

Ein Beitrag zur Kenntnis des Finanzreferendums

Autor(en): **Salis, L.R. von**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **42 (1923)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-896512>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Beitrag zur Kenntnis des Finanzreferendums.

(Aus einem der Regierung des Kantons Graubünden erstatteten Gutachten.)

Von L. R. von SALIS.

1. Nach Vorschrift des Art. 2 Ziff. 6 der Verfassung des Kantons Graubünden vom Jahre 1894 unterliegen der Volksabstimmung:

Grossratsbeschlüsse, welche eine neue Ausgabe von Fr. 100,000.— oder mehr zur Folge haben, oder eine neue, voraussichtlich in fünf aufeinander folgenden Jahren wiederkehrende Ausgabe von mindestens Fr. 20,000.— in sich schliessen.

Diese Vorschrift ist die wörtliche Wiederholung des Art. 2 Ziff. 6 der früheren Verfassung vom Jahre 1880, in die sie neu aufgenommen worden ist, indem eine gleiche oder entsprechende Bestimmung in den älteren Kantonsverfassungen nicht enthalten war, weder in der vom Jahre 1854 noch in der vom Jahre 1814, 1820. Das heisst: das Finanzreferendum war dem Verfassungsrecht des Kantons Graubünden des XIX. Jahrhunderts unbekannt; es ist erst, und zwar nicht ohne Bedenken, in enger Anlehnung an die entsprechenden Vorschriften anderer Kantone, im Jahre 1880 eingeführt worden. Dieser Umstand ist für die Interpretation der Vorschrift von erheblichem Belang.

Über die Motive, die für die die Verfassung vorberatenden Instanzen bestimmend waren, das Finanzreferendum im wesentlichen in der Fassung des jetzt geltenden Art. 2 Ziff. 6 vorzuschlagen, gibt u. a. das Protokoll über die Verhandlungen der Standeskommission vom Oktober

1875 (Sitzung vom 13. Oktober) folgenden zusammenfassenden Aufschluss, S. 19:

Das sog. Finanzreferendum kannte bisher weder unsere Verfassung noch die Gesetzgebung überhaupt; dagegen ist es bekanntlich in der Praxis bei ein paar Fällen von ganz ausserordentlicher volkswirtschaftlicher und finanzieller Tragweite vorgekommen, dass der Grosse Rat von sich aus, ohne dazu verpflichtet gewesen zu sein, den letzten Entscheid dem Volkswillen anheim gestellt hat.

Da selbst in einer demokratischen Verfassung diese neue Einrichtung offenbar ein systematisch notwendiges Glied nicht bildet, wie es, theoretisch aufgefasst, bei der sog. Volksinitiative resp. dem Veto allerdings der Fall ist, so war die Standeskommission schon in ihrer März-sitzung im ganzen wenig dafür eingenommen, zumal durch die Gesetzesvorlagen und das Veto wenigstens teilweise die wirksamsten Mittel gegen allfällig nicht gerechtfertigte Ausgaben bereits geboten sind, übrigens ein diesfälliges Misstrauen gegen den Grossen Rat mit Rücksicht auf die Steuerfolgen und die erwähnte Praxis spontaner Vorlagen bei ausserordentlichen, einschneidenden Ausgaben kaum begründet erscheint, während andererseits die Möglichkeit, selbst minder wichtige Ausgabenbeschlüsse umzustossen, wenigstens anzufechten und längere Zeit in ungewisser Schweben zu erhalten, unter Umständen sehr bedenkliche Störungen und Hemmungen in der Verwaltung bewirken kann. Trotz diesen Betrachtungen und Bedenken hat sich aber die Standeskommission . . . dem Zuge der Zeit (wie er auch schon im Verfassungsprojekt vom Jahr 1869 zum Ausdruck gekommen ist) und den kund gewordenen Volkswünschen folgend, grundsätzlich für Aufnahme einer bezüglichen Bestimmung in den Verfassungsentwurf ausgesprochen.

Und das Protokoll der März-sitzung der Standeskommission vom Jahre 1875 enthält folgende Ausführung, S. 43, 46:

Geteilt waren die Ansichten in der Frage des sog. Finanzreferendums, wie solches während der letzten Jahre in verschiedenen Kantonen eingeführt worden . . . Immerhin unter Billigung der bisherigen Praxis des Grossen Rates, grosse ausserordentliche Ausgaben für ein allgemeines Landesinteresse wie z. B. für das Strassenetz und für Erstellung einer Alpenbahn, der Volksgenehmigung zu unterstellen, wurde das Finanzreferendum von einer Seite grundsätzlich angefochten als ein unpraktisches Institut, wodurch das allgemeine Referendum in Misskredit gekommen, und als ein Mittel zu demagogischen Umtrieben. Das Volk sei weniger geeignet, finanzielle Fragen richtig zu würdigen und besitze zudem in der Initiative alle Gewalt, missbeliebige Beschlüsse abzuändern oder aufzuheben . . .

Vergl. ferner Protokoll der Standeskommission vom Februar und März 1879 S. 4, 16 ff., 83 ff. und Verhandlungen des Grossen Rates, Januar 1880 S. 9—14;

sodann Verfassungsentwurf 1869 (in der Volksabstimmung vom 10. November verworfen), Art. 2 lit. b; hiezu Standeskommission-Verhandlungen Nov. 1868, März 1869, Beilage zum Amtsblatt vom 12. Februar 1869, Protokoll 1869 S. 4, 64, 65, Verhandlungen des Grossen Rates Juni 1869, S. 22, 24, 80, 108; Verfassungsentwurf 1875 (in der Volksabstimmung vom 12. April 1876 verworfen), Art. 2 lit. g; hiezu noch Verhandlungen des Grossen Rates Dezember 1874, S. 127 ff., Juni 1874 S. 39—41, 47, 48, November 1875 S. 14, 42 ff.

Motion Salzgeber vom 13. Juni 1876 betr. Aufnahme des Finanzreferendums in die Verfassung, Verhandlungen des Grossen Rates Juni 1876 S. 56; Juni 1878 S. 86.

2. Die in der Standeskommission und im Grossen Rat in den siebziger Jahren wiederholt festgestellte Tatsache, dass die Einführung des Finanzreferendums eine Neuerung für das Verfassungsrecht des Kantons Graubünden bedeute, und dass darnach bis zum Inkrafttreten der Ver-

fassung von 1880 für den Grossen Rat, trotz umfassenden Referendumsrechtes, eine Pflicht zur Ausschreibung seiner Finanzbeschlüsse ursprünglich an die „Hochgerichte und Gerichte“ und später an das Volk zwecks deren Bestätigung oder Verwerfung nicht bestand, wird durch die folgenden positiven Verfassungsvorschriften bewiesen und klargelegt:

In der Kantonsverfassung von 1814, 1820 lauten Art. IV Abs. 2 Satz 2 (nicht viel anders die Verfassung der Mediationsakte 1803 Art. 6, worüber näheres bei Balzer, *Der Kanton Graubünden in der Mediationszeit*, Chur, 1918 S. 75—83):

Die Hochgerichte und Gerichte haben das Recht, über die von den Landesbehörden ihnen vorgelegten bürgerlichen Gesetze, Staatsverträge und Bündnisse zu beratschlagen und solche anzunehmen oder zu verwerfen, und Art. VIII Abs. 3 und 4:

Der Grosse Rat lässt sich alljährlich von dem Kleinen Rat und der Standeskommission Rechenschaft über ihre Amtsführung und die Verwaltung der Finanzen ablegen, wovon er auch den Gemeinden Kenntnis zu geben hat (vergl. hiezu auch Art. XII Abs. 2 und Gesetz über den Geschäftskreis des Kleinen Rates vom 17. Juli 1822, 12. Juli 1823 Art. 10). Er bestimmt und vertheilt nach einem gesetzlich aufzustellenden Masstab (vergl. hiezu Gesetz über Repräsentanz und Lastenverteilung vom 24. Nov. 1814, 30. Juni 1815, insbes. Art. 1 u. 2) den Betrag der öffentlichen Beiträge an die Kantonskassa, wenn die Einnahmen die Ausgaben nicht decken sollten; aber neue Erhöhung der Standesgefälle kann er nicht ohne Genehmigung der Räte und Gemeinden einführen.

Und die prinzipiell gleiche Auffassung kommt in der Kantonsverfassung von 1854 zum Ausdruck; in Art. 2 heisst es:

Dem Volke steht zu, von dem Grossen Rate vorgeschlagene Verfassungsänderungen, Gesetze und Staats-

verträge anzunehmen oder zu verwerfen. Seine Einwilligung ist sowohl zur Einführung neuer Steuern oder Abgaben als zur Erhöhung der bereits bestehenden erforderlich.

Neue Behörden können nur auf dem Wege des Gesetzes d. h. mit Zustimmung des Volkes aufgestellt werden.

Über alle Fragen, welche zur Abstimmung gelangen, entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenden; und ferner in Art. 12 Abs. 2:

Nach jedesmaliger Versammlung ertheilt der Grosse Rat den Gemeinden Bericht über seine Verhandlungen; in den Abschieden seiner ordentlichen Sitzungen gibt er ihnen zugleich Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben und den Vermögensstand des Kantons (hiez zu Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 1. Januar 1855 Art. 34 und Geschäftsordnung des Kleinen Rates vom 1. Januar 1855 Art. 36).

Sowenig das 1880 eingeführte Finanzreferendum mit dem unmittelbar vorher geltenden kantonalen Recht zusammenhängt, ebensowenig ist es etwa eine Wiedereinführung oder Wiederbelebung altbündnerischen Rechtes, wie dieses zur Zeit des Freistaates der Drei Bünde in Geltung war.

Die lose Organisation des damaligen staatlichen Gebildes der Drei Bünde bis zu dessen Anschluss an die Schweiz verhinderte sozusagen jegliche abschliessende Kompetenzausscheidung und Kompetenzabgrenzung zwischen den verschiedenen Bundesinstanzen. Nicht nur galt etwa der Satz: „es möcht eine sach zu schwer sin“, so soll auf das „Mehr der Gemeinden“ abgestellt werden, sondern auswärtige Angelegenheiten in jeder Form und jede Art innerer Angelegenheiten, persönliche und sachliche Angelegenheiten, Sachen der Gesetzgebung sowohl wie solche der Verwaltung, und auch Rechtssachen konnten, ja mussten auf die Gemeinden ausgeschrieben werden, vergl. näheres bei P. Schreiber, Die Entwicklung der

Volksrechte in Graubünden, Chur 1922. Wenn demnach auch über Finanzfragen im weitesten Umfang (vergl. Schreiber a. a. O. S. 55, 78 ff.) die Gemeinden durch ihre Abstimmungen die Entscheidung trafen, so geschah dies keineswegs auf Grund einer besondern für die Finanzverwaltung massgebenden Vorschrift, sondern kraft der Praxis, dass die Finanzverwaltung wie jeder andere Zweig staatlicher Betätigung in den Drei Bünden dem direkten Entscheid der im Gesamtstaat vereinigten Gemeinden unterstellt ist.

3. Im geltenden Bundesrecht besteht ein Finanzreferendum nicht; es pochte zwar auch an dessen Tor anlässlich der Beratungen über die Revision der Bundesverfassung in den Siebziger Jahren, es fand indessen keinen Einlass. Und auch seither ist es in der Praxis der Bundesbehörde konstant, dem geltenden Recht gemäss, abgelehnt worden, vergl. W. Burckhardt, Kommentar zur Schweiz. BV, 1905 S. 767, 770, 771, v. Salis in Reicheberg, Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1903, I S. 667.

Es mochte bei dieser Ablehnung u. a. auch die Erwägung, der prinzipieller Wert nicht abgesprochen werden kann, von Gewicht gewesen sein, dass ein direktes Mitspracherecht des Volkes wohl am Platze sei bei allen Fragen der Gesetzgebung, nicht aber bei einer Einzelfrage oder bei einer Reihe von Einzelfragen aus dem Gebiet der Finanzverwaltung; denn dass Finanzbeschlüsse jeder Art, also auch die über Ausgaben, nicht Fragen der Gesetzgebung, sondern solche der Verwaltung sind, dürfte kaum in Zweifel gezogen werden.

Aus den Revisionsberatungen der Eidgenössischen Räte ist insbesondere die Forderung einer Präzision der einem eventuellen Finanzreferendum zu unterstellenden Beschlüsse hervorzuheben: gegenüber dem Antrag „dem Volksentscheid diejenigen Beschlüsse der Bundesversammlung zu unterstellen, welche für den gleichen Gegenstand entweder eine einmalige Gesamtausgabe von zwei

Millionen oder eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von 100,000 Franken zur Folge haben“ (vergl. insb. Antrag R. Brunner in der Kommission des Nationalrates, ähnlich Anderwert, 22., 27. Jan. 1872, Protokoll S. 158—171, 165, 415, 416, 427, 460, 564), wollte in der Kommission des Ständerates (Sitzung vom 16., 17. März 1871) Blumer das Finanzreferendum beschränkt wissen auf „Bundesbeschlüsse im Sinne von Art. 21 (d. h. Errichtung oder Unterstützung öffentlicher Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben liegen), welche der Eidgenossenschaft eine Ausgabe von mehr als einer Million Franken auferlegen“. Dieser Antrag wurde von der ständerätlichen Kommission und vom Ständerat selbst angenommen (Protokoll S. 62, 63, 65), er fand jedoch infolge seiner Ablehnung durch den Nationalrat keine Aufnahme in den Entwurf einer revidierten Bundesverfassung vom Mai 1872, und bei den Beratungen, aus denen die Bundesverfassung des Jahres 1874 hervorging, trat gegenüber den andern das fakultative Referendum betreffenden Fragen die der Einführung eines Finanzreferendums in den Hintergrund; sie war und blieb im Sinne der Ablehnung entschieden, vergl. Protokoll der Verhandlungen der eidg. Räte 1873, 1874, NR S. 170, 208 ff., 272, 273; StR S. 360, 375, 376.

Ist es im Hinblick auf diese Feststellungen nicht gerechtfertigt, zu sagen, dass aus den Vorschriften über das kantonale Finanzreferendum kein allgemeines Prinzip über Kompetenzausscheidung in Finanzangelegenheiten abgeleitet werden kann, und dass die Interpretation dieser Vorschriften nicht über deren strikten Wortlaut hinausgehen darf? Diese Auffassung findet ihre besondere Unterstützung und Bestätigung, wenn die Gestaltung einer nähern Betrachtung unterzogen wird, die das Finanzreferendum in den verschiedenen kantonalen Rechten erfahren hat.

4. Der Kanton Wallis hat eine in manchen Bezie-

hungen ähnliche, wenn auch einfachere Entwicklung durchgemacht, wie der Kanton Graubünden. Auch im Wallis ist das Referendum eine aus der Zeit des alten Freistaates übernommene Einrichtung; seine Einschränkung und Umbildung in ein eigenartiges Finanzreferendum im Laufe des XIX. Jahrhunderts war indessen kaum von wesentlichem Einfluss auf die Rechtsbildung der andern Kantone, sodass es genügen dürfte, wenn an dieser Stelle der Wortlaut des Art. 15 der Walliser Verfassung vom Jahre 1875 bekannt gegeben wird; er lautet:

Jede Schlussnahme des Grossen Rates, welche eine ausserordentliche Ausgabe von 60,000 Franken oder während drei Jahren eine durchschnittliche Ausgabe von 20,000 Franken zur Folge hat, muss der Volksabstimmung unterbreitet werden, wenn die Ausgaben aus dem Betrag der gewöhnlichen Einnahmen des Voranschlags nicht gedeckt werden können (vergl. hiezu die Art. 16—19, die den Steuerfuss auf Kapital und Einkommen, d. h. kapitalisiertem Einkommen festsetzen auf 1,5‰ ev. höchstens 2‰, wovon jedoch 0,5‰ zur Tilgung der Staatsschuld zu verwenden sind; jede andere Erhöhung des Steuerfusses ist nur statthaft, wenn das Volk eine solche in den Fällen des zit. Art. 15 genehmigt hat).

Dieses deutlich umschriebene Finanzreferendum ist in der zur Zeit geltenden Walliser Verfassung vom Jahre 1907 beibehalten worden, daneben wurde das obligatorische Gesetzesreferendum eingeführt, vergl. deren Art. 30. Vergl. Hilty, Das Referendum im schweiz. Staatsrecht, Archiv für öffentliches Recht 1887, II S. 170—176, Seiler, Die Anfänge der modernen Demokratie im Kt. Wallis, 1922 S. 3, 31, 36, 67, 117, 122.

5. Während die Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums zunächst in Baselland im Jahre 1863, dann besonders in Zürich (Verfassung vom 18. April 1869) und in Anlehnung an diesen führenden Kanton auch in andern deutsch-schweizerischen Kantonen seit Ende der

Sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts eine Verwirklichung eines der demokratischen Postulate darstellte, war in diesen Kantonen sowohl, wie schon früher in der Westschweiz auch das obligatorische Finanzreferendum Gegenstand politischer Volkswünsche und parlamentarischer Erörterung gewesen und hatte in dieser oder jener Form Aufnahme in mehreren kantonalen Verfassungen gefunden, vergl. v. Salis, Bundesrecht I² Nr. 53, 54; Th. Curti, Geschichte der schweiz. Volksgesetzgebung 1882 S. 207, 212 ff. Hierbei war eben die Erwägung massgebend, dass in Finanzfragen, insbesondere soweit damit eine steuerliche Belastung des Bürgers entweder direkt verbunden war oder eine solche in der Folge eintreten konnte, nicht ein Vertretungskörper das letzte entscheidende Wort haben soll, sondern dass hierüber sich die Gesamtheit der Stimmberechtigten selbst aussprechen möge.

Der Kanton Neuenburg ging im Jahre 1858 voran. Unmittelbaren Anlass gab die Unzufriedenheit der Bevölkerung über die vom Grossen Rat im Jahre 1855 sanktionierte „starke Beteiligung am Bau einer Eisenbahn zugunsten eines einzelnen Landesteils“, vergl. Dubs, Das öffentliche Recht der Schweiz. Eidg. I S. 143 und darnach bei Curti a. a. O. S. 209¹⁾. Es wurde daher in die Verfassung vom 21. November 1858 die Vorschrift aufgenommen, Art. 39 Abs. 2:

Tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme de frs 500,000.— devra être soumis à la ratification du peuple.

Schon 1861 folgte der Kanton Waadt mit der Bestimmung des Art. 49 (vergl. auch Art. 28 lit. c) seiner Verfassung vom 15. Dezember dieses Jahres:

¹⁾ Es betraf die Aktien-Beteiligung des Kantons Neuenburg in der Höhe von Fr. 3,000,000 an der entreprise du Chemin de fer neuchâtelois par le Jura Industriel, Recueil des Lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, VII p. 276, 290, 337, 501.

Sauf le cas de défense nationale et celui de l'exécution d'engagements antérieurs à la présente constitution, tout emprunt ou engagement financier ayant pour effet d'augmenter, durant la même législature (Art. 36 sieht eine vierjährige Legislaturperiode vor), la dette cantonale de plus d'un million de francs doit être soumis à la sanction du peuple.

Als der Kanton Bern durch Spezialverfassungsgesetz vom 19. Mai 1869 das obligatorische Gesetzesreferendum einführt, nahm er in dieses Gesetz betreffend die Finanzverwaltung zwei besondere Referendumsvorschriften auf; dem Volksentscheid sind nämlich ausser den Gesetzen zu unterstellen:

1. diejenigen Beschlüsse des Grossen Rates, welche eine Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand von wenigstens Fr. 500,000.— zur Folge haben, und 2. der für eine vierjährige Periode aufzustellende Finanzplan, „welcher mit Rücksicht auf die durch Gesetze oder Beschlüsse eingegangenen Verpflichtungen und die Bedürfnisse des Staatshaushaltes entworfen wird und auf dem Grundsatz beruht, dass das Gleichgewicht der Einnahmen (u. a. mit Einschluss der Steueranlage) und Ausgaben einzuhalten und eine allmähliche Tilgung der Staatsschulden anzustreben ist.“

Mit Rücksicht darauf, dass das Zürcher Recht wie für andere Kantone so auch für das Finanzreferendum des Graubündner Rechts direkt Vorbild war, kann von einer Besprechung der verschiedenen andern Kantone hier Umgang genommen werden, vergl. deren Skizzierung bei Hilty a. a. O. S. 396 ff. Die Bestimmungen des Zürcher Rechts über das Finanzreferendum finden sich in Art. 30 und 31 der Verfassung von 1869 und lauten:

Der Volksabstimmung sind zu unterstellen:

2. diejenigen Beschlüsse des Kantonsrates, welche derselbe nicht endgültig zu fassen befugt ist (siehe Art. 31),

3. Schlussnahmen, welche der Kantonsrat von sich aus zur Abstimmung bringen will . . .

Dem Kantonsrate kommt zu:

5. Die endgültige Entscheidung über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck, welche den Betrag von 250,000 (seit 1920: 500,000) Franken nicht übersteigen, sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis auf den Betrag von 20,000 (seit 1920: 40,000) Franken,

6. die Festsetzung des jährlichen Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes nach Massgabe der bestehenden Gesetze und Beschlüsse, vorbehältlich der Bestimmungen in Ziffer 5, und der gleichzeitigen Bewilligung der entsprechenden Steuer,

7. Prüfung der Staatsrechnung und der Rechnungen über die Separatgüter, die Sorge für ungeschmälerterte Erhaltung des Staatsvermögens und für zweckmässige Äufnung und Verwendung seines Ertrages.

6. Die Betrachtung der mitgeteilten kantonalen Vorschriften zeigt von vorneherein, dass wir es beim Finanzreferendum nicht mit einem scharf umrissenen, nach allen Richtungen hin abgegrenzten staats- und verwaltungsrechtlichen Begriff zu tun haben. Nur den Wortsinns ins Auge gefasst, wäre man wahrscheinlich versucht zu sagen, dass jeder Beschluss (Massnahme) der obersten Kantonsbehörde, der direkt die Finanzen des Kantons in Einnahmen und Ausgaben tangiert, dem Finanzreferendum unterliegt, sofern er nicht schon als Gesetz oder gesetzesähnlicher Beschluss sowieso entweder dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Niemals ist indessen die Anregung gemacht worden, ein derart weitgehendes umfassendes Finanzreferendum einzuführen.²⁾

²⁾ Als wertlos für eine juristische Betrachtung ist die Ansicht zu bezeichnen, die als Anwendungsfälle des Finanzreferendums kurzerhand alle Volksabstimmungen über Finanzfragen erklärt; ein Gesetz über Steuern oder ein Besoldungsgesetz ist

Betont man mit Rücksicht auf die Steuerpflicht den Gesichtspunkt der direkten Kontrolle des Finanzgebarens der Behörden durch das Volk, so möchte man vielleicht annehmen, das Finanzreferendum beziehe sich prinzipiell und ausschliesslich auf den Voranschlag des Staatshaushaltes, auf das Budget, d. h. auf den Beschluss der Behörde, durch den für eine bestimmte Periode, in der Regel für ein Jahr, zum voraus die mutmasslichen Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes festgestellt werden, an welchen Wirtschaftsplan die staatlichen Organe in ihrer Amtsführung gebunden sind, und auf Grund dessen der jährliche Steuerfuss bestimmt wird; mit andern Worten: das Finanzreferendum bezieht sich auf das periodische Finanzgesetz, als was in Anlehnung an die Gesetzgebung und Praxis auswärtiger Staaten das Bud-

dem allgemeinen obligatorischen oder fakultativen Referendum als Gesetz unterstellt und nicht als Finanzbeschluss dem Finanzreferendum; in Baselstadt z. B. ist das Budget als endgültiger Grossratsbeschluss, der weder persönlicher noch dringlicher Natur ist, dem fakultativen Referendum unterworfen, und nicht als Finanzbeschluss einem dem Recht von Basel nicht bekannten Finanzreferendum. Abzulehnen ist daher die Erklärung Th. Curti's in seinem Artikel: Referendum und Initiative, in Reichesbergs Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft III S. 451 . . . „behandeln die Gesetze oder Beschlüsse gewisse Finanzfragen, (so) führt das Referendum den Namen des Finanzreferendums.“ Ebenso ist juristisch unbrauchbar die einleitende Bemerkung J. Steigers in seiner Abhandlung: Das kantonale Finanzreferendum, im Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1905 VI S. 11: „Fast in allen Kantonen müssen einmalige ausserordentliche oder ständige grössere neue Ausgaben, die einen gewissen Betrag überschreiten, sei es dass sie im fertigen Budget bereits vorgesehen sind oder nicht, die Sanktion des Volkes erhalten. Man nennt dies kurzweg Finanzreferendum.“ Solche juristisch nicht verwertbaren Äusserungen haben auch auf die beiden nachbenannten Abhandlungen eingewirkt: P. Kaufmann, Geschichte, Dogmatik und Ergebnisse des kantonalen Finanzreferendums, Zürich 1917, und J. Meyer, Entstehung und Bedeutung des aargauischen Finanzreferendums, Berlin 1921.

get aufgefasst wird. Davon ist aber keine Rede nach den angeführten kantonalen Rechten. Der Beweis liegt in den positiven Vorschriften, die das Budget und die Bestimmung des Steuerfusses dem Grossen Rat (Kantonsrat) zur endgültigen Festsetzung zuweisen, vergl. z. B. Zürich Verfassung Art. 31 Ziff. 5, Graubünden Verfassung sowohl 1880 wie 1894 Art. 19 Abs. 2, teilweise anders das zit. Walliser Recht, wieder anders, wo der Steuerfuss direkt im Gesetz enthalten ist.

Allerdings hat der Kanton Bern im Jahre 1869, wie oben mitgeteilt, den für eine vierjährige Periode aufzustellenden Finanzplan dem obligatorischen Referendum unterstellt; diese Vorschrift wurde jedoch, weil zu schweren praktischen Unzuträglichkeiten führend, schon im Jahre 1880 fallen gelassen (Gesetz vom 2. Mai 1880 betr. die Vereinfachung der Staatsverwaltung § 11) und an ihre Stelle der vom Grossen Rat in eigener Kompetenz aufzustellende jährliche Voranschlag gesetzt, indessen mit dem Vorbehalt, dass jede für die Herstellung des budgetmässigen Gleichgewichtes zwischen Einnahmen und Ausgaben notwendige Erhöhung der direkten Steuer dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen ist. An dieser Auffassung hat auch die zur Zeit geltende Verfassung des Kantons Bern vom Jahre 1893 in dem Sinne festgehalten, dass laut Art. 26 Ziff. 8 dieser Verfassung dem Grossen Rat, ohne Referendumsvorbehalt, zwar die Aufstellung des jährlichen Voranschlages und die Steueranlage zusteht, dass jedoch „jede Erhöhung der direkten Staatssteuer über den zweifachen Betrag des Einheitsatzes“ für eine zum voraus bestimmte Zeitdauer der Genehmigung durch eine Volksabstimmung bedarf.

Sowenig wie das Budget, ebensowenig unterliegt die Prüfung und Genehmigung der Staatsrechnung dem Finanzreferendum, ebensowenig aber auch etwaige Nachtragsbudgets oder ein etwa erforderlicher Indemnitätsbeschluss wegen Budgetüberschreitungen; vergl. z. B. Zürich Verfassung Art. 31 Ziff. 7, Bern Verfassung

1893 Art. 26 Ziff. 7, Graubünden Verfassung 1894 Art. 19.

Mit dem Gesagten dürfte der Beweis der Richtigkeit der bereits oben geäußerten Auffassung erbracht sein, dass das Finanzreferendum kein weiteres Anwendungsfeld hat als das, das sich aus dem strikten Wortlaut der betreffenden Verfassungsvorschriften ergibt; insbesondere gilt dies auch für den Kanton Graubünden, wo nicht etwa mit Berufung auf die Praxis zur Zeit des Freistaates der Drei Bünde die Anwendung dieses Referendums auf Fälle verlangt werden kann, die nach dem Wortlaut der Verfassungsvorschrift nicht darunter fallen.

Es bleiben daher nur die folgenden zwei Gebiete für das Finanzreferendum übrig:

- a) Beschlüsse betreffend kantonale Anleihen, und
- b) Beschlüsse betreffend neue kantonale Ausgaben in einer Höhe, die den durch die Verfassung festgesetzten Betrag erreichen oder übersteigen.

7. Kantonale Anleihen. Nach dem Recht des Kantons Graubünden sind Beschlüsse des Grossen Rates über Anleihen dem Finanzreferendum nicht zu unterstellen. Es entspricht diese Auffassung der konstanten, wenn auch nicht unangefochten gebliebenen Praxis. Erfolg hatte zwar die Anfechtung dieser Praxis bis jetzt nicht, vergl. z. B. Verhandlungen des Grossen Rates, Januar 1920 S. 160. Die Verfassung erwähnt die Anleihen in Art. 2 Ziff. 6 nicht; ihre Erwähnung wäre hier erforderlich gewesen, wenn das Finanzreferendum auf sie Anwendung finden sollte. Die kantonalen Anleihen sind zwar auch nicht bei der Umschreibung des Kompetenzbereiches des Grossen Rates oder des Kleinen Rates genannt; die Kompetenz des Grossen Rates darf indessen aus Art. 15 Schlusssatz gefolgert werden, vergl. auch Geschäfts-Ordnung des Kl. R. 1895 Art. 25 Ziff. 3 und Art. 55.

Gleiches Recht gilt in Zürich, dessen Verfassung über die Aufnahme von Anleihen ebenfalls keine ausdrückliche Vorschrift enthält, vergl. Sträuli, Verfassung des

Eidg. Standes Zürich von 1869 mit Anmerkungen, 1902, S. 154, Ziff. 2, 158. Andere Kantone überweisen dagegen ausdrücklich die Aufnahme von Anleihen in die Kompetenz des Grossen Rates, vergl. z. B. Thurgau Verfassung 1869 § 36 lit. g, St. Gallen Verfassung 1890 Art. 55 Ziff. 8.

Die Erwägung, dass eine Anleihe durch ihren jährlichen Zins und durch ihre Amortisationsquoten die Verwaltungsrechnung des Kantons auf Jahre hinaus belastet und damit eine Ausgabe zur Folge habe, die nicht in die Kompetenz des Grossen Rates falle, und dass sie aus diesem Grunde der Genehmigung durch Volksabstimmung bedürfe, ist nicht stichhaltig; denn der Anleihensbetrag soll eine produktive Verwendung finden und damit stehen den Passivzinsen und Amortisationsquoten entsprechende Einnahmen gegenüber; wo dies aber nicht der Fall sein sollte, wie z. B. bei einer Anleihe zur Tilgung von durch Ausgaben entstandenen Schulden (die Deckung eines Defizites der Verwaltungsrechnung durch Anleihen ist in Graubünden durch die Vorschrift des Art. 19 der Verfassung ausgeschlossen), da erübrigt sich die Volksabstimmung, weil die betreffenden Ausgaben entweder auf Grund gesetzlicher Vorschriften gemacht worden sind oder aber selbst schon durch eine Sonderabstimmung bereits genehmigt worden sind und somit deren Deckung aus den ordentlichen oder ausserordentlichen budgetierten Einnahmen zu geschehen hat.

In Kantonen, die für Anleihen in bestimmter Höhe ausdrücklich das Finanzreferendum vorschreiben, hat sich die Praxis und ihr folgend die Gesetzgebung öfters veranlasst gesehen, den ursprünglich allzu kategorisch lautenden Satz über das Erfordernis der Volksabstimmung zu modifizieren oder ganz aufzuheben.

Es sei verwiesen auf den Kanton Neuenburg mit seiner oben mitgeteilten Vorschrift in Art. 39 Abs. 2 der Verfassung, einer Vorschrift, die im Jahre 1876 durch das Bundesgericht eine wohl kaum in jeder Beziehung zutreffende und befriedigende Erläuterung erfahren hat,

vergl. BGE 1876, II Nr. 105 S. 468 ff. Im Jahre 1879 hat der Neuenburger Gesetzgeber, auf Grund einer Partialrevision der Verfassung, das massgebenden Politikern nicht ganz genehme obligatorische Finanzreferendum beseitigt und es durch ein fakultatives Gesetzes- und Beschlussreferendum ersetzt, vergl. v. Salis a. a. O. I² Nr. 88 Ziff. 3, StR, später BR Borel in der B-Verf.-Revisionskommission am 15. Mai 1871, Protokoll S. 62.³⁾

Auch der Kanton Waadt liess in seiner Verfassung vom Jahre 1885 das bisherige obligatorische Finanzreferendum fallen und beschränkte es auf „toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire de plus de 500,000 frs, (sauf) les cas de défense nationale et l'exécution des engagements antérieurs...“ Art. 27 Ziff. 3, die Erläuterung dazu in den Art. 45—49.

Der Kanton Bern dagegen hat in Art. 6 Ziff. 5 der Verfassung von 1893 für die Beschlüsse betreffend die Aufnahme von Anleihen die Genehmigung durch eine Volksabstimmung vorbehalten; er nimmt jedoch hievon ausdrücklich aus: „Anleihen, welche zur Rückzahlung bereits bestehender Anleihen dienen, sowie vorübergehende Geldaufnahmen, welche spätestens im nächstfolgenden Rechnungsjahre aus der laufenden Verwaltung zurückbezahlt werden,“ vergl. auch Art. 26 Ziff. 11.

8. Neue kantonale Ausgaben in bestimmter Höhe. Die Formulierung der Verfassungsvorschriften, kraft deren solche Ausgaben, seien es neue einmalige, seien es neue wiederkehrende, dem obligatorischen Referendum unterliegen, ist nicht überall die gleiche.

Graubünden sagt in Art. 2 Ziff. 6:

Der Volksabstimmung unterliegen Grossratsbeschlüsse, welche eine neue Ausgabe von Fr. 100,000 oder mehr zur Folge haben, oder eine neue, voraussichtlich in fünf

³⁾ Die Anregung im Jahre 1904, ein obligatorisches Finanzreferendum wiederum einzuführen, wurde vom Grossen Rat des Kantons Neuenburg abgelehnt, vergl. Steiger in Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1905 VI S. 14.

aufeinander folgenden Jahren wiederkehrende Ausgabe von mindestens Fr. 20,000 in sich schliessen.

Zürich bestimmt in Art. 31 Ziff. 5:

Dem Kantonsrat kommt zu die endgültige Entscheidung über eine neue einmalige Ausgabe für einen bestimmten Zweck, welche den Betrag von Fr. 250,000 nicht übersteigt, sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis auf den Betrag von 20,000 Fr.

Bern unterwirft der Volksabstimmung in Art. 6 Ziff. 4:

diejenigen Beschlüsse des Grossen Rates, welche für den gleichen Gegenstand eine Gesamtausgabe von mehr als 500,000 Fr. zur Folge haben.

Solothurn schreibt in Art. 17 Ziff. 2 seiner Verfassung von 1887 vor:

Der Volksabstimmung unterliegen Kantonsratsbeschlüsse, welche für den gleichen Gegenstand eine neue einmalige Gesamtausgabe von mehr als 100,000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als 15,000 Fr. zur Folge haben.

Baselland überträgt in Art. 18 Ziff. 10 seiner Verfassung von 1892 dem Landrat

den endgültigen Entscheid über eine neue einmalige Gesamtausgabe für denselben Gegenstand bis auf den Betrag von Fr. 100,000, sowie über jährlich wiederkehrende einzelne Ausgabeposten bis auf den Betrag von Fr. 10,000, soweit darüber nicht verfassungs- oder gesetzmässige Bestimmungen bestehen.

Die bisher ergangenen bundesgerichtlichen Entscheidungen in zwei Zürcher-, in einer Neuenburger-, in einer Berner- und in einer Appenzeller A.-Rh.-Sache (BGE 1876 II Nr. 105 S. 468 ff., 1892 XVIII Nr. 81 S. 473 ff., 1899 XXV¹ Nr. 96 S. 459 ff., 1911 XXXVII¹ Nr. 14 S. 68 ff.) zeigen, dass die Interpretation dieser wohl hinsichtlich der Summenhöhe, nicht aber in ihrem Wesen von einander abweichenden Bestimmungen hin und wieder Schwierigkeiten verursacht hat; jedoch dürfte die Haupt-

schwierigkeit nicht sowohl bei der Frage liegen, wie die für die Kompetenzabgrenzung entscheidende Summe zu errechnen sei, als vielmehr in folgendem zu finden sein:

Der Voranschlag des Staates, das Budget, enthält die Zusammenstellung der mutmasslichen Einnahmen und Ausgaben einer künftigen Verwaltungsperiode. Soweit diese Einnahmen und Ausgaben auf Gesetz oder auf kraft kantonalen Rechtes gesetzgleichwertigen allgemeinen Erlassen beruhen, mag die den Voranschlag aufstellende und genehmigende Behörde, Kleiner und Grosser Rat, Regierungs- und Kantonsrat, wohl innerhalb der gesetzlichen Grenzen ein gewisses Mass freien Ermessens besitzen und betätigen, aber Anlass zu einer Volksabstimmung im Sinne der obzitierten Verfassungsbestimmungen liegt nicht vor. Dieser Anlass ist erst gegeben:

a) wo es sich um Ausgaben handelt, die ausserhalb des ordentlichen Budgets durch besondere Schlussnahmen dekretiert werden, oder

b) wo es sich um gesetzlich nicht vorgesehene, also nicht auf Gesetz beruhende Ausgaben handelt, die anlässlich der ordentlichen Budgetfestsetzung beschlossen und in dieses aufgenommen werden.

Diese Ausgaben können, sofern sie die verfassungsmässig bestimmte Höhe erreichen oder übersteigen, erst in Rechtskraft erwachsen, nachdem sie ausdrücklich durch die Volksabstimmung sanktioniert worden sind.

Nun betätigt sich aber die staatliche Finanzverwaltung nicht nur auf dem Gebiet der Betriebs- oder Verwaltungsrechnung (auch laufende Verwaltung genannt), sondern in erheblichem Umfang auch auf dem Gebiet der Vermögens- oder Vermögensbestandrechnung (Stammgutsrechnung und Rechnungen der Spezial- und Separatfonds). Der Voranschlag aber wird nur für die „laufende Rechnung“ (für das Betriebsvermögen, für die Verwaltungsrechnung) aufgestellt, nicht auch für die Vermögensbestandverwaltung (für das Stammvermögen). Und obschon auf diese praktisch bedeutungsvolle, tatsächlich beobach-

tete Unterscheidung in der Betätigung der staatlichen Finanzverwaltung in den mitgeteilten kantonalen Verfassungsvorschriften nicht ausdrücklich hingewiesen wird (vergl. immerhin Graubündner Verfassung von 1854 Art. 9 u. 12 Abs. 2 und besonders Verfassungen von 1880 u. 1894 Art. 19 Abs. 2), ist sie doch bei der Frage der Begrenzung des Anwendungsgebietes des Finanzreferendums von ausschlaggebender Bedeutung. Auf die die „Vermögensbestandrechnung“ betreffenden Einnahmen und Ausgaben findet das Finanzreferendum keine Anwendung (vergl. z. B. Verh. des Graubündner Grossen Rates vom November 1911 S. 167, 173, vom Oktober 1919 S. 55, 56, vom Januar 1920 S. 159—162); für die Vermögensbestandrechnung gelten im übrigen die speziellen gesetzlichen Vorschriften, wie wir eine solche z. B. in Art. 31 Ziff. 7 der Zürcher Verfassung finden, wonach dem Kantonsrat zukommt „die Sorge für ungeschmälerte Erhaltung des Staatsvermögens und für zweckmässige Äufnung und Verwendung seines Ertrages“, oder in der etwas eigenartig formulierten, nur im Zusammenhang mit dem frühern Recht zu verstehenden Vorschrift der Berner Verfassung von 1893 Art. 26 Ziff. 10:

dem Grossen Rat ist übertragen „die Beschlussfassung über Verminderung des Kapitalvermögens; zur Gültigkeit eines solchen Beschlusses ist die Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Mitglieder des Grossen Rates erforderlich“, vergl. Verfassung 1846 Art. 27 Ziff. III, oder in Art. 6 des Reglements für die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates von Graubünden vom 25. Mai 1895 u. a. m.

Wohl manche Diskussion über die Tragweite und Anwendbarkeit des Art. 2 Ziff. 6 der Graubündner Verfassung und der entsprechenden Vorschriften anderer Kantone hätte vermieden werden können und kann in Zukunft vermieden werden, wenn man sich dessen von vorneherein bewusst gewesen wäre und bewusst bleibt, dass das sog. Finanzreferendum über neue Ausgaben

sich auf die Betriebs- und Verwaltungsrechnung, nicht aber auf die Vermögensbestandrechnung bezieht. Werden hierauf bezügliche Massnahmen und Beschlüsse des Grossen Rates der Volksabstimmung unterbreitet, so geschieht solches in Graubünden auf Grund der Ziffer 7 des Art. 2 der Verfassung, nicht aber auf Grund der Ziffer 6 dieses Artikels.

In diesem Zusammenhang sei verwiesen auf folgende Sätze, die das Bundesgericht i. S. Dürrenmatt und Kons. gegen Bern am 9. November 1899 a. a. O. S. 472 ausgesprochen hat, und die wie für das Berner Recht auch für das Recht des Kantons Graubünden und für das Recht anderer Kantone ihren Wert haben.

„Als eine Ausgabe wird dem Wesen der Sache nach in der privaten und staatlichen Finanzwirtschaft die Verwendung vorhandenen Vermögens nicht betrachtet, wenn und soweit infolge der Verwendung einfach ein neuer gleichartiger Wert an Stelle eines bisher vorhandenen tritt.“

„Nicht in den Voranschlag gehören vor allem aus die Veränderungen im Bestande des Staatsvermögens.“

Zu den dem Finanzreferendum unterliegenden Ausgaben sind „nur diejenigen Finanzgeschäfte des Staates zu rechnen, welche als solche den jährlichen Voranschlag über die laufende Verwaltung belasten und daher geeignet sind, indirekt auf die Steueranlage (Steuerfuss) einen Einfluss auszuüben“; nicht als eine solche Ausgabe ist aber z. B. anzusehen „die Beschlussfassung über die Verwendung des Erlöses einer verkauften Domäne zur Erstellung eines Neubaus, der an die Stelle der alten Domäne treten soll.“

