

Das Dokument

Die parlamentarische Behandlung des Bündner Voranschlags 2003 aus verfassungsrechtlicher Sicht (1)

von Andreas Auer
Professor an der rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Genf

Einleitung

- I. Ausarbeitung, Beratung und Behandlung des Staatsvoranschlags 2003
- II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der globalen Kürzungsvorgaben
 - A) Die Regelung des Budgetverfahrens in der Kantonsverfassung und der Gesetzgebung
 - B) Lehre
 - C) Rechtsprechung
 - D) Verstoss gegen das Klarheitsgebot
 - E) Verletzung der verfassungsrechtlichen Budgetierungsordnung
 - F) Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips
- III. Verfassungsrechtliche Beurteilung des Verzichts auf Detailberatung des Budgets 2003
 - A) Die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung
 - B) Verletzung des Legalitätsprinzips
 - C) Verletzung der Budgethoheit
- IV. Rechtsfolgen
 - A) Allgemeines
 - B) Teilgenehmigung?
 - C) Umdeutung in Rückweisung

Einleitung

1. In der Novembersession 2002 hat der Bündner Grosse Rat, den Anträgen der Geschäftsprüfungskommission folgend, das Budget 2003 formell genehmigt, gleichzeitig aber globale Kürzungen beim Personal- und Sachaufwand beschlossen und deren kontengenue Umsetzung abschliessend der Regierung übertragen. Um diese Umsetzung nicht einzuengen,

hat er kurzerhand auf eine Detailberatung des Budgets verzichtet.

2. Dieses ungewohnte Vorgehen wirft grundsätzliche Fragen im Bezug auf die Budgethoheit des Grossen Rates, die Gewaltentrennung und die einschlägigen Vorschriften des Finanzhaushaltsgesetzes auf. Auch die rechtliche Bedeutung der so entstandenen Situation ist nicht ohne weiteres klar. Diesen Fragen nachzugehen ist Ziel der vorliegenden Untersuchung.

I. Ausarbeitung, Beratung und Behandlung des Staatsvoranschlags 2003

3. Der von der Regierung für das Jahr 2003 ausgearbeitete Voranschlagsentwurf schlug zur Stabilisierung des kantonalen Finanzhaushaltes eine Steuererhöhung um 10 Prozent, zeitlich befristete lineare Beitragsskürzungen in bestimmten Bereichen und ein auf mittelfristige Entlastungen ausgerichtetes Sanierungsprogramm vor. Bei den Ausgaben wurde ein Betrag von Fr. 319 834 000.– für den Personalaufwand (Sachgruppe 30) und ein Betrag von Fr. 299 912 000.– für den Sachaufwand (Sachgruppe 31) aller Verwaltungsbereitungen vorgesehen. (2)

4. Mit dem Ziel, den im Entwurf vorgesehenen Aufwandüberschuss von 75,4 Mio. Fr. zu reduzieren, schlug die Geschäftsprüfungskommission (GPK) in ihrem Bericht und Anträgen an den Grossen Rat vom 6. November 2002 vor, einerseits auf die Steuererhöhung, da sie nicht mehrheitsfähig sei, zu verzichten, andererseits kurzfristige Sparmassnahmen zu beschliessen. In Abweichung zu den Anträgen der Regierung sollten demnach globale Kürzungen von 2,5% beim Personal- und von 5% beim Sachaufwand vorgenommen werden, was zusammen mit weiteren Kürzungen, Verbesserungen der Laufenden Rechnung von 20,2 Mio. Fr. ermögliche. Diese Sparmassnahmen, so die GPK, «sollen der Regierung operative Spielräume zur Umsetzung einräumen, ohne dass dadurch die Budgethoheit des Grossen Rates tangiert oder verletzt würde» und daher «in erster Linie im Bereich des engeren kantonalen Verwaltungsaufwands und teilweise im nicht gebundenen Beitragsbereich greifen». Zur Erklärung dieser Sparmassnahmen

führte die GPK zusätzlich aus, sie ziele nicht auf lineare Kürzungen bei den Löhnen ab. Auch auf den Ausgleich einer Teuerung von max. 0,5% soll nicht verzichtet werden. Es schwebe ihr eher vor, dass beispielsweise der Stufenanstieg stärker nach erbrachter Leistung zu erfolgen habe und dass übrige Einsparungen, wie etwa bei Wiederbesetzung von Stellen, erzielt werden sollen.

5. Der Voranschlag 2003 wurde im Grossen Rat in den Sitzungen vom 25. und 26. November 2002 beraten und beschlossen. Zu Beginn erklärte der Standespräsident das Vorgehen in dem Sinne, dass nach der Eintretensdebatte, bei der die Frage der Steuererhöhung wohl angegangen aber nicht beschlossen werden könne, die Anträge der GPK und der Regierung gegenübergestellt und als letztes pro Departement das Budget im Detail beraten werde. (3) Danach erläuterte die Präsidentin der GPK, ihre Kommission habe von einer Rückweisung des Budgets zur Nachbesserung und Reduzierung des Defizits an die Regierung abgesehen, um zu verhindern, dass der Kanton bis März 2003 ohne verabschiedetes Budget haushalten müsste. Da weitere Defizitreduktionsversuche gescheitert seien, habe sich die GPK «umorientiert und den Weg über die globalen Kürzungspakete gewählt», die beim Personalaufwand 8 und beim Sachaufwand 11,4 Millionen Franken ergeben sollten. (4) In ihrem Eintretensvotum beschränkte sich die Departementsvorsteherin vorerst auf Bemerkungen zur vorgeschlagenen Steuererhöhung. Eintreten wurde mit 102 gegen Null Stimmen beschlossen. (5)

6. Anschliessend eröffnete der Standespräsident die Debatte zu den Kürzungsanträgen, welche vom Vizepräsident der GPK als eigentlicher «Gegenvorschlag zum Sofort-Sparprogramm der Regierung» bezeichnet wurden. (6) Die zuständige Regierungsrätin stellte fest, dass der Antrag auf Kürzung des Personalaufwandes um 2,5% nach näherer Prüfung «in dieser Form nicht realisierbar» sei, denn damit müssten die Mittel für das kantonale Personal im Jahre 2003 um 1,5% reduziert werden, was «ohne vorherige Prüfung der Aufgaben unverhältnismässig» sei. Eine stark differenzierte Lohnstufengewährung sei für 2003 «kaum mehr möglich» und das kurzfristig zu erzielende Entlassungspotential bei der Wie-

derbesetzung von vakanten Stellen sei «ebenfalls relativ begrenzt». Um das gesetzte Ziel zu erreichen, müsste auf den Teuerungsausgleich gänzlich verzichtet, die Kredite Leistungsbonus und Spontanprämie gestrichen und möglicherweise ein Reallohnabbau beschlossen werden. Da der Grossen Rat den Personalaufwand nicht global, sondern allein auf konkreten kreditverbindlichen Budgetpositionen reduzieren könne, müsste er konkret beschliessen, wie und wo diese Entlastung zu erreichen wäre. Aus budgetrechtlichen Gründen könnte er dies nicht einfach mit verbindlichem Charakter der Regierung übertragen. Auch die globale Kürzungsvorgabe um 5% beim Sachaufwand sei nicht realistisch, denn ein grosser Teil der ca. 840 Kontenpositionen sei über den Voranschlag gar nicht beeinflussbar. «Die Anträge der GPK würden zwar den Budgetausweis verbessern, nicht jedoch die Rechnung». Ohne verbindliche Kreditbeschlüsse seien die Anträge der GPK als Aufträge zu verstehen, im beantragten Rahmen Kürzungen vorzunehmen, wobei das Budget im Falle ihrer Annahme «so wie es vorliegt» verabschiedet würde. (7)

7. Auf die Entgegnung der Präsidentin der GPK, die Vorgaben seien «technisch, rechtlich und praktisch umsetzbar», wies die Regierungsrätin nochmals darauf hin, dass bei Annahme der Anträge alle betroffenen Budgetpositionen offen bleiben und das Budget nur in einem Teilbereich verbindlich verabschiedet würde. Es sei ihr «schon klar, dass man diese 2,5% eigentlich bei jeder Position einsparen müsste» und dass «die Vorgaben so nicht stimmen», aber das sei die einzige Alternative zur Zurückweisung des Budgets an die Regierung gewesen, befand sodann die Präsidentin der GPK, die anfügte, «juristische Spitzfindigkeiten» seien zu vermeiden. In einem letzten Votum wies die zuständige Regierungsrätin nochmals darauf hin, dass es einfach finanziert so sei, «dass man ein Budget verabschiedet mit verschiedenen Konten», auf denen ein Betrag stehe. (8)

8. In der Abstimmung wurde der Antrag auf globale Kürzung des Personalaufwandes mit 79 gegen 19 und jener auf globale Kürzung des Sachaufwandes mit 83 gegen 0 Stimmen genehmigt.

9. Zu Beginn der Detailberatung des Vorschlags stellte Grossrat Juon den Ordnungsantrag, es sei auf diese Beratung zu verzichten, da es nicht sinnvoll wäre, den nach Annahme der Anträge der GPK der Regierung zugestandenen Budgetspielraum weiter zu kürzen. Trotz dem Verweis eines Ratskollegen auf Art. 33 Absatz 1 (lies Absatz 2) der Geschäftsordnung hielt er dafür, mit einer Zwei-Drittels-Mehrheit sei einer solcher Verzicht möglich. (9) Grossrat Jäger bekämpfte den Ordnungsantrag mit dem Argument, das Parlament habe beim Voranschlag eine seiner Kernaufgaben zu erfüllen, die es nicht einfach der Regierung übertragen dürfe ohne sich damit selbst zu entmachten. Dem entgegnete Grossrat Suenderhauf, die Detailberatung könne gar nicht durchgeführt werden, weil der Rat «in zahlreichen Positionen gar keine definitive und verbindliche Festlegung des Budgets vornehmen könne». (10)

10. Der Ordnungsantrag wurde im Plenum mit 68 gegen 32 Stimmen angenommen und demzufolge auf die Detailberatung des Vorschlags 2003 gänzlich verzichtet. (11)

11. Mit 95 zu 6 Stimmen wurde in der Schlussabstimmung, entsprechend dem Antrag der GPK, der Staatsvoranschlag 2003 mit folgenden Änderungen gegenüber dem Antrag der Regierung genehmigt: (12)

«Globale Kürzung Personalaufwand:
Den Personalaufwand der LR ohne SF Strassen, Sachgruppe 30., (Bericht der Regierung, Seite 145) von 272,6 Mio. Fr. um 2,5% auf Total 265,8 Mio. Fr. zu kürzen;

Den Personalaufwand der LR SF Strassen, Sachgruppe 30., von 47,1 Mio. Fr. um 2,5% auf Total 45,9 Mio. Fr. zu kürzen;

Globale Kürzung Sachaufwand LR:
Den Sachaufwand der LR ohne SF Strassen, Sachgruppe 31., (Bericht der Regierung, Seite 145) von 166,9 Mio. Fr. um 5% auf Total 158,6 Mio. Fr. zu kürzen;

Den Sachaufwand der LR SF Strassen, Sachgruppe 31 (ohne Unterhalt und Betrieb Nationalstrassen, 69,8 Mio. Fr.), von 63,2 Mio. Fr. um 5% auf Total 60 Mio. Fr. zu kürzen;

(...)

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der globalen Kürzungsvorgaben

A) Die Regelung des Budgetverfahrens in der Kantonsverfassung und der Gesetzgebung

12. Der vom Volk am 7. Juni 1998 angenommene Art. 19 der Verfassung für den Kanton Graubünden schreibt in Absatz 5 folgendes vor:

Der Grosse Rat bestimmt, wenn die Verfassung (Artikel 2 Ziff. 6), oder ausnahmsweise für Nachtragskredite das Gesetz, keine andere Zuständigkeit vorsieht, jährlich den Voranschlag des Staatshaushaltes und den Steuerfuss nach Massgabe der bestehenden Gesetze und Beschlüsse.

13. In der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zu dieser Teilrevision der Kantonsverfassung wird dazu ausgeführt:

In Absatz 5 wird die Budgethoheit des Grossen Rates festgehalten. Unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Volkes im Rahmen des Finanzreferendums hat nur der Grosse Rat das Recht, Kredite zu bewilligen. Als Ausnahme davon sind im FHG die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommission bezüglich der Nachtragskredite und die Kompetenzen der Regierung bezüglich der Landeslotteriemittel festgehalten. Weiter sind in begrenztem Umfang Kreditüberschreitungen zulässig. Ansonsten haben die Regierung und die Verwaltung nicht das Recht, eigene Kredite zu bewilligen, sondern sie werden über den Voranschlag nur ermächtigt, Ausgaben bis zur vorgesehenen Höhe für den vorbestimmten Zweck zu tätigen. Gegenüber Dritten entfaltet der Voranschlag keine Wirkung, sondern er ist eine interne Anweisung des Grossen Rates an die Regierung. Mit dieser Verfassungsnorm weist das Volk dem Grossen Rat die alleinige Kompetenz zu, Voranschlagskredite zu gewähren und den Steuerfuss festzulegen. Dabei hat sich der Grosse Rat an die vom Volk erlassenen Gesetze zu halten. Das heisst z.B., dass der Grosse Rat keine Ausgaben bewilligen darf, für die keine Rechtsgrundlage besteht, oder dass er sich bei der Steuerfussfestlegung an die Regeln des Steuergesetzes und des FHG halten muss. (13)

14. Das Gesetz über den Finanzaushalt des Kantons Graubünden, vom 7. Juni 1998 (FHG), enthält bezüglich des Voranschlags folgende Bestimmungen:

Art. 6 Grundsätze

1 Das Rechnungswesen muss eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über die Entwicklung und den Stand der Staatsfinanzen geben. (...)

3 Es gilt die qualitative, quantitative und zeitliche Bindung der im Voranschlag eingestellten Beiträge.

Art. 17 Kredite

1 Jede Ausgabe bedarf grundsätzlich eines Voranschlagskredites.

Art. 18 Voranschlag

1 Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag der Regierung über den jährlichen Voranschlag.

2 Die Regierung ist ermächtigt, über die Beanspruchung der bewilligten Voranschlagskredite zu entscheiden. Sie kann diese Kompetenz in dem von ihr festzusetzenden Rahmen auf die Departemente und Dienststellen übertragen.

3 Genehmigt der Grosse Rat den Voranschlag nicht, ist die Regierung ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

Art. 19 Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen

1 Soll eine Aufgabe noch im laufenden Jahr erfüllt werden, fehlt aber ein Voranschlagskredit oder reicht er nicht aus, ist vor jeder neuen Verpflichtung oder Leistung ein Nachtragskredit anzufordern. Darüber entscheidet grundsätzlich der Grosse Rat, in der Zeit jedoch, in der keine Session stattfindet, seine Geschäftsprüfungskommission.

B) Lehre

15. In der Lehre wird, mit Ausnahme des Finanzreferendums und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM), den Fragen des Haushaltsrechts und insbesondere den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung im Budgetgenehmigungsprozess im allgemeinen wenig Bedeutung beigemessen.

16. Am eingehendsten hat wohl HEINRICH KOLLER vor schon zwanzig Jahren die verschiedenen Etappen des Budgetkreislaufes sowie die Kompetenzausscheidung zwischen Parlament und Regierung, allerdings nur im Bund, dargestellt und kritisch gewürdigt. Einleuchtend und

betont praxisnah beschreibt er insbesondere die Budgetinitiative der Exekutive, die Stellung des Parlamentes, die Aufstellung des Voranschlags, den Umfang der parlamentarischen Kompetenzen sowie den «bleibenden Sinn der parlamentarischen Budgetbewilligung». (14) Auch wenn die parlamentarische Budgetbewilligung im schweizerischen Staatsrecht nicht jene verfassungspolitische Bedeutung habe, die ihr im Ausland zeitweise zukomme, vor allem weil sie für die schweizerischen Parlamente nie die einzige Möglichkeit darstelle, Einfluss auf die Exekutive und ihr Finanzgebaren zu nehmen, dürfe die Bedeutung des Rechts des Parlaments, den Voranschlag in den Einzelheiten festzulegen, nicht unterschätzt werden:

Seine rechtliche Verbindlichkeit erhält der Voranschlag erst mit der Verabschiedung durch das Parlament. Sie erst schafft definitive Verhältnisse zwischen Parlament und Regierung und damit die Voraussetzung für die finanzwirtschaftliche Verantwortung der Verwaltung. Dabei ist rechtlich völlig unerheblich, ob das Parlament die Ausgabenansätze nach eigenem Ermessen festsetzt oder im Rahmen der Gesamtabstimmung über den Voranschlag stillschweigend genehmigt. Entscheidend ist nicht, dass das Parlament von seinem formellen Abänderungsrecht faktisch Gebrauch macht, sondern dass es dies im entscheidenden Fall tun kann. (15)

17. Bei der Behandlung des parlamentarischen Verfahrens zur Voranschlagsberatung zieht KOLLER die theoretische Möglichkeit der Rückweisung des Entwurfes an den Bundesrat in Erwägung und weist auf die Bedeutung der Detailberatung hin. (16) Die Möglichkeit bei bestimmten Gruppen von Aufwandspositionen Globalkürzungen vorzunehmen wird in dieser detaillierten Abhandlung nirgends in Betracht gezogen.

18. Unbestritten ist, dass jeder Kanton grundsätzlich seine eigenen formell- und materiellrechtlichen Bestimmungen zum Voranschlag und seiner Behandlung durch Parlament und Regierung erlässt. (17) Gesamtdarstellungen sind demnach selten und vermögen Einzelfragen kaum zu beantworten. (18)

19. Die Bündner Behandlungspraxis des Voranschlags hat CLAUDIO RIESEN, allerdings auch

schon vor bald zwanzig Jahren, umsichtig und im Detail dargestellt und kommentiert. (19) Er kam zum Schluss, der Grossen Rat übe seine Kontrollfunktion über den Staatshaushalt im allgemeinen kompetent aus. Die Beratung des Voranschlages dürfe gar als wirksamstes Mittel der parlamentarischen Kontrolle bezeichnet werden. Gerade die psychologische Wirkung der Beratung des Voranschlages im Parlament sei einiges grösser als die entsprechenden Wirkungen anderer Kontrollmittel. Zur Behandlung des Voranschlages im Plenum führt er insbesondere aus:

«Entscheidend sind dabei nicht Anzahl und Umfang der Kürzungen, die der Rat anzubringen vermag. Massgeblich erscheinen vielmehr die kritische Würdigung des von der Regierung vorgelegten Entwurfes und die Verwirklichung der finanzpolitischen Vorstellungen des Grossen Rates. Wird die Regierung diesen bereits mit dem Entwurf zum Voranschlag weitgehend gerecht, gehört die Anerkennung dieses Umstandes im Plenum ebenso zur sinnvollen Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wie die Änderung im gegenteiligen Fall. Nach erfolgter Durchberatung genehmigt der Rat den Voranschlag». (20)

20. In der wissenschaftlichen Diskussion über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Budgethoheit des Parlaments keineswegs unbeschränkt ist, sondern durch das Gewaltenteilungsprinzip und das diskursive Verfahren des Budgetierungsprozesses, also sowohl funktional wie inhaltlich, vorbestimmt wird. (21) Eines der Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sei, den Gegenstand des klassischen parlamentarischen Budgetbeschlusses durch Gesetz zu beschränken. Verschiedene Autoren betonen aber, dass dieser Gegenstand «nicht soweit verändert werden darf, dass die verfassungsrechtlich verankerte Budgethoheit des Parlaments ausgeholt wird». (22) Mit Hinweis auf ein Referat von ULRICH ZIMMERLI wird festgehalten, das Parlament müsse mindestens über die Verteilung der Mittel auf verschiedene Politikfelder beschliessen können und es sei unzulässig, die Einflussnahme des Parlaments darauf zu beschränken, jährlich das Total des Aufwand- oder Ertragsüberschusses des Finanzhaushalts zu beschliessen. (23)

21. Eine gewisse Ähnlichkeit hat die Problematik der globalen Kürzungen des Personal- und Sachaufwands bei der herkömmlichen Art der Budgetierung mit der Institution des Globalbudgets, das allgemein als eigentliches Kernstück des *New Public Managements* (NPM) betrachtet wird. (24) In seiner kritischen Betrachtung des Globalbudgets hat REINHOLD HARRINGER darauf hingewiesen, dass die Erfahrungen im Zürcher Kantonsrat und im St. Galler Stadtparlament insbesondere gezeigt hätten, «wofür Globalbudgets eingesetzt werden sollen: nämlich als einfaches Mittel, die Kredite mit dem Hinweis zu kürzen, die Verwaltung wisse am besten, wo gespart werden könnte». (25) Es bestehe zumindest die Gefahr, dass das Globalbudget zum einfachen Mittel der Politik werde, «sich der Verantwortung zu entziehen und diese auf die Verwaltung zu schieben».

22. Ob und unter welchen Umständen das Parlament befugt ist, bei Globalbudgets Kürzungen vorzunehmen, ist in der Lehre umstritten: REINHOLD HARRINGER beschränkt diese Möglichkeit auf den Fall, dass entweder die Leistungsmenge oder die Leistungspreise zu hoch angesetzt, und eine Kürzung und deren Auswirkungen klar fassbar sind. (26) PHILIPPE MASTRONARDI hat seine abweichende Meinung zu dieser Frage in Worten ausgedrückt, die auf die in diesem Gutachten behandelte Situation zugeschnitten zu sein scheinen:

«Kürzungen von Globalbudgets sind frei zu zulassen. Sie können wie heute in der Debatte mit einem unverbindlichen, aber politisch wirksamen Sachkommentar verbunden werden (die Begründung der Kürzung wirkt als Richtlinie für die von der Verwaltung zu treffenden Massnahmen)». (27)

C) Rechtsprechung

23. Der neueste Bundesgerichtsentscheid zur Problematik der Rechtsetzungsdelegation betrifft den Kanton Graubünden und enthält einige Aussagen zur Budgethoheit des Grossen Rates. (28) Die Beschwerdeführer hatten gelöst gemacht, die Ausgliederung der kantonalen psychiatrischen Kliniken und der Wohnheime aus der Kantonsverwaltung und die Delegation personalrechtlicher Rechtsetzungsbefugnisse an eine neu geschaffene öffentlichrechtliche Anstalt verletze nicht nur die Grundsätze

der Gewaltenteilung und der Gesetzmässigkeit, sondern entziehe dem Grossen Rat die Stellenbeschaffungskompetenz, die Budgethoheit und die Aufsicht über die Verwaltung. (29) Das Bundesgericht hat den vom Grossen Rat vertretenen Standpunkt einer einschränkenden Auslegung des Begriffs der Landesverwaltung unterstützt und zugegeben, dass dadurch der Stellenbeschaffungskompetenz und der Budgethoheit des Grossen Rates gewisse Grenzen gesetzt werden. Unter dem Gesichtswinkel der Budgethoheit sei aber massgebend, dass es dem Grossen Rat unbenommen bleibe, die Kredite festzulegen, zu Lasten derer der Kanton Beiträge an die betroffene Anstalt machen könne; die für das Budget wesentlichen Befugnisse blieben ihm damit erhalten. (30) Gutgeheissen wurde die Beschwerde also nicht wegen Verletzung der parlamentarischen Budgethoheit, sondern weil die Delegationsnorm den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Bestimmtheit nicht gerecht wurde.

24. Daneben kann lediglich auf die konstante Rechtsprechung zur rechtlichen Natur des Budgets und seiner Genehmigung durch das Parlament hingewiesen werden: Danach ist der Voranschlag kein Hoheitsakt, der mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann. Es handelt sich vielmehr, sowohl in den Kantonen wie im Bund, um eine einfache Rekapitulation der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben, nach Massgabe der bestehenden Gesetze, welche die Grundlage für die Finanzplanung des folgenden Jahres darstelle. Mit der Genehmigung des Finanzplans übt das Parlament seine Kontrollfunktion über die Staatsverwaltung aus; sie zeitigt jedoch nur gegenüber der Exekutivgewalt Wirkungen, indem letztere alles unternehmen muss, damit die Einnahmen verwirklicht werden, sowie Weisungen zur Benutzung der öffentlichen Mittel erhält, wobei sie aber nicht gezwungen werden kann, die Ausgaben zu tätigen. Gegenüber Dritten zeitigt die Genehmigung des Budgets keinerlei Wirkung, begründet also weder Rechte noch Pflichten. (31)

25. Weitergehende Leitlinien zur Beantwortung der gestellten Fragen lassen sich der Rechtsprechung nicht entnehmen. Daraus darf geschlossen werden, dass die von der GPK vorgeschlagene und vom Grossen Rat übernommene

Technik der Globalkürzungen beim Sach- und Personalaufwand eine gewisse Originalität aufweist, da sie weder in der Lehre erwähnt noch von der Rechtsprechung behandelt wird. Die Bündner Behörden haben also «in einem zentralen Budgetbereich Neuland betreten». (32)

D) Verstoss gegen das Klarheitsgebot

26. In formeller Hinsicht fällt zuerst einmal auf, dass die Formulierung der umstrittenen Kürzungsanträge respektive -beschlüsse explizit auf die Übersicht der Budgetbotschaft, Seite 145, verweist, mit ausdrücklicher Erwähnung der betroffenen Konti (Sachgruppen) 30 und 31, dass aber die in dieser Übersicht auf diesen Konti angeführten Werte des gesamten Personal- und Sachaufwandes sich mit der Bezugsgrösse der beiden Kürzungsvorgaben nicht decken. Aus nicht näher erklärten Gründen wurden die Aufwendungen der Strassenrechnung – obwohl, außer den Beträgen für Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen, ebenfalls den Kürzungen unterstellt – vom Personalaufwand 47,171 Mio. Fr. ausmachen ergibt sich aus den Angaben auf Seite A 61 der Budgetbotschaft, auf welche aber die Kürzungsvorgaben nicht explizit verweisen. Für den Sachaufwand müssen auf derselben Seite A 61 die Positionen «Baulicher und betrieblicher Unterhalt inkl. Aufwendungen an Dritte für den Winterdienst» (115, 210 Mio. Fr.) und «Übriger Sachaufwand» (17,848 Mio. Fr.) zusammengezählt werden, um den vom Totalsachaufwand (Seite 145) abgezogenen Betrag der Spezialfinanzierung Strassen von 133 Mio. Fr. zu erklären, der erst die Bezugsgrösse der Kürzung, nämlich 166,9 Mio. Fr., bestimmt. Was nun diesen Sachaufwand der Spezialfinanzierung Strassen betrifft, so müssen auf Seite 75 der Botschaft, auf welche der Kürzungsantrag ebenfalls nicht verweist, die Konti 3113 bis 3925, also insgesamt 16 Positionen, addiert werden, um den von der Kürzung ausgenommen Betrag für den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen von 69,8 Mio. Fr. zu bestimmen, der die Bezugsgrösse der Kürzung, nämlich 63,2 Mio. Fr. ergibt.

27. Auch für den aufmerksamen Leser des Berichtes der GPK und der grossrächtlichen Ver-

handlungsprotokolle sind demnach die Bezugsgrösse der Kürzungsanträge und damit die Begründung und Erläuterung der angezielten, bzw. beschlossenen Verbesserung des Resultats der Laufenden Rechnung nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Dies kann für die an den Beratungen und Abstimmungen teilnehmenden Grossräte, geschweige denn für die interessierten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, kaum anders gewesen sein.

28. Dazu kommt, dass der Grosse Rat einerseits in der Schlussabstimmung die auf Seite 145 der Botschaft angeführten Globalwerte für Sach- und Personalaufwand, die ja formell nicht geändert wurden, genehmigt, sie aber auf dem Umweg über die beiden Anträge sozusagen im gleichen Atemzug wieder gekürzt hat. Dasselbe gilt für alle von den Kürzungsanträgen betroffenen Budgetpositionen der einzelnen Departemente und Aufgaben, die, ohne Veränderung gegenüber den im Entwurf figurierenden Beträgen, vom Rat genehmigt wurden, ihre notwendige Bestimmtheit aber aufgrund der Anträge verloren haben. Es liegt demnach ein eigentlicher Widerspruch vor zwischen den vom Parlament implizit bewilligten Werten der Global- und Detailaufwendungen und ihrer expliziten Herabsetzung, respektive Aufhebung durch die vom Rat ebenfalls genehmigten Globalkürzungen. Auch wenn der Sinn der Massnahmen klar ist, drückt er sich im Wortlaut der beschlossenen Massnahmen nicht wahrheitsgetreu aus. Dies kann rechtlich nicht ohne Auswirkungen sein.

29. Es ergibt sich demnach, dass das gewählte Vorgehen schon aus rein formellen Gründen den gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen eines klaren, vollständigen und wahrheitsgetreuen Rechnungswesens (Art. 6 Abs. 1 FHG) nicht genügt.

E) Verletzung der verfassungsrechtlichen Budgetierungsordnung

30. Die verfassungs- und finanzrechtliche Ausgangslage für die Beurteilung des grossrätlichen Vorgehens bei der Behandlung und Genehmigung des Voranschlags 2003 könnte klarer nicht sein. Nach Wortlaut und Sinn von Art. 19 Abs. 5 KV ist allein der Grosse Rat zustän-

dig, den Voranschlag zu bestimmen, d.h. die Voranschlagskredite zu gewähren. Als einzige Ausnahme von dieser Kompetenzregelung, die für den Grossen Rat gleichzeitig ein Recht und eine Pflicht begründet, bezeichnet diese Verfassungsbestimmung ausdrücklich und abschliessend das in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 6 KV vorgeschriebene Finanzreferendum für bestimmte nicht gebundene, einmalige oder wiederkehrende Ausgabenbeschlüsse, sowie die durch Art. 19 Abs. 1 FHG der Geschäftsprüfungskommission übertragene Befugnis, zwischen den Grossrats-sessions über Nachtragskredite zu entscheiden. Weder die eine noch die andere dieser Ausnahmen sind im hier zu beurteilenden Fall gegeben.

31. Den Voranschlag zu bestimmen kann nun nichts anderes heissen, als sämtliche darin aufgeführte, nach Departementen und Dienststellen oder nach Sachgebieten geordnete Kreditpositionen im Einzelnen, also beträchtlich festgelegt, zu gewähren. Diese Gewährung kann durch Übernahme der im regierungsrätlichen Voranschlagsentwurf enthaltenen Aufwendungen oder durch Abänderung derselben im Sinne einer, wieder beträchtlich festzulegenden, Kürzung oder Erhöhung erfolgen. Wesentlich ist, dass der Grosse Rat sowohl die Gesamt- wie auch die Detailaufwendungen kontengenau zu bestimmen hat. Als einzige Alternative zu dieser kontengenauen Festsetzung aller Voranschlagspositionen steht dem Grossen Rat die Nichtgenehmigung des Voranschlags gemäss Art. 18 Abs. 3 FHG, d.h. die Rückweisung des gesamten Budgets an die Regierung, zur Verfügung. Diese Möglichkeit hat die GPK wohl in Erwägung gezogen, aber schlussendlich fallengelassen und durch die umstrittenen Globalkürzungsvorgaben ersetzt. Der Grosse Rat ist ihr darin gefolgt.

32. Die Begründung für dieses ungewohnte Vorgehen entbehrt nicht einer gewissen Logik. Schon im Bericht der GPK vom 6. November 2002, wie auch in der Debatte wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass sich einerseits bei den Beratungen des Voranschlagsentwurfes zwischen der GPK und der Regierung keine substantiellen Einzelverbesserungen als möglich und umsetzbar erwiesen haben. Andererseits wollte die GPK vermeiden, dass der Kanton

durch Rückweisung des Voranschlags an die Regierung das neue Jahr ohne genehmigtes Budget in Angriff nehmen muss. Ein Sachzwang also, verstärkt durch eine politisch durchaus verständliche Maxime, haben den Weg in Richtung der globalen Kürzungsvorgaben gewissermassen vorgespurt.

33. Dass diese Begründung, für sich selbst betrachtet, sachlich und finanzpolitisch verständlich sein mag, ändert aber nichts an der Tatsache, dass das gewählte Vorgehen alle betroffenen Positionen des Personal- und Sachaufwandes der verfassungs-rechtlich vorgeschriebenen Bestimmtheit und Kontengenauheit beraubt. Es mag wohl zutreffen, dass, wie die GPK in ihrer Antwort vom 18. Dezember 2002 darlegt, diese Positionen «*ohne Unsicherheit bestimmbar sind*». So hat etwa die Departementsvorsteherin im Plenum dargelegt, dass beim Sachaufwand 840 Kontenpositionen und in der Strassenrechnung 30 Konten davon erfasst sind. (33) Nach den Angaben des FMD erreichen sie umfangmässig ein Aufwandvolumen von insgesamt 439,5 Mio. Fr., d.h. rund 20% der Gesamtaufwendungen der Laufenden Rechnung oder 21% der konsolidierten Gesamtausgaben. Entscheidend ist aber, dass die einzelnen Personal- und Sachaufwandkredite im grossrätlichen Budgetbeschluss nicht abschliessend festgelegt sind, und damit vom Grossen Rat nicht genehmigt sind, bzw. nicht genehmigt werden konnten. Insoweit ist das Parlament seiner verfassungsmässigen Pflicht zur Festsetzung des Voranschlags (Art. 19 Abs. 5 KV) nicht nachgekommen. Auch der Grundsatz der «*quantitativen Bindung der im Voranschlag eingestellten Beträge*» (Art. 6 Abs. 3 FHG) kann, bei der sich so ergebenden Offenheit der betroffenen Konten, nicht eingehalten werden.

34. Angesichts dieser Rechtslage ist es nicht unumgänglich zu entscheiden, ob und in welchem Rahmen für die Regierung bei der konkreten Umsetzung der Kürzungsvorgaben ein Handlungsspielraum besteht. Auch die Frage, ob die im Bericht der GPK und während der Debatte erwähnten Vorschläge zur Umsetzung dieser Vorgaben für die Regierung rechtsverbindlich sind, kann offenbleiben. Es genügt festzustellen, dass es ihr nach dem Wortlaut und dem klaren Sinn der Kürzungsvorgaben obliegt, den «*genehmigten*» Voranschlag so abzuändern,

dass das umfangmässig vorgeschriebene Resultat erreicht wird.

35. Dieser Auftrag verstösst klar gegen die verfassungsrechtlich und gesetzlich zwingende Zuständigkeitsregelung des Budgetierungsverfahrens. Die Bewilligung der Voranschlagskredite durch den Grossen Rat ist Voraussetzung für deren Beanspruchung durch die Regierung (Art. 18. Abs. 2 FHG), ja für die Rechtmässigkeit aller Ausgaben (Art. 17 Abs. 1 FHG). Sie allein vermag der gesetzlichen Pflicht, bei Fehlen oder Überschreitung eines Voranschlagskredites einen Nachtragskredit anzufordern (Art. 19 FHG), Sinn und Gehalt zu geben. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gehört die Kreditfestlegung zu den «*für das Budget wesentlichen Befugnissen*», die dem Bündner Grossen Rat erhalten bleiben müssen. (34) Eine andere Kompetenz als der Vollzug der im Voranschlag oder mittels Nachtragskredit genehmigten Ausgaben steht der Regierung nach Verfassung und Gesetz nicht zu. Die vom Grossen Rat beschlossenen globalen Kürzungsvorgaben übertragen ihr jedoch die Kompetenz und damit auch die Verantwortung für die Festsetzung der Personal- und Sachaufwandkredite. Eine derartige Übertragung ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.

36. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, die GPK und der Grosse Rat hätten, durch ihre «*Umorientierung*» in Richtung der umstrittenen Globalkürzungsvorgaben, mehr oder weniger bewusst (35) die für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung geltenden finanziellen Führungsgrundsätze auf das herkömmliche Budgetierungsverfahren angewandt. Schon die Wortwahl für das genannte Verfahren – «*Globalkürzungen*» – erzeugt Assoziationen mit dem Begriff des «*Globalbudgets*», der bekanntlich ein zentrales Element des *New Public Management* darstellt. (36) Fast scheint es, die GPK hätte sich der Meinung von PHILIPPE MASTRONARDI angeschlossen, Kürzungen von Globalbudgets seien, verbunden mit einem unverbindlichen Sachkommentar als Richtlinie für die von der Verwaltung zu treffenden Massnahmen, frei zuzulassen (supra Nr. 22). Auch REINHOLD HARRINGER's Einsicht, dass Globalbudgets oft dazu dienen, Kredite mit dem Hinweis zu kürzen, die Verwaltung wisse am besten, wo

gespart werden könnte (supra Nr. 21), steht irgendwo zwischen den Zeilen der beschlossenen Kürzungsvorgaben. ULRICH ZIMMERLI's Mahnung hingegen, es sei selbst bei Globalbudgets nicht zulässig, die Einflussnahme des Parlaments darauf zu beschränken, jährlich das Total des Aufwand- oder Ertragsüberschusses des Finanzaushalts zu beschliessen (supra Nr. 20), ist offensichtlich nicht beherzigt worden.

37. Kurz, es scheint tatsächlich, der Grosse Rat habe, den Anträgen der GPK folgend, den Bündner Voranschlag 2003 behandelt und genehmigt, wie wenn es sich um ein Globalbudget gehandelt hätte. Mit Ausnahme von Art. 31 FHG, der hier nicht zur Anwendung kommt, schreibt jedoch die Bündner Rechtsordnung dem Parlament und der Regierung die herkömmlichen, auf dem Modell der kantonalen Finanzdirektoren (37) basierenden, Grundsätze für das Rechnungswesen und die Budgetierung, insbesondere die Budgethoheit des Grossen Rates und die strikte Trennung von Kreditbewilligung und Ausgabenvollzug, vor. Diese Grundsätze, und die sie beinhaltenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, sind beim gewählten Verfahren unbeachtet geblieben.

38. Es darf in diesem Zusammenhang auf einen Regierungsbeschluss vom 26. Januar 1987 hingewiesen werden. Nachdem der Grosse Rat im November 1986 einem Antrag zugestimmt hatte, die Kredite für den Ausbau der Verbindungsstrassen seien um rund 2 Millionen zu erhöhen, und die Kompetenz zur Aufteilung dieses Mehrbetrags auf die verschiedenen Projekte der Regierung übertragen hatte, stellte die Regierung kurz und bündig fest, eine derartige Übertragung komme einem verfassungswidrigen Verzicht des Grossen Rates auf seine Budgethoheit gleich. Sie beschloss deshalb, die Aufteilung in Form eines Nachtragsbudgets dem Grossen Rat vorzulegen. Diese Episode der jüngeren Budgetgeschichte Graubündens stellt für die vorliegende Fragestellung einen eigentlichen Präzedenzfall dar. Was für eine globale Budgeterhöhung von 2 Millionen gilt, muss *a fortiori* für eine globale Budgetkürzung von ca. 20 Millionen gelten: der Grosse Rat muss die Aufteilung dieser Beträge auf die verschiedenen Positionen formell selber genehmigen.

F) Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips

39. Das Bundesgericht (38) und die Lehre anerkennen seit jeher das durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit garantierte Prinzip der Gewaltenteilung als verfassungsmässiges Recht. Dieses Recht schützt ganz allgemein die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Welche Behörde wofür zuständig ist, ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Staatsrecht.

40. Wenn nun die Bündner Rechtsordnung dem Parlament die Ausübung der Budgethoheit, also die Festlegung des Voranschlags, zur Pflicht macht (Art. 19 Abs. 5 KV; Art 18 FHG), und der Regierung einzig den Vollzug der genehmigten Kredite zuweist (Art. 17 und 18 Abs. 2 FHG), kommt die Nichteinhaltung dieser Pflicht einer Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips gleich. Anders als im Bereich der Rechtsetzung, wo die Verfassung eine Delegation an die Regierung oder ein anderes Organ grundsätzlich nicht verbietet, und wo die Rechtmässigkeit einer solchen Delegation konkret aufgrund der sich aus den Grundsätzen der Gewaltenteilung und der Gesetzmässigkeit ergebenden Anforderungen beurteilt werden muss, lässt sich im Bereich des Budgetprozesses aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung keine andere Anforderung ableiten, als die strikte Einhaltung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Zuständigkeitsordnung.

41. Der Budgetbeschluss des Bündner Grossen Rates vom 26. Dezember 2002 stellt also nicht nur eine unmittelbare Verletzung der einschlägigen kantonalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, sondern gleichzeitig eine mittelbare Verletzung des bundesrechtlich gewährleisteten Grundsatzes der Gewaltenteilung dar. Eine dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde wäre, unter Vorbehalt der Eintretensfrage, mit grosser Wahrscheinlichkeit vom Bundesgericht gutgeheissen worden.

III. Verfassungsrechtliche Beurteilung des Verzichts auf Detailberatung des Budgets 2003

A) Die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Grossen Rates

42. Die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Mai 1956 (GO) behandelt die Beratung von Sachvorlagen und des Budgets in getrennten, aber doch zusammenhängenden Bestimmungen:

Art. 33 Beratung

1 Bei Sachvorlagen behandelt der Rat zunächst die Eintretensfrage. Liegt kein begründeter Antrag der Regierung oder bei Vorlagen über Anträge auf Direktbeschluss und parlamentarische Initiativen der zuständigen Vorberatungskommission vor, kann Eintreten nur mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden.

2 Ist Eintreten beschlossen, geht der Rat zur artikel- oder abschnittsweisen Beratung über. Eine Verlesung findet dabei in der Regel nicht statt.

3 Nach Abschluss dieser Beratung kann jedes Mitglied beantragen, auf einzelne Artikel oder Abschnitte zurückzukommen. Eine kurze Begründung des Rückkommensantrages und eines Gegenantrages ist gestattet; der Rat entscheidet ohne weitere Diskussion. Nimmt er den Antrag an, so wird der betreffende Artikel oder Abschnitt nochmals beraten.

4 Vor der Schlussabstimmung über eine Gesetzesvorlage hat der Präsident dem Rat die Frage vorzulegen, ob eine zweite Lesung zu erfolgen habe. Eine zweite Lesung kann auf Antrag auch bei Verordnungen beschlossen werden. Bei wichtigen Vorlagen prüft die Vorberatungskommission von Amtes wegen die Frage einer zweiten Lesung und stellt Antrag an den Grossen Rat.

Art. 48 Voranschlag

Der Grosse Rat lässt sich alljährlich von der Regierung einen Voranschlag sämtlicher Einnahmen und Ausgaben für das nächste Jahr vorlegen und bestimmt nach dessen Beratung das Budget im allgemeinen sowie für jeden einzelnen Verwaltungszweig und beschliesst zugleich, wie ein allfälliges Defizit zu decken sei (vgl. Art. 19 KV).

B) Verletzung des Legalitätsprinzips

43. Der am 26. November 2002 mit grosser Mehrheit gefasste Beschluss des Grossen Rates,

auf eine Detailberatung des Budgets 2003 zu verzichten lässt sich mit der klaren Vorschrift von Art. 48 GO nicht vereinbaren. Der Grosse Rat hat, nach der Beratung des Budgetentwurfes der Regierung, «das Budget im allgemeinen sowie für jeden einzelnen Verwaltungszweig» zu bestimmen. Eine Ausnahme zu diesem die Detailberatung voraussetzenden Vorgehen sieht die GO nicht vor. Auch eine analoge Anwendung des sich allgemein auf Sachvorlagen beziehenden Art. 33 GO ergibt kein anderes Resultat. Was das FHG betrifft, so enthält es keine Vorschrift zur parlamentarischen Behandlung des Voranschlags.

44. Der Grosse Rat ist selbstverständlich an seine Geschäftsordnung gebunden. Dies ergibt sich schon aus dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit, der in Art. 5 Abs. 1 BV als verfassungsmässiges Prinzip niedergelegt ist (40) und dessen Verletzung im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung geltend gemacht werden kann. (41) Inbesondere der sich daraus ergebende Grundsatz des Gesetzesvorrangs verpflichtet alle Behörden, sich auch an das von ihnen erlassene Recht zu halten. (42)

45. WOLF SEILER hat in seiner Abhandlung zum Gesetz nach bündnerischem Recht klar festgehalten, die Geschäftsordnung sei als Ausführungsverordnung zur Verfassung zu betrachten. Sie enthalte nämlich «Rechtsätze, die nicht nur die Mitglieder des Grossen Rates binden, sondern auch die Regierung und Dritte, etwa als Tribünenpublikum»; sie beruhe deshalb «unmittelbar auf der Verfassung». Auch sei es nicht möglich, «dass der Grosse Rat sich im Einzelfall mit Mehrheitsbeschluss darüber hinwegsetzen dürfe, ohne erst ein formelles Revisionsverfahren durchzuführen», denn es sei ihr ganz allgemein, trotz anderer Meinung GIACOMETTI's (43), «dieselbe Verbindlichkeit zuzusprechen, wie sie einer jeden Rechtsverordnung» zukomme. (44)

46. Dieser Ansicht ist zuzustimmen. Dass Art. 48 GO als Ausführungsverordnung zur Kantonverfassung betrachtet werden muss, ergibt sich übrigens zwingend aus seinem expliziten Verweis auf Art. 19 KV.

47. Es stellt sich einzige die Frage, ob der Grosse Rat mit Zweidrittelmehrheit beschlies-

sen kann, was ihm mit einfacher Mehrheit verwehrt ist, nämlich sich im Einzelfall über Verfahrensbestimmungen der GO hinwegzusetzen. Sie kann nur bejaht werden, wenn eine Vorschrift der GO, oder eines anderen Erlasses, ihn dazu ermächtigt. Dies ist nicht der Fall.

48. Die GO erwähnt Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit einerseits beim Eintreten über Sachvorlagen, für welche kein begründeter Antrag der Regierung vorliegt, oder welche auf Direktbeschluss und parlamentarischen Initiativen beruhen (Art. 33 Abs. 1), andererseits bei der Wiedererwägung von Beschlüssen (Art. 39 Abs. 2). Weder die eine noch die andere dieser Bestimmungen sind auf den hier zu beurteilenden Fall anwendbar. Ein Verzicht auf Detailberatung des Voranschlags kann sich weder auf die Eintretensfrage bei Sachvorlagen ohne Regierungsantrag beziehen, noch handelt es sich um eine Wiedererwägung eines gefassten Beschlusses. Es mag sein, dass dem Initiant des Ordnungsantrags (supra Nr. 9) ein solcher Bezug irgendwie vorschwebte. Er hätte jedoch vor der Abstimmung auf seine Erheblichkeit überprüft werden müssen. Diese Prüfung hätte die formelle Unrechtmässigkeit des vorgeschlagenen Verfahrens, und damit die Rechtswidrigkeit des vorgenommenen Verzichts, zu Tage treten lassen.

49. Formell betrachtet lässt sich demnach der Verzicht auf Detailberatung des Voranschlags 2003 weder mit der Verfassung noch mit dem materiellen Gesetz vereinen.

C) Verletzung der Budgethoheit

50. Nun kann aber der beschlossene Verzicht auf Detailberatung des Voranschlags 2003 nicht ohne Bezug auf die globalen Kürzungsvorgaben betrachtet und beurteilt werden. Nach Ansicht des Initianten und offenbar der Mehrheit der Abgeordneten, verunmöglichten nämlich diese Kürzungsvorgaben die Durchführung der Detailberatung. Ihr ist zumindest teilweise zuzustimmen.

51. Es wäre tatsächlich widersprüchlich, einerseits der Regierung den Auftrag zur kontengenauen Umsetzung der Kürzungsanträge beim Personal- und Sachaufwand im vorgesetzten Rahmen zu übertragen, andererseits aber bei al-

len betroffenen Positionen den Voranschlagskredit, im Sinne oder in Abweichung des Budgetentwurfs, in der Detailberatung rechtsverbindlich zu bestimmen. Insofern er sich also einzigt auf die von den Kürzungsanträgen unmittelbar betroffenen Aufwendungen und Positionen bezieht, ist der Verzicht auf Detailberatung verständlich, ja sogar unabdingbar. Allerdings vermag ihm diese Unabdingbarkeit keine Rechtmässigkeit zu verleihen, im Gegenteil.

52. Spätestens bei der Diskussion über Sinn und Unsinn einer Detailberatung bezüglich der von den Kürzungsvorlagen betroffenen Aufwendungen hätte sich nämlich der Grosse Rat der Verfassungswidrigkeit eben dieser Kürzungsvorlagen bewusst werden sollen. Denn jetzt erst wurde klar, dass die betreffenden Kredite gar nicht im einzelnen bestimmt, im Detail diskutiert und damit genehmigt werden konnten, was sich mit der Budgethoheit des Grossen Rates nicht vereinen lässt. Statt nun aber auf die nach der Eintretensdebatte grundsätzlich geschlossenen Globalkürzungsvorgaben, infolge ihrer Unrechtmässigkeit, zurückzukommen – mit der für Wiedererwägungsbeschlüsse erforderlichen Zweidrittelmehrheit – zog es die Mehrheit der Abgeordneten vor, mit Zweidrittelmehrheit die Kürzungsvorgaben durch den sich daraus zwingend ergebenden Verzicht auf Detailberatung zu bestätigen.

53. Schwer verständlich ist ebenfalls, dass der Antrag und Beschluss auf Nichtdurchführung der Detailberatung ohne weiteres auf den gesamten Voranschlag, also auch auf die von den Globalkürzungsvorgaben nicht betroffenen Konti, ausgedehnt wurde. Darauf wird bei der Abwägung der Rechtsfolgen der Verfassungsverletzung zurückzukommen sein (infra Nr. 59).

IV. Rechtsfolgen

A) Allgemeines

54. Weder die Verfassung noch die Gesetzgebung sprechen sich zur Frage der Rechtsfolgen von Verfassungs- und Rechtsverletzungen im Bereich des Budgetierungsprozesses aus. Dieser Prozess beruht weitgehend auf einem Fair-Play zwischen den daran beteiligten engeren Verfassungsorganen, also insbesondere Parlament und

Regierung. (45) Soweit dessen Nichtbeachtung weder die Grundrechte noch das Stimmrecht berühren, kann man füglich dafür halten, rechtliche Sanktionen seien weder nötig noch angebracht. Wenn jedoch, wie im vorliegenden Fall, nicht nur einschlägige Verfassungs- und Gesetzesvorschriften, sondern Grundrechte der Bürger verletzt wurden, so müssen daraus klare Schlüsse im Bezug auf die Rechtsfolgen gezogen werden. (46)

B) Teilgenehmigung?

55. Das Departement ist der Auffassung, der Voranschlag 2003 sei durch den umstrittenen Beschluss im Bereich der Personal- und Sachaufwandkredite nicht bewilligt. Da jedoch die nicht bewilligten Positionen genau bestimmbare, der grosse Teil der Sachkredite rechtlich gebunden und rund 50% des Volumens der Sachkredite budgetmäßig nicht steuerbar seien, und weitere Elemente des Budgets, wie Steuerfuss, Griforma-Gruppenproduktebudgets und die Verpflichtungskredite rechtmäßig beschlossen seien, sei es vertretbar, von einem teilweise bewilligten Voranschlag auszugehen. Dieser Meinung kann nicht gefolgt werden, namentlich aus folgenden Gründen:

56. Zum ersten bildet der Voranschlag als zentrales Element des Finanzhaushaltes ein Ganzes, eine zusammenhängende und vollständige Aufstellung der voraussichtlichen Einnahmen und der vorgesehenen Ausgaben, getrennt nach Behörden, Departementen und Aufgaben, bestehend aus der Laufenden Rechnung sowie insbesondere den Investitions-, Finanzierungs-, Kosten- und Bestandesrechnungen. (47) Er wird als Einheit im Zusammenhang mit dem Jahresprogramm ausgearbeitet, vordiskutiert, im Grossen Rat beraten und beschlossen. Die Möglichkeit einer Teilgenehmigung wird weder von der Lehre noch in der Praxis in Betracht gezo gen und ist dem positiven Recht unbekannt. Sie widerspricht überdies der rechtlichen Natur und den finanzpolitischen Funktionen des Budgets. Sie lässt sich deshalb nicht, analog z.B. zur Teilungsgültigkeit von Volksinitiativen (48), aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ableiten.

57. Es trifft zwar zu, dass die von den Kürzungsanträgen betroffenen Positionen im ein-

zelnen bestimmbar sind. Sie sind aber im genehmigten Voranschlag nicht sichtbar als solche bezeichnet. Erst eine durch die Verwaltung zunehmende Feinabklärung vermag zu bestimmen, welche Personal- und Sachkredite gebunden sind, und damit nicht gekürzt werden können, und welche nicht gebunden sind, und damit unter die Anträge fallen. Diese Auflistung ergibt sich also nicht schon aufgrund des Voranschlags. In Ermangelung einer klaren und gewissermassen sichtbaren Unterteilung in eine Gruppe von kürzungsanfälligen und deshalb nicht genehmigten, und in eine andere Gruppe von unkürzbaren und damit kontengenau bestimmten Positionen kann der Beschluss vom 26. November 2002 nicht nachträglich als Teilgenehmigung umgedeutet werden.

58. Die Heraussonderung der kürzungsanfälligen Kredite durch die Verwaltung leitet, sozusagen als zweite Umsetzungsphase der Vorgaben, den der Regierung übertragene Prozess der kontengenauen Festsetzung der einzelnen Positionen ein. Dass diese, nicht nur finanzpolitisch heikle Gewichtung ihrerseits Rückwirkungen auf weitere, mehr oder weniger gebundene Kredite zeitigen kann, ist nicht zum vornherein auszuschliessen. Auch unter diesem Gesichtspunkt erweist sich eine nachträgliche Umdeutung als fragwürdig.

59. Dazu kommt, wie erwähnt (supra Nr. 26–29), dass der Budgetbeschluss als Ganzes der notwendigen Klarheit und Vollständigkeit ermangelt. Der formelle Widerspruch zwischen den genehmigten Positionswerten und deren prozentualen, globalen Kürzung durchzieht das ganze Dokument. Auch hat das Parlament auf die Detailberatung des gesamten Budgets, inklusive aller gebundenen Personal- und Sachkredite, verzichtet (supra Nr. 53) und somit keine einzige Sparte von der so begangenen Gesetzes- und Verfassungsverletzung ausgenommen.

60. Gegen eine Teilbewilligung spricht auch die Tatsache, dass die Kürzungsvorgaben eine Resultatverbesserung von immerhin rund 20 Millionen ergeben und sich auf ein Aufwandvolumen von fast einer halben Milliarde beziehen. Es geht also um einiges mehr als nur kosmetische Anpassungen.

61. Da der Steuerfuss, die GRiforma-Produktgruppenbudgets und die Verpflichtungskredite nicht zum eigentlichen Voranschlag gehören, vermag deren Genehmigung die Nichtbewilligung des Budgets in keiner Weise abzuschwächen. Schon die Verfassung unterscheidet klar zwischen der grossrächtlichen Bestimmung des Voranschlags und jener des Steuerfusses (Art. 19 Abs. 5). Auch die Pilotprojekte müssen gemäss Art. 31 FHG für sich gesondert betrachtet und genehmigt werden. Verpflichtungskredite schliesslich beziehen sich notwendigermassen auf Ausgaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken.

62. Schliesslich muss nochmals auf die Schwere der erwähnten Verfassungsverletzungen hingewiesen werden. Das gewählte Vorgehen kann nicht nur als ein bedauerlicher, aber im Ergebnis relativ unbedeutender verfassungsrechtlicher Ausrutscher bezeichnet werden. Im herkömmlichen Budgetierungsprozess führen Globalkürzungsvorlagen dieser Art zu einer grundsätzlichen Aushöhlung einer Kernkompetenz des Parlamentes, die dem bundesrechtlich garantierten Gewaltenteilungsprinzip klar widerauft.

C) Umdeutung in Rückweisung

63. Abschliessend stellt sich die Frage, ob der Beschluss des Grossen Rates vom 26. November 2002 überhaupt Rechtswirkungen zu erzeugen vermag, wie diese allenfalls umschrieben werden können und welche Anfechtungsmöglichkeiten bestehen.

64. Nichtigkeit bedeutet absolute Unwirksamkeit in dem Sinne, dass ein Staatsakt keinerlei Rechtswirkungen zu entfalten vermag. Anfechtbarkeit heisst, dass ein Staatsakt zwar an sich gültig ist, aber von den Betroffenen während einer bestimmten Frist in einem förmlichen Verfahren angefochten und von der zuständigen Behörde aufgehoben oder geändert werden kann. (49) Keine dieser Voraussetzungen sind im Fall des Bündner Budgetgenehmigungsbeschlusses gegeben.

65. Der umstrittene Budgetbeschluss vom November 2002 entfaltet ohne Zweifel gezielte und verbindliche Rechtswirkungen. Für den

Steuerfuss, die GRiformabudgets und die Verpflichtungskredite gelten ohne Einschränkungen die von der GPK vorgeschlagenen und vom Parlament angenommenen Beschlüsse. Dasselbe gilt für die Globalkürzungsvorgaben beim Personal- und Sachaufwand: die Kürzungen von 2,5% bzw. 5% sind genehmigt, und müssen umgesetzt werden.

66. Gesetzliche Bestimmung dürfen bzw. müssen unter gewissen Umständen entgegen ihrem klaren Wortlaut ausgelegt werden. (50) Insbesondere der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung kann bewirken, dass der Wortlaut eines Gesetzes dessen wahren Sinn nicht wiedergibt. (51) Eine analoge Situation liegt hier vor. Gemäss Wortlaut des Beschlusses vom 26. November 2002 hat der Grossen Rat den Voranschlag mit gewissen Änderungen genehmigt. Allerdings ist, wie wir gesehen haben diese bedingte Genehmigung ihrerseits widersprüchlich (supra Nr. 28), und verletzt insbesondere die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Budgethoheit und der Gewaltentrennung (supra Nr. 35, 40). Da nun aber die Änderungen sowohl politisch unumgänglich wie rechtlich zwingend sind, gebietet der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung, die «Genehmigung» in eine Nichtgenehmigung, bzw. in eine Rückweisung an die Regierung umzudeuten. Der Sinn des Novemberbeschlusses kann deshalb, entgegen seinem Wortlaut, nur derjenige sein, dass der gesamte Voranschlag 2003 implizit aber rechtsverbindlich an die Regierung zurückgewiesen worden ist. Der Kanton Graubünden besitzt also zur Zeit kein Budget für das laufende Jahr.

67. Es obliegt demnach der Regierung, einen neuen Voranschlagsentwurf vorzulegen und es obliegt dem Grossen Rat, auf diese Vorlage einzutreten. Art. 18 Abs. 1 FHG bestimmt, der Grossen Rat beschliesse auf Antrag der Regierung über den jährlichen Voranschlag. Das kann nichts anderes heissen, als dass einerseits der Regierungsrat gehalten ist, einen Entwurf auszuarbeiten und dass andererseits das Parlament darüber beschliessen muss. Sowohl das Entwerfen und Einbringen des Voranschlages durch die Regierung wie auch seine Aufstellung durch das Parlament sind also obligatorisch.

68. Würde der Regierungsrat sich weigern, ein Nachtragsbudget auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen, oder würde das Parlament kurzerhand Nichteintreten beschliessen, so wäre die gesamte Staatstätigkeit ihrer finanziellen Grundlage und damit jeglicher Effizienz beraubt. Weder die Verfassung noch das Gesetz haben diesen Fall vorgesehen. Insbesondere kann nicht angenommen werden, Art. 18 Abs. 3 FHG dürfe so ausgelegt werden, dass in diesen beiden Fällen während eines ganzen Jahres die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigter werden dürften. Die genannte Bestimmung kann nur zeitlich beschränkt Anwendung finden, nämlich vom Beginn der Budgetperiode bis zur Genehmigung des korrigierten Nachtragsbudgets. Es müsste also bei dieser im Rechtsstaat geradezu unvorstellbaren Hypothese davon ausgegangen werden, dass in Ermangelung eines Voranschlagskredites, gemäss Art. 17 Abs. 1 FHG, keine einzige Ausgabe getätigter werden dürfte. Die Budgetkrise würde so zur eigentlichen Staatskrise entarten.

69. Dem Bürger stehen hingegen keine rechtliche Anfechtungsmöglichkeiten zur Verfügung. Weder der «Genehmigungsbeschluss» vom November 2002 noch ein eventueller Nichteintentsbeschluss des Grossen Rates sind nämlich anfechtbar. Sie sind es nicht, da gegen Beschlüsse des Grossen Rates grundsätzlich kein kantonales Rechtsmittel offen steht. Sie sind es nicht, da diese Beschlüsse dem Einzelnen keine Rechte oder Pflichten auferlegen, und ihm damit die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 88 OG) entziehen. Auch ist nicht einzusehen, wie z.B. bei konkreten Vergabe- oder Subventionierungentscheiden der betroffene Einzelne sozusagen vorfrageweise die fehlende Budgetgrundlage dieser Entscheide anfechten könnte.

70. Es muss ganz allgemein davon ausgegangen werden, dass etwaige Pflichtverstösse der Regierung und des Parlaments im Haushaltungsprozess keine vom betroffenen Bürger eingeleitete rechtliche Sanktionen zur Folge haben, auch wenn sie einer Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips gleichkommen.

Anmerkungen:

- (1) Überarbeitete Fassung eines im Januar 2003 im Auftrag des Finanz- und Militärdepartements erstatteten Rechtsgutachtens.
- (2) Botschaft Seite 145.
- (3) Wortlautprotokoll 25. November 2002 653.
- (4) Ibid. 654.
- (5) Ibid. 676.
- (6) Ibid. 677.
- (7) Ibid. 677/678.
- (8) Ibid. 679.(1)
- (9) Ibid. 681.
- (10) Ibid. 682.
- (11) Ibid.
- (12) Ibid. 690.
- (13) Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 23. Dezember 1997, Heft Nr. 10/1997–1998 647, 663.
- (14) HEINRICH KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Basel 1983, insbesondere 322–415;
- (15) Ibid. 372.
- (16) Ibid. 356–368; vgl. HEINRICH KOLLER, Die Finanzgewalt im System der staatlichen Funktionenordnung, Festschrift Kurt Eichenberger, Basel 1982 507–530.
- (17) XAVIER OBERSON/PIERRE-ALAIN GUILAUME, Le régime financier dans le droit constitutionnel des cantons, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001 § 78, Seite 1225 Nr. 4; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I Les fondements, 2. Auflage 1994 222–224.
- (18) Siehe z.B. ARMIN JANS, Die Zuweisung von Budgetkompetenzen in Bund, Kantonen und Gemeinden, ZBl. 1984 477–503.
- (19) CLAUDIO RIESEN, Die Kontrolle der Verwaltung und der Justiz durch den Bündner Grossen Rat, Zürich 1985 93–100.
- (20) Ibid. 98/99.
- (21) DANIEL KETTINGER, Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM, AJP 2000 521, 524–26.
- (22) URS BOLZ/ANDREAS LIENHARD, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten

- tierten Steuerung in den Kantonen, ZBl. 2001 I, 18; KURT NUSPLIGER, Gewalten- teilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, ZBl. 1999 465, 480.
- (23) ULRICH ZIMMERLI, Referat vom 27. November 1998, in: Finanzdirektion des Kantons Bern (Hrsg.), Gesamtdokumentation zum Expertenworkshop NEF 2000, Bern 1999 6.
- (24) PHILIPPE MASTRONARDI/KUNO SCHEDLER, New Public Management in Staat und Recht, Bern 1998 2.
- (25) REINHOLD HARRINGER, Das Globalbudget als Zentral- und Schwachstelle der «wirkungsorientierten Verwaltung», ZBl. 2000 505, 520.
- (26) HARRINGER (FN 25) 520.
- (27) MASTRONARDI (FN 24) 83.
- (28) BGE 128 I 113 Verein des Bündner Staatspersonals.
- (29) Ibid. 116.
- (30) Ibid. 119.
- (31) SJ 1998 296, 298 Association Maison du Bout-du-Monde; BGE 99 Ia 188, 193 Zwicky; 72 I 279 Association des propriétaires de la Ville de Fribourg.
- (32) Schreiben der Departementsvorsteherin an die GPK vom 11. Dezember 2002.
- (33) Wortlautprotokoll 26. November 2002 678.
- (34) BGE 128 I 11, 119 Verein des Bündner Staatspersonals.
- (35) Im erwähnten Schreiben vom 18. Dezember 2002 weist das Sekretariat der GPK immerhin auf die sich durch die parallele Führung des Systems der klassischen Budgetierung und des GRiforma-Verfahrens ergebende Schwierigkeit hin, «*die notwendigen Abgrenzungen und Unterschiede vollumfänglich und ohne Makel zu berücksichtigen*»; eine «*gewisse Vermischung*» sei zwar nicht beabichtigt, gehöre «*aber mittlerweile zur praktischen Wirklichkeit bei der Ausübung der Budgetfreiheit durch den Grossen Rat*» (S. 9).
- (36) HARRINGER (FN 25) 507.
- (37) KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDI- REKTOREN, Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Bern 1981.
- (38) BGE 128 I 113, 116 Verein des Bündner Staatspersonals; 127 I 60, 63 A.; 126 I 180, 182 X.
- (39) ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/ MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I L'Etat, Bern 2000 Nr. 1650–1684; PASCAL MAHON, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER (FN 16) 1011–1025; für Graubünden, SILVIO CURSCHELLAS, Die Durchführung der Gewaltenteilung im bündnerischen Verfassungsrecht, Zürich 1952.
- (40) BGE 128 I 34, 40 Rudolf Hausherr; 127 I 60, 67 A.
- (41) BGE 128 I 113, 121 Verein des Bündner Staatspersonals.
- (42) AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (FN 39) Nr. 1728.
- (43) ZACCARIA GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zurich 1941 339.
- (44) WOLF SEILER, Das Gesetz nach bündnerischem Recht, in: ANDREAS AUER/WALTER KÄLIN (Hrsg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur 1991 159, 168.
- (45) Koller (FN 14) 360.
- (46) Grundsätzlich BERNHARD RÜTSCHE, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Basel 2002 *passim*.
- (47) Vgl. Art. 6 bis 11 der Ausführungsbestimmungen zum FHG vom 8. Dezember 1998.
- (48) BGE 128 I 190, 203 Michel Rossetti; 125 I 227, 231 G.; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 845.
- (49) Für viele: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. Zürich 2002 Nr. 947–956.
- (50) BGE 128 I 34, 42 Rudolf Hausheer.
- (51) BGE 111 Ia 292, 297 Schwank.