



University of Zurich
Zurich Open Repository and Archive

Winterthurerstr. 190
CH-8057 Zurich
<http://www.zora.uzh.ch>

Year: 2008

Finanzrecht

Uhlmann, F

Uhlmann, F (2008). Finanzrecht. In: Buser, D. Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt. Basel, Switzerland, 523-558.

Postprint available at:
<http://www.zora.uzh.ch>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich.
<http://www.zora.uzh.ch>

Originally published at:
Buser, D 2008. Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt. Basel, Switzerland, 523-558.

FINANZRECHT

FINANZRECHT	1
LITERATURVEZTEICHNIS	2
MATERIALIEN	3
I. FINANZVERFASSUNG UND FINANZRECHT	4
1. Finanzverfassung	4
2. Finanzrecht	5
II. FINANZPLANUNG UND FINANZHAUSHALT	6
1. Finanzplanung	6
A) FINANZPLANUNG UND FINANZPLAN	6
B) VORPRÜFUNG DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN	7
C) BUDGET	8
2. Finanzhaushalt	9
A) BEGRIFF	9
B) MATERIELLE PRINZIPIEN DER HAUSHALTSFÜHRUNG	9
C) SCHULDENBREMSE	12
D) RECHNUNGSFÜHRUNG	14
E) FINANZKONTROLLE	15
III. MITTELBESCHAFFUNG	16
1. Formen der Mittelbeschaffung	16
2. Steuer- und Abgaberecht	18
A) VERFASSUNGSRECHT	18
B) GESETZESRECHT	19
IV. MITTELVERWENDUNG	20
1. Verwaltungs- und Finanzvermögen	20
2. Rechtliche Voraussetzungen	21
A) LEGALITÄTSPRINZIP	21
B) SPEZIALGESETZE, NAMENTLICH SUBVENTIONS- UND BESCHAFFUNGSGESETZ	23
3. Ausgabenreferendum	25
A) GRUNDLAGEN UND ÜBERBLICK	25
B) NEUE UND GEBUNDENE AUSGABEN	26
C) EINMALIGE UND WIEDERKEHRENDE AUSGABEN	27
D) BETEILIGUNGEN UND GRUNDSTÜCKE	28

4.	Ausgaben- und Vollzugskompetenzen	30
	A) BEGRIFFE	30
	B) KOMPETENZEN VON PARLAMENT UND REGIERUNG	30
	C) NACHTRAGSKREDITE, KREDITÜBERSCHREITUNG UND DRINGLICHE AUSGABEN	32
	D) GLOBALKREDITE	34
5.	Verwaltung Finanzvermögen	35
V.	FINANZRECHT DER GEMEINDEN	36
	1. Finanzautonomie und Finanzausgleich	36
	2. Kommunale Grundlagen	37

LITERATURVERZEICHNIS: AUER ANDREAS/ MALINVERNI GIORGIO/ HOTTELLIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, 2 Bde., Bern 2006 (insbesondere Bd. I, 421 ff.); BUSER DENISE, *Streiflichter auf die Baselstädtische Kantonsverfassung und neuere Totalrevisionen*, BJM 2006, 173 ff.; ESCHER FELIX, *Finanzrecht*, in: Eichenberger Kurt et al. (Hrsg.), *Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt*, Basel 1984, 453 ff.; HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2006; HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000; JAAG TOBIAS / MÜLLER GEORG / TSCHANNEN PIERRE, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 6. Aufl., Basel 2006; JENNY KURT, *Mittelbeschaffung als öffentliche Aufgabe am Beispiel des Stadtstaates Basel*, in: Müller Georg et al., *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel 1982, 719 ff.; KOLLER HEINRICH, *Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung*, Diss., Basel 1983; REICH MARKUS, *Grundzüge der föderalistischen Finanzverfassung*, in: Thürer Daniel et al. (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, 1199 ff.; REICH MARKUS / PIPPIG ANNA, *Die Finanzverfassung*, in: Dähler Thomas et al., *Materialien zur Zürcher Verfassungsreform*, Bd. 3, *Staatsaufbau und Finanzordnung*, Zürich 2000, 47 ff.; RHINOW RENÉ, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel 2003; RHINOW RENÉ / SCHMID GERHARD / BIAGGINI GIOVANNI, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Basel 1998 (insbesondere 248 ff.); SAMELI KATHARINA, *Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums*, ZBl 94 (1993) 49 ff.; VALLENDER KLAUS A., *Finanzhaushaltsrecht (Bund – Kantone – Gemeinden)*, Bern 1983; VALLENDER KLAUS A. / HETTICH PETER / LEHNE JENS, *Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung*, 4. Aufl., Bern 2006.

MATERIALIEN: Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 24. November 2004, BBl 2005, 5 ff.; Finanzkommission des Grossen Rates, Bericht vom 11. November 2005 zum Ratschlag betreffend Einführung einer Schuldenbremse vom 4. Februar 2003; Regierungsrat, Budget 2007 (undatiert); Regierungsrat, Politikplan 2007–2010, Das Planungs- und Steuerungsinstrument des Regierungsrates mit Bilanz 2005/2006 vom 5. September 2006, Basel 2006, abrufbar unter: <http://www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2007-2010.pdf>, abgerufen am 16. März 2007; Regierungsrat, Ratschlag A betreffend Erlass eines Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FiLaG) sowie Beantwortung des Anzugs Dr. Christine Kaufmann und Consorten betreffend körperschaftsdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt vom 19. Dezember 2006; Regierungsrat, Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995; Regierungsrat, Ratschlag Nr. 9220 betreffend Einführung einer Schuldenbremse vom 4. Februar 2003; Regierungsrat, Ratschlag Nr. 9234 betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes und Beantwortung der Motion Giovannone und Consorten betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. April 2003; Regierungsrat, Richtlinien zum § 55 Finanzhaushaltsgesetz (FHG), August 2004 (unveröffentlicht); Verfassungsrat, Kommission Finanzverfassung, Abschnitt Finanzordnung insgesamt und insbesondere zur Einführung einer Schuldenbremse, 2. Zwischenbericht vom 26. September 2001 (Nr. 502); Verfassungsrat, Kommission Finanzverfassung, Einführung einer Schuldenbremse, 2. Zwischenbericht, undatiert (Nr. 503), inkl. Tabelle; Verfassungsrat, Kommission Finanzverfassung, Einführung einer Schuldenbremse, 3. Zwischenbericht, Bericht der Kommissionsmehrheit vom 4. November 2002 (Nr. 504); Verfassungsrat, Kommission Finanzverfassung, Einführung einer Schuldenbremse, 3. Zwischenbericht, Bericht der Kommissionsminderheit vom 4. November 2002 (Nr. 505); Verfassungsrat, Kommission Finanzverfassung, Ziel eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes, 1. Zwischenbericht vom 13. Februar 2001 (Nr. 501); Verfassungsrat, Redaktionskommission, Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003 (Beilage zum Bericht Nr. 801); Verfassungsrat, Redaktionskommission, Erster Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003; redaktionelle Änderungen und materielle Varianten, erläuternder Bericht zur Synopse (Nr. 803.1); Verfassungsrat, Redaktionskommission, Kommentar zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003 (ohne Nr.).

I. FINANZVERFASSUNG UND FINANZRECHT

1. Finanzverfassung

Unter Finanzverfassung sind diejenigen Verfassungsnormen zu verstehen, welche die Grundlagen für die *gesamte staatliche Mittelbeschaffung und –verwendung* regeln.¹ Die Normen der Finanzverfassung haben *dienenden Charakter*, indem sie staatliches Handeln alimentieren.²

Die basel-städtische Kantonsverfassung enthält unter dem Titel "Finanzordnung" Bestimmungen über den Finanzhaushalt und die Finanzplanung (§ 119 KV), darunter die Regelung der Schuldenbremse (§ 120 KV), Bestimmungen über die Mittelbeschaffung (§§ 121-123 KV), namentlich über das kantonale Steuerrecht (§§ 122-123 KV), eine Bestimmung über die Mittelverwendung (§ 124 KV) sowie eine Bestimmung über die Finanzkontrolle (§ 125 KV). Dieser Aufbau weist gewisse Ähnlichkeiten zur Regelung auf Bundesebene (Art. 126-135 BV) auf, bildet aber traditionell einen typisch eigenständigen Bereich des kantonalen Rechts.³

Neben diesen Bestimmungen sind auf Verfassungsstufe insbesondere § 52 Abs. 1 lit. b u. Abs. 2 lit. c u. d KV (Ausgabenreferendum), § 88 (Finanzbeschlüsse des Grossen Rates)⁴ und § 107 KV (Finanzbeschlüsse der Regierung) zu nennen, worin das Zusammenwirken von Volk, Parlament und Regierung im Bereich der kantonalen Ausgaben festgelegt ist.⁵ § 83 Abs. 2 lit. b KV präzisiert den Gesetzesbegriff im Bereich des Abgaberechts.⁶ Unter der Überschrift "Gemeindeautonomie" befassen sich nicht weniger als drei von fünf Paragraphen mit finanzrechtlichen Themen (§§ 61-63)⁷, was die Bedeutung der Finanzordnung für den Handlungsspielraum eines Gemeinwesens plastisch zum Ausdruck bringt.

¹ Zum Begriff der Finanzverfassung vgl. RHINOW, N. 2925; REICH / PIPPIG, 48 f.; ausführlich KLAUS ULSENHEIMER, Untersuchungen zum Begriff "Finanzverfassung", Diss., Stuttgart 1969, 3 ff.

² REICH, N. 1. Vgl. aus historischer Sicht JENNY, 720 ff.

³ Die stärksten Einflüsse des Bundesrechts finden sich im Bereich der Besteuerung (vgl. dazu unten III./2./a).

⁴ Bezüglich § 88 Abs. 2 KV ist die Übergangsbestimmung in § 149 KV zu beachten.

⁵ Vgl. unten IV./4./b.

⁶ Vgl. unten II./2./b.

⁷ Vgl. unten V./1.

2. Finanzrecht

Der Begriff des Finanzrechts umfasst wie auf Verfassungsstufe diejenigen Normen, welche die staatliche Mittelbeschaffung und –verwendung regeln. Das Schwergewicht liegt aber traditionellerweise auf den Bestimmungen über die Mittelverwendung⁸, währenddem die Mittelbeschaffung, namentlich das Steuerrecht, weitgehend selbständigen Charakter aufweist.

Der Begriff des Finanzrechts (oder der Finanzpolitik) bildet nicht eine beliebig weite Klammer, um darin verschiedenste politische Anliegen aufzunehmen. Der Grundsatz der Einheit der Materie bliebe sonst ohne Wirkung, da die meisten staatlichen Massnahmen Einnahmen oder Ausgaben des Staates generieren. In seiner jüngeren Rechtsprechung hat es das Bundesgericht etwa als unzulässig erachtet, die Verteilung des Nationalbankgoldes und eine Revision des kantonalen Steuergesetzes als einheitliche finanzpolitische Vorlage zu präsentieren.⁹

Bei den finanzrechtlichen Grundlagen steht im Kanton Basel-Stadt das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 16. April 1997¹⁰ mit dazugehöriger Verordnung vom 2. November 1999¹¹ im Vordergrund. Darin finden sich einerseits die Grundlagen staatlicher Ausgabentätigkeit, aber auch etwa Regelungen über das Rechnungswesen (§§ 8 ff. FHG) oder über die Verwaltung des Finanzvermögens

⁸ Vgl. ESCHER, 454.

⁹ Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006, E. 3.5, betreffend Kanton Appenzell A.Rh.: "Unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie lässt sich die im Nationalbankgold-Gesetz mitenthaltene Revision des kantonalen Steuergesetzes nicht leicht in den Rahmen der Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (gemäss dem Titel des Gesetzes) einordnen. ... Während die Folgen der einmaligen Ausrichtung von Erlösen der Nationalbank unmittelbar absehbar sind, können die Auswirkungen der Steuergesetzrevision nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden. Damit liegen die Ausrichtung der Erlöse der Nationalbank und die Steuergesetzrevision auf sehr unterschiedlichen Ebenen. Die beiden Teile bilden nicht schon allein deswegen eine Einheit, weil sich das Nationalbankgold-Gesetz, wie Regierungs- und Kantonsrat vorbringen, als einheitliche (finanz-)politische Angelegenheit mit unterschiedlichen Massnahmen verstehen lässt."

¹⁰ SG 610.100. Mit diesem Gesetz wurden folgende Bestimmungen früherer Erlasse aufgehoben (vgl. Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltsgesetz] vom 2. Mai 1995, 8 f.); Gesetz betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 9. April 1908 (§§ 4-4f vom 13. Mai 1954); Gesetz betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zum Kauf von Liegenschaften mit nachfolgender Weiterveräusserung vom 8. April 1976; Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum vom 29. Juni 1978; Gesetz betreffend Ausgaben- und Vollzugskompetenzen vom 29. Juni 1978; Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereiche des Finanzvermögens vom 29. Juni 1978; Verordnung über die Finanzkontrolle Basel-Stadt vom 29. April 1969.

¹¹ Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 2. November 1999 (SG 610.110).

(§§ 38 ff. FHG). Das Finanzhaushaltsgesetz ist am 7. Dezember 2005 im Hinblick auf das Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung revidiert worden, wobei in erster Linie der neuen Verfassungsbestimmung über die Schuldenbremse (§ 120 KV) Rechnung getragen werden musste.

Die Finanzkontrolle sowie allgemeine Grundsätze der Subventionserteilung sind je in einem eigenen Gesetz geregelt worden.¹² Einen eigenständigen Regelungsbereich bildet auch das gesamte Steuer- und Abgaberecht im Kanton.¹³

II. FINANZPLANUNG UND FINANZHAUSHALT

1. Finanzplanung

a) Finanzplanung und Finanzplan

Die Finanzplanung "dient der methodischen Vorbereitung politischer Entscheidungen und der Integration von Aufgabenordnung und Finanzordnung (gegenseitige Abstimmung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen)"¹⁴. Gemäss kantonalem Verfassungsrecht sind Kanton und Gemeinden zu einer umfassenden Finanzplanung aufgerufen (§ 119 Abs. 2 KV). Dazu gehört, dass vor Übernahme einer neuen staatliche Aufgabe deren finanzielle Folgen zu ermitteln sind (§ 119 Abs. 4 KV).¹⁵ Praktisch bedeutsam sind insbesondere die Vorprüfung der finanziellen Auswirkungen (§ 55 FHG)¹⁶ und das Budget¹⁷.

¹² Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 17. September 2003 (SG 610.200); Subventionsgesetz (SuG) vom 18. Oktober 1984 (SG 610.500).

¹³ SG 640 - SG 660.

¹⁴ JAAG / MÜLLER / TSCHANNEN, 39.

¹⁵ In früheren Fassungen war noch vorgesehen, dass alle Aufgaben, also auch die bestehenden, periodisch auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu prüfen sind (vgl. etwa Redaktionskommission, Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003, 74). Diese Bestimmung ist heute Teil einer umfassenderen Überprüfung der Staatsaufgaben in § 16 KV.

Bereits in der heute geltenden FHV ist in § 26 vorgesehen, dass Erlasse auf ihre finanziellen Folgen geprüft werden. Zuständig für die Prüfung ist das Finanzdepartement.

¹⁶ Vgl. unten II./1./b.

¹⁷ Vgl. unten II./1./c.

Die Finanzplanung wird zu Recht als "unentbehrliches Instrument der Haushaltspolitik" bezeichnet¹⁸. Weil die begrenzten staatlichen Ressourcen zur Festsetzung von Prioritäten (und demgemäss auch von Posterioritäten) bei der staatlichen Aufgabenerfüllung zwingen, ist mit dem Finanzplan eine Aussage nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern über die gesamte Staatstätigkeit gemacht. In diesem Sinne erscheint es folgerichtig, dass der Kanton seine Finanzplanung in einen weiteren politischen Rahmen gestellt hat und von einer eigentlichen "Politikplanung"¹⁹ spricht, als deren Teilgehalt Finanz-²⁰ und Investitionsplan²¹ erscheinen.

Für die Erstellung des Finanzplanes ist der Regierungsrat zuständig (§ 107 Abs. 1 KV und § 18 Abs. 1 FHG). Der Finanzplan wird wie das Budget jährlich erstellt, allerdings mit einem Planungshorizont von vier Jahren. Er dient der *mittelfristigen Planung* des Finanzhaushalts. Er enthält insbesondere *Schätzungen* über die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben und über den voraussichtlichen Finanzbedarf (§ 18 Abs. 2 FHG).

Die Finanzplanung ist ein Führungsinstrument der Regierung. Der Grosse Rat nimmt davon lediglich Kenntnis (§ 18 Abs. 3 FHG).²²

b) Vorprüfung der finanziellen Auswirkungen

§ 55 FHG sieht die "Vorprüfung von Erlassen mit finanziellen Auswirkungen" vor. Der Begriff des "Erlasses" ist dabei in einem weiten Sinne zu verstehen. Erfasst sind nicht nur "Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat" (§ 55 Abs. 1 FHG), sondern im Wesentlichen sämtliche "Berichte an den Regierungsrat, welche finanzielle

¹⁸ ESCHER, 474, mit Verweis auf KOLLER, 271; vgl. auch REICH / PIPPIG, 71 f.

¹⁹ Politikplan 2007–2010, Das Planungs- und Steuerungsinstrument des Regierungsrates (mit Bilanz 2005/2006) vom 5. September 2006, Basel 2006. Der Politikplan definiert sich selbst wie folgt (Politikplan 2007-2010, 135): "Der Politikplan ist das zentrale, mittelfristig über vier Jahre ausgelegte Planungsinstrument des Regierungsrats und weist neben Finanzplan und Angaben zur Ausgangslage und Schwerpunkten in Aufgaben- und Ressourcensektoren das staatliche und staatlich finanzierte Handeln und seine Kosten aus." Vgl. auf gesetzlicher Ebene § 3 Abs. 1 lit. c u. § 3a OG, § 35 GO.

²⁰ Politikplan 2007-2010, 97 ff.

²¹ Politikplan 2007-2010, 107 f.

²² Der Anteil der Legislative an der staatlichen Planung ist aber tendenziell im Zunehmen begriffen (vgl. nur § 86 KV; **in diesem Buch ???**). Dies ändert aber nichts daran, dass der Regierungsrat die oberste leitende (und vollziehende) Behörde des Kantons bleibt (§ 101 Abs. 1 KV).

Folgen auslösen können" (§ 26 Abs. 1 FHV). Auch Vorlagen, welche Einnahmen betreffen, unterliegen der Vorprüfung.²³

Die Prüfung erstreckt sich auf die wesentlichen materiellen Grundsätze der Haushaltsführung (§ 55 Abs. 2 FHG)²⁴ sowie auf die Einhaltung der Kompetenzordnung.²⁵ Die Prüfung soll sicherstellen, dass Regierungsrat und Grosse Rat "Vorlagen unterbreitet werden, die alle finanziellen und wirtschaftlichen Belange enthalten, abhandeln und offen ausweisen"²⁶.

Zuständig für die Abschätzung der finanziellen Folgen ist das zuständige Departement (§ 55 Abs. 1 FHG). Das Finanzdepartement prüft in der Regel innert eines Monats das fertige Geschäft, ohne dass sich dadurch die Verantwortung verschieben würde.²⁷

c) Budget

Das Budget – teilweise wird auch vom "Voranschlag" gesprochen – ist eine Auflistung der "geschätzten Einnahmen und Erträge sowie die voraussehbaren Ausgaben und Aufwendungen mit spezieller Zweckbeziehung" (§ 19 Abs. 1 FHG). Es dient einerseits der kurzfristigen Finanzplanung, andererseits werden mit der Verabschiedung gewisse Ausgaben bewilligt.²⁸ Seine genaue Rechtsnatur ist umstritten.²⁹

Das Budget wird vom Regierungsrat zu Händen des Grossen Rates verabschiedet (§ 107 Abs. 1 KV). Es muss spätestens am 1. Oktober des Vorjahres im Besitz des Präsidiums der Finanzkommission sein (§ 36 Abs. 1 GO). Die Finanzkommission verfasst zum Budget einen Bericht und stellt Antrag. Die Budgetsitzung des Grossen Rates findet im Dezember statt (§ 36 Abs. 1 GO).

²³ Richtlinien zum § 55 Finanzhaushaltsgesetz, 4. Für Gebühren ist in § 8 Verordnung zum Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 20. Juni 1972 (SG 153.810) die Mitwirkung des Finanzdepartements ausdrücklich vorgesehen.

²⁴ Zu diesen Grundsätzen vgl. unten II./2./b.

²⁵ Richtlinien zum § 55 Finanzhaushaltsgesetz, 2.

²⁶ Richtlinien zum § 55 Finanzhaushaltsgesetz, 4.

²⁷ Zu den Einzelheiten vgl. Richtlinien zum § 55 Finanzhaushaltsgesetz, 5 ff.

²⁸ Vgl. etwa § 21 Abs. 2 u. § 22 Abs. 1 FHG; zu den Ausgabe- und Vollzugskompetenzen von Parlament und Regierung vgl. unten IV./4./b. Für AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, N. 1224, steht dieser zweite Gesichtspunkt im Vordergrund.

²⁹ Vgl. VALLENDER, 52 ff.; ESCHER, 475; JAAG / MÜLLER / TSCHANNEN, S. 42; RHINOW / SCHMID / BIAGGINI, § 13, N. 44, jeweils m.w.H.

An dieser Sitzung wird über die Anträge der Finanzkommission sowie über Anträge von Mitgliedern des Grossen Rates befunden, über letztere allerdings nur, wenn sie zu einer "Verbesserung des Voranschlages" führen (§ 36 Abs. 2 GO). Für eine Verminderung der Einnahmen oder eine Erhöhung der Ausgaben steht das sog. Budgetpostulat zur Verfügung, über welches der Grosse Rat an der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung zu entscheiden hat (§ 49 Abs. 1 und 2 GO)³⁰. Möglich ist auch, mit einem sog. Vorgezogenen Budgetpostulat auf das nächste Budget Einfluss zu nehmen (§ 50 GO).

Die Genehmigung des Budgets sowie weitere Budgetbeschlüsse sind dem Referendum ausdrücklich entzogen (§ 52 Abs. 2 lit. c KV). Genehmigt der Grosse Rat das Budget nicht oder nicht rechtzeitig, kann der der Regierungsrat die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen (§ 19 Abs. 5 FHG).

Mit dem Budget 2007 haben verschiedene Änderungen in der Darstellung stattgefunden. So werden dem Grossen Rat unter anderem inhaltliche Informationen und Kennzahlen zur Verfügung gestellt, welche eine bessere Interpretation der Finanzzahlen erlauben sollen. Überdies sollen Informations- und Beschlusselemente möglichst auseinander gehalten werden.³¹

2. Finanzhaushalt

a) Begriff

Der Finanzhaushalt eines Gemeinwesens umfasst die Gesamtheit seiner Einnahmen und Ausgaben sowie sein Vermögen und seine Schulden. Er wird in der Staatsrechnung abgebildet, welche mit der Bilanz und Erfolgsrechnung eines privaten Unternehmens verglichen werden kann.³²

b) Materielle Prinzipien der Haushaltsführung

Gemäss § 119 Abs. 1 KV ist der Finanzhaushalt des Kantons (und der Gemeinden) "sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen und auf die

³⁰ Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass das Budgetpostulat ein "hürdenreiches Verfahren" zu durchlaufen hat (ESCHER, 477). Wird es letztlich doch angenommen, ist es mit einem Nachtragskredit vergleichbar (vgl. dazu unten IV./4./c).

³¹ Für Einzelheiten vgl. Budget 2007, Kapitel 1, 2.

³² Vgl. RHINOW, N. 2930.

Bedürfnisse der Volkswirtschaft auszurichten". Mittelfristig soll er im Gleichgewicht gehalten werden (§ 119 Abs. 1 Satz 2 KV). Grundsätze der Haushaltsführung finden sich auch in den §§ 2 ff. FHG.

Einleuchtend ist zunächst, dass der Finanzhaushalt des Kantons *sparsam* zu führen ist. Unnötige Ausgaben sind zu vermeiden und staatliche Aufgaben sind möglichst kostengünstig zu erfüllen. Mit den vorhandenen Mitteln soll ein Maximum der zu erfüllenden Staatsaufgaben erreicht werden. Es geht um die Beachtung des *ökonomischen Prinzips*.³³ Diesem Zweck dient auch das Gesetz über öffentliche Beschaffungen (Beschaffungsgesetz) vom 20. Mai 1999.³⁴

Der Haushalt ist auch "*wirtschaftlich*" zu führen. Es erscheint fraglich, ob dieser Begriff eigenständige Bedeutung hat. Der Begriff wird zumeist zusammen mit dem Begriff der Sparsamkeit genannt, so etwa in § 2 FHG. Will man den Begriffen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eigenständige Bedeutung zumessen, so liegt nahe, unter Sparsamkeit die Frage zu verstehen, ob überhaupt eine staatliche Aufgabe erfüllt werden soll, während der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei gegebener Aufgabe die wirtschaftlich günstigste Lösung verlangt³⁵.

Der Finanzhaushalt ist *konjunkturgerecht* zu führen. Dieses Anliegen findet sich bereits auf Stufe der Bundesverfassung (Art. 100 Abs. 4 BV).³⁶ Angestrebt wird ein *antizyklisches Verhalten* des Staates, d.h. die öffentliche Hand soll mittels ihrer Finanzpolitik die Konjunkturzyklen glätten helfen. Ob ihr dies allerdings jemals gelingt, ist umstritten.³⁷

Der Finanzhaushalt ist *verursachergerecht* zu führen. Das Prinzip der Verursachergerechtigkeit besagt, dass die Nutzniesserinnen und Nutzniesser besonderer Vorteile oder

³³ Vgl. dazu VALLENDER, 39 f.

³⁴ SG 914.100. Vgl. § 1 lit. c Beschaffungsgesetz, wonach dieses Gesetz "den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern" will. Vgl. dazu IV./2./b.

³⁵ Vgl. § 5 f. FHG; Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 2. Mai 1995, 41; KOLLER, 79; REICH / PIPPIG, 76 f. m.w.H.

³⁶ Art. 100 Abs. 4 BV: "Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage."

³⁷ Vgl. zur Thematik etwa RHINOW / SCHMID / BIAGGINI, § 26, N. 27 ff.; VALLENDER / HETTICH / LEHNE, § 23, N. 31.

Leistungen die zumutbaren Kosten zu tragen haben.³⁸ Das Prinzip ist insbesondere im Zusammenhang mit dem Gebührenrecht von Bedeutung.³⁹

Der Finanzhaushalt ist auch auf die "Bedürfnisse der Volkswirtschaft" auszurichten. Was damit gemeint ist, erscheint nicht ganz klar. Angesprochen ist mutmasslich die Volkswirtschaft des Kantons. Bei den staatlichen Ausgaben ist deren Bevorzugung aber wohl nur noch in Ausnahmefällen zulässig.⁴⁰ Dagegen ist es natürlich möglich, bei der staatlichen Mittelherhebung und bei der Prioritätensetzung staatlicher Aufgaben die Interessen der Wirtschaft zu berücksichtigen.

Bei den Grundsätzen staatlicher Haushaltsführung wird gemeinhin auch der Grundsatz der *Dringlichkeit* genannt, so ausdrücklich in § 2 FHG. Der Grundsatz besagt, dass bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben immer auch eine Auswahl zu treffen ist.⁴¹ Er gehört in den Bereich der *Finanzplanung*⁴², wobei der Grundsatz auch in Zusammenhang mit dem Begriff der Sparsamkeit gebracht werden kann.⁴³ Ebenfalls in den Bereich der Finanzplanung gehört die Ermittlung der finanziellen Folgen einer neuen staatlichen Aufgabe (§ 119 Abs. 4 KV).

Zu den Grundsätzen der Haushaltsführung gehört – wie für jedes staatliche Handeln (Art. 5 Abs. 1 BV) – der Grundsatz der Gesetzmässigkeit.⁴⁴ Diese Bestimmung hat bei der Mittelverwendung (§ 124 KV) sowie bei der Mittelbeschaffung durch Steuern (§ 122

³⁸ Vgl. § 7 FHG; VALLENDER, 40; REICH / PIPPIG, 78.

³⁹ Vgl. dazu unten III./2./b.

⁴⁰ Vgl. Art. 94 u. Art. 95 BV; Art. 5 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM) vom 6. Oktober 1995 (SR 943.02); Art. 1 Abs. 2 lit. b u. Art. 9 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 25. November 1994 (SG 914.500); § 1 lit. d u. § 10 Gesetz über öffentliche Beschaffungen (Beschaffungsgesetz) vom 20. Mai 1999 (SG 914.100); Art. III des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (SR 0.632.231.422); GIOVANNI BIAGGINI / GEORG MÜLLER / PAUL RICHLI / ULRICH ZIMMERLI, *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*, 4. Aufl., Basel 2005, 37; RHINOW / SCHMID / BIAGGINI, § 19, N. 55 ff.; VALLENDER / HETTICH / LEHNE, § 14, N. 41 f., N. 64 ff.

⁴¹ Vgl. VALLENDER, 39; KOLLER, 78, spricht von „Handeln nach Prioritäten“. Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 41.

⁴² Vgl. dazu oben II./1.

⁴³ Vgl. § 5 FHG.

⁴⁴ Vgl. VALLENDER, 36 ff.; KOLLER, 77 f.

Abs. 2 KV) ausdrücklich Erwähnung im Verfassungstext gefunden. Darauf ist zurückzukommen.⁴⁵

Der Finanzhaushalt soll "mittelfristig" im Gleichgewicht gehalten werden (§ 119 Abs. 1 Satz 2 KV). Unter "mittelfristig" ist wie bei der Finanzplanung ein Zeitraum von ca. vier bis sechs Jahren zu verstehen.⁴⁶ Da sich solche verfassungsrechtliche Zielsetzungen ohne flankierende Massnahmen als wenig durchsetzungsfähig erwiesen haben⁴⁷, sieht § 120 KV eine Schuldenbremse vor.⁴⁸

c) **Schuldenbremse**

Die Schuldenbremse (§ 120 KV) ist sicher die mit Abstand am ausführlichsten diskutierte Bestimmung der neuen Finanzverfassung.⁴⁹ Praktisch zeitgleich war der Grosse Rat mit der Einführung der Schuldenbremse auf Gesetzesstufe befasst.⁵⁰ Über die neue Kantonsverfassung wurde am 30. Oktober 2005 abgestimmt; bereits am 7. Dezember 2005 beschloss der Grosse Rat die notwendigen Änderungen im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz.⁵¹

Ziel der Schuldenbremse ist die Stabilisierung des Finanzhaushalts mittels klarer und verbindlicher Vorgaben. Basel-Stadt hat sich dabei für ein Modell entschieden, bei welchem die Verschuldung *im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* des Kantons einen bestimmten Wert nicht überschreitet (§ 120 Abs. 1 KV).⁵²

⁴⁵ Vgl. unten III./2./a; IV./2./a.

⁴⁶ Vgl. oben II./1. In der Kommission Finanzverfassung war von "Konjunkturzyklen von 4/5/10 Jahren" die Rede (Protokoll der Sitzung vom 11. September 2001, 2). Zur Rechtslage im Kanton Zürich vgl. REICH / PIPPIG, 76, wo als mittelfristig ein Zeitraum von 8 Jahren gilt.

⁴⁷ Für den Bund vor Einführung der Schuldenbremse vgl. nur RHINOW / SCHMID / BIAGGINI, § 13, N. 51 ff.

⁴⁸ Vgl. nachfolgend II./2./c.

⁴⁹ Vgl. die Wortprotokolle Nr. 28 und 36 zu den Sitzungen des Verfassungsrates vom 17./18. Juni 2003, 60 ff. und 18. Januar 2005, 37 ff.: Diskutiert wurde v.a. die Frage der Notwendigkeit der Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung. Die Gegner hielten eine Schuldenbremse für nicht „verfassungswürdig“. Ausserdem befürchteten sie eine gewisse Immobilität des Staates gegen neue Ausgaben.

⁵⁰ Vgl. Ratschlag Nr. 9220 betreffend Einführung einer Schuldenbremse vom 4. Februar 2003; Finanzkommission des Grossen Rates, Bericht vom 11. November 2005 zum Ratschlag betreffend Einführung einer Schuldenbremse vom 4. Februar 2003.

⁵¹ Beschluss des Grossen Rates Nr. 05/49/12G vom 7. Dezember 2005 betreffend §§ 4 u. 12 FHG sowie § 24 GO (P030155).

⁵² Mit der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons“ ist das kantonale Volkseinkommen gemeint (Kommission Finanzverfassung, Einführung einer Schuldenbremse, 3. Zwischenbericht, Bericht der

Relevante Zielgrösse ist somit die sog. *Schuldenquote*.⁵³ § 4 Abs. 1 FHG definiert die Schuldenquote als "Nettoschuld des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz"; die Nettoschuld setzt sich ihrerseits zusammen aus dem gesamten Fremdkapital des Kantons (Bruttoschuld) abzüglich vorhandenem Finanzvermögen.⁵⁴ Die Schuldenquote darf nicht mehr als 7.5 % betragen. Wird dieser Wert überschritten, darf das Budget für das Folgejahr "höchstens um die Novemberteuerung des laufenden Jahres" wachsen (§ 4 Abs. 2 FHG). Vorbehalten bleibt ein anders lautender Beschluss des Grossen Rates mit einer Zweidrittelmehrheit (§ 4 Abs. 3 FHG).⁵⁵

Die Wirksamkeit dieses Instruments wird sich in der Praxis zeigen müssen. Der Begriff der "Bremse" ist insofern zutreffend, als die Schulden des Kantons mit Blick auf die Entwicklung des BIP und die Teuerung an sich weiter wachsen können; verhindert wird aber ein ungebremstes Wachstum. Im Gegensatz zum Vorschlag des Regierungsrates ist aber ein eigentlicher Schuldenabbau nicht Ziel der heutigen Regelung.⁵⁶

Wesentlich für die Wirksamkeit erscheint eine wirtschaftlich aussagekräftige Messung der Staatsverschuldung. Diesbezüglich hat der Gesetzgeber bei Einführung der Schuldenbremse zu Recht die Vorgaben hinsichtlich der Bilanzierung präzisiert (§ 12 FHG).

Kommissionsmehrheit vom 4. November 2002 [Nr. 504], 4). Die Schuldenbremse auf eidgenössischer Ebene ist in Art. 126 BV und Art. 13 ff. FHG Bund geregelt, vgl. dazu JAAG / MÜLLER / TSCHANNEN, 46 f.; PETER LOCHER, Finanzordnung des Bundes, in: Daniel Thürer et. al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1222; THOMAS P. STAUFFER, Art. 126 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Lachen 2002, 1283 ff.; VALLENDER / HETTICH / LEHNE, § 23, N. 36 ff.

⁵³ Der Verfassungsgeber hat auf die Verwendung dieses technischen Begriffs bewusst verzichtet, vgl. Kommission Finanzverfassung, Einführung einer Schuldenbremse, 3. Zwischenbericht, Bericht der Kommissionsmehrheit vom 4. November 2002 (Nr. 504), 3; Redaktionskommission, Kommentar zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003 (ohne Nr.), 86.

⁵⁴ Redaktionskommission, Kommentar zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003 (ohne Nr.), 86 Fn. 28.

⁵⁵ Zu den technischen Begriffen der Steuerungsgrösse und des Steuerungsinstrumentariums vgl. Ratschlag Nr. 9220 betreffend Einführung einer Schuldenbremse vom 4. Februar 2003, 22 ff.

⁵⁶ Vgl. ausdrücklich Finanzkommission des Grossen Rates, Bericht vom 11. November 2005 zum Ratschlag betreffend Einführung einer Schuldenbremse vom 4. Februar 2003, 10: "Ausgewogen: Die Schuldenbremse muss dazu führen, dass die Schulden des Kantons ein gewisses Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht übersteigen. Darüber hinaus soll sie aber keine Neigung zu mehr oder weniger Ausgabenwachstum oder zu einer bestimmten Entwicklung der Staatsquote enthalten. Eine Mehrheit der Finanzkommission bemängelt am Ratschlag, dass dieser eine systematische Tendenz der Schuldenquote nach unten aufweist."

d) Rechnungsführung

Gemäss § 119 Abs. 3 KV sind Budget und Staatsrechnung nach den Grundsätzen von "Transparenz und Öffentlichkeit" zu führen. Dazu findet sich in den Materialien der Hinweis, dass diese Bestimmung "in den Aufgabenbereich des Parlamentes falle", dies im Gegensatz zu den Bestimmungen über die kantonale Finanzplanung (§ 119 Abs. 2 KV), wofür der Regierungsrat zuständig sei.⁵⁷ Diese Aussage ist in mehrfacher Hinsicht zu präzisieren.

Zunächst ist klarzustellen, dass Budget und Staatsrechnung nicht in die alleinige Kompetenz des Grossen Rates fallen. Dieser hat zwar über das Budget zu beschliessen und die Staatsrechnung zu genehmigen (§ 88 Abs. 1 lit. b und c KV); die wesentlichen Vorarbeiten sind aber Aufgabe des Regierungsrates, welcher bei der Führung der Staatsrechnung und der Vorbereitung des Budgets ebenfalls an die entsprechenden Grundsätze gebunden ist. Für ein klares und transparentes Budget sowie für eine klare und transparente Staatsrechnung tragen Parlament und Regierung eine gemeinsame Verantwortung.

Weiter ist davon auszugehen, dass die Grundsätze der Öffentlichkeit und der Transparenz nicht auf Budget und Staatsrechnung beschränkt sind, sondern vielmehr *allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze* darstellen. Soweit der Grundsatz der Transparenz Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Aussagekraft meint, ist dies für sämtliche Finanzunterlagen des Kantons zu fordern. Entsprechend muss gemäss § 8 Abs. 1 FHG die Rechnungsführung des Kantons "eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt, das Vermögen und die Schulden" vermitteln. Für den Grundsatz der Transparenz sind die Begriffe "Budget und Staatsrechnung" in § 119 Abs. 3 KV lediglich als *pars pro toto* zu verstehen.⁵⁸

Fraglich kann sein, ob der Grundsatz der Öffentlichkeit in gleich umfassender Weise gilt. Diesbezüglich erscheint es richtig, § 119 Abs. 3 KV in praktische Konkordanz mit § 75 Abs. 2 KV zu setzen, worin das Öffentlichkeitsprinzip für die kantonale Verwaltung festgeschrieben wird. Auch für Finanzunterlagen des Kantons gilt der Grundsatz, dass in

⁵⁷ Vgl. Redaktionskommission, Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003 (Beilage zum Bericht Nr. 801), 74.

⁵⁸ Zum gleichen Resultat führt die Auffassung, den Begriff des Budgets weit zu verstehen, dass damit sämtliche Finanzunterlagen des Kantons gemeint sind, welche die Grundlage für Staatsrechnung und Budget bilden.

diese Einsicht gewährt werden muss, soweit der Einsicht "nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen" (§ 75 Abs. 2 KV).⁵⁹ § 119 Abs. 3 KV dürfte in diesem Sinne keine selbständige, von § 75 Abs. 2 KV abweichende Bedeutung haben.

Auf gesetzlicher Stufe finden sich in §§ 8 ff. FHG und §§ 3 ff. FHV ausführliche Bestimmungen über das Rechnungswesen. Zu erwähnen sind etwa die unlängst geänderten Bewertungsgrundsätze in § 12 FHG.⁶⁰

e) **Finanzkontrolle**

Unter Finanzkontrolle oder Finanzaufsicht ist die "Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung" zu verstehen (§ 12 FKG). Im Vordergrund steht dabei eine formelle Prüfung im Sinne von Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Buchführung.

Im Kanton ist mit der *Institution* der Finanzkontrolle ein von der Verwaltung und anderen staatlichen Instanzen weitgehend unabhängiges Organ geschaffen worden. Diese Unabhängigkeit hat Verfassungsrang (§ 125 Abs. 1 KV; wiederholt in § 1 FKG). Die Finanzkontrolle ist ein gemeinsames Institut von Parlament und Regierung (monistisches Modell).⁶¹ Sie ist organisatorisch dem Büro des Grossen Rates angegliedert (§ 2 Abs. 3 FKG) und für ihre eigenen Ausgaben weitgehend autonom (§ 8 FKG). In ihrer Prüfungsaufgabe ist sie einzig Gesetz und Verfassung verpflichtet (§ 2 Abs. 4 FKG). Einprägsam formuliert § 2 Abs. 5 FKG: "Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen."

⁵⁹ Zu dieser Bestimmung vgl. in diesem Handbuch ???.

⁶⁰ Vgl. Beschluss des Grossen Rates Nr. 05/49/12G vom 7. Dezember 2005 betreffend §§ 4 u. 12 FHG sowie § 24 GO (P030155).

⁶¹ Vgl. dazu PAUL BRÜGGER, Zum Wesensgehalt der Unabhängigkeit oberster Finanzaufsichtsorgane, ZBl 107 (2006) 1 ff., 6. Zur eidgenössischen Finanzkontrolle vgl. JAAG / MÜLLER / TSCHANNEN, 45; RHINOW / SCHMID / BIAGGINI, § 13, N. 46.; Überblick über die Stellung und Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), abrufbar unter http://www.efk.admin.ch/pdf/efk_stellung_d/pdf, abgerufen am 23. März 2007. Allgemein zur Finanzkontrolle vgl. YVO HANGARTNER, Der Rechnungshof – ein neues staatsrechtliches Institut, Bemerkungen aus Anlass der Schaffung einer Cour des comptes im Kanton Genf, ZBl 107 (2006) 453 ff.; KONRAD GRABER, Finanzkontrollen vor neuen Herausforderungen, Finanzaufsicht im Umfeld der Verwaltungsreform, ST 74 (2000) 1261 ff.; ders., Öffentliche Finanzkontrollen im Umbruch, Unabhängige Position erforderlich, ST 75 (2001) 173 ff.

Die Prüfung der politischen Opportunität gehört demgegenüber nicht zu den Kernaufgaben der Finanzkontrolle. Die politische Aufsicht kommt dem Grossen Rat und dessen Kommissionen zu, namentlich der Finanzkommission, welche auch Kontrollaufgaben im Sinne einer Rechtmässigkeitsprüfung übernimmt.⁶² Dabei wird die Finanzkommission (wie auch der Grosse Rat und der Regierungsrat) von der Finanzkontrolle unterstützt (§ 2 Abs. 2 FKG).

III. MITTELBSCHAFFUNG

1. Formen der Mittelbeschaffung

§ 121 KV nennt die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung im Kanton. Genannt werden Steuern und Abgaben⁶³, Vermögenserträge, Leistungen des Bundes und Dritter sowie die Aufnahme von Darlehen und Anleihen. Die Bestimmung dient der Lesbarkeit der Verfassung.⁶⁴ Kompetenzen oder Ansprüche können aus ihr keine abgeleitet werden.

Mit Erträgen des Vermögens des Kantons sind in erster Linie die Erträge des Finanzvermögens gemeint. In Einzelfällen kann aber auch Verwaltungsvermögen zu rein finanziellen Zwecken genutzt werden, sofern dadurch die Zweckerfüllung der entsprechenden öffentlichen Aufgabe nicht tangiert wird. Eine solche Randnutzung von Verwaltungsvermögen entspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit⁶⁵ und kann unter Umständen auch grundrechtlich geboten erscheinen.⁶⁶

⁶² Vgl. etwa § 68 Abs. 2 GO.

⁶³ Vgl. dazu unten III./2.

⁶⁴ Redaktionskommission, Kommentar zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003 (ohne Nr.), 87.

⁶⁵ Vgl. oben II./2./b.

⁶⁶ Zur Randnutzung von Verwaltungsvermögen vgl. MARKUS HEER, Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögens durch Private, Diss., Zürich 2006; GERHARD SCHMID / FELIX UHLMANN, Öffentliche Unternehmen in den Untiefen zwischen Grundrechtsbindung, Gewinnerorientierung und Sachen im Gemeingebrauch, Gutachten über die Zulässigkeit der Exklusivvergabe der Baselland Transport AG (BLT) für das Aufstellen von Zeitungsboxen an Tramhaltestellen im Kanton Basel-Landschaft, ZBl 102 (2001) 337 ff., 341 f.; FELIX UHLMANN, Gewinnerorientiertes Staatshandeln, Diss., Basel 1997, 100 ff.; STEFAN VOGEL, Der Staat als Marktteilnehmer, Diss., Zürich 2000, 63 ff., 249 ff.

Bei Leistungen Dritter ist etwa an die Bezahlung von anderen Kantonen im Rahmen von Konkordaten zu denken.⁶⁷ Für die Leistungen des Bundes sind in erster Linie das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) vom 5. Oktober 1990⁶⁸ sowie die entsprechenden Spezialgesetze massgebend. Gewisse Änderungen entstehen für den Kanton Basel-Stadt durch Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA), bei welchem der Finanzausgleich nur noch in Form zweckfreier Mitteln erfolgen soll.⁶⁹ Finanziell ergeben sich daraus für den Kanton Basel-Stadt nur geringfügige Änderungen.⁷⁰ Hinsichtlich der notwendigen gesetzlichen Änderungen hat der Regierungsrat einen Ratschlag erarbeitet, welcher sich zur Zeit in der Vernehmlassung befindet.⁷¹

Für die Aufnahme von Darlehen und Anleihen bestimmt der Grosse Rat den Rahmen (§ 88 Abs. 1 lit. d KV), der Regierungsrat über die konkreten Modalitäten (§ 107 Abs. 3 KV).⁷²

⁶⁷ Vgl. z.B. Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 15. November 1995 (SG 510.300).

⁶⁸ SuG (SR 616.1).

⁶⁹ Art. 135 BV; Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003, BBl 2003, 6591 ff.; Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2); Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2006, 8341 ff.; Entwurf zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV), abrufbar unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01105/index.html?lang=de>, abgerufen am 23. März 2007; Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002, 2291 ff.; Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 7. September 2005, BBl 2005, 6029 ff.; Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA, BBl 2007, 645 ff. Vgl. dazu GIOVANNI BIAGGINI, Der neue Finanzausgleich in der Schweiz, in: Peter Bussjäger (Hrsg.), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand, Wien 2006, 55 ff.; JAAG / MÜLLER / TSCHANNEN, 57 ff.; KLAUS A. VALLENDER / RENÉ WIEDERKEHR, Art. 135 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Lachen 2002, 1404 ff.

⁷⁰ Politikplan 2007–2010, Das Planungs- und Steuerungsinstrument des Regierungsrates (mit Bilanz 2005/2006) vom 5. September 2006, Basel 2006, 100 f.

⁷¹ Regierungsrat, Ratschlag Umsetzungsbericht betreffend Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und Entwurf zu Änderungen, Vernehmlassungsentwurf vom 9. Januar 2007, abrufbar unter: <http://www.regierungsrat.bs.ch/07-01-09-nfa-ratschlag.pdf>, abgerufen am 26. März 2007.

⁷² Auf gesetzlicher Stufe findet sich in § 54 FHG die Bestimmung, wonach der Grosse Rat nicht nur über die Aufnahme, sondern auch über die *Rückzahlung* von Anleihen zu befinden habe, dies allerdings im Rahmen der "verfassungsmässigen Zuständigkeit". Die Bedeutung dieses (selbstverständlichen) Vorbehalts ist nicht klar und ergibt sich nicht aus den Materialien. Der in § 54 Abs. 3 definierte Begriff der Anleihe (Schulden mit Laufzeit von mehr als 12 Monaten) dürfte auch für den verfassungsrechtlichen Begriff "Fremdmittel" einschlägig sein. Für die Aufnahme von kurzfristigen Verbindlichkeiten zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft des Kantons (Liquiditätsmanagement) ist von der alleinigen Kompetenz des Regierungsrates auszugehen.

Gegen die entsprechenden Beschlüsse besteht ungeachtet der Höhe der Fremdmittel keine Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen (§ 52 Abs. 2 lit. d KV).

2. Steuer- und Abgaberecht

a) Verfassungsrecht

Im Steuer- und Abgaberecht ist das Legalitätsprinzip von besonderer Bedeutung.⁷³ In der Kantonsverfassung findet sich die Regelung, wonach das Gesetz bestimmt, welche Steuern der Kanton und welche Abgaben der Kanton sowie seine Anstalten und Körperschaften erheben können (§ 122 KV). Für Abgaben präzisiert § 83 Abs. 2 lit. b KV, dass im Gesetz der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessung der Abgaben mit Ausnahmen der Gebühren von geringer Höhe festzulegen seien. Diesbezüglich besteht eine geringfügige Abweichung zur Formel des Bundesgerichts, wonach, nebst Subjekt und Objekt der Abgabe, deren Höhe in den Grundzügen (Bemessungsgrundlage) im Gesetz zu regeln ist.⁷⁴ Dass damit aber eine sachliche Differenz zu den bundesrechtlichen Mindestanforderungen geschaffen werden sollte, ist nicht anzunehmen.⁷⁵

Eine gewisse Eigenständigkeit besitzt das kantonale Recht hinsichtlich der Grundsätze der Besteuerung. Während § 123 Abs. 1 KV mit den Grundsätzen der Allgemeinheit, der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im wesentlichen die bundesverfassungsrechtliche Konkretisierung des Gleichheitssatzes festschreibt⁷⁶, findet sich für

⁷³ ERNST BLUMENSTEIN / PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Aufl., Zürich 2002, 13 f.; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2693. Vgl. dazu auch PETER LOCHER, Legalitätsprinzip im Steuerrecht, ASA 60 (1991) 1 ff.; LUKAS WIDMER, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Diss., Zürich 1988.

⁷⁴ BGE 132 I 157 ff., 159 m.w.H. Kanzleigeühren sind vom Erfordernis der Gesetzesform ausgenommen (BGE 130 I 113 ff., 115 f.). Ebenso Abgaben, bei welchen das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip die Funktion des Erfordernisses der Gesetzesform bezüglich Begrenzung der Höhe übernehmen können (vgl. dazu BGE 132 II 371 ff., 374 f.; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2701 ff.).

⁷⁵ Vgl. Redaktionskommission, Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003 (Beilage zum Bericht Nr. 801), 53, wo darauf hingewiesen wird, dass diese Bestimmung "materiell weitgehend dem geltenden Recht" entspreche, "sich aber in der Begrifflichkeit an der aktuellen Staats- und Verwaltungsrechtslehre" orientiere.

⁷⁶ BGE 132 I 153 ff., 154 f.; 126 I 76 ff., 78. KLAUS A. VALLENDER / RENÉ WIEDERKEHR, Art. 127 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Lachen 2002, 1300; Redaktionskommission, Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003 (Beilage zum Bericht Nr. 801), 77. Zu den Besteuerungsgrundsätzen im Allgemeinen vgl. REICH / PIPPIG, 80 ff.; KLAUS A. VALLENDER / RENÉ WIEDERKEHR,

§ 123 Abs. 2 keine bundesrechtliche Entsprechung. Gemäss dieser Bestimmung sind die direkten Steuern so zu bemessen, "dass die wirtschaftlich Schwachen geschont werden, die Selbstvorsorge gefördert wird sowie Leistungswille und Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleiben." Die konkrete Ausgestaltung der direkten Steuern nach dieser Bestimmung ist in erster Linie eine Aufgabe des Gesetzgebers. Dass es sich dabei aber um eine rein programmatische Bestimmung handeln soll⁷⁷, erscheint mit Blick auf Wortlaut und Systematik von § 123 Abs. 2 KV nicht zwingend. Die Bestimmung kann durchaus als Ergänzung zum (justiziablen) Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gelesen werden.

b) Gesetzesrecht

Die Steuern stellen die Haupteinnahmen des Kantons dar.⁷⁸ Im vorliegenden Handbuch werden sie als eigenständiges Teilgebiet behandelt.⁷⁹

Im Abgaberecht ist das Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 von einer gewissen allgemeinen Bedeutung.⁸⁰ Entgegen seinem Titel und der üblichen Unterteilung im Gebührenrecht⁸¹ gilt das Gesetz gemäss § 1 für alle Gebührenarten (Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren, Konzessionsgebühren). In § 3 Abs. 1 findet sich eine Präzisierung zum Kostendeckungsprinzip, wonach eine nach dem Kostendeckungsprinzip berechnete Gebühr "nötigenfalls unter Berücksichtigung des Interesses und Nutzens des Gebührenpflichtigen sowie des öffentlichen Interesses an der Verwaltungshandlung zu erhöhen oder zu ermässigen" ist. Ob eine solche "Erhöhung" über die allgemein zulässige verwaltungsökonomische Pauschalisierung hin bei Verwaltungsgebühren zulässig ist, muss bezweifelt werden⁸²; zumindest erscheint dann der Gebührencharakter fraglich.

Art. 127 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Lachen 2002, 1299 ff.

⁷⁷ Redaktionskommission, Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003 (Beilage zum Bericht Nr. 801), 78.

⁷⁸ Im Budget 2007 machen die Steuererträge rund 57.5% des Gesamtertrages aus. Vgl. aus historischer Perspektive JENNY, 720 ff.

⁷⁹ Vgl. dazu **Mathez, ???**

⁸⁰ SG 153.800.

⁸¹ Vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2624 (Unterteilung der Gebühren in Verwaltungs-, Benutzungs- und Konzessionsgebühren). Hier wird der Begriff "Verwaltungsgebühren" offenbar als Oberbegriff verwendet.

⁸² Vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2637.

Im Gesetz über die Verwaltungsgebühren finden sich im Übrigen auch Regelungen der Kosten und der Parteientschädigung im Verwaltungsrekursverfahren (§ 6 ff.) sowie eine Bestimmung über die unentgeltliche Rechtspflege (§ 11). Systematisch wäre eine Einordnung dieser Bestimmungen in § 41 ff. Organisationsgesetz⁸³ nahe liegender.

IV. MITTELVERWENDUNG

1. Verwaltungs- und Finanzvermögen

Bei der Verwendung (und der Beschaffung) staatlicher Mittel ist wesentlich, ob die Mittel dem *Finanz- oder Verwaltungsvermögen* zuzurechnen sind. Im Rahmen der neuen Kantonsverfassung wurde diskutiert, ob die beiden Begriffe auf Verfassungsebene eingeführt werden sollen, wovon schliesslich aber abgesehen wurde.⁸⁴ Abweichungen von der allgemein verbreiteten Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen sind für den Kanton Basel-Stadt nicht auszumachen, im Gegenteil.⁸⁵

Das Finanzvermögen zeichnet sich dadurch aus, dass es der Erfüllung staatlicher Aufgaben nur mittelbar dient, nämlich durch seinen Vermögenswert oder durch seine Erträge.⁸⁶ Der finanzielle Nutzen steht im Vordergrund. Finanzvermögen kann durch den Staat

⁸³ Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (SG 153.100).

⁸⁴ Vgl. z.B. noch Protokoll Kommission Finanzverfassung vom 11. September 2001, 3. Gemäss Redaktionskommission, Erster Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 15. Oktober 2003; redaktionelle Änderungen und materielle Varianten, erläuternder Bericht zur Synopse (Nr. 803.1), 27, hat die Redaktionskommission auf Hinweis des Justizdepartementes auf die Nennung verzichtet, weil "ohnehin die von Lehre und Praxis entwickelten Zuordnungsgrundsätze" gelten würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Kanton durchaus eine eigene Abgrenzung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen entwickeln dürfte; dazu bestand jedoch kein Anlass, so dass die Redaktionskommission m.E. zu Recht auf die Aufnahme in die Kantonsverfassung verzichtet hat.

⁸⁵ Vgl. dazu schon BGE 89 I 37 ff., 43, mit Bezug auf den Kanton Basel-Stadt: "Das Finanzvermögen umfasst diejenigen Vermögenswerte, welche im Privateigentum des Staates stehen und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur mittelbar mit ihrem Kapitalwert beitragen ... Dem Verwaltungsvermögen dagegen werden Vermögenswerte zugerechnet, die dem Staat unmittelbar, durch ihren Gebrauch als solchen dienen; der Staat benötigt diese Art von Vermögenswerten nicht wegen ihres Kapitalwertes, sondern wegen ihres Gebrauchswertes; es handelt sich um die nicht realisierbaren Aktiven ..." Vgl. auch Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 29, mit Hinweisen auf die alte Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889.

⁸⁶ HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2330 f.

veräussert werden, ohne dass dadurch die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe tangiert wird.

Das basel-städtische Recht unterteilt das Finanzvermögen in Finanzanlagen und frei verfügbare Finanzmittel (§ 38 Abs. 2 FHG). "Als Finanzanlagen gelten realisierbare Vermögenswerte, die für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum erworben werden und der eigentlichen Verwaltungstätigkeit nicht direkt dienen, insbesondere Liegenschaften, Hypotheken, Guthaben und Wertschriften" (§ 39 Abs. 1 FHG). Frei verfügbare Finanzmittel sind "Vermögenswerte, die der Zahlungsbereitschaft während längstens eines Jahres dienen" (§ 40 Abs. 1 FHG). Entscheidend für die Unterteilung in Finanzanlagen und frei verfügbare Finanzmittel ist somit der Anlagehorizont.

Zum Verwaltungsvermögen werden gemeinhin die Werte gezählt, die den Behörden oder einem beschränkten Kreis von Benutzerinnen und Benutzern unmittelbar durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung öffentlicher Aufgaben dienen.⁸⁷ Im Finanzrecht wird der Begriff des Verwaltungsvermögens meist in der Weise weitergehend verstanden, dass er auch die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch⁸⁸ mitumfasst.

Auch das basel-städtische Finanzrecht versteht den Begriff des Verwaltungsvermögens in diesem weiten Sinn: Verwaltungsvermögen - welches in §§ 21 ff. FHG nicht weiter definiert wird - ist alles, was nicht unter den Begriff des Finanzvermögens fällt und damit der "eigentlichen Verwaltungstätigkeit ... direkt dien[t]" (§ 39 Abs. 1 FHG e contrario).

Zusammen bilden Finanz- und Verwaltungsvermögen (in diesem weiten Sinne) die *öffentlichen Sachen*. Massgeblich für die Zugehörigkeit zu einer öffentlichen Sache ist die Zweckbestimmung und die Verfügungsmöglichkeit (Hoheit) des Staates, nicht zwingend das Eigentum.⁸⁹

2. Rechtliche Voraussetzungen

a) Legalitätsprinzip

Gemäss § 124 KV bedarf jede Mittelverwendung "einer rechtlichen Grundlage sowie der Bewilligung durch die zuständige Behörde." Diese Bestimmung konkretisiert das

⁸⁷ HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2332 ff.

⁸⁸ Vgl. dazu HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2346 ff.

⁸⁹ Vgl. dazu HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 2327 m.w.H.

Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV; § 5 Abs. 1 KV⁹⁰) für den Bereich des kantonalen Ausgabenrechts.

§ 124 KV fordert für jede staatliche Mittelverwendung eine "rechtliche Grundlage" und eine "Bewilligung". Verlangt werden also eine generell-abstrakte Norm ("Grunderlass") sowie konkretisierende Entscheidungen der zuständigen Behörde über die Ausgabe (Kreditbewilligung) und über den Vollzug (Kreditverwendung).⁹¹ Die Voraussetzungen sind kumulativ zu verstehen, wobei der Behörde bei Ausgabe und Vollzug je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage ein unterschiedlicher Spielraum zukommt, sie also durch das Gesetz unterschiedlich "gebunden"⁹² ist.

Mit dem Erlass von § 124 KV ist ein Widerspruch zum Wortlaut von § 3 FHG geschaffen worden, wonach eine genügende rechtliche Grundlage bereits dann vorliegen soll, "wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem gültigen Rechtssatz *oder* auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht"⁹³. Zutreffend erscheint der Wortlaut der Verfassung. § 3 FHG ist in der Weise zu verstehen, dass in jedem Fall ein ausreichend bestimmter Grunderlass gefordert ist, dieser aber so konkret formuliert sein kann, dass für einen eigentlichen Ausgabe- und Vollzugsentscheid kaum mehr Raum bleibt.⁹⁴

Das Legalitätsprinzip verlangt, dass der Grunderlass genügend bestimmt ist (Erfordernis des Rechtssatzes) und dass wichtige Rechtsnormen im Gesetz selbst enthalten sind (Erfordernis der Gesetzesform).⁹⁵ Für das Finanzrecht bedeutet dies, dass sich jede

⁹⁰ Vgl. dazu in diesem Band ???

⁹¹ Vgl. dazu unten IV./4.

⁹² Vgl. zum Begriff "gebunden" unten IV./3./b.

⁹³ Hervorhebung nur hier. Dass es sich dabei wohl nicht nur um eine semantische Differenz handelt, zeigt die Aussage von ESCHER, 466: "Die Ausgabenkompetenz ist die Befugnis eines Organs, durch seinen Beschluss die Rechtsgrundlage für eine Ausgabe zu schaffen." Vgl. auch Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 34 f.

⁹⁴ Dies entspricht offenbar geltender Praxis. In diesem Sinne ist wohl auch die – allerdings nicht weiter belegte – Aussage des Verfassungsgebers zu verstehen, wonach § 124 KV "geltendem Recht" entspreche (vgl. Redaktionskommission, Kommentar zum ersten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt vom 14. Februar 2003 [Beilage zum Bericht Nr. 801], 78). Auch im Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 34, wird klar festgehalten, dass das Budget "als eigenständige Grundlage für das Verwaltungshandeln" nicht in Frage komme.

⁹⁵ HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 381 ff., 393 ff. Teilweise wird hinsichtlich dieser Erfordernisse auch vom "Gesetz im materiellen Sinn" und vom "Gesetz im formellen Sinn" gesprochen. Weniger

staatliche Mittelverwendung auf eine generell-abstrakte Norm zurückführen lässt und dass wesentliche Ausgaben bereits auf Gesetzesstufe verankert sind. Dies bedeutet aber nicht, dass der genaue Umfang der staatlichen Finanzierung im Gesetz festgeschrieben wird; es muss genügen, dass das Gesetz die entsprechende Aufgabe hinreichend klar festhält.⁹⁶ Mit dem Auftrag zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe ist implizit auch die Kompetenz zur Vornahme der entsprechenden Ausgaben verbunden.

Verfassung und Gesetz führen nicht weiter aus, welche Ausgaben sich aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung direkt auf ein Gesetz stützen müssen. Die finanziellen Auswirkungen einer Norm sind nicht im Kriterienkatalog zur Bestimmung der "Wichtigkeit" des Gesetzes vorgesehen (§ 83 Abs. 2 KV).⁹⁷ Dieser Katalog ist aber nicht abschliessend zu verstehen. Entsprechend ist zu fordern, dass Rechtsnormen mit erheblichen finanziellen Folgen eine Grundlage im Gesetz aufweisen. Dabei können die Ausgabenkompetenzen des Parlamentes sinngemäss herangezogen werden.⁹⁸

b) Spezialgesetze, namentlich Subventions- und Beschaffungsgesetz

Staatliche Mittelverwendung unterliegt in verschiedenen Bereichen spezialgesetzlichen Regelungen. So sind etwa Zahlungen an Staatsangestellte im kantonalen Lohngesetz geregelt⁹⁹, an Bedürftige in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung¹⁰⁰, an die Universität im Universitätsgesetz¹⁰¹ etc.

gebräuchlich ist heute die Unterscheidung zwischen Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes (vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 368, 379; GEORG MÜLLER, Legalitätsprinzip und kantonale Verfassungsautonomie, in: Walter Haller et. al. [Hrsg.], Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Basel 1989, 749 f.).

⁹⁶ So auch VALLENDER, 37.

⁹⁷ Es werden nur beispielhaft Sachbereiche und Rechtsverhältnisse aufgezählt, deren Regelung wichtig erscheint. Vgl. dazu GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006, N. 195 ff. Zum Kriterium der Wichtigkeit in Kantonsverfassungen vgl. ROLAND FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe, Diss., Bern 2002, 200 ff.

⁹⁸ Vgl. unten IV./4./b.

⁹⁹ Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995 (SG 164.100); [Querverweis auf Personalrecht in diesem Handbuch ???](#).

¹⁰⁰ Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (SG 890.100); [Querverweis Handbuch](#).

¹⁰¹ Vgl. § 25 f. des Gesetzes über die Universität Basel (Universitätsgesetz) vom 8. November 1995 (SG 440.100); [Querverweis Handbuch](#).

Im Gegensatz zu diesen sachspezifischen Regelungen weisen das *Gesetz über öffentliche Beschaffungen* (Beschaffungsgesetz) vom 20. Mai 1999¹⁰² sowie das *Subventionsgesetz* (SuG) vom 18. Oktober 1984¹⁰³ eine allgemeine Tragweite auf. Das Beschaffungsgesetz ist grundsätzlich bei sämtlichen Beschaffungen durch staatliche Stellen zu berücksichtigen.¹⁰⁴ Neben dem kantonalen Recht sind diesbezüglich insbesondere die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 25. November 1994¹⁰⁵ und das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994¹⁰⁶ zu berücksichtigen. Zu den Zielen dieser Gesetzgebung gehört, "den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern"¹⁰⁷. Insofern besteht Übereinstimmung mit § 119 Abs. 1 KV und § 2 FHG.¹⁰⁸

Auch das Subventionsgesetz hat einen umfassenden Anwendungsbereich. Es "gilt für alle Subventionen, die der Kanton zuerkennt" (§ 1 SuG). Unter den Begriff der Subvention fallen grundsätzlich sämtliche "geldwerten Vorteile ..., die an Dritte gewährt werden, um die Erbringung freiwilliger Leistungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten" (§ 2 SuG). Für diese Zahlungen regelt das Gesetz die allgemeinen Voraussetzungen, die rechtliche Ausgestaltung und den Vollzug (§§ 4 ff. SuG). Es bildet eine Art allgemeinen Teil staatlicher Leistungsverwaltung.

Das Subventionsgesetz behält die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts ausdrücklich vor. An verschiedenen Stellen stellt es aber Sonderregelungen für staatliche Subventionen auf.¹⁰⁹

¹⁰² SG 914.100.

¹⁰³ SG 610.500.

¹⁰⁴ Vgl. im Einzelnen § 4 Beschaffungsgesetz.

¹⁰⁵ SG 914.500.

¹⁰⁶ SR 0.632.231.422.

¹⁰⁷ Vgl. § 1 lit. c Beschaffungsgesetz.

¹⁰⁸ Vgl. dazu oben II./2./b.

¹⁰⁹ Vgl. § 3 Abs. 2, § 4 u. § 10 SuG.

3. Ausgabenreferendum

a) Grundlagen und Überblick

Das Ausgabenreferendum¹¹⁰ hat zum Zweck, den Stimmberechtigten bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu einzuräumen.¹¹¹ Zwar unterliegt auch der gesetzliche Grunderlass¹¹² der direkten demokratischen Mitwirkung; während aber der Grunderlass die staatlichen Aufgaben und die dafür eingesetzten Mittel möglicherweise noch unscharf festlegt, betrifft das Ausgabenreferendum eine konkrete staatliche Ausgabe.

Im Kanton Basel-Stadt sieht die Verfassung unter den Bestimmungen über die Bürger- und Volksrechte das fakultative Referendum für "Ausgabenbeschlüsse in den vom Gesetz bestimmten Beträgen" vor (§ 52 Abs. 1 lit. b KV). Auf gesetzlicher Ebene legt § 22 Abs. 1 FHG diesen Betrag auf CHF 1'500'000.-- fest. Sonderbestimmungen gelten für Grundstücke (§ 22 Abs. 3 FHG) und Beteiligungen (§ 35 FHG).¹¹³

Die Anwendung des Ausgabenreferendums setzt voraus, dass die geplante Anschaffung *Verwaltungsvermögen* betrifft; Ausgaben im Bereich des Finanzvermögens unterstehen nicht dem Referendum. Die Ausgabe muss *neu* sein¹¹⁴; für gebundene Ausgaben besteht keine Referendumsmöglichkeit. Der Betrag von CHF 1'500'000.-- gilt im Übrigen für eine einmalige Ausgabe; bei wiederkehrenden Ausgaben ist dafür die Gesamtsumme massgebend (§ 22 Abs. 2 FHG).

Entscheidend für die praktische Handhabung des Ausgabenreferendums sind neben der Zuordnung zum Verwaltungsvermögen¹¹⁵ somit die Begriffspaare "neu" – "gebunden" sowie "einmalig" – "wiederkehrend". Die Kantone sind dabei an die vom Bundesgericht entwickelte Begriffsbestimmungen grundsätzlich nicht gebunden; das Ausgabenreferendum ist ein Institut des kantonalen Rechts. Im Sinne einer Minimalgarantie stellt das Bundesgericht immerhin sicher, dass das Ausgabenreferendum "sinnvoll, d.h. unter

¹¹⁰ Zu einer möglichen begrifflichen Differenzierung zum sog. Finanzreferendum vgl. ESCHER, 459 Fn. 20.

¹¹¹ Vgl. BGE 123 I 78 ff., 81 E. 2b m.w.H.

¹¹² Vgl. zu diesem Begriff oben IV./2./a.

¹¹³ Vgl. unten IV./3./d.

¹¹⁴ § 22 Abs. 1 FHG.

¹¹⁵ Zur Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen vgl. oben IV./1.; zur Verwaltung des Finanzvermögens vgl. unten IV./5.

Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird"¹¹⁶.

Hinweise auf eine eigenständige Begriffsbildung im Bereich des Ausgabenreferendums sind für den Kanton Basel-Stadt nicht ersichtlich.¹¹⁷ Entsprechend ist kurz auf die bundesgerichtliche Praxis einzugehen.

b) Neue und gebundene Ausgaben

Entscheidend für die Unterscheidung zwischen neuer und gebundener Ausgabe ist der *Handlungsspielraum* des Gemeinwesens. Dieser Spielraum ergibt sich in erster Linie aus den massgebenden gesetzlichen Grundlagen. In jüngerer Vergangenheit bedient sich das Bundesgericht ungefähr folgender Wendung¹¹⁸:

"Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden ..."

¹¹⁶ BGE 125 I 87 ff., 91 E. 3b; Urteil 1P.59/2004 vom 17. August 2004, E. 3.2: "[D]ie Kantone [sind] an die vom Bundesgericht entwickelte Begriffsbestimmung grundsätzlich nicht gebunden: Von ihr darf dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Rechts ist und das Bundesgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger kantonalrechtlich eingeräumten Mitwirkungsrechte zu wachen hat ... Allerdings obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Recht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird ... Gewisse, vom Bundesgericht aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit abgeleitete Grundsätze sind deshalb als bundesrechtliche Mindestanforderung zu betrachten, von denen die Kantone nicht abweichen dürfen ..."

¹¹⁷ Vgl. etwa den selbstverständlichen Hinweis des Regierungsrates auf das Bundesgericht für den Begriff der neuen / gebundenen Ausgabe im Ratschlag Nr. 9234 betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes und Beantwortung der Motion Giovannone und Konsorten betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. April 2003, 6, sowie ausdrücklich Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 59 f. Auch in den Richtlinien zum § 55 Finanzhaushaltsgesetz, 3, wird ohne weiteres auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung Bezug genommen.

¹¹⁸ Urteil 1P.59/2004 vom 17. August 2004, E. 5.1; BGE 125 I 87 ff., 90 f. E. 3b m.w.H. auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

Selbst wenn aber der Grunderlass die Ausgabe prinzipiell vorsieht, können Ausgestaltung und Modalitäten wichtig genug sein, um eine referendumspflichtige Ausgabe anzunehmen.¹¹⁹ Entscheidend ist auch hier der Handlungsspielraum des Gemeinwesens.¹²⁰

Für den Begriff der Ausgabe ist unerheblich, ob damit eine Leistung an einen Dritten verbunden ist oder ob lediglich bereits im Eigentum des Kantons stehendes Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen überführt wird (*Widmung*).¹²¹ Unbeachtlich ist auch, ob die Ausgabe des Kantons durch Dritte unterstützt wird; für die Höhe massgebend sind die Gesamtausgaben ohne Berücksichtigung allfälliger Drittleistungen (*Bruttoprinzip*, § 22 Abs. 4 FHG). Ist eine Leistung noch ungewiss (z.B. Defizitgarantie), ist im Umfang der maximal möglichen Belastung des Gemeinwesens von einer Ausgabe auszugehen.

c) Einmalige und wiederkehrende Ausgaben

Einmalige und wiederkehrende Ausgaben werden in der Regel dadurch unterschieden, dass einmalige Ausgaben einem bestimmten, in absehbarer Zeit definitiv erreichten Zweck dienen, auch wenn sich die Ausführung über mehrere Jahre erstreckt. Bei wiederkehrenden Ausgaben stehen Gesamtdauer und Gesamtsumme des Projekts dagegen nicht fest¹²²; massgeblich ist, "ob sich die wiederkehrend getätigten Ausgaben in einer unbestimmten Zahl von Jahren wiederholen werden"¹²³.

Das basel-städtische Recht legt im Gegensatz zu anderen Kantonen für einmalige und wiederkehrende Ausgaben keine unterschiedlichen Referendumsbeträge fest. § 22 Abs. 2 FHG sieht jedoch bei wiederkehrenden Ausgaben vor, dass die *Gesamtsumme* massgebend ist. Damit verliert die Unterscheidung von einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben an

¹¹⁹ BGE 125 I 87 ff., 91 E. 3b.

¹²⁰ BGer., a.a.O. Vgl. ausführlich zur Abgrenzung SAMELI, 52 ff.; HANGARTNER / KLEY, N. 1851 ff., jeweils m.w.H.; SAILE PETER, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991; YVO HANGARTNER (Hrsg.), Ausgewählte Fragen des Finanzreferendums, St. Gallen 1992.

¹²¹ Vgl. § 33 FHG; ESCHER, 466.

¹²² Vgl. BGE 121 I 291 ff., 294 E. 2b; Urteil 1P.557/2003 vom 12. Dezember 2003, E. 2.2.3: "Eine einmalige Ausgabe erfolgt für einen einmaligen Zweck. Sie ist auch dann gegeben, wenn die Ausgabe nicht auf einmal erfolgt und deshalb die nötigen Kredite aufgeteilt werden ... Für die einmalige Ausgabe ist charakteristisch, dass sie für einen bestimmten, in absehbarer Zeit definitiv erreichten Zweck getätigt wird, auch wenn sich die Ausführung über eine gewisse Zeit erstreckt. Wiederkehrende Ausgaben liegen dagegen vor, wenn eine Leistung periodisch fällig wird ... Die Gesamtdauer des Vorgehens und damit die Gesamtsumme stehen nicht fest ..."

¹²³ Urteil 1P.557/2003 vom 12. Dezember 2003, E. 2.2.3. Vgl. dagegen die Terminologie bei ESCHER, 465 Fn. 48.

Bedeutung. Entscheidend ist aber wie bei wiederkehrenden Ausgaben die Gesamtsumme berechnet wird.

Dem kantonalen Recht sind in dieser (wichtigen) Frage keine weiteren Hinweise zu entnehmen. Gefordert wird, dass bei zeitlich offenen Ausgaben fünf Jahresbeträge als Gesamtsumme gelten sollen.¹²⁴ Eine solche Regel erscheint aber nicht gerechtfertigt; wenn beispielsweise der Kanton sich mit Privaten zu einer vertraglichen Zusammenarbeit von mindestens sieben Jahren verpflichtet, leuchtet nicht ein, weshalb nicht der gesamte Zeitraum für die Berechnung der finanziellen Belastung heranzuziehen ist. Auch in der Praxis lässt sich eine solche Begrenzung auf fünf Jahre bei der Berechnung der Gesamtsumme nicht feststellen. Zutreffend ist aber, dass kaum staatliche Verpflichtungen zu finden sind, die länger als fünf Jahre dauern, da dies der zulässigen Maximaldauer für staatliche Subventionen entspricht (§ 6 Abs. 4 SuG).

In der Praxis werden bei der Berechnung der Gesamtsumme keine *Diskontierungen* vorgenommen. Dies ist für Zeiträume bis zu fünf Jahren sachgerecht; sollten ausnahmsweise längere Zeiträume zu beurteilen sein, wäre eine (zurückhaltende) Diskontierung sicher zu prüfen. Für Leasinggeschäfte besteht eine Sonderbestimmung in § 8 FHV, wonach der "Totalbetrag aller Leasingraten über die gesamte Vertragsdauer" massgebend sein soll.

d) Beteiligungen und Grundstücke

Für den Erwerb von Beteiligungen an öffentlichen und privaten Unternehmen gelten grundsätzlich die gleichen Wertgrenzen wie für die übrigen Ausgaben (§ 34 lit. b FHG). Voraussetzung ist natürlich auch hier, dass die Beteiligungsrechte dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen sind und mit der Beteiligung unmittelbar öffentliche Interessen verfolgt werden. Eine weitergehende Kompetenz kommt dem Regierungsrat dann zu, wenn die Ausgabe die Zeichnung von Beteiligungsrechten bei Kapitalerhöhungen betrifft. Sofern sich durch die Zeichnungen das Beteiligungsverhältnis des Kantons nicht erhöht und die Kosten für die zusätzliche Beteiligung den Betrag von CHF 5'000'000.-- nicht übersteigen, werden die entsprechenden Beschlüsse dem Grossen Rat lediglich zu Kenntnis gebracht (§ 35 FHG).¹²⁵

¹²⁴ Vgl. ESCHER, 465 f., mit Hinweisen auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des FHG. In diesem Gesetz wurde dem Anliegen des Autors betreffend Massgeblichkeit der Gesamtsumme Rechnung getragen, nicht aber betreffend Berechnung dieser Summe.

¹²⁵ Die früher noch weitergehenden Befugnisse des Regierungsrates wurden mit Änderung vom 4. Juni 2003 etwas beschnitten. Hintergrund der Änderung war eine Kapitalerhöhung bei der damaligen Crossair,

Für Grundstücke sieht § 22 Abs. 3 FHG einen Betrag von CHF 4'500'000.-- ("das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben") als Voraussetzung für das fakultative Referendum vor. Zu beachten ist, dass bei Grundstücken nicht nur der Erwerb, sondern allgemein die "Verfügung über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen" dem Referendum untersteht. Somit kann auch über den geplanten Verkauf einer Liegenschaft im Verwaltungsvermögen abgestimmt werden, obwohl es dabei im Wortsinne nicht um eine Ausgabe geht.¹²⁶ Mit Blick auf die Bedeutung solcher Geschäfte ist diese Regelung nicht zu beanstanden; es besteht allerdings ein gewisser Widerspruch zum Verfassungstext ("Ausgabenbeschlüsse").

Zu diskutieren ist auch das Verhältnis von § 22 Abs. 3 FHG zu § 33 FHG, wonach bei der "Überführung von Teilen des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen *und umgekehrt* ... die Kompetenzen wie für Ausgaben" gelten¹²⁷. Da diese Bestimmung auch für das kantonale Ausgabenreferendum gilt, wäre eigentlich die Entwidmung eines Grundstücks bereits durch § 33 FHG abgedeckt. Allerdings geht die Formulierung von § 22 Abs. 3 FHG insofern weiter, als darin alle Verfügungen über Grundstücke genannt werden, also namentlich der Verkauf von Grundstücken über der Wertgrenze dem Ausgabenreferendum unterliegt. Ob auch § 33 FHG in diesem weiten Sinne zu verstehen ist, erscheint fraglich und lässt sich aufgrund der Materialien nicht beantworten.¹²⁸

woran sich der Kanton Basel-Stadt mit einem Betrag von CHF 26 Mio. beteiligt hatte (vgl. Ratschlag Nr. 9234 betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes und Beantwortung der Motion Giovannone und Konsorten betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. April 2003, 4 f.).

¹²⁶ So begrifflich auch Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 73: "Es ist unbestritten, dass die Entwidmung keine Ausgabe darstellt ..."

¹²⁷ Hervorhebung nur hier. Vgl. in diesem Sinne schon ESCHER, 466.

¹²⁸ Vgl. Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 72 f. In der Praxis hat sich das Problem offenbar noch nicht gestellt. In der Tat bilden Liegenschaften erfahrungsgemäss die grössten Aktiva des Verwaltungsvermögens; für diese findet sich § 22 Abs. 3 FHG eine klare Regelung. Denkbar sind aber ohne weiteres staatliche Beteiligungen, welche sich im Verwaltungsvermögen befinden. Übersteigt deren Wert den Betrag von CHF 1'500'000.--, unterliegt die Überführung des Aktienpakets ins Finanzvermögen (Entwidmung) dem fakultativen Referendum, währenddem dies für den unmittelbaren Verkauf weniger klar ist. Sachlich geboten erscheint die Gleichbehandlung der beiden Situationen, was allerdings zu einer Doppelspurigkeit von § 22 Abs. 3 FHG und § 33 FHG führt.

4. Ausgaben- und Vollzugskompetenzen

a) Begriffe

Das basel-städtische Finanzrecht spricht von "Ausgaben- und Vollzugskompetenzen" (§§ 21 ff. FHG). Unter einer "Ausgabe" ist die Ermächtigung zur Belastung der Rechnung für einen bestimmten Zweck und bis zu einem bestimmten Betrag zu verstehen; in anderen Kantonen ist diesbezüglich von einer Kreditbewilligung die Rede. "Vollzug" meint die Ausgaben- resp. Kreditverwendung, also z.B. die Bezahlung.¹²⁹

Die Aufteilung in Ausgabe und Vollzug darf nicht in der Weise missverstanden werden, dass die Ausgabe die rechtliche Grundlage der Mittelverwendung bildet, welche dann "vollzogen" wird. Voraussetzung jeder Ausgabe ist eine rechtliche Grundlage in einem Grunderlass.¹³⁰ Ausgabe und Vollzug sind beide Teil der Umsetzung des Grunderlasses, wobei dem zuständigen Organ unter Umständen natürlich ein erhebliches Ermessen zukommen kann, ob, wie und in welchem Umfang es eine staatliche Ausgabe tätigt¹³¹.

b) Kompetenzen von Parlament und Regierung

Auf Verfassungsebene finden sich neben der Regelung des Ausgabenreferendums nur wenige Angaben zur Kompetenzaufteilung von Parlament und Regierung im Bereich staatlicher Ausgaben. § 88 Abs. 1 lit. a KV sieht eine Kompetenzvermutung zu Gunsten des Grossen Rates vor. Der Regierungsrat verfügt gemäss § 107 Abs. 2 KV "über eine eigene Ausgabenkompetenz, deren Umfang das Gesetz festlegt."

Die massgebenden Bestimmungen finden sich in den §§ 21 ff. FHG. Deren Interpretation erweist sich allerdings als anspruchsvoll. So steht beispielsweise § 29 FHG unter der Überschrift "Vollzugskompetenzen" und spricht von einer Genehmigung des Grossen Rates. Tatsächlich sind aber mit dem eigentlichen Vollzug nie das Parlament selbst, sondern der Regierungsrat und ihm unterstellte Departemente befasst.¹³²

¹²⁹ Vgl. begrifflich REICH / PIPPIG, 68 f. Das basel-städtische Recht verwendet den Begriff des Kredits etwa im Zusammenhang mit Nachtragskrediten (§ 23 FHG) und mit Kreditüberschreitungen (§ 28 FHG), vgl. dazu unten IV./4./c.

¹³⁰ Vgl. dazu oben IV./2./a; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 416; KOLLER, 77 f.; REICH / PIPPIG, 67 f.

¹³¹ Vgl. zum Begriffspaar "neue – gebundene Ausgabe" oben IV./3./b.

¹³² Bisweilen scheint das Finanzdepartement selbst Mühe mit den Bestimmungen zu bekunden: So kann zumindest unter dem Titel "Vollzugskompetenzen" das Schema im Ratschlag Nr. 9234 betreffend

In der Praxis geben die Bestimmungen soweit ersichtlich aber kaum zu Diskussionen Anlass. Zusammenfassend stellen sich heute die Kompetenzen von Parlament und Regierung wie folgt dar:

Noch zu diskutieren mit FD???:

Ausgabe	Ausgabenkompetenz		Vollzugskompetenz	
	neu	gebunden	Neu	gebunden
Bis CHF 300'000.--	RR (§ 24 FHG)	GR im Budget (§ 21 Abs. 2 FHG)	Departement (§ 31 Abs. 1 u. § 32 FHG i.V.m. § 13 Abs. 1 FHV)	Departement (§ 31 Abs. 1 u. § 32 FHG i.V.m. § 13 Abs. 1 FHV)
CHF 300'000.-- bis CHF 1'500'000.--	GR (§ 21 Abs. 1 FHG). Ausgabenbericht an GR (§ 29 FHG).			RR (§ 31 Abs. 2 FHG)
Über CHF 1'500'000.-- (CHF 4'500'000.- - bei Liegenschaften)	GR unter Vorbehalt des fakultativen Referendums (§ 22 FHG). Ratschlag an GR.			

Bei der Ausgabenkompetenz des Regierungsrates nach § 24 FHG ist zu beachten, dass diese auf einen Gesamtbetrag von CHF 3'000'000.-- pro Jahr beschränkt ist (zweifacher Kompetenzbetrag des Grossen Rates, § 24 Abs. 2 FHG). Rein rechtlich gesehen wären unter der Schwelle von CHF 300'000.-- sowohl neue als auch gebundene Ausgaben des

Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes und Beantwortung der Motion Giovannone und Konsorten betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. April 2003, 8, nicht stimmen.

Regierungsrates möglich. Erfahrungsgemäss verwendet der Regierungsrat aber den grössten Teil des Betrages nach § 24 Abs. 2 FHG (sog. "Kompetenzkonto") für neue Ausgaben, weil dort sein Handlungsspielraum grösser ist.

Falls bei gebundenen Ausgaben der Grosse Rat keinen entsprechenden Betrag im Budget vorsieht und dementsprechend eine Zahlung unterbleibt, ist denkbar, dass der Kanton von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern ins Recht gefasst wird, sofern sich deren Ansprüche gerichtlich durchsetzen lassen. In diesem Fall ist der Regierungsrat spätestens nach Einleitung des entsprechenden Verfahrens zur Zahlung befugt; die Kompetenz zur Führung von Prozessen für den Kanton steht dem Regierungsrat zu (§ 36 FHG).

Der eigentliche Vollzug findet meist auf Stufe der zuständigen Verwaltungsstelle statt. Neben dem Vorbehalt der Zuständigkeit des Regierungsrates für gebundene Ausgaben von über CHF 300'000.-- (§ 31 Abs. 2 FHG) sieht § 13 Abs. 2 FHV vor, dass über Objektkredite von mehr als CHF 300'000.-- der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher eine Schlussabrechnung vorzulegen ist. Bei Überschreitungen des bewilligten Kredits um mehr als 5% und mehr als CHF 50'000.-- ist dem Regierungsrat Bericht zu erstatten (§ 13 Abs. 2 Satz 2 FHV).

c) Nachtragskredite, Kreditüberschreitung und dringliche Ausgaben

Auch die beste Finanzplanung und die sorgfältigste Budgeterstellung können nicht verhindern, dass im Rahmen der laufenden Geschäfte neue oder zusätzliche Mittel notwendig werden. In diesem Fall kommt es zu Nachtragskrediten (§ 23 FHG), Kreditüberschreitungen (§ 28 FHG) oder dringlichen Ausgaben (§ 25 FHG).

Nachtragskredite sind zu beantragen, wenn für eine "unaufschiebbare oder vordringliche Ausgabe" kein oder kein ausreichender Betrag bereitgestellt worden ist. Sie sind "Ergänzungen zum Budget"¹³³. Ungeachtet der Höhe beantragt der Regierungsrat beim Grossen Rat die Aufnahme ins Budget in Form einer speziellen Vorlage (§ 23 Abs. 1 FHG). Hat der Regierungsrat das Budget bereits verabschiedet, der Grosse Rat aber noch nicht darüber beschlossen, lässt der Regierungsrat den entsprechenden Antrag üblicherweise über die Finanzkommission in die ordentliche Budgetdebatte einfließen.¹³⁴

¹³³ Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 62.

¹³⁴ ESCHER, 469.

Kreditüberschreitungen (§ 28 FHG) unterscheiden sich von Nachtragskrediten erstens dadurch, dass bei ihnen auch eine nachträgliche Genehmigung der Mehrkosten möglich ist, während Nachtragskredite immer vor dem Vollzug der Ausgabe zu beantragen sind. Kreditüberschreitungen sind zweitens nur möglich, wenn im Budget überhaupt ein Betrag vorgesehen ist; Nachtragskredite können dagegen beantragt werden, wenn kein oder kein ausreichender Betrag bereitgestellt worden ist. Berührungspunkte (und Abgrenzungsschwierigkeiten) zwischen Nachtragskrediten und Budgetüberschreitungen ergeben sich somit dort, wo sich bei einem im Budget erhaltenen Posten drohende Mehrkosten ergeben; handelt es sich dabei um eine reine Kostenerhöhung, ist von einer Kreditüberschreitung auszugehen.¹³⁵

Je nach Ausmass sind Kreditüberschreitungen dem Departement, dem Regierungsrat, der Finanzkommission oder dem Grossen Rat zu melden (§ 28 Abs. 3 FHG u. § 28 Abs. 4 FHG i.V.m. § 10 FHV). In jedem Fall kann der Regierungsrat die Bewilligung zum Vollzug der Ausgabe selbst erteilen, wenn diese durch Rechtssatz oder Beschluss vorgesehen und ihr Vollzug dringlich ist (§ 28 Abs. 1 FHG).

Über *dringliche Ausgaben* beschliesst der Regierungsrat mit Zustimmung der Finanzkommission und unter nachfolgender Orientierung des Grossen Rates (§ 25 Abs. 1 FHG, § 68 Abs. 4 GO); vorbehalten bleibt das Ausgabenreferendum (§ 25 Abs. 2 FHG). Für dringliche Ausgaben ist kein Betrag im Budget vorgesehen, ansonsten sind die Bestimmungen über die Kreditüberschreitung massgebend. Für ein – auch beschleunigt durchgeführtes¹³⁶ – Verfahren vor dem Grossen Rat reicht die Zeit bei den dringlichen Ausgaben nicht.

Nicht klar erscheint, weshalb das Gesetz für den Tatbestand der Dringlichkeit drei unterschiedliche Formulierungen verwendet, nämlich "unaufschiebbar und vordringlich" beim Nachtragskredit (§ 23 Abs. 1 FHG), Unmöglichkeit des Aufschubs bei der Kreditüberschreitung (§ 28 Abs. 1 FHG) und "dringlich" bei den dringlichen Ausgaben (§ 25 FHG). Rein sprachlich lassen sich daraus keine oder zumindest keine zutreffenden Differenzierungen ableiten. Mit Blick auf Sinn und Zweck der einzelnen Instrumente ist davon auszugehen, dass für Ausgaben nach § 25 FHG eine gesteigerte Dringlichkeit gegeben sein

¹³⁵ Vgl. ausführlich zur Abgrenzung Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 66 f.

¹³⁶ Vgl. etwa § 20 Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110).

muss, welche keine Zeit für die Beantragung eines Nachtragkredits lässt¹³⁷; die dringliche Ausgabe erscheint somit als "Spezialfall des Nachtragkredits"¹³⁸.

Letztlich geht es bei allen Tatbeständen darum, dass das öffentliche Interesse am raschen Vollzug einer Ausgabe gegenüber dem Interesse an der Einhaltung des ordentlichen Budgetprozesses überwiegt. Entsprechend ist darauf zu achten, dass das Verfahren der Dringlichkeit nicht zur leeren Routine wird, sondern nur mit guten Gründen beansprucht wird. Zur Sicherung von Missbräuchen sieht das Gesetz das Zusammenwirken mehrerer Organe oder qualifizierte Berichterstattungspflichten vor. Ein gewisser Schutz bietet auch die Regelung, dass bei Kreditüberschreitungen, Nachtragskrediten und dringlichen Ausgaben die betroffene Dienststelle resp. das betroffene Departement die Mehrausgabe durch andere Einsparungen wenn möglich kompensieren muss.¹³⁹

d) Globalkredite

Im Zuge von New Public Management¹⁴⁰ ist verschiedentlich die Feinsteuerung der Verwaltung mittels detaillierter Finanzvorgaben hinterfragt worden. Mit dem Instrument des Globalkredits soll einer Verwaltungseinheit die konkrete Verwendung eines zugesprochenen Betrags selbst überlassen werden.¹⁴¹ Die Verwaltungseinheit verpflichtet sich im Gegenzug zur Erbringung gewisser vordefinierter Leistungen.

Im Kanton Basel-Stadt ist der Globalkredit¹⁴² in § 19 Abs. 2 FHG vorgesehen. Voraussetzung eines Globalkredits sind eine gesetzliche Grundlage¹⁴³ sowie die Definition eines

¹³⁷ Im Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 64, wird ausgeführt, dass der Begriff der Dringlichkeit "einschränkend auszulegen" sei und Dringlichkeit nur dann anzunehmen sei, "wenn eine unumgängliche Ausgabe zeitlich keinen Aufschub erträgt, wenn also Gefahr im Verzug ist."

¹³⁸ ESCHER, 473. In der Praxis des Grossen Rates hat sich dafür der Begriff des "dringlichen Nachtragskredits" eingebürgert (vgl. http://www.grosserrat.bs.ch/polit-woerterbuch_a-z/?begriff=nachtragskredit, abgerufen am 27. März 2007).

¹³⁹ Vgl. § 28 Abs. 2 FHG, § 9 FHV, § 10 Abs. 3 FHV (letzterer in der Fassung vom 4. Juli 2006).

¹⁴⁰ Zum Begriff vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 1263 f.

¹⁴¹ Vgl. Ratschlag Nr. 8578 und Entwurf zum einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, 33, 56 f.

¹⁴² Teilweise wird auch der Begriff "Globalbudget" verwendet, so etwa in § 14 Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 10. März 2004 (SG 951.100).

¹⁴³ Dabei ist offenbar eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn gemeint, vgl. § 14 Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 10. März 2004 (SG 951.100); § 9 Gesetz über die Museen des Kantons Basel-Stadt (Museumsgesetz) vom 16. Juni 1999 (SG 451.100).

entsprechenden Leistungsauftrages (§ 19 Abs. 2 FHG). Derzeit werden der öffentliche Verkehr sowie die Museen mittels eines Globalkredits geführt.¹⁴⁴

Eine breitere Anwendung erfolgte im Rahmen des Projekts "PuMa", bei welchen in den Jahren 1998 bis 2004 verschiedene Dienststellen als Pilotprojekt über einen Globalkredit verfügten.¹⁴⁵ Der Grosse Rat ist allerdings nachfolgend auf einen Ratschlag zu einem Gesetz zur Stärkung der Staatsleitung und zur staatsweiten Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Steuerungsgesetz) nicht eingetreten¹⁴⁶; einige Anliegen sind aber in das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO) eingeflossen.

5. Verwaltung Finanzvermögen

Die Verwaltung des Finanzvermögens¹⁴⁷ ist Aufgabe des Regierungsrates, "soweit seine Befugnisse nicht durch das Gesetz eingeschränkt werden" (§ 107 Abs. 4 KV). §§ 38 ff. FHG beschränken sich im Wesentlichen auf einige organisatorische Grundsätze und eine Berichterstattungspflicht an den Grossen Rat (§ 46 FHG). Materielle Grundsätze über die Vermögensanlage finden sich aber keine; deren Festlegung auf Verordnungsstufe ist grundsätzlich Sache des Regierungsrates (§ 45 FHG).

Auf Verordnungsstufe findet sich eine Auflistung der Aufgaben der Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr (ZLV, §§ 16 ff. FHV) und der übrigen Finanzverwaltung (§§ 20 ff. FHV). Anlagegrundsätze finden sich darin nur in Ansätzen¹⁴⁸, was mit Blick auf den klaren Auftrag des Gesetzgebers in § 45 FHG und den Umfang des Finanzvermögens¹⁴⁹ problematisch erscheint. Die entsprechenden Regelungen wurden immerhin auf der Stufe von Verwaltungsverordnungen erlassen.¹⁵⁰ Demgegenüber unterliegt die

¹⁴⁴ Zu den Einzelheiten vgl. Budget 2007, Kapitel 6, 175 ff. sowie die vorgenannten gesetzlichen Grundlagen.

¹⁴⁵ Vgl. §§ 3 ff. Gesetz über die versuchsweise Einführung der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung" in der kantonalen Verwaltung ("PuMa") vom 19. November 1997 (SG 153.120) und die dazugehörige Verordnung (SG 153.125).

¹⁴⁶ Beschluss des Grossen Rates Nr. 04/02/48G vom 14. Januar 2004 (P031510).

¹⁴⁷ Zum Begriff vgl. oben IV./1.

¹⁴⁸ Vgl. etwa § 21 Abs. 4 FHV.

¹⁴⁹ Im Budget 2007 mit CHF 226.8 Mio. ausgewiesen.

¹⁵⁰ **Richtlinien RR, Zugänglichkeit mit FD klären???**

Anlage des Geldes der Pensionskasse des Basler Staatspersonals durch den Verweis auf die Anlagevorschriften der BVV 2 verhältnismässig detaillierten Vorschriften.¹⁵¹

Aufgrund der Definition des Finanzvermögens ist davon auszugehen, dass dieses dem Gemeinwesen durch seinen Vermögensertrag dient. Entsprechend ist eine möglichst gewinnbringende Anlage des Finanzvermögens zu fordern.¹⁵² Die Berücksichtigung anderer öffentlicher Interessen erscheint dagegen problematisch, da dadurch die klare Trennung von Finanz- und Verwaltungsvermögen und der sich daraus ergebenden Kompetenzen verwischt wird. So darf der Kanton zwar darauf verzichten, als Vermieter eine strikte Gewinnoptimierung zu verfolgen; solches erscheint durch das Ermessen bei der Verwaltung des Finanzvermögens gedeckt. Eine Vermietung unter Marktzinsen aus sozialen Gründen sollte dem Kanton aber nicht gestattet sein.¹⁵³

V. FINANZRECHT DER GEMEINDEN

1. Finanzautonomie und Finanzausgleich

Das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen ist wesentlich durch finanzrechtliche Bestimmungen geprägt; unter dem Titel "Gemeindeautonomie" sind mindestens drei von fünf Verfassungsbestimmungen finanzrechtliche Bestimmungen (§§ 61-63 KV). Wegleitend ist dabei der Gedanke, dass der Kanton und die Einwohnergemeinden den Aufwand für die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben je mit ihren eigenen Einnahmen decken (§ 62 Abs. 1 KV).

Wesentlich für den finanziellen Spielraum der Einwohnergemeinden sind die Aufteilung des Steuersubstrats sowie der Finanzausgleich. Gemäss § 228 Abs. 1 StG erhebt der Kanton von den Steuerpflichtigen der Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen nur die

¹⁵¹ Vgl. § 1 Reglement über die Grundsätze der Vermögensanlage der Pensionskasse des Basler Staatspersonals vom 16. Dezember 2003 (SG 166.400) i.V.m. Art. 49 ff. Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) vom 18. April 1984 (SR 831.441.1).

¹⁵² Vgl. UHLMANN (Anm. 66), 79 ff.; VOGEL (Anm. 66), 65, 262 ff.

¹⁵³ Vgl. dazu UHLMANN (Anm. 66), 80; VOGEL (Anm. 66), 269. Dies empfiehlt sich auch deswegen, weil die Vermietung staatlicher Liegenschaften rasch in den Verdacht gerät, gewissen Personen ungerechtfertigte Vorteile zukommen zu lassen, und dementsprechend von der Öffentlichkeit meist kritisch begleitet wird. Richtigerweise fordert deswegen § 18 FHV, dass die ZLV über die Rentabilität der von ihr verwalteten Liegenschaften Buch führt. In der Praxis sind für die Festlegung der Preise und für die Vermietung auch nicht die gleichen Personen bei der ZLV zuständig.

Hälfte der Einkommenssteuer der natürlichen Personen; eine ähnliche Regelung besteht für juristische Personen (§ 228 Abs. 2 StG).

Der Finanzausgleich ist in der Weise geregelt, dass bei einer Einkommenssteuerbelastung in einer Einwohnergemeinde von weniger als 95% der Einkommenssteuerbelastung im Kanton die Einwohnergemeinde dem Kanton jährlich pro Prozentpunkt der Abweichung einen Finanzausgleich von CHF 35.-- pro Einwohner und Einwohnerin zu leisten hat (§ 229 StG). Daran zeigt sich deutlich die Steuerkraft der Einwohnergemeinden gegenüber dem Kanton.

Die bestehende Regelung soll mit einem neuen *Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes* (FiLaG) grundlegend umgestaltet werden. Hintergrund der Regelung ist die Übertragung der Führung der Primarschulen und weiterer Aufgaben an die Landgemeinden. In diesem Sinne betrifft das Gesetz mehr die "Finanzierungsregelung" als den "Finanzausgleich".¹⁵⁴ Ein Finanzausgleich findet aber insofern statt, als die Landgemeinden die "zentralörtlichen Leistungen" der Stadt Basel abzugelten haben.¹⁵⁵ Damit sollen die bisher bestehenden falschen Anreize zu unnötigen kommunalen Ausgaben beseitigt werden.¹⁵⁶

2. Kommunale Grundlagen

Die finanzrechtlichen Grundlagen für die Einwohnergemeinde Riehen finden sich insbesondere in §§ 33 ff. der Gemeindeordnung vom 27. Februar 2002¹⁵⁷, der Finanzhaushaltsordnung vom 28. November 2002¹⁵⁸ sowie der Steuerordnung vom 26. März 2003¹⁵⁹. In Bettingen sind §§ 50 ff. der Gemeindeordnung vom 12. November 1985¹⁶⁰, das

¹⁵⁴ Regierungsrat, Ratschlag A betreffend Erlass eines Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FiLaG) sowie Beantwortung des Anzugs Dr. Christine Kaufmann und Konsorten betreffend körperschaftsdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt vom 19. Dezember 2006, 4.

¹⁵⁵ Vgl. § 7 E-FiLaG.

¹⁵⁶ Vgl. Regierungsrat, Ratschlag A betreffend Erlass eines Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FiLaG) sowie Beantwortung des Anzugs Dr. Christine Kaufmann und Konsorten betreffend körperschaftsdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt vom 19. Dezember 2006, 3.

¹⁵⁷ RiE 111.100.

¹⁵⁸ RiE 610.100.

¹⁵⁹ RiE 640.100.

¹⁶⁰ BeE 111.100.

Finanzregelement über das Rechnungswesen vom 20. November 2001¹⁶¹ und die Steuerordnung vom 7. Dezember 1999¹⁶² einschlägig.

Die kommunalen Erlasse zeichnen sich durch grosse Eigenständigkeit aus. Das Steuerrecht basiert grundsätzlich auf selbständiger rechtlicher Grundlage, wobei sowohl subsidiär (§ 3 Steuerordnung Riehen) wie auch an verschiedenen Stellen direkt auf das kantonale Steuerrecht verwiesen wird. Die Steuerordnung Bettingen verweist in § 2 analog auf das kantonale Steuergesetz "soweit dieses Steuerordnung keine Regelung enthält".

¹⁶¹ BeE 610.100.

¹⁶² BeE 640.100.