

Sitzung vom

12. Juni 2017

Mitgeteilt den

12. Juni 2017

Protokoll Nr.

542

## **Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit der Delegation von Ausgabenkompetenzen**

Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (GPK) hat mit Schreiben vom 24. August 2016 die Regierung ersucht, ein unabhängiges Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit der Delegation von Ausgabenkompetenzen einzuholen. Auslöser dieses Anliegens waren damals anstehende Abklärungen der GPK betreffend Erwerb der Baurechte und Inwertsetzung des Sägewerkareals Vial-Tuleu in Domat/Ems durch die Regierung. Die Beschlüsse der Regierung stützten sich auf eine Delegationsbestimmung im neuen Wirtschaftsentwicklungsgesetz (GWE; BR 932.100) zum Erwerb von Grundstücken für die Wirtschaftsförderung (Art. 32 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 8 GWE).

Das Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) hat anfangs November 2016 nach Rücksprache mit der Regierung den Finanzrechtsexperten Dr. Gieri Caviezel, Rechtsanwalt und Notar, Chur, mit der Erstellung des gewünschten Rechtsgutachtens beauftragt. Dr. Caviezel hat die gestellten Gutachterfragen umfassend geprüft und in seinem Gutachten vom 20. April 2017 präzise beantwortet.

### **Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens**

Gestützt auf die vorgenommenen Abklärungen hat der Gutachter die gestellten Fragen wie folgt beantwortet:

- 1.1. Die auf Gesetzesstufe geschaffenen Delegationen von Finanzkompetenzen stehen im Einklang mit der Kantonsverfassung. Dies gilt sowohl für die vor als auch für die nach dem Jahre 2004 beschlossenen Delegationen.

1.2. In ihrer Gesamtheit und unter Berücksichtigung der Ausgabenhöhe, der Aufgabengebiete und deren Bedeutung führen die Delegationen jedenfalls nicht dazu, dass das Finanzreferendum seine staatspolitische Funktion nicht mehr erfüllen könnte und damit ausgehöhlt würde.

1.3. Die Einräumung einer Staatsgarantie für Verbindlichkeiten einer Anstalt oder Institution stellt keine Delegation einer Ausgabenkompetenz dar, sondern schafft eine gebundene Ausgabe.

2.1. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann ein nur dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass eine Ausgabenbewilligungskompetenz selbst dann delegieren oder Ausgaben binden, wenn die zu erwartenden Ausgaben dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen wären.

3.1. Die Delegationen gestützt auf Art. 35 Abs. 1 Kantonsverfassung sind verfassungsrechtlich unbedenklich.

Dr. Caviezel beurteilt die vorgenommenen Delegationen damit in jeder Hinsicht als rechtskonform. Er erkennt jedoch mit Blick auf die Ausgestaltung der Delegationsnorm einen gewissen Handlungsbedarf. Mit der Delegation von Ausgabenkompetenzen werde - gleich wie bei der Schaffung von gebundenen Ausgaben - das Finanzreferendum ausgeschaltet. Während der Grunderlass bei der Schaffung von gebunden Ausgaben den Zweck und den Umfang der Ausgabe näher umschreiben müsse, könne dies bei der Delegation relativ pauschal und ohne weitere Angaben erfolgen. Diese unterschiedlichen Anforderungen an die Übertragung von Entscheidungskompetenzen, die zum gleichen Ergebnis führten, seien demokratiepolitisch unbefriedigend. Es sei deshalb zu prüfen, die Anforderungen an die Delegationsnorm in dem Sinne zu verschärfen, dass die Delegationsnorm den Zweck und den Umfang der Ausgabe näher umschreiben muss. Entsprechende Regelungen seien in einzelnen Kantonen geschaffen worden.

## **Beurteilung der Ergebnisse**

Aus Sicht der Regierung sind die gemachten Feststellungen und Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens überzeugend und schlüssig. Es wurden sowohl die Lehre als auch die Bundesgerichtsentscheide in den relevanten Bereichen beigezogen und re-

flektiert. Es besteht kein Anlass, die gestellten Fragen weiter zu prüfen und zu analysieren.

Die Empfehlung des Gutachters, die Anforderungen an Delegationsnormen zu erhöhen und mit einschränkenden Vorgaben bezüglich Zweck und Umfang zu versehen, ist im Grundsatz nachvollziehbar. Im Wesentlichen wurde diesen Vorgaben bei den vorgenommenen Delegationen in den verschiedenen Spezialgesetzen Rechnung getragen. Kritisch zu beurteilen sind in diesem Zusammenhang – wie im Rechtsgutachten unter der Randziffer 32 ausgeführt – die Delegationen für Hochbauten einerseits für das Bildungszentrum Gesundheit und Soziales (BGS) und andererseits für eine Justizvollzugsanstalt (JVA). Diese beiden Delegationsnormen kamen für das BGS und die JVA zum Tragen. Ihre künftige Relevanz ist fraglich, da in den nächsten Jahrzehnten in diesen beiden Bereichen kaum weitere Bauten absehbar sind. Eine gelegentliche Anpassung dieser Delegationsbestimmungen ist prüfenswert. Es besteht dafür jedoch keine Dringlichkeit.

Es stellt sich die Frage, ob eine Verfassungsrevision zur Einschränkung von Delegationsnormen angezeigt ist. Angesichts der Schlussfolgerungen des Gutachters sowie der geübten Praxis erscheint es ausreichend, wenn der gutachterlichen Empfehlung bei der künftigen Ausgestaltung spezialgesetzlicher Bestimmungen sowie im Vollzugsalltag nachgelebt wird. Überlegenswert erscheint hingegen, die Aufnahme von entsprechenden Vorgaben bei der nächsten Revision des Finanzaushaltsgesetzes (BR 710.100) zu prüfen.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und auf Antrag des Departementes für Gemeinden und Finanzen

**beschliesst die Regierung:**

1. Die finanzrechtliche Beurteilung von Dr. Gieri Caviezel, Rechtsanwalt und Notar, Chur, zur Delegation von Ausgabenkompetenzen (Rechtsgutachten vom 20. April 2017) wird zur Kenntnis genommen.

2. Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens beurteilt die Regierung die bestehenden Delegationen von Ausgabenkompetenzen als vereinbar mit der Kantonsverfassung und sieht für die Kantonsverfassung keinen Revisionsbedarf.
3. Ausgabendelegationen in spezialgesetzlichen Bestimmungen sind mit Zurückhaltung vorzunehmen. Sie sind gegebenenfalls mit eingrenzenden Vorgaben bezüglich Zweck und Umfang zu verbinden. Bei der nächsten Revision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG; BR 710.100) ist die Aufnahme einer entsprechenden Grundsatzbestimmung zu prüfen.
4. Mitteilung an die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (unter Beilage des Rechtsgutachtens von Dr. Gieri Caviezel), an die Standeskanzlei, an die Departemente, an das Amt für Gemeinden und an die Finanzverwaltung.



Namens der Regierung

Die Präsidentin:

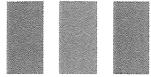
A handwritten signature in black ink that reads "B. Janom Steiner".

B. Janom Steiner

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink that reads "Dr. C. Riesen".

Dr. C. Riesen



CAVIEZEL  
PARTNER

## **RECHTSGUTACHTEN**

### **Finanzrechtliche Beurteilung der Delegation von Ausgabenkompetenzen**

verfasst im Auftrag  
des Departementes für Finanzen und Gemeinden Graubünden

von Dr. Gieri Caviezel, Rechtsanwalt und Notar, Chur

Chur, 20. April 2017

## I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTERFRAGEN

1. Mit Schreiben vom 24. August 2016 gelangte die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (GPK) mit dem Anliegen an die Regierung, die Verfassungsmässigkeit der in verschiedenen kantonalen Gesetzen enthaltenen Delegationen von Ausgabenkompetenzen durch ein unabhängiges Rechtsgutachten überprüfen zu lassen. Hintergrund bildete eine Berichterstattung der Finanzkontrolle an die GPK im Zusammenhang mit finanzrechtlichen Fragen. Die GPK umschrieb ihr Anliegen an die Regierung wie folgt:

*„Es geht dabei um die Verfassungsmässigkeit der Delegation von Ausgabenkompetenzen in Gesetzen, ohne dass dazu eine separate Verfassungsbestimmung vorliegt (Problematik der möglichen Aushöhlung des Instituts Finanzreferendum). Die Finanzkontrolle legt in ihrer Berichterstattung dar, dass die Regierung auch mit der revidierten Kantonsverfassung zunächst, wie zuvor, über keine selbständigen Ausgabenkompetenzen verfügte. Erst mit der Teilrevision des Finanzausbaugesetzes von 2004 erfolgte eine Ergänzung von Art. 35 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100), wonach das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann. Dies mit dem Ziel, Ausgabenkompetenzen an die GPK (Nachtragskredite) oder die Regierung delegieren zu können. Gemäss damaliger Botschaft (Heft Nr. 2/2004 – 2005, Seiten 97/98) müssen laut Regierung solche Delegationen allerdings Ausnahmecharakter haben und dürfen die Budgetfreiheit des Grossen Rates nicht aushöhlen. Ebenfalls in dieser Botschaft (Seite 130) wurde darauf hingewiesen, dass im Gegensatz zu früheren Delegationen, wo es nach alter KV noch das obligatorische Gesetzesreferendum gab, mittels solchen Kompetenzdelegationen verfassungsmässige Kompetenzregelungen umgangen werden können. In Zukunft würden allfällige neue Delegationen jedoch nur möglich sein, wenn dafür eine entsprechende Ausnahmebestimmung in der KV aufgenommen werde. Zu dieser Frage verweist die Finanzkontrolle auch auf den Kommentar zur neuen KV, wo sich in den Vorbemerkungen zu Art. 16/17 KV kritische Hinweise zur Ausgabenbewilligungsdelegation finden (z.B. RZ 56, 57 und 58). Beim neuen Wirtschaftsentwicklungsgesetz (GWE; BR 320.100) wurde die Ausgabenkompetenzdelegation nach Art. 32 GWE mit der notwendigen raschen Handlungskompetenz begründet. Die Regierung und der Grossrat haben bei der Beratung des GWE keine Anpassung der KV für diese neue Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz in Erwägung gezogen. Auch gab es weder in der Botschaft noch in der Grossrats-Debatte Ausführungen zu dieser verfassungsrechtlichen Problematik. Die Finanzkontrolle äussert aufgrund der Ausführungen der Regierung in der erwähnten FHG-Botschaft und den erwähnten kritischen Bemerkungen im Kommentar zur KV erhebliche Zweifel, ob die Ausgabendelegation an die Regierung verfassungskonform erfolgte, insbesondere da die Stimmbürgerschaft aufgrund des fakultativen Gesetzesreferendum nicht dazu Stellung nehmen konnte. Aus juristischer Sicht kann die Finanzkontrolle diese Frage nicht abschliessend beantworten. Sie empfiehlt der GPK, für die Frage nach der rechtsgenüglichen Ausgabendelegation, mindestens jedoch der Verfassungsmässigkeit der Delegation (Frage der Aushöhlung des Finanzreferendums) ein Rechtsgutachten einzuholen oder durch die Regierung in Auftrag geben zu lassen. Sie hält es zudem generell für angebracht, dass in allen Botschaften der Regierung eine explizite Aussage zur Verfassungsmässigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes erfolgen muss, vor allem wenn diese so ausserordentliche Bestimmungen wie die Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz an den Grossen Rat oder an die Regierung beinhaltet.“*

*Die GPK hat Interesse an der Klärung der von der Finanzkontrolle aufgeworfenen Grundsatzfrage zur Verfassungsmässigkeit der Delegation von Ausgabenkompetenzen in Gesetzen, ohne dass dazu eine separate Verfassungsbestimmung vorliegt (Problematik der möglichen Aushöhlung des Instituts Finanzreferendum) unter Einbezug der neuesten Lehre und Rechtsprechung. Sie möchte daher die Regierung einladen, aufgrund des konkreten Anlasses und auch im Hinblick auf den Erlass künftiger Gesetze ein unabhängiges Rechtsgutachten dazu einholen.“*

2. In seinem Schreiben vom 8. November 2016 legte das Departement für Finanzen und Gemeinden des Kantons Graubünden (DFG) die aktuelle Rechtslage und Praxis im Bereich der Delegation von Ausgabenkompetenzen dar und ersuchte den Unterzeichnenden mit der Beantwortung der folgenden Gutachterfragen:

*,,1. Betreffend Delegation des Finanzreferendums*

- 1.1. *Stehen die nach dem 1. Januar 2004 in den einzelnen kantonalen Gesetzen geschaffenen abschliessenden Delegationen von Ausgabenkompetenzen mit entsprechendem Ausschluss des Finanzreferendums im Einklang mit der geltenden Kantonsverfassung?*
- 1.2. *Wird unter Beachtung sämtlicher – in insgesamt 12 kantonalen Gesetzen enthaltenen – Delegationen allenfalls das verfassungsmässige Finanzreferendum durch den Umfang dieser Delegationen materiell ausgehöhlt bzw. seiner Substanz beraubt?*
- 1.3. *Ist die Einräumung einer umfassenden und betraglich nicht limitierten Staatsgarantie gegenüber Verbindlichkeiten einer Anstalt oder Institution als abschliessende Delegation des Finanzreferendums zu qualifizieren? Würde die Gewährung einer neuen Garantie in diesem Sinne eine Revision der Kantonsverfassung erfordern?*

*2. Betreffend Ausgabenbindung durch rechtliche Verpflichtung*

- 2.1. *Stehen die seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung vom 1. Januar 2004 auf Stufe Gesetz mittels fakultativem Gesetzesreferendum geschaffenen finanzrechtlich gebundenen Ausgaben im Einklang mit der geltenden Kantonsverfassung?*

*3. Betreffend Delegation von Budgetkompetenzen an die Regierung*

- 3.1. *Sind die gestützt auf Art. 35 Abs. 1 KV in Spezialgesetzen vorgenommenen Delegationen von Kreditbewilligungskompetenzen (Budgetkompetenz) des Grossen Rates an die GPK (für Nachtragskredite) und an die Regierung (für Kosten von Fremdkapitalaufnahmen und für die Verwendung von Mitteln der Landeslotterie) rechtsgültig?“*

3. Diese Fragen bilden Gegenstand und Inhalt der nachfolgenden gutachterlichen Beurteilung. Vor der Behandlung der eigentlichen Gutachterfragen erfolgen noch einige allgemeine Ausführungen zur Thematik und Zulässigkeit der Delegation von Finanzkompetenzen.

## II. ALLGEMEINES

4. Im bündnerischen Staatsrecht ist die Kompetenz zur Bewilligung von Ausgaben zwischen dem Volk und dem Grossen Rat aufgeteilt. Unter Vorbehalt der Bestimmungen über das Finanzreferendum räumt die Verfassung die Ausgabenbewilligungskompetenz dem Grossen Rat ein. Einerseits setzt der Grossen Rat das Budget fest<sup>1</sup> und bewilligt damit sämtliche finanzrechtlich gebundenen Ausgaben; andererseits beschliesst er abschliessend über neue einmalige Ausgaben bis zu einer Million Franken und über neue

---

<sup>1</sup> Art. 35 Abs. 1 KV.

jährlich wiederkehrende Ausgaben bis 300'000 Franken<sup>2</sup>. Übersteigen die neuen Ausgaben diese Limiten, kommt das fakultative Finanzreferendum zum Zuge<sup>3</sup>. Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige Ausgaben von mehr als zehn Millionen Franken und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als einer Million Franken unterliegen dem obligatorischen Finanzreferendum.<sup>4</sup>

- 5. Im Fall der gebundenen Ausgaben<sup>5</sup> ist das Finanzreferendum ausgeschlossen; die entsprechenden Ausgaben bewilligt der Grossen Rat mit dem Budget abschliessend. Das Finanzreferendum entfällt sodann in jenen Fällen, in denen die Ausgabenbewilligungskompetenz an den Grossen Rat delegiert wird. Eine abschliessende Delegation von Finanzkompetenzen kommt in Bezug auf die Zuständigkeiten der rechtlichen Gebundenheit einer Ausgabe gleich. Mit der Delegation überträgt der Gesetzgeber die Kompetenz zur Bewilligung von ganz oder teilweise neuen Ausgaben einem hierfür primär nicht zuständigen Organ<sup>6</sup>. Soweit eine Delegation von Finanzkompetenzen vorliegt, ist die Frage der Gebundenheit einer Ausgabe obsolet; das Finanzreferendum ist in diesen Fällen auch für Ausgaben ausgeschlossen, die aufgrund des Handlungsspielraums finanzrechtlich als neu bezeichnet werden müssten.
  - 6. Auch wenn das Ergebnis in beiden Fällen – Ausgabenbindung durch eine gesetzliche Grundlage mit geringem Entscheidungsspielraum und Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz – dasselbe ist (das Finanzreferendum wird ausgeschlossen), besteht doch ein wesentlicher Unterschied. Im Falle der Schaffung einer Delegationsnorm steht dem Grossen Rat ein wesentlich grösserer Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu als bei der Schaffung einer gesetzlichen Bindung. Dies liegt insbesondere daran, dass die Delegationsnorm vielfach nur die Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung auf einem gewissen Gebiet regelt, während bei der Ausgabenbindung per Gesetz die Ausgabe selber oder die zu finanziierende Aufgabe zumindest in den Grundzügen umschrieben werden muss.<sup>7</sup>
  - 7. Die grundsätzliche Zulässigkeit der Delegation von Ausgabenbeschlüssen an die Legislative und an die Exekutive ist in Lehre, Rechtsprechung und Praxis unbestritten.<sup>8</sup> Das Bundesgericht hat sich – soweit ersichtlich – letztmals in BGE 105 Ia 80<sup>9</sup> mit dieser Frage befasst und die Delegation unter folgenden Voraussetzungen als zulässig erklärt:
- sie darf durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen sein (vgl. dazu Rz. 12 ff.);
  - sie hat in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass zu erfolgen (vgl. dazu Rz. 38 ff.);
  - sie muss auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt sein;
  - das Instrument des Finanzreferendums darf zudem nicht durch eine Mehrzahl von Kompetenzdelegationen ausgehöhlt werden (vgl. dazu Rz. 19 ff.).<sup>10</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 35 Abs. 3 KV.

<sup>3</sup> Art. 17 Abs. 1 Ziff. 3 KV; vgl. zum Ganzen: CAVIEZEL GIERI, Das Finanzreferendum im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, S. 42 ff.

<sup>4</sup> Art. 16 Ziff. 4 KV.

<sup>5</sup> Vgl. dazu BGE 141 I 130 E. 4.1 m.w.H.; Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Totalrevision der Kantonsverfassung und Teilrevision des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 2. März 2004, S. 129 ff.

<sup>6</sup> BGE 105 Ia 80 E. 4.

<sup>7</sup> Vgl. dazu MÜLLER GEORG, Ausschaltung des Finanzreferendums durch Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz, in: ZBI 79/1978, S. 8 ff. mit kritischen Bemerkungen.

<sup>8</sup> Vgl. SCHULER FRANK, in BÄNZIGER / MENGIARDI / TOLLER & PARTNER [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Zürich 2006, Vorbemerkungen zu Art. 16/17, N 56 m.w.H.

<sup>9</sup> Urteil vom 18. Mai 1979 i.S. Jenni und Theiler gegen Grosser Rat des Kantons Bern.

<sup>10</sup> BGE 105 Ia 80 E. 5.

8. In diesem Zusammenhang ist noch auf einige grundsätzliche Erwägungen verwiesen, die das Bundesgericht bei der erstmaligen Bejahung der Zulässigkeit der Ausgabendelegation anstellte. Das Gericht wies zunächst darauf hin, dass das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts sei. Demzufolge würden auch Umfang und Ausgestaltung durch die Kantonsverfassung bestimmt und das Bundesgericht wache als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die kantonale Verfassung zugesicherten Mitwirkung. Im Gegensatz zu anderen Mitwirkungsrechten des Bürgers in kantonalen Angelegenheiten bestehe keine bundesrechtliche Pflicht der Kantone zur Gewährung politischer Mitsprache bei der Bewilligung von Staatsausgaben. Von Bundesrechts wegen stünde einem Entscheid des kantonalen Verfassungsgebers, das Finanzreferendum abzuschaffen, nichts entgegen. Ist das Finanzreferendum im kantonalen Verfassungsrecht allerdings vorgesehen, „so muss es sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion (vgl. BGE 95 I 218) gehandhabt und darf es durch die kantonalen Gesetzgebung und Praxis nicht seiner Substanz entleert werden“.<sup>11</sup>
9. Im Hinblick auf die Beantwortung der Fragen ist an dieser Stelle auf eine bisher wenig beachtete Problematik bei der Ausgabendelegation hinzuweisen, nämlich auf jene bezüglich der Klarheit und Bestimmtheit der Delegationsnorm. Die Praxis des Bundesgerichts stellt bei der Delegation von Finanzkompetenzen keine allzu hohen Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Delegationsnorm. Im Gegensatz zu der Delegation von Gesetzgebungskompetenzen, wo „das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält, soweit sie die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt“<sup>12</sup>, werden bei der Delegation der Ausgabebewilligungskompetenz keine entsprechenden Anforderungen gestellt. Inhalt, Zweck und Umfang der delegierten Aufgabe müssen im Gesetz nicht genau festgelegt sein. Das Bundesgericht führt bloss aus, ein gültiger Verzicht der Stimmbürger auf das Finanzreferendum liege nur vor, „wenn aus den dem Stimmbürger zugestellten Unterlagen mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar war, dass durch dieses Gesetz die Finanzkompetenz im betreffenden Sachgebiet an den Kantonsrat delegiert werden soll“.<sup>13</sup>
10. Diese Praxis wurde von der (älteren) Lehre verschiedentlich kritisiert.<sup>14</sup> Die Kritik läuft darauf hinaus, dass nicht einzusehen sei, weshalb bei der Ausgestaltung der Delegationsnorm weniger strenge Anforderungen gestellt werden als bei der Schaffung gebundener Ausgaben bzw. bei der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.<sup>15</sup> Diese Kritik hat – soweit ersichtlich – zwar keinen Eingang in die bundesgerichtliche Praxis gefunden, ist aber dennoch durchaus berechtigt.<sup>16</sup> Geht man davon aus, dass es sich bei der Schaffung von gebundenen Ausgaben und bei der Delegation von Finanzkompetenzen „nur um zwei verschiedenen Formen der Übertragung von Entscheidungskompetenzen handelt“<sup>17</sup>, lässt es sich tatsächlich nicht rechtfertigen, weshalb denn unterschiedliche Anforderungen an diese Formen der Übertragung von Entscheidungskompetenzen gestellt werden. Mit Blick auf Sinn und Zweck des Finanzreferendums ist diesem Aspekt Beachtung

---

<sup>11</sup> BGE 102 Ia 457 E. 3b.

<sup>12</sup> BGE 106 Ia 254 E. 2c.

<sup>13</sup> ZBl 80 (1997), S. 77.

<sup>14</sup> Vgl. dazu CAVIEZEL (Fn. 3), S. 184.

<sup>15</sup> MÜLLER (Fn. 7), S. 11; SALADIN PETER, Kantonale Subventionen als Gegenstand des Finanzreferendums, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund (Solothurn 1981), S. 158; HUNGERBÜHLER ADRIAN, Das Finanzreferendum nach der aargauischen Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980, in: ZBl 86 (1985), S. 349.

<sup>16</sup> In den letzten Jahren war diese Frage durch das Bundesgericht auch nicht weiter zu beurteilen.

<sup>17</sup> MÜLLER (Fn. 7), S. 9, 11.

zu schenken.<sup>18</sup> In diesem Sinn wurden die Delegationsanforderungen in den letzten 30 bis 40 Jahren in einigen Kantonen in dem Sinne verschärft, dass die Delegationsnorm den Zweck und den Umfang der Ausgabe (wie bei der Schaffung von gebundenen Ausgaben) näher umschreibt.<sup>19</sup>

- <sup>11.</sup> Das bündnerische Verfassungsrecht stellt an die Klarheit und Bestimmtheit der Delegationsnorm direkt keine weiteren Anforderungen<sup>20</sup>; folglich erweisen sich die entsprechenden Delegationen – selbst wenn sie relativ offen formuliert sind – nicht als verfassungswidrig. Im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Finanzreferendums ist jedoch für die Zukunft zu fordern, dass an die Delegationsnormen erhöhte Anforderungen hinsichtlich Zweck und Umfang der Ausgabe gestellt werden, wie dies beispielsweise im neuen Wirtschaftsentwicklungsgesetz umgesetzt wurde.<sup>21</sup>

### III. ZU DEN EINZELNEN GUTACHTERFRAGEN

#### 1. Betreffend Delegation des Finanzreferendums

- 1.1. *Stehen die nach dem 1. Januar 2004 in den einzelnen kantonalen Gesetzen geschaffenen abschliessenden Delegationen von Ausgabenkompetenzen mit entsprechendem Ausschluss des Finanzreferendums im Einklang mit der geltenden Kantonsverfassung?***<sup>22</sup>

- <sup>12.</sup> Die heute geltende kantonale Gesetzgebung hat die Finanzkompetenzen gemäss einer vom DGF verfassten Zusammenstellung in verschiedenen Aufgabenbereichen abschliessend an den Grossen Rat oder an die Regierung delegiert.<sup>23</sup> Laut dieser Zusammenstellung enthalten 12 verschiedene Gesetzeserlasse Delegationen für jährlich wiederkehrende Ausgaben; in zwei Gesetzen werden Ausgabenkompetenzen für (einmalige) Hochbauten delegiert. Demnach liegen in 18 verschiedenen Aufgabenbereichen

---

<sup>18</sup> CAVIEZEL (Fn. 3), S. 185.

<sup>19</sup> Vgl. eine im Jahre 1987 aufgestellte Übersicht bei CAVIEZEL (Fn 3), S. 186; eine aktualisierte Aufarbeitung dieser Thematik liegt m.W. nicht vor.

<sup>20</sup> Derartige Anforderungen ergeben sich teilweise aus dem Gesetz selber bzw. den Rahmenbedingungen.

<sup>21</sup> Art. 8 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 GWE für den Erwerb von Grundstücken durch die Regierung; vgl. dazu hinten Rz. 26.

<sup>22</sup> Die Fragestellung bezieht sich – wohl mit Blick auf das Schreiben der GPK vom 24. August 2016 – auf die nach dem 1. Januar 2004 geschaffenen Delegationen von Ausgabenkompetenzen. An sich sind aber nicht nur diese, sondern auch die vorher geschaffenen Delegationen relevant und zu prüfen, weil die verfassungsrechtlichen Anforderungen und die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Frage der Zulässigkeit von Ausgabendelegationen heute gleich sind wie vor dem Jahre 2004. Mit der neuen Verfassung änderten sich die Verhältnisse lediglich insofern, als das obligatorische Gesetzesreferendum durch das fakultative ersetzt wurde, während das obligatorische Finanzreferendum (mit anderen Ausgabenlimiten) beibehalten wurde. Die Teilverision von Art. 35 Abs. 1 KV im Jahre 2004 betraf sodann lediglich die Budgetkompetenz des Grossen Rates (vgl. hinten Rz. 42 ff.).

<sup>23</sup> Die Liste der Erlasse, welche eine Delegation von Finanzkompetenzen enthalten, findet sich im Anhang 1. Diese Liste ist vom DFG erstellt und gibt neben dem Aufgabenbereich und dem Erlass auch das jeweilige Ausgabenvolumen und eine Einschätzung des DFG hinsichtlich der Volumenbeschränkung und der praktischen Relevanz wieder. Eine weitere Liste (Anhang 2) listet die Delegationen nach Erfolgs- und Investitionsrechnung auf, jeweils mit dem Anteil am jährlichen Gesamtvolumen.

Finanzdelegationen vor.<sup>24</sup> Der Grossteil der heute bestehenden Delegationen wurde unter der alten Kantonsverfassung vor dem Jahre 2004 erlassen. Die entsprechenden Gesetzesvorlagen unterlagen dem obligatorischen Gesetzesreferendum und wurden der Volksabstimmung unterbreitet. Die materiell bestehenden Delegationen in den Gesetzesbestimmungen wurden beinahe ausnahmslos mit der Formulierung „in eigener Kompetenz“ oder „entscheidet abschliessend“ transparent zum Ausdruck gebracht. Materiell neue Delegationen erfolgten nach dem Jahre 2004 (unter dem Regime der neuen Kantonsverfassung) in fünf Fällen<sup>25</sup> gestützt auf drei verschiedene Gesetze. Gegen diese Erlass wurde das Referendum nicht ergriffen.

- <sup>13.</sup> Die Zulässigkeit dieser Delegationen, die seit dem Erlass der neuen Verfassung vorgenommen wurden, ist grundsätzlich nach den Kriterien zu beurteilen, die das Bundesgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung aufgestellt hat. Mit dem Kriterium der Aushöhlung des Finanzreferendums werden wir uns bei der Beantwortung der Frage 1.2. näher auseinandersetzen; die Ausgestaltung des Delegationserlasses (Unterstellung unter das obligatorische oder fakultative Referendum) ist Gegenstand von Frage 2. Zunächst geht es hier v.a. um die Frage des Ausschlusses durch das kantonale Recht.<sup>26</sup>
- <sup>14.</sup> Das Bundesgericht erachtet die Delegation als zulässig, wenn sie durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen wird. Lehre und Rechtsprechung sind sich darüber einig, dass sich ein solches Delegationsverbot ausdrücklich aus der kantonalen Verfassung ergeben muss. Schweigt die Verfassung in dieser Frage, ist die Delegation grundsätzlich zulässig.<sup>27</sup> Ein ausdrückliches Verbot, einzelne Ausgabenbewilligungskompetenzen zu delegieren, lässt sich der alten Verfassung des Kantons Graubünden nicht entnehmen.
- <sup>15.</sup> Auch die neue Kantonsverfassung enthält kein ausdrückliches Verbot der Ausgaben delegation. Im Kommentar zur neuen Kantonsverfassung wird dazu ausgeführt, die Zulässigkeit der Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen könnte nur bei einer ausdrücklichen Grundlage bejaht werden; eine solche fehle. Zudem schliesse die neue Kantonsverfassung die Gesetzesdelegation aus und die Regierung und das Parlament hätten in einem konkreten Fall die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an eine öffentlich-rechtliche Anstalt (es handelte sich dabei um die Pädagogische Fachhochschule) mangels ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage ausgeschlossen.<sup>28</sup> Daraus nun auf einen generellen Ausschluss der Möglichkeit der Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen zu schliessen, greift jedoch zu kurz.
- <sup>16.</sup> Zunächst steht fest, dass auch die neue Kantonsverfassung keinen ausdrücklichen Ausschluss der Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen enthält. Hätte man die unter der alten Verfassung geübte Praxis der Ausgabendelegation beenden wollen, hätte man in die neue Verfassung einen ausdrücklichen Ausschluss aufnehmen können. Der Umstand, dass darauf verzichtet wurde, lässt damit den Schluss zu, dass an der Praxis der Ausgabendelegation nichts geändert werden sollte.

---

<sup>24</sup> Nach der hier vertretenen Auffassung fällt die Staatsgarantie für die Graubündner Kantonalbank (GKB) nicht unter diese Delegationen; vgl. dazu hinten Rz. 34 ff.

<sup>25</sup> Neu eingeführt wurden die Delegationen im Gesetz über Hochschulen und Forschung (für Beiträge an die Grundfinanzierung von Forschungsstätten), im Krankenpflegegesetz (für Beiträge an drei verschiedene Leistungskategorien von Spitälern) und im Wirtschaftsförderungsgesetz (für drei Spezialbereiche); vgl. dazu im Einzelnen Anhang 1, S. 3.

<sup>26</sup> Das Kriterium der Beschränkung auf ein bestimmtes Gebiet ist nicht umstritten.

<sup>27</sup> Vgl. CAVIEZEL (Fn. 3), S. 181 m.w.H.

<sup>28</sup> SCHULER (Fn. 8), N 57.

17. Sodann lässt sich auch aus der Botschaft zur Totalrevision des Gesetzes über die Pädagogische Fachhochschule (PFHG) nichts ableiten.<sup>29</sup> Aus dem Ausschluss einer *Gesetzgebungskompetenz* für eine öffentlich-rechtliche Anstalt ohne eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage lässt sich keineswegs der Schluss ziehen, die Ausgabendelegation sei damit ebenfalls hinfällig bzw. nur mit einer ausdrücklichen Ermächtigung möglich. Vielmehr wurde damit lediglich zum Ausdruck gebracht, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons ohne eine entsprechende gesetzliche Grundlage selber kein Recht setzen kann - was an sich selbstverständlich ist. Dasselbe gilt auch in Bezug auf die Regelung der Gesetzeskompetenz in der neuen Verfassung. Mit Art. 31 Abs. 1 KV, wonach „alle wichtigen Bestimmungen“ durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind sollte die Möglichkeit der Gesetzesdelegation an den Verordnungsgeber (Exekutive) eingeschränkt werden.<sup>30</sup> Zwar wurde der Gesetzesvorbehalt präziser gefasst und damit die Möglichkeit der Gesetzesdelegation relativiert. Damit wurde aber selbst die Gesetzesdelegation nicht vollends abgeschafft. Trotz der inhaltlichen Nähe von Gesetzes- und Ausgabenbewilligungsdelegation kann aber daraus nicht gefolgert werden, mit Art. 31 KV sei letztere ohne weiteres aufgehoben worden. Die Gesetzesdelegation ermächtigt eine andere Gewalt, in der Regel die Exekutive, zum Erlass von generell-abstrakten Normen. Mit der Ausgabendelegation wird einer anderen Behörde das Recht zur Beschlussfassung über eine Ausgabe übertragen. Die beiden Delegationen sind nicht vergleichbar, weshalb auch die im Kommentar gezogenen Schlussfolgerungen nicht zulässig sind.
18. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen nach neuer Verfassung nicht mehr zulässig sein sollte; jedenfalls enthält die neue Verfassung keinen ausdrücklichen Ausschluss der Delegation und eine ausdrückliche Grundlage für eine Delegation ist – nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung – nicht erforderlich. Daran ändert auch die Bemerkung in der Botschaft zu Art. 22 lit.a des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 2. März 2004 nichts.<sup>31</sup> Dort wurde ausgeführt, in Zukunft würden „allfällige neue Delegationen jedoch nur noch möglich sein, wenn dafür eine entsprechende Ausnahmebestimmung in der Verfassung aufgenommen“ werde. Diese Aussage macht bei Lichte betrachtet aber keinen Sinn: eine generelle Ausnahmeklausel in der Verfassung wäre unzulässig, weil sie nicht auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt wäre und eine Verfassungsänderung für jeden Einzelfall einer Delegation wäre unsinnig und praxisfern (die Delegation müsste jeweils für jeden Einzelfall doppelt auf Stufe Verfassung und Gesetz vorgenommen werden, was im Übrigen nicht einmal vom Bundesgericht verlangt wird). Ausserdem wurde diese Aussage im Zusammenhang mit der Thematik der Delegation von obligatorisch referendumspflichtigen Ausgaben im Rahmen von fakultativ referendumspflichtigen Erlassen gemacht.<sup>32</sup> Daraus lassen sich aber jedenfalls keine Rückschlüsse auf die generelle Unzulässigkeit einer Ausgabendelegation ziehen.

## **1.2. *Wird unter Beachtung sämtlicher – in insgesamt 12 kantonalen Gesetzen enthaltenen – Delegationen allenfalls das verfassungsmässige Finanzreferendum durch den Umfang dieser Delegationen materiell ausgehöhlt bzw. seiner Substanz beraubt?***

---

<sup>29</sup> Botschaft 2004-2005, S. 1133 zur Totalrevision des Gesetzes über die Pädagogische Fachhochschule (PFHG).

<sup>30</sup> Analog Art. 164 BV.

<sup>31</sup> Botschaft FHG vom 2. März 2004 (Fn. 5), S. 131.

<sup>32</sup> Vgl. dazu hinten Rz. 38 ff.

- <sup>19.</sup> Gemäss der geltenden kantonalen Gesetzgebung werden in insgesamt zwölf verschiedenen Gesetzen für unterschiedliche Aufgaben die Finanzkompetenzen für jährlich wiederkehrende Ausgaben abschliessend an den Grossen Rat oder an die Regierung delegiert. In zwei Gesetzen sind Delegationsnormen für einmalige Ausgaben (für Hochbauten) enthalten. Die meisten der bestehenden Delegationen wurden unter der alten Kantonsverfassung vor dem Jahr 2004 erlassen. Die entsprechenden Gesetzesvorlagen unterstanden dem obligatorischen Gesetzesreferendum und wurden der Volksabstimmung unterbreitet.<sup>33</sup> Soweit nicht bereits gegeben, wurden die im Jahre 2004 bereits bestehenden Delegationen nachträglich in den Gesetzesbestimmungen mit der Formulierung „in eigener Kompetenz“ oder „entscheidet abschliessend“ transparent zum Ausdruck gebracht. Die Auswertung der kantonalen Gesetzgebung durch das DFG im Anhang ergibt insgesamt achtzehn Finanzdelegationen; davon bestanden dreizehn bereits vor dem Jahr 2004, fünf wurden nachträglich neu eingeführt.<sup>34</sup> Zu prüfen ist im Folgenden, ob das Finanzreferendum durch diese Delegationen in seiner Substanz ausgehöhlt wird.
- <sup>20.</sup> Die Ausgangsproblematik liegt zunächst darin, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung die Forderung aufstellt, dass das Finanzreferendum „nicht durch eine Mehrzahl von Kompetenzdelegationen ausgehöhlt“ werden darf, ohne sich aber je festzulegen, wo die Grenzen der Delegation liegen. Meist bejaht das Bundesgericht beiläufig, dass jene Voraussetzung erfüllt ist, oder es setzt sie einfach stillschweigend voraus.<sup>35</sup>
- <sup>21.</sup> Aufgrund der Formulierung der Delegationsvoraussetzungen könnte die Auffassung entstehen, dass nur eine Kombination von mehreren Delegationen, nicht aber eine einzelne, inhaltlich sehr weitreichende Delegation die Substanz des Finanzreferendums aushöhlen kann. In der Lehre wurde demgegenüber bemerkt, der Funktionsverlust des Finanzreferendums hänge nicht nur von der Zahl, sondern auch von der Art der Delegation ab: „Das Mitwirkungsrecht des Volkes im Bereich der öffentlichen Finanzen kann durch eine einzige Ermächtigung zur Beschlussfassung über Ausgaben abgewertet werden, wenn dadurch wichtige Entscheidungsbefugnisse auf die Behörden übertragen werden“.<sup>36</sup> Somit ist auch das Erfordernis, dass die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt sein müsse, ungenügend, „weil es sich dabei unter Umständen um eine so wichtige – ausgabenträchtige – Staatsaufgabe (z.B. Erstellung von Hoch- und Tiefbauten) handelt, dass die Institution des Finanzreferendums ihre Funktion nicht mehr zu erfüllen vermag“.<sup>37</sup> Zu berücksichtigen ist sodann das rechtliche Umfeld der Delegationsnorm bzw. der entsprechende Aufgabenbereich. Bestehen nämlich in einem Sachbereich bereits zahlreiche gebundene Ausgaben, kann eine verhältnismässig geringe Delegation genügen, um das Referendum für den ganzen Sachbereich auszuschalten.
- <sup>22.</sup> Eine **Analyse der einzelnen im Anhang aufgeführten Delegationen** ergibt folgendes:
- <sup>23.</sup> Den betragsmässig weitaus grössten Anteil hinsichtlich der delegierten Finanzkompetenzen nehmen die **Ausgaben für den Strassenbau und -unterhalt** ein. Gemäss Art.

---

<sup>33</sup> Anhang 1, Liste der Erlasse mit Delegation von Finanzkompetenzen (Fn. 23).

<sup>34</sup> Neu eingeführt wurden Delegationen im Gesetz über Hochschulen und Forschung (für Beiträge an die Grundfinanzierung von Forschungsstätten), im Krankenpflegegesetz (für Beiträge an drei verschiedene Leistungskategorien von Spitätern) und im Wirtschaftsförderungsgesetz (für drei Spezialbereiche).

<sup>35</sup> ZBl 85 (1984), S. 171.

<sup>36</sup> MÜLLER (Fn. 7), S. 10.

<sup>37</sup> MÜLLER (Fn. 7), S. 11. Auch unter diesem Aspekt ist es sinnvoll und nötig, an die Bestimmtheit der Delegationsnorm strengere Anforderungen zu stellen.

55 des kantonalen Strassengesetzes (StrG)<sup>38</sup> werden die kantonalen Aufwendungen für das Strassenwesen in der Strassenrechnung (als Spezialfinanzierung) erfasst und der Grosse Rat beschliesst „in eigener Kompetenz“ die entsprechenden jährlichen Ausgaben. Er legt mit dem Budget den ordentlichen Beitrag aus allgemeinen Staatsmitteln an die Strassenrechnung fest, wobei Abs. 3 und 4 von Art. 55 StrG den generellen Rahmen umschreibt. Pro Jahr belaufen sich die Ausgaben in der Erfolgs- und Investitionsrechnung (ohne Personalaufwand) auf rund CHF 280 Mio., was ca. 12,7% der relevanten Gesamtausgaben der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung ausmacht. Aufgrund des doch sehr erheblichen Umfanges und auch der Bedeutung dieses Aufgabenbereiches und der damit im Zusammenhang stehenden Ausgaben wäre diese Delegation durchaus geeignet, das Finanzreferendum zumindest partiell auszuhöhlen.

- <sup>24.</sup> In diesem Bereich besteht aber insofern eine spezielle Situation, als die Stimmberchtigten die „Volksinitiative über die Mitsprache des Bündner Volkes beim Strassenbau“ am 5. März 1989 abgelehnt haben. Diese hatte eine Ergänzung der damaligen Verfassung in dem Sinne verlangt, dass „alle Kreditbeschlüsse des Grossen Rates für den Neu- und Ausbau von Kantonsstrassen“ dem fakultativen Referendum unterstellt werden.<sup>39</sup> Damit haben die Stimmberchtigten – in Kenntnis der konkreten Auswirkungen - auf ihre Mitwirkungsrechte verzichtet.
- <sup>25.</sup> Dies entspricht im Übrigen einer lange geübten Praxis im Kanton Graubünden. Bereits das Strassenfinanzierungsgesetz aus dem Jahre 1962<sup>40</sup> als auch das Strassengesetz aus dem Jahre 1985<sup>41</sup> hatten die Beschlussfassung über die Ausgaben für den Strassenbau und den –unterhalt an den Grossen Rat delegiert und damit dem Finanzreferendum entzogen.<sup>42</sup>
- <sup>26.</sup> Namhaft sind die Finanzkompetenzen, die gestützt auf das Gesetz über die **Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung** im Kanton Graubünden (GWE)<sup>43</sup> delegiert werden. Während die erst nach 2004 möglichen Ausgaben für Beteiligungen und Mitgliedschaften zur Wirtschaftsförderung gemäss Art. 5 GWE gering sind, werden gestützt auf die bereits vor 2004 bestehenden Möglichkeiten zur Wirtschaftsförderung jährliche gut CHF 20 Mio. (oder 1,05% des Gesamtaufwandes) eingesetzt.<sup>44</sup> Gemäss Art. 31 GWE setzt der Grosse Rat „in eigener Kompetenz die Kredite für Aufwendungen gemäss diesem Gesetz im Budget fest“. Darunter fallen zahlreiche Beiträge, so gemäss Jahresrechnung 2016 u.a. an die Regionalpolitik, die Ski WM in St. Moritz, das Tourismusprogramm 2014-2021, den Verein Graubünden Ferien oder „allgemeine Beiträge“ gemäss GWE.<sup>45</sup> Sodann hat der Grosse Rat zulasten der Jahresrechnung 2015 gestützt auf Art. 18 GWE eine (einmalige) Reserve von max. CHF 80 Mio. zur Förderung systemrelevanter Infrastrukturen gebildet. Schliesslich können nach Massgabe von Art. 8 GWE einmalige Ausgaben für den Grundstückserwerb zur Wirtschaftsförderung getätigter werden; der Betrag ist nicht limitiert. Beschränkungen ergeben sich jedoch aus der geringen Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken sowie aus dem tatsächlichen Bedarf. Schliesslich dürfen auf diesem Weg erworbene Grundstücke nur zu Marktbedingungen verkauft werden, was eine Belastung des Haushalts ausschliessen sollte.

---

<sup>38</sup> BR 807.100.

<sup>39</sup> Abschied des Grossen Rates zur Volksabstimmung vom 5. März 1989.

<sup>40</sup> Strassenfinanzierungsgesetz vom 7. Oktober 1962, BR 720.600.

<sup>41</sup> Strassengesetz vom 10. März 1985, BR 807.100.

<sup>42</sup> Vgl. dazu CAVIEZEL (Fn. 3), S. 133.

<sup>43</sup> BR 932.100.

<sup>44</sup> Das GWE vom 22. Dezember 2015 hat den Referendumsausschluss des ursprünglichen Wirtschaftsförderungsgesetzes aus dem Jahre 1990 für den gesamten Bereich der Wirtschaftsförderung übernommen.

<sup>45</sup> Auszug aus der Jahresrechnung 2016 des Amtes für Wirtschaft und Tourismus.

27. Bei den **einmaligen Ausgaben für (Hoch)Bauten** fallen die beiden Positionen für den Bau einer Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt mit CHF 85 Mio.<sup>46</sup> sowie der Kauf des Ausbaus des Bildungszentrums Gesundheit und Soziales (BGS) am Standort Bahnhof Chur mit CHF 15 Mio.<sup>47</sup> auf. Das JVG verstand dem fakultativen Referendum, während das AGSG vom Volk angenommen wurde.
28. Bei den **delegierten wiederkehrenden Ausgaben** fallen (betragsmässig) – neben der allgemeinen Wirtschaftsförderung (Rz. 26) – vor allem die Kantonsbeiträge von jährlich gut CHF 30 Mio. gestützt auf das Krankenpflegegesetz<sup>48</sup>, die Kantonsbeiträge zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (freiwillige Zusatzleistungen ohne Bundesbeteiligung) von ca. CHF 16 Mio. gestützt auf Art. 35 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr<sup>49</sup> sowie die jährlich ca. CHF 3 bis 4 Mio. Kantonsbeiträge an die Landwirtschaft<sup>50</sup> auf. Die weiteren Positionen sind punkto Betrag und Aufgabenbereich eher bescheiden<sup>51</sup> oder weitestgehend vorgegeben<sup>52</sup>.
29. Mit Blick auf die **Beurteilung dieser Delegationen** stellt sich die Frage, wann bzw. unter welchen Umständen von einer „Aushöhlung“ des Finanzreferendums gesprochen werden kann. Dies wäre grundsätzlich dann gegeben, wenn das Finanzreferendum seine staatspolitische Funktion<sup>53</sup> nicht mehr erfüllen könnte. Diese staatspolitische Funktion besteht einerseits darin, dem Stimmbürger die Möglichkeit zu geben, zu einem Verwaltungsakt, konkret einem Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite, Stellung nehmen zu können und andererseits dem Bürger bei Beschlüssen ein Mitspracherecht zu sichern, „die ihn als Steuerzahler mittelbar treffen“.<sup>54</sup> Ob diese staatspolitische Funktion gewährleistet oder gefährdet ist, ist in einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen, wobei die Delegationen gesamthaft und einzeln in Bezug auf die Ausgabenhöhe, das Aufgabengebiet und dessen Bedeutung sowie das gesamte Umfeld der entsprechenden Delegationen zu beurteilen ist.
30. Insgesamt beläuft sich der Gesamtumfang der delegierten wiederkehrenden Ausgaben auf rund CHF 420 Mio., was einen Anteil von 19% der Gesamtausgaben der Erfolgs- und Investitionsrechnung (ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen) ausmacht. Die auffälligste Position betrifft die Ausgaben im Bereich des Strassenbaus und –unterhalts mit rund CHF 280 Mio. (12,7%). In diesem Bereich ist das Finanzreferendum faktisch aufgehoben, was aber dem Willen des Stimmbürgers entspricht. Mit der Ablehnung der Initiative für mehr Mitbestimmung im Strassenbau im Jahre 1989

---

<sup>46</sup> Vom Grossen Rat im Jahr 2015 gestützt auf Art. 12 des Gesetzes über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (JVG, BR 350.500) bewilligt.

<sup>47</sup> Vom Grossen Rat im Jahr 2005 gestützt auf Art. 24 des Gesetzes über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (AGSG, BR 432.000) bewilligt.

<sup>48</sup> Art. 18b des Gesetzes über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (BR 506.000).

<sup>49</sup> GöV, BR 872.100.

<sup>50</sup> Art. 25 des Landwirtschaftsgesetzes (BR 910.000).

<sup>51</sup> Beitrag an die Forschung und Entwicklung von Forschungsstätten gemäss Art. 23 des Gesetzes über Hochschulen und Forschung (BR 427.200; jährlich CHF 1 bis 2 Mio); Sprachförderung mit Beiträgen an LR, PGI und ANR gemäss Art. 11 des Sprachengesetzes (BR 492.100; jährlich ca. CHF 1,1 Mio.).

<sup>52</sup> Das Schulgeld von jährlich ca. CHF 3 Mio. gemäss Art. 5 AGSG ist im Konkordat festgelegt, die jährlichen Mittel der Landeslotterie (ca. CHF 5 Mio.) sind beschränkt und belasten den Haushalt nicht (Art. 38 FHG) und die Finanzierung der Gemeindezusammenschlüsse gemäss Art. 19 des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG) erfolgt über den FAG-Fonds.

<sup>53</sup> BGE 102 Ia 457, E. 3b (461).

<sup>54</sup> BGE 101 Ia 133; CAVIEZEL (Fn. 3), S. 33 f.

hat das Volk ausdrücklich auf sein Mitspracherecht im Strassenbau verzichtet und der Ausschaltung des Finanzreferendums auf diesem Gebiet zugestimmt.

- <sup>31.</sup> Die zweite anteilmässig grosse Position betrifft die Ausgaben im Bereich der Wirtschaftsförderung. Gemäss Art. 31 GWE verfügt der Grossen Rat über eine umfassende delegierte Ausgabenkompetenz für Aufwendungen im Bereich der Wirtschaftsförderung. Die Regierung ist ihrerseits abschliessend für die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Grundstücken zur wirtschaftlichen Entwicklung gemäss Art. 8 GWE zuständig. Damit wird im Bereich der Wirtschaftsförderung die Mitbestimmung des Volkes praktisch flächendeckend ausgeschlossen. Die Begründung dafür dürfte wohl darin liegen, dass im Bereich der Wirtschaftsförderung oft rasches und unkompliziertes Handeln gefragt ist, um die Ziele gemäss Art. 1 GWE erreichen zu können. Zudem dürfte es mitunter aus sachlichen und zeitlichen Aspekten problematisch sein, einzelne Massnahmen der Wirtschaftsförderung der politischen Wertung und Diskussion auszusetzen. Aus dem Blickwinkel der demokratischen Mitbestimmungsrechte dürfte dies nicht ganz unproblematisch sein, weil ein ganzer Bereich der Mitwirkung entzogen wird. Relativiert wird dieses Problem allerdings dadurch, dass die einzelnen Delegationsnormen (insbesondere Art. 8, 18 und 19 GWE) nicht einfach eine globale Delegation enthalten, sondern zumindest die wesentlichen Kriterien und Voraussetzungen für Förderbeiträge umschreiben.
- <sup>32.</sup> Die delegierten einmaligen Ausgaben gemäss JVG und AGSG betreffen wiederum gesamte Aufgabenbereiche, jedenfalls was den Bau von Institutionen für den Straf- und Massnahmenvollzug bzw. des Bildungszentrums betrifft; außerdem sind die Ausgabenbeträge beträchtlich. Die Delegationsnormen enthalten sodann keine weiteren, präzisen Kriterien über die Art und Weise der Mittelverwendung. Zwar werden solche Ausgaben für einmalige Hochbauvorhaben im Straf- und Massnahmenvollzug bzw. für ein Bildungszentrum eher singulärer Natur sein und zumindest im Fall der JVA Realta den Steuerzahler auch nicht zusätzlich belasten.<sup>55</sup> Allerdings wird damit zumindest ein Teilaspekt der staatspolitischen Funktion des Finanzreferendums, nämlich dem Stimmbürgern ein Mitspracherecht bei Verwaltungsakten mit grosser finanzieller Tragweite zu ermöglichen, relativiert. Insofern dürfte bei derartigen Delegationen für einmalige Ausgaben Zurückhaltung geboten sein.
- <sup>33.</sup> Betrachtet man die Delegationen in ihrer Gesamtheit unter den Blickwinkeln des Gesamtumfangs, der einzelnen Positionen und deren Höhe, der Aufgabengebiete etc. ist jedenfalls eine „Aushöhlung“ des Finanzreferendums zu verneinen. Bei den wiederkehrenden Ausgaben sind zwar betragsmässig insgesamt 19% des Ausgabenvolumens der Erfolgs- und Investitionsrechnung delegiert. Davon betreffen aber 12,7% (oder CHF 280 Mio.) die Strassenrechnung und 2,3% (oder CHF 50 Mio.) Programmvereinbarungen mit dem Bund. Im Bereich des Strassenbaus hat das Volk auf eine Mitbestimmung verzichtet und die Ausgaben im Rahmen der Programmvereinbarungen sind auch ohne Delegation gebunden. Damit verblieben noch ca. CHF 90 Mio. oder 4% des jährlichen Ausgabenvolumens, welche delegiert sind. Dies ist unter dem Aspekt des Umfangs der Ausgabendelegation verfassungsrechtlich ohne weiteres vertretbar. Mit Ausnahme der Wirtschaftsförderung betreffen die Delegationen sodann auch nur Teilbereiche eines Aufgabengebietes und sind betragsmässig relativ bescheiden (Rz. 28). Hinsichtlich der übrigen Ausgaben und Aufgaben bleibt das Mitbestimmungsrecht gewahrt. Für die Delegation im Bereich der Wirtschaftsförderung gibt es nachvollziehbare Überlegungen (Rz. 31) und die Delegationsnormen sind konkreter gefasst als in anderen Bereichen. Auch wenn in diesem Aufgabengebiet eine umfassende Delegation erfolgt, kann unter

---

<sup>55</sup> Botschaft 2015-2016 betr. Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, Cazis, S. 326.

diesen konkreten Umständen und der seit 1990 bestehenden Gesetzeslage nicht generell von einer Aushöhlung des Finanzreferendums gesprochen werden. In ihrer Gesamtheit führen die Delegationen jedenfalls nicht dazu, dass das Finanzreferendum seine staatspolitische Funktion nicht mehr erfüllen könnte und damit ausgehöhlt würde.

**1.3. *Ist die Einräumung einer umfassenden und betraglich nicht limitierten Staatsgarantie gegenüber Verbindlichkeiten einer Anstalt oder Institution als abschliessende Delegation des Finanzreferendums zu qualifizieren? Würde die Gewährung einer neuen Garantie in diesem Sinne eine Revision der Kantonsverfassung erfordern?***

<sup>34.</sup> Bevor auf die Frage der Delegation einer Ausgabenbewilligungskompetenz eingegangen wird, ist zunächst der rechtlichen Qualifikation der Staatsgarantie nachzugehen. Mit einer Staatsgarantie übernimmt der Kanton die Verpflichtung, für die Verbindlichkeiten einer Anstalt oder einer sonstigen Institution bzw. eines Unternehmens im Falle einer Zahlungsunfähigkeit oder eines Defizits (bei der Defizitgarantie) einzustehen.<sup>56</sup> Derartige Garantien stellen nach einhelliger Lehre und Rechtsprechung finanzrechtlich Ausgaben dar.<sup>57</sup> Eine Staatsgarantie stellt eine eventuelle Ausgabe dar; im Zeitpunkt der Abgabe des Garantieversprichens steht nicht fest, ob die Geldmittel je beansprucht werden, trotzdem ist der Garantiebetrag bereitzustellen. Tritt nämlich der Garantiefall ein, wird die Zahlung fällig; eine Befragung der Stimmberchtigten erübrigts sich.

<sup>35.</sup> Folglich wird denn auch regelmässig verlangt, dass Garantieverpflichtungen – bei entsprechender Höhe des Betrages – im Zeitpunkt des Eingehens dem Finanzreferendum unterstellt werden.<sup>58</sup> In einem Fall qualifizierte die Bündner Regierung die Zusicherung einer Defizitgarantie als „beabsichtigte, neue einmalige Ausgabe“.<sup>59</sup> Die Übernahme einer Staatsgarantie stelle finanzrechtlich eine neue Ausgabe dar.

<sup>36.</sup> Wird nun die Staatsgarantie – wie im Fall der Graubündner Kantonalbank – auf Stufe eines Gesetzes begründet, entsteht eine gebundene Ausgabe. Die Garantieübernahme im Gesetz stellt keine Delegation an den Grossen Rat oder die Regierung dar, in diesem Rahmen eine Ausgabe zu tätigen. Vielmehr wird eine (Eventual-) Ausgabe in unbestimmter Höhe bewilligt; im Garantiefall besteht kein Handlungsspielraum, die übernommenen Verbindlichkeiten sind zu begleichen.

<sup>37.</sup> Im Vergleich zu anderen gebundenen Ausgaben ist die Situation bei Staatsgarantien noch insoweit speziell, als deren Umfang oft kaum abschätzbar ist. Während der Grossen Rat bei anderen gesetzlich vorgesehenen, nicht frei bestimmmbaren Ausgaben deren Höhe über die einzelnen Kreditpositionen im Budget (zumindest theoretisch) noch

---

<sup>56</sup> Vgl. z.B. Art. 5 des Gesetzes über die Graubündner Kantonalbank vom 29. November 1998 (BR 938.200), wonach der Kanton Graubünden für alle Verbindlichkeiten der Bank haftet, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen. Die NZZ bezeichnete die Staatsgarantien für Kantonalbanken in einem Artikel vom 22. November 2016 als „Pulverfässer in den Kantonsbudgets“ (S. 27).

<sup>57</sup> CAVIEZEL (Fn. 3), S. 69 f. mit zahlreichen weiteren Hinweisen.

<sup>58</sup> CAVIEZEL (Fn. 3), S. 70 m.w.H.; dies entspricht auch der Praxis der Bündner Regierung in den Fällen der Übernahme der Defizitgarantie für die Olympischen Winterspiele 1976 und 1988, GRB vom 30. September 1969 und 22. November 1979.

<sup>59</sup> Entscheid der Regierung vom 22. April 1985 i.S. Fraktion Linke Alternative des Gemeinderates der Stadt Chur gegen den Stadtrat der Stadt Chur, S. 23.

steuern kann, ist der Umfang der Verpflichtungen, der sich aus einer Staatsgarantie ergeben kann, weitgehend unbeschränkt.<sup>60</sup> Diesen Aspekten ist jedenfalls Beachtung zu schenken, falls weitere Staatsgarantien auf dem Weg der Gesetzgebung eingeräumt werden sollten.

## 2. Betreffend Ausgabenbindung durch rechtliche Verpflichtung

### 2.1. *Stehen die seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung vom 1. Januar 2004 auf Stufe Gesetz mittels fakultativem Gesetzesreferendum geschaffenen finanzrechtlich gebundenen Ausgaben im Einklang mit der geltenden Kantonsverfassung?*

<sup>38.</sup> Mit der neuen auf den 1.1.2004 in Kraft getretenen Kantonsverfassung wurde das obligatorisch Gesetzesreferendum durch das fakultative Gesetzesreferendum ersetzt. Folglich werden seither Ausgabenbewilligungskompetenzen vom Gesetzgeber auf dem Weg des fakultativen Referendums ohne Volksabstimmung delegiert, selbst wenn die Ausgabe aufgrund ihrer Höhe dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen würde.<sup>61</sup>

<sup>39.</sup> Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat die Delegation von Finanzkompetenzen „in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass“ zu erfolgen.<sup>62</sup> In konstanter Rechtsprechung hat das Gericht dabei anerkannt, dass ein nur dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass eine Ausgabenbewilligungskompetenz selbst dann delegieren oder Ausgaben binden kann, wenn die zu erwartenden Ausgaben dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen wären.<sup>63</sup> Ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass ist damit ausreichend für die Ausgabendelegation. Im Ergebnis führt diese Rechtsprechung dazu, dass das obligatorische Finanzreferendum praktisch in ein fakultatives verwandelt wird.

<sup>40.</sup> Diese Praxis blieb nicht unwidersprochen, und zwar mit der Begründung, dass eine Befugnis nur dasjenige Organ übertragen könne, „das über sie von Verfassungswegen verfügt.“<sup>64</sup> Dies ist in einem Kanton mit dem obligatorischen Finanzreferendum das Volk und nicht das Parlament. Indem die Verfassung für die Gesetzgebung allgemein oder die bestimmten Gebiete das fakultative Referendum vorsieht, wird das Parlament dadurch nicht gleichzeitig ermächtigt, die Ausgabenbewilligungskompetenz weiter zu delegieren.<sup>65</sup> Das Bundesgericht hat seine Praxis zu dieser Thematik (soweit ersichtlich) letztmals im Jahre 1983 bestätigt und sich dabei auch mit der Kritik aus der Lehre auseinandergesetzt.<sup>66</sup> Allerdings formulierte das Gericht seine Auffassung nicht mehr in allgemeingültiger Form, sondern es erklärte, „im vorliegenden Fall“ bestehe kein Anlass, von der bisherigen Rechtsprechung abzuweichen.<sup>67</sup> Ob dieser Entscheid als Signal für

---

<sup>60</sup> Es sei denn, es handle sich um eine betragsmäßig limitierte Garantie; die Bilanzsumme der GKB beispielsweise beträgt gemäss NZZ (Fn. 56) 819 % der Ausgaben des Kantons Graubünden (Stand 2014).

<sup>61</sup> Vgl. z.B. Kredit für den Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Cazis (CHF 86 Mio. gestützt auf Art. 12 des JVG vom 27. August 2009) oder Rahmenverpflichtungskredit und Reserve zur Förderung systemrelevanter Infrastrukturen (CHF 80 Mio. gestützt auf Art. 18 des GWE vom 27. August 2015).

<sup>62</sup> BGE 105 Ia 80, E. 5.

<sup>63</sup> ZBl 85 (1984), S. 171; BGE 102 Ia 464.

<sup>64</sup> MÜLLER (Fn. 7), S. 11.

<sup>65</sup> MÜLLER (Fn 7), S. 12.

<sup>66</sup> ZBl 85 (1984), S. 166 ff.

<sup>67</sup> ZBl 85 (1984), S. 171; zur Beurteilung stand eine Beschwerde aus dem Kanton St. Gallen, welche das Finanzreferendum nur auf Gesetzesstufe regelt und für diesen Fall wurde ein nur dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass für den Ausschluss des obligatorischen Finanzreferendums als genügend erachtet.

eine Praxisänderung angesehen werden kann, bleibt offen, zumal das Bundesgericht seit-her keine Gelegenheit hatte, sich zu dieser Thematik zu äussern.

- <sup>41.</sup> Diese Praxis ist in der Tat wenig überzeugend und aus demokratiepolitischer Sicht prob-lematisch. Die Problematik liesse sich allerdings in dem Sinne lösen, dass nicht von ei-nem formellen Gesetzesbegriff ausgegangen wird. Die Delegationsnorm, welche die Ausgabenkompetenz überträgt, stellt materiell einen Ausgabenbeschluss dar. Dieser ist aber gemäss Verfassung dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen, sofern die Ausgabe neu ist und die entsprechende Kreditlimite überschreitet. Die Finanzdele-gation würde dann in einem separaten Volksbeschluss erfolgen.<sup>68</sup> In diesem Sinne haben denn auch einzelne Kantone, welche ein obligatorisches Finanzreferendum und ein fa-kultatives Gesetzesreferendum haben, diese Thematik derart gelöst, dass der Erlass ei-nes Gesetzes mit finanzrechtlich gebunden Ausgaben über den Betragslimiten für das obligatorische Finanzreferendum obligatorisch der Volksabstimmung zu unterbreiten ist.<sup>69</sup> Allerdings ist nicht zu erkennen, dass dieser Lösungsansatz in der Praxis nicht ganz unproblematisch sein dürfte. Bei jeder Delegationsnorm in einem Gesetzeserlass müsste sich der Gesetzgeber Rechenschaft darüber abgeben (und auch entscheiden), ob mit dem neuen Gesetz nun neue Ausgaben geschaffen werden, welche die relevante Limite überschreiten oder nicht. Ausserdem würde für den Kanton Graubünden auf diesem Weg für einen Teilbereich faktisch wieder das obligatorische Gesetzesreferen-dum eingeführt, das mit der neuen Verfassung bewusst abgeschafft wurde.

### 3. Betreffend Delegation von Budgetkompetenzen an die Regierung

- 3.1. *Sind die gestützt auf Art. 35 Abs. 1 KV in Spezialgesetzen vorgenommenen De- legationen von Kreditbewilligungskompetenzen (Budgetkompetenz) des Grossen Rates an die GPK (für Nachtragskredite) und an die Regierung (für Kosten von Fremdkapitalaufnahmen und für die Verwendung von Mitteln der Lan-deslotterie) rechtsgültig?***

- <sup>42.</sup> Auf den 1.1.2005 wurde Art. 35 Abs. 1 KV revidiert. Die Bestimmung, wonach der Grossen Rat das Budget festsetzt und die Staatsrechnung genehmigt, wurde um den Satz ergänzt, dass das Gesetz Ausnahmen dazu vorsehen kann.<sup>70</sup> Damit wurde die Rechts-grundlage geschaffen, um den Budgetierungsprozess anzupassen, weil sich in der Praxis der Bedarf gezeigt hatte, „der Regierung für bestimmte Geschäfte selbständige Finanz-befugnisse einzuräumen“.<sup>71</sup>

- <sup>43.</sup> Gleichzeitig wurde das Finanzhaushaltsgesetz revidiert und in diesem Zug wurde einer-seits die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Rates ermächtigt, ab-schliessend über Nachtragskreditanträge zu entscheiden<sup>72</sup> und der Regierung die Kom-petenz eingeräumt, die bei der Aufnahme von Fremdkapital anfallenden Kosten zu be-willigen<sup>73</sup> und über die Verwendung von Mitteln der Landeslotterie zu befinden.<sup>74</sup>

---

<sup>68</sup> MÜLLER (Fn. 7), S. 12.

<sup>69</sup> Vgl. entsprechende Regelungen in den Kantonen Luzern und St. Gallen.

<sup>70</sup> Botschaft FHG (Fn. 5), S. 97 ff.; Volksbeschluss vom 26. September 2004.

<sup>71</sup> Botschaft FHG (Fn. 5), S. 98.

<sup>72</sup> Art. 36 Abs. 3 FHG; die GPK kann Anträge auch dem Grossen Rat zum Beschluss vorlegen, hat aber auf jeden Fall den Grossen Rat in jeder Session über die von ihr beschlossenen Nachtragskredite zu orientieren.

<sup>73</sup> Art. 34 FHG.

<sup>74</sup> Art. 38 Abs. 2 FHG.

- <sup>44.</sup> Diese Delegationen sind verfassungsrechtlich unbedenklich. Da die Ausnahmeregelung von Art. 35 Abs. 1 KV lediglich die Budgetkompetenz des Grossen Rates betrifft und der Grosse Rat im Rahmen des Budgets grundsätzlich nur gebundene Ausgaben bewilligt<sup>75</sup>, tangiert diese Delegation die Mitbestimmungsrechte des Volkes im Bereich der Ausgabenbewilligung weder direkt noch indirekt. Außerdem entspricht die Delegation auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und den obigen Ausführungen. Die Verfassung enthält in Art. 35 Abs. 1 eine ausdrückliche Ausnahmeregelung hinsichtlich der Budgetkompetenz des Grossen Rates, die Delegation erfolgte in einem formellen, der Volksabstimmung unterliegenden Gesetz und sie ist auf drei eng begrenzte und zudem detailliert umschriebene Bereiche beschränkt. Eine Aushöhlung des Instruments des Finanzreferendums ist ohnehin ausgeschlossen, da diese (gebundenen) Ausgaben dem Referendum nicht unterstehen.

## IV. ERGEBNIS

- <sup>45.</sup> Aufgrund der obigen Ausführungen können die gestellten Fragen wie folgt beantwortet werden:
- 1.1. Die auf Geszesstufe geschaffenen Delegationen von Finanzkompetenzen stehen im Einklang mit der Kantonsverfassung. Dies gilt sowohl für die vor als auch für die nach dem Jahre 2004 beschlossenen Delegationen.
  - 1.2. In ihrer Gesamtheit und unter Berücksichtigung der Ausgabenhöhe, der Aufgabengebiete und deren Bedeutung führen die Delegationen jedenfalls nicht dazu, dass das Finanzreferendum seine staatspolitische Funktion nicht mehr erfüllen könnte und damit ausgehöhlt würde.
  - 1.3. Die Einräumung einer Staatsgarantie für Verbindlichkeiten einer Anstalt oder Institution stellt keine Delegation einer Ausgabenkompetenz dar, sondern schafft eine gebundene Ausgabe.
  - 2.1. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann ein nur dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass eine Ausgabenbewilligungskompetenz selbst dann delegieren oder Ausgaben binden, wenn die zu erwartenden Ausgaben dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen wären.
  - 3.1. Die Delegationen gestützt auf Art. 35 Abs. 1 KV sind verfassungsrechtlich unbedenklich.

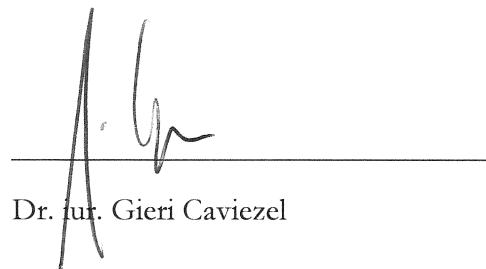
<sup>46.</sup> Unbesehen der Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens ist mit Blick auf die Ausgestaltung der Delegationsnorm ein gewisser Handlungsbedarf auszumachen. Wie vorne (Rz. 9 f.) ausgeführt, wird mit der Delegation von Ausgabenkompetenzen – gleich wie bei der Schaffung von gebundenen Ausgaben – das Finanzreferendum ausgeschaltet. Während der Grunderlass bei der Schaffung von gebunden Ausgaben den Zweck und den Umfang der Ausgabe näher umschreiben muss, kann dies bei der Delegation relativ

---

<sup>75</sup> Vorbehalten bleiben Ausgaben, die dem Finanzreferendum unterstellt sind; vgl. dazu auch CAVIEZEL (Fn. 3), S. 46 und Art. 33 FHG.

pauschal und ohne weitere Angaben erfolgen. Diese unterschiedlichen Anforderungen an die Übertragung von Entscheidungskompetenzen, die zum gleichen Ergebnis führen, sind verfassungsrechtlich und demokratiepolitisch unbefriedigend. Es wäre deshalb zu prüfen, die Anforderungen an die Delegationsnorm in dem Sinne zu verschärfen, dass die Delegationsnorm den Zweck und den Umfang der Ausgabe (analog der Praxis bei der Schaffung von gebundenen Ausgaben) näher umschreiben muss. Entsprechende Regelungen wurden in einzelnen Kantonen geschaffen.<sup>76</sup>

Chur, den 20. April 2017



Dr. iur. Gieri Caviezel

#### Anhänge:

Anhang 1: Liste des DFG mit der Übersicht über alle Delegationen vor und nach dem Jahr 2004.

Anhang 2: Liste des DFG mit den finanziellen Tragweiten der Delegationen (Übersicht nach Erfolgs- und Investitionsrechnung).

---

<sup>76</sup> Vgl. AG Art. 63 Abs. 2 KV; JU Art. 69 Abs. 2 KV; SO Art. 40 Abs. 2 KV.

## Ausschluss des Finanzreferendums durch Delegation der Finanzkompetenzen - Übersicht über alle Delegationen vor und nach 2004

Aufgabenbereich	Rechtserlass	Ausgabenvolume	Volumenbeschränkungen	Praktische Relevanz
<b>A. Delegationen vor 2004</b>				
Bau einer Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt	Art. 12 Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (BR 350.500)	netto 85 Mio. Franken	Volumen durch vom Bund zu erkennenden Bedarf limitiert	gross; einmalige Ausgabe
Konkordate betreffend die Mitträgerschaft des Kantons an Ausbildungsstätten für Aus- und Weiterbildungen im Bereich Gesundheit und Soziales	Art. 5 Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (AGSG; BR 432.000)	einige Millionen Franken	Das Schulgeld ist durch die Konkordate festgelegt. Die Zahl der beitragsberechtigten Schüler unterliegt demografischen Begrenzungen.	gegeben
Gebäude für Bildungszentrum für Gesundheit und Soziales (BGS)	Art. 24 Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (AGSG; BR 432.000)	Kauf des Ausbaus von knapp 15 Mio. Franken	Durch Platzbedarf des BGS	gegeben; einmalige Ausgabe
Sprachförderung mit Beiträgen an LR, PGI und ANR	Art. 11 Sprachengesetz des Kantons Graubünden (SpG; BR 492.100)	gut 1.1 Mio. Franken pro Jahr	Kantonsbeitrag max. 50% der Kosten	gegeben
Landeslotterie	Art. 38 Gesetz über den Finanzaushalt des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2011 (Finanzaushaltsgesetz; FHG; BR 710.100)	bis 5 Mio. Franken pro Jahr	Die jährlichen Landeslotteriemittel sind beschränkt	gegeben
Programmvereinbarungen mit dem Bund	Art. 37 Gesetz über den Finanzaushalt des Kantons Graubünden (Finanzaushaltsgesetz; FHG; BR 710.100)	40 bis 50 Mio. Franken pro Jahr	Gegeben über Bundesbeiträge und anteilmässige Fixierung der Kantonsbeiträge mit Limiten in Prozent der Aufwendungen	Ausgaben sind auch ohne Delegation der Finanzkompetenzen gebunden
Gemeindezusammenschlüsse	Art. 26 altes Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz; FAG; BR 730.200) und Art. 14 neues ab 1.1. 2016 gültiges FAG	sehr unregelmässig; durchschnittlich 15 Mio. Franken pro Jahr	Finanzierung über FAG-Fonds. Gesetzlich definierte Maximaleinlage in FAG-Fonds von 250% des Beitrages der ressourcenstarken Gemeinden	Im FAG-Fonds sind per Ende 2015 noch 166 Mio. Franken verfügbar

Beilage	No.
↗	

Aufgabenbereich	Rechtsethlass	Ausgabenvolume	Volumenbeschränkungen	Praktische Relevanz
Strassenbau und -unterhalt	Art. 55 Strassengesetz (BR 810.000)	rund 280 Mio. Franken pro Jahr (ohne Personalaufwand)	Klare Schranke betreffend Strassenschuld und Beitrag aus allgemeinen Staatsmitteln in Strassenrechnung	gross
Öffentlicher Verkehr	Art. 35 Gesetz über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden (GöV; BR 872.100)	gut 16 Mio. Franken pro Jahr	relevant sind die freiwilligen Zusatzleistungen ohne Bundesbeteiligung; Begrenzung durch die Nachfrage	gross
Landwirtschaft	Art. 25 Landwirtschaftsgesetz (BR 910.100)	3 bis 4 Mio. Franken pro Jahr	Limitiert auf höchstens 5 Mio. Franken pro Jahr	gross
Wirtschaftsförderung allgemein	Art. 19 Gesetz über die Förderung wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (GWE, BR 932.100)	gut 20 Mio. Franken pro Jahr	Kantonsbeiträge bis maximal 25% der Aufwendungen, in Ausnahmefällen bei a.o. grosser volkswirt. Bedeutung bis max. ....	gross
Staatsgarantie gegenüber der Graubündner Kantonalbank (GKB)	Art. 5 Gesetz über die Graubündner Kantonalbank nicht bezifferbar vom 29. November 1998 (BR 938.200) blieb bis heute unverändert.		Die GKB ist sehr gut kapitalisiert. Das Risiko einer Insolvenz kann als sehr gering eingestuft, aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Die GKB entschädigt dem Kanton die Staatsgarantie.	gross
Erhöhung Dotationskapital für Graubündner Kantonalbank (GKB)	Art. 8 Abs. 2 und 3 Gesetz über die Graubündner Kantonalbank (BR 938.200)	seit mehr als 15 Jahren keine Ausgabe mehr	Der Kapitalbedarf ist eingeschränkt durch das Geschäftsfeld der GKB	seit gut 15 Jahren keine Relevanz mehr; EK-Substanz der GKB ist sehr hoch. DK- ....

Aufgabenbereich	Rechtserlass	Ausgabenvolumen	Volumenbeschränkungen	Praktische Relevanz
<b>B. Delegation nach dem 1. Januar 2004</b>				
Forschung und Entwicklung von Forschungsstätten	Art. 23 Gesetz über Hochschulen und Forschung (GHF; BR 427.200)	1 - 2 Mio. Franken zu erwarten	Die Bernmessungskriterien sind eng beschrieben.	klein
Öffentliche Spitäler im Kanton	Art. 18b Gesetz über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (KPG; BR 506.000)	gut 30 Mio. Franken pro Jahr	Kantonsbeiträge an verschiedene Leistungskategorien mit politischem Gehalt und gewissem Ermessensspielraum.	gross
Beteiligungen und Mitgliedschaften zur Wirtschaftsförderung	Art. 5 GWE vom 22. Dezember 2015 Gegenüber dem ursprünglichen WFG von 1990 wurde neu die Möglichkeit von Beteiligungen und Mitgliedschaften geschaffen	nicht bezifferbar für Wi.-Förderung untergeordnete Bedeutung	formell keine Beschränkungen	eher untergeordnet
Grundstückserwerb zur Wirtschaftsförderung	Art. 8 in Verbindung mit Art. 32 GWE vom 22. Dezember 2015 Gegenüber dem ursprünglichen WFG vom 1990 ist die Kompetenz der Regierung zum Grundstückserwerb hinzugekommen.	nicht bezifferbar	formell keine Beschränkungen; materiell ergibt sich starke Beschränkung über die Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken sowie über den Bedarf insgesamt.	gross
Systemrelevante Infrastrukturen	Art. 18 GWE vom 22. Dezember 2015 Diese Bestimmung schafft neu die Möglichkeit zur Subventionierung von systemrelevanten Infrastrukturen	max. 80 Mio. Franken	Zur Förderung von systemrelevanten Infrastrukturen hat der Grosses Rat zulasten der Jahresrechnung 2015 eine Reserve von 80 Mio. Franken gebildet. Es handelt sich um eine einmalige Reserve.	gross

## Finanzielle Tragweite der erfolgten Delegationen der Finanzkompetenzen - Übersicht nach Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung

Aufgabenbereich	Rechtserlass	Ausgabenvolume in Franken	Volumen in % Gesamtaufwand	Volumenbeschränkungen Praktische Relevanz
<b>A. Delegationen in der Erfolgsrechnung (ER)</b>				
Forschung und Entwicklung von Forschungsstätten	Art. 23 Gesetz über Hochschulen und Forschung (GHF; BR 427.200)	1 - 2 Mio. Franken zu erwarten	0,10%	Die Bemessungskriterien klein sind eng beschrieben.
Konkordate betreffend die Mitträgerschaft des Kantons an Ausbildungsstätten für Aus- und Weiterbildungen im Bereich Gesundheit und Soziales	Art. 5 Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (AGSG; BR 432.000)	ca. 3 Millionen Franken pro Jahr	0,16%	Das Schulgeld ist durch die gegebenen Konkordate festgelegt. Die Zahl der beitragsberechtigten Schüler unterliegt demografischen Begrenzungen.
Sprachförderung mit Beiträgen an LR, PGI und ANR	Art. 11 Sprachengesetz des Kantons Graubünden (SpG; BR 492.100)	gut 1.1 Mio. Franken pro Jahr	0,06%	Kantonsbeitrag max. 50% gegeben der Kosten
Öffentliche Spitäler im Kanton	Art. 18b Gesetz über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (KPG; BR 506.000)	gut 30 Mio. Franken pro Jahr	1,58%	Kantonsbeiträge an verschiedene Leistungskategorien mit politischem Gehalt und gewissem
Landeslotterie	Art. 38 Gesetz über den Finanzaushalt des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2011 (Finanzaushaltsgesetz; FHG; BR 710.100).	bis 5 Mio. Franken pro Jahr	0,26%	Die jährlichen Landeslotteriemittel sind beschränkt. Sie belasten den Staatshaushalt nicht.
Gemeindezusammenschlüsse	Art. 19 Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (FAG; BR 730.200)	sehr unregelmässig; durchschnittlich 15 Mio. Franken pro Jahr	0,8%	Finanzierung über FAG-Fonds. Gesetzlich definierte Maximaleinlage in FAG-Fonds von 250% des Beitrages der

Beilage	Nr.
2	

Aufgabenbereich	Rechtserlass	Ausgabenvolume in Franken	Volumen in % Gesamtaufwand	Volumenbeschränkungen Praktische Relevanz
Öffentlicher Verkehr	Art. 35 Gesetz über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden (GöV; BR 872.100)	gut 16 Mio. Franken pro Jahr	0,84%	relevant sind die freiwilligen Zusatzleistungen ohne Bundesbeteiligung; Begrenzung durch die
Landwirtschaft	Art. 25 Landwirtschaftsgesetz (BR 910.100)	3 bis 4 Mio. Franken pro Jahr	0,21%	Limitiert auf höchstens 5 Mio. Franken pro Jahr
Wirtschaftsförderung allgemein	Art. 19 Gesetz über die Förderung wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (GWE; BR 932.100)	gut 20 Mio. Franken pro Jahr	1,05%	Kantonsbeiträge bis maximal 25% der Aufwendungen, in Ausnahmefällen bei a.o. grosser volkswirt. Bedeutung bis max. 50%
Beteiligungen und Mitgliedschaften zur Wirtschaftsförderung	Art. 5 GWE vom 22. Dezember 2015	nicht bezifferbar für Wi.-Förderung untergeordnete Bedeutung	0,01%	eher untergeordnet formell keine Beschränkungen
Erhöhung Dotationskapital für Graubündner Kantonalbank (GKB)	Art. 8 Abs. 2 und 3 Gesetz über die Graubündner Kantonalbank (BR 938.200)	seit mehr als 15 Jahren keine Ausgabe mehr	0,0%	Der Kapitalbedarf ist eingeschränkt durch das Geschäftsfeld der GKB seit gut 15 Jahren keine Relevanz mehr; EK-Substanz der GKB ist sehr hoch. DK-Rückzahlungen erfolgt. Das DK ist nicht abschreibungspflichtig und wirft guten Ertrag ab.

Aufgabenbereich	Rechtserlass	Ausgabenvolumen in Franken	Volumen in % Gesamtaufwand	Volumenbeschränkungen Praktische Relevanz
<b>B. Delegationen in der Investitionsrechnung (IR) für einmalige Ausgaben</b>				
Das jährliche Ausgabenvolumen der Investitionsrechnung ohne durchlaufende Beiträge beträgt insgesamt rund 300 Millionen Franken				
Bau einer Straf- und Massnahmenvollzugsanstalt	Art. 12 Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (BR 350.500)	Vom Grosser Rat im 2015 bewilligter Kredit netto 85 Mio. Franken	Volumen durch vom Bund zu erkennenden Bedarf limitiert	gross; einmalige Ausgabe
Gebäude für Bildungszentrum für Gesundheit und Soziales (BGS)	Art. 24 Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (AGSG; BR 432.000)	Kauf des Ausbaus am Standort Bahnhof Chur im 2005 von knapp 15 Mio. Franken	Begrenzt durch Schülerzahl und Platzbedarf des BGS	gegeben; einmalige Ausgabe
Systemrelevante Infrastrukturen	Art. 18 GWE vom 22. Dezember 2015 (GWE 932.100)	max. 80 Mio. Franken	Zur Förderung von systemrelevanten Infrastrukturen hat der Grosser Rat zulasten der Jahresrechnung 2015 eine Reserve von 80 Mio. Franken gebildet. Es handelt sich um eine einmalige Reserve.	gross
Grundstückserwerb zur Wirtschaftsförderung	Art. 8 in Verbindung mit Art. 32 GWE vom 22. Dezember 2015	nicht beififerbar	formell keine Beschränkungen; materiell ergibt sich starke Beschränkung über die Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken sowie über den Bedarf insgesamt.	gross; die gesetzliche Vorgabe, wonach ein erworbenes Grundstück zu Markbedingungen zu verkaufen ist, sollte eine Haushaltsbelastung verhindern.

Aufgabenbereich	Rechtserlass	Ausgabenvolumen in Franken	Volumen in % Gesamtaufwand	Volumenbeschränkungen Praktische Relevanz
<b>C. Delegationen aufgrund separater Volksabstimmung zum Ausschluss des Referendums</b>				
Strassenbau und -unterhalt	Art. 55 Strassengesetz (BR 810.000)	rund 280 Mio. Franken pro Jahr (ohne Personalaufwand)	12,7% der relevanten Ausgaben der ER und IR	gross; separate Volksabstimmung über die Mitsprache des Bündner Volks im Strassenbau vom 5. März 1989
Staatsgarantie gegenüber der Graubündner Kantonalbank (GKB)	Art. 5 Gesetz über die Graubündner Kantonalbank vom 29. November 1998 (BR 938.200)	nicht bezifferbar	Die GKB ist sehr gut kapitalisiert. Das Risiko einer Insolvenz kann als sehr gering eingestuft, aber Kantonalbank, nicht gänzlich ausgeschlossen werden.	Die GKB entschädigt dem Kanton die Staatsgarantie.
Programmvereinbarungen mit dem Bund	Art. 37 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG; BR 710.100)	40 bis 50 Mio. Franken pro Jahr	2,6%	Gegeben über Bundesbeiträge und anteilmässige Fixierung der Kantonsbeiträge mit Limiten in Prozent der Aufwendungen

#### D. Delegationen von bereits gebundenen Ausgaben

Total der wiederkehrenden Ausgaben der ER und IR (ohne Staatsgarantie und Dotationskapital GKB)	420 Mio. Franken	19,0%
Davon Strassenrechnung	280 Mio. Franken	12,7%
Davon Programmvereinbarungen mit Bund (PV)	50 Mio. Franken	2,3%
<b>Total ohne Strassenrechnung, PV Bund und GKB</b>	<b>90 Mio. Franken</b>	<b>4,0%</b>

#### E. Gesamtbilanz

Das jährliche Ausgabenvolumen der Erfolgs- und Investitionsrechnung ohne durchlaufende Beiträge beträgt insgesamt rund 1'200 Millionen Franken

<b>Total der wiederkehrenden Ausgaben der ER und IR (ohne Staatsgarantie und Dotationskapital GKB)</b>	<b>420 Mio. Franken</b>	<b>19,0%</b>
Davon Strassenrechnung	280 Mio. Franken	12,7%
Davon Programmvereinbarungen mit Bund (PV)	50 Mio. Franken	2,3%
<b>Total ohne Strassenrechnung, PV Bund und GKB</b>	<b>90 Mio. Franken</b>	<b>4,0%</b>