



Staatsrecht III

Gruppe 1

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Dienstag, 15. Mai 2018, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

Lektion 12 Bundesstaatliche Finanzordnung
Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung

Seite 1



Repetitionsfragen

1. Was ist mit der Aussage gemeint, dass die politischen Rechte eine «dualistische Rechtsnatur» aufweisen?
2. Welche politischen Grundrechte müssen die Kantone mindestens gewährleisten? Woraus ergibt sich diese Verpflichtung genau?
3. Was garantiert die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ganz generell?
4. Dürfen sich Behörden im Vorfeld von Abstimmungen an den entsprechenden Auseinandersetzungen beteiligen?
5. Mit welchem Element der Wahlrechtsgleichheit stehen gesetzliche Quoren bei der Wahl in kommunale oder kantonale Parlamente im System des Proporz im Widerspruch?

Seite 2



Programm

- 1. Bundesstaatliche Finanzordnung**
 - a. Fallbeispiel: Steuertarif Obwalden vom 14. Oktober 2005
 - b. Finanzausgleich: Grundlagen, Finanzströme, Wirksamkeitsbericht
- 2. Bund: Finanzhaushalt, Budget und Finanzplan**
 - a. Grundlagen
 - b. «Schuldenbremse»: Wirkungsweise und Weiterentwicklung
- 3. Staatsleitung, politische Planung und Information**
 - a. Begriffe und Zuständigkeiten
 - b. Legislaturplanung
 - c. Fallbeispiel: staatliche Information zum «Vacherin Mont d'Or»
- 4. Bewältigung ausserordentlicher Lagen**

Fallbeispiel: Rekapitalisierung der UBS AG
- 5. Rekapitulation**

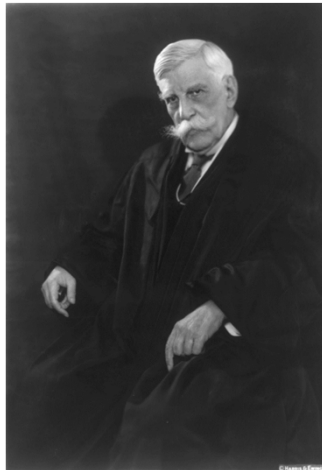


Lernziele

- 1. Besteuerungsgrundsätze der Bundesverfassung und Finanzausgleich im Bund je in ihren Grundzügen verstehen.**
- 2. Grundlagen des Finanzhaushaltsrechts des Bundes kennen.**
- 3. Anforderungen an staatliche Informationen und Warnungen kohärent prüfen können.**
- 4. Voraussetzungen der Handlungsbefugnisse des Bundesrates und der Bundesversammlung zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen kritisch einschätzen können.**



Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundzüge



«Taxes are what we
pay for civilized
society (...).»

Oliver Wendell HOLMES Jr.

(*1841; † 1935)

Associate Justice, U.S. Supreme Court
(1902-1932)

in: *Compania General De Tabacos De
Filipinas v. Collector of Internal Revenue*, 275
U.S. 87, 100 (dissenting)

Seite 5



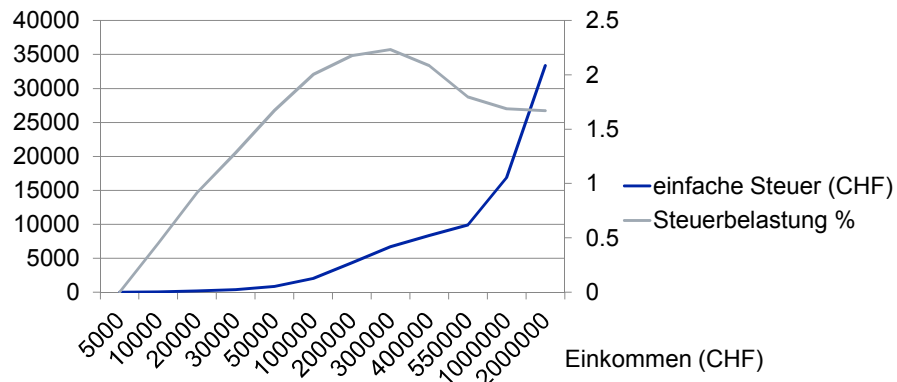
Fallbeispiel: Steuertarif Obwalden – Sachverhalt

- **Steuerstrategie des Kantons Obwalden:** aktive Teilnahme am Steuerwettbewerb zur Verbesserung der wirtschaftlichen Prosperität und Standortattraktivität (Abschied von der «Steuerhölle Obwalden»)
- **11. Dezember 2005:** Stimmberechtigte stimmen Nachtrag zum Steuergesetz (StG OW) mit 86,3 % zu, mit folgenden Änderungen:
 - **natürliche Personen**
 - wesentliche Entlastung tiefer Einkommen
 - **degressive Steuertarife für**
 - **Einkommen ab CHF 300'000.-**
 - **Vermögen ab CHF 5'000'000.-**
 - **juristische Personen** [nicht Gegenstand der Beschwerde]
 - Senkung der Gewinnsteuer auf 6,6 %
 - Senkung der Kapitalsteuer auf 2 ‰

Seite 6



Fallbeispiel: Steuertarif Obwalden



Seite 7



Fallbeispiel: Steuertarif Obwalden – Steuerharmonisierung

Grundlage

- Art. 129 Abs. 2 BV

Begriffe

- formelle Steuerharmonisierung
- materielle Steuerharmonisierung

Umfang

- subjektive Steuerpflicht
- Steuergegenstand (Steuerobjekt)
- zeitliche Bemessung der Steuern
- Verfahrensrecht
- Steuerstrafrecht

Seite 8



Fallbeispiel: Steuertarif Obwalden – Besteuerungsgrundsätze

Grundlage

- Art. 127 BV

Rechtsnatur und Normadressaten

- verfassungsmässige Rechte
 - BGE 131 I 366 E. 2.2 S. 368: «[V]erfassungsmässige Rechte [sind] justiziable Rechtsansprüche, die nicht ausschliesslich öffentliche Interessen, sondern auch Interessen und Schutzbedürfnisse des Einzelnen betreffen und deren Gewicht so gross ist, dass sie nach dem Willen des demokratischen Verfassungsgebers verfassungsrechtlichen Schutzes bedürfen.»
- Bund und Kantone mind. betr. Art. 127 Abs. 2 BV (konkretisiert Art. 8 BV)

Besteuerungsgrundsätze im Einzelnen

- Art. 127 Abs. 1 BV: abgaberechtliches Legalitätsprinzip
- Art. 127 Abs. 2 BV: Allgemeinheit der Besteuerung
- Art. 127 Abs. 2 BV: Gleichmässigkeit der Besteuerung
- Art. 127 Abs. 2 BV: Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit
- Art. 127 Abs. 3 BV: Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung

Seite 9



Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Grundlagen

- **Art. 3 und Art. 47 Abs. 2 BV:** Finanzautonomie der Kantone
 - innerkantonaler Finanzausgleich als Sache der Kantone
- **Art. 3, Art. 42-44, Art. 46 Abs. 2 u. 3, Art. 47 Abs. 2, Art. 48a BV:** Aufgabenteilung sowie vertikale und horizontale Zusammenarbeit
- **Art. 135 BV:** (horizontaler und vertikaler) Finanz- und Lastenausgleich
 - Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2)

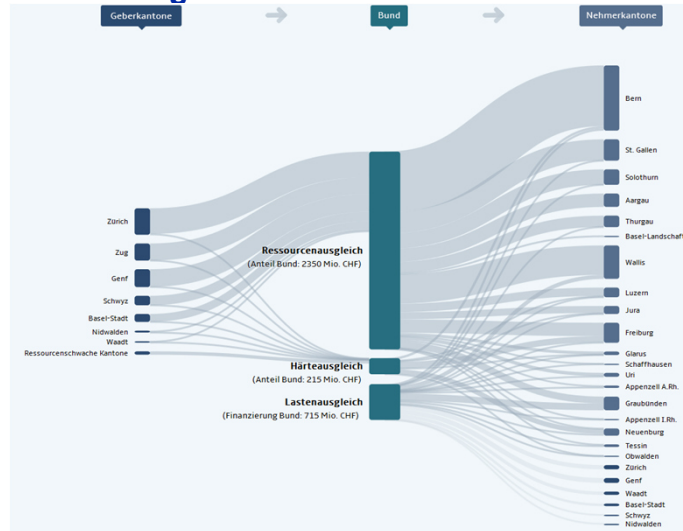
Instrumente

- **Ressourcenausgleich** (Art. 3-6 FiLAG)
- **Lastenausgleich** (Art. 7-9 FiLAG)
 - geografisch-topografischer Lastenausgleich (Art. 7 FiLAG)
 - soziodemografischer Lastenausgleich (Art. 8 FiLAG)
- **Härteausgleich** (Art. 19 FiLAG; Übergangsregelung für max. 28 Jahre)

Seite 10



Finanzausgleich: Finanzströme 2017



Grafik: Konferenz der NFA-Geberkantone [http://www.fairer-nfa.ch/de/hintergrund-fakten/infografik/?chart_name=finanzausgleich_2017]

Seite 11



Finanzhaushalt, Budget und Finanzplan im Bund: Überblick

Bedeutung und Zuständigkeit

- «the power of the purse»
- Zuständigkeiten
 - Art. 183 BV: Planung im Bereich Finanzen
 - Art. 167 BV: Budgethoheit der Bundesversammlung

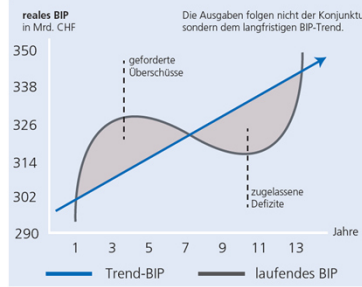
Begriffe

- **Ausgaben**
 - Begriff
 - Grundlagen
- **Finanzplan**
- **Voranschlag**
 - Gegenstand und Verfahren
- **Staatsrechnung**
- **Finanzkontrolle**

Seite 12



«Schuldenbremse» – aufweichen oder ausdehnen?



Schuldenbremse unter Druck

Politiker fordern Aufweichung der Regeln

Nach dem jüngsten Überschuss des Bundes werden die Regeln der Schuldenbremse infrage gestellt – auch von bürgerlichen Politikern und im Bundesrat.

Baselbieter zirkulieren verschiedene Versionen über die Verweigerung längerer Überschüsse – von spezifischen Interessengruppen über Sonderfonds bis zur Verweigerung für den allgemeinen Haushalt. Solche Aufweichungen der Schuldenbremse wären nicht verfassungsmässig, betonen aber auch einschlägig die zuständigen Gremienorgane enthalten eine gewisse Anwesenheit. Schließlich würde durch Kapitalmarktbesitz bedingte Defizite und Überschüsse kommen auf ein Ausgleichen. Ein Mann auf diesem Kontext ist in der Fragestellung zu kommen, um die Schuldenbremse zu verwehren. Die Regeln werden bei vollständiger Wirtschaft der Verschuldungssperre, sogar wenn die normale Verweigerung nicht ist. Die Ablehnung des Bundes im langfristigen Mittel und langfristig einen Bereich sind die wichtigsten Gründe der Regeln nach zu einer Senkung der öffentlichen Verschuldung. Seit der Einführung der Schuldenbremse 2010 wurde der Bundesrat Botschaften von 124 auf 104 Milliarden Franken.

Schuldenbremse für die AHV ist sinnvoll

Für eine langfristige Stabilisierung der AHV

Baselbieter betrifft die lange Zeit, Anweisungen an den Bund der AHV zu haben haben eine prozentuale öffentliche Defizit. Die Politik steht dabei vor einem unangenehmen Problem. Während ein vollständiges Verbot der Defizite auf langfristige Kosten, das langfristige Wachstum der AHV zu gewährleisten, ist, ist ein vollständiges Verbot der Defizite nicht praktikabel. Die AHV ist ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Haushalts, und die AHV ist ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Haushalts. Die AHV ist ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Haushalts, und die AHV ist ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Haushalts.

Art. 126 Abs. 2 BV

- NZZ 12.2.2016, S. 16
- NZZ 12.2.2015, S. 20
- Grafik: Eidgenössisches Finanzdepartement



Staatsleitung und politische Planung: Zuständigkeiten

Art. 174 Bundesrat

Der **Bundesrat** ist die oberste **leitende** und vollziehende Behörde des Bundes.

Art. 180 Regierungspolitik

- 1 Der **Bundesrat** bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er **plant** und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.
- 2 (...)

Art. 173 Weitere Aufgaben und Befugnisse

- 1 Die **Bundesversammlung** hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:
 - (...)
 - g. Sie **wirkt** bei den **wichtigen Planungen** der Staatstätigkeit **mit**.
- 2/3 (...)



Staatsleitung und politische Planung: Legislaturplanung Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10) Art. 146 Legislaturplanung

- ¹ Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung.
- ² Der einfache Bundesbeschluss definiert die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung und ordnet diesen die geplanten Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, welche zur Zielerreichung erforderlich sind.
- ³ In der Botschaft über die Legislaturplanung werden den Zielen Indikatoren zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann. Die Botschaft enthält auch eine Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt. Zudem gibt sie einen Überblick über alle Erlassentwürfe, die der Bundesrat während der Legislaturperiode der Bundesversammlung vorzulegen plant (Gesetzgebungsprogramm).
- ⁴ In der Botschaft wird der Legislaturfinanzplan dargelegt. Dieser setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft.

Seite 15



Information: Fallbeispiel «Vacherin Mont d'Or»



Sachverhalt (BGE 118 Ib 473 vom 11. November 1992)

- ab Winter 1983/84: Nachweis von Listerien-Bakterien (*Listeria monocytogenes*) in Käse der Sorte «Vacherin Mont d'Or» aus dem Vallée de Joux (VD)
- ca. 120 Personen erkrankten nach dem Verzehr des Käses an Listeriose (Mortalität > 25 %)
- Warnungen und Empfehlungen des Bundesamts für Gesundheit betr. den Konsum von Vacherin Mont d'Or
- erheblicher Rückgang des Konsums verschiedener Weichkäsesorten
- Beschwerde betr. Verantwortlichkeit des Bundes für die Informationstätigkeit der Bundesbehörden im Zusammenhang mit einer durch Käsekonsum hervorgerufenen Listeriose-epidemie gegen den Bund (vgl. Art. 146 BV sowie Art. 5 Abs. 1 und Art. 27 BV) abgewiesen

Seite 16



Bewältigung ausserordentlicher Lagen: Fallbeispiel «Rekapitalisierung UBS AG»

Sachverhalt

- **15. März 2008:** Konkurs der US-Investmentbank Lehman Brothers Inc.
- **3. Quartal 2008:** Verschlechterung der Liquiditätssituation der UBS AG
- **15. Oktober 2008:** Bundesrat beschliesst in Koordination und Absprache mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der (heutigen) FINMA das «Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems»
 - **Verordnung des Bundesrates über die Rekapitalisierung der UBS AG**
- **15. Dezember 2008:** Bundesbeschluss über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG
- **20. Januar 2010:** Aufhebung der Verordnung des Bundesrates über die Rekapitalisierung der UBS AG rückwirkend per 25. August 2009

Seite 17



Bewältigung ausserordentlicher Lagen: Fallbeispiel «Rekapitalisierung UBS AG»

mögliche gesetzliche Grundlagen für

- Verordnung des Bundesrates über die Rekapitalisierung der UBS AG
 - Art. 184 Abs. 3 BV
 - Art. 185 Abs. 3 BV
- Bundesbeschluss über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG
 - Art. 167 BV
 - Art. 1 Verordnung des Bundesrates über die Rekapitalisierung der UBS AG

Seite 18



Bewältigung ausserordentlicher Lagen: Fallbeispiel «Rekapitalisierung UBS AG»

– Art. 185 Abs. 3 BV (äussere und innere Sicherheit)

- **Zweck:** verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen zur Wahrung der im Zweckartikel (Art. 2 BV) vorgegebenen Zwecke der Eidgenossenschaft
- **Anwendungsvoraussetzungen:**
 1. **sachliche Dringlichkeit:** schwere Störung der öffentlichen Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit (Polizeigüter)
 2. **Befristung** (Art. 185 Abs. 3 Satz 2 BV; Art. 7d Abs. 2 RVOG)
 3. **zeitliche Dringlichkeit** (eingetretene oder unmittelbar drohende Störung, so dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausser Betracht fällt)
 - BGE 137 II 431 E. 3.2.2 S. 445: «Das Erfordernis der Unvorhersehbarkeit bildet im Rahmen der Interessenabwägung nur ein zu berücksichtigendes Element unter anderen. Es ist nicht als Anwendungsvoraussetzung zu verstehen (...).»

Seite 19



Bewältigung ausserordentlicher Lagen: Fallbeispiel «Rekapitalisierung UBS AG»

– Art. 184 Abs. 3 BV (Beziehungen zum Ausland; Art. 7d RVOG):

- **Zweck:** verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen zur ausserpolitischen Interessenwahrung
- **Voraussetzungen:**
 1. (inhaltliche) Bindung an Bundesverfassung und Bundesgesetze
 2. Wahrung der Landesinteressen
 - sachliche – und gemäss BGE 132 I 299 auch zeitliche – Dringlichkeit jedenfalls bei Einschränkungen der Grundrechte (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV)
 3. wenn zusätzlich zu ausserpolitischen Interessen auch polizeiliche/sicherheitspolitische Interessen verfolgt werden, sind zusätzlich die Voraussetzungen von Art. 185 Abs. 3 BV einzuhalten

Seite 20



Fallbeispiel: Rekapitalisierung UBS AG

«Es ging bei der umstrittenen Massnahme mit der wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit darum, ein für dieses [= Wirtschaftssystem] *fundamentales Rechtsgut* zu erhalten. **In Ausnahmesituationen - wie hier - können auch die ökonomische Stabilität und der Schutz des Finanzmarkts ein entsprechend schützenswertes polizeiliches Gut darstellen, da beide klassische Polizeigüter wie das Eigentum oder Treu und Glauben im Geschäftsverkehr umfassen, welche bei einem Zusammenbruch des Finanzsystems massiv beeinträchtigt würden** (...). Da die Gefahrenabwehr und die Funktionsfähigkeit der Märkte bzw. das wirtschaftliche Gleichgewicht eng zusammenhängen, ging es beim finanzmarktrechtlichen Funktionsschutz (...) nicht um eine wirtschaftspolitische, sondern in erster Linie um eine wirtschaftspolizeiliche Massnahme.»

BGE 137 II 431 E. 4.1 S. 445 f. (FINMA gegen X. Ltd., Y. Ltd. und Z. Corp.)

Seite 21



Rekapitulation

1. Die Budgethoheit des Parlaments ist ein Kernstück der repräsentativen Demokratie des modernen Verfassungsstaates. **Ausgaben** bedürfen daher stets einer **doppelten Grundlage**: einer gesetzlichen Grundlage i.S.v. Art. 5 Abs. BV und einer Ermächtigung der Bundesversammlung i.S.v. Art. 167 BV (i.d.R. im Rahmen des Voranschlags; Art. 30 FHG).
2. **Staatliche Information** (inkl. Warnungen und Empfehlungen) bedürfen einer kompetenzgemässen gesetzlichen Grundlage. Sie können je nach Konstellation (mittelbar) Grundrechte beeinträchtigen, sofern sie eine gewisse Intensität erreichen (Prüfung anhand von Art. 36 BV).
3. Dem Bundesrat kommt gemäss Art. 184 Abs. 3 BV (Beziehungen zum Ausland), Art. 185 Abs. 3 BV (äussere und innere Sicherheit) ein **verfassungsunmittelbares Notverordnungs- und -verfügungsrecht** zu. Art. 185 Abs. 3 BV dient dem Schutz «klassischer» Polizeigüter, worunter gemäss Bundesgericht auch die ökonomische Stabilität und der Schutz des Finanzmarkts fallen können.

Seite 22



Ausblick: Lektion 13 vom 22. Mai 2018

- «Rechtsanwendung» und «Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit (Grundlagen)»
 - Themen
 - Rechtsanwendung
 - Normauslegung und Rechtsanwendung
 - Auslegungsmethoden
 - Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit (Grundlagen)
 - Grundlagen und Begriffe
 - Systeme der Verfassungsgerichtsbarkeit
 - Pflichtlektüre
 - § 26 und § 27 I, II des Lehrbuchs
 - Dok. 15 des Readers



Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RAI F-007

Email: Johannes.Reich@rwi.uzh.ch