



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Finanzkommission

An den Grossen Rat

09.0296.04

Basel, 18. November 2010

Kommissionsbeschluss
vom 18. November 2010

Bericht der Finanzkommission

**zum Bericht 09.0296.03 des Regierungsrats zur Initiative „zur
Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-
Stadt“ (GAP-Initiative)**

**und zum Ratschlag und Entwurf im Sinne einer Ausformulie-
rung der Initiative**

1. Ausgangslage

Die Volksinitiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) beauftragt den Regierungsrat, ein Ausführungsgesetz zu § 16 der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2006 mit folgendem Inhalt auszuarbeiten:

Die Notwendigkeit, die Wirksamkeit und die Effizienz der Tätigkeit der einzelnen staatlichen Dienststellen und die finanziellen Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit sowie deren Tragbarkeit werden periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, vom Regierungsrat überprüft. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über das Ergebnis der Prüfung und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

Am 17.2.2009 hat die Staatskanzlei festgestellt, dass die unformulierte GAP-Initiative mit 3'071 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Der Grosse Rat erklärte sie auf Antrag des Regierungsrats am 24.6.2009 für rechtlich zulässig und überwies sie mit Beschluss vom 16.9.2009 dem Regierungsrat zur Berichterstattung.

In seinem Bericht Nr. 09.0296.03 vom 17.3.2010 kommt der Regierungsrat zum Schluss, die Initiative sei auszuformulieren. Er beantragt dem Grossen Rat allerdings, auf ein separates Ausführungsgesetz zu verzichten und stattdessen das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (FHG) zu ergänzen. Diese Änderung erachtet er im Sinne von § 21 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum als Ausformulierung der GAP-Initiative, die in dieser Form den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Zustimmung vorgelegt werden soll.

Der Grosse Rat hat den Bericht des Regierungsrats am 14.4.2010 seiner Finanzkommission überwiesen. Diese setzte sich an ihren Sitzungen vom 6.5.2010, 17.6.2010, 12.8.2010, 19.8.2010, 22.9.2010 und 11.11.2010 mit dem Geschäft auseinander. Den vorliegenden Bericht verabschiedete sie am 18.11.2010.

Die Finanzkommission hat die Haltung des Regierungsrats am 6.5.2010 mit der Vorsteherin und dem Generalsekretär des Finanzdepartements erörtert. Im Rahmen der Kommissionsbehandlung (vgl. Kapitel 2) präzisierte sie den Ausformulierungsvorschlag des Regierungsrats und bat Finanzkontrolle und Finanzdepartement um eine Stellungnahme. Deren Rückmeldungen erhielt sie am 10.9.2010 bzw. 13.9.2010 und liess sie in ihren definitiven Vorschlag einfließen. Diesen besprach sie ferner mit der II. Ratssekretärin des Parlamentsdiensts.

2. Grundsätzliche Erwägungen

Die Finanzkommission geht mit dem Regierungsrat einig, dass auf ein separates Einführungsgesetz verzichtet und das Anliegen der Initianten durch eine Ergänzung der bestehenden Gesetze des Basler Haushaltsrechts umgesetzt werden kann.

Zwar zählt die Finanzkommission die generelle periodische Überprüfung der Notwendigkeit, der Wirksamkeit und der Effizienz der kantonalen Tätigkeiten ohnehin zu den bestehenden Aufgaben des Regierungsrats. Auch stellt sie fest, dass der Regierungsrat dieser Aufgabe in der Vergangenheit verschiedentlich nachgekommen ist und dabei Leistungen angepasst und Verwaltungseinheiten restrukturiert hat. Allerdings standen diese Überprüfungen und die

entsprechenden Konsequenzen meist unter dem Eindruck quantitativ vorgegebener Sparziele – so bei den beiden Massnahmenpaketen zur Reduktion der Aufgaben und Leistungen (A&L) in den Jahren 2003 und 2004 oder jüngst im Budgetprozess 2011.

Während das Finanzdepartement gemäss § 55 FHG sämtliche neue Vorhaben auf ihre finanzielle Tragbarkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft, werden die bestehenden Aufgaben im Urteil der Finanzkommission also in aller Regel nur dann hinterfragt, wenn die Finanzlage des Kantons dies erfordert. Die Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten sollte aber nicht primär den Zyklen des Staatshaushalts folgen, sondern eine ständige Aufgabe sein. Die Finanzkommission erachtet deshalb eine präzisere gesetzliche Regelung dieser Aufgabe für richtig und begrüsst die Stossrichtung der GAP-Initiative, die zumindest einmal pro Legislatur eine Aufgabenüberprüfung verlangt.

Gleichzeitig warnt sie vor zu hohen Erwartungen. Bei einer generellen Aufgabenüberprüfung handelt es sich um keine exakte Wissenschaft. Die Notwendigkeit einer Aufgabe kann je nach politischer Auffassung anders eingeschätzt, die Wirtschaftlichkeit staatlicher Tätigkeit nicht bar jeder ideellen Überzeugung gemessen und selbst die Effizienz der Erbringung unterschiedlich beurteilt werden. Die Initianten verlangen eine Aufgabenüberprüfung durch den Regierungsrat selbst. Dies birgt die Gefahr einer Nabelschau, hat doch der Regierungsrat seine eigene Verwaltung und damit letztlich seine eigene Arbeit zu prüfen. Es bleibt im Urteil der Finanzkommission deshalb bis zu einem gewissen Grad offen, ob eine solche Überprüfung zu grundsätzlich neuen Ergebnissen führen kann und wird. Ferner weist die Finanzkommission im Einklang mit dem Regierungsrat darauf hin, dass die Überprüfung ihrerseits Ressourcen beansprucht und entsprechend ebenfalls auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen ist. Die Umsetzung der GAP-Initiative soll nicht zu einer neuen Bürokratie führen.

In Würdigung aller Aspekte und vor dem Hintergrund, dass der Regierungsrat die Einführung einer regelmässigen periodischen Aufgabenprüfung ebenfalls begrüsst, kommt die Finanzkommission einstimmig zum Schluss, auf das Anliegen der Initiative einzutreten. Sie schlägt dem Grossen Rat aber eine in ihren Augen präzisere Ausformulierung der GAP-Initiative vor und möchte hierfür sowohl das Finanzhaushaltsgesetz als auch das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz ergänzen.

3. Konkreter Ausformulierungsvorschlag

3.1 Finanzhaushaltsgesetz

Im Konkreten unterbreitet die Finanzkommission – wie auch der Regierungsrat – dem Grossen Rat den Antrag, in § 2 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) einen Absatz 2 einzufügen. Indes unterscheidet sich ihr Vorschlag von jenem im Ratschlag des Regierungsrats leicht (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Anpassung § 2 FHG: Grundsätze der Haushaltsführung

Vorschlag Regierungsrat	Vorschlag Finanzkommission
<p>² Der Regierungsrat überprüft die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.</p> <p>Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über das Ergebnis der Prüfung und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.</p>	<p>² Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen.</p> <p>Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung.</p> <p>Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.</p>

Mit dem ersten Satz des vorgeschlagenen neuen Absatzes möchte die Finanzkommission zum einen zum Ausdruck bringen, dass die Überprüfung von Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz generell und nicht allein vor dem Hintergrund der aktuellen finanziellen Tragbarkeit erfolgen soll. Schliesslich hängt Letztere zu grossen Teilen von der Einnahmenseite ab, die bei einer generellen Aufgabenüberprüfung – unabhängig von allfälligen finanziellen Erfordernissen, den Staatshaushalt zu entlasten – erst in zweiter Linie eine Rolle spielen sollte. Zum anderen möchte eine Mehrheit der Finanzkommission (7:3 Stimmen bei einer Enthaltung) mit der Präzisierung der „staatlichen“ Notwendigkeit festgehalten haben, dass eine Aufgabe auch dann nicht zwingend staatlich erbracht und/oder finanziert werden muss, wenn sie als gesellschaftlich notwendig angesehen wird. Solche Überlegungen sollen gemäss einer Mehrheit der Finanzkommission ebenfalls in den Prüfbericht des Regierungsrats einfließen.

Mit dem zweiten Satz möchte die Finanzkommission Quantität und Qualität der generellen Aufgabenüberprüfung präzisieren. Die Möglichkeit, Schwerpunkte zu bilden, soll dem Regierungsrat erlauben, auf eine – wie auch immer definierte – vollständige Überprüfung zugunsten vertiefter Abklärungen in ausgewählten Bereichen zu verzichten. Solange sich der Regierungsrat dabei nicht auf wenige Detailfragen konzentriert, sondern eine gewisse gesamt-kantonale Optik beibehält, erachtet die Finanzkommission die Vorgaben einer „generellen“ Aufgabenprüfung als erfüllt. Nicht zuletzt erlaubt dies, trotz der auch für diese Aufgabe begrenzten Mittel ausgewählte Themen eingehend zu durchleuchten. Was den Verweis auf Vergleichsgrössen anbelangt, hat die Finanzkommission bereits in der Vergangenheit verschiedentlich ein vermehrtes Benchmarking eingefordert. Nur wenn der Kanton seine Leistungen mit jenen anderer Institutionen – sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hand – vergleicht, kann er seine Effizienz beurteilen.

Mit der Neuformulierung des letzten Satzes schliesslich möchte die Finanzkommission festschreiben, dass der Grosse Rat das Ergebnis der generellen Aufgabenüberprüfung explizit zur Kenntnis zu nehmen hat. Auch wenn die Überprüfung nach dem Willen der Initianten und der Finanzkommission in der Verantwortung des Regierungsrats liegt, soll der Grosse Rat die Schlussfolgerungen daraus auf jeden Fall traktandieren und öffentlich beurteilen.

3.2 Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz

In Ergänzung zum Vorschlag des Regierungsrats schlägt die Finanzkommission vor, die Finanzkontrolle in den Prozess einzubinden und deshalb das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz um einen neuen Absatz 1bis in § 15 (Besondere Aufträge und Beratung) zu erweitern:

^{1bis} Der Regierungsrat orientiert die Finanzkontrolle über die Planung der periodischen Überprüfung der kantonalen Aufgaben gemäss FHG § 2 Abs. 2. Die Finanzkontrolle prüft deren Ergebnisse und erstattet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht.

Um eine externe Sicht auf die generelle Aufgabenprüfung zu erhalten, soll der Regierungsrat die Finanzkontrolle erstens bei der Ausarbeitung des Prüfprogramms und zweitens der Beurteilung des Ergebnisses zuziehen. Die Finanzkommission erwartet eine effizientere und wirksamere Prüfung, wenn zu deren Beginn die Erkenntnisse der Finanzkontrolle einfließen. Schliesslich führt diese seit der Erweiterung des Finanzkontroll- zu einem Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz im Jahr 2008 vermehrt auch Wirksamkeits- und Effizienzprüfungen durch. Sie vermag dem Regierungsrat deshalb wichtige Impulse zu geben, gerade was das Definieren von Schwerpunkten anbelangt. Die Prüfung des GAP-Ergebnisses durch die Finanzkontrolle schliesslich soll den Mitgliedern des Grossen Rates als Hilfe zu dessen Interpretation dienen.

Die eigentliche Prüfung soll aber – wie von der Initiative gefordert – durch den Regierungsrat alleine erfolgen. Aus Gründen der Governance ist es der Finanzkommission wichtig, Prüfer und Geprüfte auseinander zu halten. Deshalb soll die Finanzkontrolle auch separat und nicht zusammen mit dem Regierungsrat zum Ergebnis der generellen Aufgabenüberprüfung berichten.

3.3 Fazit

Die Finanzkommission ist überzeugt, mit ihrer Ausformulierung der GAP-Initiative den Anliegen der Initianten zu entsprechen und gleichzeitig das seiner Natur wegen etwas allgemeine Instrument der generellen Aufgabenüberprüfung präziser zu fassen als vom Regierungsrat vorgeschlagen. Gegenüber der Finanzkommission hat sich das Finanzdepartement bereit erklärt, die geänderte Ausformulierung der GAP-Initiative zu unterstützen.

Die Finanzkommission ist sich bewusst, dass dem Regierungsrat bei der generellen Aufgabenüberprüfung auch mit dem von ihr unterbreiteten Vorschlag ein erheblicher Spielraum bleibt. Sie ist nach eingehender Diskussion aber zum Schluss gekommen, dass eine präzisere Formulierung – etwa das Vorgeben eines konkreten Prüfprogramms – die Gefahr in sich birgt, das sehr offen formulierte Initiativbegehren einzuschränken. Vor allem aber erachtet sie es vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung als richtig, dass die konkrete Form der Umsetzung dem Regierungsrat obliegt. Schliesslich handelt es sich hier um ein zentrales Aufgabenfeld der Exekutive. Auch könnten zu enge Vorgaben dazu führen, dass der Regierungsrat die Überprüfung seiner Tätigkeiten auf die Erfüllung eines bestimmten gesetzlich vorgeschriebenen Kriterienkatalogs beschränkt. Es wird sich eine Praxis entwickeln, die der Grosse Rat kommentieren und damit mittelbar beeinflussen kann.

Zu den finanziellen Auswirkungen der GAP-Initiative können weder der Regierungsrat noch die Finanzkontrolle konkrete Angaben machen. Darauf angesprochen, haben sie der Finanzkommission gegenüber ausgeführt, dass die Umsetzung der Initiative einen Ausbau der personellen Ressourcen mit sich bringen kann. Ein umgehender Stellenausbau sei indes nicht geplant. Die Höhe des Synergiepotenzials und der damit verbundenen möglichen finanziellen Entlastungen beurteilen die Mitglieder der Finanzkommission unterschiedlich. Sie gehen aber mit dem Regierungsrat einig, dass der Aufwand der generellen Aufgabenüberprüfung durch deren Resultat zumindest kompensiert werden dürfte. Die Finanzkommission wird den Umsetzungsprozess entsprechend begleiten.

4. Weiteres Vorgehen

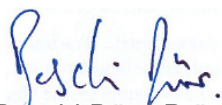
Stimmt der Grosse Rat der vorgeschlagenen Ausformulierung der Initiative zu und ziehen die Initianten im Anschluss daran die Initiative zurück, werden die beiden Gesetzesanpassungen (vgl. Kapitel 3) nochmals publiziert. Sie unterliegen dann dem fakultativen Referendum. Zu einer Volksabstimmung kommt es nur, wenn das Referendum ergriffen wird.

Ziehen die Initianten nach dem Beschluss des Grossen Rats die Initiative nicht zurück, werden die beiden Gesetzesanpassungen den Stimmberechtigten im Sinne von § 21 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum als Ausformulierung der GAP-Initiative mit Empfehlung auf Zustimmung vorgelegt.

5. Antrag an den Grossen Rat

Die Finanzkommission hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 18.11.2010 verabschiedet und beantragt dem Grossen Rat mit 11:0 Stimmen die Annahme des beiliegenden Beschlussentwurfs. Sie hat ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Baschi Dürr, Präsident

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss betreffend Initiative zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt (GAP-Initiative)

Synoptische Darstellung

Grossratsbeschluss

betreffend

Initiative zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt (GAP-Initiative)

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsicht in den Bericht Nr. 09.0296.03 des Regierungsrats zur Initiative zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt (GAP-Initiative) und den Bericht Nr. 09.0296.04 der Finanzkommission folgende Gesetzesänderungen:

I.

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 wird wie folgt geändert:

In § 2 wird folgender neuer Abs. 2 eingefügt:

² Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung. Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

II.

Das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz vom 17. September 2003 wird wie folgt geändert:

In § 15 wird folgender neuer Abs. 1bis eingefügt:

^{1bis} Der Regierungsrat orientiert die Finanzkontrolle über die Planung der periodischen Überprüfung der kantonalen Aufgaben gemäss FHG § 2 Abs. 2. Die Finanzkontrolle prüft deren Ergebnisse und erstattet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht.

III.

Diese Änderungen sind im Sinne von § 21 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) als Ausformulierung der Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt (GAP-Initiative)“ der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Zustimmung vorzulegen.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, sind die Gesetzesänderungen nochmals zu publizieren. Sie unterliegen dann dem fakultativen Referendum.

Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit, jedoch spätestens auf Beginn der nächsten Legislaturperiode.

IV.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Synoptische Darstellung

Die von der Finanzkommission vorgeschlagene Ausformulierung (vgl. Kapitel 3) führt zu folgenden Änderungen in Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG):

Finanzhaushaltsgesetz

bisher	Vorschlag Regierungsrat	Vorschlag Finanzkommission
<p><i>Grundsätze der Haushaltführung</i></p> <p>§ 2. Die Haushaltführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung.</p>	<p><i>unverändert</i></p>	<p><i>unverändert</i></p>
	<p>² Der Regierungsrat überprüft die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über das Ergebnis der Prüfung und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.</p>	<p>² Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung. Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.</p>

Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz

bisher	Vorschlag Regierungsrat	Vorschlag Finanzkommission
<p><i>Besondere Aufträge und Beratung</i></p> <p>§ 15. Parlamentarische Untersuchungskommissionen, die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen. Die Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission sprechen sich bezüglich der Priorität der Aufträge an die Finanzkontrolle ab.</p>	<p><i>unverändert</i></p>	<p><i>unverändert</i></p>
	<p><i>unverändert</i></p>	<p>^{1bis} Der Regierungsrat orientiert die Finanzkontrolle über die Planung der periodischen Überprüfung der kantonalen Aufgaben gemäss FHG § 2 Abs. 2. Die Finanzkontrolle prüft deren Ergebnisse und erstat-</p>

		tet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht.
² Der Regierungsrat, die Departemente, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.	<i>unverändert</i>	<i>unverändert</i>
³ Die Finanzkontrolle kann Aufträge ablehnen, wenn die Abwicklung des ordentlichen Prüfungsprogramms gefährdet wird. Aufträge der Finanzkommission des Grossen Rates, der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates und von parlamentarischen Untersuchungskommissionen können nicht abgelehnt werden.	<i>unverändert</i>	<i>unverändert</i>