnen allenfalls belastende Wirkungen ausgehen. Gleichzeitig fehlt bei einer Kontrolle von erst kürzlich in Kraft getretenen Erlassen entsprechendes Fallmaterial.⁸⁶⁰ Die Verfassungsrichter haben sodann eine Prüfung vor einem rein theoretischen Hintergrund vorzunehmen.

Gelangt das Bundesverfassungsgericht im Zuge des Verfahrens zur Auffassung, dass die verfahrensgegenständlichen Normen verfassungswidrig sind, erklärt es diese für nichtig (§ 78 BVerfGG). Ist nur ein Teil eines Gesetzes Verfahrensgegenstand oder kommt das Gericht zum Schluss, dass nur ein textlich abgegrenzter Teil eines beanstandeten Gesetzes verfassungswidrig ist, erklärt es lediglich diesen Teil für nichtig. Die Teilnichtigkeit ist denn auch die Regel.⁸⁶¹ Haben die von der Teilnichtigkeit verschont gebliebenen Bestimmungen selbst jedoch keine eigenständige Bedeutung, erfolgt diesfalls die Nichtigerklärung des gesamten Gesetzes.⁸⁶²

1.3.4. Die konkrete Normenkontrolle

Hält ein Gericht im Rahmen eines von ihm durchzuführenden Verfahrens ein entscheidrelevantes Gesetz für verfassungswidrig, hat es das Verfahren aussetzen und das entsprechende Gesetz nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen. Voraussetzung für diese sog. Rich-

⁸⁵⁷ Vgl. GRASSHOF, Heidelberg Kommentar BVerfGG, N 2 zu § 76 BVerfGG.

⁸⁵⁸ GRASSHOF, Heidelberg Kommentar BVerfGG, N 17 zu § 76 BVerfGG.

⁸⁵⁹ VON MÜNCH/MAGER, N 570.

⁸⁶⁰ Vgl. GRASSHOF, Heidelberg Kommentar BVerfGG, N 4 zu § 76 BVerfGG.

⁸⁶¹ SCHLAICH/KORIOTH, N 384.

⁸⁶² KEES, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N 11 zu § 78 BVerfGG.

tervorlage ist, dass der zu fällende Entscheid von der Gültigkeit der infrage stehenden Norm abhängt.⁸⁶³ Auch die konkrete Normenkontrolle gilt als objektives Verfahren, das zum Schutz der Verfassung angelegt ist.⁸⁶⁴

Im Gegensatz zur abstrakten Normenkontrolle und zur Verfassungsbeschwerde sind nur Gerichte vorlageberechtigt. Der Weg zum konkreten Normenkontrollverfahren führt denn auch nicht über obere Gerichtsinstanzen, sondern kann direkt beim höchsten, also beim Bundesverfassungsgericht initiiert werden. Das Verfahren der konkreten Normenkontrolle dient insofern dem Zweck, divergierende Entscheidungen der Fachgerichte zu vermeiden und einer Rechtszersplitterung vorzubeugen. Gleichzeitig stellt die „Monopolisierung“ beim Bundesverfassungsgericht sicher, dass nicht jedes Gericht den gesetzgeberischen Willen der verfassungsmässigen Legislative ausser Kraft setzen kann.⁸⁶⁵

Dem konkreten Normenkontrollverfahren kommt in mehrfacher Hinsicht Relevanz zu. Einerseits gewährt es der Judikative die Möglichkeit, bei Zweifeln über grundgesetzkonforme Normen der Geltung und dem Schutz von Grundrechten Nachachtung zu verschaffen; andererseits können auf diese Weise auch Fälle bzw. Gesetze ans Bundesverfassungsgericht gelangen, die von den berechtigten Organen nicht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zur Überprüfung vorgelegt wurden.⁸⁶⁶ Die praktische und rechtsstaatliche Bedeutung dieser Verfahrensart ist demgemäss als hoch einzustufen.

1.3.5. Die Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde kann von jedermann geltend gemacht werden, der behauptet, durch Eingriffe der öffentlichen Gewalt in seinen Grundrechten verletzt zu sein. Sie ist ein ausserordentlicher, subsidiärer und letzter Rechtsbehelf.⁸⁶⁷ Das Grundgesetz gewährt die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde in Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4a GG.

Der grundrechtliche Rechtsschutz ist primär über die Fachgerichte zu suchen. Die Verfassungsbeschwerde tritt lediglich zu diesem Rechtsschutz hinzu, verdrängt bzw. ersetzt diesen jedoch nicht. Der Verfassungsbeschwerde kommt kein Suspensiveffekt zu; sie sichert die Nachachtung von Grundrechten le-

⁸⁶³ VON MÜNCH/MAGER, N 579.

⁸⁶⁴ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 1 zu Art. 100 GG.

⁸⁶⁵ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 2 zu Art. 100 GG.

⁸⁶⁶ SCHLAICH/KORIOH, N 139.

⁸⁶⁷ SCHLAICH/KORIOH, N 194.

diglich nachträglich zu.⁸⁶⁸ Die formelle Rechtskraft einer grundrechtswidrigen Entscheidung ist in der Regel eine Zulässigkeitsvoraussetzung zur Verfassungsbeschwerde.⁸⁶⁹ In der *Beseitigung* einer grundrechtswidrigen Beschwerde liegt denn auch ihr eigentlicher Zweck.⁸⁷⁰

Die Verfassungsbeschwerde stellt das mit Abstand häufigste Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht dar.⁸⁷¹ Sie kann von jedermann ohne anwaltschaftliche Vertretung eingelegt werden. Entsprechend ihrer „populären“ Zugangswiese entbehrt ein grosser Teil der eingelegten Verfassungsbeschwerden der verfassungsrechtlichen Substanz. Das Gericht nimmt einen ganz überwiegenden Teil der angestrebten Beschwerdeverfahren zur Entscheidung gar nicht an.⁸⁷² Allerdings sieht die „Erfolgsquote“ bei den behandelten Verfahren erheblich anders aus: Die Senate entscheiden bei den angenommenen Verfahren in durchschnittlich einem Viertel bis zu einem Drittel der Fälle zugunsten der Antragsteller.⁸⁷³

Im Gegensatz zu den beiden Normenkontrollverfahren dient die Verfassungsbeschwerde in erster Linie der Durchsetzung und Sicherung einer subjektiven Rechtsposition. Erst sekundär soll damit auch objektiv die Einhaltung des Verfassungsrechts erreicht werden.⁸⁷⁴ Voraussetzung der Beschwerdebefugnis ist denn auch, dass der Beschwerdeführer „selbst, gegenwärtig und unmittelbar“ in seinen Grundrechten verletzt ist.⁸⁷⁵ Die Verletzung muss aus einem Akt der öffentlichen Gewalt herrühren; dies geschieht in den meisten Beschwerdefällen durch einen Entscheid eines Gerichts (Urteilsverfassungsbeschwerde). Die Verfassungsbeschwerde ist allerdings auch gegen Akte der Gesetzgebung möglich, also unmittelbar gegen Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen

⁸⁶⁸ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 78 zu Art. 93 GG.

⁸⁶⁹ SCHLAICH/KORIOETH, N 194.

⁸⁷⁰ DETTERBECK, Kommentar Sachs, N 77 zu Art. 93 GG.

⁸⁷¹ VON MÜNCH/MAGER, N 561.

⁸⁷² SCHLAICH/KORIOETH, N 195. Nicht einmal ein Prozent der jährlich rund 5500-6500 registrierten Fälle werden von einem Senat entschieden. Neben formellen Unzulänglichkeiten führt die Mangelhaftigkeit in Bezug auf die erforderliche verfassungsrechtliche Substanz der Klagen in den meisten eingelegten Fällen dazu, dass sie nicht zur Entscheidung angenommen werden können.

⁸⁷³ SCHLAICH/KORIOETH, N 195.

⁸⁷⁴ PIEROTH, Kommentar Jarass/Pieroth, N 10 zu Art. 93 GG.

⁸⁷⁵ SCHLAICH/KORIOETH, N 231.

(Rechtssatzverfassungsbeschwerde).⁸⁷⁶ Das Bundesverfassungsgericht nimmt für den in Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4a GG verwendeten Begriff der öffentlichen Gewalt insofern ein weites Verständnis an.⁸⁷⁷

2. Anknüpfungspunkte für die gerichtliche Durchsetzung

2.1. Etatfeststellung durch Haushaltsplan und Haushaltsgesetz

Zur rechtlichen Einordnung und zur Folgefrage der justiziablen Überprüfung empfiehlt sich eine kurze Erörterung zu den zwei „Bestandteilen“ des bundesdeutschen Voranschlags nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG: Haushaltsplan und Haushaltsgesetz. Die Unterscheidung ist Ausfluss der deutschen Verfassungstradition. Der Grund für die Unterteilung sind die abweichenden Rechtswirkungen des Haushaltsplans von denjenigen übriger materieller Gesetze.⁸⁷⁸

Der grösste Teil des Haushaltsgesetzes ist mit dem jährlich festzustellenden Haushaltsplan bereits vorgegeben; es hebt sich somit schon im äusserlichen Erscheinungsbild von den übrigen bundesdeutschen Gesetzen ab.⁸⁷⁹ Der Haushaltsplan ist gleichzeitig der einzig zwingend vorgeschriebene Inhalt des Gesetzes, weiter kommen fakultative Bestandteile hinzu.

Der Haushaltsplan enthält die geschätzten Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben einer Rechnungsperiode und stellt diese einander gegenüber.⁸⁸⁰ Mit dem Haushaltsplan verbunden ist die Ermächtigung, die entsprechenden Ausgaben zu tätigen. Ausserdem enthält er die benötigten Verpflichtungsermächtigungen.⁸⁸¹ Der Plan ermächtigt die Verwaltung zur Leistung und zum Vollzug der eingestellten Ausgaben, verpflichtet diese je-

⁸⁷⁶ SCHLAICH/KORIOH, N 213.

⁸⁷⁷ HELLMANN, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N 93 zu § 90 BVerfGG.

⁸⁷⁸ HEINTZEN, S. 1202.

⁸⁷⁹ ELLES, S. 20. Insofern ist die Bezeichnung „Haushaltsgesetz“ (als Gesetz wie jedes andere) insgesamt nicht zutreffend.

⁸⁸⁰ HEINTZEN, S. 1202.

⁸⁸¹ ELLES, S. 20.

doch nicht. Er entfaltet keine Aussenwirkungen.⁸⁸² Die Rechtswirkungen des Plans beschränken sich auf den organschaftlichen Rechtskreis.⁸⁸³ Der Bürger oder einzelne Gruppen können daraus keine Ansprüche herleiten bzw. durch ihn können auch keine entsprechenden Rechte aufgehoben werden. Der Plan enthält ausserdem keine generell-abstrakten, sondern lediglich Einzelfallregelungen.⁸⁸⁴

Neben dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Teil (Aufnahme des Haushaltsplans) besteht für den Gesetzgeber die Möglichkeit, weitere Bestimmungen in die gesetzliche Verabschiedung des Staatshaushalts aufzunehmen.⁸⁸⁵ Für die aufzunehmenden Vorschriften gilt generell ein sachliches und zeitliches Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG): Sie dürfen sich einerseits nur auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes beziehen und müssen andererseits zu dem Zeitraum gehören, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird.⁸⁸⁶ Erfüllen die weiteren Regelungen diese Vorgabe, können sie Aussenwirkung entfalten. Dazu gehören – gemäss ausdrücklicher Erwähnung in der Haushaltsgesetzgebung – Kreditermächtigungen sowie die Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Der den Haushaltsplan „übersteigende“ Teil des Haushaltsgesetzes ist insofern kein reines Organgesetz mehr; ein Teil der Lehre misst diesem zumindest mittelbare Aussenwirkung zu – gleich einer materiellrechtlichen Regelung.⁸⁸⁷

Soweit jedoch über die Rechtsnatur des Haushaltsplans Einvernehmen und Klarheit besteht, tritt die Qualifikation der übrigen Bestimmungen des Haushaltsgesetzes sowie des Haushaltsgesetzes als Ganzem in den Hintergrund.⁸⁸⁸ Das Haushaltsgesetz stellt in allererster Linie den Haushaltsplan und somit die

⁸⁸² Der Haushaltsplan stellt sich als Binnenrecht dar und betrifft nur die rechtlichen Beziehungen innerhalb des Bundes als juristische Person des öffentlichen Rechts (inklusive der rechtlich unselbständigen Verwaltungsträger): PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 69 zu 110 GG.

⁸⁸³ HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 69 zu Art. 110 GG.

⁸⁸⁴ HEINTZEN, S. 1202.

⁸⁸⁵ ELLES, S. 22.

⁸⁸⁶ HEINTZEN, S. 1205. Vgl. auch hinten [Teil B Kap. III Ziff. 2.4.1.](#)

⁸⁸⁷ HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N 34 zu Art. 110 GG; HEINTZEN, S. 1205. Kritisch und mit Vorbehalten dagegen: HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 75 f. zu Art. 110 GG (insbesondere Fn 72).

⁸⁸⁸ HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 75 zu Art. 110 GG. Eine weitergehende Erörterung sowie ein Streit um die Rechtsnatur des Gesetzes wären „unfruchtbar und müssig“.

verbindliche Bestandsaufnahme der staatlichen (Einnahmen- und) Ausgabenpolitik fest. Der Haushaltsgesetzgeber kann sich mittels Haushaltsplans anderweitiger gesetzlicher Verpflichtungen nicht entledigen. Diese Einschränkungen rechtfertigten, von einer „Subordination“ des gesetzlich festgelegten Haushaltsplans unter die allgemeine Rechtsordnung zu sprechen.⁸⁸⁹ Die Abgrenzung sowie die Frage von allfälligen Konkurrenzen sind indes schwierig und umstritten. Insbesondere bleiben allgemeine Regeln der Gesetzeskonkurrenz aussen vor.⁸⁹⁰ Zusammenfassend ist die rechtliche Qualifikation des Haushaltsplans – auch aufgrund der wenig ausgeschöpften Möglichkeit von Einzelfallregelungen im Haushaltsgesetz – von weit grösserer praktischer Bedeutung, insbesondere auch im Hinblick auf eine mögliche rechtliche Überprüfung im Rahmen justizieller Verfahren.

2.2. Überprüfung des Haushaltsgesetzes mittels abstrakter Normenkontrolle

Das abstrakte Normenkontrollverfahren ist das einschlägige Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit eines Haushaltsgesetzes, insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung von umstrittenen Kreditermächtigungslimiten.⁸⁹¹ Dieses vorweggenommene Ergebnis rechtfertigt die Abhandlung der Verfahrensart an dieser Stelle vor den Weiteren. Gleichzeitig geht dem abstrakten Normenkontrollverfahren von Rechts wegen kein anderes spezielleres oder konkreteres Verfahren vor.⁸⁹² Für eine gerichtliche Überprüfung der Schuldenbremsenbestimmung ist ausserdem von Interesse, dass auch föderativ motivierte Streitigkeiten in dieser Verfahrensart ausgetragen werden.⁸⁹³

2.2.1. Prüfungsgegenstand

Das Haushaltsgesetz ist im organschaftlichen Rechtskreis „Recht“ im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG. Es stellt somit für das abstrakte Normenkontrollverfahren einen tauglichen Prüfungsgegenstand dar.⁸⁹⁴ Das Bundesverfassungsgericht kann bzw. muss auf Antrag hin ein verkündetes

⁸⁸⁹ Vgl. HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 74 zu Art. 110 GG.

⁸⁹⁰ HEINTZEN, S. 1203.

⁸⁹¹ Vgl. SCHAEFER, S. 51.

⁸⁹² BVerfGE 20, 56 (95).

⁸⁹³ SCHLAICH/KORIOTH, N 124.

⁸⁹⁴ GRASSHOF, Heidelberger Kommentar BVerfGG, N 15 zu § 76 BVerfGG.

Haushaltsgesetz auf dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüfen.⁸⁹⁵ Ein entsprechender Auftrag kann auch nach Ablauf des eigentlichen Haushaltsjahres noch gestellt werden, solange der Haushalt nämlich noch rechtliche Wirkung entfaltet. Für Kreditermächtigungen trifft dies noch bis zum Ablauf des darauffolgenden Haushaltsjahres zu (§ 18 Abs. 3 BHO).⁸⁹⁶

2.2.2. Mögliche Antragsteller

Die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Bundestagesmitglieder sind zur Einleitung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG antragsberechtigt.

Dass die Bundesregierung als Antragstellerin in einem Verfahren gegen den „eigenen“ Haushalt auftritt, scheint a priori ausgeschlossen. Diese Konstellation wäre immerhin denkbar, weil der Bundestag der eigentliche Haushaltsgesetzgeber ist und insofern die (rein) theoretische Möglichkeit bestünde, dass der Bundestag einen Haushalt verabschiedet, der nicht auch von der Exekutive getragen würde. Gleichzeitig müsste die Regierung den verabschiedeten Haushalt für nicht vereinbar mit den grundgesetzlichen Bestimmungen halten. Politisch ist diese Situation im Regierungs-Oppositions-System der Bundesrepublik zwar nicht ausgeschlossen, aber unwahrscheinlich.⁸⁹⁷

Denkbar hingegen ist, dass die Bundesregierung als Antragsteller in einem Verfahren zur Überprüfung eines Landshaushalts auftritt, wenn sie diesen als nicht vereinbar mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht hält. Diese Konstellation dürfte aufgrund der zunehmenden Durchdringung von Landesrecht durch Vorgaben von haushaltsrechtlichen Bundesbestimmungen durchaus im Rahmen des Möglichen liegen.⁸⁹⁸ Insbesondere bei Fehlschlägen von mildernden Massnahmen könnte dies als letztes Mittel zur Durchsetzung von haushaltsrechtlichen Verpflichtungen der Länder in Betracht gezogen werden. Für diesen Fall müssten jedoch vorausgehende Massnahmen unfruchtbar bleiben.⁸⁹⁹

⁸⁹⁵ PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 70 zu Art. 110 GG.

⁸⁹⁶ HEINTZEN, S. 1204.

⁸⁹⁷ Theoretisch könnte eine solche Situation im Fall einer Minderheitsregierung vorliegen.

⁸⁹⁸ Allerdings kommen für die Erledigung von derart gelagerten Streitigkeiten auch die Verfahren der Bund-Länder-Streitigkeiten in Betracht. Es muss an dieser Stelle auf weitere Ausführungen, insbesondere zur Abgrenzung der Verfahren aus haushaltsrechtlicher Sicht, verzichtet werden.

⁸⁹⁹ Zu den Massnahmen, die insbesondere dem Stabilitätsrat zur „Durchsetzung“ von Art. 109 GG zustehen, siehe vorn [Teil A Kap. III Ziff. 2.4.3.](#)

Im abstrakten Normenkontrollverfahren weiter antragsberechtigt sind die einzelnen Landesregierungen. Die Landesregierungen können – obwohl Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind – ein Verfahren zur Überprüfung des Bundeshaushaltsgesetzes einleiten.⁹⁰⁰ Das Prinzip der getrennten Haushalte von Art. 109 Abs. 1 GG widerspricht diesem Recht nicht. In der Verfahrenseinleitung liegt kein „Eingriff oder Übergriff in die selbständige Haushaltswirtschaft“ der jeweilig anderen Staatsebene. Vice versa gilt somit gleiches auch für die Verfahrenseinleitung durch den Bund.⁹⁰¹ Nicht ganz geklärt ist die Frage, ob eine Landesregierung auch gegen Landshaushaltsrecht eines anderen Landes antragsberechtigt wäre. In diesem Falle könnte eine Verfahrenseinleitung an einem fehlenden objektiven Klarstellungsinteresse scheitern.⁹⁰²

Nebst der Bundesregierung und einer Landesregierung kann weiter und endlich ein Quorum von einem Viertel der Bundestagsabgeordneten ein abstraktes Normenkontrollverfahren anstreben. Für den Fall der Haushaltsüberprüfung ist der Verfahrensantrag durch die politische Opposition der „klassische Fall“. Die eigentliche „Paradekonstellation“ für ein abstraktes Normenkontrollverfahren mit haushaltsrechtlichem Gehalt besteht denn auch aus der politischen Opposition als Antragsteller und einem umstrittenen Haushaltsgesetz als Prüfungsgegenstand. In den nachfolgend aufgeführten Verfahren lag diese Konstellation denn auch vor.

⁹⁰⁰ PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 70 zu Art. 110 GG.

⁹⁰¹ BVerfGE 20, 56 (94).

⁹⁰² Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Verfahren zumindest offengelassen, „ob die Antragsbefugnis einer Landesregierung ausnahmsweise entfällt, wenn die von ihr beanstandete Norm fremden Landesrechts Belange des antragstellenden Landes unter keinen denkbaren Umständen berühren kann“: BVerfGE 83, 37 (49 f.). Für die Annahme einer Antragsberechtigung im Sinne eines „Wächteramtes“ über die Wahrung des Grundgesetzes gerade ohne Verpflichtung der Geltendmachung eigener Interessen oder Rechte: KEES, Mitarbeiterkommentar BVerfGG, N 24 zu § 76 BVerfGG; VOSSKUHL, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 120 zu Art. 93 GG. A.M.: SACHS, N 154. Infolge der weitreichenden finanziellen Verflechtungen im Bundesstaat (auch über den nationalen Finanzausgleich) dürfte in diesem Rechtsbereich ein minimalstes Interesse regelmässig konstruierbar sein.

2.2.3. Ausgewählte Verfahren vor Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung von Bundeshaushaltsgesetzen: BVerGE 79, 311 ff. und 119, 96 ff.

Im Hinblick auf eine allfällige Durchsetzung von Fiskalregeln bzw. Schuldenbremsen sind BVerfGE 79, 311 ff. und 119, 96 ff. von Interesse. In beiden Fällen zweifelte die damalige Opposition die Verfassungsmässigkeit des Haushaltsgesetzes an, unter anderem mit der Begründung einer grundgesetzwidrigen Höhe von Kreditaufnahmen. Das damals noch unter aArt. 115 GG fallende Kriterium der „Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ für die Erhöhung der zulässigen Neukreditaufnahme war in beiden Verfahren Teil der juristischen Kontroverse, wobei sich das Bundesverfassungsgericht insbesondere im späteren Urteil (grosse) Zurückhaltung in Fragen der volkswirtschaftlichen Beurteilung von schuldenfinanzierten Haushalten auferlegte. Insbesondere enthielt es sich, in den Spielraum des Haushaltsgesetzgebers einzuwirken und dessen finanzpolitische Reaktionen auf wirtschaftliche (Fehl-)Entwicklungen zu beurteilen.⁹⁰³ Gleichzeitig warnte es ausdrücklich vor einer „als bedrohlich bewerteten“ Höhe der allgemeinen Staatsverschuldung und mahnte zur Einsetzung von gesetzlichen Mechanismen für einen mehrjährigen Haushaltsausgleich. Das Gericht nahm die bereits zwei Jahre darauf eingeführte Schuldenbremse vorweg, beharrte allerdings auf der kompetenzkonformen Installation durch den verfassungsändernden Gesetzgeber. Es hielt sich mit einer gerichtlichen „Einmischung“ in finanz- und wirtschaftspolitische Entscheidungshoheiten zurück.⁹⁰⁴

Im Ergebnis blieben in beiden Verfahren die Antragsteller juristisch erfolglos; das Bundesverfassungsgericht erklärte die Haushaltsgesetze für grundgesetzkonform. Die Verfahren dauerten weit über das eigentlich zu prüfende Haushaltsjahr hinaus und in beiden Fällen waren die antragstellenden Oppositionen bei der Urteilseröffnung bereits wieder in der Regierungsverantwortung.

⁹⁰³ BVerfGE 119, 96 (140 f.). Immerhin obliegt es dem Verfassungsgericht im Streitfall zu beurteilen, ob der Haushaltsgesetzgeber seiner Pflicht nachgekommen ist, seine Beurteilung und Einschätzung im Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbar und vertretbar darzulegen.

⁹⁰⁴ BVerfGE 119, 96 (142 f.).

2.2.4. Entscheidung und Folgen

Die Folgen eines erfolgreichen Normenkontrollantrages unterscheiden sich je nach konkreter „Weite“ des Verfahrens. Erheblich ist, ob nur Teile des Haushaltsgesetzes und zudem welche Teile als verfassungswidrig erkannt werden.

Gründet ein Verfahren darauf, dass bestritten ist, ob ein einzelner Ausgabeposten im Haushaltsplan verfassungskonform ist und gelangt das Verfassungsgericht zum gegenteiligen Schluss, erklärt es nicht unmittelbar den umstrittenen Haushaltstitel für nichtig, sondern die Feststellungsformel des Haushaltsgesetzes in Verbindung mit dem entsprechenden Haushaltstitel.⁹⁰⁵

Es nimmt in Bezug zum Gesetz eine Teilnichtigkeitsklärung vor. Das Haushaltsgesetz verliert dann lediglich insofern seine Gültigkeit, als dass ein spezifischer, verfassungswidriger Etatposten für nichtig erklärt wird (sog. quantitative Teilnichtigkeitsklärung). Die verfassungswidrige Norm ist von Anfang an (ex tunc) nichtig und ohne weiteren gestaltenden Akt (ipso iure) rechtsunwirksam.⁹⁰⁶ Die betroffene staatliche Institution ist nicht mehr zur Vornahme der entsprechenden Ausgabe ermächtigt bzw. (und vielmehr) war es gar nie. Die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf einer für nichtig erklärten Norm beruhen, bleiben gemäss § 79 BVerfGG vom Urteil jedoch unberührt. Im Allgemeinen dürften aufgrund der regelmässig nach Ablauf des Haushaltsjahres zustande kommenden Entscheide die bereits geleisteten Ausgabeposten zumindest rückwirkend „unberührt“ bleiben.

Fälle, in denen nicht eine einzelne Ausgabe im Haushaltsplan umstritten ist, sondern das Haushaltsgesetz an sich bzw. als ganzes (insbesondere im Zusammenhang mit überschrittenen Kreditfinanzierungsgrenzen) kann das Verfassungsgericht – sofern es die Verfassungswidrigkeit feststellt – „nur“ mit einer Nichtigerklärung des Gesetzes lösen.⁹⁰⁷ Dieser Entscheidungsinhalt müsste auch unter Geltung der Schuldenbremse in einem entsprechenden Verfahren ausgesprochen werden, wenn das Gericht erkennt, dass ein Haushaltsgesetz die grundgesetzlichen Vorschriften zur Beschränkung der Kreditaufnahme verletzt, die Bestimmungen von Art. 109 Abs. 3 GG also nicht einhält. Das Ergebnis wäre bei rechtzeitiger Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht ein etatloser Zustand, welcher grundsätzlich nach den Bestimmungen von Art. 111 GG (Nothaushaltsrecht) zu überbrücken ist, bis ein grundgesetz-

⁹⁰⁵ HEINTZEN, S. 1204.

⁹⁰⁶ SCHLAICH/KORIOTH, N 379.

⁹⁰⁷ Die blosse Unvereinbarerklärung mit dem Grundgesetz als eine Art „milderer“ Sanktionsmöglichkeit kommt dabei nicht zur Anwendung; vgl. SCHAEFER, S. 125.

konformes Haushaltsgesetz beschlossen wird.⁹⁰⁸ Vor dem Hintergrund der bislang ergangenen Verfahrensausgänge und Urteilsbegründungen sowie den doch verhältnismässig schwierig abzuschätzenden rechtspolitischen Folgen einer Unvereinbarkeitsfeststellung des Gesamthaushalts mit den Verfassungsvorgaben⁹⁰⁹ dürfte sich das Gericht vor einer derartigen Feststellung grosse Zurückhaltung auferlegen.

2.3. Weitere Verfahrensarten

Die einschlägige Verfahrensart, in der eine Entscheidung *unmittelbar* zum Haushaltsgesetz (insbesondere in Verbindung mit der Frage zu überhöhten Kreditermächtigungen) herbeigeführt werden kann, ist einzig die abstrakte Normenkontrolle.⁹¹⁰ Die weiter denkbaren, aber nicht naheliegenden Verfahren zur Überprüfung eines Haushaltsgesetzes sind kurz abzuhandeln und auf ihre Anknüpfungspunkte zu untersuchen. Weiter werden die Verfahren aufgezählt, welche zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Haushaltsnormen nicht in Betracht gezogen werden können und warum die Überprüfung bei diesen prozessual scheitern müsste.

2.3.1. Das Organstreitverfahren

Das Organstreitverfahren erfasst Innenrechtsstreitigkeiten zwischen verschiedenen Verfassungsorganen über den Umfang ihrer wechselseitigen Rechte und Pflichten.⁹¹¹ Das Haushaltsgesetz ist ein typisches Organengesetz, das im organschaftlichen Rechtskreis Wirkungen entfaltet. Das Gesetz bzw. vielmehr die darauf ergehenden Massnahmen und Vollzugshandlungen könnten grundsätzlich in vielfältigen Konstellationen Gegenstand von Organstreitverfahren sein.⁹¹²

Eine mögliche Konstellation besteht etwa darin, dass eine Oppositionsfraktion ersucht, den Haushaltsplan inzident überprüfen zu lassen. Die Rüge müsste dahingehend lauten, dass das entsprechende Haushaltsgesetz gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes verstosse und der darauf-

⁹⁰⁸ Die (Rechts-)Folgen für die weitere Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug sowie die Auswirkungen auf sonstige Stufen des Haushaltskreislaufes expliziert en détail SCHAEFER, S. 54–93.

⁹⁰⁹ Vgl. vorn [Teil B Kap. III Ziff. 2.2.3.](#)

⁹¹⁰ SCHAEFER, S. 51.

⁹¹¹ Vgl. SACHS, N 297.

⁹¹² Vgl. HEINTZEN, S. 1204.

folgende Haushaltsvollzug durch die Bundesregierung der gesetzlichen Ermächtigung entbehre. Letzteres Verhalten würde den Bundestag in seinem Haushaltsrecht verletzen und einen zulässigen Verfahrensgegenstand darstellen.⁹¹³ Geprüft würden zwar der Haushaltsplan und allfällige Kreditermächtigungen auf ihre Verfassungsmässigkeit; Streitgegenstand bliebe jedoch der konkrete Haushaltsvollzug. Die Tenorierung des Gerichts bestände in der Feststellung, dass der Haushaltsvollzug gegen die in Art. 110 GG festgelegten Haushaltsverfassungsgrundsätze verstosse.⁹¹⁴

Die fehlende gesetzkraftige Entscheidung über das Gesetz selbst ist allerdings ein entscheidendes Merkmal, welches das Organstreitverfahren in der Praxis hinstehen lässt. Weiter sind die Sachentscheidungsvoraussetzungen im Gegensatz zum abstrakten Normenkontrollverfahren bei Letzterem leichter zu erfüllen. Dieses eröffnet zudem eine umfassende Überprüfung des angegriffenen Gesetzes auf Verfassungsverstösse jeder Art.⁹¹⁵ Aus diesen Gründen hat die abstrakte Normenkontrolle das Organstreitverfahren im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren verdrängt.⁹¹⁶

Praktisch relevant wird das Organstreitverfahren allgemein für Minderheiten, die ihre eigenen Positionen zu verteidigen suchen.⁹¹⁷ Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch, dass Minderheiten als Teile des Bundestages für dieses Gesamtorgan Streitigkeiten ausfechten, wenn das Parlament selbst – aus Rücksicht auf politische Mehrheitsverhältnisse – nicht bereit ist, seine Rechte und Kompetenzen zu verteidigen.⁹¹⁸

Im Hinblick auf die Durchsetzung von Haushaltsrecht könnte sich letztlich der erweiterte Antragstellerkreis gegenüber der abstrakten Normenkontrolle als Vorteil erweisen. Als möglicher Antragsteller in diesem Zusammenhang kommt nämlich – die Stellung als Verfassungsorgan ist allerdings umstritten⁹¹⁹ – der Bundesrechnungshof in Betracht, dem nach Art. 114 Abs. 2 GG die Pflicht zur Prüfung der Staatsrechnung zukommt. Ob diesem ausser seiner Prüfungs- und Berichterstattungspflicht die Berechtigung zur prozessualen Anfechtung von Haushaltsgesetzen vor dem obersten Gericht zuzumessen ist, muss an dieser Stelle mit Hinweis auf die reichhaltige Literatur zu dieser bun-

⁹¹³ SCHAEFER, S. 50 f.

⁹¹⁴ SCHAEFER, S. 51.

⁹¹⁵ SACHS, N 294.

⁹¹⁶ SACHS, N 294.

⁹¹⁷ SACHS, N 296.

⁹¹⁸ SACHS, N 296.

⁹¹⁹ Vgl. vorn [Teil B Kap. III Ziff. 1.3.2.](#)

des deutschen Institution offen bleiben.⁹²⁰ Immerhin dürfte es auch für den Bundesrechnungshof nicht einfach sein, im Zusammenhang mit der Verabschiedung eines allenfalls grundgesetzwidrigen Haushaltsgesetzes ein Argumentarium herzuleiten, das eine Gefährdung oder Verletzung seiner subjektiven Rechte durch den Erlass belegt. Realistischer dürfte für den Rechnungshof eine Rechtsverletzung im Zusammenhang mit der Beschneidung von Kompetenzen oder das Übergehen von bestimmten Mitwirkungsrechten an Staatsakten im Haushaltskreislauf sein.

2.3.2. Föderative Streitigkeiten (Bund-Länder-Streitigkeit)

Die Konkurrenz zwischen dem Bund-Länder-Streit und dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist eine bloss inhaltliche – dem Normenkontrollverfahren geht von Rechts wegen kein anderes Verfahren vor.⁹²¹ Die beiden Verfahrensarten stehen selbstständig nebeneinander. Die Fragen über die Zulässigkeit von Anträgen sind in den Verfahren ausschliesslich nach den für diese jeweils geltenden Vorschriften zu beurteilen.⁹²²

Die Bund-Länder-Streitigkeit ist als kontradiktorisches Verfahren ausgestaltet. Als Parteien können einzig der Bund auf der einen Seite und ein Land bzw. mehrere Länder auf der anderen Seite stehen. Das Verfahren beschränkt sich auf Streitigkeiten über subjektive Rechte und Pflichten, die sich aus der Verfassung, nicht aber aus sonstigem Recht ergeben.⁹²³ Als Verfahrensgegenstand kommt – wie beim Organstreitverfahren – jede konkrete Massnahme oder Unterlassung in Betracht, die rechtlich relevant ist und dem Antragsgegner zugerechnet werden kann.⁹²⁴ Als Streitgegenstand kommt auch ein Gesetz in Frage.⁹²⁵ Voraussetzungen für die Einleitung eines Bund-Länder-Streitverfahrens vor Bundesverfassungsgericht ist das Vorliegen eines konkreten Streites zwischen den Parteien in Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt. Eine bloss abstrakte Meinungsverschiedenheit – z.B. über die Auslegung von Bestimmungen des Grundgesetzes – reicht dagegen nicht aus.⁹²⁶ Die antragsstellende Partei muss darlegen, dass ihre aus dem Grundgesetz hervorgehende

⁹²⁰ Zur Frage, ob der Bundesrechnungshof sich als Verfassungsorgan oder „anderer Beteiligter“ prozessual zur Wehr setzen können soll, zustimmend und m.w.H.: LÖWER, S. 1307.

⁹²¹ BVerfGE 20, 56 (95).

⁹²² BVerfGE 20, 56 (95).

⁹²³ SCHLAICH/KORIOTH, N 99.

⁹²⁴ VOSSKUHLE, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 139 zu Art. 93 GG (mit Beispielen).

⁹²⁵ SCHLAICH/KORIOTH, N 99.

⁹²⁶ VOSSKUHLE, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 141 zu Art. 93 GG.

Rechtsposition durch Massnahmen oder Unterlassungen der Gegenpartei verletzt oder unmittelbar gefährdet wird. Als Prüfmassstab dienen hierfür in erster Linie die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes sowie der ungeschriebene Grundsatz der Bundestreue.⁹²⁷

Aus dem Gebot der Bundestreue bei der Haushaltswirtschaft entspringt denn auch eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern in Bezug auf Art. 109 Abs. 3 GG.⁹²⁸ Die Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten ohne Kreditaufnahme begründet ein für die Bund-Länder-Streitigkeit genügendes Rechtsverhältnis, so dass Überschreitungen der Kreditfinanzierungsgrenzen als tauglicher Streitgegenstand in Betracht zu ziehen sind.⁹²⁹ Gleichzeitig bleibt ein Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit eines Haushaltsplans (vom Bund oder eines Landes) fraglich. SCHAEFER nimmt diesbezüglich die Haltung ein, dass die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nicht zulässig sei, da „weder ein Recht des jeweiligen Landes gegen den Bund noch eine entsprechende Pflicht des Bundes gegenüber dem Land besteht, einen ausgeglichenen Haushaltsplan aufzustellen“.⁹³⁰ Allerdings hat der verfassungsändernde Gesetzgeber in der Zwischenzeit explizit das Verbot struktureller Defizite für Bund und Länder unmittelbar im Grundgesetz aufgestellt und gleichzeitig die Pflicht zu ausgeglichenen Haushalten (grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten) verankert. Mit der Errichtung des Stabilitätsrates ist zusätzlich eine „Hochzonung des Verfassungsrechts“⁹³¹ im Bereich der Haushaltsüberwachung hinzugekommen. Ob sich unter diesen geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen die vertretene Ansicht zur Nicht-Zulässigkeit einer gegenseitigen Prüfung von Haushaltsplänen im Bund-Länder-Streitverfahren halten lässt, ist zumindest zweifelhaft und könnte einzig bei einem konkreten Verfahrensantrag vom Bundesverfassungsgericht selbst abschliessend entschieden werden.

Insgesamt entzündeten sich haushaltsrechtliche Streitigkeiten mit föderativem Charakter – wie die meisten föderalen Streitigkeiten – überwiegend an Gesetzen. Entsprechend tritt bei diesen Normkonflikten die Bund-Länder-Streitigkeit in praktischer Hinsicht hinter das konkurrierende Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zurück, da dort die Verfahrensvoraussetzungen

⁹²⁷ SCHLAICH/KORIOTH, N 99.

⁹²⁸ Vgl. KUBE, Kommentar Maunz-Dürig, N 61 zu Art. 109 GG.

⁹²⁹ SCHAEFER, S. 51.

⁹³⁰ SCHAEFER, S. 51.

⁹³¹ HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N 1 zu Art. 109a GG.

einfacher zu erfüllen sind und die Entscheidungswirkungen weiter reichen.⁹³² Trotzdem verbleibt dem Bund-Länder-Streit unter anderem in Fragen der Finanzausstattung⁹³³ und der Verfassungsautonomie in Verbindung mit der Finanzhoheit der Länder⁹³⁴ unverminderte Bedeutung.

2.3.3. Das Verfahren der konkreten Normenkontrolle

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht hervor, dass die Zulässigkeit der konkreten Normenkontrolle davon abhängt, ob das Haushaltsgesetz ein materieller Rechtssatz ist, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung des Ausgangsverfahrens ankommt. Das Haushaltsgesetz stellt keine Grundlage für die unmittelbare Herleitung von Ansprüchen des einzelnen Bürgers dar. In einem Verfahren des Einzelnen gegen den Staat auf eine Leistung müssen die angerufenen Normen ihre Grundlage somit in einer ausserhalb des Haushaltsgesetzes liegenden Regelung haben. Für die Entscheidung über einen solchen Anspruch kann es auf die Gültigkeit des Haushaltsgesetzes nicht ankommen.⁹³⁵

In der Lehre kommt dieser Haltung durchaus Kritik zu, wenngleich die Stimme ihrem Beitrag neben rechtsstaatlichen auch allgemeine Bedenken aus demokratiepolitischen Gesichtspunkten voranstellt.⁹³⁶ Die Kritik geht dahin, dass man der Bedeutung des Haushaltsgesetzes und seiner rechtlichen Wirkungen nicht gerecht werde, wenn man es als blosser „Verwaltungsverordnung im Gesetzesgewand“ abtue. Die von der Rechtsprechung geübte Praxis der Unzulässigkeit der Vorlage des Haushaltsgesetzes bei der konkreten Normenkontrolle gründe auf der überkommenen Unterscheidung von Gesetzen in formellem und materiellem Sinne. Um Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit jedoch in Einklang bringen zu können, müsste dem Haushaltsgesetz Rechtssatzcharakter zukommen. Beim Haushaltsgesetz handle es sich um einen „Innenrechtssatz in Gesetzesform“. Daher – und unter der Prämisse des Haushaltsgesetzes als wichtigstes Instrumentarium gesamtpolitischer Grundsatzenscheidungen – sei das Haushaltsgesetz eine gesetzliche Rechtsnorm und von der Verfassung selbst in das Gefüge des vom Vorrang der Verfassung beherrschten Rechts eingruppiert. Das konkrete Normenkontrollverfahren gleichzeitig diene allein der verfassungsgerichtlichen Klärung eines Streits

⁹³² Vgl. VOSSKUHLE, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 135 zu Art. 93 GG.

⁹³³ BVerfGE 95, 250.

⁹³⁴ BVerfGE 129, 108.

⁹³⁵ BVerfGE 38, 121 (126 f.).

⁹³⁶ Vgl. RUPP, S. 1097.

über die Gültigkeit einer Rechtsnorm, gemessen am Kontrollmassstab des Grundgesetzes bzw. des Bundesrechts. Es sei daher als Subsumtion kein einleuchtendes Argument zu finden, weshalb „das Haushaltsgesetz aus dem spezifischen Normenkontrollverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und aus dem Kontrollmechanismus, der gerade zur objektiven Überprüfung der Verfassungskongruenz allen Rechts berufen ist, herauszunehmen“ sei.⁹³⁷

Insgesamt entfalten der Haushaltsplan bzw. die Deckungskreditermächtigungen als Organgesetze keine *unmittelbare* Aussenwirkung.⁹³⁸ Dementsprechend kommt das Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Richtervorlage) für die Überprüfung des Haushaltsgesetzes auf seine Verfassungsmässigkeit kaum in Betracht.⁹³⁹

2.3.4. Die Verfassungsbeschwerde

Soweit ersichtlich, ist unbestritten, dass das Verfahren der Verfassungsbeschwerde mangels „Beschwer“ eines individuellen Klägers nicht für die Überprüfung des Haushaltsgesetzes infrage kommt.⁹⁴⁰ Das Ziel der Verfassungsbeschwerde dient dem Bürgerrechtsschutz. Da das Haushaltsgesetz die Bürgerposition als solche unberührt lässt, kann daraus keine Verletzung der Individualrechtsposition abgeleitet werden.⁹⁴¹

2.4. Mögliche Erweiterungen und Spezialbestimmungen im Haushaltsrecht

2.4.1. Das zeitliche und sachliche Bepackungsverbot

Das Grundgesetz statuiert in den Bestimmungen zu den Haushaltsgrundsätzen das sog. Bepackungsverbot. Das Haushaltsgesetz soll nebst der Feststellung des Haushaltsplans nicht mit weiteren Regeln und Normen „bepackt“ werden. Der Gesetzgeber möchte die Haushaltsgesetzgebung von allen Bestimmungen freihalten, die nicht unmittelbar zur Haushaltswirtschaft gehö-

⁹³⁷ RUPP, S. 1097–9.

⁹³⁸ So im Ergebnis wohl auch MUSSGNUG, S. 350 f. und S. 378; HEUN, S. 279. Aus der neueren Kommentierung: SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 24 zu Art. 110 GG.

⁹³⁹ Explizit ablehnend und m.w.H. SCHAEFER, S. 50. Offengelassen bei JARASS, Kommentar Jarass/Pieroth, N 15 f. zu Art. 110 GG. Vgl. die Ausführungen zum schweizerischen Recht vorn [Teil B Kap. I Ziff. 2.3.](#)

⁹⁴⁰ SCHAEFER, S. 50.

⁹⁴¹ RUPP, S. 1099.

ren.⁹⁴² Ziel des Bepackungsverbotes ist es, sachfremde Erwägungen von der Budgetentscheidung fernzuhalten. Zusätzlich dient es der Normenklarheit und der Verfahrensbeschleunigung.⁹⁴³

In zeitlicher Hinsicht beschränkt das Bepackungsverbot den Gesetzgeber dahingehend, dass er einzig Normen in das Haushaltsgesetz aufnehmen darf, die sich auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Die Regelungen müssen mit dem Haushaltsgesetz in und ausser Kraft treten. Das Haushaltsgesetz ist ein Zeitgesetz – und diesem Typus folgen auch die damit erlassenen Normen.⁹⁴⁴ Ausnahmen von diesem Grundsatz erlaubt Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG für Vorschriften, die erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigungen nach Art. 115 GG (Kreditbeschaffung) zu einem noch späteren Zeitpunkt ausser Kraft treten sollen. Dies ermöglicht einerseits eine auf Kontinuität ausgerichtete Kreditwirtschaft und stellt andererseits sicher, dass gewisse Regelungen sich auch dann unmittelbar an das folgende Haushaltsgesetz anschliessen, wenn dessen Verkündung nicht rechtzeitig vorgenommen werden kann und sich unter Verletzung des Vorherigkeitsgebotes über den Abschluss des Haushaltsjahres hinaus verzögert.⁹⁴⁵

Das sachliche Bepackungsverbot besagt, dass in das Haushaltsgesetz zusätzlich zum Haushaltsplan lediglich Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes beziehen. Diese müssen in einem inhaltlichen Sachzusammenhang mit der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan stehen. Grundsätzlich weisen alle finanzwirksamen Gesetzesbestimmungen den notwendigen Bezug zur Haushaltswirtschaft des Bundes auf.⁹⁴⁶ Das Bepackungsverbot hat in erster Linie historische Gründe⁹⁴⁷ und kann heute auch verfassungsrechtlich problemlos umgangen werden, indem dagegen verstossende Vorschriften parallel zum Haushaltsgesetz in einem von ihm abgetrennten separaten Gesetz (in sog. Haushaltsbegleitgesetzen) erlassen werden.⁹⁴⁸ Demnach wird das Bepackungsverbot heute für de facto obsolet gehalten⁹⁴⁹ oder zumindest dessen

⁹⁴² PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 89 zu Art. 110 GG.

⁹⁴³ HEINTZEN, S. 1205.

⁹⁴⁴ PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 92 zu Art. 110 GG.

⁹⁴⁵ PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 93 zu Art. 110 GG.

⁹⁴⁶ HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 114 zu Art. 110 GG.

⁹⁴⁷ Für eine Übersicht: PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 90 zu Art. 110 GG.

⁹⁴⁸ HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 116 f. zu Art. 110 GG.

⁹⁴⁹ HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N 44 zu Art. 110 GG.

verfassungsrechtliche Bedeutung infrage gestellt und relativiert.⁹⁵⁰ Trotzdem kann die Idee, „artfremde“ Bestimmungen vom Haushaltsgesetz fernzuhalten, einerseits zur Vereinheitlichung desselbigen beitragen und andererseits ein Auseinanderfallen von Bestandteilen des Haushaltsgesetzes vermeiden helfen.⁹⁵¹

Ein Teil der Lehre folgert aus dem Bepackungsverbot, dass im Haushaltsgesetz generell keine materiellrechtlichen Regelungen aufzunehmen sind – unbesehen ihres Inhaltes. Das Haushaltsgesetz müsse von Verfassungswegen frei bleiben von bürgeradressierten, allgemeinverbindlichen Normen.⁹⁵² Auch wenn eine Beschränkung des Inhalts auf staatliches Innenrecht der Rechtsklarheit dienlich sein mag und der Natur des Haushaltsgesetzes angemessen ist, geht eine solche Beschränkung des Haushaltsgesetzgebers wohl zu weit. Ein überwiegender Teil der Lehre lehnt diese Auslegung ab.⁹⁵³

Verstossen aufgenommene Normen im Haushaltsgesetz gegen das sachliche und/oder gegen das zeitliche Bepackungsverbot, sind sie verfassungswidrig und nichtig. Diese Rechtsfolge beschränkt sich nur auf diese besonderen Bestimmungen und lässt den Haushaltsplan unberührt.⁹⁵⁴ Es tritt in Bezug auf das Haushaltsgesetz eine Teilnichtigkeit ein.⁹⁵⁵ Besonders hinsichtlich der konkreten Rechtsfolgen können sich Verstöße gegen das Bepackungsverbot erheblich von Verstößen gegen andere Haushaltsgrundsätze (von Art. 110 und allenfalls Art. 109 und 115 GG) unterscheiden. Einerseits ist eine Rückabwicklung von Verstößen gegen die allgemeinen Haushaltsregeln zum Zeitpunkt der verbindlichen Feststellung des Verstosses praktisch meistens nicht mehr möglich. Andererseits bleibt eine in die Zukunft gerichtete rechtliche Wirkung der Nichtigkeitsfeststellung im Allgemeinen wegen des Annuitätsprinzips im Haushaltskreislauf schwer vorstellbar.

Regelungen hingegen, die auch für Dritte ausserhalb des Organkreises von Parlament und Regierung mit dem Haushaltsgesetz verbindlich geworden sind

⁹⁵⁰ HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 117 zu Art. 110 GG.

⁹⁵¹ ELLES, S. 170 f.

⁹⁵² SIEKMANN, Kommentar Sachs, N 88 zu Art. 110 GG. In eine ähnliche Richtung tendierend, jedoch nicht explizit für eine aus der Verfassung folgende Unzulässigkeit: BVerfGE 79, 311 (327).

⁹⁵³ HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 122 zu Art. 110 GG; PÜNDER, Berliner Kommentar GG, N 91 zu Art. 110 GG; HEUN, Kommentar Dreier, N 31 zu Art. 110 GG; ELLES, S. 170.

⁹⁵⁴ HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N 44 zu Art. 110 GG.

⁹⁵⁵ HILLGRUBER/DRÜEN, Kommentar Mangoldt/Klein/Starck, N 123 zu Art. 110 GG.

und Wirkungen entfaltet haben, sind grundsätzlich auf andere Weise von der Nichtigkeit betroffen. Stellt das Gericht fest, dass diese gegen das Bepackungsverbot verstossen und somit verfassungswidrig sind, können für sie die weitreichenden Folgen der Nichtigkeitserklärung tatsächlich eintreten.⁹⁵⁶ Allerdings bleibt an dieser Stelle noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Haushaltsgesetz als Ganzes und der Haushaltsplan davon separiert sind und m.E. nicht ersichtlich ist, wie die Beziehungen zwischen den beiden Normkreisen aufzustellen bzw. zu konstruieren wären, damit die Entscheidungswirkungen eines spezifischen Teils auch auf die anderen – allgemeinen – Teile „durchschlagen“ könnten.

2.4.2. Garantien und Bürgschaften im Haushaltsgesetz

Das Haushaltsgesetz stellt nicht nur den Haushaltsplan fest und verleiht ihm Gesetzeskraft und -rang⁹⁵⁷, sondern bietet gleichzeitig den Platz für jene Rechtsnormen, die zu dessen Vollzug notwendig sind. Das Haushaltsgesetz schliesst mit den Kreditermächtigungen nach Art. 115 Abs. 1 GG die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben. Es enthält ausserdem Bürgschaftsermächtigungen, Garantien oder sonstige Gewährleistungen sowie übergreifende Vorschriften.⁹⁵⁸

Vorab zur Frage einer allfälligen Prüfbefugnis zu den im „Gesetzesteil“ des Haushaltsgesetzes enthaltenen Normen bleibt der Gehalt bzw. die rechtliche Qualifikation dieser Normen zu klären. Zwischen Haushaltsplan und Haushaltsgesetz besteht ein arbeitsteiliges Ergänzungsverhältnis; ohne den dazugehörigen Haushaltsplan bliebe das Haushaltsgesetz weitgehend inhaltsleer. Die spezifischen Normen des Haushaltsgesetzes treten ergänzend zum Haushaltsplan hinzu und regeln Materien, die der Haushaltsplan aufgrund seiner besonderen Struktur nicht regeln kann. Das Haushaltsgesetz enthält Bestimmungen, die übergreifend für mehrere Einzelpläne oder Budgetansätze gelten sollen. Mit diesen Bestimmungen werden einzelne Regelungen gewissermassen „vor die Klammer gezogen“.⁹⁵⁹ Die im Haushaltsgesetz zulässigen übrigen Normen sind durch das Bepackungsverbot⁹⁶⁰ beschränkt. Diese weitgehende Beschränkung führt dazu, dass in erster Linie der Haushaltsplan für die Funk-

⁹⁵⁶ Vgl. HEINTZEN, Kommentar Münch/Kunig, N 46 zu Art. 110 GG.

⁹⁵⁷ HEUN, S. 259.

⁹⁵⁸ HEUN, S. 163.

⁹⁵⁹ HEUN, S. 259.

⁹⁶⁰ Siehe vorn [Teil B Kap. III Ziff. 2.4.1.](#)

tionsbestimmung des Haushaltsgesetzes massgebend ist und für weitere eigenständige Regelungen wenig Raum lässt. Das Haushaltsgesetz ist funktional lediglich ein Annex des Haushaltsplans.⁹⁶¹

Diese Erkenntnis kann nicht ohne Auswirkung auf die Qualifikation der übrigen festgehaltenen Bestimmungen bleiben. Das Bundesverfassungsgericht nimmt grundsätzlich an, dass eine vorgelegte Norm, die in innerem Zusammenhang mit anderen Vorschriften steht, Bestandteil eines Regelungskomplexes ist. Somit sind auch diese anderen Normen in die verfassungsrechtliche Prüfung einzubeziehen.⁹⁶² Es ist unter dieser Prämisse fraglich, ob Bürgerschaftsermächtigungen, Sperrvermerken, Zustimmungsvorbehalten und anderen, ähnlichen Regelungen eigenständige und unabhängige Normqualität zukommen kann und wie diese bei einer gerichtlichen Prüfung zum Tragen kämen. Unmöglich scheint a priori eine selbständige Prüfung von Kreditermächtigungen ohne die inzidente Prüfung und Hinzuziehung des Haushaltsplans.

Im Ergebnis dürften auch diese besonderen Bestimmungen nur im Zusammenhang mit den entsprechenden Stellen im Haushaltsplan zu überprüfen sein. Den Zwecken von qualifizierten Sperrvermerken – die Berücksichtigung mangelnder Etatreife von bestimmten Projekten oder das Erzwingen einer wirtschaftlichen, dem Willen des Parlamentes entsprechenden Haushaltsführung – nach zu urteilen, könnten durchaus Meinungsverschiedenheiten bei differierender Auslegung oder unterschiedlichen Ansichten über die Anwendung entstehen. Eine Anfechtung von Sperrvermerken sollte denn auch – wenngleich nur unter Hinzuzug der Haushaltsplanstellen – möglich und durchführbar sein.

Bislang diskutiert wurden Bestimmungen, die eine „interne“ Wirkung im Haushaltsprozess zeitigen und einen rein organschaftlichen Konnex aufweisen. Dieser Sachverhalt widerspiegelt die haushaltsrechtliche Ordnung auf Bundesstufe. Auf kommunaler Ebene kann gleichzeitig ein zusätzlicher Faktor hinzutreten: Neben intern wirkenden Regelungen müssen die Haushaltssatzungen der Kommunen die Steuersätze – soweit diese nicht in einer gesonderten Satzung festgesetzt werden – enthalten.⁹⁶³ Aus historischer Sicht entwickelte sich diese gleichzeitige, duale Form der Haushaltssteuerung in einem einzigen Erlass im Verlauf der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zumindest zeit- und

⁹⁶¹ HEUN, S. 269.

⁹⁶² BVerfGE 87, 234 (254); SCHLAICH/KORIOTH, N 141.

⁹⁶³ LANGE, S. 1135.

gebietsweise galt die Einheit von Ausgaben- und Steuerbewilligung.⁹⁶⁴ Bei einer solchen Verknüpfung fragt sich einerseits, ob zwischen Steuer(satz)festlegung und Ausgabenbewilligung ein genügend enger innerer Zusammenhang besteht, als dass das eine nicht ohne das andere zur Prüfung vorgelegt werden könnte. Andererseits sind diesfalls auch verschiedene Anfechtungswege zu prüfen: Während der Haushaltsplan weiterhin organschaftliche Auswirkungen zeitigt, ist die Festlegung von Steuersätzen für den einzelnen Bürger verbindlich und tangiert dessen Rechte. Bejaht man eine inzidente Überprüfung des Haushaltsplans bei der Überprüfung der Steuerbewilligung, könnte via die Anfechtung von Steuersätzen eine Tür zur (wenngleich nur „hinzugezogenen“) Anfechtung des Haushaltsplans durch einzelne Antragsteller geöffnet sein.

⁹⁶⁴ HEUN, S. 54–75; KOLLER, Haushalt, S. 315 f. Zur Zeit des Kaiserreichs galten die Einnahmen (aus Zöllen und Verbrauchssteuern) bereits wieder als permanent bewilligt und nur die Matrikularbeiträge waren jährlich mit dem Budget neu festzusetzen: HEUN, S. 76 f.

IV Durchsetzung von Grundsätzen der Haushaltsführung

1. Abgestufte Verbindlichkeit

Die verschiedenen Haushaltsgrundsätze⁹⁶⁵ erfahren hinsichtlich Durchsetzbarkeit und Überprüfbarkeit ein unterschiedliches Mass an Geltung. Die Bindungswirkung der einzelnen „materiellen Haushaltsgrundsätze“ ist ziemlich unterschiedlich.⁹⁶⁶ Bei den reinen Zielbestimmungen ist sie für die staatlichen Finanzakteure von geringer Intensität. Wo einem Haushaltsgrundsatz über jenen finalen Gehalt hinaus jedoch instrumentaler Charakter zukommt, ist die Bindungswirkung beachtlich. Im Allgemeinen stellen die Grundsätze der Haushaltsführung – mit Ausnahme des Gesetzmässigkeitsprinzips – keine justiziablen Verhaltensanweisungen dar. Sie sind dazu in ihrem normativen Gehalt zu unbestimmt.⁹⁶⁷

Nicht zuletzt liesse auch der geltende Verfassungstext eine stärkere Bindungswirkung der Haushaltsgrundsätze nicht zu. Das Verfassungsrecht bietet dazu keine Handhabe. Die Grundsätze sind Richt- und Bezugspunkte für das finanzwirtschaftliche Handeln der Behörden. Sie sind Ermessensdirektiven und Orientierungshilfen, müssen aber im Hinblick auf ihre Anwendung interpretiert und in Abwägung aller relevanten Faktoren konkretisiert werden. Die Behörden sind in der Beurteilung dessen, was als dringlich oder aus konjunkturpolitischen Gründen als erforderlich zu gelten hat, relativ frei.⁹⁶⁸ Eine erweiterte Justiziabilität und die damit einhergehende Verpflichtung des Gerichts auf Überprüfung der Anwendung dieser Grundsätze könnten demnach einen Konflikt mit dem in der Verfassung angelegten und garantierten Gewaltenteilungsprinzip provozieren.⁹⁶⁹

⁹⁶⁵ Zum Inhalt und Zweck der einzelnen Grundsätze siehe vorn [Teil A Kap. IV](#).

⁹⁶⁶ KOLLER, Haushalt, S. 76.

⁹⁶⁷ KOLLER, Haushalt, S. 76 f.

⁹⁶⁸ KOLLER, Haushalt, S. 77.

⁹⁶⁹ Vgl. KOLLER, Haushalt, S. 76 f.

2. Der Gesetzmässigkeitsgrundsatz in der Haushaltsführung

2.1. Aussage und Gehalt

Im Gegensatz zu den weiteren Haushaltsführungsgrundsätzen kommt dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit zugleich finaler als auch instrumentaler Charakter zu. Dies begründet auch seine herausgehobene Stellung unter dem Blickwinkel der Justiziabilität. Grundsätzlich regelt das Legalitätsprinzip im Haushaltsrecht einerseits das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben zum Gesetz bzw. des Budgetverfahrens zum Gesetzgebungsverfahren. Gleichzeitig soll das Gesetzmässigkeitsprinzip sicherstellen, dass die vom Gesetzgeber gebilligten Wertungen bei der Ausgabentätigkeit beachtet werden. Den in den Gesetzen niedergelegten Direktiven soll damit Nachachtung verschafft werden.⁹⁷⁰ Staatliche Ausgaben bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Einerseits ist die Vornahme einer Ausgabe davon abhängig, dass die Ausgabe von der Bundesversammlung mit einem Kredit bewilligt und im Voranschlag die entsprechenden Mittel dafür eingestellt worden sind.⁹⁷¹ Eine einfache Kreditbewilligung ersetzt die gesetzlich notwendige Grundlage jedoch nicht: Gewährt das Parlament einen Kredit für eine Tätigkeit, die dem Gesetzesvorbehalt unterliegt, ohne dass allerdings ein Gesetz vorliegt, so darf die Exekutive nicht tätig werden.⁹⁷² Andererseits entbindet eine Kreditverweigerung den Staat nicht von seinen rechtlichen Verpflichtungen: Besteht ein gesetzlicher Anspruch auf eine staatliche Leistung, darf die Verwaltung die Leistung nicht mit der Begründung verweigern, im Voranschlag seien dafür keine Mittel bewilligt worden.⁹⁷³

Der Voranschlag als solcher sowie besondere Ausgabenbeschlüsse des Parlaments betreffen sodann einzig das interne Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Durch die Krediterteilung allein werden – auch wenn aus dem Kreditbeschluss die Empfänger staatlicher Leistungen hervorgehen – keine Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Staat und Bürger oder zwischen Staat und anderen Gemeinwesen begründet.⁹⁷⁴ Das Prinzip der Gesetzmässigkeit will gleichzeitig, dass jede Ausgabe auf einer gesetzlichen Grundlage

⁹⁷⁰ KOLLER, Haushalt, S. 76 (Fn 58).

⁹⁷¹ MÄCHLER, Fachhandbuch, N 21.46.

⁹⁷² HANGARTNER, Grundzüge, S. 211.

⁹⁷³ MÄCHLER, Fachhandbuch, N 21.46.

⁹⁷⁴ HANGARTNER, Grundzüge, S. 208.

steht, womit eine verfassungsmässige oder gesetzliche Bestimmung, ein Gerichtsentscheid, ein Volksentscheid oder ein referendumsfähiger Parlamentsbeschluss gemeint ist.⁹⁷⁵ Die rechtliche Bindung nach aussen hin liegt bei der gesetzlichen Grundlage allerdings erst dann vor, wenn der Gesetzgeber eine allgemein verbindliche Regelung oder eine Verfügung in Bezug auf den Einzelfall trifft. Solche Anordnungen mit Wirkung nach aussen können – im Sinne einer Überbrückung der zeitlichen Diskrepanz von Gesetzes- und Voranschlagsbeschluss – direkt mit einem Kreditbeschluss verbunden werden.⁹⁷⁶

2.2. Entwicklung

Nachdem das Legalitätsprinzip zuerst auf die Eingriffsverwaltung beschränkt war, setzte sich mit der Zeit die Auffassung durch, dass auch in der Leistungsverwaltung das Legalitätsprinzip Geltung haben soll.⁹⁷⁷ Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit gilt heute nach einer rund vier Jahrzehnte dauernden Rechtsprechung nicht nur für den eingreifenden, sondern auch für den leistenden Staat. Insbesondere muss sich der Staat auch bei der Ausgabentätigkeit an Verfassung, Gesetze und Verordnungen halten und darin eine ausreichende Grundlage finden.⁹⁷⁸ Die bundesgerichtliche Rechtsprechung schloss sich erstmals 1977 mit BGE 103 Ia 369 der damals herrschenden Lehre an und anerkannte grundsätzlich eine Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts auf die leistungsgewährende Verwaltungstätigkeit.⁹⁷⁹ Als Vorläufer dieses Grundsatzentscheides gilt der wenige Jahre zuvor ergangene Entscheid in Sachen Käsereigenossenschaft Hinterforst und Kornberg gegen Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement. Darin führte das Bundesgericht in einem obiter

⁹⁷⁵ SOGUEL, S. 560. Diese Umschreibung der gesetzlichen Grundlage ist missverständlich und bedarf der Präzisierung. Grundsätzlich unbestrittene Rechtsgrundlagen sind Normen, die mit dem massgebenden Verfassungs- und Gesetzesrecht in Einklang stehen. Weiter ist ein Gerichtsentscheid im Rahmen der rechtlichen Vorgaben ergangen. Er stützt sich auf eine ausreichende Rechtsgrundlage und die daraus hervorgehende Verpflichtung zur Ausgabe somit ebenfalls. Den Beschlüssen des Volkes und des Parlamentes schliesslich geht die Form eines Gesetzes eigentlich ab. Durch sie kann eine Ausgabe jedoch demokratisch ausreichend legitimiert werden: MÄCHLER, Komm. GG-ZH, N 9 zu § 84 GG-ZH.

⁹⁷⁶ Dies geschieht jedoch nur ausnahmsweise; vgl. dazu das Beispiel bei HANGARTNER, Grundzüge, S. 208 (Gewährung eines ausserordentlichen Beitrags des Kantons an eine von Unwetter geschädigte Gemeinde mit gleichzeitiger Kreditgewährung an die Regierung, damit die entsprechende Ausgabe getätigt werden kann).

⁹⁷⁷ RICHLI, Legalitätsprinzip, S. 314.

⁹⁷⁸ MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 102.

⁹⁷⁹ BGE 103 Ia 369 ff. (380 f.), E. 5.

dictum aus, dass es „bei der Entrichtung einer geldwerten Leistung des Bundes, die einer Vielzahl von Bürgern bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen erbracht werden sollen, der gesetzlichen Ermächtigung“ bedarf.⁹⁸⁰ Dass es bei diesem Entscheid inhaltlich um die Ausrichtung einer Zusammenlegungsprämie in der Käsewirtschaft ging, ist in zweierlei Hinsicht relevant bzw. interessant. Einerseits kann mit Recht behauptet werden, dass sich das erste höchstgerichtliche Urteil zur Durchsetzung des Legalitätsprinzips in der Leistungsverwaltung somit an der Frage der Ausrichtung einer finanziellen Leistung entzündet hat. Andererseits fand damit eine gewichtige Praxisänderung in der Rechtsprechung ihren Ursprung im weitläufigen Feld landwirtschaftlicher Ereignisse, das oft katalysatorisch auf weiterführende Fragestellungen und frische Entwicklungen wirken kann.

Seit der oben erwähnten Rechtsprechung durch das Bundesgericht ist anerkannt, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip auch im Bereich der Leistungsverwaltung Gültigkeit hat. Dies wurde seither in der Rechtsprechung bestätigt und ist zu einem gefestigten, anerkannten Grundsatz geworden. Gleichzeitig erachtet die Rechtsprechung (und betont die Lehre), dass im Bereich der Leistungsverwaltung die Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes und an das Erfordernis der Gesetzesform im Allgemeinen weniger streng seien.⁹⁸¹ Eine feste Formel konnte sich bislang nicht herausbilden und die konkreten Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Ausgaben sind unter Bezugnahme auf die Bedeutung der entsprechenden Ausgaben, die Zahl der betroffenen Empfänger und das normative Umfeld zu finden.⁹⁸²

Für die Frage, ob eine justiziable Durchsetzung des Legalitätsprinzips im Zusammenhang mit staatlichen Ausgaben möglich ist, drängt sich eine Grobkatégorisierung in folgende Fallvarianten auf:⁹⁸³

⁹⁸⁰ BGE 100 Ib 341 ff. (344), E. 1.b.

⁹⁸¹ Zur Abstufung des Gesetzmässigkeitsanfordernisses und den Anforderungen im Einzelnen: Urteil des BGer vom 22. Januar 1988, I. öffentlichrechtliche Abteilung, in: ZBl 1/1990, S. 27 ff. (32), E. 6.a; zu den Anforderungen an die Bestimmtheit der formell-gesetzlichen Grundlage bei einer wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates, i.e. einer kantonalen Gebäudeversicherung: BGE 138 I 378 ff. (391 f.), E. 7.2; aus der Lehre: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 381; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1873; MÜLLER, Gesetzmässigkeit, S. 331 f.

⁹⁸² MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 106.

⁹⁸³ Die Kategorisierung in Fallgruppen ist angelehnt an MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 106–8.

2.3. Fallgruppen und Entscheide

2.3.1. Grosser Empfängerkreis, wiederkehrende Ausgaben und intensive Betroffenheit

Bei wiederkehrenden Ausgaben und bei Ausgaben mit einem grösseren Empfängerkreis ist an die gesetzliche Grundlage ein vergleichbarer Massstab anzulegen wie bei der Eingriffsverwaltung. Dafür sprechen die Interessen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit. Der Gesetzesvorbehalt hat unter anderem zum Zweck, die Voraussehbarkeit staatlichen Handelns zu gewährleisten und die Chancen rechtsgleicher Behandlung zu verbessern.⁹⁸⁴ Entscheidende Elemente für eine strenge Anforderung an die gesetzliche Grundlage sind die Bedeutung der Ausgabe für die Existenzsicherung der Empfänger oder wenn die Ausübung von Grundrechten von der Gewährung der Aufgabe abhängt.⁹⁸⁵ Der Gegenstand der Ausgabe, der Kreis der Empfänger, die Voraussetzung für den Anspruch sowie die Bemessung der Höhe müssen in den Grundzügen im Gesetz selbst geregelt sein und sind im Verordnungsrecht weiter auszuführen.⁹⁸⁶ Insbesondere für Sozialleistungen und Subventionen gilt, dass es für den Einsatz der Mittel meist einer spezialgesetzlichen Normierung bedarf, welche die Voraussetzungen und den Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibt.⁹⁸⁷

2.3.2. Belastung für den Empfänger

Ist eine staatliche Zuwendung mit einer Belastung für den Empfänger verbunden, so bildet vor allem die verknüpfte Belastung den Massstab für die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Namentlich bei Abgeltungen – Leistungen zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung von öffentlichen Ausgaben ergeben – ist eine Grundlage auf Gesetzesstufe notwendig, welche die Leistungspflichten der Empfänger regelt.⁹⁸⁸

⁹⁸⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. Oktober 1996, in: ZBl 3/1997, S. 121 ff. (124), E. 4.b.

⁹⁸⁵ MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 106 f.

⁹⁸⁶ BGE 124 I 313 ff. (318), E. 5.4.

⁹⁸⁷ Urteil des BGer vom 22. Januar 1988, I. öffentlichrechtliche Abteilung, in: ZBl 1/1990, S. 27 ff. (32), E. 6.a.

⁹⁸⁸ MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 108.

2.3.3. Einzelfallleistungen oder geringe Bedeutung der Ausgabe

Im Umkehrschluss zu der oben erwähnten wiederkehrenden staatlichen Leistung mit hoher Einwirkungsintensität, können Leistungen an einzelne Empfänger, ohne wiederkehrende Ausrichtung und in kleinerem Ausmass, von der Verwaltung bereits gestützt auf eine allgemeine Ermächtigungsnorm in Verfassung oder Gesetz ausgerichtet werden.⁹⁸⁹ Es besteht in solchen Fällen ein weiterer Handlungsspielraum, der sich auch unter dem Blickwinkel demokratischer Legitimation rechtfertigen lässt, da das ausgabenbewilligende Parlament zugleich Gesetzgeber ist und zumindest in den Kantonen bei grösseren Ausgabeposten im Rahmen des Finanzreferendums noch ein direktes Mitspracherecht der Stimmbevölkerung besteht.⁹⁹⁰ Bei einmaligen Vorhaben stellen sich normalerweise keine Probleme der Gleichbehandlung und der Voraussehbarkeit.⁹⁹¹ Nach schweizerischer Praxis können für Ausgaben dieser Art auch schon allgemeine Ziel- und Aufgabennormen für sich allein eine hinreichende Rechtsgrundlage bilden.⁹⁹² Ob Ausgaben von geringer Höhe oder untergeordneter Bedeutung ausnahmsweise auch ohne gesetzliche Grundlage oder aufgrund einer solchen in einer Verordnung vorgenommen werden dürfen, ist umstritten.⁹⁹³

2.3.4. Möglichkeiten der Kompensation bei Defiziten in der gesetzlichen Grundlage

Lässt sich auch mit einer blossen Ermächtigungs- oder Grundsatznorm im Verhältnis zur Art der staatlichen Leistung keine hinreichende gesetzliche Grundlage „konstruieren“, kann ein Ausgabenbeschluss eine solche unzurei-

⁹⁸⁹ MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 108.

⁹⁹⁰ Urteil des BGer vom 22. Januar 1988, I. öffentlichrechtliche Abteilung, in: ZBl 1/1990, S. 27 ff. (32), E. 6.a.

⁹⁹¹ BGE 118 1a 46 ff. (62), E. 5.b.

⁹⁹² KOLLER, Haushalt, S. 213.

⁹⁹³ Bejahend: MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 108 f.; KOLLER, Haushalt, S. 351. A.M.: SCHÄRER, S. 137 f.; RICHLI, Subventionen, S. 62 f.

chende Grundlage zusätzlich abstützen.⁹⁹⁴ Lehre und Rechtsprechung lassen zumindest eine teilweise Kompensation zu.⁹⁹⁵ Das Organ, das den entsprechenden Kredit bewilligt, muss über eine hohe demokratische Legitimation verfügen; insbesondere können dafür die Stimmberechtigten oder das Parlament geeignet sein.⁹⁹⁶ Es dürfte tendenziell ausgeschlossen sein, einen Ausgleich über die Ausgabenbewilligung zu konstruieren, wenn sich die fragliche staatliche Leistung an einen grösseren Empfängerkreis richtet oder wiederholt ausgerichtet werden soll.⁹⁹⁷

2.3.5. Rechtsweg und weitere Instrumente zur Durchsetzung

Die Durchsetzung des Gesetzmässigkeitsprinzips auf dem Rechtsweg setzt zunächst einen anfechtbaren Streitgegenstand voraus. Für die Anfechtung vor Bundesgericht wird ein Entscheid i.S.v. Art. 82 Bst. a BGG benötigt. Dieser muss in einem Hoheitsakt bestehen, der autoritativ Rechtsbeziehungen festlegt oder Rechtsstellungen berührt.⁹⁹⁸ Kein zulässiges Anfechtungsobjekt stellt hingegen eine interne Verwaltungshandlung oder eine allgemeine Verwaltungspraxis ohne konkrete Rechtswirkungen. In diesem Zusammenhang und zur Unterscheidung ist zu beachten, wie weit das Behördenhandeln (durch den betreffenden Finanzbeschluss) Grundrechte oder andere Rechtsschutzbedürfnisse verletzt bzw. zu verletzen geeignet ist. Ein Budgetentscheid insbesondere ist grundsätzlich ein behördeninterner Akt, der eine Zusammenstellung von Einnahmen und Ausgaben darstellt und mit dem die Legislative die Kontrolle über die Verwaltung ausübt. Allerdings entfaltet dieser grundsätzlich keine Rechtswirkungen und unterliegt demgemäss keiner gerichtlichen Anfechtung. Bei nicht gebundenen Ausgaben, die in der Regel zusätzlich zum Budgetbeschluss einen besonderen Ausgabenbeschluss bedürfen, ist nicht ausgeschlossen, dass gleichzeitig mit dem Budgetbeschluss auch über eine

⁹⁹⁴ Neben der hier erwähnten Methode zur Kompensation durch einen demokratisch ausreichend legitimierten Ausgabenbeschluss kommen als weitere Möglichkeiten zur Kompensation in Betracht: die Zustimmung durch den Empfänger (vor allem im Bereich der administrativen Hilfstätigkeit wie Personalanstellung, Warenkauf oder Bezugnahme auf anerkannte Referenzgrössen/Bestimmung der Höhe von Expropriationsentschädigungen bei Enteignungen) oder die Anwendung bestimmter Verfahren (bei Beschaffung oder Subventionsverträgen). Dazu ausführlich und m.w.H. MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 109–11.

⁹⁹⁵ MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 109.

⁹⁹⁶ KOLLER, Haushalt, S. 213.

⁹⁹⁷ Vgl. MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 109.

⁹⁹⁸ BGE 135 II 22 ff. (24 f.), E. 1.2.

(neue) Ausgabe beschlossen wird. In letzterem Fall ist der Finanzbeschluss auch ein Hoheitsakt, der einerseits gegebenenfalls direkt mit einer Stimmrechtsbeschwerde anfechtbar ist und andererseits auch ein Anfechtungsobjekt i.S.v. Art. 82 Bst. a BGG sein kann.⁹⁹⁹

Besondere Konstellationen ergeben sich bei der Frage nach der Berechtigung zur Beschwerdeführung. Weil bei der Durchsetzung der Gesetzmässigkeit weder der Ausrichter noch der Begünstigte eines Finanzbeschlusses an der Korrektur eines entsprechenden Beschlusses Interesse hat, liegt in aller Regel ein Drittparteienverhältnis vor. Beschwerdeführende Parteien sind weder Adressaten eines Beschlusses noch Empfänger des streitigen Betrags. Es handelt sich normalerweise um Dritte, die sich gegen die Auszahlung einer finanziellen Leistung wehren. Die Beschwerde gegen Akte, welche Dritten einen Vorteil einräumt, wird nur zurückhaltend zugelassen.¹⁰⁰⁰ Eine legitimationsbegründende Verletzung in rechtlich geschützten Interessen setzt voraus, dass sich der Dritt-Beschwerdeführer auf eine Rechtsvorschrift berufen kann, die zum Schutz von Einzelinteressen aufgestellt ist. Im Schutzbereich dieser Vorschrift muss er sich befinden.¹⁰⁰¹ Ausserdem kann sich die Legitimation auch direkt aus der Verfassung ergeben, wenn der Beschwerdeführer sich auf durch spezielle Verfassungsnormen geschützte Interessen berufen kann, welche durch einen drittbegünstigenden Entscheid beeinträchtigt werden.¹⁰⁰²

Neben der Justiz sind für die Durchsetzung des Gesetzmässigkeitsprinzips auch die besonderen Organe zu erwähnen, die für die Durchführung der Aufsicht über den Finanzhaushalt zuständig sind. Im Bund sind dies einerseits die Finanzkommissionen der beiden Räte. Sie nehmen die finanzielle Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt nach Art. 26 Abs. 2 ParlG wahr. Der Aufsichtsbereich der parlamentarischen Finanzoberaufsicht deckt sich mit jenem der EFK.¹⁰⁰³ Die Finanzkommissionen legen bei der Prüftätigkeit unter anderen das Kriterium der Gesetzmässigkeit ihrer Aufsicht über den Bundeshaushalt zugrunde. Sie prüfen also insbesondere, ob der Bundesrat und die Verwaltung den Haushalt nach diesem Grundsatz geführt haben bzw. führen und intervenieren, wenn nötig mittels Briefs oder parlamentarischem Vorstoss.¹⁰⁰⁴

⁹⁹⁹ BGE 145 I 121 ff. (125 f.), E. 1.1.2 f.

¹⁰⁰⁰ BGE 145 I 121 ff. (130), E. 1.5.3.1.

¹⁰⁰¹ BGE 105 Ia 349 ff. (355 ff.), E. 3.a.

¹⁰⁰² BGE 118 I 46 ff. (51 f.), E. 3.a.

¹⁰⁰³ KOLLER, Kommentar ParlG, N 16 zu Art. 50 ParlG.

¹⁰⁰⁴ KOLLER, Kommentar ParlG, N 19–21 zu Art. 50 ParlG.

Als Aufsichtskommissionen nehmen sie auch grundsätzlichere Aufgaben wahr, wie die Evaluation von Gesetzesprojekten auf deren Vereinbarkeit mit den (staatsrechtlichen) Grundsätzen des Bundesfinanzrechts.¹⁰⁰⁵

Daneben besteht mit der Finanzdelegation ein gemeinsames Gremium der nationalrätlichen und der ständerätlichen Finanzkommissionen. Die Finanzdelegation nimmt die nähere Prüfung sowie die Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes vor, weshalb sie auch als eigentliches Organ der mitschreitenden parlamentarischen Finanzaufsicht bezeichnet werden kann.¹⁰⁰⁶ Sie überwacht und prüft die Geschäfte der Verwaltung bereits während des Entscheidungsprozesses und kann so frühzeitig Einfluss nehmen, nötigenfalls intervenieren und so den Grundsätzen der Haushaltsführung zum Durchbruch verhelfen.¹⁰⁰⁷

2.3.6. Ausgewählte juristische Entscheidungen

Im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung seien an dieser Stelle bundesgerichtliche Entscheidungen und Urteile aufgezählt, welche die Frage des Legalitätsprinzips in der Leistungsverwaltung zum Gegenstand haben (insbesondere im Zusammenhang mit der Thematik von Ausgabenbeschlüssen):

- BGE 100 Ib 341, Käsereigenossenschaften Hinterforst und Kornberg gegen Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: obiter dictum zur gesetzlichen Ermächtigung als Voraussetzung für die Subventionsgewährung an eine Vielzahl von Empfängern.
- BGE 103 Ia 369, Wäffler und Mitbeteiligte gegen Kanton Basel-Stadt: Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts auf die Leistungsverwaltung (Zulassungsregelung zum Universitätsstudium).
- BGE 110 Ib 148, Kanton Zürich und Waldzusammenlegungsgenossenschaft Weinland-Süd gegen Eidgenössisches Departement des Innern: Bei festem, ausgewiesenem Anspruch auf einen Bundesbeitrag kann dem berechtigten Empfänger die Leistung nicht mit Hinweis auf die Kreditkürzung im Voranschlag vorenthalten werden.
- Urteil des BGer (I. öffentlichrechtliche Abteilung) vom 22. Januar 1988, Wuhrkorporation Mosebach und Gemeinde Galgenen (in: ZBl 1/1990,

¹⁰⁰⁵ So z.B. die Vereinbarkeit von Revisionen des Finanzhaushaltsgesetzes mit der Budgethoheit des Parlaments: Bericht FLAG, S. 7816.

¹⁰⁰⁶ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 51 f.

¹⁰⁰⁷ Bericht FinDel 2019, S. 9611.

S. 27 ff.): Gemeindebeitrag trotz fehlender gesetzlicher Grundlage gestützt auf Kantonsverfassung und Ausgabenbewilligung durch die Gemeindeversammlung bei singulärem Fall als gerechtfertigt beurteilt; mit vielfältigen, zusammenfassenden Hinweisen zur Kompensation von fehlender gesetzlicher Grundlage bei staatlichen Leistungen.

- BGE 118 Ia 46, Verein Scientology Kirche Zürich gegen Verein infoSakta und Regierungsrat des Kantons Zürich sowie Verein Vereinigungskirchen Zürich gegen Verein infoSakta und Regierungsrat des Kantons Zürich: Ausrichtung eines finanziellen Beitrags gestützt auf eine nicht über Bundesrecht hinausgehenden Ziel- und Aufgabennorm, wonach die den Kantonen zufließenden Lotteriegelder nur für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwendet werden dürfen, vom Bundesgericht – trotz weitem Spielraum der gewährenden Behörde – als mit dem Legalitätsprinzip vereinbar erachtet (Rüge des Eingriffs in die Religionsfreiheit durch die Gewährung eines Staatsbeitrags).
- Urteil des BGer 2A.166/1997 (II. öffentlichrechtliche Abteilung) vom 30. Oktober 1998, Berner-Alpenbahn Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: Rechtmässigkeit einer Beitragskürzung für eine in Verfassung und Gesetz der Höhe nach unbestimmte Subvention durch einen Budgetbeschluss der Bundesversammlung; ist eine Subvention der Höhe nach weder gesetzlich, noch vertraglich, noch auf Grund eines gerichtlichen Urteils oder nach Treu und Glauben festgelegt, kann die Bundesversammlung die Subvention nach finanzpolitischen Überlegungen höher oder tiefer ansetzen; die Genehmigung des Voranschlags durch die Bundesversammlung ist für solche Ausgaben zumindest dem Umfang nach konstitutiv und die Verwaltung ist bei der Ausrichtung der Beiträge an deren festgelegte Höhe im Kreditbeschluss gebunden.
- Urteil des Bundesgerichts 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012, 17 Beschwerdeführer gegen Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern: Verpflichtung der Regierung, gebundene Ausgaben (Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind) zu beschliessen, auch wenn dafür (noch) kein Ausgaben- oder Budgetbeschluss des Parlamentes vorliegt.
- BGE 141 V 688, A. gegen Sozialbehörde der Gemeinde X.: Anspruchsverweigerung der Sozialbehörde gegenüber A. geschützt, nachdem von dieser eine ungenügende gesetzliche Grundlage gerügt worden war; Hinweis

des Bundesgerichts, dass im Bereich der Leistungsverwaltung kein Anspruch auf eine absolute Bestimmtheit des Rechtssatzes gilt; im Allgemeinen sind die Anforderungen an die Gesetzmässigkeit im Bereich der Leistungsverwaltung von geringerer Höhe als bei staatlichen Eingriffen in die Rechtssphäre der Bürger.

3. Durchsetzung weiterer Grundsätze

Grundsätzlich gelten alle Haushaltsgrundsätze während des gesamten Haushaltsverfahrens (Planung, Vollzug und Kontrolle). Allerdings kommt den Grundsätzen während den verschiedenen Phasen unterschiedlich hohe Geltung zu. Innerhalb der einzelnen Verfahrensabschnitte gilt eine differenzierte Prioritätenordnung.¹⁰⁰⁸ Diese differenzierte Prioritätenordnung lässt Raum, damit auch den nicht-justiziablen Grundsätzen Bedeutung zukommen kann. Im Gegensatz zum Legalitätsprinzip sind die weiteren Grundsätze zwar nicht direkt gerichtlich durchsetzbar, ihnen soll aber während des Budgetprozesses hohe Verbindlichkeit zukommen.

3.1. Dringlichkeit

Lediglich politischer Überprüfung ausgesetzt ist das Prinzip der Dringlichkeit. Es hat in erster Linie deklaratorischer Charakter und es fehlt ihm weitgehend an normativer Kraft.¹⁰⁰⁹ Eine Durchsetzung der Beachtung dieses Prinzips ist auf rechtlchem Weg nicht möglich. Die Adressaten dieses Grundsatzes tragen einzig die politische Verantwortung für ihr Finanzgebaren. Auch ist es der Finanzkontrolle durch eine entsprechende Verwaltungsbehörde schwer zu-

¹⁰⁰⁸ Vgl. THIEME, S. 156 f.

¹⁰⁰⁹ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 39.

gänglich, weil über die Frage, welchen Projekten eher Priorität einzuräumen ist, kaum je Einhelligkeit erzielt werden kann und eine objektive Einordnung und Kontrolle ausgeschlossen scheint.¹⁰¹⁰

3.2. Sparsamkeit

Zumindest Ansätze für eine aufsichtsrechtliche Kontrolle bietet das Prinzip der Sparsamkeit. Es lässt sich vergleichsweise besser zu numerischen Werten verdichten, die mit objektiven Parametern überprüfbar und vergleichbar sind. Es geht um die Verpflichtung der Behörde, während des gesamten Budgetkreislaufes das ökonomische Prinzip einzuhalten.¹⁰¹¹ Allerdings darf die Überprüfung nicht darauf hinauslaufen, dass das Prinzip der Sparsamkeit allzu isoliert und losgelöst von den konkreten Zielen, die mit einer Ausgabe avisiert werden, betrachtet wird. Die „richtige“ Anwendung des Grundsatzes finden die Behörden dann, wenn nebst dem Fokus auf die zahlenmässig günstigste Variante auch die Frage nach dem besten Nutzen Eingang in ihre Beurteilung findet. Dem Prinzip der Sparsamkeit Genüge zu tun, hiesse ganz grundsätzlich auch, die Ausgaben auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu überprüfen und somit ihre Berechtigung als solche infrage zu stellen bzw. kritisch zu hinterfragen.¹⁰¹² Dieser Aspekt berührt allerdings stärker den Grundsatz der Dringlichkeit und ist somit der subjektiveren, politischen Kontrolle ausgesetzt. Eher zu diesem Teil des Prinzips zu zählen ist auch die daraus fliessende Konkretisierung, dass Steuern nicht auf Vorrat erhoben werden dürfen und dadurch die Bildung von Eigenkapital beschränkt ist.¹⁰¹³

Dieser Teil des Sparsamkeitsprinzips, der einer politikunabhängigen Kontrolle nicht zugänglich ist, dürfte insgesamt wohl überwiegen. Trotzdem sind Ansätze einer Durchsetzung sogar von Seiten der Justiz, zumindest aber im

¹⁰¹⁰ Im BGE 118 Ia 184 spricht das Bundesgericht zwar in sehr allgemeiner Form die Prioritätensetzung bei der Ausgabengestaltung im Strassenbaubereich an, lässt aber „sachliche Gründe“ für die von der Kantonsregierung gewählte, und damit nicht dem kantonalen Finanzreferendum unterstehende, Ausgabenetappierung genügen. Es belässt dem Regierungsrat hinsichtlich der Wahl des Vorgehens und somit der Prioritätensetzung und der Dringlichkeit von Ausgaben „ein erhebliches Ermessen“. Solange der Kanton von dem ihm in diesen (seinen) Bereich zustehenden Ermessen „in sachlicher Weise“ Gebrauch mache, habe sich „das Bundesgericht (...) zur Finanzpolitik des Kantons Zürich (...) nicht weiter zu äussern“ (BGE 118 Ia 184 ff. (194 f.), E. 3.c.

¹⁰¹¹ VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 40.

¹⁰¹² HUBLER/BEUSCH, Komm. KV-ZH, N 16 zu Art. 122 KV-ZH.

¹⁰¹³ HUBLER/BEUSCH, Komm. KV-ZH, N 16 zu Art. 122 KV-ZH.

aufsichtsrechtlichen Bereich denkbar. Insbesondere kann das Sparsamkeitsprinzip für eine kantonale Behörde ein Instrument zur Nachachtung von übergeordneten Normen und haushälterischen Finanzgebaren im Zusammenhang mit der Aufsicht über nachgelagerte Staatsebenen (überwiegend Gemeindeaufsicht) sein. Dieses erstreckt sich primär auf die Verwendung von kantonalen Mitteln, z.B. Subventionen und Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich.¹⁰¹⁴ Darüber hinaus kann von anderer Seite her das Sparsamkeitsprinzip dann angerufen werden, wenn – wie oben erwähnt – ein Gemeinwesen aufgrund seiner vorsätzlich zu pessimistischen Budgetierungspraxis übermässig viel Eigenkapital ansammelt und über das Gebot der Budgetierungsvorsicht hinaus Steuern auf Vorrat erhoben hat. Damit eine Aufsichtsbehörde bzw. ein Gericht zur Auffassung gelangen kann, das budgetierende und steuererhebende Gemeinwesen verletze das entsprechende Gebot, bedarf es jedoch der *bewussten* und *systematischen* Untertreibung bei der Steuerertragsschätzung und der damit verbundenen Steuerfussfestlegung durch die Finanzverantwortlichen.¹⁰¹⁵ Dieser Vorwurf dürfte m.E. im Allgemeinen zwar schwierig zu belegen sein; gleichzeitig kann er jedoch zumindest anhand von Zahlen- und Vergleichsmaterial untermauert und plausibel gemacht werden.

3.3. Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit

Die Verpflichtung zu Wirksamkeitsprüfungen von Massnahmen hat auf der Bundesstufe Verfassungsrang (Art. 170 BV). Ihr kommt neben der prospektiven Komponente auch eine programmatische Funktion zu. Sie wird durch verschiedene Bestimmungen (Art. 43a Abs. 5, Art. 126, Art. 178 Abs. 1 BV) verfassungsrechtlich verstärkt und zeigt sich in der Gesetzgebung deutlich, so z.B. und insbesondere in der Regulierungsfolgenabschätzung gemäss Art. 141 ParlG.¹⁰¹⁶

In einer entsprechenden Prüfung sind die Grundsätze der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit miteinzubeziehen. Auch hier sind die politischen Wertungen, die über eine rein effizienzorientierte Betrachtungsweise der staatlichen Handlungen hinausgehen, von einer allfälligen justiziellen Kontrolle auszunehmen. Die Kosten-Nutzen-Analyse kann nicht nachträglich und im Gegensatz zur eigentlichen Ausgabenbeschliessung durch eine damit nicht direkt beauftragte Stelle erfolgen. Zumindest bedarf es für eine entsprechende Überprü-

¹⁰¹⁴ Vgl. Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003, E 6.3.2.4.

¹⁰¹⁵ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz (Kammer III) VGE III 2008 227 vom 8. April 2009, in: EGV-SZ 2009, B 7.1, E. 6.2.

¹⁰¹⁶ LIENHARD/MARTI LOCHER, BaKomm BV, N 21 zu Art. 170 BV.

fung und Beanstandung der präzisen, konkret umschriebenen Aufsichts- und Handlungspflichten; ein Rückgriff auf die allgemein gehaltenen Verhaltenspflichten wie die Gebote der Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit allein begründen noch kein Interventionsrecht der übergeordneten Staatsebene.¹⁰¹⁷ Dies gilt im Mindesten ebenso für spätere Überprüfungen durch eine Justizbehörde.

Aufgrund dieser Rechtsschutzlücken sowie im Hinblick auf Ermessensspielräume der Verwaltungsbehörden, sind gerade für die Frage der Wirtschaftlichkeit ergänzende Kontroll- bzw. Durchsetzungsstrukturen vonnöten, welche sicherstellen, dass diese Gestaltungsspielräume der Verwaltung tatsächlich im Sinne der Wirtschaftlichkeit ausgeübt werden. Die Durchsetzung des Wirtschaftlichkeitsgebots muss in der Verwaltung also institutionell gesichert werden.¹⁰¹⁸ Auf Bundesebene stellt vornehmlich die EFK die Erfüllung dieser Aufgabe sicher. Diesbezüglich untersucht sie, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden und ob die Aufwendungen die erwartete Wirkung haben.¹⁰¹⁹ Die EFK genießt ähnlich einem Gericht Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit. Neben der Rechtmässigkeit bildet auch die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Kontrollmassstab ihrer Tätigkeit. Wirtschaftlichkeitsprüfungen nimmt sie insbesondere mittels Evaluationen vor. Darunter sind die systematische und objektive Analyse sowie die Bewertung des Konzepts, der Umsetzung und der Auswirkungen von öffentlichen Subventionen, Politiken, Programmen oder Projekten zu verstehen.¹⁰²⁰ Daneben ergänzen die Finanzinspektorate verwaltungsintern die Finanzkontrolle auf Stufe der einzelnen Verwaltungseinheiten.¹⁰²¹ Auch die Finanzdelegation legt bei der Beurteilung der Geschäfte der Verwaltung und den gestützt auf dieser Beurteilung gefällten Entscheiden ein besonderes Augenmerk auf das Kriterium der Wirtschaftlichkeit (ebenso wie der Sparsamkeit).¹⁰²²

3.4. Folgen

Generell ungeklärt bleibt, wie bei einem festgestellten Verstoß gegen die Grundsätze mit dem Ausgabenbeschluss bzw. Voranschlag zu verfahren ist. So verstösst beispielsweise der Beschluss eines politischen Legislativorgans, das

¹⁰¹⁷ GROSS, S. 748.

¹⁰¹⁸ Bericht FinDel 1983, S. 328.

¹⁰¹⁹ Bericht EFK 2019, S. 74.

¹⁰²⁰ Bericht EFK 2019, S. 77.

¹⁰²¹ SCHINDLER, N 523 f.

¹⁰²² Bericht FinDel 2019, S. 9611.

Budget – in voller Kenntnis der eigentlichen Finanzverhältnisse – zu pessimistisch und den Steuerfuss entsprechend (zu) hoch anzusetzen, grundsätzlich weder gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Voranschlags noch gegen das Prinzip des Budgetausgleichs.¹⁰²³ Gleichwohl müsste bei krass rechtswidriger Budgetfeststellung eine Sanktion zur Durchsetzung von übergeordneten Normen denkbar sein.¹⁰²⁴ Diese könnte maximal in der Kassation des Budgets bzw. der Festlegung des Steuerfusses bestehen.¹⁰²⁵

Eine direkte Verwirklichung der Grundsätze dürfte aufgrund der Stellung von Gerichten und Aufsichtsbehörden im demokratischen Prozess und der meist mangelnden Konkretisierung der Haushaltsprinzipien im positiven Gesetzesrecht in aller Regel ausgeschlossen sein. Immerhin käme der kontrollierenden Instanz die Feststellungsbefugnis zuteil, dass die Grundsätze in rechtswidriger Weise nicht verwirklicht oder gar verletzt worden sind und dies allenfalls die Ungültigkeit der darunter gefassten Ausgabenbeschlüsse zur Folge hätte.

4. Strukturbildung durch Grundsätze der Haushaltsführung

Die Grundsätze der Haushaltsführung sind ein Konglomerat mit programmatischem Charakter. In ihrer Gesamtheit sind sie strukturbildend und beeinflussen idealerweise die Ausgabenseite des staatlichen Finanzhaushaltes. Gleichzeitig können ausgewählte Grundsätze auch für den Einzelfall Relevanz haben. Innerhalb der Haushaltsführung können die einzelnen Grundsätze durchaus auch in einem Spannungsverhältnis, wenn nicht sogar in offenem Widerspruch zueinander stehen.

Für die Strukturbildung im Finanzhaushalt durch die Grundsätze der Haushaltsführung ist die Frage nach deren Durchsetzung von einiger Bedeutung. Einerseits leiten einzelne Grundsätze die Behörden aus rechtlicher Warte enger an und binden ihr Handeln strenger an den gesetzlich festgelegten Prinzipienwortlaut als andere. Andererseits kann zwar innerhalb der Grundsätze keine strikte Rangordnung ausgemacht werden, doch kommt zumindest dem Legalitätsprinzip in gewisser Hinsicht ein impliziter Vorrang zu, der nicht zuletzt auch mit dessen justizieller Durchsetzbarkeit zusammenhängt. Der Vor-

¹⁰²³ THALMANN, Kommentar aGG-ZH, N 3 zu § 133 aGG-ZH.

¹⁰²⁴ In dieser Tendenz zumindest offen: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, VGE III 2008 227 vom 8. April 2009, in: EGV-SZ 2009, B 7.1, E. 6.2.

¹⁰²⁵ Vgl. auch STAUFFER, Instrumente, S. 221 f. (allerdings zur Umsetzung des Grundsatzes des Haushaltsgleichgewichts).

rang der Gesetzmässigkeit ist insofern beachtlich, als dass keiner der anderen Grundsätze die Behörden ermächtigen würde, von einer gesetzlichen Regelung abzuweichen.¹⁰²⁶

Das Legalitätsprinzip als Grundsatz der Haushaltsführung ist ein zweischneidiges Schwert. Einerseits kann es bei konsequenter Umsetzung ein Instrument gegen ein Zuviel an Ausgaben sein, da spontane Übertreibungen (auch während des parlamentarischen Budgetprozesses) bei der Ausgabenbewilligung unterbunden werden können. Es ist stets eine gesetzliche Grundlage vonnöten. Andererseits verstetigt ein gesetzlich festgelegter Anspruch die Ausgabenstruktur und macht sie tendenziell unflexibel für notwendige Sparanstrengungen oder eine kurzfristige Prioritätenverschiebung. Das Gesetzmässigkeitsprinzip trägt insgesamt also wenig zu einer Flexibilisierung bei. Generell ist sogar davon auszugehen, dass eine überspitzte gesetzliche Determinierung der Ausgaben den Haushalt auf die Dauer übermässig stark belastet, die Ausgabenstruktur zementiert und den Budgetbeschluss denaturiert.¹⁰²⁷

Auch wenn die übrigen Grundsätze aus dem Blickwinkel der justiziablen Durchsetzung hinter das Gesetzmässigkeitsprinzip zurücktreten, ist ihre rechtliche Verbindlichkeit unverändert gegeben. Sie haben Prinzipiencharakter und eröffnen einen weiten Gestaltungsspielraum, der entweder bei der Rechtsetzung oder bei der Rechtsanwendung auszufüllen ist.¹⁰²⁸ Sie sind gleichzeitig geeignet, den Determinierungstendenzen des Legalitätsprinzips gewissen Einhalt zu gebieten bzw. dessen Einseitigkeit abzumildern.

Gleichzeitig ist allerdings auch der Gegenläufigkeit der Haushaltgrundsätze selbst Beachtung zu schenken. Eine Anordnung beispielsweise, die den Prinzipien der Dringlichkeit und Sparsamkeit Nachachtung verschaffen soll, muss sich innerhalb der massgebenden Rechtssätze bewegen. Je nach Lage der öffentlichen Haushalte dürften die politischen Wertungen stärker auf die Seite des einen oder des anderen Grundsatzes neigen. Grundsätzlich sind jedoch alle Prinzipien in einer austarierten Form zu berücksichtigen und ihre Anwendung – ob mit justiziablem Gehalt oder ohne – von allen Akteuren des öffentlichen Haushalts zu gewährleisten.

¹⁰²⁶ MÄCHLER, Komm. GG-ZH, N 7 (Fn 9) zu § 84 GG-ZH.

¹⁰²⁷ KOLLER, Haushalt, S. 213.

¹⁰²⁸ MÄCHLER, Komm. GG-ZH, N 7 zu § 84 GG-ZH.

V Exkurs: Haushalts- und Schuldenbegrenzungsrecht der Europäischen Union

1. Einzelne Akteure und ihre Befugnisse

In der Europäischen Union sind in Bezug auf die Finanzkompetenzen Unterschiede zur „üblichen“ (für das schweizerische und deutsche Finanzrecht in dieser Arbeit soweit erörterten) Gewaltenteilung erkennbar. Die politischen Leitungsorgane teilen sich die Befugnisse doch wesentlich differenzierter auf.

1.1. Das Europäische Parlament

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden seit 1976 in direkter Volkswahl gewählt. Die Befugnisse des Parlaments, insbesondere auf die Rechtsetzung, wurden seither stetig und wesentlich erweitert. Auch für den Erlass des Haushaltsplans konnten die parlamentarischen Mitwirkungsrechte ausgebaut werden.¹⁰²⁹ Bestand ursprünglich lediglich ein Anhörungsrecht für das Europäische Parlament, so steht ihm heute ein ausgebautes Mitentscheidungsrecht an der Ausarbeitung einer Regelung zu. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans liegt die massgebende Entscheidungsgewalt jedoch nur teilweise beim Europäischen Parlament. Von einer voll verwirklichten Budgethoheit kann nicht gesprochen werden.¹⁰³⁰ Es besteht keine Finanzgewalt des Parlaments im eigentlichen oder umfassenden Sinne. Immerhin steht dem Parlament aber die Befugnis zu, nachdem die Kommission den Vorentwurf des Haushaltsplans erarbeitet und der Rat seinen Standpunkt zu diesem dargelegt hat, innert 42 Tagen seine Zustimmung ausdrücklich oder durch Stillschweigen zu erklären (Art. 314 Abs. 4 Bst. a und b AEUV). Gleichzeitig ist das Parlament berechtigt, mit der Mehrheit seiner Stimmen Änderungen am Entwurf vorzunehmen. Macht es davon Gebrauch, läuft wiederum für den Rat eine Frist von 10 Tagen zur Zustimmung, ansonsten ein Vermittlungsausschuss einzuberufen ist (Art. 314 Abs. 4 Bst. c AEUV).

¹⁰²⁹ JAAG/HÄNNI, N 1702.

¹⁰³⁰ JAAG/HÄNNI, N 3023.

1.2. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der EU-Kommission. Darüber hinaus nimmt der Hohe Vertreter für Aussen- und Sicherheitspolitik an den Arbeiten des Rates teil, allerdings ohne Stimmrecht. Weiteres Mitglied ist der Präsident des Europäischen Rates, der nicht Mitglied einer mitgliedstaatlichen Regierung sein darf und auch kein weiteres, nationales Mandat ausüben darf. Er wird vom Europäischen Rat für eine Amtsdauer von zwei Jahren gewählt. Die vornehmliche Aufgabe des Europäischen Rates ist die strategische Führung der Union.¹⁰³¹ Der Rat ist zugleich das Organ, das die Mitgliedstaaten über deren nationale Regierungen mit der Union verbindet.¹⁰³² Wichtige Aufgaben kommen dem Rat auch in den finanziellen Belangen der EU zu: Er berät und verabschiedet den mehrjährigen Finanzrahmen, der die Einnahmen und Ausgaben der EU für einen Zeitraum von mindestens 5 Jahren (in der Regel für 7 Jahre) prognostiziert und zum Teil detailliert festlegt.¹⁰³³ Dabei kommt es immer wieder zu heftigen politischen Auseinandersetzungen. Die Verabschiedung des Finanzrahmens dürfte in strategischer Hinsicht der wichtigere (politische) Prozess darstellen als der jährliche Haushaltsprozess, der in weiten Teilen dessen Nachvollzug ist. Ausserdem obliegt dem Europäischen Rat die Ernennung von Mitgliedern des Rechnungshofes, auf Basis der Vorschläge der einzelnen Mitgliedstaaten und nach Anhörung durch das Europäische Parlament (Art. 286 Abs. 2 AEUV).

1.3. Die Europäische Kommission

Der Europäischen Kommission kommt die Aufgabe zu, die allgemeinen Interessen der EU zu fördern und zu diesem Zweck geeignete Initiativen politischer oder legislativer Art zu ergreifen. Sie sorgt – unter der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes – für die Anwendung und Einhaltung des EU-Rechts und leitet zudem die jährliche und mehrjährige Programmplanung ein. Im Allgemeinen übt sie Koordinierungs-, Exekutiv- und gleichzeitig Verwaltungsfunktionen aus und vertritt die EU, mit Ausnahme der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, nach aussen.¹⁰³⁴

¹⁰³¹ JAAG/HÄNNI, N 1732.

¹⁰³² JAAG/HÄNNI, N 1735.

¹⁰³³ SCHMIDT/SCHÜNEMANN, S. 105 f.

¹⁰³⁴ BORCHARDT, N 361.

Die Kommission besteht aus einem Präsidenten, der mittels jährlicher Strategieplanung die politische Richtung vorgibt und die interne Organisation beschliesst, einem Hohen Vertreter der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik und einem Korps von Mitgliedern, wobei jedes Mitgliedsland der EU durch ein Mitglied in der Kommission vertreten ist. Die Mitglieder ihrerseits sind jedoch unabhängig; sie dürfen von den jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten keine Weisungen einholen oder entgegennehmen.¹⁰³⁵ Der Begriff „Kommission“ bezeichnet gleichzeitig zwei verschiedene Institutionen: einerseits – in einem engeren Sinne – die aus gegenwärtig 28 Mitgliedern bestehende Kollegialbehörde an der Spitze der EU-Eigenverwaltung und andererseits auch den gesamten Verwaltungsunterbau.¹⁰³⁶ In der Kollegialbehörde fungiert ein Mitglied als Kommissar mit den Aufgabenbereichen „Finanzplanung und Haushalt“, dem traditionellerweise eine besonders wichtige und im inoffiziellen hierarchischen Gefüge herausragende Stellung zukommt.¹⁰³⁷

Wie für das Exekutivorgan üblich, erarbeitet die Kommission einen Vorschlag (Entwurf für den Haushaltsplan) und legt diesen dem Europäischen Rat und dem Parlament vor (Art. 314 Abs. 2 AEUV). Die Kommission ist überdies befugt, den Haushaltsentwurf sogar während des laufenden Verfahrens zu dessen Verabschiedung zu ändern. Diese Befugnis gilt bis zur allfällig notwendigen Einberufung eines Vermittlungsausschusses. Die Kommission ist als Spitze des Verwaltungsapparates dazu befugt und auch verpflichtet, den beschlossenen Haushaltsplan in eigener Verantwortung – und zusammen mit den Mitgliedstaaten – auszuführen (Art. 317 AEUV). Dabei ist sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

1.4. Der Rechnungshof

Der Rechnungshof ist eines der Hauptorgane der Europäischen Union. Ihm obliegt die Prüfung des Finanzgebarens der Union und ihrer Organe. Zudem fungiert er als externe Kontrollstelle der Union.¹⁰³⁸ Auch für den Rechnungshof gilt das Prinzip, dass jedes Mitgliedsland einen Angehörigen stellt. Die Mitgliedstaaten schlagen denn auch die Mitglieder für den Rechnungshof vor, wobei diese durch den Rat ernannt werden. Die vorgeschlagenen Mitglieder müssen in ihren Staaten den Rechnungsprüfungsorganen angehören oder an-

¹⁰³⁵ OESCH, N 215.

¹⁰³⁶ OESCH, N 217.

¹⁰³⁷ Vgl. SCHMIDT/SCHÜNEMANN, S. 112 f.

¹⁰³⁸ JAAG/HÄNNI, N 1819.

gehört haben oder „für dieses Amt besonders geeignet sein“. Sie müssen zudem jede Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten (Art. 286 Abs. 1 AEUV). Die Hauptaufgabe des Rechnungshofes liegt in der Prüfung der Rechnung der Union sowie der von der Union geschaffenen Einrichtungen. Er hat Einnahmen und Ausgaben auf Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit sowie die Haushaltsführung auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen (Art. 287 Abs. 1 und 2 AEUV).¹⁰³⁹ Der Rechnungshof hat darüber jährlich Bericht zu erstatten; er kann ebenso Sonderberichte erstatten sowie auf Antrag eines anderen Organs Stellungnahmen abgeben.¹⁰⁴⁰

2. Institutionelles Haushaltsrecht der EU

2.1. Instrumente und Finanzmittel

Im Zentrum der EU-Finanzverfassung steht der Haushaltsplan, in dem Einnahmen und Ausgaben der Union gesamthaft zu veranschlagen sind (Art. 310 Abs. 1 AEUV). Der Haushaltsplan ist jährlich zu erstellen und soll eingebettet sein in eine verbindliche Festlegung der finanzwirtschaftlichen Prioritäten der Union. Diese legt der Europäische Rat mittels des mehrjährigen Finanzrahmens fest (Art. 312 AEUV). Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Europäischen Union ist dieser Finanzrahmen einzuhalten. Nachdem der Rat ursprünglich über die Budgethoheit verfügte, teilen sich heute der Rat und das Europäische Parlament (Vertretung der Unionsbürger) die Zuständigkeit und Verantwortung in der Gesetzgebung und für den Haushalt.¹⁰⁴¹ Diese mittlerweile zentrale Stellung des Parlamentes bei der Haushaltsfestsetzung lässt es nicht zu, dass die mittelfristige Finanzplanung durch den Rat den parlamentarischen Entscheidungsspielraum bei der Budgetverabschiedung aushöhlt.¹⁰⁴² Die allgemeinen Haushaltsprinzipien des EU-Vertrages weichen nicht wesentlich von den bekannten Prinzipien im schweizerischen oder deutschen Recht ab.¹⁰⁴³ Namentlich gilt auch für den EU-Haushalt ein Prinzip der Haushaltsdisziplin (Art. 310 Abs. 4 AEUV). Demnach dürfen keine Rechtsakte erlassen werden, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne

¹⁰³⁹ HERDEGEN, S. 158 f.

¹⁰⁴⁰ JAAG/HÄNNI, N 1827.

¹⁰⁴¹ OESCH, N 199.

¹⁰⁴² HERDEGEN, S. 282.

¹⁰⁴³ Vgl. HERDEGEN, S. 282.

gleichzeitig die Gewähr zu bieten, dass die entsprechenden Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des erwähnten mehrjährigen Finanzrahmens finanziert werden können.

Die Herkunft der Finanzmittel der EU gliedert sich in drei Eigenmittelkategorien: Zölle und Zuckerabgaben, Mehrwertsteuer-Eigenmittel sowie Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (jährliche Beiträge der Mitgliedstaaten)¹⁰⁴⁴. Die letzte Eigenmittelart speist den EU-Haushalt vornehmlich – und mit Abstand: rund drei Viertel aller Einnahmen gehen auf diese Art der Finanzierung zurück. Sämtliche Einnahmen gehen auf die Vertragsgrundlagen bzw. die entsprechenden Durchführungsverordnungen zurück. Es bedarf für diese sog. Eigenmittel keiner weiteren Beschlüsse von mitgliedstaatlichen Regierungen.

Neben den Eigenmittelkategorien gibt es sonstige Einnahmen der Union, wie z.B. Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe oder Verzugszinsen und Geldbussen. Diese sonstigen Einnahmen können einen erheblichen Umfang erreichen, dürfen aber nur auf Basis von Sachkompetenzen generiert werden und dürfen schon deshalb nicht ausschliesslich auf die Erzielung von Haushaltsmitteln gerichtet sein. Insgesamt ergibt sich jedoch, dass die allgemeine Haushaltsfinanzierung durch Eigenmittel erfolgen soll.¹⁰⁴⁵ Ungeklärt ist, ob die EU auf Basis der aktuell geltenden Vertragsbestimmungen (direkt) eine Steuer erheben dürfte oder nicht.¹⁰⁴⁶

2.2. Verfahren zur Durchsetzung

2.2.1. Vermittlungsverfahren

Eine besondere Stellung im Haushaltsverfahren ist dem Vermittlungsausschuss zuzuschreiben. Im relativ komplexen Verfahren der Haushaltsgesetzgebung und insbesondere bei Uneinigkeit und Unstimmigkeit nimmt er eine bedeutende Position ein, die auch im Lichte von Durchsetzungsmöglichkeiten zu betrachten ist. Speziell ist, dass auch Vertreter jener Behörde (Europäische Kommission) darin Einsitz nehmen, die den Haushaltsentwurf selbst vorgeschlagen hat. Dies stellt ein weiteres Zeichen dafür dar, dass dem Gewaltenteilungsprinzip auf eine verschieden gelagerte Weise Rechnung getragen wird als in den Budgetverfahren von Einzelstaaten wie z.B. Deutschland.

¹⁰⁴⁴ SCHMIDT/SCHÖNEMANN, S. 183.

¹⁰⁴⁵ HÄDE, S. 809.

¹⁰⁴⁶ HÄDE, S. 810; OESCH, N 158 (m.w.H.).

Das Vermittlungsverfahren im Haushaltsprozess kommt dann zum Zug, wenn das Parlament von seiner Berechtigung Gebrauch macht und am Entwurf des Haushaltes (eingebracht von der Kommission) Änderungen vornimmt. Stimmt der Rat diesen Änderungen nicht innerhalb einer bestimmten Frist zu, so werden ein Vermittlungsverfahren und der Vermittlungsausschuss einberufen (Art. 314 Abs. 5 AEUV). Der Letztere setzt sich gemäss Art. 314 Abs. 5 AEUV aus den Mitgliedern des Rates (oder deren Vertretern) und ebenso vielen Mitgliedern des Europäischen Parlamentes zusammen. Wie erwähnt ist auch die Kommission an den Arbeiten des Ausschusses beteiligt. Sie ergreift insbesondere alle erforderlichen Initiativen, um eine Annäherung der unterschiedlichen Position zu bewirken.

Der Vermittlungsausschuss versucht gemeinsam einen neuen Entwurf auszuarbeiten. Dieser muss von Parlament und Rat verabschiedet werden. Lehnt das Parlament diesen neuen Entwurf ab, so muss die Kommission – unabhängig der Entscheidung im Rat – einen neuen Entwurf für den Haushalt vorlegen. Insofern zeigt sich in diesem speziellen Verfahren die privilegierte Stellung des Parlamentes gegenüber dem Rat. Dies illustriert auch die Situation, die im umgekehrten Fall eintritt: Wenn nämlich der Vorschlag des Vermittlungsausschusses einzig vom Rat abgelehnt wird, kann das Parlament mit einer (qualifizierten) Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, alle oder einzelne seiner zuvor vorgeschlagenen Abänderung bestätigen. Erfolgt dies mit den vorgegebenen Mehrheiten, so gelten diese Beschlüsse für den Haushaltsplan. Gelingen die Abänderungen des Parlamentes mit den entsprechenden Mehrheiten nicht, wird der Plan durch das Parlament aber gleichwohl gebilligt, so gilt der Haushaltsplan in jener Fassung als angenommen, in welcher er vom Vermittlungsausschuss verabschiedet worden war. Der Haushaltsplan gilt auf dieser Grundlage als endgültig erlassen.¹⁰⁴⁷ Es bedarf aus Gründen der Rechtssicherheit nach Abschluss des besonderen Gesetzgebungsverfahrens zum Haushalt generell die Bestätigung des Präsidenten des Europäischen Parlamentes mit der Feststellung, dass der Haushaltsplan endgültig verabschiedet ist (Art. 314 Abs. 9 AEUV).

2.2.2. Rechnungsprüfung

Der Kommission obliegt die Ausführung des Haushaltsplans nach Massgabe der Haushaltsordnung (Art. 322 AEUV). Nach Ausführung des Haushaltsplans und Ablauf des Haushaltsjahres hat die Kommission dem Parlament und dem

¹⁰⁴⁷ Zum Vermittlungsverfahren: JAAG/HÄNNI, N 3030–5.

Rat die Rechnung vorzulegen. Der Rechnungshof hat die Befugnis und die Pflicht, diese umfassend zu prüfen (Art. 287 AEUV). Auf Empfehlung des Rates kann das Parlament die Entlastung der Kommission zur Ausführung des Haushaltsplans erteilen. Das Parlament kann gleichwohl einzelne Haushaltsmassnahmen beanstanden oder – im Sinne einer ultima ratio – die Entlastung der Kommission verweigern. Das Parlament hat dies denn auch bereits mehrmals getan und daran jeweils die Hoffnung geknüpft, die Kommission möge demissionieren. Letztere kann dazu jedoch nicht verpflichtet werden.¹⁰⁴⁸

Auch bei der Rechnungsprüfung kommt dem Parlament somit eine starke Funktion zu, zumindest nach dem Wortlaut des Gesetzes und seinen Möglichkeiten, der Kommission die entsprechend notwendige Entlastung zu verweigern. Diese Möglichkeit darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kommission dem Entscheid des Parlaments nicht verpflichtet ist und eine Nicht-Entlastung in erster Linie eine politische Manifestation darstellt. Diese ist auch nicht mit konkreten haushaltsrechtlichen Konsequenzen verknüpft.

2.2.3. Justizielle Durchsetzung

Immerhin aber ist der Feststellungsbeschluss zum Haushaltsplan als Rechtsakt eigener Art zu erkennen. Der Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten können diesen mit einer gegen das Parlament gerichteten Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 1 AEUV angreifen.¹⁰⁴⁹ Dazu müssten sie an den Gerichtshof der Europäischen Union gelangen, der zur Wahrung des Rechts bei Auslegung und Anwendung der Verträge eingesetzt ist (Art. 19 Abs. 1 AEUV). Unter anderem ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes wichtig für die Kontrolle der Rechtsakte der Unionsorgane auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht.¹⁰⁵⁰ Auch der Rechnungshof ist zu Klagen vor dem Gerichtshof berechtigt, jedoch nur zu Klagen, die auf die Wahrung seiner eigenen Rechte abzielen. Eine Anfechtung des Haushaltsplans durch den Rechnungshof dürfte somit ausgeschlossen sein (vgl. Art. 263 AEUV).

Der erwähnten Nichtigkeitsklage kommt unter anderem die Aufgabe zu, einen Organstreit beizulegen. Sie ist auch ein Instrument des Rechtsschutzes von Unionsorganen gegen die Verletzung ihrer Kompetenzen im institutionellen Gefüge der Union.¹⁰⁵¹ Eine konkrete Anwendung im hier zu interessierenden

¹⁰⁴⁸ JAAG/HÄNNI, N 3039–41.

¹⁰⁴⁹ HERDEGEN, S. 283.

¹⁰⁵⁰ HERDEGEN, S. 154 f.

¹⁰⁵¹ HERDEGEN, S. 230.

Feld der Durchsetzung von übergeordneten Haushaltsnormen dürfte in der Durchsetzung des (vom Europäischen Rat zu erlassenden) mehrjährigen Finanzrahmens liegen. Verletzt ein vom Parlament verabschiedeter Haushaltsentwurf diesen (zeitlich übergeordneten) Finanzrahmen, könnte eine Nichtigkeitsklage durch die übrigen Institutionen angestrebt werden. Dabei hätte das Gericht verbindlich zu entscheiden und bei Begründetheit der Nichtigkeitsklage den angegriffenen Rechtsakt für nichtig zu erklären.¹⁰⁵² Die Durchsetzungsmöglichkeiten justizieller Art sind dank dieses Falls bei der EU im Direkt- und Kurzvergleich entscheidend ausgeprägter. Trotzdem sind sie von wesentlich unterschiedlicher Natur, da es bei der Union im Endeffekt um die Durchsetzung von konkret gesetzten Finanzzielen (durch die Mitgliedsländer vorgegebener Finanzrahmen) gehen würde und weniger um die Einhaltung abstrakter, allgemeingültiger Haushaltsnormen. Auch ist, soweit ersichtlich, kein Individualrechtsschutz gegen den Haushaltsplan als solchen oder gegen im Haushaltsverfahren ergangene Entscheide gegeben – sofern sie nicht unmittelbar und individuelle Wirkungen zeitigen.¹⁰⁵³ Dementsprechend würde es sich bei einer dargestellten Nichtigkeitsklage auch nicht um einen klassischen Fall mit Bezügen zur Einhaltung der Kompetenzordnung bzw. zu Fragen im Gewaltenteilungsgefüge handeln. Zumindest zur Klage vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht bestünden allerdings Parallelen in der Struktur der Klägerrolle: Während im deutschen Verfahren Teile des Bundestages (als Vertretung der Bürger und Steuerzahler) etwa die Durchsetzung der demokratisch gesetzten Finanznormen im Grundgesetz monieren können, klagen vor dem Europäischen Gerichtshof die übrigen Organe der EU (mit dem Rat als Vertretung der budgetspeisenden Mitgliedsländer) gegen das Europäische Parlament auf Durchsetzung der von ihnen bestimmten Ausgabenstruktur.

3. Durchsetzung der Haushaltsdisziplin bei den Mitgliedstaaten

Eine bezüglich Aussenwirkung wohl wesentlich interessantere Situation liegt vor bei der Beurteilung der justiziellen Möglichkeiten eines Mitgliedstaates,

¹⁰⁵² HERDEGEN, S. 230.

¹⁰⁵³ Vgl. jedoch die Klagemöglichkeit von Personen und Personenmehrheiten gegen Parlamentsbeschlüsse, die sie bei der Vergabe von Finanzmitteln benachteiligen: EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986 1339, Ziff. 27 f. – „Les Verts“.

welcher die von der EU festgelegten Maastrichter Konvergenzkriterien im eigenen Finanzhaushalt nicht einhalten kann und daraufhin vom Europäischen Rat sanktioniert wird.

Das Verfahren für die Überwachung der Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands der Mitgliedstaaten ist detailliert in Art. 126 AEUV festgelegt. Demnach überprüft die Kommission die Haushaltslage der Mitgliedstaaten anhand bestimmter Kriterien, und erstellt bei Nichteinhaltung mindestens eines Kriteriums einen Bericht (Art. 126 Abs. 3 AEUV). Nachdem die Kommission den Bericht erstellt und dem Mitgliedstaat eine Stellungnahme vorgelegt hat, unterrichtet sie den Europäischen Rat, welcher beschliesst, ob ein übermässiges Defizit besteht. Stellt Letzterer ein solches fest, richtet er auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat, welche zunächst unveröffentlicht bleiben, bei Nichtbefolgung der Empfehlungen (Treffen geeigneter Massnahmen) innerhalb der gesetzten Frist jedoch veröffentlicht werden können. Falls der Mitgliedstaat den Empfehlungen weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschliessen, den Mitgliedstaat mit der Massgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Massnahmen für den nach Auffassung des Rats zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen (Art. 126 Abs. 9 AEUV). Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss des Europäischen Rats nach Art. 126 Abs. 9 AEUV weiterhin nicht befolgt, steht dem Rat offen, eine oder mehrere der in Art. 126 Abs. 11 AEUV vorgesehenen Massnahmen zu verhängen. Demnach kann er vom Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen; er kann die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen; er kann vom Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen bis das übermässige Defizit nach Ansicht des Rats korrigiert worden ist; und er kann Geldbussen in angemessener Höhe verhängen. Die Massnahmen nach Art. 126 Abs. 9 und 11 AEUV (in Verzug setzen und Sanktionen) können vom Europäischen Rat bloss gegen Mitgliedstaaten getroffen werden, die den Euro als Währung eingeführt haben.¹⁰⁵⁴

Die Empfehlungen des Rats sind unverbindliche Rechtsakte. Die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Vertragspflichten der Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang ist durch Art. 126 Abs. 10 AEUV ausgeschlossen. Eine indirekte, aber dennoch wirksame Sanktion, kann der Ausschluss vom Euro-Währungsgebiet

¹⁰⁵⁴ HÄDE, Kommentar EUV/AEUV, N 46 zu Art. 126 AEUV.

darstellen.¹⁰⁵⁵ Bezüglich der Massnahmen aus dem ersten Abschnitt der Eskalationsstufen kann kein Vertragsverletzungsverfahren (nach Art. 258 oder 259 AEUV) durch die Europäische Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat gegen den betroffenen Staat beim Gerichtshof der Europäischen Union erhoben werden. Ein Vorgehen nach den Art. 258 und 259 AEUV wegen Verstössen gegen die Haushaltsdisziplin ist also generell ausgeschlossen. Ein Vertragsverletzungsverfahren ist aber dann statthaft, wenn sich ein Mitgliedstaat weigert, den Sanktionsbeschlüssen nach Abs. 11 nachzukommen.¹⁰⁵⁶ Mit dem Instrument der Untätigkeitsklage nach Art. 265 Abs. 1 AEUV können Organe der Union oder die Mitgliedstaaten selbst gegen die Kommission oder den Rat vorgehen, solange diese sich weigern, die in Art. 126 AEUV vorgesehenen Massnahmen gegenüber einem Mitgliedstaat zu ergreifen. Deren Ermessen steht insoweit einer gerichtlichen Nachprüfung nicht im Wege.¹⁰⁵⁷

Die im Rahmen von Art. 126 AEUV getroffenen Entscheidungen gelten durchwegs als wirtschaftspolitische Massnahmen, die den einzelnen Bürger nicht individuell und unmittelbar betreffen können. Ein gerichtliches Vorgehen durch natürliche oder juristische Personen wäre daher unzulässig.¹⁰⁵⁸ Ein betroffener Mitgliedstaat aber kann sich mit der Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) gegen verbindliche Beschlüsse der Unionsorgane wenden. Der Mitgliedstaat kann also insbesondere die Ratsentscheidungen nach den Abs. 6, 8, 9 und 11 gerichtlich angreifen.¹⁰⁵⁹ Das Mitglied kann sich mithin gegebenenfalls mit der Nichtigkeitsklage gegen die Auferlegung von Sanktionen wehren, wenn es einen zulässigen Anfechtungsgrund (Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Norm und Ermessensmissbrauch) vorbringen

¹⁰⁵⁵ HÄDE, Kommentar EUV/AEUV, N 45 zu Art. 126 AEUV.

¹⁰⁵⁶ HÄDE, Kommentar EUV/AEUV, N 59 zu Art. 126 AEUV.

¹⁰⁵⁷ EuGH, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6679, Ziff. 35; HÄDE, Kommentar EUV/AEUV, N 60 zu Art. 126 AEUV.

¹⁰⁵⁸ HÄDE, Kommentar EUV/AEUV, N 61 zu Art. 126 AEUV.

¹⁰⁵⁹ HÄDE, Kommentar EUV/AEUV, N 60 zu Art. 126 AEUV. Differenzierter sehen MIDDEKE/SZCZEKALLA die Klagemöglichkeiten: Während eine solche Klage bei der Überwachung der Haushaltslage in den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht ausgeübt werden könne und die Massnahmen nach Abs. 1–9 und die Beachtung der Haushaltsdisziplin der einzelnen Mitgliedstaaten somit nicht gerichtlich überprüfbar sei, könne ein Mitgliedstaat, gegen den Sanktionen nach Abs. 11 ergriffen worden sind, die gerichtliche Kontrolle dieser Sanktionen durch den EuGH anstreben. Diese Möglichkeit müsse dem betroffenen Land wegen der Schwere der in seinen Rechtskreis eingreifenden Sanktionen und aus rechtsgemeinschaftlichen Gründen zustehen: MIDDEKE/SZCZEKALLA, S. 289.

kann. Die Mitgliedstaaten selbst sind im Hinblick auf die Klagebefugnis gegenüber dem Rechnungshof und der Europäischen Zentralbank sowie Privaten privilegiert. Sie brauchen kein qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis vorzuweisen.¹⁰⁶⁰

Obwohl das erläuterte Defizitverfahren an sich relativ häufig durch den Rat eingesetzt werden muss – auf dem Höhepunkt der Euro-Krise in den Jahren 2010 und 2011 liefen gegen 24 Mitgliedstaaten Verfahren¹⁰⁶¹ – sind formale gerichtliche Entscheidungen dazu nur vereinzelt ergangen. Erwähnenswert ist das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof aus dem Jahr 2004 gegen Deutschland und Frankreich, zwei Mitgliedsländer, gegen die 2002 und 2003 jeweils Defizitverfahren aufgrund übermässiger Staatsdefizite eingeleitet worden waren. Die Europäische Kommission klagte dabei gegen den Europäischen Rat, weil Letzterer entgegen der Empfehlung der Kommission die Aussetzung der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland beschlossen hatte. Dabei beurteilte der Europäische Gerichtshof, ob der Rat (Ministerinnen und Minister für Wirtschaft und Finanzen aller Mitgliedstaaten, sog. ECOFIN-Rat) nicht verpflichtet gewesen wäre, die von der Kommission empfohlene Verschärfung der Defizitverfahren zu beschließen. Dies verneinte das Gericht.¹⁰⁶² Weiter hielt es fest, dass der Rat die von der Kommission vorgeschlagenen Sparauflagen ändern könne, falls er die Wirtschaftsdaten anders beurteile als die Kommission. Allerdings verstieß die Entscheidung des Rats gleichwohl gegen EU-Recht.¹⁰⁶³ Die Richter des Europäischen Gerichtshofs konzentrierten sich bei der Entscheidung insgesamt jedoch auf die Beurteilung der formalen Rechtmässigkeit des Ablaufs, ohne zu den inhaltlichen Kriterien der Defizit-

¹⁰⁶⁰ HERDEGEN, S. 229.

¹⁰⁶¹ „Übermässiges Defizit: Defizit unter 3 % gesenkt – Spanien aus dem Defizitverfahren entlassen“, Rat der EU, Pressemitteilung vom 14. Juni 2019, <<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/14/excessive-deficit-spain-exits-procedure-as-deficit-reduced-below-3/>> (besucht am 1.10.2020).

¹⁰⁶² EuGH, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6679, Ziff. 36.

¹⁰⁶³ Einerseits hätte der Rat seine früheren Sparempfehlungen an beide Länder ohne eine neue Empfehlung der Kommission eigenmächtig geändert, was gegen das Initiativrecht der Kommission in diesen Angelegenheiten verstosse. Andererseits hätten die Finanz- und Wirtschaftsminister ihre Möglichkeiten gegen die Defizitländer auf Mahnungen (mit der Hoffnung auf Selbstverpflichtung der beiden Staaten) beschränkt, statt dass sie die bereits früher ergangenen und vom Rat selbst festgesetzten Auflagen einzufordern: EuGH, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6679, Ziff. 44–51.

vergehen Stellung zu nehmen.¹⁰⁶⁴ Sie hielten jedoch gleichzeitig immerhin fest, dass dem Rat im Hinblick auf die konkreten Empfehlungen an die Defizitländer ein Entscheidungsspielraum verbleibt, auch andere als die von der Kommission empfohlene Entscheidungen anzunehmen.¹⁰⁶⁵

¹⁰⁶⁴ Zur Bedeutung des Entscheids im Hinblick auf die Öffentlichkeitswirkung vgl. hinten [Teil C Kap. II Ziff. 4.](#)

¹⁰⁶⁵ EuGH, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6679, Ziff. 91.

Teil C:
Zusätzliche
Durchsetzungsmechanismen

I Strukturelemente funktionierender Haushaltsnormen

Was machen „funktionierende“ Haushaltsnormen aus? Abseits einer rein finanzpolitischen Betrachtungsweise sind die Voranschlagserstellung, die Durchführung des beschlossenen Haushalts, Kontrolle und Aufsicht sowie endlich Rechnungslegung und -ablegung weitgehend von Rechtsnormen durchdrungen und festgeschrieben. Abläufe und Prozesse sind rechtlich determiniert, Standards und Prinzipien vorgegeben. Die Verrechtlichung der Haushaltsführung ist auf allen Ebenen der Staatsordnung weit fortgeschritten, wenn gar nicht mehr weiter ausbaubar. Eine regelgebundene Haushaltsführung ist weitherum Tatsache. Abgesehen von grundsätzlichen Überlegungen zu den Wirkungen dieser Verrechtlichung und deren Sinnhaftigkeit fragt es sich gleichzeitig, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit die Normen eine Wirkung haben und diese Wirkung in einen positiven Effekt mündet. Bei den gegebenen Bedingungen schaffen sie optimalerweise den langfristigen Haushaltsausgleich, erhalten die staatliche Leistungsfähigkeit und können zur volkswirtschaftlichen Wohlfahrt beitragen.

1. Ausgestaltung der regelgebundenen Haushaltsführung

Gestaltet der Gesetzgeber Normen im Haushaltsrecht aus, insbesondere wenn sie im Sinne einer Fiskalregel oder Schuldenbremse auf hoher oder höchster Stufe angesiedelt sind, stellt sich die Frage nach Schnittmengen zur symbolischen Gesetzgebung. Allerdings können nicht alle Normen als symbolisch gelten, bloss weil sie sich nicht durchsetzen lassen oder ihr Ziel nur unvollständig erreichen.¹⁰⁶⁶ Es kann diesen Normen durchaus ein Regelungswille zugrunde liegen, wobei sich dieser nicht auf den Vollzug übertragen hat oder von Mängeln im Vollzug überlagert werden kann. Wie bei einer Zielbestimmung oder Grundsatznorm kann der Sinn einer Norm auch darin bestehen, dass sie wichtige Wertvorstellungen abbildet oder bestätigt. Trotz ihres symbolischen Charakters liegt in einer solchen Norm ein normativer Gehalt.¹⁰⁶⁷ Sie erfüllt eine legitimierende und integrierende Funktion. Programmatische Deklarationen

¹⁰⁶⁶ MÜLLER/UHLMANN, N 306.

¹⁰⁶⁷ NOLL, S. 357 f.

mögen somit durchaus rechtlich bedeutungsvoll sein, auch wenn sie rechtlich nicht durchsetzbar sind, sondern nur mittelbar wirksam werden.¹⁰⁶⁸ In der Setzung und im Umgang mit symbolischen Regelungen dieser Art ist jedoch Vorsicht geboten, da sich diese bei zu häufigem Gebrauch oder inadäquater Anwendungsweise abnutzen und zu leeren Worthülsen verkommen.¹⁰⁶⁹ So dann droht, dass ihr ursprünglicher Sinn zur weitgehenden Bedeutungslosigkeit hinabsinkt und sie ihren eigentlichen Zweck verfehlen.¹⁰⁷⁰

In diesem Sinne wirkungslos blieb auch die auf eidgenössischer Ebene festgeschriebene Vorgängernorm der Schuldenbremse, Art. 42^{bis} aBV. Der Entschuldungsauftrag, der seit Ende der 1950er-Jahre in der Bundesverfassung normiert war, blieb weitgehend unbeachtet. Zwar konnte anfänglich eine Reduktion der Verschuldungsquote erreicht werden. Während der weiteren Geltung des Entschuldungsgebotes vervielfachten sich die Schulden des Bundes, wie auch der öffentlichen Hand generell.¹⁰⁷¹ Das auf der Verfassungsebene vorgegebene Ziel blieb langfristig ohne Wirkung. Die Schwäche des Entschuldungsauftrags lag vor allem darin begründet, dass keine Sanktionsmechanismen vorhanden waren, die ihm in der Anwendung die entsprechende Wirkung verliehen hätten. Daneben spielte auch die Asymmetrie eine zentrale Rolle, welche auf der Bundesebene in finanzpolitischer Hinsicht besteht: Während für Steuererhöhungen eine Verfassungsänderung notwendig ist, reicht für eine Erhöhung der Ausgaben im Voranschlag ein einfacher Bundesbeschluss des Parlaments, der ohne Referendumsmöglichkeit verabschiedet werden kann.¹⁰⁷²

Relativ rasch nach der Implementierung der heute gültigen Schuldenbremsenbestimmungen begannen der Bruttoschuldenstand sowie die Verschuldungsquote des Bundes zu sinken.¹⁰⁷³ Wie oben dargelegt, konnte die Bundesebene die staatlichen Finanzen während der Gültigkeit der Schuldenbremse kontinu-

¹⁰⁶⁸ MÜLLER/UHLMANN, N 306.

¹⁰⁶⁹ MÜLLER/UHLMANN, N 306.

¹⁰⁷⁰ NOLL, S. 363 f.

¹⁰⁷¹ Vgl. vorn [Teil A Kap. I Ziff. 5.3.5](#).

¹⁰⁷² LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 78. Die aktuelle Schuldenbremse reduziert diese institutionelle Asymmetrie zwischen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen: SCHALTEGGER/SALVI, S. 74.

¹⁰⁷³ Als Verschuldungsquote ist der Stand der Schulden im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes, gemessen als Prozentsatz des nominalen BIP eines Jahres zu verstehen. Auch für die Verschuldungsquote der gesamten Staatsschulden lässt sich dieser Trend beobachten, wobei der überproportionale Abbau der Bundesschuld die Hauptursache für die Entwicklung darstellen dürfte: vgl. BRUNETTI, S. 45 f.

ierlich verbessern und einen langfristigen Haushaltsausgleich erreichen. Nach fast zwei Jahrzehnten Finanzhaushaltsrecht unter den geltenden Schuldenbremsenbestimmungen scheint ein Vergleich zur langjährigen Verfassungsnorm von Art. 42^{bis} aBV zulässig.

Der zentrale Unterschied aus rechtlicher Perspektive liegt zwar vordergründig nicht bei der Durchsetzung, weil auf den ersten Blick bei beiden Normen keine direkten Möglichkeiten dafür bestanden bzw. bestehen. Beide Normen – Entschuldungsgebot und Schuldenbremse – sind in erster Linie Zielnormen. Sie geben in finanzpolitischer Hinsicht ein Zielband vor, wobei das Entschuldungsgebot auf den ersten Blick eine noch deutlichere bzw. konkretere Zielsetzung festgelegt hatte („Fehlbetrag [...] ist abzutragen“ statt „hält [...] auf Dauer im Gleichgewicht“). Beide Normen sind an sich nicht justiziabel, sie können nicht auf dem Weg einer gerichtlichen, juristisch verbindlichen Entscheidung eines staatlich legitimierten Entscheidungsgremiums mit Zwang durchgesetzt werden. Beide Normen haben Verfassungsrang, stehen mithin auf derselben Normstufe. Die zentralen Unterschiede liegen aber in der die Zielnormen begleitenden Bestimmungen und der prozeduralen Ausgestaltung dieser Prinzipien.

Es zeigt sich nämlich, dass Fiskalregeln einen gewissen Grad an Komplexität und gleichzeitig Transparenz aufweisen müssen, damit ihnen Nachachtung verschafft wird und die Öffentlichkeit sie wahrnimmt.¹⁰⁷⁴ Während der Artikel zum Abtragen des Bilanzfehlbetrages als haushaltspolitische Zielnorm relativ alleine in der Verfassung stand und nur einzelne damit zusammenhängenden Ausführungsbestimmungen im Gesetz normiert waren¹⁰⁷⁵, ist die heute geltende Schuldenbremsenbestimmung eingebettet in weitere Normen zur Haushaltsführung. Insbesondere sind bereits auf der Verfassungsstufe die wesentlichen und notwendigen Teilgehalte festgeschrieben.¹⁰⁷⁶ Des Weiteren finden auf der Verfassungsstufe die Grundlagen ihren Platz, die dafür sorgen, dass die Schuldenbremse auf der darunterliegenden Normstufe detailliert aus-

¹⁰⁷⁴ MARTI LOCHER, S. 242.

¹⁰⁷⁵ Die Bundesgesetzgebung hatte den auf Verfassungsstufe geltenden Imperativ sogar leicht relativiert. Art. 2 FHG 1968 verlangte keine unbedingte Abtragung des Bilanzfehlbetrages, sondern sprach lediglich davon, den Bilanzfehlbetrag sei zu mindern: CAGIANUT, Kommentar aBV, N 5 zu Art. 42^{bis} aBV.

¹⁰⁷⁶ Wobei Art. 126 Abs. 5 (Verweisung ins Gesetz) eigentlich als überflüssig zu betrachten ist und in Art. 18 Abs. 3 FHG (Bindung der Legislative an die Sparvorschläge der Exekutive bei zu grossem Defizit im Ausgleichskonto) eventuell eine Norm mit verfassungsmässigem Anspruch stufenmässig zu tief liegt.

geführt werden kann. Art. 126 Abs. 2 BV schreibt die Berücksichtigung der Konjunktur spezifisch bei der Voranschlagserstellung und -verabschiedung zwingend vor und setzt diese somit beim zentralen Ereignis der Finanzpolitik als wichtigen Parameter fest. Eine Umgehung dieser ebenfalls auf den dauerhaften Ausgleich angelegten Regel wäre demnach verfassungswidrig und könnte ausserhalb des Rechts liegende Sanktionen nach sich ziehen. Eine Verletzung dieser Vorgabe erhielte dank der Normstufe entsprechend höhere Publizität.

Eine zentrale Unterscheidung liegt allerdings ausserhalb der Verfassungsstufe begründet: Die eigentliche *Führung* des Haushaltes ist auf der Gesetzesstufe an die Zielnorm in der Verfassung angepasst. Überdies funktioniert die zentrale Steuerung einerseits über einen an den Verfassungsvorgaben zu messenden Haushaltsentwurf (Orientierung des Ausgabenplafonds an den Einnahmen korrigiert um den Konjunkturfaktor) und andererseits mit Mittel- und Langfristkomponenten über den technischen Aspekt der fortlaufend bilanzierten Abweichung von der Normvorgabe (Ausgleichskonto und Amortisationskonto). Ausserdem stärkt die Schuldenbremse die mittelfristige Haushaltsdisziplin. Obwohl sie nämlich nur für den aktuellen Voranschlag bindende Wirkung hat, werden die Vorgaben ebenso bei der mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigt, womit gleichzeitig auch die finanzpolitische Prioritätenbildung mehr Gewicht erhält.¹⁰⁷⁷

Unter Geltung der früheren Entschuldungsnorm waren ausser der ständig steigenden Schuldenhöhe in der Bilanz und der Schuldzinsbelastung bei der Rechnung für die finanzpolitischen Entscheidungen im Allgemeinen keine vergangenheitsorientierten Merkmale vorgesehen. Heute steht den Entscheidungsträgern der Finanzpolitik bei der Budgetierung neben dem Schuldenausweis über deren effektive Höhe (der jederzeitigen Anzeige über das Vermögen bzw. die Schuld des Gemeinwesens) auch eine aktualisierte Referenz dafür zur Verfügung, wie sie in der Vergangenheit gehaushaltet haben. Ob dieser Ausweis für sich allein jedoch bereits ein Element zur Anpassung der finanzpolitischen Entscheide im Rahmen der Voranschlagserstellung darstellt, ist fraglich, steht der Saldo des Ausgleichskontos doch seit geraumer Zeit schon im Plus und ist konstant angewachsen. Auf den ersten Blick müsste daher die Gefahr bestehen, dass die Orientierung an einem hohen positiven Saldo die Politik dazu verleiten würde, tendenziell höhere Ausgaben in den Voranschlag ein-

¹⁰⁷⁷ SCHALTEGGER/SALVI, S. 74.

zustellen und so mittelfristig das Ausgleichskonto nicht weiter anschwellen zu lassen. Dieser Fall bzw. dieses Verhalten sind jedoch bislang nicht eingetreten, im Gegenteil.

Allerdings ist ein grosser Teil der Haushaltsüberschüsse der ersten beiden Jahrzehnte nach Implementierung der Schuldenbremse auch auf nicht verbrauchte Kreditreste, also auf eine sparsamere Mittelverwendung durch die Verwaltung als sie selbst budgetiert hatte, zurückzuführen.¹⁰⁷⁸ Daneben bilden hauptsächlich die budgetierten strukturellen Überschüsse und Prognosefehler bei den Einnahmen die Ursachen für die Überschüsse und den Schuldenabbau.¹⁰⁷⁹ Eine echte Bewährungsprobe hat die Schuldenbremsenkonstruktion insgesamt noch nicht überstehen müssen. Insbesondere sind bislang noch keine Sparmassnahmen für den Abbau von Fehlbeträgen auf dem Ausgleichs- oder Amortisationskonto notwendig geworden.¹⁰⁸⁰

2. Aufsicht und Durchsetzung

2.1. Parlament als oberste Finanzbehörde

Lässt sich das Funktionieren der Schuldenregel im Bund bzw. von Fiskalregeln im Allgemeinen daher auf die in den Parlamenten geübte Finanzdisziplin zurückführen? Vorauszuschicken ist, dass die Ergebnisse von Haushaltsverhandlungen stets Kompromisse zwischen Legislative und Exekutive sind.¹⁰⁸¹ Das gilt insbesondere für die Voranschlagserstellung, jedoch auch für finanzpolitische Entscheidungen im Allgemeinen.

Zunächst ist zu konstatieren, dass es Instrumente gibt, welche parlamentarische Kompetenzen im Rahmen der Ausgabenbewilligung begrenzen. Im Bund sowie in einigen Kantonen bestehen für die Ausgabenbewilligung ab einer bestimmten Höhe qualifizierte Mehrheitserfordernisse.¹⁰⁸² Diese sog. Ausgabenbremsen sind Instrumente zur finanzpolitischen Steuerung und haben zum Ziel, dass grössere staatliche Ausgaben nur dann getätigt werden dürfen, wenn ein erhöhtes Konsenserfordernis erfüllt ist. Zielen diese allerdings auf die Ausgabenbewilligung im Allgemeinen, sind sie nicht Teil einer bestimmten Fiskal-

¹⁰⁷⁸ Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 10–6.

¹⁰⁷⁹ SCHULER/AESCHLIMANN, S. 32 f.

¹⁰⁸⁰ Vgl. aber vorn [Teil A Kap. 1 Ziff. 3.2.](#)

¹⁰⁸¹ Vgl. MUSSGNUG, S. 205.

¹⁰⁸² AUER, Staatsrecht, N 1286.

regel, sondern lediglich eine ergänzende Komponente zur Haushaltsteuerung, zumal ihre Wirkung im demokratisch geprägten Verteilspiel begrenzt ist (gegenseitige Zustimmung bei Ausgabeninteressen) und sie mittels Teilung von Ausgabenblöcken auch umgangen werden können. Gegen Letzteres steht – im Unterschied zur Frage der Durchführung einer Volksabstimmung bei Finanzreferenden – kein Rechtsmittel zur Verfügung.

Weiter sind für die Beurteilung der parlamentarischen Komponente diejenigen Instrumente ins Blickfeld zu rücken, die innerhalb der Fiskalregel Begrenzungen der parlamentarischen Kompetenzen bewirken oder die Gewichte *innerhalb* des Haushaltsführungsprozesses zulasten der Legislative zu einer anderen Staatsgewalt verschieben. Mehrere Kantone kennen ausgeprägte solche Instrumente; der Bund „kennt“¹⁰⁸³ eine Beschränkung des Parlaments bloss insofern, als dass die Bundesversammlung nach Art. 18 Abs. 3 FHG an die Höhe von Sparvorhaben des Bundesrats gebunden ist, wenn der Fehlbetrag des Ausgleichskontos 6 Prozent der im vorangegangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben übersteigt und der Bundesrat die in Art. 17 f. FHG vorgesehenen Sparmassnahmen in die Wege leiten muss.

Ein direkter Vergleich zwischen den Kompetenzeinschränkungen der Parlamente in den Kantonen und des Bundesparlaments hinkt jedoch. Im Vergleich zum Bundesparlament verfügen die kantonalen Parlamente über eine relativ schwache Stellung gegenüber den anderen politischen Akteuren, insbesondere gegenüber der Exekutive, die direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt wird und damit vom Parlament unabhängig ist.¹⁰⁸⁴ Die Dominanz der Exekutive macht die Beschränkung der kantonalen Parlamentskompetenzen leichter umsetzbar und notwendige finanzielle Einschränkungen dürften rascher und einfacher erreichbar sein. Insgesamt gestaltet sich eine Beschränkung der Legislative in finanzpolitischen Belangen beim Bund schwieriger. Im Gegensatz zu den kantonalen Legislativen, die aus jeweils einer Kammer bestehen, werden beim Bund darüber hinaus die Interessen von zwei unterschiedlichen Parlamentskammern tangiert. Das Parlament ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht ohnehin mit der obersten Staatsleitungsfunktion ausgestattet. Der Entscheidungsprozess ist ausserdem in ausgeprägter Form

¹⁰⁸³ Die Bindung des Parlaments an die Höhe der Sparvorgaben des Bundesrates ist im Gesetz verankert, musste in der politischen Realität jedoch (noch) nicht angewandt werden.

¹⁰⁸⁴ VATTER, S. 289.

auf eine Machtteilung ausgelegt und eine Vielzahl von Akteuren beteiligen sich daran.¹⁰⁸⁵ Dies erschwert generell eine rasche Umsetzung von einschränkenden Massnahmen.

Als weiteren Unterschied sind die Kompetenzen auf der Einnahmenseite zu erwähnen: Im Bund sind Veränderungen auf der Einnahmenseite (Veränderung der maximalen Steuersätze, Erhebung neuer oder Abschaffung bestehender Steuerarten) vom Volk und unter Umständen auch von den Ständen zu beschliessen (obligatorisches oder fakultatives Referendum). Dies spricht tendenziell gegen die weitere Verlagerung von Finanzkompetenzen zulasten des Parlaments. Der Graben von unterschiedlichen Kompetenzen auf unterschiedlichen Stufen würde grösser und eine kohärente, auf den dauerhaften Ausgleich der Staatsfinanzen gerichtete Haushaltspolitik würde erschwert (sowohl langfristig als auch bei dringend notwendigen Sanierungsmassnahmen). In den meisten Kantonen dagegen liegt die Kompetenz zur Anpassung von Steuereinnahmen in den Händen der kantonalen Legislative, welche diese auch innert kürzerer Frist beschliessen können. Eine Steuerung „aus einem Guss“ ist einfacher durchzuführen und rascher umsetzbar.

Zuletzt ist in diesem Zusammenhang auf die praktische, realpolitische Seite hinzuweisen und zu konstatieren, dass auch diese nicht für die These spricht, dass die Schuldenbremse allein aufgrund der Ausgabendisziplin des Bundesparlaments funktionieren würde. Einerseits zeigen die Voranschlagsberatungen, dass von der Exekutive eingebrachte Vorschläge am Ende des politischen Prozesses in aller Regel mit höheren Ausgabenbeträgen vom Parlament verabschiedet werden. Andererseits nimmt das Parlament bei Voranschlagsposten, welche während des Budgetjahres durch politische Entscheidungen frei werden, deren Verteilung meistens zugunsten anderer Ausgabenposten vor.¹⁰⁸⁶

2.2. Demokratisch gesetzte Rahmenbedingungen

Die Verfügungsgewalt über Haushaltsmittel bedeutet Machtausübung.¹⁰⁸⁷ Deshalb müssen als Korrektiv gegen eine allfällige ungezügelte Finanzpolitik der Legislative auch Instrumente der übergeordneten demokratischen Instanz vorhanden sein. Erhebliche praktische Bedeutung besitzt das Gesetzesrefe-

¹⁰⁸⁵ VATTER, S. 51 f.

¹⁰⁸⁶ Illustrativ: „Gezerre um 440 Millionen Franken“, NZZ vom 1. Dezember 2017 (Nr. 280), S. 1.

¹⁰⁸⁷ THIEME, S. 165.

rendum als Massnahme, um das parlamentarische Initiativrecht in Finanzangelegenheit nötigenfalls einzuschränken und konkrete Mehrbelastungen des Staatshaushaltes zu unterbinden.

Allerdings ist die Ausgabenpolitik nicht nur abhängig von den demokratischen Grundlagen, sondern im Umkehrschluss auch die Erhaltung der Demokratie von der betriebenen Finanzpolitik. Aus historischer Perspektive ist zu konstatieren, dass Demokratien vielfach auch dadurch entstanden sind, dass die ihnen vorausgehenden absolutistisch-diktatorischen Regierungen eine ökonomisch und sozial untragbare, verschwenderische und letztlich als ungerecht empfundene Finanzpolitik betrieben hatten.¹⁰⁸⁸ Die Demokratie als Staatsform setzt voraus, dass die verantwortlichen Stellen jene Massnahmen treffen, um den als adäquat befundenen und demokratisch sanktionierten Prinzipien der Wirtschafts- und Finanzpolitik Geltung zu verschaffen und diese durchzusetzen.

Einerseits bedeutet dies, dass eine primär am Haushaltsausgleich orientierte Finanzpolitik eine relativ straffe politische Führung durch die Exekutive sowie die Ausgabendisziplin des Volkes und seiner Vertreter im Parlament erfordert. Mit dieser in die Haushaltsführung gemünzten finanzpolitischen Auffassung ist die demokratische Staatsform davor zu schützen, finanziell auf Abwege zu geraten. Ist eine solche Finanz- und Haushaltspolitik von den demokratischen Institutionen als Weg legitimiert, gewinnt die Schaffung der erforderlichen *rechtlichen* Voraussetzungen zu ihrer Durchsetzung vitale Bedeutung.

Andererseits können schwache, demokratisch organisierte Gemeinwesen Gefahr laufen, dass sie notwendige finanzpolitische Restriktionen nicht durchzuführen vermögen und deswegen (überzogenen) Ansprüchen an den staatlichen Finanzhaushalt nichts entgegenhalten können.¹⁰⁸⁹ Auch in diesem Fall sind Ausgabenüberschüsse und die Missachtung übergeordneter Finanzprinzipien die Folge. Steigt die Staatsverschuldung dadurch übermässig und droht sie gar völlig aus dem Ruder zu laufen, bleibt diesen Volkswirtschaften als Ausweg oft nur noch die Reduktion des realen Werts der Staatsverschuldung durch eine hohe Inflation (Monetisierung der Verschuldung). Dies kann in einer ersten Variante über die direkte Verschuldung bei der Zentralbank geschehen, womit faktisch die Notenpresse die Staatsausgaben finanziert.¹⁰⁹⁰ Der exzessive Einsatz dieser Einnahmenquelle führt zu einer Belastung, die als Inflations-

¹⁰⁸⁸ NEUMARK, S. 608 f.

¹⁰⁸⁹ Z.G. NEUMARK, S. 608 f.

¹⁰⁹⁰ BRUNETTI, S. 438 f.

steuer bezeichnet wird.¹⁰⁹¹ Längerfristig lässt sich diese Art der Finanzierung nicht aufrechterhalten: Die Inflation beschleunigt sich und der Staat „besteuert“ so in ständig zunehmendem Masse jene, die gezwungen sind, Geld zu halten. Weil in der Folge von den Bürgerinnen und Bürgern alles unternommen wird, um möglichst kein Geld mehr halten zu müssen, verliert die Inflationssteuer ihre Steuerbasis, so dass der Staat das zusätzlich gedruckte Geld nicht länger verwenden kann, um damit seine Ausgaben zu finanzieren.¹⁰⁹² In einer zweiten, etwas subtileren Variante, kann sich der Staat auch weiterhin am Kapitalmarkt statt bei der Zentralbank Geld leihen. Ein stark verschuldeter Staat kann versuchen, die Zentralbank zu nötigen, mit einer expansiven Geldpolitik die Inflation anzuheizen, damit der Realwert der nominalen Schuld dauernd reduziert wird.¹⁰⁹³ Bei einer Staatsschuld, die schon eine kritische Grösse erreicht hat oder mit einer solchen Rate wächst, muss früher oder später die Entscheidung fallen, ob ein bestehendes Defizit entweder durch eine Art der Geldschöpfung oder durch direkte Steuererhöhungen bzw. Ausgabensenkungen geschlossen werden soll.¹⁰⁹⁴ Führen auch diese Wege nicht zu einer Stabilisierung der Staatsschuld, bleibt letztlich nur noch ein Schuldenschnitt zur Verfügung.

Beide Gefahrenstränge sind grundsätzlich auch als Gefahr für die schweizerische Finanzpolitik und die Schuldenbremse denkbar. Es darf nicht vergessen werden, dass auch von der Überforderung des Staatshaushaltes durch mögliche demokratische Entscheidungen als einem Szenario auszugehen ist. So könnten Forderungen nach in der Summe exorbitant hohen Einzelsubventionen den Rahmen sprengen, genauso wie beispielsweise ein demokratisch durchgesetzter Wunsch nach unverhältnismässig aufwendigen Infrastrukturanlagen im Energieübertragungs- oder Mobilitätsbereich. Eine ständige Gefahr für steigende Staatsverschuldung stellt zudem der sog. Stimmentausch dar. Demnach können die Mitglieder der Legislative durch gegenseitige Zusagen für parlamentarische Abstimmungen ihre eigenen politischen Anliegen im Parlament schonungslos durchbringen und so die Staatsausgaben in die Höhe treiben.¹⁰⁹⁵

Nicht nur aufgrund der sehr hohen Zustimmung zur Einführung der regelgebundenen Haushaltsführung, sondern auch wegen der besonderen rechtli-

¹⁰⁹¹ BALTENSERGER, S. 61 f.

¹⁰⁹² BRUNETTI, S. 423.

¹⁰⁹³ BRUNETTI, S. 439.

¹⁰⁹⁴ BALTENSERGER, S. 64.

¹⁰⁹⁵ BRUNETTI, S. 440.

chen Gegebenheiten der bundesstaatlichen Finanzordnung (bloss temporäre Geltung der Verfassungsgrundlagen für die hauptsächlichlichen Einnahmen, weitgehend fehlender Rechtsschutz und fehlende Verfassungsgerichtbarkeit gegenüber Akten der Bundesversammlung, beschränkte Mitbestimmungsrechte des Volks bei Ausgaben wegen fehlendem Finanzreferendum auf Bundesstufe), kommt den demokratisch gesetzten Pfeilern für die effektive Befolgung der Schuldenbremse eine grosse Bedeutung zu. Dies bestätigt auch der positive Umkehrschluss: Die demokratischen Möglichkeiten zur Ausgabensteigerung sind an sich kaum beschränkt. Trotzdem kann man eine mit der Schuldenbremse inkongruente Ausgabenfreudigkeit des Souveräns bislang kaum beobachten.

II Spannungsfelder von finanzpolitischen und finanzrechtlichen Zielen

1. Budgethoheit des Parlaments und die Finanzoberaufsicht

Das Parlament ist die oberste finanzpolitische Behörde. Die Finanzhoheit zählt zu den Kernelementen der Staatsleitungsfunktion der Bundesversammlung und ist Ausdruck ihrer Stellung als oberster Gewalt des Bundes.¹⁰⁹⁶ Diese bedeutsame Stellung unterstreicht Art. 167 BV.¹⁰⁹⁷ Die Bundesversammlung besitzt die verfassungsrechtlich verbürgten Kernkompetenzen zur Festsetzung des Voranschlags und zur Abnahme der Staatsrechnung. Sie ist frei – im Rahmen von Verfassung und Gesetz und unter Wahrung der Volksrechte – ihren finanzpolitischen Spielraum nach den eigenen Prioritäten zu nutzen. Gleichzeitig hat das Parlament kein Recht, selbständig einen Voranschlagsentwurf oder die Staatsrechnung zu erstellen: Art. 183 BV weist diese Kompetenz dem Bundesrat zu. Die Bundesverfassung sieht in diesem Bereich ein Zusammenwirken der Gewalten vor, wobei diese sich gegenseitig bedingende und ergänzende Funktionen ausüben.¹⁰⁹⁸

Gleichzeitig ist die Bundesversammlung für die Überwachung und ordnungsgemässe Führung des Staatshaushalts verantwortlich. Ihre Finanzoberaufsicht konzentriert sich im Wesentlichen auf finanzpolitische Fragen. Einerseits umfasst dies die Einhaltung der haushaltrechtlichen Bestimmungen und andererseits die Beurteilung des Finanzgebarens im Hinblick auf die rechtmässige, zweckmässige, sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Mittel.¹⁰⁹⁹ Sie besitzt dazu umfassende Aufsichtskompetenzen. Die Kompetenzen des Parlaments bei der Aufsicht im Bereich des Bundesfinanzhaushalts sind ausserdem insgesamt weitreichender als bei der Überwachung der allgemeinen Geschäftsführung, wo die Bundesversammlung grundsätzlich nicht in laufende Geschäfte der Regierung eingreifen darf.¹¹⁰⁰

¹⁰⁹⁶ HÄGGI FURRER/MERKER, BaKomm BV, N 2 zu Art. 167 BV.

¹⁰⁹⁷ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 46 f.

¹⁰⁹⁸ HÄGGI FURRER/MERKER, BaKomm BV, N 2 zu Art. 167 BV.

¹⁰⁹⁹ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 372.

¹¹⁰⁰ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 373.

Für die fortlaufende Begleitung und Kontrolle der Rechtmässigkeit der Haushaltsführung steht dem Parlament die EFK zur Seite.¹¹⁰¹ Die EFK ist von der Politik jedoch weitestgehend unabhängig und hat bei all ihren Kontrollaufgaben vice versa einen politischen Massstab zu vermeiden. Ihr kommt zusammen mit den parlamentarischen Finanzkommissionen und -delegationen die Aufgabe der Obergrenzenüberwachung über das Haushaltsverhalten der Bundesbehörden zu. Sie sind dazu mit weitreichenden Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechten ausgestattet.¹¹⁰² Notwendig sind mindestens auch eine enge Zusammenarbeit sowie der Informationsaustausch zwischen den Organen, die mit Aufsichtsaufgaben betraut sind.¹¹⁰³

Auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und dem Bundesrat ist das Gewaltenteilungsverständnis nicht allein auf die Trennung, sondern auch auf ein praktisch-politisches Zusammenwirken der Gewalten ausgerichtet. Im Bereich der Bundesfinanzen arbeiten das Parlament und die Exekutive besonders eng zusammen. Ihre Funktionen ergänzen und bedingen sich gegenseitig. Die Kompetenzen werden – unter Wahrung der Teilfunktionen des jeweiligen andern Organs – überlagert.¹¹⁰⁴

2. Gleichmässigkeit staatlicher Ausgaben und Einnahmen

Im Sinne einer geordneten und vorausschaubaren Finanzpolitik sind Ausgaben und Einnahmen des Staates möglichst geringen Schwankungen zu unterwerfen. Dies kommt auch einem langfristigen Haushaltsausgleich zugute. Gleichzeitig ist die Regelmässigkeit eine wesentliche Komponente zur Haushaltsführung unter Geltung der Schuldenbremse, weil die Prognose der Einnahmen die Grundlage für die maximale Höhe der im Voranschlag einzustellenden Ausgaben bildet. Die Verhinderung eines defizitbedingten Schuldenanstiegs und die Sicherung eines dauerhaften Haushaltsgleichgewichts helfen gleichzeitig Rechtssicherheit bei der staatlichen Einnahmenpolitik zu garantieren: Die Besteuerung soll sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für unternehmerische Einheiten vorhersehbar und planbar sein. Gleichzeitig kommt dem Staat die Aufgabe zu, den Haushalt möglichst ohne Ausschläge bei Einnahmen und Ausgaben zu führen, um negative Rückkoppelungen und Unsicherheiten zu

¹¹⁰¹ GRÜTER/RIEDI, S. 462.

¹¹⁰² LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 374.

¹¹⁰³ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 372 f.

¹¹⁰⁴ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 46.

verhindern. Die Schuldenbremse steigert die Verlässlichkeit in der Finanzpolitik und führt zu einer erwünschten Verstetigung dieses wichtigen Bereichs der Wirtschaftspolitik.¹¹⁰⁵

Die Haushaltspolitik erfährt durch die Verwirklichung dieses Zieles tendenziell eine Verstetigung und verliert an Dynamik. Die regelgebundene Haushaltsführung trägt zu dieser Entwicklung bei.¹¹⁰⁶ Im Sinn der passiv-antizyklischen Finanzpolitik gehen die Ausschläge im staatlichen Finanzhaushalt zurück und es verringern sich gleichzeitig die Spielräume für die Führung des Haushalts. Ein immer grösser werdender Anteil von gebundenen Ausgaben am Gesamthaushalt trägt im Übrigen viel dazu bei, dass der effektive Gestaltungsspielraum für die Budgetbehörde unter Geltung von Fiskal- und Schuldenbremsen tendenziell kleiner wird.¹¹⁰⁷ Dieser Teil der Ausgaben liegt beim Bund mittlerweile bei rund zwei Dritteln der Gesamtausgaben und lässt sich über den Vorschlag nicht beeinflussen.¹¹⁰⁸ Generell kann der Gesetzgeber dieser Verkleinerung entgegenwirken, indem er die zukünftig anfallenden Kosten bei der Gesetzgebung sorgfältig einpreist und er sich eine Pflicht zur Überprüfung jener Gesetze auferlegt, aus welchen die gebundenen Ausgaben erwachsen. Infrage kommt auch eine verstärkte Befristung, sofern das Regelungsbedürfnis nur für eine bestimmte Zeit besteht oder damit das zuständige Organ gezwungen werden soll, vor Ablauf der Frist eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Entsprechend ihrem Ergebnis ist die Regelung sodann zu ändern, aufzuheben oder ihre Geltungsdauer zu verlängern.¹¹⁰⁹ Damit könnte das Parlament seinen Gestaltungsspielraum wieder zurückgewinnen.

3. Antizyklische Finanzpolitik

Die Entwicklung von einer aktiv-antizyklischen hin zu einer tendenziell passiv-antizyklischen Finanzpolitik geht ebenfalls mit einer Beschränkung des Finanzspielraumes von Legislative und Exekutive einher. Die Mechanismen der Schuldenbremskonzeption sollen einer passiv-antizyklischen Finanzpolitik zugutekommen und das Rechnungsergebnis soll konjunkturstabilisierend

¹¹⁰⁵ Botschaft Schuldenbremse, S. 4655.

¹¹⁰⁶ Vgl. auch vorn [Teil A Kap. 1 Ziff. 1.2.](#)

¹¹⁰⁷ „Der Bundeshaushalt ist unantastbar“, NZZ vom 15. Juni 2020 (Nr. 136), S. 15.

¹¹⁰⁸ Vor dem Hintergrund einer überwiesenen Motion aus den eidgenössischen Räten überprüfte der Bundesrat deshalb die Aufgaben mit den Zielen, Handlungsspielraum für wichtige neue Vorhaben zu schaffen und die Ausgabenbindungen zu lockern: Botschaft Erleichterungen und Entlastung, S. 6990.

¹¹⁰⁹ MÜLLER/UHLMANN, N 275.

wirken.¹¹¹⁰ Die Schuldenbremse macht die Möglichkeiten, auf konjunkturelle Veränderungen zu reagieren, in ihrer absoluten Höhe von technisch-wissenschaftlichen Indikatoren und Voraussagen abhängig. Dies schränkt die Entscheidungsfreiheit der finanzpolitischen Verantwortungsträgern ein. Der aus festgelegten Parametern errechnete Konjunkturfaktor gibt den tatsächlichen Entscheidungsspielraum vor. Er vergrössert sich in Zeiten einer sich abkühlenden Wirtschaft, womit die Ausgaben die Einnahmen überschreiten dürfen. Das daher entstandene Defizit unterstützt die konjunkturelle Entwicklung. Im umgekehrten Fall – wenn das geschätzte BIP über das sog. Trend-BIP zu liegen kommt – müssen die Ausgaben entsprechend tiefer als die Einnahmen ausfallen, was ebenfalls auf eine Glättung der konjunkturellen Entwicklung hinauslaufen soll.¹¹¹¹

Trotz diesen Faktoren unterbindet eine regelgebundene Haushaltsführung unter Geltung der Schuldenbremse die Möglichkeiten finanzpolitischer Eingriffe bei Konjunkturschwankungen keineswegs vollständig. Die Schuldenbremsenkonzeption und mit ihr die entsprechende Haushaltsführung fällt in den Bereich zwischen einer keynesianisch geprägten Finanzpolitik, die eine (aktive) staatliche Einflussnahme individuell je nach aktueller Konjunkturlage als geboten erachtet, und einer sog. überkonjunkturellen Finanzpolitik, die zwar auch langfristig vorhergesehene, automatisch wirkende finanzpolitische Massnahmen befürwortet, jedoch von der prinzipiellen Notwendigkeit des Budgetgleichgewichts ausgeht.¹¹¹² Insgesamt dürfte die Finanzpolitik in Zeiten der Schuldenbremse eher zur letzteren Ansicht tendieren, vor allem weil eine passiv-antizyklische Haushaltspolitik das Ziel verfolgt, sich von Kriseneinflüssen auf die Gesamtwirtschaft nicht überraschen zu lassen, sondern schon während eines vorhergehenden Aufschwungs *planmässig* auf solche vorbereitet zu sein. Dieser finanzpolitischen Theorie kommt die geltende Schuldenbremsenkonzeption mit den automatisch wirkenden Konjunkturstabilisatoren wahrscheinlich am nächsten.

¹¹¹⁰ Botschaft Schuldenbremse, S. 4688.

¹¹¹¹ Botschaft Schuldenbremse, S. 4688.

¹¹¹² Eine verständliche wie einfache Übersicht zu den verschiedenen Kategorien findet sich bei NEUMARK, S. 585–94.

4. Durchsetzung von Fiskalregeln und Haushaltsnormen auf dem juristischen Weg

Zunächst stellt sich die Frage der (praktischen) Justiziabilität bei den Fiskal- und Schuldenbegrenzungsregeln auf Verfassungsebene, die aufgrund ihrer Offenheit und Formulierung kaum je direkt justiziabel sein dürften. Immerhin aber stellte bezüglich der Vorgängerregelung der heutigen deutschen Schuldenbremse des Grundgesetzes eine Mehrheit im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts fest, dass sich das damalige Regelungskonzept als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen hat. Das Gericht hielt weiter fest, dass vieles dafür spreche, dass „verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaates zu schaffen“ seien.¹¹¹³

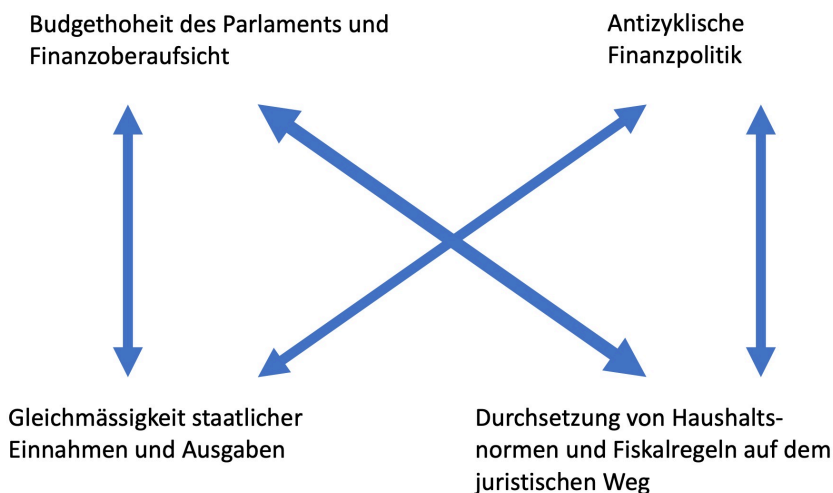
Neben der direkten Sanktionierung einer allfälligen Regelverletzung oder der Feststellung der Bedeutung und Wirkung einer Verfassungsnorm, ergibt sich auch aus der allgemeinen Öffentlichkeitswirkung eines Verfahrens für die Haushaltsverantwortlichen einen Reputationseffekt, der wiederum eine Rückwirkung auf die Durchsetzung von Fiskalregeln haben kann. Unter diesem Aspekt kann auch das Defizitverfahren aus dem Jahr 2004 der EU gegen Deutschland, das als Stabilitätsmusterland galt, gesehen werden. Der Europäische Rat und die Europäische Kommission führten hernach einen Rechtsstreit gegen Deutschland und Frankreich vor dem EuGH.¹¹¹⁴ Hintergrund war die Verletzung der Maastrichter Konvergenz-Kriterien zur Vermeidung übermässiger öffentlicher Defizite durch die letzteren beiden Staaten. Dass diese Kriterien ausgerechnet vom „Vorbildprediger“ Deutschland klar gerissen worden waren, hatte einen nicht zu unterschätzenden politischen „Prangereffekt“ und eine tendenzielle Stärkung der zugrundeliegenden Stabilitätsregeln zur Folge.¹¹¹⁵ Von einer solchen Entscheidung kann somit durchaus ein positiver Effekt auf die Durchsetzungskraft von im Gesetz oder in Verordnung festgelegten Parametern und Messkriterien ausgehen.

¹¹¹³ BVerfGE 119, 96 (142).

¹¹¹⁴ EuGH, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6679.

¹¹¹⁵ Vgl. „Gerichtshof stärkt Stabilitätspakt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. Juli 2004, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europaeische-union-gerichtshof-staerkt-stabilitaetspakt-1177521.html>> (besucht am 1.10.2020).

Eine Anfechtung des Voranschlags oder der Staatsrechnung vor einem Gericht und deren Überprüfung auf die Konformität mit übergeordneten Fiskalregeln müsste in einem Feststellungsurteil münden. Ein Gestaltungsurteil in der Form, als dass ein Gericht sich anstelle des Haushaltsgesetzgebers setzen und quasi reformatorisch einen Teil des Haushalts oder den Haushalt an sich beschliessen würde, fällt von vorneherein ausser Betracht. Allenfalls wäre ein kassatorisches Urteil denkbar, mit welchem das Gericht zur Ungültigerklärung und Aufhebung des Voranschlags oder der Staatsrechnung ausgestattet wäre.



5. Konfliktlinien

Das Ausschlussverfahren zeigt, dass die gleichzeitige Verwirklichung aller wesentlichen finanzpolitischen und finanzrechtlichen Ziele aus theoretischer Sicht Konfliktpotenzial birgt. Alle vier aufgezeigten Maximen können nicht gleichzeitig vollständig verwirklicht werden. Gelten für die Haushalts- und Finanzpolitik die vorerwähnten tragenden Strukturprinzipien, ist für eine weitergehende Durchsetzung von Fiskalregeln auf dem juristischen Weg kein oder nur ganz marginal Platz.

Erstens und in augenfälliger Weise steht die juristische Durchsetzung von Schuldenbremsen und Fiskalregeln mit der Budgethoheit des Parlaments in einem Spannungsfeld. Im ordentlichen Voranschlagsverfahren läuft eine zunehmende Verrechtlichung auf Konfrontation mit tradierten demokratischen

Grundsätzen. Die Eröffnung von Durchsetzungsmöglichkeiten der Schuldenbremse – auch und gerade im justiziellen Rahmen – würde die Budgethoheit, die vornehmste aller Aufgaben eines Parlamentes, offensichtlich tangieren. Käme auf dem Rechtsweg nicht rechtzeitig vor der Budgetumsetzung ein Entscheid zustande, so würde mit einem nachträglichen Gerichtsurteil die Entscheidungsfreiheit des Parlaments mitunter trotzdem erheblich eingeschränkt. Auch blosser Feststellungsurteile würden bereits implizit die Budgethoheit beeinträchtigen, wollte sich das Parlament nicht dem Ruf der Justizverweigerung aussetzen. Andernfalls gestaltet sich ein inhaltlich substanzieller Entscheid über den Finanzhaushalt für ein Gericht durchaus schwierig. Urteile hätten zwar immerhin deklaratorischen Charakter und kämen Empfehlungen gleich, für die eine finanztechnisch versierte und dem Finanzhaushalt näherstehende Fachbehörde jedoch besser geeignet wäre. Es ist fraglich, ob eine juristische Durchsetzung mit dem bisweilen geübten Pragmatismus in finanziellen und politischen Belangen generell verträglich wäre.

Der Gegensatz von der Durchsetzung einer Fiskalregel auf dem juristischen Weg und einer (passiv-)antizyklischen Finanzpolitik liegt vor allem im Faktor Zeit begründet. Nachdem bei einer juristischen Durchsetzung am Ende des prozessualen Weges immer ein verbindliches, durchsetzbares Urteil liegt, sind im Rahmen der antizyklischen Finanzpolitik teils prospektiv Entscheidungen zu treffen und in entsprechenden finanziellen Handlungen umzusetzen. Eine nachmalige gerichtliche Beurteilung über Fragen der finanzpolitischen Handlungsspielräume enthält per se eine nicht leicht zu überwindende Betrachtungs- und Wertungsdifferenz. Auch wenn ein juristisches Urteil als reines Feststellungsurteil ausgestaltet wäre, geriete es ausserdem in eine Konkurrenz mit der Beurteilung der EFK über die Rechtmässigkeit der Berechnungen im Haushaltsprozess. Letzteres dürfte der EFK aufgrund ihrer fortlaufenden Überwachung und Kontrolle des Haushaltsgebarens von Verwaltung und Exekutive naturgemäss leichter fallen und zu technisch exakteren Resultaten führen, die auch für die finanzpolitischen Akteure schliesslich von grösserem Nutzen sein dürften. Die bisher ergangenen höchstrichterlichen Urteile zu den Vorgängernormen der bundesdeutschen Schuldenbremse rührten diese Punkte lediglich an und wagten sich in der konjunkturpolitischen Beurteilung nicht aufs Glatteis. Von ihrer Wirkung auf Fragen der Rechtmässigkeit von antizyklischen Haushaltsmassnahmen ist durch den Faktor Zeit zudem viel verpufft worden: Die Urteile ergingen mehrere Jahre nach Abschluss des angefochtenen Haushaltsgesetzes und -jahres. Selbst bei zeitnäherer Beurteilung eines Haushaltsabschlusses oder eines Voranschlags durch eine gerichtliche Instanz dürfte das Interesse an der Entscheidung aus praktischer Sicht rasch

dahinschwinden. Spricht die aktive oder passiv-antizyklische Haushaltspolitik auch nicht direkt gegen eine spätere Überprüfung, so sind diese beiden Maximen doch geeignet, einander in ihrer Wirkung aufzuheben. Schliesslich könnte eine nachmalige juristische Entscheidung, die eine frühere (politische) Entscheidung konterkariert, tendenziell zu grösserer Rechtsunsicherheit als zu einem konkreten Erkenntnisgewinn führen.

Die geringsten direkten Friktionen dürfte die juristische Durchsetzung von Haushaltsnormen zum Gebot der Einnahmenverstetigung und einer regelgebundenen Ausgabenpolitik erzeugen, da sich diese beiden Maximen sogar teilweise überlagern und gleichartige Stossrichtungen haben. Trotzdem blicken die beiden Maximen aus unterschiedlicher zeitlicher Richtung auf das Haushaltsrecht und das Haushaltsgebaren: Die regelgebundene Haushaltsführung nimmt mehrheitlich eine prospektive Sichtweise ein, während die Überprüfung auf juristischem Weg retrospektiv agiert. Vielmehr bilden die Verrechtlichungsschritte in der Finanzpolitik und die regelgebundene Haushaltsführung mit den bestehenden Maximen der Budgethoheit des Parlaments und der Möglichkeit einer antizyklischen Haushaltspolitik bereits ein Spannungsfeld. Damit die staatliche Finanzpolitik den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht werden kann, bedarf es hierzu des sorgfältigen Austarierens. Eine zusätzliche juristische Durchsetzung von Haushaltsnormen und Fiskalregeln würde denn auch dieses teilweise schon funktionierende Zusammenspiel strapazieren und ihre Wirkungen partiell aufheben können.

III Grenzen der rechtlichen Durchsetzbarkeit

1. Ansätze von Justiziabilität für Normen des Haushaltsrechts

Die Feststellung, dass die Verfügung über Haushaltsmittel stets Machtausübung bedeutet, löst intuitiv die Frage nach Korrektur- und Kontrollmöglichkeiten durch unabhängige Instanzen aus. Zwar hält die Bundesversammlung gemäss Verfassung die Oberaufsicht und Kontrolle auch und gerade in finanziellen Angelegenheiten inne. Allerdings sind die Möglichkeiten parlamentarischer Finanzsteuerung und Verwaltungskontrolle wegen der ungleichen Grössen-, Ressourcen- und Spezialisierungsverhältnisse zwischen kontrollierender und kontrollierter Instanz beschränkt.¹¹¹⁶ Einen ausgebauten Rechtsschutz könnte man auch als Kompensation für die grössere Nähe der Exekutive zum Haushaltsprozess und ihren stärkeren Einwirkungsmöglichkeiten erachten.

Die Ansätze zur gerichtlichen Beurteilung von Massnahmen des Finanzrechts sind zwar unter dem Blickwinkel des individuellen Rechtsschutzes momentan bloss marginal, aber doch in Einzelfällen vorhanden. Einerseits steht im Zusammenhang mit haushaltsrechtlichen Beschlüssen eine allfällige und ausnahmsweise Kontrolle von eigenständigen Finanzbeschlüssen im Vordergrund, die allerdings auf die Kontrolle von Anspruchsberechtigungen beschränkt bleibt. Eine Beurteilung finanzrechtlicher Beschlüsse auf ihre Fiskalregelkonformität fällt momentan ausser Betracht. Andererseits sind die Grundsätze der Haushaltsführung – insbesondere der Grundsatz der Gesetzmässigkeit – teilweise justiziabel. Diese sind ebenso für haushaltsrechtliche Beschlüsse verbindlich und zeitigen immerhin eine partielle Auswirkung. Von einem absolut fehlenden Rechtsschutz bzw. justizieller Kontrolle kann zwar nicht gesprochen werden, allerdings beschränken sich diese vorderhand auf Einzelfälle. Die Überprüfung von Beschlüssen im Haushaltsrecht lässt sich bislang unter keinen Umständen auf deren Fiskalregelkonformität erstrecken. Die grosse Schwäche im Zusammenhang mit der Justiziabilität im Bereich des Le-

¹¹¹⁶ LINDER/MUELLER, S. 253.

galitätsprinzips besteht überdies gerade darin, dass es immer dann an einer beschwerdeführenden Partei überhaupt mangelt, wenn der Staat ohne gesetzliche Grundlage eine Ausgabe tätigen will.

Ansätze für eine weitergehende Rechtskontrolle mit einer impliziten Verknüpfung zu übergeordneten Fiskal- und Schuldenbegrenzungsregeln liessen sich im heutigen System bloss dort erkennen und umsetzen, wo ein haushaltsrechtlicher Beschluss (konkret der Voranschlag bzw. Kreditbeschlüsse) in einen derart engen Zusammenhang mit Individualrechtsgütern gebracht werden könnten, sodass ein konkretes, individualisierbares Rechtsschutzinteresse gegeben oder die fehlende Überprüfungsöglichkeit als krass stossend zu erachten wäre. Auch wenn dies ohne Änderung der aktuellen Gesetzeslage nicht weiter zu verfolgen ist und einer nicht legitimierten Ausweitung des Rechtswegs gleichkäme, dürften diese denkbaren Fälle am ehesten geeignet sein, Durchsetzungsmechanismen für Haushaltsnormen auf dem juristischen Weg durchzuspielen und die Vertiefung oder Erweiterung daran zu prüfen.

2. Einfluss eines übergeordneten Prinzips auf die Führbarkeit des Haushaltes

Es hat sich gezeigt, dass parlamentarische bzw. demokratische „Kontrolle“ über die Fiskalregel allein nicht reicht, um die Umsetzung einer auf Ausgleich bedachten Haushaltspolitik zu garantieren.¹¹¹⁷ Gleichwohl sind auch die juristischen Durchsetzungsmöglichkeiten einerseits beschränkt und andererseits nur mässig sinnvoll einsetzbar.

Die Adressaten von Fiskalregeln und Schuldenbremsen sind die Verantwortungsträger der Finanzpolitik. In erster Linie binden die Regeln die Exekutive (als primär verantwortliche Steuerungsinstanz im Haushaltsprozess) an das übergeordnete Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes. Gleichzeitig können die Ausführungsbestimmungen zur Schuldenbremse des Bundes auch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst davor zurückhalten, gegen die eigens gesetzten Normen zu verstossen. Weiter sind die Bestimmungen geeignet, die Politiker anzuhalten, ihre Entscheidungen nur nach Vornahme von Überlegungen zur finanziellen Tragweite zu treffen und diese Überlegungen in den politischen und demokratischen Prozess allgemein miteinzubeziehen und auch transparent darzulegen. Soweit der Gesetzgeber seine eigene Gesetzgebung

¹¹¹⁷ Vgl. vorn [Teil A Kap. I Ziff. 5.3.5.](#)

selbstverständlich auch ändern kann, garantiert bloss die Kontrolle durch die Wählerschaft das Überleben der Fiskalregel, solange diese nicht selbst zu höheren Ausgaben neigt.

Regeln wie die Schuldenbremse leben jedoch nicht von den Buchstaben des Gesetzes allein. Sie müssen nicht nur rechtlich (de jure) verankert, sondern auch tatsächlich (de facto) umgesetzt werden.¹¹¹⁸ Für die Umsetzung der übergeordneten Fiskal- und Schuldenbegrenzungsregel ist mithin die allgemeine Akzeptanz der Regel wesentlich und im Spiel der verschiedenen Anspruchs- und Interessengruppen bei Entscheiden von finanzpolitischer Tragweite unabdingbar. Die gegenseitige Gewaltenhemmung ist darin so umzusetzen, dass sich alle partizipierenden staatlichen Akteure dem übergeordneten Prinzip verpflichtet fühlen. Dass hierbei in der aktuellen Ausgangslage die Justiz nicht bzw. nur marginal zum Zuge kommt, ist für die Frage der Durchsetzung von Fiskalregeln wohl ein wesentlicher Faktor. Für die Frage der effektiven Befolgung und Umsetzung derselben aber ist es aufgrund der vielfältigen Defizite und Schwierigkeiten (Zeitverhältnisse, Vollstreckung, Akzeptanz) nicht von entscheidender Bedeutung.

Zusammenfassend bleibt zu konstatieren, dass zwischen einer absoluten Regeleinhaltung nach dem Wortlaut von Schuldenbremsen und Fiskalregeln und der praktischen Führbarkeit eines Haushalts ein Spannungsfeld besteht. Die Bindung des Haushalts an eine übergeordnete Fiskalregel weist gegenüber diskretionärer Finanzpolitik die Schwierigkeiten auf, dass damit nur begrenzt auf unvorhersehbare Ereignisse reagiert werden kann. Ebenfalls ist die Entwicklung generell schwierig zu prognostizieren, was ein langfristiges Antizipieren anspruchsvoll macht. Eine Regel soll deshalb eine gewisse Flexibilität aufweisen, damit auf Konjunkturentwicklungen und Schocks reagiert werden kann.¹¹¹⁹

Die praktische Relevanz von Fiskalregeln hängt nicht nur von der reinen Regeleinhaltung, sondern auch von der tatsächlichen Haushaltslage und den verschiedenen Interessen bei der Haushaltsführung ab. Damit die übergeordneten Fiskalregeln und Schuldenbremsen trotzdem Wirkung entfalten können, benötigen die Verantwortlichen in der Finanzpolitik verbindliche Zielnormen, eine detaillierte und mit Handlungsanweisungen verbundene Ausführungsgesetzgebung für den eigentlichen Haushaltsprozess sowie griffige Korrekturmechanismen. Diese müssen zwar nicht unbedingt auf dem justiziellen Weg

¹¹¹⁸ Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 21.

¹¹¹⁹ MARTI LOCHER, S. 87.

durchsetzbar sein, einen allfälligen Graben zwischen Zielvorgaben der Norm und der tatsächlichen Lage jedoch aufzeigen können und so bestenfalls eine Sanktionierung ausserhalb des Rechts herbeiführen. In diesem Sinne ist die Anfechtbarkeit von Haushaltsbeschlüssen in Grenzen zu halten, als Konzession dafür, dass der Haushalt als solcher noch führbar bleibt.

3. Praktikabilität und Systemwidrigkeit

Die Ausdehnung von justiziellen Mechanismen zur Durchsetzung einer Fiskalregel ist nach der Erfahrung von gut zwei Jahrzehnten Schuldenbremse nicht zuletzt auch aus praktischer Sicht fragwürdig. Jede Regeländerung, auch die Verstärkung und der Ausbau gerichtlicher Kontrollen, könnte grundsätzlich mit Verhaltensänderungen der finanzpolitischen Akteure einhergehen und geeignet sein, Wirkweisen und funktionierende Parameter der Schuldenbremse auf die Probe zu stellen.¹¹²⁰ Insofern könnte eine wesentliche Änderung der Grundlagen, auf denen die Anwendung der Schuldenbremse fusst, sogar mehr Probleme verursachen, als sie lösen könnte. Für die Kontinuität der Schuldenbremse und ihres finanzpolitischen Erfolgs ist somit zweifelhaft, ob diese mit der Installierung einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle von finanzpolitischen Entscheidungen auf ihre Schuldenbremsenkonformität erreicht werden kann oder ob ein derart weitreichender Eingriff in die Selbstkontrolle der politischen Organe statt der beabsichtigten nicht eher die gegenteilige Wirkung erzielen würde.¹¹²¹

Im schweizerischen Bundesstaat jedenfalls würde die institutionell-gerichtliche Kontrolle über die Haushaltsführung offensichtlich ein systemfremdes Element darstellen. Sie könnte nicht eingeführt werden, ohne weitere Kreise zu ziehen und Problemfelder anzuschneiden. Selbst für die Schuldenbremse in Deutschland wurde nicht erwartet, dass eine umfassende verfassungsgerichtliche Kontrolle stattfinden würde. Die primäre Entscheidungsverantwortung liegt beim Parlament, welches in einer Demokratie nicht durch Gerichte ersetzt werden kann.¹¹²²

Für die Frage der Wirksamkeit eines solchen Vorschlags ist weiter die Tatsache von Bedeutung, dass sich ein Verfassungsgericht im Bereich des Staatsorganisationsrechtes generell in bemerkenswerter Zurückhaltung gegenüber der

¹¹²⁰ Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 20.

¹¹²¹ Zur Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Voranschlags (bzw. der Staatsrechnung) für die Schweiz: VALLENDER/WALDMEIER, Kontinuität, S. 1510–2.

¹¹²² SACKSOFSKY, S. 411.

Eigenlogik des politischen Prozesses übt. Es ist auch das Unvermögen bestimmte Rechtsprobleme adäquat zu behandeln, „das zum Respekt vor dem politischen Prozess führt“.¹¹²³ Dies dürfte ebenso und umso mehr für eine Beurteilung des Voranschlags bzw. der Staatsrechnung als „die finanzielle Kulmination“ der politischen Vorgänge gelten.

Die Problematik der Gewaltenteilung ist bei der Befassung eines höchsten Gerichts mit dem Voranschlag einerseits zwar etwas abgemildert, was mit der Rechtsnatur des Letzteren zusammenhängt: Das Bundesgericht würde sich nicht mit einem formellen Gesetz befassen. Gleichwohl ist der Voranschlag als ein eminent politisches Instrument zu verstehen, und auch seine Bedeutung geht weit über die reine Einstellung aller Ausgaben in einen formell gefassten Rechtsbeschluss. Eine Überprüfung durch die Justiz steht immer auch in einem politischen Fokus und führt mitunter in die Richtung einer Verrechtlichung der (Haushalts-)Politik. Damit können solche Entscheidungen auch zu einer Politisierung des Rechts sowie der Gerichte beitragen, die durch die Gewaltenteilung verhindert werden sollte. Dieses Spannungsfeld berührt insbesondere auch der vorliegend gemachte Rechtsvergleich. In Deutschland ist die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgebauter, währenddessen das Bundesgericht in der Schweiz grundsätzlich kein Verfassungsgericht ist. Es stellt sich die aufgeworfene Frage nach einer justiziellen Überprüfung eines Haushalts auf höherrangige Normen in der Schweiz somit noch akzentuierter und gleichzeitig breiter. Dies macht die Haushaltspolitik zwar anfälliger für eine Umgehung bzw. (zeitweilige) Vernachlässigung der verfassungsrechtlichen Fiskalregeln, gleichzeitig aber auch weniger anfällig für Störmanöver oder Verzögerungen der Haushaltsführung durch politische Gruppierungen, was auch dem System einer Allparteienregierung zugute kommt.

¹¹²³ LEPSIUS, S. 225.

IV Ausbau der justiziellen Kontrolle

1. Rechtliche Überprüfung – Beispiele aus der Praxis

Anhand der drei folgenden Beispiele ist aufzuzeigen, welche Ansätze zur Durchsetzung von Normen im Haushaltsrecht auf justizieller Ebene bestehen bzw. wo sie gerade nicht bestehen und wie sie ausbaubar wären.

1.1. Steuererhebung und Budgetausgleich

1.1.1. Ausgangslage

Das erste Beispiel bildet ein Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz aus dem Jahr 1989.¹¹²⁴ Die beschwerdeführende Partei focht vor Gericht einen von der Gemeindeversammlung Schwyz genehmigten Beschluss bezüglich Budgetgenehmigung und (gleichzeitiger) Steuerfussfestsetzung an.¹¹²⁵ Sie rügte im Wesentlichen, es seien im Rahmen des Budgets gesetzeswidrige Aufwertungen (Aktivierungen) vorgenommen worden, und stellte den Antrag, das Budget sei aufzuheben.¹¹²⁶ In der Folge prüfte das angerufene Gericht den angefochtenen Budgetbeschluss (bzw. die im Budget vorgenommenen Aufwertungen) auf seine materielle Rechtmässigkeit.

Von besonderer Bedeutung waren dabei auch eine Gesetzesbestimmung über die Höhe des Steuerfusses sowie das in der Finanzhaushaltsverordnung festgelegte Prinzip des mittelfristigen Rechnungsausgleichs. Zwar bildeten diese beiden Normen nicht direkt Gegenstand der Beschwerde, jedoch hätte die Aufhebung der angefochtenen Aktivierungen direkte Auswirkungen auf den Steuerfuss bzw. das Budgetdefizit haben können. Nach dem damaligen Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (aGOG-SZ) musste der Steuerfuss so angesetzt werden, dass „der voraussichtliche Ertrag zusammen mit den übrigen Einnahmen zur Deckung sämtlicher Ausgaben des Voranschlags (...)“ ausreichte. Der Budgetausgleich sollte somit primär über die Steuerfussansetzung erfolgen. Eine durch den Entscheid mittelbar wesentlich

¹¹²⁴ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, VGE 542/89 vom 23. Mai 1989, auszugsweise abgedruckt in: ZBl 1990, S. 416 ff.

¹¹²⁵ Der Steuerfuss und das Budget wurden mit einem einzigen Abstimmungsbeschluss genehmigt.

¹¹²⁶ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, VGE 542/89 vom 23. Mai 1989, B.

höhere Defizitbudgetierung hätte eventuell auch die Kassation der Steuerfussfestsetzung zur Folge haben können.¹¹²⁷ Der Antrag auf Aufhebung des Budgets erfasste somit automatisch den Steuerfuss und stellte auch Letzteren infrage.

1.1.2. Voraussetzungen der Beschwerdeführung

Der Beschwerdeführer hob im hier interessierenden Fall eine sog. Kassationsbeschwerde an, die sich gegen Ergebnisse von Volkswahlen auf Bezirks- und Gemeindeebene, gegen Sachabstimmungen des Volkes sowie gegen Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüsse richtete.¹¹²⁸ Sowohl Wahlen als auch Abstimmungen können zwar verfahrensmässig richtig entstanden sein, ihrem Inhalt nach allerdings übergeordnetem Recht widersprechen. Solche materiell fehlerhaften Beschlüsse von Bezirks- und Gemeindeversammlungen bilden eine Kategorie von Beschwerdegegenständen. Da solche Beschlüsse auch Recht setzen, kommt die Beschwerdeführung gegen sie einer abstrakten Normenkontrolle gleich.¹¹²⁹

Bei diesem Spezialfall der Verwaltungsgerichtsbeschwerde fragt sich, ob die allgemeinen Beschwerdelegitimationsvoraussetzungen anzuwenden sind. Nachdem dies aus Gründen der (fehlenden) vorinstanzlichen Beteiligung und des (zu einschränkend formulierten) Rechtsschutzinteresses auszuschneiden hat, gewährt § 95 Abs. 1 aGOG-SZ (heute § 93 GOG-SZ) als *lex specialis* eine besondere Grundlage für die Beschwerdelegitimation im Fall einer Beschwerde gegen Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüsse.¹¹³⁰ Demnach kann „jede Person, die ein Interesse nachweist“ gegen rechtswidrige Beschlüsse (und Wahlen) des Volkes Beschwerde erheben. Das Gesetz verlangt also lediglich, dass die beschwerdeführende Partei ein Interesse nachweist, das allerdings ein eigenes, unmittelbares und schützenswertes Interesse zu sein hat.¹¹³¹ Dieses ist gemäss der Gerichtspraxis bei in der Sache Stimmberechtig-

¹¹²⁷ Vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, VGE 542/89 vom 23. Mai 1989, E. 3.b) in fine.

¹¹²⁸ a§ 51 Bst. c VRP-SZ lautete: „Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können beim Verwaltungsgericht angefochten werden:

...

c. Ergebnisse von Volkswahlen in den Bezirken und Gemeinden und von Sachabstimmungen des Volkes sowie Bezirks- und Gemeindeversammlungsbeschlüsse ... “

¹¹²⁹ HENSLER, S. 106.

¹¹³⁰ HENSLER, S. 44.

¹¹³¹ HENSLER, S. 45 (Fn 109) und S. 38 f.

ten grundsätzlich stets zu bejahen, während nicht stimmberechtigte Personen ein Interesse nachweisen müssen, das über den blossen Wunsch hinausgeht, das objektive Recht durchzusetzen. Es bedarf diesfalls einer intensiveren Beziehung zwischen der beschwerdeführenden Partei und dem konkreten Beschwerdegegenstand als bei einer stimmberechtigten Person.¹¹³²

Ein weiteres, ungeschriebenes Erfordernis besteht seit jeher im Verhalten einer beschwerdeführenden Partei, das Treu und Glauben nicht widersprechen darf (sog. Rügepflicht). In Bezug auf formelle Mängel (Verfahrensmängel; betreffen jene Regeln, die sich auf das Zustandekommen eines Beschlusses beziehen) gilt die aus Treu und Glauben abgeleitete Pflicht, dass solche Mängel – soweit zumutbar – vor der Durchführung einer Abstimmung gerügt werden müssen, damit der Mangel womöglich noch rechtzeitig behoben werden kann. Wartet ein Stimmberechtigter mit der Beanstandung bis nach der Abstimmung, um danach je nach Ergebnis Beschwerde zu führen und war für ihn bei zumutbarer Sorgfalt der Mangel bereits vorher erkennbar, handelt er gegen Treu und Glauben und verwirkt sein Anfechtungsrecht. Bei materiellen Mängeln allerdings, wie sie im hier angefochtenen Beschluss infrage standen, besteht keine Rügepflicht vor oder während der Versammlung.¹¹³³

1.1.3. Materielles

Zur Frage der Defizitbudgetierung an sich führte das Gericht im Entscheid weiter aus, dass eine rechnerisch exakte Ausgleicheung des Voranschlags wenig praktikabel sei. Insbesondere seien Schätzungsfragen bei der Budgetierung unumgänglich und angesichts dessen eine exakte Ausgleicheung auch nicht sinnvoll. Eine gewisse Defizitbudgetierung – auch unter Geltung eines Ausgleichsgebots – sei deshalb vertretbar; allerdings machte das Gericht keine Aussagen zur generell zulässigen Höhe eines solchen Defizits. Immerhin nannte es die Grösse, Finanzkraft und Verschuldung des Gemeinwesens sowie vor allem die mittelfristigen finanziellen Aussichten als die dazu zu beachtenden Parameter.¹¹³⁴

Was die eigentlich angefochtenen Aktivierungen betraf, so war die Beschwerde-zulässigkeit bereits über die Rüge der Gesetzmässigkeit des angefochtenen

¹¹³² HENSLER, S. 45.

¹¹³³ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, VGE 542/89 vom 23. Mai 1989, E. 2.

¹¹³⁴ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, VGE 542/89 vom 23. Mai 1989, E. 7.c)bb).

Budgets gegeben. Letzteres wurde vom Gericht auf seine Rechtmässigkeit hin geprüft, insbesondere auf allfällige Verletzungen des aGOG-SZ. Zwar gehörte die Prüfung des Budgets auf seine Kompatibilität mit einer Ausgleichs- bzw. Fiskalregel nicht direkt zur Prüfaufgabe des Gerichts, jedoch spielte diese Frage im Hintergrund – wie oben erläutert – durchaus eine Rolle.

Hätte also eine über die Frage der Gesetzmässigkeit von Aktivierungen – die im klassischen Sinn als technisch bzw. finanzrechtlich geltend darf – hinausgehende Überprüfungsmöglichkeit des Voranschlags auf die Fiskalregelkonformität in diesem Fall weitere Optionen eröffnet? Zumindest weist der Entscheid eindeutig auf die Problematik von Schätzergebnissen bei der Voranschlagserstellung und deren rechtliche Überprüfung hin. Einerseits stellt der Entscheid zwar fest, dass die gesetzliche Regelung einer Defizitbudgetierung enge Grenzen setzte und ein „wesentlich“ höheres Defizit als im angefochtenen Beschluss vorgesehen, „nicht akzeptierbar“ sei. Gleichzeitig und andererseits erlaubt das Gericht explizit eine „gewisse“ Defizitbudgetierung als „vertretbar“, insbesondere dann, wenn wie im damals vorliegenden Fall bei der Budgetierung Zurückhaltung geübt worden sei. Weitere darüberhin- ausgehende Aussagen zur Ausgleichsproblematik lassen sich dem Entscheid nicht entnehmen. Zumindest äusserte sich das Gericht hinsichtlich der allfälligen Aufhebung eines Gemeindeversammlungsbeschlusses, wie er im besprochenen Fall vorlag. Der Entscheid darüber hätte kassatorischen Charakter, namentlich auch, weil in Bezug auf die Neufassung eines Budgetbeschlusses der Gemeindeversammlung – ausgeprägter noch als bei „üblichen Beschlüssen“ – erheblicher Ermessensspielraum zukomme.¹¹³⁵ Dass es mit der Kassation eines Voranschlags durch eine gerichtliche Instanz sein Bewenden hat, dürfte nicht nur in diesem spezifischen Fall feststehen, sondern auch auf höherrangige Staatsebenen analog anwendbar sein.

1.2. Ausserordentliche Ausgaben und Tilgung von Bilanzfehlbeträgen

1.2.1. Hintergrund

Der Zürcher Kantonsrat beschloss im Zug der Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal eine Einmaleinlage im Umfang von 2 Milliarden

¹¹³⁵ Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, VGE 542/89 vom 23. Mai 1989, E. 9.

Franken als Objektkredit.¹¹³⁶ Gleichzeitig unterstellte er auf Antrag des Regierungsrats¹¹³⁷ den Kredit im Umfang von 1.6 Milliarden Franken nicht dem mittelfristigen Haushaltsausgleich gemäss Kantonsverfassung und belastete den Rest der Einmaleinlage ab 2013 gleichmässig für acht Jahre dem mittelfristigen Ausgleich.¹¹³⁸ Gegen letzteren Beschluss wurde das Referendum ergriffen, das in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 jedoch keine Mehrheit fand.¹¹³⁹

Gemäss Art. 13 Abs. 1 KV-ZH hat der Kanton seinen Finanzhaushalt mittelfristig auszugleichen. Bilanzfehlbeträge hat er innerhalb von fünf Jahren zu tilgen (Art. 123 Abs. 2 KV-ZH). Bereits in der Kommissionsarbeit zum Geschäft stellte sich eine Minderheit der Kommission gegen eine Aufteilung des Objektkredits im Hinblick auf die Unterstellung unter den Haushaltsausgleich und beantragte die gesamte Einmaleinlage von 2 Milliarden Franken – sollte sie denn vom Parlament gutgeheissen werden – gleichmässig über acht Jahre dem mittelfristigen Ausgleich anzurechnen.¹¹⁴⁰

Im Vordergrund standen somit die Fragen, ob der Kantonsrat Aufwendungen (oder Erträge) von der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs (Art. 123 KV-ZH und § 4 Abs. 1 CRG-ZH) ausnehmen darf und ob Aufwände ausserhalb des Jahres ihrer Belastung in der Rechnung in den Haushaltsausgleich einbezogen werden dürfen.¹¹⁴¹

¹¹³⁶ Beschluss des Kantonsrats über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeberbeiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich (vom 2. April 2012), I.a., ABl ZH 2012, 725.

¹¹³⁷ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich Nr. 1107, Sitzung vom 14.9.2011.

¹¹³⁸ Beschluss des Kantonsrats über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeberbeiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich (vom 2. April 2012), I.b., ABl ZH 2012, 725.

¹¹³⁹ Die Vorlage wurde mit 229'419 zu 122'389 Stimmen angenommen: ABl ZH 2013 Nr. 10 vom 15. März 2013, S. 41.

¹¹⁴⁰ Der Minderheitsantrag wurde jedoch auch im Kantonsrat abgelehnt: Minderheitsantrag von Jörg Mäder, René Isler, Ursula Moor-Schwarz, Gregor Rutz und Martin Zuber; vgl. Protokoll des Zürcher Kantonsrats, 49. Sitzung, Montag, 2. April 2012, S. 3307–14.

¹¹⁴¹ Beide Fragen beantwortete ein entsprechendes Rechtsgutachten bejahend: MÄCHLER, Gutachten BVK, S. 11.

1.2.2. Anfechtbarkeit

Gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden steht im Kanton Zürich der Beschwerdeweg ans Verwaltungsgericht offen (§ 41 i.V.m. § 19 VRG-ZH). Dazu gehören insbesondere auch Rekursentscheide des Regierungsrats.

Gegen Akte des Kantonsrats besteht keine Rekursmöglichkeit (§ 19 Abs. 2 Bst. b VRG-ZH). Auch eine Beschwerde ans Verwaltungsgericht ist grundsätzlich ausgeschlossen, mit Ausnahme personalrechtlicher und administrativer Anordnungen, gewisser Anordnungen im Enteignungsrecht sowie gegen Erlasse unterhalb der Stufe des formellen Gesetzes (§ 42 Bst. b VRG-ZH). Hinsichtlich der Anforderungen des übergeordneten Rechts – insbesondere der Rechtweggarantie in Art. 29a BV – ist eine solche Ausnahme zulässig, sofern es sich um Entscheide mit überwiegend politischem Charakter handelt. So unterliegt z.B. die Nichtunterstellung eines Verpflichtungskredits unter das Finanzreferendum oder weitere Akte im Bereich der Staatsfinanzen, wie die Festsetzung eines Staatsbeitrags im Rahmen eines Budgetbeschlusses, die Festsetzung des Steuerfusses oder die Genehmigung der Staatsrechnung nicht der Beschwerde ans Verwaltungsgericht.¹¹⁴²

Ein solcher Akt des Parlaments könnte jedoch – sofern es eine Frage der politischen Stimmberechtigung betrifft – gemäss Art. 88 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Abs. 2 Satz 2 BGG mit einer Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten direkt beim Bundesgericht angefochten werden.¹¹⁴³

Damit bereits ein innerkantonaler Instanzenzug gegeben wäre, müsste das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz eine weitere Gegen Ausnahme im Katalog von § 42 VRG-ZH vorsehen. Eine Rekursmöglichkeit gegen einen Entscheid des Parlaments kommt nicht in Betracht, wohingegen eine Überprüfung durch die höchste kantonale Gerichtsinstanz durchaus als möglich erscheint. Der Katalog der Gegen ausnahmen könnte z.B. mit spezifisch aufgezählten Finanzhaushaltsbeschlüssen ergänzt werden, wonach sodann auch eine gerichtliche Kontrolle des Finanzhaushalts an sich auf seine Verfassungsmässigkeit ermöglicht werden könnte.

¹¹⁴² KIENER, Kommentar VRG-ZH, N 9 und 11 zu § 42 VRG-ZH; KIENER/KRÜSI, S. 86 f.

¹¹⁴³ Urteil des BGer 1C_493/2009 vom 3. März 2010, E. 2.1.3.

Zu beachten bleibt, dass sich einzelne Behörden nicht auf die allgemeine Beschwerdebefugnis berufen können. Auch der Kanton selber ist nach dem Willen des Gesetzgebers – unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Vorschriften – nicht legitimiert.¹¹⁴⁴

1.2.3. Mögliches Anfechtungsobjekt einer abstrakten Normenkontrolle

Die Ausnahme der Versicherungskassen-Einlage vom mittelfristigen Haushaltsausgleich hat der Kantonsrat in einem referendumpflichtigen Beschluss festgesetzt. Einerseits darf der Gesetzgeber, der den Gegenstand des Haushaltsausgleichs abgrenzt (§ 4 CRG-ZH), gewisse Bereiche davon ausnehmen. Andererseits ist die Ausnahme von der Unterstellung unter den Haushaltsausgleich als einmaliges Ereignis zu betrachten, womit einem Beschluss darüber kein rechtsetzender Charakter zukommt. Aus diesen Gründen lag es nahe, die Ausnahme in einem referendumpflichtigen Kantonsratsbeschluss zu normieren.¹¹⁴⁵ Gleichzeitig berücksichtigte diese Vorgehensweise das demokratische Element.

Verfassung und Gesetze sind zur Überprüfung mittels abstrakter Normenkontrolle nicht zugelassen (Art. 79 Abs. 2 KV-ZH). Anfechtungsobjekt bilden somit Erlasse unterhalb der Verfassungs- und Gesetzesstufe; es können allein Verordnungen angefochten werden.¹¹⁴⁶ Es geht dabei um generell-abstrakte Anordnungen, generell-konkrete Anordnungen demgegenüber sind grundsätzlich dem ordentlichen Rechtsmittelverfahren unterstellt.¹¹⁴⁷ Aus dem formellen Gesetzesbegriff folgt, dass nach dem Verfahren der Beschlussfassung als Gesetze Beschlüsse zu erachten sind, die unter dieser Bezeichnung vom Kantonsrat gefasst werden und die dem fakultativem (ausnahmsweise dem obligatorischen) Referendum unterstehen.¹¹⁴⁸ Die Überprüfung des Kantonsratsbeschlusses über die Einlage in die Versicherungskasse des Staatspersonals im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ist damit schon von Verfassungswegen ausgeschlossen.

1.2.4. Vergleich mit kommunaler Stufe und

¹¹⁴⁴ BERTSCHI S. 5.

¹¹⁴⁵ MÄCHLER, Gutachten, S. 11.

¹¹⁴⁶ HÄNER, Komm. KV-ZH, N 21 zu Art. 79 KV-ZH.

¹¹⁴⁷ HÄNER, Komm. KV-ZH, N 22 zu Art. 79 KV-ZH.

¹¹⁴⁸ HAUSER, Komm. KV-ZH, N 7 zu Art. 38 KV-ZH.

Stimmrechtsbeschwerde

Im Unterschied zu einem (rechtssetzenden) Beschluss einer unteren Staatsebene sind die Beschlüsse der kantonalen Legislative ab der Stufe des formellen Gesetzes kantonal nicht anfechtbar und ihre Überprüfung auf Verfassungs- und Rechtmässigkeit daselbst nicht möglich. Anders verhält es sich mit Beschlüssen einer untergeordneten Staatsebene (im Kanton Zürich die Bezirke und Gemeinden): Diese sind auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfbar, selbst wenn ein vom Volk getroffener bzw. bestätigter Beschluss infrage steht.

Dabei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden. Hat der (kommunale) Erlass einen widerrechtlichen Inhalt, steht die abstrakte Normenkontrolle mittels Rekurs bzw. Beschwerde im Vordergrund. Unter Geltung des aGG-ZH und bis 2010 konnten kommunale Erlasse mittels der Gemeindebeschwerde und des Gemeinderekurses angefochten werden (§ 151 f. aGG-ZH). Mit der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Regelung von § 19 Abs. 1 Bst. d VRG-ZH gelten Erlasse (ausgenommen Kantonsverfassung und Gesetze) als zulässige Anfechtungsobjekte des Rekurses und auch der Beschwerde ans kantonale Verwaltungsgericht.¹¹⁴⁹ Die abstrakte Normenkontrolle wurde gesetzestechnisch so in das bestehende Rechtsmittelsystem eingebaut, dass die für Anordnungen (Einzelaktkontrollen) geltenden Bestimmungen sinngemäss auch auf Erlasse anwendbar sind, sofern keine besonderen Regelungen bestehen.¹¹⁵⁰ Zunächst muss gegen Erlasse der Gemeinden demnach Rekurs beim Bezirksrat erhoben werden, bevor ein Weiterzug mittels Beschwerde ans Verwaltungsgericht infrage kommt (§ 19b Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 VRG-ZH).

Für die abstrakte Normenkontrolle genügt eine virtuelle Betroffenheit des Beschwerdeführers (§ 21b VRG-ZH). Demnach muss zumindest eine Minimalwahrscheinlichkeit bestehen, dass er oder sie in Zukunft einmal von der angefochtenen Regelung betroffen sein könnte. Dies ist für die Beschwerde ans Bundesgericht die massgebende Praxis und gilt auch für das kantonale Verfahren.¹¹⁵¹

Eine Spezialbestimmung enthält § 172 GG-ZH bezüglich der Entscheidungsbefugnis bei einem Weiterzug durch die Gemeinde selbst, falls ein Beschluss der Stimmberechtigten, der Gemeindeversammlung oder des Gemeindepar-

¹¹⁴⁹ CONNE, S. 406.

¹¹⁵⁰ Solche bestehen insbesondere bezüglich Rechtsmittelbelehrung, Kognition, Besetzung des Verwaltungsgerichts und der Zuständigkeit (CONNE, S. 406 f.).

¹¹⁵¹ JAAG/RÜSSLI, N 2008b.

laments im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden ist: In Parlamentsgemeinden entscheidet darüber das Gemeindeparlament, in Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand (nach Anhörung der Rechnungsprüfungskommission), wobei in beiden Fällen der Entscheid des eigentlich zuständigen Organs nachgebracht werden kann, wenn der Gemeindevorstand das Rechtsmittel bereits selbst ergriffen hat (bzw. ergreifen musste). Diese Zuständigkeitsbestimmung gilt auch für das Verfahren der Stimmrechtssachen, wie dies nachfolgend aufgezeigt wird.

Im Unterschied zur Frage der Rechtmässigkeit eines Erlasses an sich, steht bei der Frage der politischen Rechte im Zusammenhang mit Handlungen von Gemeindebehörden der Rechtsschutz in Stimmrechtsangelegenheiten im Vordergrund. Die entsprechenden Bestimmungen wurden mit der Reform der Verwaltungsrechtspflege von 2010 in das VRG-ZH integriert.¹¹⁵² Zunächst ist ein von der abstrakten Normenkontrolle unterschiedlicher Instanzenzug vorgesehen: Gegen Handlungen der Gemeindebehörden in Stimmrechtssachen ist nämlich – anders als bei Handlungen der Gemeindebehörden generell, bei welchen der Bezirksrat erste Rechtsmittelinstanz ist – die Direktion der Justiz und des Innern Rekursinstanz (§ 19b Abs. 2 Bst. b Ziff. 2 VRG-ZH). Gegen Rekursentscheide der Direktion steht wiederum die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen. Die Beschwerdeentscheide des Verwaltungsgerichts, wie auch die erstinstanzlichen Anordnungen und Einspracheentscheide des Regierungsrats in Stimmrechtssachen (§ 44 Abs. 1 Bst. a VRG-ZH), sind anschliessend mit Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht weiterziehbar (Art. 82 Bst. c i.V.m. Art. 88, Art. 89 Abs. 3 und Art. 95 Bst. d BGG).¹¹⁵³

Weiter gilt für die Rechtsmittel in Stimmrechtsangelegenheiten eine abweichende Legitimation zur Erhebung des Rechtsmittels. So sind gemäss § 21a VRG-ZH sämtliche Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises sowie Kandidierende rekursberechtigt (Bst. a). Dasselbe gilt für die politischen Parteien und Gruppierungen, die im entsprechenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätig sind (Bst. b), sowie für die betroffenen Gemeindebehörden (Bst. c). In der Praxis wird auch die Legitimation von Initiativ- oder Referendumskomitees ohne Rechtspersönlichkeit anerkannt.¹¹⁵⁴

¹¹⁵² JAAG/RÜSSLI, N 836.

¹¹⁵³ JAAG/RÜSSLI, N 838.

¹¹⁵⁴ JAAG/RÜSSLI, N 2008a.

1.3. Buchungspraxis von Verrechnungssteuerrückforderungen

1.3.1. Ausgangslage

Die EFV verbuchte für die Jahre 2017 und 2018 erstmals – im Rahmen einer Praxisänderung – Beträge von 1.7 Milliarden bzw. 600 Millionen Franken als *Rückstellungen* für die Verrechnungssteuer in die Finanzierungsrechnung des Bundes.¹¹⁵⁵ Zuvor wurden Rückforderungsansprüche bei der Verrechnungssteuer in der Form von Abgrenzungen bei der Finanzierungsrechnung berücksichtigt (bereits seit 2007).¹¹⁵⁶ Rückstellungen als solche waren nur bei der Erfolgsrechnung vorgenommen worden.¹¹⁵⁷ Als Grund für die Änderung wurde von der EFV angegeben, dass die Eingänge aus der Verrechnungssteuer im Berichtsjahr 2017 stark gestiegen waren, die Rückerstattungen gleichzeitig jedoch vergleichsweise nur leicht zugenommen hatten. Sie ging zu jenem Zeitpunkt davon aus, dass die Negativzinsen der SNB eine wichtige Ursache dafür darstellten, und die Rückforderungen zu einem späteren Zeitpunkt (spätestens vor Ablauf der dreijährigen Rückforderungsfrist oder bei Anstieg des Zinsniveaus) gestellt würden. Die Rückstellungen sollten die tatsächlichen Verhältnisse in der Finanzierungsrechnung besser abbilden und die künftigen Rückerstattungen könnten sodann mittels Rückstellungsaufösungen geglättet werden. Diese Rückstellungen würden regelgebunden gebildet oder aufgelöst.¹¹⁵⁸

Die EFK hielt dazu in ihrem Prüfbericht über die Bundesrechnung fest, dass bezüglich dieser finanzwirksamen Rückstellung im Bereich der Verrechnungssteuereinnahmen eine unterschiedliche Auffassung zwischen EFK und der EFV bestünde, ob dieses Vorgehen gesetzeskonform sei oder nicht.¹¹⁵⁹ Die EFK brachte aufgrund dessen eine Einschränkung zum Prüfungsurteil an und teilte dies dem Gesamtbundesrat mit.¹¹⁶⁰ Nach Ansicht der EFK stand dieser Vorgang nicht im Einklang mit dem FHG. Dieses besage, dass der Finanzierungssaldo auf der Grundlage der Einnahmen und Ausgaben darzustellen sei. Allerdings

¹¹⁵⁵ Umfassender Prüfbericht Bundesrechnung 2018, S. 20.

¹¹⁵⁶ Botschaft Vereinfachung und Optimierung, S. 354.

¹¹⁵⁷ Botschaft Staatsrechnung 2017, Bd. I, S. 128.

¹¹⁵⁸ Botschaft Staatsrechnung 2017, Bd. I, S. 128.

¹¹⁵⁹ Umfassender Prüfbericht Bundesrechnung 2018, S. 16 und 20.

¹¹⁶⁰ Bericht EFK 2018, S. 11.

würden Veränderungen von Rückstellungen aus Sicht der EFK nicht unter die Definition von laufenden Einnahmen und Ausgaben fallen. Sie erachtete deshalb die entsprechenden Verbuchungen für nicht rechtmässig.¹¹⁶¹

Die Meldung an den Gesamtbundesrat nahm die EFK aufgrund der Verpflichtung im FKG vor. Demnach muss die EFK den zuständigen Departementsvorsteher sowie den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements über „besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung“ unterrichten (Art. 15 Abs. 3 FHG). Zwar zeigte die EFK Verständnis für die wirtschaftlichen und politischen Gründe für die finanzwirksame Verbuchung der infrage stehenden Rückstellungen und drückte dies auch so aus.¹¹⁶² Gleichzeitig besteht die Hauptaufgabe der EFK jedoch in der jährlichen Prüfung der Bundesrechnung unter anderem auf deren Rechtmässigkeit (Art. 6 und 8 FKG). Sie führt diese Arbeit jeweils während den ersten drei Monaten des Jahres aus. Ergänzend kann sie vorgängig bei der EFV eine Zwischenrevision durchführen und wichtige Feststellungen bereits zu diesem Zeitpunkt der Direktion der EFV mitteilen.¹¹⁶³ Als Ziel der Prüfung muss ein Prüfurteil abgegeben werden.

Eine von der EFK geprüfte Verwaltungseinheit, deren Finanzgebaren hinsichtlich Ordnungs- oder Rechtmässigkeit beanstandet wurde, kann das Kontrollergebnis zurückweisen, woraufhin die EFK – hält sie an ihrer Ansicht fest – die Ordnungs- oder Rechtswidrigkeit formell feststellen und eine Weisung erlassen kann (Art. 12 Abs. 4 FKG). Die geprüfte Verwaltungseinheit kann diesen Entscheid der EFK beim Bundesrat anfechten (Art. 12 Abs. 5 FKG).

1.3.2. Politische und rechtliche Implikationen

Bereits bevor die EFV die erwähnte Praxisänderung vornahm, war im Parlament eine Motion eingereicht – und am 14. Juni 2017 auch überwiesen – worden, wonach vom Bundesrat verlangt wurde, die Rechnungslegung so anzupassen, dass ein Bild des Finanzhaushalts erscheine, „welches möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage“ entspreche.¹¹⁶⁴ Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob die Haushaltssteuerung statt mittels Finanzierungsrechnung neu mittels Erfolgsrechnung erfolgen könnte. Als Begründung führte der Motionär unter anderem aus, dass der Bund sein

¹¹⁶¹ Bericht EFK 2018, S. 12; ebenso Bericht EFK 2019, S. 15.

¹¹⁶² Bericht EFK 2018, S. 12.

¹¹⁶³ Vgl. Umfassender Prüfbericht Bundesrechnung 2018, S. 17.

¹¹⁶⁴ Botschaft Vereinfachung und Optimierung, S. 350.

Haushaltsergebnis nicht periodengerecht ausweise. Die hohen Zahlungsspitzen (z.B. aus Agios bei der Emission von Anleihen, aus Vorauszahlungen bei der Direkten Bundessteuer sowie aus aufgeschobenen Rückzahlungen bei der Verrechnungssteuer) führten als Sonderfaktoren zu höheren Erträgen oder tieferen Aufwänden und somit zu Überschüssen in der Finanzierungsrechnung, obwohl damit auch Belastungen verbunden seien, die in absehbarer Zeit die Ergebnisse wiederum verschlechtern würden. Insgesamt erschwere die zeitliche Verschiebung der Zahlungen eine realistische Einschätzung der Haushaltslage.¹¹⁶⁵

Die Motion wurde schliesslich auch vom Bundesrat zur Annahme empfohlen und vom Ständerat überwiesen. Mit der Botschaft Vereinfachung und Optimierung legte der Bundesrat im November 2019 einen Entwurf für die Schaffung der rechtlichen Grundlagen vor, um die – von ihm zwischenzeitlich mittels Praxisänderung bei der Verrechnungssteuer vorgenommenen – zeitlichen Abgrenzungen und Rückstellungen gemäss Erfolgsrechnung einheitlich in die Finanzierungsrechnung zu übernehmen. Nebst einer Anpassung des Ausgaben- und Einnahmenbegriffs, sieht die Gesetzesrevision vor, dass Transaktionen, die Periodenverschiebungen zwischen einzelnen Rechnungsjahren zur Folge haben, künftig auch in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden sollen. Ausnahme bilden dabei Investitionen, welche in der Finanzierungsrechnung weiterhin zum Zeitpunkt erscheinen sollen, zu dem sie getätigt werden und nicht zum Zeitpunkt der Abschreibung des entsprechenden Vermögenswerts (wie bei der Erfolgsrechnung).¹¹⁶⁶

Bei den vom Bundesrat vorgelegten Staatsrechnung 2017 und 2018, bei welchen die EFK einen Vorbehalt bezüglich finanzierungswirksamer Rückstellung der Verrechnungssteuer angebracht hatte, war das Parlament selbstverständlich frei, diese nicht zu genehmigen. Sie hätte diese nicht abnehmen können und so dem Bundesrat die Entlastung nicht zu erteilen brauchen.¹¹⁶⁷ Die eidgenössischen Räte genehmigten die beiden Staatsrechnungen jedoch; bei der Staatsrechnung 2017 beauftragten sie den Bundesrat auf Antrag der Finanzkommission gleichzeitig, unter anderem Buchungsfehler bei den Einnahmen aus der Verrechnungssteuer nachträglich in der Staatsrechnung 2017 zu korri-

¹¹⁶⁵ Motion 16.4018 vom 14. Dezember 2016 (SR Peter Hegglin), Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht.

¹¹⁶⁶ Botschaft Vereinfachung und Optimierung, S. 350 f. Die Vorlage enthält zudem weitere Anpassungen im FHG, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Annäherung der Finanzierungsrechnung an die Erfolgsrechnung stehen.

¹¹⁶⁷ Zur Abnahme der Staatsrechnung durch das Parlament siehe vorn [Teil A Kap. I Ziff. 3.3.2.3.](#)

gieren und die berichtigen Abschlusszahlen für das Jahr 2017 alsdann der Bundesversammlung spätestens mit der Botschaft zur Rechnung 2018 zu unterbreiten.¹¹⁶⁸

1.3.3. Hindernisse für eine justizielle Kontrolle

Auch für dieses letzte Beispiel bleibt zu eruieren, ob eine Anfechtung und justizielle Überprüfung der Angelegenheit auf höherrangige (Fiskal-)Normen möglich oder zumindest welche Ansätze dafür vorhanden gewesen sind bzw. in welcher Form diese notwendig wären. Zur Debatte stand ein allfällig rechtswidriges Vorgehen und damit die Verletzung von Haushaltsnormen. Diese Tatbestände stellte immerhin die unabhängige Kontrollbehörde so fest. Mit einer Regelverletzung bei der Rechnungslegung hätte die Behörde mittelbar auch die Regeln der Schuldenbremse verletzt. Diese knüpft nämlich an die Rechnungslegung an, indem die Finanzierungsrechnung als massgebende Rechnung anzusehen ist, was bereits zu einem erheblichen Teil aus den Bestimmungen der Bundesverfassung hervorgeht.¹¹⁶⁹ Führt die zuständige Behörde die Rechnung nun nicht korrekt, so missachtet sie damit auch die Regeln der übergeordneten Schuldenbremse bzw. generell einer übergeordneten Fiskalregel. Der Vorteil in der Beurteilung gegenüber direkten Fiskalregelverletzungen liegt nun darin begründet, dass einerseits die Fiskalregel nicht abstrakt auszulegen und andererseits nicht direkt in einen vorwiegend politischen Spielraum einzugreifen ist.

Abgesehen von der Feststellung, ob eine tatsächlich rechtswidrige Praxis vorgelegen hat – über welche Frage sich auch die beiden involvierten Behörden uneinig waren – stellt sich vorliegend das Problem, ob in einem so gelagerten Fall eine Anfechtungsmöglichkeit bestünde. Immerhin stand nach Ansicht der unabhängigen Kontrollbehörde eine Gesetzesverletzung fest.

Akte über die Verwendung staatlicher Mittel greifen grundsätzlich nicht in die Rechtsstellung der Bürger bzw. der Steuerpflichtigen ein, auch wenn sie sich mittelbar auf die Höhe der Abgabelast auswirken können.¹¹⁷⁰ Zwar steht vorliegend nicht ein Ausgabenbeschluss zur Debatte. Die finanzierungswirksame

¹¹⁶⁸ Art. 5 Bundesbeschluss I über die Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2017 (BBl 2018 3800).

¹¹⁶⁹ Vgl. LIENHARD/MARTI LOCHER, BaKomm BV, N 20 zu Art. 126 BV; STAUFFER/VALLENDER, St. Galler Kommentar, N 17 zu Art. 126 BV.

¹¹⁷⁰ BGE 145 I 121 ff. (131), E. 1.5.3.2.

Verbuchungspraxis jedoch hat Rückstellungen zur Folge. Sie zeitigt aus haushalterischer Sicht ähnliche Implikationen wie ein Ausgabenbeschluss und beeinflusst insbesondere den Plafonds über die verfügbaren Mittel.

Die Legitimation eines einzelnen oder einer Vereinigung von Rechtsschutzsuchenden fällt bereits von vornherein ausser Betracht; sie können von einer unrechtmässigen Rechnungserstellung nicht anders betroffen sein als alle anderen Bürgerinnen und Bürger.¹¹⁷¹ Auch im Hinblick auf eine allfällige Anfechtung durch Mitglieder einer Behörde, z.B. des eidgenössischen Parlaments, welches die Staatsrechnung genehmigt, oder der EFK, welche die Staatsrechnung vorgängig prüft, kommt unter geltendem Recht keine Anfechtung der Rechnung in Betracht. Die blosse Mitgliedschaft in einer Behörde für sich allein begründet noch keine Legitimation, um Entscheide dieser Behörde anzufechten. Die Verfolgung eines allgemeinen und abstrakten Interesses an der korrekten Rechtsanwendung reicht dazu ebenfalls nicht aus.¹¹⁷² Eine Legitimation ist immerhin dann zu bejahen, wenn durch den angefochtenen Akt spezifisch die Stellung der Mitglieder dieser Behörde berührt werden.¹¹⁷³ Davon kann bei der Verabschiedung des Voranschlags sowie der Staatsrechnung, auch wenn sie sogar vorsätzlich mit gesetzesverletzendem Inhalt geschehen würde, für die Mitglieder der Bundesversammlung jedoch nicht ausgegangen werden. Ohne einen Ausbau der Möglichkeiten einer justiziellen Kontrolle zur Durchsetzung des objektiven Rechts – wie sogleich zu zeigen bleibt – besteht somit einem solch gelagerten Fall keine weitere Überprüfungsmöglichkeit durch unabhängige Organe der Justiz.

2. Konzeption für eine Kontrolle der Schuldenbremse

2.1. Anknüpfung

Die gegenwärtige Forschung zum Thema der Kontrolle der Schuldenbremsenmechanik tendiert zu einem Ausbau der gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten.¹¹⁷⁴ In der Annahme, dass eine zusätzliche Überprüfung durch das höchste Schweizer Gericht anzugehen wäre, erscheint vorab die Frage des justiziellen Anknüpfungspunkts zentral. Wie bei den meisten kantonalen Fiskal-

¹¹⁷¹ BGE 145 I 121 ff. (132), E. 1.5.3.4.

¹¹⁷² BGE 144 I 43 ff. (45 f.), E. 2.1.

¹¹⁷³ Vgl. BGE 144 I 43 ff. (46 f.), E. 2.2.

¹¹⁷⁴ ANGELINI, N 54–7; VALLENDER, Schuldenbremse, S. 55; VALLENDER/WALDMEIER, Kontinuität, S. 1512.

regeln (und ebenso im Vergleich zur bundesdeutschen Regelung) sind grundsätzlich zwei Blickpunkte für die Führung des Finanzhaushalts mittels Schuldenbremse von grosser Bedeutung: die ex-ante-Betrachtung (der Zeitpunkt der Budgetierung) mittels Voranschlag und die ex-post-Betrachtung (der Zeitpunkt der Rechnungsablegung) mittels Staatsrechnung. Der letztere Anknüpfungspunkt bietet insbesondere im Hinblick auf eine gerichtliche Überprüfung den Vorteil, dass die Rechnung gegenüber dem Voranschlag nicht mehr vornehmlich auf dem Ermessen der Politik sowie der Einschätzung der Behörden basiert und entsprechend auch weniger Manipulationsmöglichkeiten bietet. Gleichzeitig sind die Wirkungen der Staatsrechnung auf die Umsetzung der Schuldenbremse dennoch beträchtlich: Aus ihrer retrospektiven Sicht bestimmt sie nämlich die zentralen Steuerungsinstrumente Ausgleichs- und Amortisationskonto.¹¹⁷⁵

Der Bundesbeschluss über die Eidgenössische Staatsrechnung enthält üblicherweise nebst der Genehmigung der Bundesrechnung als solche Beschlüsse zur Schuldenbremse, zu Kreditüberschreitungen, zur Bildung neuer Reserven sowie weitere nachträgliche Korrekturen.¹¹⁷⁶ Unter dem Punkt zur Schuldenbremse wird der berichtigte Höchstbetrag für die Gesamtausgaben unter Geltung der Schuldenbremse festgelegt sowie die Unter- oder Überschreitung der effektiven Ausgaben festgestellt. Diesen Differenzbetrag schreibt die genehmigende Behörde dem Ausgleichskonto gut bzw. bringt ihn davon in Abzug. Danach stellt sie den Betrag fest, der durch den Überschuss von ausserordentlichen Einnahmen oder Ausgaben auf das Amortisationskonto zu buchen ist.¹¹⁷⁷

Demgegenüber wird im Beschluss über den Voranschlag unter dem Punkt „Schuldenbremse“ ein Höchstbetrag der Ausgaben nach Art. 126 Abs. 2 BV festgelegt.¹¹⁷⁸ Daneben enthält der Voranschlagsbeschluss die budgetierte Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsrechnung, Ermächtigungen zu Kreditverschiebungen sowie die Höhe der Verpflichtungskredite. Der zentrale Anknüpfungspunkt bestände nach geltender Voranschlagserstellung somit in der Überprüfung des höchstzulässigen Ausgabenbetrags oder in den budgetierten

¹¹⁷⁵ Vgl. vorn [Teil A Kap. 1 Ziff. 3.3.2.3.](#)

¹¹⁷⁶ Vgl. z.B. Bundesbeschluss I über die Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2018 (BBl 2019 4655 ff.) oder Bundesbeschluss I über die Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2017 (BBl 2018 3799 ff.).

¹¹⁷⁷ Vgl. Art. 2 Bundesbeschluss I über die Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2018 (BBl 2019 4655).

¹¹⁷⁸ Vgl. Art. 6 Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag für das Jahr 2020 (BBl 2020 3097 ff.).

Ausgaben bzw. Einnahmen der Finanzierungsrechnung. Beide Komponenten sind mit Unsicherheiten verbunden und eignen sich tendenziell weniger gut für eine gerichtliche Kontrolle, weshalb ich mich im Folgenden auf Parameter aus der Staatsrechnung konzentriere.

2.2. Anpassungen und Änderungen der Rechtsgrundlagen

2.2.1. Anfechtungsobjekt

Die Bundesverfassung bestimmt, dass Akte der Bundesversammlung sowie des Bundesrats beim Bundesgericht nicht angefochten werden können (Art. 189 Abs. 4 BV). Damit sind sowohl Erlasse als auch Verfügungen gemeint.¹¹⁷⁹ Allerdings kann das Gesetz von diesem verfassungsmässigen Grundsatz Ausnahmen bestimmen. Es ist somit Sache des Gesetzgebers, nach eigenem Ermessen zu entscheiden, ob er den Rechtsweg gegen Akte einer obersten politischen Behörde des Bundes öffnen will oder nicht.¹¹⁸⁰

Der Gesetzgeber ist dabei jedoch nicht völlig frei zu entscheiden, sondern hat insbesondere zu berücksichtigen, dass die Bundesverfassung in Art. 190 BV Bundesgesetze für massgebend erklärt. Er kann auf diesem Umweg keine Normenkontrolle für Bundesgesetze einführen.¹¹⁸¹ Gleichzeitig hat er die ebenfalls auf Verfassungsstufe angesiedelte Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Blick zu behalten.¹¹⁸² Der Gesetzgeber hat den Gehalt der Rechtsweggarantie bei Auslegung und Umsetzung von Art. 189 BV mindestens zu berücksichtigen.¹¹⁸³

Die Staatsrechnung wird in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses verabschiedet, der nicht dem Referendum unterstellt ist (Art. 25 Abs. 2 ParlG).¹¹⁸⁴ Die Genehmigung erfolgt demnach analog dem Voranschlag in einer dem Gesetz untergeordneten Form.¹¹⁸⁵ Der Bundesbeschluss über die Staatsrechnung fällt somit unter „Akte der Bundesversammlung“ nach Art. 189 Abs. 4 BV und

¹¹⁷⁹ HALLER, St. Galler Kommentar, N 58 zu Art. 189 BV.

¹¹⁸⁰ BGE 134 V 443 ff. (446 f.), E. 3.2; vgl. HALLER, St. Galler Kommentar, N 62 zu Art. 189 BV.

¹¹⁸¹ BIAGGINI, Kommentar BV, N 20 zu Art. 189 BV.

¹¹⁸² Zum Spannungsfeld von Art. 189 Abs. 4 BV mit der allgemeinen Rechtsweggarantie vgl. KLEY, St. Galler Kommentar, N 42 f. zu Art. 29a BV. Der Grundsatz steht mit der Rechtsweggarantie in einem Spannungsfeld und erscheint in seiner jetzigen Form damit nicht unbedingt vereinbar: KRAUSE, N 95–8.

¹¹⁸³ BIAGGINI, Kommentar BV, N 20 zu Art. 189 BV.

¹¹⁸⁴ TSCHANNEN, St. Galler Kommentar, N 36 zu Art. 163 BV.

¹¹⁸⁵ LIENHARD/ZIELNIEWICZ, S. 72.

kann grundsätzlich nicht angefochten bzw. zur Überprüfung auf seine Verfassungsmässigkeit vor das Bundesgericht gebracht werden. Soll dies geändert und der Bundesbeschluss über die Eidgenössische Staatsrechnung als Akt ausgestaltet werden, über den eine solche Prüfung erfolgen können soll, müsste und könnte der Gesetzgeber dies vorsehen.

Zumindest das Anwendungsgebot nach Art. 190 BV würde einer Überprüfung des Voranschlags oder der Staatsrechnung nicht entgegenstehen: Bundesbeschlüsse werden davon nämlich nicht erfasst.¹¹⁸⁶ Anders verhielte es sich, wenn dem Bundesbeschluss über die Staatsrechnung Gesetzesrang zugebilligt würde und dieser somit durch den Anwendungsvorrang von Art. 190 BV immunisiert würde. Dafür sind jedoch keine Anzeichen ersichtlich.¹¹⁸⁷ Mit der Schaffung einer Ausnahme i.S.v. Art. 189 Abs. 4 BV durch eine entsprechende Gesetzesbestimmung wäre die Hürde, welche die Verfassung zur Anfechtung vorgibt, überwunden.¹¹⁸⁸

Weil der Staatsrechnung (gleich wie dem Voranschlag¹¹⁸⁹) jedoch aus Gründen fehlender individuell-konkreter Anordnungen keine Entscheidqualität i.S.v. Art. 82 Bst. a BGG zukommt, bliebe das Bundesgerichtsgesetz in diesem Sinne ebenfalls zu ergänzen.

2.2.2. Legitimation

2.2.2.1. Allgemein

Die Bundesverfassung gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht in Art. 191 Abs. 1 BV. Allerdings begründet diese Norm lediglich einen Gesetzgebungs-

¹¹⁸⁶ Weil die Form des Bundesbeschlusses für Akte nicht rechtsetzender Art vorgesehen ist und gestützt darauf keine Einzelakte ergehen, ist gleichzeitig kaum vorstellbar, dass hier ein akzessorisches Prüfungsrecht zum Zug kommen könnte: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2094.

¹¹⁸⁷ Haushalt- und Kreditrecht, Übersicht und Einführung, herausgegeben von der Eidgenössischen Finanzverwaltung, S. 7 ff.; für den Voranschlag vgl. MÄCHLER, gesetzliche Grundlage, S. 65 f. (Fn 20).

¹¹⁸⁸ Bereits bestehende Ausnahmen sind in Art. 33 Bst. a und b VGG zu finden: Demnach können ganz bestimmte Verfügungen des Bundesrats und der Organe der Bundesversammlung beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Diese Ausnahmen betreffen vor allem die Arbeitsverhältnisse des Bundespersonals. Das Bundesgerichtsgesetz hingegen sieht keine weiteren Ausnahmen vor: HALLER, St. Galler Kommentar, N 61 zu Art. 189 BV.

¹¹⁸⁹ Vgl. vorn [Teil B Kap. I Ziff. 2.1.1.1](#).

auftrag und keinen direkt anwendbaren individualrechtlichen Zugangsanspruch.¹¹⁹⁰ Der Gesetzgeber verfügt zur Umsetzung dieser Gesetzgebungskompetenz über einen erheblichen Gestaltungsspielraum.¹¹⁹¹ Es gilt grundsätzlich der offene Zugang zum nationalen Höchstgericht als Richtschnur. Gleichzeitig müssen im konkreten Fall bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, damit das Verfahren in Gang kommt und in ein Sachurteil mündet. Unter diesen Zugangshindernissen ist neben einem (erwähnten) anfechtbaren Akt unter anderem die Legitimation der beschwerdeführenden Partei zu finden.¹¹⁹²

Da neben dem Individualrechtsschutz auch die objektive Rechtsanwendung als Zweck der Verwaltungsrechtspflege gilt, sollte generell der Zugang zum Rechtsmittelverfahren nicht vom Vorhandensein subjektiver Rechte abhängig gemacht werden. Umgekehrt muss nach herrschender Ansicht das Beschwerderecht auch auf pragmatische Weise beschränkt und namentlich die Populärbeschwerde verhindert werden. Hierzu dient die im Verwaltungsprozess als rein prozessual aufzufassende Voraussetzung der Beschwerdebefugnis.¹¹⁹³

Zur Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG grundsätzlich berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder dazu keine Möglichkeit erhalten hat (Bst. a); durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids hat (Bst. c). Nebst diesem allgemeinen Beschwerderecht in Abs. 1 enthält Art. 89 Abs. 2 BGG eine abschliessende Aufzählung von besonderen (abstrakten) Beschwerderechten. Diese besonderen Beschwerderechte dienen nicht dem Rechtsschutz des Einzelnen, sondern der Wahrung öffentlicher Interessen.¹¹⁹⁴

2.2.2.2. Behörden- oder Verbandsbeschwerde insbesondere

Die Beschwerdeberechtigung kann auch einem Verband bzw. einer Organisation oder einer Behörde zukommen. Ein Verband hat dann eine Befugnis, wenn er *als solcher* betroffen ist, wenn er zur Wahrung der Interessen seiner Mitglieder Beschwerde führen kann (sog. egoistische Verbandsbeschwerde) oder

¹¹⁹⁰ KISS/KOLLER, St. Galler Kommentar, N 9 zu Art. 191.

¹¹⁹¹ BIAGGINI, Kommentar BV, N 3 zu Art. 191 BV.

¹¹⁹² BIAGGINI, Kommentar BV, N 2 zu Art. 191 BV.

¹¹⁹³ Z.G. BERTSCHI, S. 4 f.

¹¹⁹⁴ WALDMANN, BaKomm BGG, N 2 zu Art. 89 BGG.

wenn er spezialgesetzlich zur Beschwerde befugt ist (sog. ideelle Verbandbeschwerde).¹¹⁹⁵ Auch für Behörden sieht gelegentlich das Gesetz eine besondere Beschwerdemöglichkeit vor (spezialgesetzliche Beschwerdebefugnis).¹¹⁹⁶ Daneben gibt es auch noch die verfahrensgesetzliche, allgemeine Beschwerdebefugnis (z.B. nach Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG, wonach den zuständigen Behörden des Bundes die Legitimation eingeräumt wird, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann) sowie die durch die Rechtsprechung anerkannte Beschwerdebefugnis (wenn die Behörde bzw. das Gemeinwesen ähnlich oder gleich betroffen werden wie Private und ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung haben).¹¹⁹⁷

Weil sich die Staatsrechnung (bzw. der Voranschlag) wie gezeigt nicht für die Anfechtung durch Einzelpersonen eignet und dies somit nicht sinnvoll unter dem Individualrechtsschutz abgehandelt werden kann¹¹⁹⁸, ist der Fokus für eine mögliche Anfechtung auf Art. 89 Abs. 2 BGG zu legen, der für Behörden, Körperschaften, Organisationen und andere Personen, welche bestimmte öffentliche Interessen verfolgen, besondere Beschwerderechte vorsieht.¹¹⁹⁹ Die Beschwerdeführer müssen im Gegensatz zum Rechtsschutzsuchenden nach Abs. 1 zwar die Erfordernisse der materiellen und formellen Beschwerde nicht erfüllen; gleichzeitig gilt auch für die „besonderen“ Beschwerdeführer die Voraussetzung des aktuellen und praktischen Interesses.¹²⁰⁰

Damit das Legitimationserfordernis erfüllt wäre, müsste das entsprechende Bundesgesetz (FHG) den Kreis der Beschwerdeberechtigten nennen. Sodann wäre die Legitimation durch Art. 89 Abs. 2 Bst. d BGG gedeckt: Zur Beschwerde sind nämlich demnach (ferner) Personen, Organisationen und Behörden berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz das Beschwerderecht einräumt. Infrage kommen dürften für eine Überprüfung der Staatsrechnung vorrangig eine Bundesbehörde oder Organisationen. Bei Letzteren scheint keine gesamtschweizerische Organisation präsent, welche direkt und spezifisch die Wahrung finanzrechtlicher Grundsätze oder Interessen zur Aufgabe

¹¹⁹⁵ RHINOW ET AL., N 1102–4.

¹¹⁹⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1157.

¹¹⁹⁷ RHINOW ET AL., N 1106 und 1108.

¹¹⁹⁸ Eine Einzelperson dürfte in Bezug auf die Staatsrechnung kaum mehr betroffen sein als andere; vgl. vorn [Teil B Kap. 1 Ziff. 2.2.2.](#)

¹¹⁹⁹ WALDMANN, BaKomm BGG, N 45 zu Art. 89 BGG.

¹²⁰⁰ WALDMANN, BaKomm BGG, N 64a zu Art. 89 BGG.

hat. Denkbar wäre aber immerhin, spezifischen Verbänden von gesamtschweizerischer Bedeutung, wie Spitzenverbänden der Wirtschaft, der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber, eine Legitimation einzuräumen.

Das Beschwerderecht der Bundesbehörde im Allgemeinen hängt jeweils nicht von der Geltendmachung bestimmter Interessen ab, sondern ergibt sich aus dem Interesse an der richtigen Anwendung des Bundesrechts.¹²⁰¹ Insofern könnte eine Behörde, die sich mit der Erstellung der Staatsrechnung (bzw. des Voranschlags) befasst, mit einer Beschwerdebefugnis ausgestattet werden (so z.B. die EFV bzw. der Bundesrat). Angesichts der politischen Bedeutung eines Voranschlags bzw. der Staatsrechnung wäre naheliegend, dass auch spezifische Gruppen von Parlamentsmitgliedern (Mindestzahl von National- und Ständeräten), die Fraktionen oder Kommissionen der Bundesversammlung oder gesamtschweizerische politische Parteien eine Beschwerdeberechtigung zur Unterbreitung des Beschlusses über den Voranschlag oder die Abnahme der Staatsrechnung zwecks Kontrolle der Einhaltung der Schuldenbremse erhielten.¹²⁰² Daneben käme auch die EFK dafür infrage. Nebst den Behörden (und Organisationen) zählt das Gesetz auch (Einzel-)Personen als besondere Beschwerdebefugte auf. Unter diesem Aspekt könnte dem zuständigen Departementsvorsteher eine Beschwerdemöglichkeit eingeräumt werden, wie auch ein Ausbau seiner finanzpolitischen Stellung eine denkbare Option darstellt.¹²⁰³

2.2.3. Vorinstanz

Art. 86 BGG listet die infrage kommenden Vorinstanzen auf, deren Akte mit Beschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden können. Es ist dabei zwischen Entscheiden, Erlassen und Stimmrechtssachen zu unterscheiden. Die Aufzählung ist abschliessend und bestimmt somit auch negativ die Instanzen, deren Entscheide nicht direkt mit Beschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden können.¹²⁰⁴

Weil weder die Staatsrechnung noch der Voranschlag unter eine der genannten Objektkategorien fallen, müsste auch unter dieser Norm eine Ergänzung erfolgen. Weder die Bundesversammlung noch die Bundesverwaltungsbehörden sind als Vorinstanz im BGG aufgezählt. Allerdings gibt es in weiteren

¹²⁰¹ WALDMANN, BaKomm BGG, N 65 zu Art. 89 BGG.

¹²⁰² Vgl. VALLENDER/WALDMEIER, S. 1512.

¹²⁰³ Vgl. dazu hinten [Teil C Kap. V Ziff. 1.](#)

¹²⁰⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1967.

Bundesgesetzen Ausnahmen: So sind gemäss Art. 80 Abs. 2 BPR Beschwerden ans Bundesgericht zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die Verweigerung eines Eintrags in das Parteienregister oder über das Nicht-Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums. Die Bundesversammlung ist – mangels Ausnahme im Gesetz – nicht Vorinstanz des Bundesgerichts (Art. 189 Abs. 4 BV). Wie vorne gezeigt, sind momentan lediglich Ausnahmen mit direkter Beschwerdemöglichkeit ans Bundesverwaltungsgericht gegeben.¹²⁰⁵ Entweder könnte für eine allfällige Anfechtung der Staatsrechnung somit auch eine Ausnahme im VGG (zur Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht) vorgesehen werden, was zumindest von der Instanzenhöhe etwas ungewöhnlich wäre, oder es müsste im BGG spezifisch für die Überprüfung eine Ausnahme aufgenommen werden, wonach die Bundesversammlung als direkte Vorinstanz zum Zug kommen könnte.

2.2.4. Beschwerdegründe

Der Katalog der Beschwerdegründe für Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht findet sich in den Art. 95–98 BGG. Dabei können die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten, kantonale Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen sowie interkantona-les Recht gerügt werden (Art. 95 BGG). Unter dem Begriff „Bundesrecht“ sind die Bundesverfassung, die Bundesgesetze und Verordnungen der Bundesversammlung, des Bundesrats, der Bundesverwaltung und der eidgenössischen Gerichte zu subsumieren.¹²⁰⁶ Im Hinblick auf eine allfällige Überprüfung der Staatsrechnung auf ihre Schuldenbremsenkonformität steht das Bundesverfassungsrecht sowie die entsprechenden Normen im FHG und der FHV im Vordergrund, die nach dem Wortlaut des Gesetzes allesamt als Beschwerdegrund infrage kämen.

2.2.5. Beschwerdefrist

Die allgemein vorgesehene Beschwerdefrist für Beschwerden gegen einen Entscheid beträgt 30 Tage nach Eröffnung der vollständigen Ausfertigung. Innerhalb dieser Frist ist die Beschwerde beim Bundesgericht einzureichen (Art. 100 Abs. 1 BGG). Diese Regelfrist schränkt das Gesetz in den weiteren Absätzen durch kürzere, von drei bis zehn Tagen reichenden Fristen ein bzw.

¹²⁰⁵ Vorn [Teil C Kap. IV Ziff. 2.2.1. \(Fn 1188\)](#).

¹²⁰⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1970.

präzisiert sie. Zu erwähnen sind die teilweise sehr kurzen Fristen gegen Entscheide der Kantonsregierungen über Beschwerden gegen eidgenössische Abstimmungen (5 Tage; Art. 100 Abs. 3 Bst. b BGG) und über Beschwerden gegen Nationalratswahlen (3 Tage; Art. 100 Abs. 4 BGG).¹²⁰⁷

Die letztgenannten Fristausnahmen sind auf politische Entscheidungen bezogen, was somit auch für die Anfechtung eines Bundesbeschlusses zur Staatsrechnung als Vergleich herangezogen werden kann. Bei beiden Angelegenheiten drängt sich eine rasche Vorgehensweise auf, damit der politische Prozess nicht übermässig lange aufgehalten wird. Ob allerdings eine drei- bzw. fünftägige Frist für eine fundierte Analyse der Staatsrechnung und für eine darauf beruhende Beschwerde genügen, muss an dieser Stelle offenbleiben. Zu erwähnen ist, dass das Gesetz überdies für gewisse Entscheide eine 10-Tages-Frist als Ausnahme vorsieht (Art. 100 Abs. 2 BGG). Diese könnte sich allenfalls als sachgerecht erweisen. Zu berücksichtigen bleibt für den Fall einer allfälligen Voranschlagsanfechtung, dass dabei die zeitliche Dringlichkeit viel eher im Vordergrund steht als bei einer Rechnungsanfechtung. Kürzere Fristen dürften sich deshalb aufdrängen.

Zu beachten bleibt in beiden Fällen der Beginn des Fristenlaufs. Wann der Fristenlauf für die Staatsrechnung bzw. den Voranschlag beginnen würde, wäre im heutigen Gesetz nicht geregelt, weil das BGG diesen lediglich für Entscheide und kantonale Erlasse festsetzt (Art. 100 f. BGG; Art. 44 BGG). Beschwerden gegen einen kantonalen Erlass sind innert 30 Tagen nach der nach kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen (Art. 101 BGG). Zieht man diese Bestimmung analog auch für die Staatsrechnung bzw. den Voranschlag als Vorbild heran, so wäre die Veröffentlichung des jeweiligen Bundesbeschlusses massgebend. Der Bundesbeschluss für die Staatsrechnung wird jeweils im Monat Juni von der Bundeskanzlei veröffentlicht; jener für den Voranschlag im Dezember. Während der Fristenlauf bei Ersterer wenig zeitkritisch erscheint, wäre für den Letzteren im Normalfall auch bei einer zehntägigen Frist – unter Berücksichtigung des gesetzlichen Fristenstillstands über die Weihnachtsfeiertage – die Frist am 1. Januar des folgenden Jahres noch nicht abgelaufen, womit bei Beginn des betroffenen Haushaltsjahres nicht einmal feststünde, ob dagegen Beschwerde geführt worden ist oder nicht. Zu begegnen wäre dieser Problematik mit einer straff gesetzten Beschwerdefrist oder der Vorverschiebung der Beschlussfassung über den Voranschlag und dessen Veröffentlichung. Allerdings dürfte ersteres tendenziell nicht zur Qualität der eingereichten Beschwerde beitragen, während die

¹²⁰⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 2015.

zweite Variante den Prozess der Voranschlagserstellung zeitlich vorverlagert, was zu mehr Ungenauigkeiten bei der Schätzung von Einnahmen und Ausgaben führte.

2.2.6. Wirkungen der Beschwerdeeinlegung

Eine Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten besitzt von Gesetzes wegen grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 Abs. 1 BGG).¹²⁰⁸ Im Einzelfall kann der Instruktionsrichter auf Antrag hin oder von Amtes wegen Suspensiveffekt erteilen oder andere vorsorgliche Massnahmen treffen, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen einstweilen sicherzustellen. Das Urteil darf jedoch nicht weggenommen oder gar illusorisch gemacht werden. Spätestens mit dem Entscheid in der Hauptsache verlieren die Anordnungen für das Verfahren ihre Wirkung. Bei Beschwerden gegen Erlasse erteilt das Gericht in aller Regel keinen Suspensiveffekt, weil hier das öffentliche Interesse am Inkrafttreten der Norm meistens vorgeht.¹²⁰⁹

Letzteres könnte grundsätzlich auch für die Staatsrechnung sinngemäss gelten, vor allem aber für den Voranschlag. Weil ein kompletter Suspensiveffekt sehr weitreichend, eine gänzlich fehlende Wirkung gleichzeitig jedoch zu geringfügig wäre und die Gefahr beinhalten würde, dass der Beschwerde in der Realität gar keinen Effekt zukäme, wären andere und spezifisch gestaltete Wirkungen denkbar. So könnten z.B. alle nicht gebundenen Ausgaben gesperrt bleiben, solange die Beschwerde gegen einen Voranschlag nicht beurteilt worden wäre. Diesfalls dürfte aber auch ein gewisser politischer Druck auf eine rasche Beschwerdeerledigung entstehen. Im Fall der Staatsrechnung könnte z.B. die Entlastung der Regierung aufgeschoben werden.

¹²⁰⁸ RHINOW ET AL., N 1998.

¹²⁰⁹ RHINOW ET AL., N 1999.

V Alternativen zur juristischen Durchsetzung

Auch für die nachfolgend angeführten Alternativen zu einer juristischen Durchsetzung und den weiteren Überlegungen im Rahmen der Schuldenbremsensteuerung ist das übergeordnete Spannungsfeld von formaler Durchsetzung und der effektiven Führbarkeit eines öffentlichen Finanzhaushaltes zu beachten.

1. Stärkung der Finanzministerstellung

Der Ausbau von Kompetenzen des Finanzministers einer Regierung bzw. des zuständigen Ministerialamtes in Bezug auf die Budgeterstellung ist ein Vorschlag, der häufig in der Diskussion auftaucht und den auch die internationale Literatur abhandelt.¹²¹⁰ Die Vorschläge reichen von einem dominanten Ministerium, das die Richtlinien der Finanzpolitik „eindeutig und unabdingbar“ festlegen könnte bis zu einem Finanzminister, der eine starke Vormachtstellung innerhalb des Regierungskollegiums inne hätte und qualifizierte Mehrheiten für bestimmte Ausgabenbeschlüsse verlangen oder gar eine erneute Beschlussfassung unter erschwerten Anforderungen anordnen dürfte. Auch ein eigentliches Vetorecht eines bestimmten Regierungsmitglieds oder einer ausserhalb der Regierung agierenden Stelle gegenüber Ausgabenerhöhungsbeschlüssen der Legislative ist bereits vor längerer Zeit erörtert und mit anderen Lösungen im internationalen Kontext verglichen worden.¹²¹¹

Dazu bleibt positiv hervorzuheben, dass eine institutionell starke Stellung des Finanzministers oder der Finanzverwaltung einer asymmetrischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung entgegenwirkt: Die einzelnen Ministerien kommen zwar in den vollen „Genuss“ der jeweils eigenen Ausgaben, übernehmen jedoch nur einen Teil der Verantwortung für die Kosten. Mit einer stärkeren Position könnte die Person des Finanzverantwortlichen das Budget als fiskalische Allmende besser vor der Übernutzung schützen.¹²¹² Gleichzei-

¹²¹⁰ Vgl. RICHLI, S. 552; Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 7 (m.w.H. zum internationalen Forschungsstand).

¹²¹¹ Vgl. NEUMARK, S. 614 f.

¹²¹² Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 6 f. Zum Allmendecharakter von staatlichen Ausgaben und Schulden: BORNER, S. 78–80; SCHALTEGGER/SALVI, S. 71.

tig ist generell fraglich, ob sich die Ausübung eines starken Vetorechts oder ähnlicher Durchsetzungs- und Verhinderungsinstrumente ohne störende politische Nebenwirkungen umsetzen liessen. Dies hängt – nebst der Eignung der entsprechenden finanzpolitischen Verantwortungsträger und ihrer Persönlichkeit – stark von den politischen Besonderheiten des jeweiligen Staates oder der jeweiligen Staatsebene ab. Zumindest die Schaffung einer gänzlich ausserhalb der Regierungssphäre agierenden Stelle und die Übertragung weitergehender Kontroll-, Aufsichts- oder Weisungsrechte auf diese, würde Fragen bezüglich demokratischer Legitimation aufwerfen.¹²¹³ Auch dürfte sie in den schweizerischen Regierungssystemen mit ihren Besonderheiten der Mehrparteienregierung und dem Kollegialprinzip schnell an institutionelle Grenzen stossen.

Trotz dieser Gefahren ist die Idee der Einräumung von besonderen Rechten für das finanzpolitisch federführende Mitglied einer Kollegialregierung prüfenswert. Insbesondere bei Regierungen mit hoher Anzahl Ressortministerien wäre ein entsprechend ausgerüstetes Budgetministerium in der Lage, höheren Staatsdefiziten und -schulden Einhalt zu gebieten.¹²¹⁴ Dazu bedürfte es jedoch detaillierter und ausgeklügelter Mechanismen und Steuerungsmittel, damit diese Vetoinstrumente und -rechte nicht nach einiger Zeit zu Leerläufen oder Formalitäten ohne Aussenwirkung verkommen könnten. Ein solches Instrumentarium könnte im Rahmen der Implementierung oder Erneuerung von Fiskalregeln untergeordneter Staatsebenen (Kantone oder Gemeinden) durchaus als sinnvoll erachtet und eingehender geprüft werden.

Für die Frage der Durchsetzung wäre zudem prüfenswert, ob sich eine Finanzkontrolle oder ein einzelner dem Finanzdepartement zugeordneter vergleichbarer Akteur im Rahmen des Erstellungsprozesses verstärkt zur Fiskalregelkonformität des Voranschlags äussern dürfte. Wie oben gezeigt, ist dies mit der geltenden Ausgestaltung des Auftrags der Finanzkontrolle nicht vereinbar. Es könnte allerdings die begleitende Aufsicht und Kontrolle über finanzrechtliche Komponenten bei der Voranschlagserstellung und gleichzeitig die Durchsetzungsmöglichkeiten verstärken, wenn z.B. der Voranschlag oder Teile davon bei Missachtung übergeordneter Fiskalregeln noch einmal vorgelegt werden könnten. Interessant dürfte in diesem Zusammenhang die Ent-

¹²¹³ NEUMARK, S. 615.

¹²¹⁴ Untersuchungen zeigen, dass Regierungen mit einer hohen Anzahl von Mitgliedern zu höheren Haushaltsdefiziten neigen: Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 6 f.

wicklung der Rolle des Stabilitätsrats in Deutschland zu beobachten sein, welcher ab dem Haushaltsjahr 2020 auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder zu überwachen hat.¹²¹⁵

2. Implementierung weiterer Durchsetzungsinstrumente

2.1. Der Fiskalrat

Darüber hinaus ist der Blickwinkel auf Instrumente zu legen, die ausserhalb des justiziellen Bereichs zur Durchsetzung von Fiskalregeln dienen können. In Anlehnung an die bundesdeutsche Regelung kommt dafür in erster Linie die Installierung eines Fiskalrats infrage, der zur mitschreitenden Begleitung der Entwicklung der öffentlichen Finanzhaushalte von Bund und Ländern errichtet wurde. Die dauerhafte Installierung eines solchen Rates, in dem die unterschiedlichen Staatsebenen vertreten sein könnten, ist grundsätzlich in jedem Bundesstaat zur frühzeitigen Erkennung von finanziellen Schieflagen der öffentlichen Haushalte von Zentral- und Teilstaaten denkbar. Entscheidend sind hierbei die Ausgestaltung der Strukturen zur Risikovermeidung und frühzeitigen Erkennung sowie der möglichen Stabilisierungs- und Durchsetzungsmassnahmen. Entscheidende Faktoren für den Erfolg einer solchen Institution sind dabei ihre Unabhängigkeit von Regierung und Parlament, hohe fachliche Kompetenz ihres Personals, die finanzielle Ausstattung, (freier) Zugang zu sämtlichen relevanten Unterlagen sowie Transparenz bezüglich ihrer Untersuchungsergebnisse und funktionierende Verbindungen zu Medien und Presse.¹²¹⁶

Für die Schweiz von besonderem Augenmerk dürfte die Tragweite der Massnahmen sein, die ein solcher institutioneller Rat ergreifen könnte. Der Sinn des Stabilitätsrates liegt mitunter gerade darin, im Bedarfsfall gegenüber den untergeordneten Bundesteilen Massnahmen anzuordnen und durchzusetzen. Die in der Schweiz dafür notwendigen Verfassungsänderungen und gesetzlich zu erlassenden Ausführungsnormen dürften schwierig zu erreichen sein. Für die Einsetzung einer vergleichbaren Institution, ausgestattet mit ähnlichen Instrumenten, dürfte realistischer Weise wenig Platz sein. Dafür steht heute bereits der informelle Austausch in den kantonalen Regierungskonferenzen und die politischen Diskussionen in den eidgenössischen Räten zur Verfügung.

¹²¹⁵ Dazu vorn [Teil A Kap. III Ziff. 2.4.3.4.](#)

¹²¹⁶ VALLENDER, Schuldenbremse, S. 54 f.

Eine wichtige Rolle bei der Installierung einer Aufsichtsinstitution spielt das Publizitätsgebot. Für den Stabilitätsrat beispielsweise wird bereits verfassungsmässig angeordnet, dass sowohl dessen Beschlüsse als auch die zugrundeliegenden Beratungsunterlagen zu veröffentlichen sind (Art. 109a Abs. 3 GG). Mit dieser, an sich nicht verfassungswürdigen Verpflichtung, soll das Element der öffentlichen Kontrolle sichergestellt werden. Mit dem Prinzip der Publikation wird einerseits dem legitimen Informationsinteresse der Öffentlichkeit Rechnung getragen und andererseits subtil öffentlicher Druck zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen erzeugt.¹²¹⁷

2.2. Demokratische Instrumente

Wie die Schuldenbremse selbst ihre Vorläufer in den Kantonen hatte (z.B. St. Gallen oder Freiburg), ist auch für Durchsetzungsmechanismen auf dieser Ebene nach analog anwendbaren Lösungen Ausschau zu halten. Die meisten kantonalen Fiskalregeln verfügen jedoch ebenfalls nicht über Durchsetzungsinstrumente, die justiziabel wären. Deshalb bleiben einerseits eine verstärkte Kontrolle durch weitestgehend politisch unabhängige Rechnungsprüfungsbehörden oder andererseits das Mittel einer Volksabstimmung über den Voranschlag, wenn das Parlament diesen nicht schuldenbremsenkonform bzw. nicht mit den notwendigen qualifizierten Mehrheiten verabschiedet. Erstere Lösung findet sich in den Kantonen Waadt und Genf mit dem Institut eines Rechnungshofes, welcher effektiv jedoch (noch) nicht über einen wesentlich umfangreicheren Massnahmenkatalog verfügt. Das letztere Beispiel ist aus dem Kanton Jura.

Da die Kantone in der Regel über die Möglichkeit unterschiedlich ausgestalteter Finanzreferenden verfügen, der Bund allerdings kein derartiges Instrument kennt, würde die Installation einer Volksabstimmung über den Voranschlag ein neues Feld schaffen. Dafür sind noch keine bzw. bloss wenige Ansätze auf der Bundesstufe vorhanden. Insofern könnte ein Ausbau der Durchsetzung mittels demokratischer Instrumente – konkret eines Referendums über den Voranschlag – über die Schaffung eines Bundesfinanzreferendums führen. Die Einführung haben die eidgenössischen Räte jedoch bereits mehrere Male thematisiert, diskutiert und verworfen.¹²¹⁸ Hingegen liessen sich aus dem gut

¹²¹⁷ HENNEKE, Kommentar Schmidt-Bleibtreu, N 37 zu Art. 109a GG.

¹²¹⁸ Vgl. Bericht SPK-N Pa.Iv. Finanzreferendum, S. 8378–80.

ausgebauten Rechtsschutz bei Finanzreferenden Parallelen ziehen bzw. Strukturen ableiten, die auch einem weiteren Ausbau der justiziellen Kontrolle im Bereich der unterschiedlichen Fiskalregeln dienen könnten.

2.3. Verschiebungen zwischen den Staatsebenen

Weil der Haushaltsprozess und insbesondere die ihm zugrundeliegende politische Struktur fundamental verschieden und wenig vergleichbar sind, drängt sich ein direkter Vergleich zwischen der schweizerischen Schuldenbremse und den Haushaltsregeln der EU als Institution nicht auf. Die Tatsache, dass es der EU als solcher nicht gestattet ist, sich zu verschulden und ihre eigenen Ausgaben somit fremd zu finanzieren, bietet jedoch interessante Ansätze auch für den Bundesstaat. Einzig ihre Mitgliedsländer sind im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung und – falls sie gleichzeitig Mitgliedsländer der Eurozone sind – der übergeordneten EU-Konvergenzkriterien (Maastricht-Kriterien) befugt, ihren Staatshaushalt mittels Schulden zu finanzieren. In der Tendenz führt denn auch die seit geraumer Zeit sinkende Verschuldungsquote des Bundes – und die seit wenigen Jahren gleichzeitig steigende Verschuldung der Kantone und Gemeinden¹²¹⁹ – zu einer ähnlichen Situation.

Diese könnte langfristig zweierlei Folgen zeitigen, die auch für die Durchsetzung der Fiskalregeln relevant sein dürften. Einerseits ist ein finanziell gesunder Zentralstaat eher zur Verlagerung und Übernahme von Aufgaben bereit, die bislang von den Kantonen und Gemeinden getragen wurden. Gleichzeitig ist er fähig, vermehrte Ausgaben zu tragen (z.B. stark wachsende Aufgabengebiete im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung, wie Gesundheit und soziale Sicherheit¹²²⁰). Eine finanziell unausgewogene Situation zwischen den Staatsebenen könnte zu einem Druck führen, dass solche Aufgaben – zumindest teilweise – auch vom Bund finanziert werden müssten. Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips erscheint dies ebenfalls als eine ungünstige Entwicklung.

Andererseits könnte eine (Wieder-)Einführung von Beiträgen der einen Staatsebene an die andere oder eine zunehmende Vermischung von Zuständigkeiten und Finanzströmen zwischen den Bundesebenen die Folge sein. Wünschbar

¹²¹⁹ Gutachten Ergänzung Schuldenbremse, S. 18.

¹²²⁰ Insbesondere die Ausgaben für die Langzeitpflege von Personen über 65 Jahren wird in den kommenden Jahrzehnten stark steigen (Wachstum im jährlichen Mittel von 4%) und die öffentliche Hand wird einen weitaus grösseren Anteil ihrer Ausgaben für diesen Bereich aufwenden müssen: Working Paper EFD, S. 45–55 (vgl. auch zum Folgenden).

wäre jedoch eine effiziente und stringente Trennung von Aufgaben und ihrer finanziellen Zuordnung. Ersteres stünde auch mit dem fiskalischen Äquivalenzprinzip nicht im Einklang. Demgemäss sollen die Personenkreise von Nutzniesser und Entscheidungsträger einer staatlichen Leistung sowie die Kostenträger (Steuerzahler) nämlich identisch sein.¹²²¹ Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollten sich klar zwischen übergeordneter Staatsebene und Gliedstaaten aufteilen.¹²²²

2.4. Ergänzende Regeln in der Rechnungslegung

Als ursprünglich geldflussorientierte Grösse hat die Schuldenbremse nicht immer einen offensichtlichen Bezug zur Erfolgsrechnung. Sie weist die Ergebnisse nicht unterschiedlichen Perioden zu. Wie auch bereits mehrfach erwähnt, kann sie zwar kurzfristige kleinere Schwankungen absorbieren, doch bleiben ungewöhnliche Ausschläge im Finanzierungsergebnis jeweils erklärungsbedürftig. Der Einbezug der längerfristig orientierten Bilanz ist ausgewiesen.¹²²³ Neben den bereits aufgezeigten und ausgeführten Anpassungen in der Rechnungslegung, könnte deshalb ebenfalls eine Regelung bezüglich des Eigenkapitals eingeführt werden. Man könnte spezifisch festhalten, ab welchem Stand des Eigenkapitals relativ zur Bilanzsumme eine Lockerung der Ausgabenregel möglich wäre. Vor allem bei Forderungen, den Schuldenabbau zu stoppen, ergäbe der Bilanzbezug eine zusätzliche Entscheidungsgrundlage. Zudem ist eine an die heutige Regelung angelehnte, weitergehende Vorgabe betreffend die Erfolgs- und die Investitionsrechnung denkbar.¹²²⁴

¹²²¹ Botschaft NFA, S. 2306.

¹²²² Vgl. ANGELINI, N 75.

¹²²³ SCHALTEGGER/WECKHERLIN/SALVI, S. 44.

¹²²⁴ SCHALTEGGER/WECKHERLIN/SALVI, S. 45.

Zusammenfassung

Mit der Einsetzung der Schuldenbremse als oberste Finanzregel des Schweizer Bundeshaushalts fand eine lange Phase der Verrechtlichung von Haushaltsführung ihren vorläufigen Abschluss. Sie garantiert eine passiv-antizyklische Haushaltspolitik mit der Möglichkeit von diskretionären Massnahmen in Ausnahmesituationen und bindet mit ihren Ausführungsnormen in Gesetz und Verordnung das Finanzgebaren der Politik an eine übergeordnete Fiskalregel. Sie diene als Vorbild für die bundesdeutsche Schuldenbremse und existiert neben den vielfältigen Fiskalregeln der Kantone.

Während in Deutschland unter Umständen das Bundesverfassungsgericht die Schuldenbremsenkonformität eines einzelnen Voranschlags beurteilen darf und muss, fehlt für das Schweizer Pendant eine juristische Überprüfungsöglichkeit vollständig. Ebenso ist auch im Haushaltsrecht der Kantone ein gerichtlicher Rechtsschutz nicht vorhanden. Die Umsetzung und Durchsetzung der übergeordneten Haushaltsregeln beruht auf dem Befolgen der Ausführungsgesetzgebung durch die finanzpolitischen Akteure, auf der Aufsicht der Finanzkontrollbehörden sowie auf eigenständigen Kontrollmechanismen und -instrumenten in der Haushaltsgesetzgebung selbst. Sekundiert werden diese hauptsächlichen Durchsetzungsinstrumente von den Grundsätzen der Haushaltsführung, die im gesamten Budget- und Rechnungsprozess Geltung beanspruchen.

Der hier durchgeführte Vergleich der Durchsetzungsmöglichkeiten im schweizerischen Bundeshaushalt, mit seinen kantonalen Entsprechungen sowie mit der bundesdeutschen Schuldenbremse, führt zu der Frage, ob die gegenwärtigen schweizerischen Regeln zu wenig justiziabel sind.

Eine rechtliche Durchsetzung oder gar ein individualrechtlicher Schutz sind für den schweizerischen Bundeshaushalt in der Tat nur indirekt und sehr beschränkt möglich. Trotzdem ist unter der heute gültigen finanzrechtlichen Zielsetzung ein Ausbau der Justizmittel zur Normendurchsetzung von Fiskalregeln erstens systemfremd und zweitens nicht ohne zusätzliche Friktionen zwischen deren Durchsetzung und anderen finanzrechtlichen und finanzpolitischen Maximen durchführbar. Neben einem Ausbau der Durchsetzung sind auch Alternativen denkbar und prüfenswert, vor allem ist eine fortlaufende

Prüfung der geltenden Haushaltsnormen auf ihre Vereinbarkeit und ihre Tauglichkeit mit dem Ziel des mittel- und langfristigen Haushaltsausgleichs empfehlenswert.

Abstract

Adopting the debt break as the highest fiscal rule for the Swiss federal budget has ended the long legalization process surrounding the federal budget management. The debt break guarantees a passive-anticyclic budget policy by allowing discretionary measures during extraordinary circumstances. Through its standards in law and regulation, it binds the financial management to a supervisory fiscal rule. Furthermore, the Swiss federal debt break served as a model for the German federal debt break. It also functions as an addition to the various cantonal fiscal rules.

While the German Federal Constitutional Court is able or even obliged to check whether each and every proposal is compliant with the debt break, the Swiss equivalent lacks any possibility for legal review. The cantonal budget laws, too, lack any judicial protection. To ensure that supervisory fiscal rules are enforced, financial policy actors can choose to follow the implementation laws. Also, the implementation of such is supervised by financial control authorities and independent control mechanisms within the budget laws. These enforcement mechanisms are supported by the principles of budget management that are valid throughout the entire budget and accounting process.

Comparing the enforceability of the Swiss federal budget with its cantonal equivalents as well as the German federal debt break leads to the question whether the Swiss rules are sufficiently actionable.

For the Swiss federal budget, the possibilities for legal enforcement or even individual legal protection are indeed only indirect and very limited. Still, expanding legal measures for enforcing standards under the current financial legislation would be alien to the system and cannot be accomplished without additional friction between their enforcement and other financial laws and policies. In addition to simply expanding enforcement capabilities, it is worth considering and evaluating alternatives. It is especially recommended to continuously examine whether current budget laws are compatible with and suitable for achieving a medium- to long-term budget balance.

Curriculum Vitae

Markus Huber, geboren 1987 in Richterswil. Besuch der Schule in Samstagern und anschliessend der Stiftsschule in Einsiedeln. Bachelorstudium der Rechtswissenschaft an der Universität Luzern. Als Werkstudent mehrjährige Arbeitstätigkeit bei der Zürcher Kantonalbank. Offiziersausbildung der Schweizer Armee. In der Folge Masterstudium an der Universität Zürich mit Schwerpunkt im öffentlichen Recht. Parallel dazu Assistenz an der ETH Zürich (Institut für Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften).

Zweitstudium der Geschichte und Philosophie, für zwei Semester an der Humboldt-Universität zu Berlin und für ein Studienjahr am University College in London. Während dieser Zeit Beginn der Ausarbeitung der vorliegenden Dissertation. Auditorat am Bezirksgericht in Meilen; Gerichtsschreiber am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Kranken- und Unfallversicherung beim Bundesamt für Gesundheit.

Rechtsanwaltspatent. Einreichung der vorliegenden Dissertation im Herbst 2020.

Mit der Einsetzung der Schuldenbremse als oberste Finanzregel des Schweizer Bundeshaushalts fand eine lange Phase der Verrechtlichung von Haushaltsführung ihren vorläufigen Abschluss. Die Schuldenbremse bindet die Finanzpolitik an eine übergeordnete Fiskalregel. Sie soll eine stabile, passiv-antizyklische Haushaltspolitik garantieren und dabei in Ausnahmesituationen Massnahmen ermöglichen, die den jeweiligen Erfordernissen angepasst sind. Darüber hinaus diene die schweizerische Schuldenbremse als Vorbild für die bundesdeutsche Schuldenbremse und besteht gleichzeitig neben den vielfältigen Fiskalregeln der Kantone.

Die Dissertation zeigt anhand von Vergleichen, insbesondere mit den weit stärker justiziabel ausgestalteten Mechanismen in Deutschland, unterschiedliche finanzrechtliche Herangehensweisen. Eine Durchsetzung der Schuldenbremse im schweizerischen Bundeshaushalt ist nur indirekt und sehr beschränkt möglich – wenn aus rechtlicher Sicht überhaupt von einer solchen gesprochen werden kann. Institutionelle Schranken alleine reichen nicht aus, einen Haushalt ins Lot zu bringen und den Schuldenstand zu stabilisieren. Deshalb sollen weitere Steuerungsinstrumente und bestehende Organe den finanzpolitischen Zielen ebenfalls zum Durchbruch verhelfen.

Gleichwohl gilt, dass bei verstärkter Durchsetzung von rechtlichen Regeln eine effektive und effiziente Führung des öffentlichen Haushalts nicht vereitelt werden darf. Ist unter diesen Gesichtspunkten ein Ausbau überhaupt sinnvoll und welche Möglichkeiten der Erweiterung gibt es? Die vorliegende Arbeit gibt, eingebettet in den Kontext von Haushalts- und Finanzpolitik, darüber Aufschluss.