



221

Themenblatt «Grundsätze der Finanzordnung»

Version vom 27. Juni 2019 (vom Plenum beraten)

1. Geltendes Recht

Art. 96 KV legt die zentralen Grundsätze der Finanzordnung fest. Die Bestimmung richtet sich sowohl an den Kanton als auch an die Gemeinden. Diese werden in Abs. 1 angehalten, ihre Finanzhaushalte sparsam, wirtschaftlich und mittelfristig ausgeglichen zu führen. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sollen Ausgaben nur dann getätigt werden, wenn sie sowohl notwendig als auch tragbar sind. Als notwendig wird eine Ausgabe betrachtet, wenn das Parlament bzw. das Stimmvolk sie als notwendiges Ausgabenbedürfnis empfinden. Tragbar ist sie demgegenüber, wenn sie nicht zu einer finanziell unerwünschten Anspannung des Haushalts führt und keine anderen Prioritäten bestehen. In diesem Sinne verpflichtet der Grundsatz der Sparsamkeit zu einer Priorisierung der Aufgabenerfüllung sowie einer dementsprechenden Vornahme der Ausgaben in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit. Im Unterschied zur Sparsamkeit hat die Wirtschaftlichkeit nicht die einseitige Minimierung der Kosten im Blickfeld, sondern die zweiseitige Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Demnach soll für jedes Vorhaben jene Variante gewählt werden, mit welcher die vorgegebenen Ziele am günstigsten verwirklicht werden. Neben der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit nennt Art. 96 Abs. 1 KV als dritten zentralen finanzpolitischen Grundsatz die Ausgeglichenheit des Finanzhaushalts. Ein ausgeglichener Finanzhaushalt soll auf der einen Seite die notwendige Handlungsfähigkeit des Staates zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben gewährleisten und auf der anderen Seite die Abwälzung einer übergrossen Schuldenlast auf künftige Generationen verhindern. Die Ausgeglichenheit des Finanzhaushalts muss nicht jährlich, sondern lediglich mittelfristig gewährleistet werden. Damit sind vorübergehend Aufwandüberschüsse zulässig, diese müssen aber in der Folge wieder durch Ertragsüberschüsse ausgeglichen bzw. kompensiert werden. Die in Art. 96 Abs. 1 KV enthaltenen Haushaltsgrundsätze werden in Art. 2 ff. Finanzhaushaltsgesetz (FHG; bGS 612.0) konkretisiert und durch weitere Grundsätze ergänzt. Obwohl diese finanzpolitischen Grundsätze nicht justizierbar sind, kommt ihnen insbesondere im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht eine wichtige Bedeutung zu.

Sodann enthält Art. 96 Abs. 2 KV die Pflicht der Gemeinwesen zur Erstellung einer umfassenden Finanz- und Investitionsplanung. Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz wird diese klassische Finanzplanung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (vgl. Art. 10 FHG). In dieser werden den Finanzen Aufgaben (Daueraufgaben oder Projekte) gegenübergestellt, wodurch die Finanzen nicht mehr isoliert von den damit finanzierten Leistungen beurteilt werden müssen. Das neue Instrument wurde in Appenzell Ausserrhoden im Jahr 2017 implementiert und ermöglicht eine mittelfristige Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Im Weiteren legt Art. 96 Abs. 3 KV fest, dass neue Aufgaben erst übernommen werden dürfen, wenn ihre Finanzierung geregelt ist und Art. 96 Abs. 4 KV enthält die Pflicht zur Prüfung der Finanzhaushalte durch verwaltungsunabhängige Kontrollorgane. Während auf Kantonsebene dafür die Finanzkontrolle zuständig ist (vgl. Art. 40 FHG), wird auf Gemeindeebene dieser Auftrag von den jeweiligen Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen (vgl. Art. 38 Abs. 4 FHG und Art. 23 Gemeindegesetz [bGS 151.11]). Schliesslich wird in



Art. 96 Abs. 5 KV ein Gesetzgebungsauftrag verankert. Detaillierte Bestimmungen über Anforderungen, Ausgestaltung und Führung des Finanzhaushalts sollen nicht in der Verfassung, sondern in einem Gesetz erlassen werden.

Neben den allgemeinen Grundsätzen der Finanzordnung von Art. 96 normiert die Verfassung in Art. 99 spezifische Voraussetzungen für die Verwendung von staatlichen Mitteln: Im Sinne des Legalitätsprinzips kann eine Ausgabe nur getätigt werden, wenn eine Rechtsgrundlage dies erlaubt. Weiter ist erforderlich, dass die zuständige Behörde den dafür notwendigen Kredit bewilligt hat und das für die Ausgabe zuständige Organ diese ausdrücklich beschlossen hat.

2. Übergeordnetes Recht

Zentrales Element der Eigenständigkeit und somit der Staatlichkeit der Kantone ist ihre Finanzautonomie. Diese gewährleistet den Kantonen einen relativ unabhängigen Entscheidungs- und Handlungsspielraum bezüglich Einnahmen, Ausgaben und Haushaltsführung. Ihr Ziel ist es, die sich auf Art. 3 BV stützende verfassungsrechtliche Kompetenzordnung finanzrechtlich abzusichern.

Im Bereich der Haushaltsführung macht die Bundesverfassung den Kantonen und den Gemeinden lediglich die Vorgabe, dass sie in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen haben (konjunkturorientierte Haushaltsführung; vgl. Art. 100 Abs. 4 BV). Ansonsten sind sie in der Art, wie sie ihre Finanzhaushalte führen wollen, von Bundesrechts wegen grundsätzlich frei.

3. Verfassungsvergleich

Eine überwiegende Mehrheit der Kantone verfügt über eine umfassende verfassungsrechtliche Finanzordnung. In diesen sind zunächst häufig die zentralen Grundsätze, die bei der Haushaltsführung zu beachten sind, verankert. Neben der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit – welche auch in der Ausserrhoder Verfassung enthalten sind – werden in diesem Zusammenhang zuweilen auch die Gesetzesmässigkeit (vgl. z.B. § 78 Abs. 1 KV/SZ), die Wirksamkeit (vgl. z.B. § 76 Abs. 1 KV/LU), die Konjunkturgerechtigkeit (vgl. z.B. § 119 Abs. 1 KV/BS), die Verursachergerechtigkeit (vgl. z.B. Art. 101 Abs. 1 KV/BE) sowie die Aufgabengerechtigkeit (vgl. Art. 96 KV/SH) genannt. Das Gebot der mittelfristigen Ausgeglichenheit des Finanzhaushalts wird ebenfalls in diversen Kantonsverfassungen festgehalten (vgl. z.B. Art. 123 Abs. 1 KV/ZH, § 119 Abs. 1 KV/BS, Art. 93 Abs. 2 KV/GR). Einzelne Kantone gehen sogar über die mittelfristige Ausgeglichenheit hinaus und verlangen eine kurzfristige Ausgeglichenheit in dem Sinne, dass in der Regel bereits der Voranschlag der Erfolgsrechnung ausgeglichen sein muss, was eine Budgetierung von Aufwandüberschüssen grundsätzlich ausschliesst (vgl. z.B. Art. 83 Abs. 1 KV/FR, Art. 130 Abs. 1 KV/SO, Art. 152 Abs. 3 KV/GE). Neben diesen inhaltlichen Grundsätzen der Haushaltsführung enthalten einige Kantonsverfassungen zusätzlich Budgetierungs- und Rechnungslegungsgrundsätze, welche sich formell auf die Darstellung des Haushalts in Budget und Rechnung beziehen. So schreibt beispielsweise die Zürcher Verfassung vor, dass Budget und Rechnung nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit zu erstellen sind (vgl. Art. 122 Abs. 3 KV/ZH; ebenso § 78 Abs. 2 KV/SZ).



Bestimmungen, welche wie Art. 99 KV spezifisch die Voraussetzungen für die Mittelverwendung regeln, sind in den übrigen Kantonsverfassungen eher selten. Lediglich die Verfassungen der Kantone Basel-Stadt, Bern, Graubünden und Waadt enthalten solche Bestimmungen (vgl. § 124 KV/BS, Art. 105 KV/BE, Art. 93 Abs. 3 KV/GR, Art. 161 KV/VD). Hingegen verankern diverse Kantonsverfassungen die Pflicht zur Erstellung einer umfassenden und aufeinander abgestimmten Aufgaben- und Finanzplanung (vgl. z.B. Art. 96 Abs. 2 KV/SZ). Besonders häufig in den kantonalen Finanzordnungen zu finden sind ferner Bestimmungen über die Finanzkontrolle. Darin wird insbesondere die Unabhängigkeit des zuständigen Finanzkontrollorgans einhellig unterstrichen (vgl. z.B. § 80 KV/SZ, § 123 Abs. 1 KV/BS). Über besonders umfassende Bestimmungen zur Finanzkontrolle verfügt der Kanton Genf. Die Finanzkontrolle wird dort durch den Rechnungshof gewährleistet. Die Art. 128 ff. KV/GE regeln die Grundsätze, nach welchen sich dessen Tätigkeit richtet, dessen Wahl, Budget und Rechnungslegung sowie die Geltung des Amtsgeheimnisses im Rahmen von dessen Prüfungstätigkeit.

Verschiedentlich verankert sind schliesslich auch institutionelle Mechanismen der Haushaltssteuerung, welche Ungleichgewichte vermeiden und Konjunkturgerechtigkeit gewährleisten sollen. So normieren beispielsweise die Kantone Genf, Basel-Stadt, Tessin, Bern und Jura eine verfassungsrechtliche Schuldenbremse (vgl. Art. 156 KV/GE, § 120 KV/BS, Art. 34^{ter} KV/TI, Art. 101a und 101b KV/BE, Art. 123 KV/JU) und die Kantone Waadt, Schaffhausen und Tessin regeln in ihren Verfassungen diejenigen Sachverhalte, welche die Ergreifung von Massnahmen zur Sanierung des Haushalts erfordern (vgl. Art. 165 KV/VD, Art. 97 Abs. 2 KV/SH, Art. 34^{ter} KV/TI). Eine Schuldenbegrenzung ist in Appenzell Ausserrhoden derzeit lediglich auf Gesetzesstufe verankert (vgl. Art. 2 Abs. 3 FHG).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Allgemeine Grundsätze

Soll die Bestimmung zu den allgemeinen Grundsätzen (Art. 96 KV) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung:

- Die Bestimmung hat sich soweit bewährt.
- Die zentralen Grundsätze der Haushaltsführung sind darin enthalten.
- Die Bestimmung gewährleistet die nötige Flexibilität, da sie weitestgehend auf Details und Konkretisierungen verzichtet. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers ist somit gewährleistet. So kann auf neue Entwicklungen mit der Anpassung der Gesetzgebung reagiert werden.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Der Wechsel von der klassischen Finanz- und Investitionsplanung zur integrierten Aufgaben- und Finanzplanung sollte in der Verfassung zum Ausdruck kommen.
- Die Bestimmung könnte durch weitere (inhaltliche und/oder formelle) Haushaltsgrundsätze ergänzt werden, welche heute lediglich auf Gesetzesstufe normiert sind (vgl. Art. 2 ff. und Art. 26 FHG).
- Die Ausgeglichenheit des Finanzhaushalts wird auf Verfassungsstufe nur sehr abstrakt geregelt. Insbesondere die Schuldenbegrenzung, welche in Art. 2 FHG geregelt wird, wird nicht explizit erwähnt.
- Die kantonale Finanzkontrolle wird lediglich am Rande thematisiert. Ihr könnte auf Verfassungsstufe durchaus grösseres Gewicht beigemessen werden.



Antrag ans Plenum:

Die bestehenden, in Art. 96 Abs. 1 KV enthaltenen Haushaltsgrundsätze sollen unverändert beibehalten werden. *(Einstimmig)*

Zusätzlich soll Art. 96 Abs. 1 KV um den Grundsatz der wirksamen Mittelverwendung ergänzt werden. *(7 dafür bei 1 Enthaltung)*

Neben den inhaltlichen Haushaltsgrundsätzen sollen in Art. 96 KV auch Budgetierungs- und Rechnungslegungsgrundsätze verankert werden, welche sich formell auf die Darstellung des Haushalts in Voranschlag und Rechnung beziehen, namentlich die Grundsätze der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit. *(Einstimmig)*

In Art. 96 Abs. 2 KV soll die Pflicht zur Erstellung einer Finanz- und Investitionsplanung durch die Pflicht zur Erstellung einer Aufgaben- und Finanzplanung ersetzt werden. *(Einstimmig)*

Art. 96 Abs. 3 KV soll unverändert beibehalten werden. *(7 dafür bei 1 Enthaltung)*

Art. 96 Abs. 4 KV soll unverändert beibehalten werden. *(Ablehnung eines dahingehenden Antrags zur Herauslösung der kantonalen Finanzkontrolle mit 4 zu 4 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten)*

Art. 96 Abs. 5 KV soll gestrichen werden. *(Einstimmig)*

b) Ausgaben

Soll die Bestimmung zu den Ausgaben (Art. 99 KV) unverändert beibehalten oder gestrichen werden?

Argumente pro Beibehaltung:

- Die Bestimmung hat sich soweit bewährt und hat noch immer Gültigkeit. Es wäre lediglich eine terminologische Anpassung an Art. 6 Abs. 2 FHG nötig. Insbesondere wäre zu konkretisieren, dass es sich beim erwähnten Kredit um den Voranschlagskredit handelt.

Argumente pro Streichung:

- Die Bestimmung ist überflüssig: Das Erfordernis der Rechtsgrundlage gilt nach Massgabe von Art. 5 Abs. 1 BV für sämtliches staatliches Handeln, und damit auch für die Mittelverwendung; das Erfordernis des Kredits sowie des Ausgabenbeschlusses des zuständigen Organs ergibt sich im Umkehrschluss bereits aus den Finanzkompetenzen (vgl. Art. 76 und 88 KV).
- Die Bestimmung findet sich nur in wenig anderen Kantonsverfassungen.



Antrag ans Plenum:

Art. 99 KV soll – vorbehältlich einer terminologischen Überprüfung im Sinne des FHG – unverändert beibehalten werden. (5 dafür bei 3 Enthaltungen)

5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 149 ff.

6. Beschlüsse

28.03.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none">– Art. 96 Abs. 1 KV soll um den Grundsatz der wirksamen Mittelverwendung ergänzt werden. Ansonsten soll er unverändert beibehalten werden.– In Art. 96 Abs. 2 KV soll die Pflicht zur Erstellung einer Finanz- und Investitionsplanung durch die Pflicht zur Erstellung einer Aufgaben- und Finanzplanung ersetzt werden.– Art. 96 Abs. 3 und 4 KV sollen unverändert beibehalten werden.– Art. 96 Abs. 5 KV soll gestrichen werden.– Zusätzlich soll in Art. 96 KV verankert werden, dass Voranschlag und Rechnung nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit zu erstellen sind.– Art. 99 KV soll inhaltlich unverändert beibehalten werden.
08.04.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt das Themenblatt Nr. 221 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
27.06.2019	<p>Das Plenum stimmt sämtlichen Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 27.06.2019, S. 5 f.)</p>