

Ratschlag und Entwurf  
zu einem Gesetz betreffend den  
**Kantonalen Finanzhaushalt  
(Finanzhaushaltgesetz)**  
und  
Bericht zu einer Motion  
sowie  
8 Anzügen  
vom 2. Mai 1995 / FD

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt  
zugestellt am 3. Mai 1995



INHALTSVERZEICHNIS	Seite
<b>1. Einleitung und Ausgangslage</b>	<b>6</b>
1.1 Finanzgewalt und Gesetz	6
1.2 Das geltende baselstädtische Finanzrecht	6
1.3 Der Begriff des Finanzhaushaltrechtes	7
1.4 Der Begriff des Finanzhaushaltes	7
1.5 Aufhebung bisherigen Rechts	8
<b>2. Hauptpunkte des Finanzhaushaltgesetzes</b>	<b>10</b>
2.1 Konkretisierungsgrad des Gesetzes	10
2.2 Budgethoheit des Grossen Rates	10
2.3 Grundsätze der Haushaltführung	11
2.4 Grenzen der Staatsverschuldung	12
2.4.1 Verschuldung der öffentlichen Hand	12
2.4.2 Verschuldung des Kantons Basel-Stadt	14
2.4.3 Schranken der Staatsverschuldung	16
2.5 Verknüpfung eines zu hohen Budgetdefizites mit Konsequenzen	18
2.5.1 Grenzen der Steuerbelastung	18
2.5.2 Akzeptanz von Defiziten und Fremdverschuldung	20
2.5.3 Konsequenzen eines Budgetdefizites	23
2.5.4 Beurteilung der Varianten	25
2.5.5 Steuererhöhung als Ausgabenbremse	26
2.5.6 Bildung von Reserven zur Vermeidung von Steuererhöhungen	27
2.6 Verwaltungs- und Finanzvermögen	29
2.7 Regelung des Rechnungswesens	30
2.8 Organisation der Finanzkontrolle	31
2.9 Neue Verwaltungsführungsmodelle	31

<b>3. Zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>34</b>
Geltungsbereich und Grundsätze	34
§ 1 Geltungsbereich	34
§ 2 Grundsätze der Haushaltführung	34
§ 3 Gesetzmässigkeit der Ausgaben	34
§ 4 Haushaltgleichgewicht, Steuerfuss	35
§ 5 Sparsamkeit, Dringlichkeit	41
§ 6 Wirtschaftlichkeit	41
§ 7 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung	42
Grundsätze und Aufbau des Rechnungswesens	42
§ 8 Grundsätze	42
§ 9 Bestandesrechnung	43
§ 10 Aktiven	43
§ 11 Passiven	45
§ 12 Bewertungsgrundsätze	46
§ 13 Unselbständige Zweckvermögen	47
§ 14 Erfolgsrechnung	48
§ 15 Investitionen	50
§ 16 Abschreibungen	51
§ 17 Interne Verrechnungen	52
§ 18 Kostenrechnung	53
§ 19 Finanzplan, Budget und Rechnung	54
§ 20 Budget	55
§ 21 Staatsrechnung	58
Ausgaben- und Vollzugskompetenzen im Verwaltungsvermögen	59
Ausgabenkompetenzen	59
Grosser Rat	59
§ 22 Grundsatz	59
§ 23 Ausgabenreferendum	60
§ 24 Nachtragskredit	62

Regierungsrat	63
§ 25 Ordentliche Kompetenzen	63
§ 26 Dringliche Ausgaben	64
§ 27 Uebertragung von Ausgabenbefugnissen	65
§ 28 Ausnahmen	66
§ 29 Orientierung der Finanzkommission	66
§ 30 Kreditüberschreitung	66
 Vollzugskompetenzen	 68
Grosser Rat	68
§ 31 Ausgabenbericht	68
§ 32 Kreditübertragungen	69
 Regierungsrat	 71
§ 33 Grundsatz	71
§ 34 Uebertragung von Vollzugskompetenzen	72
 Besondere Kompetenzen	 72
§ 35 Widmung, Entwidmung, Wertbemessung, Gantkäufe	72
§ 36 Dotationskapitalien, Erwerb, Beteiligungen	74
§ 37 Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen	75
§ 38 Prozessführung	76
 Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens	 76
§ 39 Gundsatz und Geltungsbereich	76
§ 40 Finanzanlagen	77
§ 41 Frei verfügbare Finanzmittel	77
§ 42 Kompetenzen	77
§ 43 Delegation von Anlagekompetenzen	77
§ 44 Verwaltung der Liegenschaften	78
§ 45 Verwaltung der Übrigen Werte	78
§ 46 Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung	79
§ 47 Informationspflicht	79

Finanzkontrolle	79
§ 48 Stellung	79
§ 49 Grundsätze	80
§ 50 Kontrollbereich	81
§ 51 Aufgaben	81
§ 52 Informationspflicht	82
§ 53 Berichterstattung	83
 Besondere Bestimmungen	 84
§ 54 Interessenkollisionen	84
§ 55 Anleihen	86
§ 56 Vorprüfungen von Erlassen mit finanziellen Auswirkungen	85
§ 57 Ausführungsbestimmungen	86
 Aufhebung bisherigen Rechts, Uebergangsbestimmung	 87
§ 58 Aufhebung bestehender Gesetze	87
§ 59 Änderung bestehender Gesetze	87
§ 60 Uebergangsbestimmung	87
 <b>4. Parlamentarische Vorstösse</b>	 88
4.1 Anzug Heinz Kreis und Konsorten betr. Versuch mit Basis-Null-Budgetierung	88
4.2 Anzug Dr. Christoph Stutz und Konsorten betr. Verzinsung des Anlagekapitals für Verwaltungszweige, deren Dienstleistungen von jedermann wohnsitzunabhängig gegen Entgelt beansprucht werden können	89
4.3 Anzug Dr. Christoph Stutz und Konsorten betr. Globalbudgetierung	90
4.4 Anzug E. Aeschlimann und Konsorten betr. Einführung eines neuen Finanzhaushaltsrechts-Gesetzes	91
4.5 Anzug Dr. Willi Gerster und Konsorten betr. Schaffung einer Baurevisionsstelle bei der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt	91

4.6	Anzug F. Stebler und Konsorten betr. Erlass eines Finanzhaushaltgesetzes für den Kanton Basel	92
4.7	Anzug R. Stark und Konsorten betr. Schaffung einer Konjunkturreserve	93
4.8	Anzug Dr. E. Gallacchi und Konsorten betr. rascher Erlass eines umfassenden Finanzhaushaltsgesetzes	94
4.9	Motion Dr. R. Geeser und Konsorten betr. Einführung der Vollkostenrechnung in der Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt	97
<b>5.</b>	<b>Anträge an den Grossen Rat</b>	<b>98</b>
1.	Eintreten und Zustimmung zum beiliegenden Entwurf zu einem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt	98
2.	Erledigterklärung und Abschreibung der Anzüge	98
3.	Erledigterklärung und Abschreibung der Motion	98

Anhang 1: Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt  
(Finanzhaushaltgesetz)

Anhang 2: Synoptische Darstellung

## 1. Einleitung und Ausgangslage

### 1.1 Finanzgewalt und Gesetz

Die Finanzpolitik bildet im heutigen Staat das entscheidende Mittel des gesamten staatlichen Handelns. Dem Bereich des öffentlichen Finanzhaushaltes kommt eine Schlüsselfunktion für die gesamte Verfassungsordnung zu. Er ist das Spiegelbild der Staatsform, der Verfassung und der darin verankerten politischen Grundentscheidungen sowie der Staatsaufgaben überhaupt.

Die Finanzgewalt präsentiert sich äusserst heterogen. Sie ist keine einheitliche und keine organisatorisch selbständige Gewalt. Die Finanzgewalt betrifft im Gegensatz zu andern Sachgebieten keinen eigentlichen materiellen Gegenstand der Staatstätigkeit, sie hat Querschnittscharakter und durchdringt alle Bereiche des staatlichen Lebens, sie entfaltet eine eigene Wirksamkeit. Sie tritt in Konkurrenz zur allgemeinen Hoheitsgewalt. Beide gehören zum staatlichen Machtpotential. Die Finanzgewalt ist rechtlich schwer zu fassen. Erst in neuerer Zeit, nämlich mit dem Bundesgesetz vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt und dem von den kantonalen Finanzdirektoren anfangs der achtziger Jahre entworfenen Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone, ist in der Schweiz die Diskussion über eine Regelung des staatlichen Finanzbereiches in Gang gekommen.

Die schweizerischen Kantone sind nicht autark. Sie sind als Gliedstaaten in den Bundesstaat eingebunden. Dies wirkt sich auf die Finanzgewalt aus. Die in der Bundesverfassung und in eidgenössischen Gesetzen enthaltene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen stellt Abhängigkeiten her und überträgt den Kantonen Vollzugslasten, welche die Kantonsfinanzen nachhaltig belasten. In diesem Bereich wird die kantonale Finanzgewalt von aussen her eingeschränkt. Eine Beeinflussung ist zum Teil nicht möglich.

### 1.2 Das geltende baselstädtische Finanzrecht

Im Kanton Basel-Stadt ist früher als in den meisten Kantonen erkannt worden, dass auf dem Gebiet des Finanzrechtes ein Regelungsbedarf besteht. Mit Ratsschlag Nr. 7158 vom 15. Mai 1975 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die finanziellen Bestimmungen der Kantonsverfassung von 1889 und des Organisationsgesetzes des Regierungsrates von 1908 rudimentär geblieben, auch

teilweise unklar sind und einer grundsätzlichen Neufassung bedürfen. Er beantragte dem Grossen Rat Änderung und Ergänzung der §§ 29, 39 und 48 der Kantonsverfassung sowie den Erlass von gesetzlichen Vorschriften über die Kompetenzen betreffend Ausgabenbewilligung und -vollzug. Die geltenden Gesetze betreffend das Ausgabenreferendum, die Ausgaben- und Vollzugskompetenzen sowie die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens sind am 29. Juni 1978 erlassen worden. Nicht neu geregelt worden sind damals die Bereiche, welche die Aufstellung von Budget und Rechnung sowie die Kontrolle des Finanzhaushaltes betreffen.

Das geltende Finanzkompetenzrecht des Kantons Basel-Stadt darf immer noch als modern bezeichnet werden. Die Kantonsverfassung ist von Kompetenzbeiträgen entlastet, auf Definitionen wurde weitgehend verzichtet. Es bestand beim Erlass des Finanzrechtes die Ansicht, dass es Sache der Praxis sein müsse, in Anlehnung an Lehre und Rechtsprechung die nötigen Abgrenzungen vorzunehmen. Dies hat sich in den vergangenen Jahren bestens bewährt, so dass sich aus dieser Sicht eine umfassende Neukodifizierung des Finanzkompetenzrechtes nicht aufdrängt.

### 1.3 Der Begriff des Finanzhaushaltrechtes

Während früher unter dem Begriff Finanzhaushaltrecht vor allem die Grundsätze der Haushaltführung und das Verfahrensrecht verstanden wurden, gilt heute ein umfassenderer Begriff. Heute versteht man darunter die Gesamtheit der Rechtsnormen, welche in irgendeiner Weise im Zusammenhang mit den Finanzen des Staates und somit auch mit den Zielsetzungen und der Sachplanung des Staates (in erster Linie konkretisiert durch die Exekutive) stehen. Die Finanzgewalt ist Ausdruck der Staatsmacht, und deshalb bedarf sie einer eingehenden und übergreifenden gesetzlichen Regelung, d.h. sie hat sich instrumental der Gesetzgebung zu bedienen, um - aus finanzieller Sicht - koordinierend und staatserhaltend zu wirken.

### 1.4 Der Begriff des Finanzhaushaltes

Der Ruf nach einer umfassenden Kodifizierung des staatlichen Finanzbereiches ist berechtigt und verständlich. Es ist aber vor Illusionen zu warnen. Ein Finanzhaushaltsgesetz kann unterstützend wirken im Bestreben nach einem florierenden Staatswesen, seine Wirkung bleibt jedoch eine beschränkte. Es stellt zwar

Grundsätze auf, bietet Hilfen an bei der Planung, Durchsetzung, verfahrensmässig und im Zusammenhang mit der Kontrolle. Die Antinomie zwischen Sachfragen und Finanzwesen bleibt aber bestehen, das Spannungsverhältnis zwischen Finanzkompetenzen und staatlicher Funktionenordnung wird dadurch nicht entschärft. Ein Finanzaushaltsgesetz bietet keine Gewähr für die Durchsetzung und Durchsetzbarkeit der Anpassung des Finanzgebarens an wirtschaftlich vernünftige Vorgaben. Es bleibt bei Zielnormen, deren Legitimität vor allem darin liegt, die Wirksamkeit der Regelung zu fördern. Ein Finanzaushaltsgesetz ist jedoch keineswegs das Instrument, welches ein finanziell gesundes Staatswesen zu garantieren vermag. Materiell wird das Finanzgebar-en eines Gemeinwesens durch die Sachpolitik bestimmt.

Mit Ratschlag Nr. 7158 vom 15. Mai 1975 hat der Regierungsrat den Erlass eines zusammenfassenden Finanzaushaltsgesetzes ins Auge gefasst, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass ein solches Gesetz Erfahrungen voraussetzt. Diese sind heute vorhanden, ein Gesetz kann sich auf langjährige Praxis und Realitäten abstützen. In erster Linie ist es aber die beschlossene Neuordnung des Rechnungswesens, welche es nötig macht, das gesamte Finanzrecht auf eine neue Basis zu stellen.

### 1.5 Aufhebung bisherigen Rechts

Der vorliegende Entwurf zu einem Finanzaushaltsgesetz (FHG) enthält in erster Linie Normen, welche die Grundsätze der Haushaltführung festlegen, die jeweiligen Entscheidungsträger bezeichnen und das Verfahren von der Planung bis zum Vollzug und zur Kontrolle festhalten. Integriert und damit ersetzt werden die Bestimmungen folgender Erlasse, die diesem Ratschlag im Anhang beigelegt sind.

- Gesetz betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 9. April 1908, die den Finanzaushalt betreffenden §§ 4-4f vom 13. Mai 1954
- Gesetz betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zum Kauf von Liegenschaften mit nachfolgender Weiterveräußerung vom 8. April 1976
- Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum vom 29. Juni 1978

- Gesetz betreffend Ausgaben- und Vollzugskompetenzen vom 29. Juni 1978 (Kompetenzgesetz)
- Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens vom 29. Juni 1978
- Verordnung über die Finanzkontrolle Basel-Stadt vom 29. April 1969

Keine Änderung erfährt mit dem Erlass des FHG die Kantonsverfassung. Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt ist eine offene. Sie enthält zwar einen Aufgabenkatalog, dieser ist aber nicht abschliessend. Demgegenüber kennen andere, vor allem neuere Kantonsverfassungen, den sogenannten Verfassungsvorbehalt. So schreibt z.B. die aargauische Kantonsverfassung in Art. 26 Abs 1 vor, dass für die gesetzliche Regelung aller Staatsaufgaben, welche dem Kanton nicht durch Bundesrecht auferlegt sind, eine verfassungsmässige Regelung gegeben sein muss. (Aehnlich § 90 KV BL). Da die Uebernahme neuer Aufgaben immer mit finanziellen Folgen verbunden ist, kann es aus finanzrechtlicher und wirtschaftlicher Sicht Sinn machen, die Ausweitung des staatlichen Betätigungsfeldes dem Volk vorzubehalten. Allerdings darf der Verfassungsvorbehalt nicht überbewertet werden. Auch Kantone, welche die Aufgaben in der Verfassung abschliessend aufzählen, bleiben nicht von Finanzsorgen und Defiziten verschont. Zum einen, weil die Aufgabenkataloge grosszügig formuliert sind, zum andern, weil die mit einer Aufgabe verbundenen Kosten oft erst bei der Konkretisierung auf Gesetzesstufe oder gar noch später zu Tage treten. Die Diskussion über die Ausgestaltung der staatlichen Aufgaben in der Verfassung hat nicht beim Erlass eines Finanzaushaltsgesetzes zu erfolgen. Sie muss im Rahmen einer Totalrevision der Kantonsverfassung geführt werden.

Auch nicht einbezogen in das Finanzaushaltsgesetz wird das Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984. Dieser Bereich soll selbständig geregelt bleiben. Für die Ausrichtung von Subventionen gelten aber gleichfalls die allgemeinen Regeln des Finanzrechtes, insbesondere der Kompetenzordnung.

Ebenso nicht geändert werden die §§ 20 (Budget), 21 (Staatsrechnung) und 37 (Budgetpostulat) des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988. Hierbei handelt es sich um Verfahrensvorschriften, welche systematisch im Organisationsstatut des Grossen Rates besser plaziert sind als in

einem Finanzhaushaltgesetz. Insgesamt werden 5 Gesetze und eine Verordnung aufgehoben und durch das neue FHG ersetzt.

## **2. Hauptpunkte des Finanzhaushaltgesetzes**

### **2.1 Konkretisierungsgrad des Gesetzes**

Grundsätzlich stellt sich bei der Gesetzgebung die Frage nach der erforderlichen und sinnvollen Regelungsdichte: Ist ein Rahmengesetz genügend oder bedarf es einer Legiferierung in Einzelheiten? Wie bereits erwähnt, wurde beim Erlass des in Kraft stehenden Finanzkompetenzrechtes eine grosszügige und offene Ausgestaltung bevorzugt, welche für Auslegung und Interpretation viel Platz liess und lässt. Im Laufe der Jahre sind denn auch zahlreiche unechte Lücken durch die Praxis geschlossen worden. Diese hat sich in vielen Punkten derart gefestigt, dass sich eine Aufnahme ins Gesetz nunmehr rechtfertigt. Deshalb beantragt der Regierungsrat, das Finanzhaushaltgesetz konkreter auszustalten, als es die bisherigen Bestimmungen waren - ohne dabei die Flexibilität in Einzelfällen unnötig einzuschränken.

### **2.2 Budgethoheit des Grossen Rates**

Kern der baselstädtischen Finanzordnung ist und soll es auch bleiben, dass die Budgethoheit beim Grossen Rat liegt. Er hat nach § 40 der Kantonsverfassung den vom Regierungsrat alljährlich vorzulegenden Voranschlag zu genehmigen. Nur was durch Verfassung oder durch verfassungsmässige Delegation an den Gesetzgeber einem andern Staatsorgan übertragen ist, kann vom Grossen Rat nicht abschliessend bewilligt werden. Dies sind einerseits Anlagen im Finanzvermögen (Zuständigkeit des Regierungsrates), anderseits neue Ausgaben zu Lasten des Verwaltungsvermögens, welche eine gewisse Höhe übersteigen (Fr. 1 Mio.) und dem Referendum unterliegen. Auch wenn die Budgethoheit im Bereich des Verwaltungsvermögens beim Grossen Rat liegt, ist die Finanzhoheit eine geteilte: Verwaltung, Regierungsrat, Parlament und letztlich auch das Volk sind Hoheitsträger und damit auf die Grundsätze einer wirtschaftlich gesunden Haushaltführung zu verpflichten.

Die Bedeutung des Budgets wird zuweilen überschätzt. Wohl bewilligt der Grossen Rat mit der Genehmigung des Budgets rechtlich einen Teil der darin enthaltenen Ausgaben. Die überwiegend grosse Mehrzahl stellen aber die rechtlich

und faktisch gebundenen Ausgaben dar (ca. 90%). Deren rechtliche Grundlage besteht in einem früher erlassenen Gesetz oder Grossratsbeschluss; die Einstellung in das Budget ist lediglich der Vollzug des damaligen Beschlusses. Es ist diesem untergeordnet. Folgerichtig ist das Budget auch nicht referendumsfähig. Der Souverän kann nicht über Ausgaben befinden, deren Grundlage er direkt oder indirekt bereits einmal beschlossen hat.

## 2.3 Grundsätze der Haushaltführung

Geordnete Staatsfinanzen und damit verbunden die Verhinderung einer übermässigen Staatsverschuldung muss ein vorrangiges Ziel eines Staatswesens sein. Die Funktionsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und die Vertrauenswürdigkeit eines Gemeinwesens hängen davon nachhaltig ab. Es drängt sich deshalb auf, rechtlich die Grundsätze festzuschreiben, welche allen staatlichen Organen eine Bindung zur Erreichung dieses Ziels auferlegen. An den Anfang des Gesetzes sollen die für die Führung des Haushaltes massgeblichen Grundsätze gestellt werden, als Leitlinien für das gesamte Finanzgebaren des Kantons. Es sind dies die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie der Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung. Diese allgemein anerkannten Forderungen sind an sich nicht neu, aber bis anhin fehlt eine ausführliche gesetzliche Verankerung. Durch diese sollen sie einen anderen, verbindlicheren Stellenwert für Parlament, Regierung und Verwaltung erhalten. In geraffter Form macht §4 des Orgnisationsgesetzes vom 22. April 1976 eine Aussage. Er bestimmt, dass der Regierungsrat für eine rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der öffentlichen Dienste sorgt. Neu wird festgelegt, wie der Haushalt zu führen ist und nach welchen Gesichtspunkten finanzpolitisch zu entscheiden ist, nach welchen Kriterien sich die Entscheide zu richten haben und an welchen sie gemessen werden. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Grundsätze der Haushaltführung in ihrer Verbindlichkeit unterschiedlichen Charakter haben. Während dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bindende Wirkung zukommt, handelt es sich bei den Forderungen nach Sparsamkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit um normativ unbestimmte Richtsätze, beim Postulat des Haushaltgleichgewichts am ehesten um ein leitendes Prinzip der Finanzpolitik im allgemeinen. Dementsprechend unterschiedlich fallen auch die Sanktionen dieser zum Teil Verfahrens-, aber auch Ziel- und Gestaltungsnormen aus. Überdies kommt den einzelnen Grundsätzen nicht in allen Teilen des Entscheidungsprozesses die gleiche Bedeutung zu. Diese kann stark variieren, je

nachdem ob die verwaltungsinterne Vorbereitungsphase, die politische Beschlussfassung oder der Vollzug zu beurteilen sind. Entsprechend ist auch die Überwachung der Einhaltung der Grundsätze, sie geht von der verwaltungsrechtlichen Kontrolle bis hin zur politischen Einstufung und allenfalls Sanktion. Im übrigen darf nicht ausser acht gelassen werden, dass bei der Umsetzung der Mehrzahl der Grundsätze in der Anwendung ein grosser Ermessens- und Interpretationsspielraum besteht, dass Konkretisierung unumgänglich ist und dass die Behörden dabei relativ frei sind. Aber die Aufnahme ins Gesetz gibt immerhin der Forderung Gewicht, dass sich alle nach den Grundsätzen zu richten haben.

## 2.4 Grenzen der Staatsverschuldung

Die Diskussion um die Grenzen der Staatsverschuldung hat Tradition. Vorweg genommen sei, dass bis heute die Bestimmung solcher Grenzen umstritten ist. Einigkeit besteht lediglich darin, dass absolute Grenzen nicht definierbar sind. Selbst der Versuch, Grenzen der Staatsverschuldung mit Hilfe ökonomischer Kennziffern zu formulieren, hat zu keinen schlüssigen Resultaten geführt.

### 2.4.1 Verschuldung der öffentlichen Hand

Die Tatsache, dass die Schulden der Öffentlichen Hand mittlerweile auch in der Schweiz zu hoch sind und dass insbesondere die Neuverschuldung in den 90er Jahren gigantisch angestiegen ist, ist allgemein anerkannt. Das Phänomen wird zwar von Regierungen und Parlamenten durchaus auch mit mehr oder weniger Entschlossenheit bekämpft. Der Erfolg ist jedoch nur teilweise eingetreten. Als Beispiele hiefür dienen sowohl der Bund als auch der Kanton Basel-Stadt. Die politischen Behörden und die Verwaltung identifizieren sich häufig derart mit den von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben oder fühlen sich ihnen wegen ihrer politischen Haltung zu stark verbunden, dass sie die entsprechenden Leistungen gar nicht mehr unabhängig in Frage stellen und dann eben auch nicht mehr mit der letzten und harten Konsequenz darauf verzichten könnten.

Durch die defizitären Rechnungsabschlüsse von Bund und Kantonen seit Anfangs der 90er Jahre wird in der Schweiz in der letzten Zeit vermehrt die Frage nach möglichen rechtlichen Schranken der oder gegen die Staatsverschuldung diskutiert. In der Bundesverfassung (Art. 42 bis), im Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt wie auch in den meisten kantonalen Fi-

nanzhaushalter lassen finden sich Vorschriften, welche in die Richtung zielen, die Staatsverschuldung materiell zu beschränken bzw. abzutragen. Die entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verlangen zwar "auf die Dauer", "mittelfristig" oder "in der Regel" einen ausgeglichenen Finanzhaushalt. Aber die Sanktionen, welche bei Nichteinhaltung dieser Forderungen greifen, sind rudimentär ausgebildet. Meist bleiben diese Normen reine Orientierungshilfen und Zielvorstellungen ohne konkrete Normadressaten (in Basel-Stadt bereits in "Basel 75" vom Regierungsrat postuliert). So ist insbesondere auch Art. 42 bis BV-toter Buchstabe geblieben, welcher den Bund verpflichtet, den Fehlbetrag der Bilanz unter Berücksichtigung der Lage der Wirtschaft abzutragen.

Es ist zulässig, die These aufzustellen, dass die Staatsverschuldung zu einer zeitlichen Lastenverschiebung in die Zukunft führt. Mit der Verschuldung werden künftige Generationen belastet, sei es durch die jährlich anfallenden Finanzausgaben oder sei es, dass sich der Staat in Zukunft Einnahmen besorgen muss, um die Schulden zurückzahlen zu können. Wie hoch aber die Grenzen der Staatsverschuldung liegen, darüber gibt die Finanzwissenschaft letztendlich nicht schlüssig Auskunft. Seit einigen Jahren geht die Finanzwissenschaft davon aus, dass das Verhältnis der staatlichen Schulden zum Sozialprodukt nicht weiter wachsen darf. Das heisst, dass die relative Zunahme der Schulden eines Gemeinwesens zwischen zwei zu definierenden Betrachtungszeitpunkten nicht grösser sein darf als das Wachstum des Sozialproduktes in dem dazwischenliegenden Zeitraum. Die Veränderung der Schulden eines Gemeinwesens zwischen zwei Betrachtungspunkten kann auch definiert werden als der Saldo der in diesem Zeitpunkt erzielten Einnahmen- resp. Ausgabenüberschüsse inklusive die aktuellen Ausgaben für die Verzinsung der Staatsschulden. Nach arithmetischer Umformung der obigen Ungleichung ergibt sich die folgende Aussage:

Das Wachstum des Sozialproduktes im Betrachtungszeitraum muss mindestens gleich gross sein wie der für die Schuldenfinanzierung relevante Zinssatz abzüglich die Primärüberschussquote. Die Primärüberschussquote gibt die durch den Einnahmen- resp. Ausgabenüberschuss der aktuellen Periode ausgelöste Schuldenverminderung resp. -erhöhung in Prozent an.

Ueber die maximale Höhe der Staatsverschuldung wird damit noch nichts ausgesagt. Gemäss den Maastrichter Verträgen liegt die Grenze der Verschul-

dung bei 60% des Bruttoinlandproduktes. Das maximal zulässige Defizit eines Staatshaushaltes beträgt 3% des Bruttoinlandproduktes. In Basel-Stadt sind diese Obergrenzen zwar nicht erreicht; um aber eine gültige Aussage machen zu können, müssten die Werte von Bund, Kanton und Gemeinden zusammengezählt werden.

Ob das Limit für eine Neuverschuldung im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt oder zu den Neuinvestitionen gemessen werden soll, braucht hier nicht entschieden zu werden. Anzeichen, dass in Basel die vertretbaren Grenzen der Staatsverschuldung in Griffweite kommen, ist jedenfalls das überproportionale Wachstum der Zinsausgaben im Vergleich zu den Gesamtausgaben. In diesem Fall müssen entweder andere Ausgabenbereiche gekürzt, neue Einnahmen erschlossen oder die Staatsschulden weiter erhöht werden. Der finanzielle Spielraum wird immer enger. Es ist ein Teufelskreis.

#### 2.4.2 Verschuldung des Kantons Basel-Stadt

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass im Kanton Basel-Stadt im sub Ziff. 2.4.1 ausgeführten Sinne die Grenzen der Staatsverschuldung erreicht sind. In der Bilanz per 31. Dezember 1993 sind Passiven von insgesamt 4,91 Milliarden enthalten. Dazu kommt die Garantieverpflichtung PK in der Höhe von 2,6 Milliarden. Die wirklichen Passiven, die Schulden (Passiven ohne Berücksichtigung von Rückstellungen und Passagegeschäften) betragen 4,46 Milliarden. Die Schulden sind seit 1980 beinahe um 85 % gestiegen, sie machten damals 2,42 Milliarden aus. Eindrücklich und beängstigend ist der Vergleich der Passiven seit 1990:

<b>Passiven lt. Bilanz</b>	<b>wirkliche Passiven (ohne Rückstellungen + Passage- geschäfte) = Schulden</b>
----------------------------	---

**in Mio. Franken**

<b>1990</b>	3069	2631
<b>1991</b>	3907	3450
<b>1992</b>	4626	4220
<b>1993</b>	4910	4461

Für 1994 wird mit einer Verschuldung von Fr. 4,5 Mrd., für 1995 von Fr. 4,8 Mrd. gerechnet.

Eine noch grössere Aussagekraft kommt der Entwicklung der Finanzausgaben zu, welche die Staatsrechnung jährlich belasten und den Handlungsspielraum wesentlich beeinflussen. Insbesondere das Verhältnis der Finanzausgaben zu den gesamten Staatseinnahmen gibt interessanten Aufschluss:

	<b>Gesamteinnahmen</b> <b>(in Mio Franken)</b>	<b>Finanzausgaben</b>	<b>%</b>
<b>1990</b>	2657	142,5	5,36
<b>1991</b>	2796	155,8	5,57
<b>1992</b>	2970	241,3	8,11
<b>1993</b>	3342	253,1	7,57
<b>1994</b>	3350	204,9	6,12

Im Budget 1995 wird mit Gesamteinnahmen von Fr. 3,423 Mrd. und Finanzausgaben von Fr. 292,3 Mio. (8,52 %), gerechnet. Während früher der Anteil der Finanzausgaben an den Gesamteinnahmen um 5,5% ausmachte, liegt er in neuester Zeit deutlich darüber.

Ein Teil der finanziellen Schwierigkeiten des Kantons Basel-Stadt röhrt von der Tatsache, dass unser Kanton teure Zentrumsleistungen erbringt, diese zum Teil zu mehr als 50 % von ausserkantonalen, hier nicht steuerpflichtigen Personen genutzt werden, jedoch zum grössten Teil selbst finanziert werden müssen. Dieser Zustand muss ändern. Schritte in diese Richtung werden auch getan (Universität; Gassenzimmer). Es wäre jedoch eine Illusion anzunehmen, es käme innert mittlerer Frist eine adäquate Finanzierung zustande, welche dann auch den Kantonshaushalt wieder ins Gleichgewicht bringen würde. Die Aufwendungen für Zentrumsleistungen sind zum Teil von unbeeinflussbaren Faktoren abhängig (Vollzugslasten).

Grundsätzlich optimistisch stimmen immerhin die Bestrebungen im Rahmen der Reform des interkantonalen Finanzausgleichs, welche als einen zu berücksichtigenden Faktor den regionalen Finanzausgleich bzw. die Erbringung von Aufgaben, unabhängig von der Finanzkraft des Erbringens, einschliessen soll. Der

Regierungsrat wird sich für diese Reform vehement einsetzen. Allerdings ist nach realistischer Einschätzung nicht damit zu rechnen, dass eine Neuregelung des Finanzausgleichs kurzfristig in Kraft treten wird.

#### 2.4.3 Schranken der Staatsverschuldung

Die Verantwortung für staatliche Schulden wird anonymisiert. Sie drückt zwar den Staat, aber keine physische Personen. Dies lässt sich deutlich daran messen, dass bei den eigentlichen Ausgabenentscheiden die demokratischen Entscheidungsträger oftmals finanziell unverantwortbar, d.h. ohne Berücksichtigung der eigentlichen finanziellen Möglichkeiten, handeln. Das dauernde Leben auf Pump kann sich im Grunde nur ein Staat leisten; allerdings auch nur, solange er auf dem Kapitalmarkt solvent bleibt.

Der bedenklichen Entwicklung der Staatsverschuldung muss begegnet werden. Es müssen rechtliche Schranken gesetzt werden, welche eine sanktionslose Neuverschuldung zu verhindern versuchen. Dafür stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Einerseits bieten sich verfahrensrechtliche Beschränkungen von Staatsausgaben und der Staatsverschuldung an. In diesem Bereich findet sich zur Zeit im baselstädtischen Recht nur eine einzige Eingrenzung. Nach § 39 lit. d KV steht nämlich dem Grossen Rat die Befugnis zu, über die Aufnahme von Anleihen zu beschliessen. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass diese Kompetenzzuweisung kein Erschwernis darstellt, naturgemäß auch gar nicht darstellen kann, da die so zu beschliessende Neuverschuldung lediglich als eine Art Vollzugshandlung zu verstehen ist, mit der bereits ~~bereits~~ bewilligte oder vorgesehene - allenfalls noch zu beschliessende - Ausgaben finanziert werden müssen.

Daneben ist denkbar, ausgabenwirksame Beschlüsse und Kreditbewilligungen durch eine bremsend wirkende Rechtsnorm zu erschweren. Dies z.B. dadurch, dass Ausgaben über eine gewisse Höhe im Parlament mit einem qualifizierten Mehr beschlossen werden müssen, oder dass dasselbe gilt, wenn die vom Grossen Rat zu beschliessenden Ausgaben die Anträge des Regierungsrates übersteigen. Diese Selbstbeschränkung des Parlamentes ist (ausser im Kanton Waadt) noch nirgends verwirklicht, und solche Lösungen erweisen sich auch für sich allein insofern nicht als griffig genug, als damit nur das Parlament, nicht hingegen die Regierung in die Pflicht genommen wird. Ausländische Staatswesen begegnen diesem Mangel mit einer institutionellen Stärkung des Fi-

nanzministers innerhalb der Regierung, eine Idee, welche dem schweizerischen Staatsverständnis eher fremd und bislang auch in der Wissenschaft nur theoretisch abgehandelt worden ist. So kommt zum Beispiel dem Bundesminister für Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland bei Beschlüssen von finanzieller Bedeutung innerhalb der Regierung ein Widerspruchsrecht zu. Schliesslich könnte dem Regierungsrat ein Vetorecht gegenüber ausgabenwirksamen Gesetzen zustehen (wie in den USA dem Präsidenten). Diese Möglichkeit würde aber mit unserem Staatsverständnis und unserer Verfassung (Referendumsdemokratie, Budgethoheit der Legislative) kaum in Einklang stehen.

Neben den verfahrensrechtlichen sind auch die materiellrechtlichen Schranken in die Überlegungen miteinzubeziehen:

- Als Möglichkeit sei beispielhaft die Begrenzung der Neuverschuldung auf die auf die im gleichen Zeitraum veranschlagten Ausgaben für Investitionen erwähnt, was mit andern Worten heisst, dass jedenfalls die laufenden Ausgaben nicht fremdfinanziert werden dürfen. Eine solche Bestimmung wäre aber zu wenig weitgehend, da staatliche Investitionen zwar meist volkswirtschaftlichen Nutzen bringen, jedoch, anders als private, zum grossen Teil keine bezifferbaren Erträge zu Gunsten des Investors abwerfen und auch nicht frei veräussert werden können. Zudem sind Investitionen in der Regel mit neuen laufenden Kosten verbunden, welche in der Zukunft Mehrbelastungen bringen.
- Als weitere Schranke könnte Gesetz werden, dass der Ausgabenüberschuss eines Rechnungsjahres auf den Voranschlag des nächsten Jahres vorzutragen ist. Eine solche Bestimmung kennt der Kanton St. Gallen seit dem Jahre 1929. Damit werden den Verantwortlichen die begangenen Sünden der Vergangenheit für die Zukunft wieder ins Bewusstsein gebracht. Hingegen wird ein Defizit mit dieser Bestimmung allein auch nicht sanktioniert. (Zur Ausgestaltung der differenzierteren St. Galler-Lösung im einzelnen s. hinten Ziff. 4).
- In der ökonomischen Literatur findet sich der Vorschlag, wonach bei sich ankündigendem Defizit Gesetzesvorlagen, die Ausgabenerhöhungen mit sich bringen, nur beschlossen werden können, wenn im gleichen Gesetz diese Ausgaben deckende Einnahmensteigerungen, vor allem Steuererhöhungen, vorgesehen werden. Abgesehen von der Kompliziertheit einer solchen Regelung spricht der Grundsatz des Verbotes der Zweck-bindung von all-

gemeinen Staatsmitteln dagegen. Die Übersichtlichkeit wäre bald verloren und das Vorgehen der Steuererhöhung für bestimmte Ausgaben zu partiell. Steuern sind allgemeine Staatsmittel und nicht konkret für einzelne, speziell umschriebene Staatsaufgaben bestimmt.

- Eine weitere Idee besteht darin, den Regierungsrat bei sich abzeichnenden Defiziten zu verpflichten, alle Staatsausgaben linear zu kürzen, um das Defizit zu beseitigen. Dieser Vorschlag verkennt die schweizerische Rechtsordnung, die Bedeutung des Budgets für Ausgaben und, dass diese Ausgaben größtenteils gebunden sind und nicht ohne Änderung der gesetzlichen Grundlagen reduziert werden können.

## 2.5 Verknüpfung eines zu hohen Budgetdefizites mit Konsequenzen

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass einer unkontrollierten Neuverschuldung des Staatshaushaltes nur dann begegnet werden kann, wenn mit einer einschränkenden Rechtsnorm bei einem (zu) hohen Budgetdefizit auch eine Rechtsfolge verbunden wird. Er schlägt eine jeweils für das Budgetjahr geltende lineare Steuererhöhung bis maximal 10% vor für den Fall, dass das budgetierte Defizit 2 % der Gesamteinnahmen übersteigt. Zu den Modalitäten einer solchen (immer heiklen) Steuererhöhung gilt es, verschiedene Betrachtungen anzustellen:

### 2.5.1 Grenzen der Steuerbelastung

Wie muss der verpönte "Hang" der Politiker, ihren Haushalt ~~über~~ höhere Steuern zu verbessern, beurteilt werden? Kann man Steuern beliebig den unabhängig vom vorhandenen Einnahmenvolumen beschlossenen Ausgaben anpassen?

Steuern sind nichts anderes als Beiträge, die für die Vorzüge der Mitgliedschaft in einer organisierten Gesellschaft entrichtet werden. Diese Aussage ist wohl nicht bestritten. Sie sagt aber nichts über das Mass der Steuern aus. Die Steuern sind die mit Abstand grösste Einnahmenquelle des Staates. In der Schweiz erreichten sie 1992 knapp Fr. 70 Mrd. oder fast 20 % des Sozialproduktes und über 3/4 der Einnahmen der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden). In Basel sind es "nur" rund 60 % der gesamten Einnahmen.

Wo liegt die Grenze der Steuerbelastung, deren Überschreiten zu unerwünschten Konsequenzen führt? Diese Grenzen lassen sich - neben den von Lehre und

Rechtsprechung aufgestellten rechtlichen - in fiskalische, ökonomische und psychologisch/politische unterteilen:

- Die fiskalische Grenze ist dann erreicht, wenn eine Steuersatzerhöhung nicht einen höheren Steuerertrag abwirkt, weil die Steuerpflichtigen mit ihren potentiell steuerpflichtigen Aktivitäten in unbesteuerte ausweichen: Man macht die Dinge selbst, anstatt sie Fachleuten zu überlassen oder flüchtet in die Schattenwirtschaft. Die Steuerhinterziehung "lohnt" sich immer mehr. Auch eine Steuerflucht durch physischen Wegzug der Steuerpflichtigen ist ein praktikabler Ausweg. Umgekehrt bedeutet dies, dass Steuersatz-senkungen insgesamt durchaus zu steigenden Steuereinnahmen führen können.
- Ein Überschreiten der ökonomischen Grenze kann dazu führen, dass gewisse wirtschaftspolitische Ziele gefährdet werden. Eine zu hohe Besteuerung des Arbeitseinkommens kann zu einer Abnahme der Bereitschaft zum Arbeiten, Sparen und Investieren führen. Die Folge ist eine Leistungssenkung und damit eine Reduktion des gegenwärtigen und künftigen Wohlstands. Weitere Folgen können Beeinträchtigungen von Wirtschaftswachstum, Beschäftigungslage, Preisniveaustabilität und Einkommensverteilung sein.
- Die psychologische/politische Grenze der Besteuerung ist dann erreicht, wenn der Steuerwiderstand der Bevölkerung so gross geworden ist, dass eine Steuererhöhung nicht durchzubringen ist. Fehlende politische Akzeptanz äusserst sich in Wahlen und Abstimmungen. Politiker, die für eine Steuererhöhung eintreten, werden nicht (wieder-)gewählt oder Finanzvorlagen, die eine Steuererhöhung vorsehen, vom Stimmvolk nicht angenommen.

Es versteht sich von selbst, dass die fiskalische und die ökonomische Grenze der Steuerbelastung im Interesse des jeweiligen Staatshaushaltes wenn immer möglich nicht überschritten werden sollte. Dies wäre für den Staat, für die Wirtschaft und damit für den Wohlstand der Bevölkerung kontraproduktiv. Die psychologisch/politische Grenze sollte ebenfalls nicht überschritten werden. Hingegen kann die Entscheidung, ob sie überschritten werden soll oder nicht, dem Stimmbürger überlassen werden. Diese Entscheidung kann somit als Instrument der Steuerung des Ausgabenverhaltens eingesetzt werden. Wenn im Finanzaushaltsgesetz die Möglichkeit gegeben wird, bei zu hohen Ausgaben die Steuern erhöhen zu müssen, dann wird damit grundsätzlich nicht etwa angestrebt, die Steuern anzuheben, sondern vielmehr, die Ausgaben im ange-

messenem Verhältnis zu den (gegebenen) Einnahmen zu halten. Und genau dies ist die Zielsetzung des Regierungsrates mit diesem Vorschlag.

### 2.5.2 Akzeptanz von Defiziten und Fremdverschuldung

Es gilt, die Entscheidungsträger, Regierung, Parlament und die einzelnen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger direkt am Malaise teilhaben zu lassen. Dies jedoch nicht nur passiv, indem man z. B. einfach die Steuern erhöht. Vielmehr muss eine Erhöhung der Einnahmen direkt im Zusammenhang mit zu vielen Ausgaben erfolgen. Oder umgekehrt: Durch die Nichtbewilligung von Mehrausgaben oder die Reduktion von bestehenden Ausgaben bzw. durch bewusstes aktives Verhalten muss eine solche Mehreinnahmenbeschaffung verhindert werden können. Damit das funktioniert, muss auch wirklich der Grossteil der Stimmberchtigten in diese spürbare Verantwortung einbezogen werden. Da dieses "Spüren" übers Portemonnaie bzw. die Steuern gehen muss, muss der Grossteil der Steuerpflichtigen von einer Steuererhöhung betroffen sein.

Die Steuerpflichtigen sind bekanntlich nicht immer identisch mit jenen, welche bei politischen demokratischen Entscheiden mitbestimmen können, den Stimmberchtigten. Um bei den Stimmberchtigten, bzw. bei den Behörden, die von ihnen gewählt werden, bezüglich deren Ausgabenverhalten die gewünschte Wirkung zu erreichen, müssen eben möglichst viele Stimmberchtigte von potentiellen Steuererhöhungen betroffen werden. Es ist nicht zielfördernd, wenn eine Mehrheit von Stimmberchtigten darüber zu befinden hat, ob und wieweit eine Minderheit der Stimmberchtigten eine höhere Belastung erfahren soll. Dieses Phänomen würde bei einer Abstimmung über eine Reichtumssteuer, bei der nur eine Minderheit der Stimmberchtigten selbst betroffen wäre, spielen.

Der Gesetzesentwurf sieht also vor, eine allfällige Neuverschuldung, welche sich aus einem budgetierten Defizit abzeichnet, mit der Höhe der allgemeinen Steuern zu verknüpfen. Bei voraussehbaren Defiziten soll die Möglichkeit bestehen, die Einkommenssteuern der natürlichen und die Ertragssteuern der juristischen Personen für ein Jahr zu erhöhen. Damit soll ein Instrument geschaffen werden, welches auch verhindern soll, dass der Staat wegen seiner Defizitwirtschaft an Glaubwürdigkeit und Vertrauen verliert. Zur Konkretisierung dieser Idee soll im Kanton Basel-Stadt der Steuerfuss eingeführt werden. Mit diesem Instrument können die Steuern nach dem Finanzbedarf ausgerichtet werden.

Der Sinn der Idee, dass ein zu schlechtes Budget nicht einfach hingenommen werden kann und zu einer Erhöhung der Fremdverschuldung führen soll, dass eine solche Situation vielmehr zu Konsequenzen führen muss, lässt die Frage offen, ob die abschliessende Entscheidung über diese Konsequenzen beim Parlament oder beim Souverän liegt. Zu beantworten ist zudem die Frage, wie gross die Wahlfreiheit für die zuständige Entscheidungsbehörde sein soll, eine Steuerfusserhöhung beschliessen zu können bzw. beschliessen zu müssen. Bei der Ausarbeitung einer Lösung ist dem Sinne des Mechanismus nach darauf zu achten, dass sie zu einer Verbesserung des Budgets, also zu einer kurzfristig wirksamen Haushaltsverbesserung führt.

Gegenüber einer stetig intensiveren Schuldenwirtschaft "ihres" Gemeinwesens können Politikerinnen und Politiker sowie Bürgerinnen und Bürger drei grundsätzlich verschiedene Haltungen einnehmen:

- Man akzeptiert die Defizite, sucht mögliche Gründe; Staat muss und darf sich antizyklisch verhalten; Schulden sind für den Staat angesichts der zu erwartenden Inflation eine gute Anlage; Schuldenmachen ist letztlich eine gewünschte Umverteilung von oben nach unten.
- Man findet zwar, dass das hohe Defizit und entsprechend hohe Fremdverschuldung unakzeptabel sei. Hingegen darf die Verbesserung keinesfalls über höhere Steuern erreicht werden. Wenn die zuständigen Politikerinnen und Politiker es nicht schaffen, die Ausgaben zu reduzieren, dann muss man den Staat gleichsam in den Schulden stericken lassen. Wenn dann genügend Druck da ist, dann kommt der Zwang zur Ausgabensenkung schon noch.
- Man akzeptiert Defizite und erhöhte Fremdverschuldung nicht und ist bereit, die Konsequenzen dafür zu tragen. Es ist alles zu unternehmen, dass die Defizite reduziert werden bzw. der Haushalt ausgeglichen gestaltet werden kann. Bezuglich der Methode kann nicht von vornherein festgelegt werden, ob die Verbesserung auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite erreicht werden soll. Wichtiger ist, einen guten Mix zu finden. Dies wird angesichts der auch in Basel anzutreffenden pluralistisch zusammengesetzten Entscheidungsgremien nur über geschickte Kombinationen und politisch breit abgestützte Kompromisse möglich sein.

Je grösser ein Gemeinwesen ist, desto eher ist die Haltung, dass man ihm die Einnahmen vorenthält, praktikabel. Staaten können sich sehr hoch verschulden, während Kommunen, insbesondere kleinere, sich nur in sehr geringem

Masse fremdfinanzieren können. Das hängt auch damit zusammen, dass bei kleineren Einheiten der Eindruck der Bevölkerung, die Ausgabenentscheide unmittelbar beeinflussen zu können, stärker ist als in den in jeder Beziehung weiter weg liegenden Entscheidungsmechanismen eines Staates. Als bezeichnendes Beispiel für dieses Phänomen mag die Gemeindeversammlung einer kleineren Gemeinde dienen, in der die Bürger vor die Alternative gestellt werden, eine Turnhalle/ein Gemeindezentrum zu bauen und deswegen den Steuerfuss zu erhöhen oder dies eben bleiben zu lassen.

Beim Kanton sind solche Entscheide mit Kostenfolgen nicht auf eine oder zwei Anlässe (bei der Gemeinde: Gemeindeversammlungen) zu konzentrieren. Sie müssen vom Parlament beinahe monatlich gefällt werden. Ein unmittelbarer Zusammenhang zur Auswirkung auf das Budget besteht jeweils nur indirekt. Die "Bescherung" stellt sich schliesslich bei der Präsentation des Budgets durch den Regierungsrat ein. Das Budget ist aber zum allergrössten Teil lediglich eine Kumulation der in der Vergangenheit von Parlament und Volk gefällten Beschlüsse. Das Budget ist somit auch ein Marschholt, bei dem die Budgetverantwortlichen in sich gehen können und sollen, und sich überlegen müssen, ob sie das wirklich so wollen.

Bei der beschriebenen Konstellation, wie ein Kantonsbudget im Verlaufe eines Jahres zustande kommt, ist es für den Regierungsrat nicht leicht, gleichzeitig mit der Präsentation eines Budgetdefizites dem Parlament eine Alternative zum Defizit anzubieten. Er muss sich ja während des ganzen Jahres bemühen, den Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen. Wenn er das nicht mit ~~Ausgabenreduktionen~~ schafft, ist kaum einzusehen, weshalb das ausgerechnet mit dem Budget plötzlich möglich sein soll. Denn im Gegensatz zur oben als Beispiel angeführten Gemeindeversammlung werden im Kanton mit dem Budget nicht gleichzeitig die wesentlichen Ausgabenbeschlüsse gefasst. Sie liegen bereits als Budgetgrundlage vor. Um eine Korrektur auf der Ausgabenseite zu erreichen, müssten somit bereits demokratisch gefällte Entscheidungen, Ausgabenbeschlüsse, Investitionen oder Gesetze wieder rückgängig gemacht werden. Es reicht nicht mehr, diese einfach nicht zu fassen oder zu beschliessen.

Wollte man gleichzeitig mit den Budgetbeschlüssen über die Ausgaben-reduktion beschliessen können, müsste jeweils ein ganzes Paket von Beschlüssen vorgelegt werden. Denn dreistellige Millionenbeträge lassen sich nicht mit einem Beschluss aus dem Budget eliminieren bzw. einsparen. Vielfach liessen sie sich

auch nicht für das Budgetjahr umsetzen, sondern wären höchstens mittelfristig umsetzbar (Beispiele: Auf mehrere Jahre verteilte Investitionen, Umstrukturierungen einer Pensionskasse, Erneuerungen von Subventionsverträgen).

### 2.5.3 Varianten für mögliche Konsequenzen eines Budgetdefizites

Im folgenden seien Varianten für die Budgetkorrekturen gleichsam im letzten Moment dargelegt. Diese sollen dem Anspruch gerecht werden, dass das prognostizierte Budgetdefizit mittels Beschluss des Grossen Rates verbessert werden muss. Es darf sein Bewenden nicht damit haben, dass man das hohe Defizit beklagt und gleichwohl nicht ändert. Der Gesetzgeber, der gleichzeitig die Budgethoheit hat, soll sich mit dem FHG also selbst unter Zugzwang setzen. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten:

#### Variante 1: Steuererhöhung oder Ausgabenreduktion

Der Regierungsrat wird verpflichtet, gleichzeitig mit dem aufgrund der bekannten Vorgaben bzw. des Status quo der gefassten Beschlüsse und bestehenden Gesetze zusammengestellten Budget, aus dem ein Defizit von über 2% der Einnahmen resultiert, eine Alternative zur vorgesehenen Steuerfusserhöhung zu präsentieren. Die Alternative muss Massnahmen auf der Ausgabenseite enthalten. Sie müssen ein Einsparpotential darstellen, das der notwendigen Steuerfusserhöhung, also höchstens dem mit 10% Steuerfusserhöhung erzielbaren Betrag, entspricht. In der Regel wird hiefür eine Massnahme nicht genügen. Es wird ein Paket notwendig sein, und die Massnahmen müssen im Budgetjahr wirksam werden, um den hier gefragten Zweck zu erreichen.

Das vom Regierungsrat dem Grossen Rat vorgeschlagene Paket wird aufgrund der Kompetenzen nicht als Paket beschlossen werden können. Seine Bestandteile werden vielmehr einzeln zur Diskussion gestellt und erfahrungsgemäss teilweise abgelehnt werden. Im letzteren Falle müsste dann, um die angestrebte Budgetverbesserung zu erreichen, kumulativ der Steuerfuss in reduziertem Ausmass erhöht werden.

Verfassungsgemäss unterstünden die Beschlüsse sodann dem fakultativen Referendum. Das Volk könnte zu den Sparbeschlüssen ebenfalls einzeln Stellung nehmen. Alternativ zu den Sparbeschlüssen wäre dem Volk die entsprechende (Teil-) Erhöhung des Steuerfusses zu unterbreiten. Die Alternative hiesse somit:

(konkrete) Ausgabenreduktionen oder Steuererhöhungen. Ein doppeltes Nein müsste ausgeschlossen werden, da sonst die notwendige Budgetverbesserung ausbliebe. Immerhin hätte das Volk nicht einfach alternativlos Steuererhöhungen zu schlucken.

### Variante 2: Steuererhöhungen

Wenn das Budgetdefizit 2% der Einnahmen übersteigt, wird der Steuerfuss erhöht. Die Frage stellt sich, wie zwingend diese Steuererhöhung eintreffen muss:

Soll das Parlament auch nein sagen können? Soll das Volk etwas dazu sagen können? Ein Nein würde bedeuten, dass das Budgetdefizit bleibt. Denn eine Alternative besteht - anders als bei Variante 1 - nicht.

- a) Die am besten ans Ziel führende Variante wäre, wenn auf Antrag des Regierungsrates oder der Finanzkommission das Parlament die Erhöhung des Steuerfusses endgültig, also ohne Referendum, beschliessen müsste. Am Schluss der Budgetberatung mit dem oben definierten Defizit ist die Steuererhöhung unausweichlich. Wer diese bittere Pille nicht schlucken will, muss alles unternehmen, um sie im nächsten Jahr nicht erneut verabreicht zu erhalten. Dieses etwas absolut erscheinende Verfahren mag wenig demokratisch erscheinen. Denn Schweizerinnen und Schweizer möchten über Steuererhöhungen selbst entscheiden und insbesondere auch nein sagen können. Allerdings haben sie zuvor zu den entsprechenden Ausgaben, die zu den Defiziten führen, auch nicht nein gesagt. In den Kantonen ZH, SZ, AR, SG, TG, JU gibt es diese an sich folgerichtige Konsequenz ohne Absegnung durch den Souverän ebenfalls. Immerhin müsste das Volk dieses Verfahren zuvor mit dem FHG absegnen.
  
- b) Um die Genehmigung des FHG nicht zu gefährden, wäre zu erwägen, ob der Steuererhöhungsbeschluss des Grossen Rates, der auf Antrag des Regierungsrates oder der Finanzkommission gefasst werden muss, dem Volk zu unterbreiten wäre. Gemäss baselstädtischer Verfassung unterstünde er dem fakultativen Referendum. Nach der im Dezember stattfindenden Budgetdebatte müsste somit 6 Wochen Referendumsfrist verstreichen, bis eine allfällige Abstimmung angesetzt werden könnte. Das Budget könnte erst Ende Februar in Kraft treten. Um diesen Prozess zu beschleunigen, könnte der Grosse Rat den Beschluss selbst dem Referendum unterstellen. Die Abstimmung könnte von vornherein Mitte

Januar angesetzt werden. Nach der Volksabstimmung könnte das verbesserte oder unveränderte Budget per Ende Januar in Kraft treten.

#### 2.5.4 Beurteilung der Varianten

Variante 1 bietet den Vorteil, dass die Entscheidungsinstanzen angesichts eines ungenügenden Budgets noch Alternativen haben. Entweder Ausgaben-reduktion oder Steuerfusserhöhung. In der Praxis dürfte das Verfahren allerdings diverse Probleme aufwerfen:

- Weshalb soll es dem Regierungsrat gelingen, gleichzeitig mit Budget jene zahlreichen Verbesserungen vorzuschlagen, die er zuvor nicht in der Lage war zu verabschieden?
- Im Grossen Rat müsste über das Sparpaket - sozusagen im Rahmen der Budgetdebatte - beraten werden. Eine zumindest äusserst schwierige, kaum praktikable parlamentarische Aufgabe.
- Da die Sparvorschläge sich im Budgetjahr auswirken müssten, wären oft nur noch eigentliche Notmassnahmen zur Erreichung des Ziels tauglich. Erst kürzlich beschlossene Massnahmen wären rückgängig zu machen. Die Kontinuität, Glaubwürdigkeit und nicht zuletzt auch die Rechtssicherheit des kantonalen staatlichen Handelns wären gefährdet.
- Ob es rechtlich möglich wäre, das Volk vor die Alternative des "Entweder-Oder" zu stellen, ohne ihm die Option des doppelten Neins zu gewähren, ist fraglich, wäre mindestens zu prüfen...

Variante 2 ist vom Verfahren her wesentlich einfacher. Erst recht gilt dies für die Variante 2 a) ohne Referendumsmöglichkeit. Mit dem Referendum (Variante 2 b)) bleibt die Lösung zwar ebenfalls praktikabel. Hingegen wird das wichtige Ziel, dass das als zu hoch qualifizierte Budgetdefizit reduziert werden muss, nicht sicher erreicht. Das Volk kann zur Steuererhöhung auch nein sagen.

Für den Regierungsrat ist die Idee des § 4 FHG, ein ungenügendes Budget mit einer Sanktion zu verknüpfen, in allerster Linie ein Instrument der Prävention. Es soll gar nicht soweit kommen, weil die verantwortlichen Behörden alles daran setzen, das Budget gemäss den Vorschriften des FHG im Rahmen zu halten. Dazu gehören insbesondere Massnahmen auf der Ausgabenseite. Deshalb scheint dem Regierungsrat das Prozedere gemäss Variante 1, insbesondere die Erwartung an die damit verbundenen Vorschläge für Sparmassnahmen, in der

Praxis nicht als ein taugliches Vorgehen. Die einfachste Lösung wäre Variante 2 a) mit Referendumsausschluss. Sie wäre angesichts des festen Willens der Behörden, es gar nicht soweit kommen zu lassen, auch unter dem Gesichtspunkt akzeptabel, dass das Volk zur Steuererhöhung nichts mehr zu sagen hätte. Doch wird gerade dieser Mangel von vielen Bürgerinnen und Bürgern eben doch als Gefahr eingeschätzt; die Politikerinnen und Politiker kämen so billig zu ihren Einnahmen, damit sie ungehemmt ausgeben könnten. Dem kann man entgegenhalten, die Steuererhöhung sei nur für ein Jahr und die Politikerinnen und Politiker könnten es sich gar nicht erlauben, wiederholt von § 4 Gebrauch zu machen. Ganz zu entkräften ist das Argument aber sicher nicht. Deshalb, im Sinne eines politisch gangbaren Weges und nicht im Sinne der optimalen Zielerreichung, hat sich der Regierungsrat entschieden, die Variante 2 b) mit Referendum im Finanzaushaltsgesetz aufzunehmen.

Die Regelung, wonach das Parlament zusammen mit der Behandlung des Budgets die Höhe des Steuerfusses festlegt, stellt in der Schweiz, insbesondere in kommunalen Steuergesetzen, keine Neuerung dar. Auch einige Kantone kennen diese Verbindung schon lange (Aargau, Bern). Eine hier vorgeschlagene Besonderheit liegt im Kriterium, bei dessen Eintreten der Steuerfuss zu erhöhen ist, in der konkreten Verknüpfung mit dem Resultat des Budgets. Dabei wird ein Defizit bis zu einem gewissen Prozentsatz der Gesamteinnahmen toleriert. Durch diese Abhängigkeit soll ein Druck auf Regierung und Grossen Rat entstehen, grosse Defizite durch zu hohe Ausgaben möglichst zu vermeiden und mittelfristig einen gesunden Staatshaushalt zu gewährleisten.

## 2.5.5 Steuererhöhung als Ausgabenbremse

Der Anschein wäre falsch, es sollte mit dieser Regelung bloss die Verschuldung als Symptom einer unerwünschten finanziellen Entwicklung bekämpft werden, während die Ursachen, also die zu hohen Ausgaben, damit nicht berührt werden sollten. Diese Sicht wäre eindeutig zu einseitig. Durch die "drohende" und mögliche lineare Steuererhöhung soll das Ausgabenverhalten aller Verantwortlichen beeinflusst werden. Dies erfordert Instrumente, welche Gewähr bieten, dass alle Ausgaben klar beziffert und offen dargelegt werden können. Diese Instrumente werden mit dem neuen Rechnungswesen geschaffen. Erst wenn die Kostenfolge einer staatlichen Aufgabe klar definiert ist, kann über deren Weiterführung im bisherigen Rahmen oder allenfalls deren Redimensionierung bis hin zum Verzicht entschieden werden. Die entsprechenden Mass-

nahmen müssen auf Grund der gewonnenen Erkenntnisse von den rechtlich, finanziell und politisch verantwortlichen Organen im Bewusstsein der möglichen Erhöhung des Steuerfusses eingeleitet und beschlossen werden.

Sollte der vorliegende Gesetzesentwurf die demokratischen Hürden nehmen und in Kraft treten können, dann dürfte dies bei einer Behandlung noch in der laufenden Legislaturperiode frühestens per 1. Januar 1996 der Fall sein. Das heisst, dass kurzfristig für 1997 ein ausgeglichenes Budget erreicht werden müsste. Dies erscheint dem Regierungsrat ein zu hohes Ziel. Deshalb soll die Ausgleichsvorschrift des § 4 erstmals für das Budget 1998 wirksam werden. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte die Zielsetzung, das Defizit unter die Grenze von 2% der Einnahmen zu drücken, erreicht werden können. Somit könnte das Gesetz von Beginn weg seine präventive Wirkung entfalten, ohne dass die Sanktion, eine Erhöhung des Steuerfusses, zur Anwendung gebracht werden müsste. Damit sei auch unterstrichen, dass das Instrument des Steuerfusses nicht zur Abtragung von Schulden, sondern "lediglich" zur Verhinderung von Neuverschuldung dienen soll. Andernfalls wäre der Zusammenhang zwischen aktiver Gestaltung des Budgets - und damit Verhinderung eines Defizits - und der Sanktion nicht mehr gegeben. Mit dieser beschränkten Zielsetzung des Instrumentes "Steuerfusserhöhung" sei ferner zum Ausdruck gebracht, dass die derzeitige Schuldenhöhe, welche nominal nicht mehr zunimmt und allenfalls moderat und sukzessive reduziert werden kann, für unser Staatswesen tragbar bleibt.

## 2.5.6 Bildung von Reserven zur Vermeidung von Steuererhöhungen

### a) Reservenbildung bei Ueberschüssen

Die Rechnungen der öffentlichen Haushalte sind erfahrungsgemäss gekennzeichnet von sich abwechselnden Perioden mit Defiziten oder Ueberschüssen. Auch in Basel-Stadt hat es in der Vergangenheit nach schlechteren Zeiten immer wieder Jahre gegeben, in welchen die Rechnung mit einem Ueberschuss abgeschlossen hat. Dieser ist dann hauptsächlich für den Abbau der Schulden verwendet worden. Anderseits kann es sinnvoll sein, dass die Gemeinwesen, auch wenn sie sich selbst in einer Defizitphase befinden, die Ausgaben vor allem im Investitionsbereich nicht drosseln und damit der Wirtschaft Substrat entziehen oder verweigern, sondern sich ausdrücklich antizyklisch verhalten. Dies erhöht in schwierigen Jahren ihre Ausgabenüberschüsse, was nach der vorgeschlagenen Verknüpfung von Budgetdefizit und Steuerfuss zu ungewollten und

gesamtwirtschaftlich fragwürdigen Steuererhöhungen führen kann. Deshalb muss in guten Zeiten die Möglichkeit gegeben sein, für Perioden der wirtschaftlichen Schwäche vorzusorgen und Reserven zu bilden. Das wäre im übrigen auch die unabdingbare Voraussetzung für echtes antizyklisches Verhalten. Dieses darf sich eben nicht darauf beschränken, in schlechten Zeiten mehr auszugeben zu müssen. Wenn von der volkswirtschaftlichen Zielsetzung antizyklisches Verhalten des Staates die Rede ist, dann ist zu berücksichtigen, dass bei einem relativ kleinen Staatswesen wie dem Kanton Basel-Stadt mit seinem Investitionsvolumen sowie den angesichts der zunehmenden Arbeitsteilung und Verflechtungen (Submissionswesen) bestehenden Sickerungseffekten ins In- und Ausland die Wirkungen dieses antizyklischen Verhaltens nicht überbewertet werden dürfen.

Dennoch ist die Gefahr, dass sich der Kanton Basel-Stadt mit der geplanten Regelung des § 4 noch vermehrt prozyklisch verhalten würde, vorhanden. Deshalb soll mit einem Gesetz oder einem referendumsfähigen Grossratsbeschlusses bei positiven Rechnungsabschlüssen mit dem Ueberschuss der Finanzrechnung ganz oder teilweise einer oder mehrere Fonds gespiesen werden können. Damit wird vorzugsweise bezweckt, in Defizitjahren Investitionen zu tätigen, ohne damit die Finanzrechnung zu belasten und damit eine Steuererhöhung auszulösen. Der Regierungsrat steht dieser Möglichkeit positiv gegenüber, lehnt es aber ab, dies für jeden Fall eines positiven Rechnungsabschlusses bereits jetzt in diesem Gesetz festzuschreiben. Es muss offen bleiben und jedes Mal entschieden werden können, ob im Falle eines Ueberschusses die Schulden (und damit auch die drückenden Schuldzinsen) verringert oder ob Reserven (z.B. für Investitionsvorhaben) für die Zukunft geschaffen werden sollen. Wichtig ist, dass durch die Bildung von Reserven unnötige und kurzfristige Steuererhöhungen vermieden werden können und damit einem antizyklischen Verhalten nichts im Wege steht.

#### b) Reservenbildung nach "unnötiger" Steuerfusserhöhung

Eine andere Art der Reservenbildung wird explicite in Abs. 4 von § 4 festgelegt. Er regelt den Fall, in dem der Grosse Rat oder allenfalls der Souverän für ein Jahr wegen eines zu hohen Budgetdefizits eine Steuererhöhung beschlossen hat, die Rechnung in der Folge aber so ausfällt, dass, wenn es bereits so budgetiert worden wäre, damals keine oder nur eine geringere zusätzliche Belastung der Steuerpflichtigen nötig gewesen wäre. Für diesen Fall ist vorgesehen, dass zwingend im Ausmass der entsprechenden ("unnötigen") Einnahmen aus

der Steuererhöhung Reserven gebildet werden müssen. Das gemäss Rechnungsabschluss eigentlich nicht erforderlich gewesene Opfer der Steuerzahler wird diesen insofern wieder gutgeschrieben, als es verwendet wird, um zukünftige Budgetdefizite zu verringern. Dadurch werden in einem späteren Zeitpunkt im selben Ausmass keine oder nur geringere Steuererhöhungen nötig werden, mithin die wegen der früheren Steuererhöhungen zu hohen Steuerzahlungen den Steuerpflichtigen wieder zugute kommen. Die so gebildeten Reserven dürfen ausschliesslich zu diesem Zweck aufgelöst werden.

Mit dieser vom Gesetz vorgeschriebenen Reservenbildung zum Schutze der Steuerzahler vor unberechtigten Steuererhöhungen wird Regierungsrat und Grossem Rat gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen der Budgetierung bewusst auf solche Reserven zu greifen und allenfalls auch diese Art von Reserven im Interesse antizyklischen Verhaltens einzusetzen.

## 2.6 Verwaltungs- und Finanzvermögen

Ein weiteres Schwergewicht der Gesetzesvorlage liegt in einer klaren und übersichtlichen Trennung von Verwaltungs- und Finanzvermögen. Dies gilt sowohl im Bereich des Rechnungswesens als auch im Rahmen der Kompetenzen. Das Auseinanderhalten der beiden Vermögenskomplexe und damit die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Abgrenzung ist auch schon vereinzelt in Frage gestellt worden. Die diesbezügliche Kritik hat sich aber nicht durchzusetzen vermögen. Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung halten zu Recht an dieser Trennung fest.

Im Kanton Basel-Stadt ist die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen in der Volksabstimmung vom 24. September 1978 in die Verfassung aufgenommen worden. Mit der Neuformulierung von § 48 KV ist gleichzeitig dem Regierungsrat die Verwaltung und die Verfügungsmacht über das Finanzvermögen übertragen worden. Zur Begründung seien die Ausführungen des Regierungsrates im Ratschlag Nr. 7158 zum neuen Finanzrecht vom 15. Mai 1975, S. 11, wiedergegeben:

*Ist klargestellt, dass das Finanzvermögen in der Regel nicht zur direkten Wahrnehmung von Verwaltungszwecken, d. h. zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, folgt daraus, dass durch die Verwaltung dieses Vermögenskomplexes keine Ausgaben im öffentlich-rechtlichen Sinn entstehen können. Eine Mit-*

sprache wie bei der Bewilligung von Ausgaben wäre daher unangebracht und schwerfällig; sie ist durch eine entsprechende Kontrolle zu ersetzen.

Die Vorschriften über die Widmung verhindern, dass Teile des Finanzvermögens stillschweigend ins Verwaltungsvermögen übergeführt werden. Werden nämlich aus dem Finanzvermögen (und nicht durch Abgaben oder Anleihen) die Mittel für eine Verwaltungsaufgabe bereitgestellt, scheidet also ein Geldwert aus dem frei verfügbaren Finanzvermögen aus und wird einer staatlichen Aufgabenerfüllung zugeordnet, muss diese Transaktion vom ~~zuständigen~~ Organ wie jede andere Ausgabe bewilligt werden.

Die Regierung ist zur Vermögensverwaltung berufen. Es bedarf kaum noch weiterer Erklärungen, dass die Vermögensverwaltung Sache eines kleinen Kreises sein muss und nicht des Gesetzgebers, sei dieser das Volk oder das Parlament.

Diese Aussage hat heute noch uneingeschränkte Gültigkeit. Der Schutz des Souveräns vor einer Aushöhlung des Finanzreferendums, welches nur im Bereich des Verwaltungsvermögens möglich ist, muss gewährleistet werden. Ebenso darf dem Grossen Rat sein Oberaufsichtsrecht im Bereich des Finanzvermögens nicht erschwert werden. Dies war bisher nicht der Fall und soll mit dem neuen Finanzaushaltsgesetz noch verbessert werden. Einerseits werden die Kompetenzzuweisungen nach klaren Richtlinien in einem einzelnen Erlass vorgenommen, andererseits wird allgemein und neu im Rechnungswesen eine umfassende Informations- und Offenlegungspflicht des Regierungsrates statuiert. Der Regierungsrat wird wie bis anhin regelmässig die Zuordnung aller Vermögensteile zum einen oder anderen Vermögenskomplex prüfen und in einem Vermögensstatus dem Grossen Rat Bericht erstatten.

## 2.7 Regelung des Rechnungswesens

Ein weiterer Hauptpunkt des Finanzaushaltsgesetzes liegt in der rechtlichen Erfassung des Rechnungswesens sowie in der Darstellung der Grundsätze von Finanzplanung, Budgetierung und Rechnungslegung. Bisher bestanden in diesen Gebieten keine Regelungen. Deren Ausgestaltung ist weitgehend Sache des Regierungsrates. Er ist nach der Kantonsverfassung die oberste leitende und vollziehende Behörde (§ 42) und beauftragt, das Budget aufzustellen und die Rechnung zu führen (§ 47). In § 4 des Organisationsgesetzes wird ihm denn auch ausdrücklich die Organisationsgewalt übertragen. Dies soll nicht geän-

dert werden. Mit der Kodifizierung soll keine Kompetenzverschiebung verbunden sein. Deshalb beschränkt sich das Gesetz auf das Grundsätzliche und ermöglicht dem Regierungsrat, innerhalb eines umschriebenen Rahmens die nötigen Vorkehrungen für eine übersichtliche und offene Planung, Budgetierung und Rechnungslegung zu treffen. Am Rechnungsmodell, das Modell Basel, welches eine Weiterentwicklung des bisherigen darstellt und sich auch vom FDK-Modell unterscheidet, wird in seinen Grundzügen festgehalten.

## 2.8 Organisation der Finanzkontrolle

Die Aufgaben und die Organisation der Finanzkontrolle waren bisher in einer Verordnung niedergeschrieben. Ihre Stellung als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht mit weitreichenden Prüfungsmöglichkeiten und einem speziellen Verhältnis zum Grossen Rat als Oberaufsichtsorgan rechtfertigt jedoch eine Regelung auf Gesetzesstufe. Die Finanzkontrolle in ihrer Kontrolltätigkeit steht als Abteilung des Finanzdepartementes einerseits der Regierung als interne Revisionsstelle zur Verfügung, nimmt andererseits auch direkte Aufträge des Parlamentes entgegen. Im Gesetz sollen weitgehend die bewährten Grundsätze aus der Verordnung übernommen werden.

## 2.9 Neue Verwaltungsführungsmodelle (New Public Management)

Die steigenden Defizite der öffentlichen Hand und der daraus entstehende finanzielle und politische Druck zwingen die verantwortlichen Behörden, vorab die Regierungen und Parlamente, zum Handeln. Von der Verwaltung der Zukunft wird mehr Transparenz und Wirtschaftlichkeit bei der Erstellung öffentlicher Leistungen gefordert. Es wird die Bereitschaft verlangt, das Bisherige in Frage zu stellen und bestehende Verwaltungsstrukturen und -handlungsweisen in den Veränderungsprozess miteinzubeziehen.

In Theorie und Praxis werden neue Steuerungs- oder Verwaltungsführungsmodelle diskutiert, welche unter der Bezeichnung "New Public Management" zusammengefasst werden. Diese Modelle der wirkungs- oder ergebnisorientierten Verwaltungsführung besitzen die Gemeinsamkeit, dass sie sich alle auf eine Neuorientierung der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf kundenorientierte Leistungserstellung, Steuerung der Prozesse durch Controlling und Teilnahme am Wettbewerb des freien Marktes ausrichten. Grössere Effizienz und Effektivität

soll mit einer organisatorischen Anpassung der Verwaltungsstrukturen erreicht werden. Folgende Merkmale stehen dabei im Vordergrund:

- Stufengerechte Kompetenzverteilung: Es ist eine klare Trennung der politisch-strategischen von der betrieblich-operativen Ebene anzustreben.
- Kunden- bzw. Bürgerorientierung: Die Verwaltungstätigkeit richtet sich nicht mehr nach ihnen, sondern orientiert sich an den Bedürfnissen und Präferenzen der Kunden bzw. Bürger. Dies erfordert eine Definition der "Produkte" (Waren oder Dienstleistungen) - auch Funktionen oder Leistungen genannt - welche vom Staat bereitgestellt werden sollen und von Bürgern und Dritten bezogen werden können.
- Wirkungsorientierte Steuerung: Es ist eine leistungs- und kostenorientierte Steuerung sicherzustellen, wobei Leistungsaufträge und Kostenrechnungen notwendig sind. Eine laufende Wirkungsüberwachung und Qualitätskontrolle ist unumgänglich.
- Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur: Aufgrund der Vielfalt der staatlichen Aufgaben und deren dezentraler Erstellung ist eine zentrale Führungs- und Organisationsstruktur nicht mehr möglich. Die Verantwortung soll aufgeteilt werden. Die so entstehenden Bereiche erhalten neben der vollen Aufgabenverantwortung zusätzlich die Verantwortung für den Einsatz von Personal, Sachbedarf und Finanzmittel.

Die neuen Verwaltungsführungsmodelle können mit dem geltenden Recht, insbesondere mit dem Finanzrecht, dem Personalrecht und dem Organisationsrecht, in einem Spannungsverhältnis stehen. Die Umsetzung ~~der~~ Modelle kann in einer ersten Phase erfolgen, indem die Möglichkeiten innerhalb des bestehenden Rechtes ausgeschöpft werden, ohne dass ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt wird. Nicht sinnvoll ist, in einer ersten Phase durch grundlegende Änderungen der verfassungsmässigen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, also durch tiefgreifende materielle und organisatorische Reformen, das ganze Rechtsgefüge eines Staatswesens auf die Bedürfnisse der neuen Modelle zur Verwaltungssteuerung auszurichten. Im Rahmen von ersten Versuchen ist es denkbar, in der Einführungs- und Versuchsphase einen Mittelweg über Experimentier- und Übergangsklauseln zu beschreiten, welche materiell begrenzt und zeitlich beschränkt sein können. Die Tatsache, dass die neuen Verwaltungsführungsmodelle für jedes Gemeinwesen massgeschneidert werden müssen, und deren relative Neuartigkeit lassen Pilotversuche einzelner Dienststellen oder Funktionen als sinnvoll erscheinen.

Die Möglichkeit der Durchführung von Verwaltungsreformen im Sinne des New Public Management muss offen bleiben. Insbesondere beim Erlass von Rechtsvorschriften über umfassende und weitreichende Gebiete, wie es das Finanz- und das Finanzaushaltrecht sind, ist bei der Gesetzgebung darauf zu achten, dass nicht neue Schranken aufgebaut werden, welche die Einführung moderner Verwaltungssteuerung erschweren oder gar verunmöglichen.

Beim FHG ist darauf Rücksicht genommen worden. Es legt im Finanzbereich Grundlagen für das New Public Management. Die Weiterentwicklung und Verfeinerung des Rechnungswesens in Richtung der privat- und betriebswirtschaftlichen Rechnungslegung, insbesondere der Ausbau des innerbetrieblichen Rechnungswesens als Basis für das Controlling, bilden gute Voraussetzungen für die neuen Modelle der Verwaltungsführung. Damit wird der Grundstein gelegt für eine erweiterte Verwaltungssteuerung.

Die ausdrückliche Erwähnung der Globalbudgetierung in § 20, Abs. 1 FHG gibt einen weiteren Hinweis für die Öffnung auf das New Public Management. Eines der wesentlichen Merkmale der neuen Modelle liegt darin, dass die finanziellen Mittel den Verantwortlichen in Form von Globalbudgets zugeteilt werden können. Dies geschieht nicht auf Grund von Vergangenheitswerten, sondern auf der Basis der Leistungsaufträge für die zu erstellenden Produkte. Wie der Mitteleinsatz (Personal-, Sachmittel) für die Leistungserfüllung verwendet wird, bleibt den Verantwortlichen selbst überlassen. Die Zuteilung eines Globalbudgets (mit genau umschriebener Leistungsdefinition) stellt eine Neuerung und einschneidende Änderung des bisherigen Budgetierungssystems dar. Sie kann auch zu Kompetenzverschiebungen führen, z.B. im organisatorischen Bereich, so dass dafür eine gesetzliche oder eine gleichgestellte Grundlage nötig würde.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das FHG keine Bestimmungen enthält, welche der Einführung neuer Verwaltungsführungsmodelle entgegensteht, im Gegenteil.

### 3. Zu den einzelnen Bestimmungen

#### Geltungsbereich und Grundsätze

##### **§ 1 Geltungsbereich**

Das Gesetz regelt die Führung des Finanzhaushaltes, was durch die Aufzählung der wichtigsten Instrumente illustriert wird.

Das Gesetz gilt für die gesamte kantonale Verwaltung und die Verwaltung der Rechtspflege. Es richtet sich ausdrücklich an die kantonalen Behörden, also an den Grossen Rat und den Regierungsrat. Ebenso in seinen Geltungsbereich fallen die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie zur Zeit die Basler Verkehrs-Betriebe, die IWB und die Universität. Nicht betroffen sind die selbständigen Anstalten (Basler Kantonalbank, Gebäudeversicherung), deren Grundlagen in Spezialgesetzen verankert sind. Verwaltungseinheiten mit eigener Rechnungsführung (z. B. Spitäler) sind dem Gesetz auch unterworfen, soweit eine allfällige Spezialgesetzgebung nichts anderes vorsieht.

##### **§ 2 Grundsätze der Haushaltführung**

§ 2 nennt die materiellen Prinzipien der Haushaltführung, welche in den §§ 3 - 7 näher erläutert werden. Diese sind von den Grundsätzen der Rechnungsführung zu unterscheiden, wie sie in § 8 des Gesetzesentwurfes aufgezählt sind. Die Haushaltgrundsätze sind zwingend zu beachten, auch soweit sie nicht justizierbar sind. (vgl. zur Bindungswirkung vorne 2.3)

##### **§ 3 Gesetzmässigkeit der Ausgaben**

Haushaltführung heisst "verwalten", unabhängig davon, welches Staatsorgan damit befasst ist. Massgebend ist hierbei das Legalitätsprinzip. Alle mit der Haushaltführung bertrauten Behörden, also Verwaltung, Regierung und Parlament, haben sich an die Gesetze oder diesen gleichgestellte Beschlüsse zu halten. Das Budget scheidet als eigenständige Grundlage für das Verwaltungshandeln aus. Da der Grossen Rat die Budgethoheit besitzt, richtet sich das Gebot der Gesetzmässigkeit rechtlich in erster Linie an ihn. Er darf mit dem Budgetbeschluss nicht gegen bestehendes Recht verstossen. Faktisch sind natürlich auch der Regierungsrat und die Verwaltung Adressaten des Gesetzmässigkeitsgebotes, auch sie

dürfen die Mittel nur zur Erfüllung der durch die Rechtsordnung dem Staat übertragenen Aufgaben einsetzen.

Gesetzmässigkeit einer Ausgabe bedeutet nicht, dass diese in ihrer Höhe bereits in einem Erlass ausdrücklich festgehalten ist. Oft lässt das Gesetz den zuständigen Organen einen weiten Handlungsspielraum. Insofern kann nicht gesagt werden, jede Aufnahme einer Ausgabe in das Budget sei nur Vollzug eines gegebenen Rechtserlasses. Auch im Bereich der gebundenen Ausgaben bestehen grosse Gestaltungsmöglichkeiten, selbst wenn die rechtliche Grundlage im Gegensatz zu neuen Ausgaben nicht erst geschaffen werden muss, sondern bereits vorhanden ist. So ist z. B. dem Regierungsrat die Zuständigkeit für die Organisation der Verwaltung übertragen. Wie er sie organisiert, liegt weitgehend in seiner Entscheidungskompetenz, kann aber wesentliche Auswirkungen u.a. auf die Personalkosten haben.

#### **§ 4 Haushaltgleichgewicht, Steuerfuss**

Die Forderung, wonach der Finanzaushalt mittelfristig im Gleichgewicht zu halten ist, hat für sich allein (s. auch vorne zu Ziff. 2.4) rein deklaratorischen Charakter. Aber immerhin soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass die Ausgeglichenheit auf einen mittleren Zeitraum von ca. 5 Jahren ein Ziel sein muss. Weder eine Betrachtungsweise über eine kürzere Zeitspanne (z.B. Budgetjahr) noch eine solche auf unbestimmte Zeit machen Sinn. Ausgabenüberschüsse in einzelnen Rechnungsjahren können aus den verschiedensten Gründen, u.a. konjunkturellen, durchaus angebracht sein. Mit der vorgeschlagenen Lösung sollen denn auch Defizite nicht ausgeschlossen, sondern in einem vertretbaren Mass gehalten werden. Die Forderung auf Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts darf aber auch nicht auf spätere Generationen hinausgeschoben werden. Deshalb wird ausdrücklich postuliert, dass die Schulden wenn immer möglich zu vermindern sind. Dieser Aussage muss angesichts der gegenwärtigen Höhe der Passiven hohe Priorität zuerkannt werden. Mit dem Steuerfuss hat dies zunächst nichts zu tun; Ist doch eine Erhöhung des Steuerfusses zur Erzielung von Ueberschüssen, welche dann einen Schuldennabbau ermöglichen, nicht vorgesehen. Mit dem Instrument der Anpassung des Steuerfusses bei zu hohen Defiziten soll und kann lediglich verhindert werden, dass die Schulden weiterhin so stark zunehmen wie heute.

Die grundsätzlichen Überlegungen zur Verknüpfung von Defiziten mit den Steuern sind vorne (Ziff 2.5) dargestellt worden. Bei der konkreten Ausgestaltung stellen sich mehrere Fragen hinsichtlich der Bezugspunkte. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass einzig der Ausgabenüberschuss des Budgets der Finanzrechnung, ins Verhältnis gesetzt zu den gesamten Einnahmen, zum gewünschten Erfolg führen kann.

Eine Steuererhöhung soll das Ergebnis desjenigen Jahres verbessern, in welchem die Ausgaben anfallen und in welchem ansonsten mit einem grossen Defizit gerechnet werden müsste. Deshalb ist auf das Budget abzustellen. Wäre die Bezugsgrösse die Rechnung, käme eine allfällige Steuerfusserhöhung erst zwei Jahre nach dem eingetretenen Defizit zum Tragen und stünde in keinem Zusammenhang mehr zum Jahr, in welchem die Ausgaben getätigt worden sind und der Ausgabenüberschuss angefallen ist. Der präventive Charakter verlöre gleichzeitig mit der sinkenden zeitlichen Unmittelbarkeit an Wirkung.

Ein Risiko liegt bei der Bezugsgrösse "Budget" zugegebenermassen darin, dass zu vorsichtig budgetiert werden könnte und die Rechnung in der Folge um einiges besser ausfällt als budgetiert. Es wird die Aufgabe des Regierungsrates und des Grossen Rates sein, solche Ungenauigkeiten soweit als möglich zu eliminieren. Zudem wird das Risiko, dass der Steuerzahler auf diese Weise ungerechtfertigterweise zur Kasse gebeten wird, mit der Regelung von § 4 Abs. 4 gemildert, indem auf diese Weise zuviel erhabene Steuern durch Bildung einer entsprechenden Reserve den Steuerpflichtigen wieder zugute kommen.

Einer Antwort bedarf sodann die weitere Frage, ob Basis der Verknüpfung die Finanz- oder die Erfolgsrechnung sein soll. Während die Finanzrechnung die geldwirksamen Finanzvorfälle enthält (Ein- und Ausgaben), umfasst die Erfolgsrechnung zusätzlich die buchmässigen Vorgänge wie Reservebildung, Rückstellungen und Abschreibungen, also sämtlichen Ertrag und Aufwand. Eine Steuererhöhung muss aber dann möglich sein, wenn der Staat in einer Rechnungsperiode voraussichtlich weniger einnimmt als Ausgaben anfallen, wenn er zur Deckung seiner Verpflichtungen sein Vermögen reduzieren oder sich verschulden muss. Die effektiven Einnahmen und Ausgaben sind die Richtgrösse, durch buchmässige Aufwertungen, Rückstellungen und Reservebildungen bzw. deren Auflösung sowie durch Abschreibungen kann das Ergebnis der Erfolgsrechnung beeinflusst werden. Bei der Finanzrechnung bestehen jedoch weniger Manipu-

lationsmöglichkeiten als bei buchmässigen Vorgängen. Die erwarteten Geldströme sind Fakten.

Auch die Höhe des Eigenkapitals bzw. der Überschuldung kann nicht Massgrösse sein für die Entscheidung, ob die Steuereinnahmen kurzfristig erhöht werden sollen. Nach der Bilanz per 31. Dezember 1993 waren im Kanton Basel-Stadt die Passiven um 405 Millionen höher als die Aktiven. Ohne Berücksichtigung der "unechten" Aktiven (zu amortisierende Bauausgaben) und nach Abzug der Rückstellungen auf der Passivseite betrug die langfristige Überschuldung gar 1,12 Milliarden Franken. Auch wenn in dieser Darstellung erhebliche Bewertungsreserven (stille Reserven) unberücksichtigt bleiben, zeigt sie dennoch eine Vermögenslage ohne wesentliche Substanz. Unabhängig von den Bewertungen darf sich dieses Bild in Zukunft nicht mehr verschlechtern. Es muss sich vielmehr verbessern. Dem kann nur begegnet werden, wenn jährlich auf ein Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben geachtet werden muss.

Im Gegensatz zur aktuellen Lösung im Kanton St. Gallen (s. hinten Ziff. 4.), in welchem der Staatssteuerfuss so festzusetzen ist, dass der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von drei Prozent der Staatssteuer nicht übersteigen darf, knüpft die vorgeschlagene Basler Lösung am Verhältnis des Ausgabenüberschusses an den Gesamteinnahmen der Finanzrechnung an. Vorgesehen ist ein maximaler Ausgabenüberschuss von 2 % der Gesamteinnahmen. Damit wird für einzelne Jahre ein vertretbares Defizit toleriert. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein solches die Erreichung des im Abs. 1 angestrebten mittelfristigen Gleichgewichts nicht in Frage stellt. Die vorgeschlagene Lösung kann jedoch nicht das Heilmittel gegen jegliche Schuldenwirtschaft darstellen.

Für die letzten 10 Jahre ergibt sich folgendes Bild:

Budget GR	GE-FR	Saldo	2 % v.GE-FR
Budget 95	3'423'131'529	-276'526'853	68'462'631
Budget 94	3'275'453'459	-258'467'251	65'509'069
Budget 93	3'000'668'367	-440'109'918	60'013367
Budget 92	2'842'696'378	-326'863'757	56'853'928
Budget 91	2'822'085'692	-78'054'372	56'441'714
Budget 90	2'581'567'218	-26'265'281	51'631'344
Budget 89	2'547'977'025	77'837'193	50'959'540
Budget 88	2'389'112'765	30'485'694	47'782'255
Budget 87	2'216'759'061	24'231'586	44'335'181
Budget 86	2'111'212'328	-75'330'105	42'224'247

Budget GR = grossrätiiches Budget

GE-FR = Gesamteinnahmen Finanzrechnung

Nach der vorgesehenen Regelung wäre eine Erhöhung des Steuerfusses in den Jahren 1986 und 1991 bis 1995 nötig gewesen. Der Grosse Rat wäre in diesen Jahren mit der Genehmigung des Budgets verpflichtet gewesen, die Steuern linear um so viel zu erhöhen, dass der Ausgabenüberschuss 2 % der Gesamteinnahmen nicht übersteigt. Am Beispiel des Jahres 1993 sei erläutert, was dies bedeutet:

Bei Gesamteinnahmen von 3 Milliarden Franken betrug das budgetierte Defizit 440 Millionen Franken. 2 % der Gesamteinnahmen machten aber lediglich 60 Millionen aus. Durch eine Steuererhöhung hätte das Defizit auf diesen Betrag reduziert werden müssen. Bei Einkommenssteuern der natürlichen Personen von 1028 Millionen und Ertragssteuern von 240 Millionen, insgesamt also 1268 Millionen, hätte die Steuererhöhung Mehreinnahmen von 380 Millionen bringen müssen. Dies wäre einer Steuererhöhung von gegen 30 % gleichgekommen. Es ist naheliegend, dass die automatische Erhöhung des Steuerfusses nicht unbe-

grenzt sein kann. Deshalb ist die Möglichkeit, den Steuerfuss für ein Jahr und kurzfristig zu ändern, auf 10 % beschränkt. Im Jahre 1993 wären dies 126,8 Millionen Franken gewesen. Dies bedeutet, dass der budgetierte Ausgabenüberschuss trotz Steuererhöhung noch über 300 Millionen Franken betragen hätte. Auch die mit einem Defizit von 160 Millionen abschliessende Rechnung 1993 hätte trotz der Steuererhöhung noch zu einem kleinen Ausgabenüberschuss geführt. Die im Abs. 2 postulierte Beschränkung des Ausgabenüberschusses auf 2 % der geschätzten Gesamteinnahmen wird somit in Abs. 3 durch die Begrenzung der Steuererhöhung auf 10 % relativiert.

Die Mehreinnahmen aus der Erhöhung des Steuerfusses müssen in dem Jahr fliessen, in welchem das Defizit erwartet wird. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass sich aus diesem Grunde die Rechnung nicht als Bezugspunkt eignet. Deshalb ist auch auf die Fälligkeit der Steuern abzustellen. Nach unserem Steuergesetz werden die Einkommenssteuern der natürlichen Personen und die Ertragssteuern der juristischen Personen nach dem System der einjährigen Postumerandosteuer erhoben. Dies bedeutet, dass das Bemessungsjahr und das Jahr, für welches die Steuern bezahlt werden, zusammenfallen. Der Bezug und die Fälligkeit finden im folgenden Jahr statt. Die Steuern für das Jahr 1995 werden beispielsweise auf Grund des Einkommens 1995 berechnet, fällig werden sie 1996. Soll das Defizit 1996 durch eine Steuererhöhung aufgefangen werden, sind mit dem Beschluss über das Budget 1996 die Steuern zu erhöhen, welche im Jahre 1996 fällig und auch zur Hauptsache bezahlt werden. Dies sind in der Regel die Steuern für das Jahr 1995. Tritt ein Steuerpflichtiger 1995 aus der Steuerpflicht aus, werden seine Steuern sofort fällig. Er ist von der Erhöhung nicht betroffen. Anderseits wird ein Steuerpflichtiger zum erhöhten Tarif besteuert, wenn seine Steuerpflicht im Kanton Basel-Stadt im Laufe des Jahres 1996 aufhört. Seine Steuern für das Jahr 1996 werden sofort fällig. Diese Sonderheiten sind Ausdruck des baselstädtischen Steuersystems, welches bei der Einführung neuer Steuertarife bei der Einkommenssteuer der natürlichen Personen und den Ertragssteuern der juristischen Personen seit jeher auf den Zeitpunkt der Fälligkeit abstellt. Da der höhere Tarif erst bei Veranlagungen nach dessen Inkrafttreten zur Anwendung kommt, handelt es sich nicht um eine verbotene Rückwirkung. Diese Ungleichheit zwischen vorzeitig und "normal" veranlagten Steuerpflichtigen muss und kann in Kauf genommen werden.

Der Grosse Rat muss die Erhöhung des Steuerfusses auf Antrag des Regierungsrates oder der Finanzkommission beschliessen. Stellt keines dieser beiden Organe

den entsprechenden Antrag, können die Steuern nicht angehoben werden. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn bei einem ausserordentlich hohen Anteil an Investitionen zugleich ein hoher Selbstfinanzierungsgrad erreicht wird, wenn also neben den laufenden Ausgaben der Grossteil der Investitionen durch die zu erwartenden Einnahmen finanziert werden kann. Ein gewisser Anhaltspunkt für eine diesbezügliche Beurteilung wird auch die Erfolgsrechnung gemäss Modell BASEL (mit Aktivierungen und Abschreibungen) sein. Es wird Aufgabe des Regierungsrates und der Finanzkommission sein, im Falle eines nach FHG zu grossen Defizites zu entscheiden, ob das Begehr um Steuererhöhung gestellt werden soll. Dies wird sicher dann nötig, wenn der Selbstfinanzierungsgrad negativ ist, d.h. wenn die laufenden Ausgaben nicht durch die Einnahmen gedeckt werden können. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es nach der vorgeschlagenen Fassung auch möglich wäre, dass z.B. aus wirtschaftlichen Ueberlegungen ein Ausgabenüberschuss von mehr als 2% der Gesamteinnahmen budgetiert, aber gleichwohl weder vom Regierungsrat noch von der Finanzkommission eine Steuererhöhung beantragt wird.

Der Beschluss des Grossen Rates über eine Anhebung des Steuerfusses als Folge eines Defizites unterliegt dem Referendum. Wie vorne zu Ziff. 2.5.3 erläutert worden ist, kann der Grosse Rat nach § 29 Abs. 1 KV diesen Beschluss von sich aus der Volksabstimmung unterstellen, ohne dass die Referendumsfrist abgewartet werden muss (Behördenreferendum).

Erweist sich nachträglich anhand der Rechnungslegung, dass eine Steuererhöhung, aus welchen Gründen auch immer, bei besserer Budgetgenauigkeit nicht nötig gewesen wäre, verpflichtet Abs. 4 zwingend zur Reservenbildung. Diese Reserven können in späteren Jahren bei zu grossen Ausgabenüberschüssen der Budgets indirekte zugunsten der Steuerpflichtigen aufgelöst werden. Diese Verpflichtung zur Bildung von Reserven ist beschränkt auf das Ausmass der "unnötigen" Steuererhöhung. Da eine solche linear erhoben wird, ist deren Berechnung nach Prozenten der eingegangenen Steuereinnahmen leicht nachzuvollziehen. Dass diese auch Steuern früherer Bezugsjahre enthalten, ist zu vernachlässigen. Die Reserven sind ausschliesslich für die Vermeidung oder Verringerung von Ausgabenüberschüssen zu verwenden, wobei der Regierungsrat und letztlich der Grosse Rat bei der Behandlung des Budgets über den Einsatz dieser Mittel entscheiden.

## **§ 5 Sparsamkeit, Dringlichkeit**

Der Grundsatz der Sparsamkeit ist in erster Linie im Zusammenhang mit der Forderung zu sehen, Ertrag und Aufwand mittelfristig ausgeglichen zu halten. Angesichts der vielfältigen Aufgaben, die dem Staat übertragen sind, ist immer wieder ein Entscheid zu treffen, welchen Projekten und welchen Varianten der Vorzug zu geben ist. Die laufende Überprüfung der staatlichen Tätigkeiten setzt eine mittelfristige Finanzplanung voraus (siehe § 19). Alle mit der Haushaltführung beauftragten Behörden sollen periodisch die Staatstätigkeit auf ihre Notwendigkeit und finanzielle Tragbarkeit überprüfen. Dazu gehört auch, dass die Aufgabenerfüllung auf ihre Dringlichkeit hin untersucht wird.

Der Grundsatz der Dringlichkeit hat in erster Linie deklaratorischen Charakter. Er verpflichtet, Prioritäten zu setzen. Bei der Zuweisung finanzieller Mittel ist stets eine Auswahl zu treffen. Eine rechtliche Handhabe gegen eine Nichtbeachtung des Gebots der Dringlichkeit besteht nicht; der Nachweis einer Verletzung des Grundsatzes wäre kaum zu erbringen, da schon die Frage, was dringlich ist, je nach Anschauung anders beantwortet wird. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Dringlichkeit unterstreichen die Bedeutung und die Lenkungsfunktion von Finanzplan und Budget.

## **§ 6 Wirtschaftlichkeit**

Sparsamkeit bedeutet, die Ausgaben möglichst tief zu halten. Sparsamkeit kann aber unwirtschaftlich sein, wenn die Kosten nicht in Beziehung gesetzt werden zum angestrebten Ziel. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit fordert, dass mit sparsam eingesetzten Mitteln ein Nutzenmaximum erreicht wird. Alle mit der Haushaltführung beauftragten Organe sollen auf das ökonomische Prinzip verpflichtet werden. Die Einhaltung dieses Prinzips verlangt für neue Massnahmen oder Projekte die Ausarbeitung von Alternativen und Varianten. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit ist im öffentlichen Bereich insofern schwerer zu fassen als in der Privatwirtschaft, als der Nutzen öffentlicher Leistungen oft nicht bestimm- oder gar bezifferbar ist. Auch sind die Nutzniesser oft nicht klar identifizierbar. Dennoch muss der Rationalität und Wirtschaftlichkeit vermehrt Beachtung geschenkt werden. Insbesondere soll durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zusammen mit dem Prinzip der Sparsamkeit der Fortschreibungsmentalität der Kampf angesagt werden. Sowohl die kostengünstige Erfüllung überflüssiger Aufgaben als auch die unwirtschaftliche Erfüllung dringlicher Aufgaben sind zu vermeiden.

## **§ 7 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung**

Die Nutzniesser bestimmter staatlicher Leistungen haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen. Ebenso sind für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen zumutbare Beiträge einzufordern. Bis anhin ist das Prinzip der Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung nur in einzelnen Spezialgesetzen verankert, so z. B. im Allmendgebühren- und im Umweltschutzgesetz. Neu soll es im FHG zum Grundsatz erhoben werden. Der Begriff der Zumutbarkeit lässt einen erheblichen Ermessensspielraum, aber er verpflichtet die Behörden gleichzeitig die Frage der Überwälzung auf die Nutzniesser zumindest zu prüfen und zumutbare Gebührenoder Beiträge zu erheben. Dabei sollte die Zielerreichung durch die Erhebung von Abgaben nicht in Frage gestellt oder gar verhindert werden oder zu untragbaren sozialen oder wirtschaftlichen Härten führen. Die Höhe der Abgabe ist gemäss Lehre und Rechtsprechung in jedem Fall durch die entstehenden Kosten begrenzt, die nicht überschritten werden dürfen.

## **Grundsätze und Aufbau des Rechnungswesens**

### **§ 8 Grundsätze**

Abs. 1 zählt die Instrumente auf, welche für die Führung des Finanzhaushaltes notwendig sind und welche in den nachfolgenden Paragraphen beschrieben werden. Der Hinweis auf die klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt hat vor allem deklaratorischen Charakter, legt aber immerhin die Grenzen fest, innerhalb welcher sich das Rechnungswesen zu bewegen hat. Er entspricht dem Mustergesetz über den Finanzhaushalt der Kantone und den allgemein anerkannten Richtlinien der Rechnungsführung.

Während sich in Abs. 2 bei den Grundsätzen der Jährlichkeit (Erstellung des Budgets und der Rechnung für das Kalenderjahr), Vollständigkeit, Klarheit (verständliche, eindeutige Bezeichnungen), Genauigkeit und Wahrheit kaum Interpretationsschwierigkeiten ergeben, bedürfen die anderen Maximen einer weiteren Erläuterung:

Die Bruttoverbuchung besagt, dass die Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben unzulässig ist. Es sollen die gesamten Ausgaben für die Erfüllung einer Aufgabe offen ausgewiesen werden. Das Bruttoprinzip hat auch Bedeutung im

Zusammenhang mit den Kompetenzen im Bereich des Verwaltungsvermögens (vgl. hinten zu § 23 Abs. 4).

Der Grundsatz der qualitativen Bindung schreibt die Verwendung des Kredites für den umschriebenen Zweck vor. Das Ausmass der Detaillierung kann unterschiedlich sein. Während bei Objektkrediten der Konkretisierungsgrad in der Regel sehr hoch ist, sind bei den laufenden Ausgaben sehr wohl Sammelkredite denkbar, z. B. für baulichen Unterhalt ohne Spezifikation im einzelnen bereits bei der Budgetierung. Wie weit detailliert werden soll, ist auch eine politische Frage. Zunehmender Detaillierungsgrad engt den Spielraum von Regierung und Verwaltung ein, während der Verzicht auf Spezifikation zu einer weitgehenden Delegation an die Exekutive führt. Es ist ein Mass anzustreben, welches beide Extreme vermeidet.

Die quantitative Bindung verlangt die frankenmässige Beschränkung einer Ausgabe auf den bewilligten Betrag. Sie ist im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Kreditüberschreitung (§30) und den Nachtragskredit (§24) zu sehen.

Die zeitliche Bindung schliesslich besagt, dass ein Kredit grundsätzlich für das Budgetjahr bewilligt ist. Automatische Kreditübertragungen auf die folgende Rechnungsperiode sind abzulehnen. In Ausnahmefällen kann eine solche Übertragung ausdrücklich beschlossen werden (§32).

## **§ 9 Bestandesrechnung**

§ 9 gibt eine Definition der Bilanz. Die einzelnen Teile der Bestandesrechnung werden in den §§ 10 ff umschrieben. Nicht in der Bestandesrechnung enthalten, sondern lediglich in deren Anhang aufgeführt, sind die Eventualverpflichtungen (vgl. zu § 21).

## **§ 10 Aktiven**

Die Aktiven setzen sich zusammen aus drei Teilen, dem Finanzvermögen, dem Verwaltungsvermögen und dem allfälligen Bilanzfehlbetrag.

Zum Finanzvermögen eines Staatswesens gehört alles, was nicht dem Verwaltungsvermögen zugeordnet ist. Diese negative Definition wäre an sich genügend für die Umschreibung des Finanzvermögens. Zur Verdeutlichung der Ab-

grenzung soll aber im Gesetz aufgenommen werden, dass es sich um diejenigen Vermögenswerte handelt, die nicht direkt und unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und jederzeit realisiert werden können. Das Kriterium der Realisierbarkeit ist entscheidend und bedeutet, dass Vermögenswerte ohne Verletzung einer gesetzlichen oder anderen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung verwertbar und jederzeit veräussert werden können. Die öffentliche Aufgabenerfüllung wird dadurch nicht beeinträchtigt. Ohne Bedeutung für die Qualifikation als Finanzvermögen ist das Kriterium des Ertrages. Eine Vermögensposition gehört nicht zum Finanzvermögen, wenn sie eine dauernde Bindung öffentlicher Mittel bewirkt, selbst wenn sie einen marktüblichen Ertrag abwirft (z. B. Dotationskapital der Basler Kantonalbank). Wenn der Staat eine Institution aufrechterhalten will, sind die dafür gemachten Aufwendungen, unabhängig von ihrem Ertragscharakter, Ausgaben des Verwaltungsvermögens und somit der entstehende Wert Teil desselben. Zum Finanzvermögen gehören etwa Bank- sowie Postcheckguthaben und Kassenbestände (frei verfügbare Finanzmittel).

Dem Verwaltungsvermögen zugerechnet werden alle Aktiven, die der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben auf längere Zeit dienen. Das Verwaltungsvermögen ist gekennzeichnet durch die dauernde Bindung an einen öffentlichen Zweck, was nicht bedeutet, dass bei Wegfall dieses Zweckes nicht wieder Finanzvermögen entstehen kann (vgl. hinten zu § 35).

Der Begriff des Verwaltungsvermögens ist weit gefasst. Unwesentlich ist, ob die Nutzung durch die Verwaltung (Verwaltungsvermögen im engeren Sinn, z. B. Schulhäuser, Verwaltungsgebäude) oder durch Öffentlichkeit (Sachen im Gemeingebrauch, z. B. Straßen) erfolgt. Bedeutungslos ist ebenso, ob damit Eigentum des Gemeinwesens an einer Sache begründet wird oder nicht. Dies ist vor allem wesentlich für die Beantwortung der Frage, wer die Verpflichtungen eingehen kann. So werden Darlehen im öffentlichen Interesse dem Verwaltungsvermögen zugeordnet und Investitionsbeiträge wie Ausgaben des Verwaltungsvermögens behandelt, auch wenn dem Staat kein Vermögenswert entsteht. Die gleichen Kriterien wie für Sachanlagen gelten für Wertschriften und Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmungen.

Die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens des Kantons Basel-Stadt haben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu dienen. Ändert sich der Verwendungszweck einzelner Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen dauerhaft und wird die Anlage nicht mehr zu Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benutzt,

so muss sie in das Finanzvermögen übertragen werden. Die Überprüfung der Ausscheidung der Anlagegüter in Verwaltungs- und Finanzvermögen nach obengenanntem Kriterium erfolgt periodisch durch den Regierungsrat und wird anschliessend dem Grossen Rat unterbreitet.

Der Bilanzfehlbetrag ist die Differenz zwischen den Aktiven des Finanz- sowie Verwaltungsvermögens und den Schulden bzw. Verpflichtungen.

## **§ 11 Passiven**

Die Zusammensetzung der Passiven ergibt sich als Gegenstück zu den Aktiven.

An erster Stelle steht das Fremdkapital, einschliesslich der Rückstellungen. Es umfasst sämtliche Verpflichtungen, die kurzfristig fällig sind oder fällig werden könnten, Kontokorrentschulden und kurzfristige Darlehensschulden, die z. B. zu Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe benötigt werden. Dazu gehören auch die mittel- und langfristigen Schulden zur Finanzierung der Bedürfnisse des Staatshaushaltes. Das Fremdkapital erstreckt sich ebenfalls auf die kurzfristigen Verpflichtungen, die in ihrer Höhe bekannt und im Rechnungsjahr angefallen sind, aber erst im neuen Jahr ausgegeben werden (transitorische Passiven). Zum Fremdkapital zählen auch die Zweckvermögen, welche aus öffentlichen Mitteln gebildet worden sind (vgl. § 13 Abs. 3). Schliesslich bilden sodann die Rückstellungen Fremdkapital. Sie werden gebildet zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken. Damit wird der Rückstellungsbumgriff eng gefasst, insbesondere auch mit dem Zusatz, dass sie (nur) aufrechterhalten werden, soweit sie für die wahrheitsgetreue Rechnungsablage erforderlich sind. Weitere Ausführungen zu den Rückstellungen im Gesetz erübrigen sich. Dem Regierungsrat soll zur genaueren Regelung der damit zusammenhängenden Fragen eine ausdrückliche Verordnungskompetenz zugestanden werden.

Neben dem Fremdkapital ist aus den Passiven sodann das Eigenkapital ersichtlich, also die Differenz, um welche die Aktiven das Fremdkapital übersteigen. Von grundlegender Bedeutung ist für die Höhe des Eigenkapitals, wie die Aktiven bewertet werden.

## § 12 Bewertungsgrundsätze

Die Aussagekraft von Bilanz und Erfolgsrechnung hängt im Wesentlichen von der Berücksichtigung einheitlicher Bewertungsgrundsätze ab. Die Aktiven bzw. Anlagen des Verwaltungs- und des Finanzvermögens sind grundsätzlich zum Beschaffungs- oder Herstellungswert zu bilanzieren. Der Buchwert einzelner Anlagen, also die Bewertung auf der Aktivseite der Bilanz, darf niemals den zum aktuellen Bewertungszeitpunkt von Experten aufgrund der Marktgegebenheiten geschätzten Verkehrswert übersteigen. Eine vorsichtige Bewertung, welche in einem vordefinierten Bereich zu einer Bilanzierung unterhalb des Verkehrswertes führt, ist hingegen denkbar.

Die Aktiven des Verwaltungsvermögens des Kantons Basel-Stadt sind grundsätzlich abzuschreiben (vgl. § 16). In Ausführung des Finanzhaushaltsgesetzes erlässt der Regierungsrat spezielle Vorschriften über Aktivierungsgrenzen, Abschreibungsverfahren und Abschreibungssätze der Aktiven des Verwaltungsvermögens. Die Anlagen des Finanzvermögens werden grundsätzlich nicht abgeschrieben. Beim Jahresabschluss der Rechnung werden bei Bedarf auf einzelnen Anlagen des Finanzvermögens Wertberichtigungen vorgenommen, damit keinesfalls Buchwerte über den effektiven Verkehrswerten liegen. Wird bei der Veräußerung einer Finanzanlage ein Buchgewinn erzielt (der Verkaufserlös liegt über der buchmässigen Aktivierung der Anlage zum Zeitpunkt der Veräußerung), so wird dieser Buchgewinn über die Finanzrechnung vereinnahmt.

Die Bewertung von Darlehen und Beteiligungen nach kaufmännischen Grundsätzen bedeutet, dass sich die bilanzielle Bewertung in der Regel auf die vertraglichen Vereinbarungen abstützt und den jeweiligen Stand des effektiven Guthabens oder des geliehenen Kapitals aufzeigt. Bei Bekanntwerden allfälliger Beteiligungs- oder Darlehensverluste aufgrund nachlassender Bonität oder gar Insolvenz des Schuldners oder des Untergangs von Anlagen sind umgehend die notwendigen Abschreibungen in der Staatsrechnung vorzunehmen. Die Aktivierung der Wertschriften im Finanzvermögen erfolgt zum Einstandspreis, höchstens aber zum Steuerwert.

Eine Veräußerung von Aktiven ist dann denkbar, wenn es sich um Vermögenswerte des Finanzvermögens handelt. Sollen Werte der Verwaltungsvermögens veräussert werden, so ist rechtlich gesehen zuerst eine Übertragung vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen erforderlich, da der öffentliche Zweck

entfällt. Dabei gelten die ordentlichen Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben (§ 35). In der Praxis wird es - stehen grössere Werte in Frage - so sein, dass der Grossen Rat der Veräusserung zustimmt und den Regierungsrat ermächtigt, zu einem bestimmten Preis zu verkaufen. Die Preisbildung bei der Veräusserung von Anlagen an Dritte richtet sich in der Regel nach dem Marktbedingungen im Zeitpunkt des Verkaufs.

Die näheren Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung werden vom Regierungsrat ausserhalb des Finanzhaushaltsgesetzes vorgenommen, damit der notwendige Anpassungsbedarf bei sich ändernden Rahmenbedingungen ohne Gesetzesänderungen vorgenommen werden kann. Die Prinzipien von Transparenz, Klarheit und Einheitlichkeit werden nicht verletzt. Dem Regierungsrat bleibt es jedoch überlassen, bestimmte Gruppen von Vermögenswerten von den allgemeinen Grundsätzen auszunehmen, z. B. auf die Inventarisierung und Bilanzierung von Vermögenswerten verzichten, die einen bestimmten Betrag nicht übersteigen. Diese Gruppen müssen jedoch bezeichnet und mit separaten Regelungen versehen werden.

### **§ 13 Unselbständige Zweckvermögen**

Bei den unselbständigen Zweckvermögen (Fonds, Sondervermögen) ist zu unterscheiden zwischen solchen, welche dem Kanton von Dritten zur Verfügung gestellt werden, und solchen, welche aus allgemeinen Staatsmitteln geäufnet werden. Die Fondsbildung ist in der modernen Finanzhaushaltstlehre eher verpönt, sie ist aber historisch zu verstehen. Wegen des Fehlens eines leistungsfähigen Kapitalmarktes war es in früheren Zeiten üblich, sich vor der Realisierung einer Aufgabe und vor der Tätigung einer Ausgabe das nötige Geld zu beschaffen. Man äufnete Mittel auf einen bestimmten Zweck hin, man stellte einen Fonds bereit, und war er für die Aufgabe gross genug, dann wurde diese an die Hand genommen. Heute ist aber davon auszugehen, dass das Geld jederzeit für alles eingesetzt werden kann, die allgemeinen Staatsmittel sind nicht zweckgebunden, deren Herkunft spielt keine Rolle. Die Äufnung von Geldmitteln aus einer bestimmten Quelle für eine bestimmte Aufgabe ist bei den heutigen Möglichkeiten des Geld- und Kapitalmarktes unwirtschaftlich und überholt. Der historische Zweck der Fonds im eigentlichen Sinne ist hinfällig. Dies bedeutet, dass die eingangs gemachte Trennung dieser eigentlichen Fonds von den Legaten und Stiftungen, welche dem Staat durch Dritte mit vorgebundener Zweckbestim-

mung und Auflagen zugewendet werden, auch im Gesetz deutlich zum Ausdruck kommen muss.

Fonds, Legate und Stiftungen, die von Dritten und nicht aus allgemeinen Staatsmitteln gebildet wurden, sind auszuscheiden, sie stellen nicht Staatsvermögen dar, es gelten für deren Verwendung auch nicht die allgemeinen Ausgabenkompetenzen. Sie sind in Budget, Rechnung und Bilanz nicht enthalten, der Übersichtlichkeit und Vollständigkeit halber werden sie in der Bestandessrechnung wie bis anhin separat aufgeführt. Die Verwaltung dieser Fonds ist Vollzugsaufgabe und deshalb - vorbehältlich anderer Vorschriften und Auflagen - dem Regierungsrat übertragen. Beispiele solcher von Dritten geäußneter Sondervermögen finden sich vor allem im Universitätsbereich. In dieselbe Kategorie einzuordnen ist aber z. B. auch der Lotteriefonds.

Von grösserer Tragweite ist die Regelung der Zweckvermögen, welche aus allgemeinen Staatsmitteln gebildet werden. Hier spricht man auch von Spezialfinanzierungen. Sie bedürfen einer Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss, das heisst das Finanzreferendum muss vorbehalten sein. Der Gesetzgeber, letztlich das Volk, überträgt Parlament oder Regierung eine finanziell limitierte Ausgabenkompetenz. Durch die Spezialfinanzierung werden Mittel für eine bestimmte Staatsaufgabe bereitgestellt, über welche ein ausdrücklich eingesetztes Organ verfügen kann.

Zu unterscheiden sind die unselbständigen Zweckvermögen aus öffentlichen Geldern von der Aufnung der Mittel für künftige Aufgaben, wenn dadurch lediglich dem politischen Willen zur künftigen Inangriffnahme einer Aufgabe Ausdruck verliehen werden soll. Diese Art der Spezialfinanzierung dient lediglich der Reservenbildung, die ordentlichen Ausgabenkompetenzen bleiben bei der endgültigen Zweckbildung vorbehalten. Finanzrechtlich kommt solchen Reserven keine Bedeutung zu, es handelt sich nicht um Fonds im Sinne dieser Bestimmung des Gesetzes. Als Beispiel sei die Reservenbildung zur Vermeidung von Steuererhöhungen bei Budgetdefiziten erwähnt (vorne Ziff. 2.5.6).

## § 14 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung entspricht einer Modifikation der aus der Finanzrechnung und Vermögensveränderungsrechnung bestehenden Gesamtrechnung gemäss Rechnungsmodell FIDES von 1973. Im Rahmen der 1993 begonnenen

Neuordnung des kantonalen Rechnungswesens stellt die Erfolgsrechnung die künftige Bewegungsrechnung dar, welche durch die Bilanz als Bestandesrechnung ergänzt wird. Die Erfolgsrechnung als Teil des neuen Rechnungsmodells "BASEL" gibt einen Überblick über die Aufwände und Erträge einer bestimmten Periode. Die Erfolgsrechnung ist nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen entwickelt worden unter Beibehaltung der Vorteile der Finanzrechnung gemäss FIDES-Rechnungsmodell.

Die Kontengliederung in der Erfolgsrechnung entspricht in weiten Teilen derjenigen der bisherigen Finanzrechnung und Vermögensveränderungsrechnung. Damit wird sichergestellt, dass durch Zusammenfassen der Einnahmen- und Ausgabenkonten die Finanzrechnung einfach aus der Erfolgsrechnung extrahiert werden kann.

Die Investitionseinnahmen und -ausgaben werden in der Finanzrechnung ausgewiesen, während sie in der Erfolgsrechnung über die Aktivierung eliminiert werden. Dies bedeutet, dass die Beträge der Investitionsausgaben und -einnahmen im Verwaltungsvermögen das Ergebnis der Finanzrechnung beeinflussen, wogegen nur die Abschreibungen auf Anlagen auf den Saldo der Erfolgsrechnung einwirken. Aus einer einzigen Rechnung - der Erfolgsrechnung - kann einerseits der Einnahmen-/Ausgabensaldo, andererseits der Aufwand-/Ertragssaldo ermittelt werden.

Um den Begriff der Ausgabe richtig einordnen zu können, ist die Abgrenzung zur sogenannten Anlage vorzunehmen: Ausgaben sind dauernde Bindungen staatlicher Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie können einen Verzehr der Mittel oder eine Vermehrung des Verwaltungsvermögens zur Folge haben. Anlagen des Finanzvermögens hingegen sind jene Finanzvorfälle, welche die Zusammensetzung realisierbarer Vermögenswerte des Finanzvermögens, aber nicht deren Höhe verändern. Durch Umschichtungen innerhalb des Finanzvermögens wird das Verwaltungsvermögen nicht berührt, und damit auch nicht die Erfolgsrechnung.

Als Ausgaben werden Zahlungen an Dritte verstanden, welche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen (Personalkosten, Beiträge, Investitionen, Finanzausgaben, Kosten für fremde Dienstleistungen). Zahlungen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Anlagen in das Finanzvermögen finden wie erwähnt keinen Niederschlag in der Finanzrechnung, da es sich hierbei nicht um eigentliche Aus-

gaben, sondern um einen Aktivtausch mit in der Regel werterhaltendem oder idealerweise wertsteigerndem Charakter handelt.

Als Einnahmen werden die Finanzvorfälle bezeichnet, die sich positiv auf den Saldo der Finanzrechnung auswirken. Darunter fallen die Steuereinnahmen, erhaltene Beiträge, Gebühren und Abgaben, Erlöse aus dem Verkauf von Material und Leistungen sowie die Erträge aus der Nutzung von Finanzvermögen. Veräußerung von Teilen des Finanzvermögens werden nicht als Einnahmen bezeichnet und somit nicht in der Finanzrechnung verbucht, denn auch hier steht dem veräusserten Gut der Erlös gegenüber. Da die Veräußerung zum Verkehrswert erfolgt, wird weder das Eigenkapital vermehrt, noch der Bilanzfehlbetrag vermindert. Wird hingegen Finanzvermögen über dem Buchwert veräussert, stellt die Differenz zwischen diesem und dem höheren Realisierungswert eine Einnahme dar, die in der Finanzrechnung ihren Niederschlag findet.

## §15 Investitionen

In der Erfolgsrechnung des neuen Rechnungsmodells "BASEL" sind nebst den Aktivierungen und Abschreibungen auch die Bruttoinvestitionsausgaben und -einnahmen enthalten. Die eigentlichen Ausgaben und Einnahmen für Investitionen, welchen Geldflüsse zugrunde liegen, gehen aus der Finanzrechnung als Teil der Erfolgsrechnung hervor. Die Bruttoinvestitionsausgaben enthalten sämtliche während eines Jahres getätigten Bruttoausgaben für Investitionsobjekte, welche für die Erbringung öffentlicher Aufgaben notwendig sind und somit dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden müssen. Nebst den Bruttoinvestitionsausgaben werden in der Finanzrechnung die Bruttoinvestitions-einnahmen in Form von erhaltenen Investitionsbeiträgen Dritter und der öffentlichen Hand sowie Rückvergütungen für getätigte Investitionen dargestellt. Es handelt sich hierbei also nicht um Einnahmen von Desinvestitionen von Aktiva des Kantons Basel-Stadt. Desinvestitionen können nur bei Anlagen des Finanzvermögens vorgenommen werden, wobei die buchhalterische Erfassung in der Bilanz und in der Erfolgsrechnung des Finanzvermögens vorgenommen wird. Aktiviert werden ausschliesslich die Nettoinvestitionsausgaben für vom Kanton Basel-Stadt beanspruchte Güter. Die Investitionsbeiträge an Dritte und an öffentliche Haushalte werden nicht aktiviert, da diese Beiträge als Subventionen betrachtet werden können, auf welchen kein leistungsspezifisch zuordenbarer Mittelrückfluss als Amortisation zu erwarten ist.

Den Nettoinvestitionsausgaben stehen in der Erfolgsrechnung die zu aktivierenden Investitionsobjekte gegenüber, so dass auf Ebene Erfolgsrechnungssaldo die Nettoinvestitionsausgaben, welche nicht in eine nach kaufmännischen Grundsätzen geführte Erfolgsrechnung gehören, eliminiert werden. Als Einflussfaktor des Erfolgsrechnungssaldos durch die Investitionstätigkeit bleibt der Wertverzehr auf dem Verwaltungsvermögen des Kantons Basel-Stadt in Form der Abschreibungen übrig.

## **§ 16 Abschreibungen**

Die Aktiven des Verwaltungsvermögens des Kantons Basel-Stadt sollen grundsätzlich abgeschrieben werden. Die Abschreibungsmethodik wird künftig vereinheitlicht, so dass die Werte und Abschreibungen der in Staatsbudget und Staatsrechnung abgebildeten Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens transparent und nachvollziehbar sind. Die einheitliche Abschreibungsregelung gilt für die Anlagegüter in allen Verwaltungseinheiten. Der Abschreibungssatz hängt von den einzelnen Anlagenkategorien ab, wird jedoch so festgelegt, dass der durch die Abschreibungen unterstellte Wertverzehr mindestens gleich gross ist wie die Wertreduktion der Anlagegütern bei betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise. In diesem Zusammenhang ist auf die Abschreibungsregeln des FDK-Rechnungsmodells hinzuweisen. In der Praxis wenden die Kantone, welche ihrer Rechnung dieses Modell zugrundelegen, derart unterschiedliche Abschreibungssätze an, dass die Vergleichbarkeit, im Gegensatz zu den in der politischen Diskussion zuweilen vorgebrachten Annahmen, nicht gewährleistet ist.

Die im Rahmen der Neuordnung des kantonalen Rechnungswesens bereits realisierte Anlagebuchhaltung, in welcher sämtliche Investitionsobjekte abgebildet werden, erlaubt alternative Abschreibungsmethoden auf denselben Anlagegütern. Diese Option gewährleistet, dass für die öffentliche Rechnungsregelung ein einheitliches Abschreibungsverfahren für sämtliche Objekte angewendet werden kann und gleichzeitig im innerbetrieblichen Rechnungswesen, also der Kostenrechnung der einzelnen Dienststellen, die Abschreibungen auf den Anlagegütern so angesetzt werden können, dass der errechnete Wertverzehr kaufmännische Investitionsrechnungskriterien wie Kosten-/Nutzenrelation betreffend die Nutzungsdauer, Wahl des optimalen Ersatzzeitpunktes oder auch kalkulatorische Beachtung des Wiederbeschaffungswertes berücksichtigt. Mit diesen Möglichkeiten wird sichergestellt, dass einerseits durch die gesamtstaatlich normierte Abschreibungsmethodik keine willkürlichen, das Ergebnis der Er-

folgsrechnung beeinflussenden Korrekturen vorgenommen werden können, anderseits die im Rahmen des Controllings relevanten Kosten- und Leistungs-komponenten in die Kostenrechnung als Paralleldarstellung der öffentlichen Rechnung Eingang finden.

Die Abschreibungen für die externe Rechnungslegung (Staatsrechnung, Staats-budget) werden auf den Restbuchwerten der einzelnen Anlagegüter vorgenommen. Für Immobilien wird ein separater Abschreibungssatz festgelegt, welcher der gegenüber Mobiliar, Maschinen und anderen Einrichtungsgegenstän-den wesentlich längeren Nutzungsdauer Rechnung trägt. Beim Ansetzen der Abschreibungsparameter auf die einzelnen Vermögenswerte in der Anlage-buchhaltung werden in den Immobilienwerten enthaltene Grundstückswerte ausgeschieden, sodass ausschliesslich auf den Gebäuden ein Wertverzehr ge-rechnet wird. Grundstücke werden grundsätzlich nicht abgeschrieben.

## **§ 17 Interne Verrechnungen**

In der öffentlichen Verwaltung wie auch in privatwirtschaftlichen Unterneh-mungen gibt es Abteilungen oder Leistungsbereiche, welche nicht unmittelbar Leistungen an Dritte erbringen. Es kann sich dabei um die Erstellung von Vorlei-stungen zugunsten von Endprodukten, deren Bereitstellung an einem anderen Ort der Verwaltung erfolgt, handeln oder um eigentliche, nur indirekt den einzelnen Produkten oder Dienstleistungen zuordenbare Serviceleistungen wie bei-spielsweise Personalwesen, Finanz- und Rechnungswesen, interne Revision, Ausbildung etc. Damit diese meist zentral erbrachten Dienstleistungen verursa-chergerecht verteilt werden können, braucht es das Instrument der internen Verrechnungen. Diese Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungsein-heiten und damit indirekt auch zwischen Staatsaufgaben lassen sich grundsätz-lich auf zwei verschiedene Arten vornehmen.

Die eine Methode der internen Verrechnungen basiert auf der Rechnungsstel-lung gegenüber dem Abnehmer und Verursacher, womit ein finanzbuchhalteri-scher Vorgang generiert wird und eine geldmässige oder zumindest kontokor-rentmässige Belastung des Auftraggebers/Abnehmers resp. Vergütung an den Anbieter/Leistungserbringer erfolgt. Die zweite Möglichkeit, Kosten und Leistun-gen bedarfsspezifisch zuzuordnen, beruht nicht auf geldmässigen Verrechnun-gen, wie sie in der Finanzbuchhaltung vorgenommen werden, sondern bezieht sich auf Kosten- und Leistungsumlagen im innerbetrieblichen Rechnungswesen.

Die Möglichkeit, interne Verrechnungen über Umlagen in der Kostenrechnung vorzunehmen, wird durch den Ausbau des innerbetrieblichen Rechnungswesens als eine der Hauptzielsetzungen des Projektes Neuordnung des kantonalen Rechnungswesens geschaffen. Die primäre Verbuchung der Kosten und Leistungen erfolgt dabei meist in Verwaltungseinheiten, welche zentral Dienstleistungen für den gesamten Staat bereitstellen. Die Weiterverrechnung erfolgt alsdann aufgrund effektiver Verursachungs- bzw. Erbringungskriterien sekundär in der Kostenrechnung über Umlagen. Umlagen sind deshalb nicht liquiditätswirksam und setzen somit auch keine Rechnungsstellung voraus. Der administrative Aufwand, eine sachlich richtige Kosten- und Leistungszuteilung vorzunehmen, wird durch die Möglichkeit der Bildung von Umlagen deutlich reduziert.

Bei Rechnungsstellungen gegenüber Dritten und als Grundlage für Subventionsverhandlungen oder bei der Ausformulierung von Verträgen ist es meist unerlässlich, die effektiven Kosten von Leistungen finanzbuchhalterisch beziffern zu können, was eigentliche interne Verrechnungen in Form von Gutschriften und Belastungen voraussetzt. Die Kostenrechnung wird zumindest vorerst ein vorwiegend intern benötigtes Steuerungsinstrument sein, sodass Kosten- und Leistungsumlagen hauptsächlich dort vorzunehmen sind, wo eine Voll- oder Teilkostenermittlung auf Ebene Kostenstelle (organisatorische Einheiten) oder Kostenträger (funktionale Kostenbeanspruchung/Leistungserbringung) staatsinternen Informationszwecken dient.

## § 18 Kostenrechnung

Die Wahrnehmung von Controlling, verstanden als Führungsmethode und Instrument zur Steuerung des Verwaltungshandelns in Richtung mehr Effektivität (Reduktion der Soll-/Ist-Abweichungen) und Effizienz (Verbesserung der Input/Outputrelation) setzt unter anderem eine Kostenrechnung als Informationsträger für ein Managementsteuerungs- oder Controllingsystem voraus. Die Aufgabenstellungen in der öffentlichen Verwaltung sind derart vielschichtig und vielseitig, dass die Bedürfnisse jeder einzelnen Dienststelle im Hinblick auf die quantitativ und qualitativ bessere Informationsbereitstellung geprüft werden müssen. Während einzelne Dienststellen ausschliesslich innerbetrieblich beanspruchte Service-Leistungen anbieten und andere vollumfänglich für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben zuständig sind, treten Dritte mit ihren Leistungen in Konkurrenzbeziehungen zu privatwirtschaftlichen Anbietern auf dem Markt. Informationsbedürfnisse von Politik und Verwaltung müssen daher differenziert ent-

sprechend Dienststelle oder Staatsaufgabe betrachtet werden. Die Möglichkeiten, Kostenrechnungsaspekte mit Hilfe der Informationstechnologie abzubilden, waren bisher im Kanton Basel-Stadt sehr bescheiden. Die Einführung neuer Software in den Bereichen Rechnungswesen und Controlling werden jedoch künftig erlauben, die innerbetrieblichen Informationsbedürfnisse gesamtstaatlich als auch individuell abzudecken.

Nebst der Finanzbuchhaltung, welche jede Dienststelle des Kantons Basel-Stadt als selbständige bilanzierte Einheit erfasst (eigene Bilanz und Erfolgsrechnung) wird künftig eine gesamtstaatliche Basiskostenrechnung geführt. Dies kann als Erweiterung zur bereits nach institutionellen und funktionalen Kriterien geführten Finanzbuchhaltung betrachtet werden, indem hauptsächlich mit dem Instrument der internen Kosten- und Leistungsverrechnung in Form von Umlagen eine betriebswirtschaftlich richtige Abgrenzung der Aufwände und Erträge kalkulatorischer Komponenten erfolgen kann. Hauptziel der Basiskostenrechnung ist die Vollkostenermittlung je Dienststelle und Staatsaufgabe. Diese Form der Kostenrechnung deckt weniger die innerbetrieblichen Informationsbedürfnisse ab, als vielmehr die Möglichkeit; die Kosten einzelner Staatsleistungen nach aussen betriebswirtschaftlich richtig beziffern zu können.

Parallel zur die ganze kantonale Verwaltung erfassenden Basiskostenrechnung bietet sich den Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, individuelle Kostenrechnungen aufzubauen. Beim Aufbau spezifischer Kostenrechnungen steht der notwendige Informationsbedarf für kosten- und leistungsoptimales Verwaltungshandeln nach den neuesten verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen im Vordergrund. Mehr als die Basiskostenrechnung werden individuelle Kostenrechnungen der Dienststellen die Grundlage für Controllingaktivitäten bilden.

## **§ 19 Finanzplan, Budget und Rechnung**

Der Mittelfristplanung in Form von Finanzplan und Investitionsprogramm kommt wichtige Bedeutung als Schnittstelle zwischen strategischer Planung in Form der Legislaturplanung und operativer Planung im Rahmen der jährlichen Budgetierung zu. Im Finanzplan werden mit den laufenden Staatsaktivitäten und den Investitionsvorhaben der nächsten Jahre auch die Ziele der regierungsrätlichen Legislaturplanung quantifiziert.

Der Finanzplan wird periodisch vom Regierungsrat erstellt und gilt als Grundlage für die Budgetierung. Beim mehrjährigen Finanzplan handelt es sich um eine rollende Planung, was bedeutet, dass nicht bis zum Ablauf des jeweiligen Planungshorizontes mit einer Aktualisierung der Finanzplanung gewartet wird, sondern dass innerhalb des Planungszeitraumes, für welchen der jeweilige Finanzplan gilt, neue Erkenntnisse einfließen.

Der Finanzplan enthält eine jährliche Gegenüberstellung der geplanten Einnahmen und Ausgaben für mindestens drei Jahre. Das erste Finanzplanjahr entspricht dabei jenem Jahr, für welches der Regierungsrat das letzte Budget verabschiedet hat. Das Investitionsprogramm, in welchem sämtliche Investitionsvorhaben über Fr. 200'000.– enthalten sind, ist vollständig in den Finanzplan integriert. Sowohl die Investitionsausgaben als auch die gewährten und erhaltenen Investitionsbeiträge gehen detailliert je Objektposition aus dem Investitionsprogramm hervor. Der Planungshorizont erstreckt sich mindestens auf fünf Jahre, wobei das erste Planungsjahr des Investitionsprogramms identisch ist mit dem Jahr, für welches das aktuelle vom Regierungsrat verabschiedete Budget vorliegt. Der Finanzplan enthält im weiteren den für die kommenden Jahre zur Finanzierung der laufenden und der einmaligen Ausgaben geschätzten Finanzbedarf sowie eine Prognose über die Schuldenentwicklung der kommenden Jahre.

Der Finanzplan ist ein Führungsinstrument des Regierungsrates ohne rechtliche Verbindlichkeit. Er wird dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht.

## **§ 20 Budget**

Jährlich wird ein Voranschlag für die Erfolgsrechnung des Kantons Basel-Stadt erstellt. Nebst den Einnahmen und Ausgaben werden auch die buchmässigen Erträge und Aufwände, also nicht liquiditätswirksame Komponenten, budgetiert. Die Budgetierung erfolgt in der Regel in demselben Detaillierungsgrad, wie die Erfassung der mit den Budgetpositionen korrespondierenden Geschäftsvorfälle im Rechnungsjahr vorgenommen wird. Im allgemeinen wird bei den laufenden Ausgaben und den Einnahmen jedes einzelne Detailkonto budgetiert. Die Investitionsvorhaben werden in der Finanzrechnung auf Stufe Objektkonto budgetiert, was bedeutet, dass jede Position des Voranschlags, welche die vom Regierungsrat festgelegten Kriterien für Investitionsobjekte erfüllt, auf einem separaten individuellen Objektkonto erfasst wird. In Einzelfällen können nach Zustimmung des Regierungsrates auch Sammelposten in das Budget aufgenommen

werden, wobei bei der erfassenden Dienststelle von Sammelpositionen die entsprechenden Detailbudgets vorliegen müssen.

Rahmenkredite können ebenfalls in den Voranschlag aufgenommen werden. Sie kommen hauptsächlich im Subventions- und Investitionsbereich vor und erstrecken sich über mehrere Jahre. Aus der Bezeichnung der Budgetpositionen, welche Tranchen von Rahmenkrediten beinhalten, muss durch Erfassung der Kreditlaufzeit hervorgehen, dass es sich hierbei um einen Rahmenkredit handelt. Rahmenkredite bedürfen der Zustimmung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat, wobei für die Zuständigkeit der Gesamtbetrag ausschlaggebend ist. Mit Rahmenkrediten wird dem Regierungsrat und der Verwaltung ein weiterer Handlungsspielraum zugestanden als mit Einzelkrediten. Es besteht Freiheit hinsichtlich der einzelnen Jahrestranchen und innerhalb dieser, welche Ausgabe im Rahmen der Zweckbestimmung getätigt werden soll. Dadurch, dass die Mittel vom zuständigen Organ rechtsgültig bewilligt sind, beschränkt sich die Eingriffsmöglichkeit des Grossen Rates bei der Behandlung des Budgets auf die Überprüfung der Einhaltung des Gesamtkreditrahmens und auf die zweckentsprechende Verwendung. Bei der Rechnungsablage ist über die Verwendung von Rahmenkrediten detailliert Aufschluss zu geben. Rahmenkredite sind z. B. bekannt im Bereich der Apparateinvestitionen und für Velomassnahmen.

Neu in das Gesetz aufgenommen wird das Instrument der Globalbudgetierung. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, für einzelne Aufgabenbereiche und Verwaltungseinheiten ganz oder teilweise einen einzigen Betrag zu sprechen und die konkrete Ausgestaltung, wofür dieser verwendet wird, der Verwaltung zu überlassen. Globalkredite können verschieden ausgestaltet werden, sie können z.B. die laufenden Ausgaben umfassen, sie können auch Investitionen und spezifische Einnahmen mit einbeziehen. Globalkredite eignen sich vor allem für gebundene Ausgaben, allenfalls für neue, welche die Referendumsgrenze nicht übersteigen. Der Einbezug neuer referendumsfähiger Ausgaben käme einer Aushöhlung des Finanzreferendums gleich, selbst wenn der Globalkredit ausdrücklich einer spezialgesetzlichen Regelung bedarf. Die Budgetierung erfolgt auf einer zuvor definierten Aggregierungsstufe einzelner Detailkonten. Dadurch ist während des Rechnungsjahres die kontenmässige Verwendung des Globalkredites, sofern diese Konten qualitativ und quantitativ in den Rahmen des Globalkredites passen, durch den Kreditnehmer frei bestimmbar. Dies entbindet die Ersteller von Globalkrediten jedoch nicht von einer Detailbudgetierung auf Ebene Einzelkonto zum Zwecke der Transparenz und der Begründbar-

keit der Kreditforderung gegenüber dem Kreditsprecher. Die Frage wird nur sein, welches die letzte Instanz sein wird, die das detaillierte Budget beschliesst. In den gesetzlichen Grundlagen für Globalkredite muss speziell die Thematik des Vortragens von nicht ausgeschöpften oder überschrittenen Kreditlimiten auf das folgende Budgetjahr geregelt werden. Das Instrument des Globalbudgets ist sicherlich geeignet zur Verhinderung des sog. "Dezemberfiebers", also des vermeintlichen Zwangs am Ende einer Rechnungsperiode, noch nicht verbrauchte Kredite möglichst auszuschöpfen. Diesem Phänomen kann anerkennbarmassen mit der periodenbezogenen Einzelbudgetierung nicht genügend begegnet werden. Denn würde die Möglichkeit gegeben, über nicht benötigte Ausgabenpositionen ganz oder teilweise und ohne ausdrückliche Kreditübertragung im nächsten Jahr verfügen zu können, hätte dies negative Auswirkungen auf die Budgetierung. Denn es ist kaum möglich, der Reservenbildung bei der Budgetierung in allen Fällen nachhaltig zu begegnen.

Mit der Aufnahme der Globalkredite in das Finanzaushaltsgesetz ist lediglich ein Grundstein gelegt. Die genaue Regelung ist dem Einzelfall anzupassen, wohl mit einem Leistungsauftrag zu verbinden, und wird jeweils beim Erlass der entsprechenden Gesetze zu bedenken sein.

Das jährliche Budget wird in der institutionellen Gliederung (Gliederung nach Organisationseinheiten) und der funktionalen Gliederung (Strukturierung nach Staatsaufgaben) dargestellt. Sämtliche von der staatlichen Budgetierung erfassten Dienststellen orientieren sich am einheitlichen, für alle gültigen Kontenplan des Kantons Basel-Stadt. Nähere Bestimmungen gehen aus den jährlich vom Regierungsrat erlassenen Budgetweisungen hervor.

Der jeweiligen Budgetierung liegt der aktuellste vom Regierungsrat beschlossene und vom Grossen Rat zur Kenntnis genommene Finanzplan zugrunde. Er hat keine bindende Wirkung. In der Budgetphase sollen die im Finanzplan enthaltenen Planwerte und Aussagen überprüft, näher spezifiziert und insbesondere operationalisiert werden. Bedeutende Änderungen mit qualitativen und quantitativen Auswirkungen zwischen Finanzplan und Budget werden aus Transparenzgründen und zur Sicherstellung einer fundierten Mittelfrist- und Jahresplanung dem Grossen Rat mitgeteilt. Diese Aussagen verdeutlichen, dass der zeitlichen und inhaltlichen Koppelung der verschiedenen Planungs- und Steuerungsinstrumente des Kantons Basel-Stadt, welche im Übrigen durch die Neuordnung des kantonalen Rechnungswesens in Richtung gezieltere Informationsgewin-

nung und bessere Handhabbarkeit und Überprüfbarkeit weiterentwickelt werden, von Seiten des Regierungsrates grösste Beachtung geschenkt wird.

Im Interesse der Handlungsfähigkeit des Staates wird der Regierungsrat ermächtigt, im Falle der Nichtgenehmigung des Budgets die unerlässlichen Ausgaben trotzdem zu tätigen. Dies müsste zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Verwaltung auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung gelten.

## **§ 21 Staatsrechnung**

Der institutionelle, funktionale und kontenmässige Aufbau der Staatsrechnung entspricht grundsätzlich demjenigen des Budgets. Die Erfassung bestimmter Geschäftsvorfälle kann jedoch bei Bedarf in einem grösseren Detaillierungsgrad vorgenommen werden. Dies etwa dann, wenn die Budgetierung global oder auf Sammelpositionen erfolgt.

Die Staatsrechnung enthält einerseits die Erfolgsrechnung, in welche die Finanzrechnung integriert ist; andererseits die Bilanz, welche über die Vermögenswerte und die Schuldenbestände Informationen enthält. Allfällige Nachtragskredite und Kreditübertragungen, welche zu einer Änderung des ursprünglichen Budgets geführt haben, gehen aus den Sollwerten des Voranschlags, mit welchem die Staatsrechnung zu vergleichen ist, hervor.

Die Begründungen grösserer Soll-/Ist-Abweichungen zwischen Budget und Rechnung werden in einem separaten Teil der Staatsrechnung aufgelistet. Die Ausgestaltung der Begründungen, speziell die betragliche und prozentuale Grenze allfälliger Budgetabweichungen, welche Begründungen notwendig machen, regelt der Regierungsrat.

Für geld- und kapitalmässige Verflechtungen, aber auch kosten- und leistungsmässige Abhängigkeiten zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den nicht vollständig in der staatlichen Budgetierung und Rechnungslegung berücksichtigten Teilen der kantonalen Verwaltung oder Anstalten gilt es, Konsolidierungsrichtlinien festzulegen. Aus diesen Konsolidierungsrichtlinien muss hervorgehen, wie die buchhalterische Berücksichtigung nicht voll in die Staatsrechnung integrierter Verwaltungseinheiten oder Körperschaften erfolgt. Es muss durch die für das Rechnungswesen Verantwortlichen sichergestellt werden, dass die zu konsolidie-

rende Einheit bei der Erstellung ihrer Rechnung die entsprechenden Konsolidierungsrichtlinien für den Übertrag in die Staatsrechnung berücksichtigt.

Im Anhang zur Staatsrechnung werden weitere Angaben enthalten sein, welche nicht direkt in die Bilanz Eingang finden, so die Eventual- und Garantieverpflichtungen (z. B. PK), die Versicherungswerte, Informationen über die Reserven und die Werte der Sondervermögen (vgl. § 13)

### **Ausgaben- und Vollzugskompetenzen im Verwaltungsvermögen**

#### Ausgabenkompetenzen

##### Grosser Rat

##### **§ 22 Grundsatz**

Die Ausgabenkompetenz im Verwaltungsvermögen liegt grundsätzlich abschliessend beim Grossen Rat. Diese Aussage ist Ausfluss der Budgethoheit des Parlamentes. Ausgaben, welche im Budget eingestellt sind, werden mit dessen Genehmigung bewilligt, es sei denn, das Gesetz weise die Zuständigkeit ausdrücklich einem anderen Staatsorgan zu.

Erstmals im FHG wird im baselstädtischen Recht der Begriff der gebundenen (und in § 23 der neuen) Ausgabe verwendet. Wesentlich ist die Unterscheidung für die Frage, ob das Ausgaben- oder Finanzreferendum ergriffen werden kann. Es wird aber bewusst darauf verzichtet, das Begriffspaar der gebundenen und neuen Ausgaben zu definieren: Die Ausgaben können auf derart vielgestaltigen Grundlagen beruhen, dass eine Umschreibung in einem Gesetz nicht als sinnvoll erachtet wird. Die Auslegung der Begriffe "gebunden" und "neu" ist einem stetigen Wandel unterzogen (es kommen z. B. bisher unbekannte Finanzierungsarten und -modalitäten zum Tragen) und im Einzelfall vorzunehmen. Es empfiehlt sich deshalb, keine Definition im Gesetz zu verankern und sich an die Praxis des Schweizerischen Bundesgerichtes anzulehnen. Enthält das kantonale Recht nämlich keine Bestimmungen, so gelten hinsichtlich der Unterscheidung gebunden / neu die vom Bundesgericht aufgestellten Regeln. Das Schweizerische Bundesgericht verfügt über eine konstante, immer wieder bestätigte Praxis, deren Hauptaussage nachfolgend wiedergegeben sei:

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit als nicht referendumspflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmrechtingen hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.

Im Grundsatz kann folgende Aussage gemacht werden: Wenn ein verhältnismässig grosser Entscheidungs- und Handlungsspielraum besteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen. Dann muss dem Volk allenfalls ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Es hat sich zu dieser Ausgabe und somit zur vorgesehenen Verwendung von Steuergeldern noch nicht äussern können. Andernfalls wird die Ausgabe als gebunden betrachtet. Das Referendum ist ausgeschlossen und die Ausgabe wird mit der Genehmigung der Budgets durch den Grossen Rat bewilligt. Dies ist die Aussage von § 22 Abs. 2.

### **§ 23 Ausgabenreferendum**

Die Bestimmung von § 23 übernimmt im wesentlichen die Aussagen des Gesetzes betreffend das Ausgabenreferendum vom 29. Juni 1978, aber nicht wörtlich, sondern nur sinngemäss. Denn die bisherige Regelung ist nach dem Gesetzeswortlaut nicht klar verständlich. Nach geltendem Recht unterliegen einmalige neue Ausgaben über Fr. 1'000'000.-- oder wiederkehrende neue Ausgaben über Fr. 200'000.-- dem fakultativen Referendum. Bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme massgebend. Die Formulierung über die Kompetenzgrenze für wiederkehrende Ausgaben bedarf der Interpretation. Die genannten Fr. 200'000.-- machen einen Fünftel des Betrages für einmalige Ausgaben aus. Nach den Materialien war es die Absicht des Gesetzgebers, das Referendum zuzulassen, wenn der Gesamtbetrag einer wiederkehrenden Ausgabe

Fr. 1'000'000.-- übersteigt. Die wiederkehrenden Ausgaben unterliegen also dann dem Referendum, wenn sie aufsummiert die Kompetenzgrenze für einmalige Ausgaben übersteigen. Folgerichtig werden denn auch seit der Einführung des heute gültigen Finanzkompetenzrechtes bei wiederkehrenden Ausgaben, welche für weniger als fünf Jahre beschlossen wurden, nur die effektiven jährlichen Betreffnisse zusammengezählt, um über die Unterstellung unter das Referendum zu entscheiden. Ein Beschluss über je Fr. 300'000.-- während drei Jahren ist somit nicht referendumsfähig, da er die Millionengrenze nicht übersteigt.

Der Wille des damaligen Gesetzgebers leuchtet ein. In der Praxis haben sich keine Schwierigkeiten ergeben, auch wenn das Ausgabenreferendumsgesetz entgegen dem Wortlaut ausgelegt worden ist. Mit der Neuordnung des gesamten Finanzaushaltrechtes drängt sich jedoch eine verständlichere Formulierung auf. Dabei ist auf die frankenmässige Begrenzung von wiederkehrenden Ausgaben zu verzichten. In der Sache ergibt sich wie erwähnt keine Änderung.

Die Referendumsgrenze liegt für (neue) Ausgaben weiterhin bei Fr. 1'000'000.--. Fällt diese Ausgabe in einem Jahr an oder ist sie auf mehrere Jahre verteilt, so gilt die Gesamtsumme. Bei wiederkehrenden Ausgaben wird ebenfalls auf die Gesamtsumme abgestellt. Die bisher in der Praxis gehandhabte Regel, wobei bei wiederkehrenden Ausgaben über mehr als fünf Jahre das Jahresbetreffnis fünfmal angerechnet wird, hat sich seit dem Erlass des Subventionsgesetzes vom 18. Oktober 1984 überholt. Wiederkehrende neue Ausgaben sind in der Regel Subventionen; fällt ausnahmsweise eine solche nicht unter das Subventionsgesetz, besteht kein Grund, die Anrechnung auf fünf Jahre zu beschränken und nicht auf die Gesamtsumme auszurichten. Bei Subventionen gilt § 6 Abs. 4 in Verbindung mit § 10 des Subventionsgesetzes. Subventionen sind auf höchstens 5 Jahre zu befristen. Werden in Subventionserlassen des Grossen Rates ausnahmsweise Beiträge für mehr als fünf Jahre bewilligt, so unterliegen sie ungeteilt der Höhe der Gesamtsumme dem Referendum: Der Gesetzgeber wollte damit eine allzu lange Bindung zu Lasten des Staatshaushaltes verhindern. Die Neufassung der Abs. 1 und 2 von § 23 trägt dem aus den Materialien ersichtlichen Willen des damaligen Gesetzgebers Rechnung, bestätigt die bisher gehandhabte Praxis und verhindert eine Aushöhlung der Finanz- oder Ausgabenreferendums.

Im Kanton Basel-Stadt ist das obligatorische Finanzreferendum nicht vorgesehen. Es soll auch nicht eingeführt werden. Angesichts der Tatsache, dass seit 1979,

dem Jahre, in dem dieser Betrag festgesetzt worden war, die Teuerung 70% betrug, wäre es nicht unangemessen, eine Erhöhung desselben ins Auge zu fassen. Der Regierungsrat hält dies jedoch nicht für vordringlich und verzichtet darauf, dem Grossen Rat einen solchen Antrag zu unterbreiten.

Beschlüsse des Grossen Rates über den Erwerb und die Verfügung von Liegenschaften des Verwaltungsvermögens können Käufe oder Verkäufe, aber auch die Widmung oder Entwidmung betreffen (zu Widmung und Entwidmung vgl. die Ausführungen zu § 35). Die Bestimmung in Abs. 3 konkretisiert die §§ 29 Abs. 3 lit. c und 39 lit. e KV, vonach das Gesetz die abschliessende Zuständigkeit des Grossen Rates in diesem Gebiet umschreibt. Die Kompetenz liegt drei Mal höher als bei den übrigen Werten des Verwaltungsvermögens, weil die Grenze von Fr. 1'000'000.-- bei den meisten Liegenschaftsgeschäften ein Referendum möglich machen würde. Dies muss ausgeschlossen werden, um die Handlungsfähigkeit des Grossen Rates zu erhalten. Im übrigen fliesst bei diesen Vorfällen stets ein Gegenwert zu.

Abs. 4 unterstreicht die Bedeutung des Bruttoprinzips. Dieses gilt nicht nur im Rechnungswesen, sondern ist auch für die Bestimmung der Höhe einer Ausgabe und damit für die Frage nach dem Ausgabenreferendum massgebend. Die Mitsprachemöglichkeit des Volkes soll gewährleistet werden, wenn die insgesamt ausgelösten Kosten die Referendumsgrenze übersteigen, auch wenn die Nettobelastung des Kantons erwartungsgemäss oder sicher darunter liegt. Das Volk soll über grosse Projekte mitentscheiden können, das Ausgabenreferendum darf nicht ausgehöhlt werden.

## **§ 24 Nachtragskredit**

Nachtragskredite sind nichts anderes als Ergänzungen zum Budget. Da die Budgethoheit beim Grossen Rat liegt, hat er auch über Nachtragskreditbegehren zu beschliessen. Es wird nicht unterschieden, ob es sich beim Nachtrag um die Erhöhung eines bereits beschlossenen Kredites handelt oder ob um die Bewilligung eines neuen Kredites nachgesucht wird. Im ersten Fall ist zwischen einem Nachtragskredit oder einer Kreditüberschreitung zu unterscheiden. (vgl. zu dieser Differenzierung nachfolgend die Ausführungen zu § 30). Da rechtlich bei Nachtragskrediten eine nachträgliche Aufnahme in das Budget und damit eine Korrektur des Voranschlages vorliegt, sind immer Spezialvorlagen an den Grossen Rat nötig, auch wenn (nur) gebundene Ausgaben in Frage stehen. Nach-

tragskredite über gebundene Ausgaben unterliegen allerdings im Gegensatz zu neuen Ausgaben nie dem Referendum, gleich welche Höhe sie haben. Es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten, wie wenn die Ausgabe von vornherein ins Budget aufgenommen worden wäre.

Nach dem Gesetzestext sollen Nachtragskreditbegehren auf nötige Ausgaben beschränkt werden. Dies im Bewusstsein, dass die Auslegung des Wortes "nötig" einen grossen Ermessensspielraum beinhaltet. Aber Nachtragskredite können dem Budget eine neue Dimension geben; deshalb soll durch das Erfordernis der Notwendigkeit darauf hingewirkt werden, dass nur nicht budgetierbare und nicht verschiebbare Ausgaben mittels Nachtragskrediten bewilligt werden. Dieser Aspekt ist insbesondere bedeutsam im Zusammenhang mit der neuen Möglichkeit, bei Defiziten in gewisser Höhe den Steuerfuss anzuheben.

Ist im Budget für eine neue Ausgabe ein Betrag enthalten und wird zur Erweiterung des Projektes um einen Nachtragskredit nachgesucht, ist für die Bestimmung der Bewilligungskompetenz die Gesamtsumme massgebend.

Selbst wenn weder der ursprüngliche noch der Nachtragskredit die Referendumsgrenze übersteigen, ist letzterer referendumsfähig zu beschliessen, wenn der Gesamtbetrag über der abschliessenden Zuständigkeit des Grossen Rates liegt. Auch hier greifen die ordentlichen Zuständigkeiten Platz.

Das regierungsrätliche Budget wird von der Finanzkommission des Grossen Rates vorberaten. Sie stellt Antrag. Folgerichtig beschliesst der Grosse Rat über Nachtragskredite auch auf Antrag seiner Finanzkommission.

### Regierungsrat

### **§ 25 Ordentliche Kompetenzen**

Die materielle Regelung der ordentlichen Ausgabenkompetenz des Regierungsrates ist dem geltenden Recht entnommen. Sie hat sich bewährt (§ 2 Kompetenzgesetz). Da - wie bereits mehrmals erwähnt - die Budgethoheit beim Grossen Rat liegt, muss die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates besonders und ausdrücklich festgeschrieben werden. Seit 1980 beträgt die Zuständigkeit des Regierungsrates, selbständig Ausgaben zu tätigen, jährlich insgesamt 1 Million Franken (Kompetenzkonto). Der Regierungsrat stellt Antrag, diesen Betrag angesichts eines Ausgabenvolumens von heute über 3,5 Milliarden Franken auf

3 Millionen Franken zu erhöhen. Die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates beträgt auch mit dieser Erhöhung weniger als 0,1 % der staatlichen Gesamtausgaben. Durch diese Anhebung wird es möglich, zahlreiche kleinere, unvorhersehbare und nicht budgetierte Ausgaben unkompliziert zu tätigen. Damit können Nachtrags- und dringliche Kredite (§§ 24 und 26) verringert werden. Die so getätigten Ausgaben sind immer der Finanzkommission zur Kenntnis zu bringen, womit die parlamentarische Kontrolle gewährleistet bleibt. Die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates ist in erster Linie für einmalige Ausgaben vorgesehen. Bis anhin ist noch nie eine wiederkehrende Ausgabe aus dem Kompetenzkonto des Regierungsrates bewilligt worden. Grössere Ausgabenbeschlüsse werden ausgeschlossen, da für die einzelne Ausgabe eine Höchstgrenze von einem Fünftel des Kompetenzbetrages des Grossen Rates festgesetzt ist. Eine einmalige Ausgabe darf Fr. 200'000.– nicht übersteigen. Wird ausnahmsweise eine wiederkehrende oder auf mehrere Jahre verteilte Ausgabe bewilligt, wird deren Gesamtsumme bereits im Jahr der Beschlussfassung an den Gesamtbetrag angerechnet, auch wenn in diesem Jahr erst ein Teil der Ausgabe getätigkt wird. Die Betreffnisse der folgenden Jahre belasten den Kompetenzbetrag in diesen Jahren nochmals, da die entsprechenden Ausgaben dannzumal effektiv anfallen. Mit dieser Einschränkung soll erschwert werden, dass der Regierungsrat innerhalb und zu Lasten seiner Zuständigkeit längerfristige Verpflichtungen eingehet.

### **§ 26 Dringliche Ausgaben**

Grundlage für eine dringliche Ausgabe ist ein Regierungsratsbeschluss, wobei zusätzlich die Zustimmung der Finanzkommission verlangt wird. Dadurch wird - da keine Definition der Dringlichkeit gegeben wird - die Beurteilung durch ein zweites Organ sichergestellt. Der Begriff der Dringlichkeit ist einschränkend auszulegen, Dringlichkeit ist nur dann anzunehmen, wenn eine unumgängliche Ausgabe zeitlich keinen Aufschub erträgt, wenn also Gefahr in Verzug ist.

Dringliche Ausgaben sind nicht budgetierte Ausgaben. Anders ausgedrückt handelt es sich um Nachtragskredite, bei welchen aus zeitlichen Gründen das ordentliche Nachtragskreditverfahren nicht durchgeführt werden kann. Die Aussage, dass dringliche Ausgaben nicht budgetiert sind, trifft bereits auf das geltende Recht zu, wird nun aber ins Gesetz aufgenommen. Ist eine Ausgabe im Budget enthalten, aber noch nicht gültig bewilligt, bleibt die Möglichkeit, unverzüglich an den Grossen Rat zu berichten und dringliche Behandlung zu verlan-

gen. Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen kann der Grossen Rat auch Geschäfte beraten und darüber Beschluss fassen, die nicht wie vorgeschrieben drei Wochen vor der Sitzung versandt worden sind (§ 14 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988). Ebenso kann der Grossen Rat auch ohne Antrag des Regierungsrates mit einer Zweidrittelmehrheit einen Beschluss für dringlich erklären und das Referendum ausschliessen. (§ 29 Abs. 3 lit: a KV in Verbindung mit § 24 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988).

Bereits 1975 (Ratschlag Nr. 7158, S. 28) ist ausgeführt worden, dass dringliche Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates nur bis zur Wertgrenze der abschliessenden Kompetenz des Grossen Rates möglich sind. Mit dringlichen Beschlüssen greift der Regierungsrat als untergeordnetes Organ in ausserordentlichen Fällen in die ordentliche Kompetenz des Grossen Rates ein. Diese ist vorgesehen bei gebundenen Ausgaben in unbeschränkter Höhe, bei neuen bis zu den in § 23 enthaltenen Grenzen. Bei neuen Ausgaben mit einem Betrag, der zum Vorbehalt des Ausgabenreferendums führt, ist bei Dringlichkeit an den Grossen Rat zu berichten, das Referendum kann auch hier durch das Parlament mit einem Mehr von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen ausgeschlossen werden. Dem Regierungsrat steht gemäss Verfassung keine Möglichkeit offen, das Referendum auszuschliessen, deshalb kann ihm diese Kompetenz auch nicht durch ein Gesetz bzw. eine Bestimmung über dringliche Ausgaben, welche die abschliessende Zuständigkeit des Grossen Rates übersteigen, übertragen werden.

## **§ 27 Übertragung von Ausgabenbefugnissen**

§ 27 ist wörtlich aus dem geltenden Kompetenzgesetz übernommen (§ 4). Der Regierungsrat hat gemäss § 25 eine Ausgabenkompetenz bis zum dreifachen Kompetenzbetrag für einmalige neue Ausgaben, also bis zu 3 Millionen Franken. Die Verwaltungseinheiten sind mit keinen Ausgabenkompetenzen ausgestattet; wenn sie Ausgaben tätigen, handelt es sich hiebei um reinen Vollzug. Dem Regierungsrat steht es offen, von seiner eigenen Ausgabenkompetenz an die Verwaltung abzutreten. Da seine Ausgabenbefugnis begrenzt ist, werden solche Delegationen an den Gesamtbetrag angerechnet.

## **§ 28 Ausnahmen**

§ 28 entspricht § 5 des geltenden Kompetenzgesetzes. Die Kantonsverfassung enthält im Finanzbereich keine Wertgrenzen, es wird durchwegs auf das Gesetz verwiesen (§§ 29 Abs. 3 lit. e, 39 lit. e). Auch § 48 Abs. 2 verweist für die Befugnis des Regierungsrates, selbständig Ausgaben zu beschliessen, auf das Gesetz. So wie § 25 des beantragten Finanzhaushaltgesetzes die grundsätzliche Ausgabenkompetenz des Regierungsrates regelt, können in Spezialgesetzen für einen bestimmten Bereich Abweichungen vorsehen werden.

## **§ 29 Orientierung der Finanzkommission**

Der Regierungsrat ist dem Grossen Rat für den ihm zur Bewilligung übertragenen Ausgabengesamtbetrag (3 Millionen Franken) verantwortlich. Die Orientierungspflicht gegenüber der Finanzkommission stellt in diesem Bereich das parlamentarische Oberaufsichtsrecht sicher.

## **§ 30 Kreditüberschreitung**

Die heute geltende Regelung der Kreditüberschreitungen stammt aus dem Jahre 1954, sie findet sich in § 4 e des alten Organisationsgesetzes des Regierungsrates vom 9. April 1908. Sie soll nun auf eine neue Basis gestellt werden. Reicht ein im Budget eingestellter Betrag nicht aus, kann der Regierungsrat dessen Überschreitung bewilligen, wenn die Ausgabe vorgeschrieben und unumgänglich ist. D. h. eine Kreditüberschreitung setzt eine bewilligte Ausgabe voraus, welche grösser wird als budgetiert und deren Mehrkosten im Zeitpunkt der Bewilligung nicht voraussehbar waren. Die Kreditüberschreitung hat Berührungspunkte mit den Nachtragskrediten. Der Unterschied zwischen den beiden Instituten liegt formell darin, dass Nachtragskredite immer vor dem Vollzug der Ausgabe zu verlangen sind, während bei Kreditüberschreitungen auch (sofern es sich nicht um sich abzeichnende Überschreitungen handelt) eine nachträgliche Genehmigung der Mehrkosten notwendig werden kann. Materiell kommt eine Kreditüberschreitung nur in Frage, wenn im Budget ein Betrag eingestellt ist, während Nachtragskredite sowohl Positionen umfassen, welche nicht im Budget enthalten sind, als auch solche, die nicht ausreichen. In diesem zweiten Fall ist ein Nachtragskredit dann zu beantragen, wenn zu den bereits bewilligten Massnahmen neue hinzukommen, die vom ursprünglichen Beschluss nicht erfasst sind. Wenn jedoch eine reine Kostenerhöhung in Frage steht, die von der bereits

bewilligten Massnahme ausgelöst wird, ist eine Kreditüberschreitung gegeben. Die Unterscheidung zwischen Kreditüberschreitungen und Nachtragskrediten ist oft Ermessenssache. Im Zweifel ist für die allgemeine Kompetenzordnung und somit für einen Nachtragskredit zu entscheiden. Ein Indiz, dass ein Nachtragskredit anzugehen ist, kann auch darin gesehen werden, dass die Mehrkosten im Verhältnis zum ursprünglichen Kredit ein erhebliches Ausmass annehmen. Sich abzeichnende Kreditüberschreitungen oder bereits eingetretene Mehrkosten sind von den Departementen grundsätzlich immer und ohne Verzug dem Regierungsrat zu melden. Dieser kann allenfalls zu geeigneten Massnahmen greifen. Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über Kreditüberschreitungen, bei finanziell grosser Tragweite bringt er diese mit entsprechender Begründung dem Grossen Rat zur Kenntnis. Damit soll erreicht werden, dass das Parlament, welchem die Oberaufsicht über die Verwaltung übertragen ist, bereits während des Jahres über Abweichungen gegenüber dem Budget ins Bild gesetzt wird. Im Rahmen der Rechnungslegung sind alle Kreditüberschreitungen zu begründen, was mit einem Hinweis auf dem entsprechenden Regierungsratsbeschluss geschehen kann. Kreditüberschreitungen, welche dem Regierungsrat während des Jahres nicht unterbreitet worden sind, z. B. weil sie erst in der Staatsrechnung in Erscheinung treten, bedürfen einer ausführlicheren Begründung.

In der Praxis hat der Regierungsrat mit einer Weisung die Departemente verpflichtet, gleichzeitig mit der Kreditüberschreitung über allfällige Kompensationen in ihrem Bereich zu berichten. Damit will er primär einen Beitrag zur Budgetdisziplin leisten und, soweit sich diese Möglichkeit anbietet, verhindern, dass die negative Abweichung zwischen Budget und Rechnung auf der Ausgabenseite ein zu grosses Ausmass annimmt. Auch wenn klar ist, dass bei einer Kreditüberschreitung eine Einsparung an einem anderen Ort nicht immer möglich ist, soll der Verpflichtung, eine Kompensation zumindest zu prüfen, durch die Aufnahme ins Gesetz mehr Gewicht verliehen werden.

Im alten Organisationsgesetz des Regierungsrates sind Kreditüberschreitungen von der Berichtspflicht ausgenommen worden, welche Fr. 500.– oder 10 % des veranschlagten Betrages nicht überstiegen haben. Diese Grenzen sind heute anerkanntermassen zu niedrig. Deshalb sind sie vom Regierungsrat nach Rücksprache mit der Finanzkommission auf Fr. 5000.– angehoben worden. Kreditüberschreitungen über Fr. 1000.– sind im übrigen dem Departement zu melden. Dass unbedeutende Kreditüberschreitungen nicht ausdrücklich zu begründen sind, ist unbestritten. Abgesehen vom Verwaltungsaufwand, der andernfalls ent-

stunde, würde auch die Übersichtlichkeit des Ratschlages zur Staatsrechnung darunter leiden. Ebenso nicht zu bestreiten ist, dass diese Wertgrenzen nicht ins Gesetz gehören, da eine Änderung dieser Verfahrensvorschriften jedesmal eine schwerfällige Gesetzesrevision vonnöten machte. Der Regierungsrat wird die Festsetzung dieser Beträge sowie allfällige spätere Erhöhungen jeweils nach Rücksprache mit der Finanzkommission beschliessen.

Ist ein Gesamtkredit bewilligt worden, welcher Budgets und Rechnungen mehrerer Jahre belastet, macht es keinen Sinn, die Überschreitung einzelner Jahrestranchen zu begründen oder über sie zu berichten. Erst wenn ersichtlich ist, dass die Ausgaben diesen Gesamtkredit voraussichtlich oder sicher übertreffen oder die bisherigen Ausgaben ihn bereits übersteigen, muss dem Regierungsrat Rechenschaft abgelegt werden. Vor allem bei grossen Bauinvestitionen ist es durchaus möglich, dass einzelne Jahresquoten höher ausfallen als budgetiert, eine Kreditüberschreitung jedoch insgesamt nicht eintritt.

### Vollzugskompetenzen

#### Grosser Rat

#### **§ 31 Ausgabenbericht**

Im Rahmen der Neuregelung des Finanzrechtes Ende der siebziger Jahre ist mit dem Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum die Referendums-grenze für Finanzbeschlüsse von Fr. 80'000.-- für alle Ausgaben auf 1 Million Franken für einmalige und Fr. 200'000.-- für wiederkehrende Ausgaben angehoben worden. Der Regierungsrat hatte damals für einmalige Ausgaben eine Grenze von 2 Millionen beantragt, die in der Folge vom Grossen Rat halbiert worden ist. Auch mit dieser reduzierten Erhöhung ist jedoch noch eine grosszügige Anpassung wirksam geworden. Dadurch, dass die Budgetkompetenz beim Grossen Rat liegt und neue Ausgaben (einmalig oder aufgerechnet) bis zu einer Million Franken mit der Verabschiedung des Budgets bewilligt werden, hat der Regierungsrat Vollzugskompetenzen bis zu diesem Betrag. Neue Ausgaben bis zu 1 Million Franken können durch ihn getätigt werden, ohne dass dem Grossen Rat Einsicht über Einzelheiten der entsprechenden Ausgabe gewährt werden muss. Dies ist im Jahre 1980 als zu weitgehend empfunden worden und hat dazu geführt, dass in der Praxis im Einvernehmen zwischen Regierungsrat und Grossem Rat der sogenannte Ausgabenbericht eingeführt worden ist. Dieser hat sich bewährt und

soll deshalb ins Gesetz aufgenommen werden. Danach können neue Ausgaben, welche zwar vom Grossen Rat mit der Genehmigung des Budgets bewilligt sind, welche aber Fr. 200'000.-- übersteigen, nur vollzogen werden, wenn der Grosse Rat aufgrund einer detaillierten Vorlage seine Zustimmung gegeben hat. Für wiederkehrende und auf mehrere Jahre verteilte Ausgaben gilt dieselbe Anrechnungsregel wie bei der Frage der Unterstellung unter das Ausgabenreferendum. Das heisst, massgebend ist die Gesamtsumme. Rechtlich soll mit dem Ausgabenbericht wie bis anhin nicht eine Ausgabe bewilligt werden - dies erfolgt durch die Budgetgenehmigung -; sondern es handelt sich um eine "Rückdelegation" der Vollzugskompetenzen vom Regierungsrat an den Grossen Rat. Ausgabenberichte sind demgemäss nicht referendumsfähige Vollzugsvoraussetzungen für eine budgetierte neue Ausgabe, sie liefern dem Grossen Rat eine qualifizierte Begründung nach. Verweigert der Grosse Rat einem Ausgabenbericht seine Zustimmung, darf die Ausgabe nicht vollzogen werden. Der rechtlich bewilligte Kredit verfällt.

Keine Sonderregelung ist für den Erwerb von und die Verfügung über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen vorgesehen. Auch hier gilt die Wertgrenze von Fr. 200'000.--. Die vorgeschlagene Verdreifachung der Grenze für die abschliessende Bewilligung von Kauf, Verkauf, Widmung und Entwidmung von Liegenschaften durch den Grossen Rat (§ 23 Abs. 3) rechtfertigt sich, da die ordentliche Kompetenzgrenze zur Folge hätte, dass bei Liegenschaftsgeschäften beinahe stets das Referendum gegeben wäre, was eine Behinderung des Grossen Rates in seiner Handlungsfähigkeit bedeuten würde. Dieses Argument kommt beim Ausgabenbericht als Vollzugsvoraussetzung nicht zum Tragen.

### **§ 32 Kreditübertragungen**

Kredite sind für das Jahr bewilligt, in welchem sie budgetiert sind. Dieser Grundsatz bedeutet, dass mit dem Ablauf des Budgetjahres die noch nicht beanspruchten Kredite verfallen, gleich ob es sich um ordentliche Budget- oder um Nachtragskredite oder um dringliche Kredite handelt. Ausnahmen sind die sogenannten Rahmen- und Globalkredite. Bei diesen kann sinnvoll sein, beim Rahmenkredit ist es sogar ein wesentliches Merkmal, dass die Bewilligung zeitlich und damit der "Zwang" zur Tätigung der Ausgabe nicht auf ein Jahr beschränkt wird. Während beim Rahmenkredit Ausgaben in einer bestimmten Höhe bewilligt werden, entweder zeitlich unbeschränkt oder für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr, wird beim Globalkredit die Verfügung der bewilligten Mittel weitge-

hend delegiert. Wenn bei effizienter und wirtschaftlicher Haushaltführung am Ende einer Budget- und Rechnungsperiode ein Überschuss verbleibt, der Globalkredit folglich nicht ganz benötigt wurde, soll ein Anreiz geschaffen werden, dass der nicht verbrauchte Teil nicht verfällt. Sonderregelungen gegenüber der allgemein gültigen Aussage, dass ein Kredit am Ende einer Rechnungsperiode verfällt, bedürfen auch bei Global- und Rahmenkrediten einer ausdrücklichen und besonderen Grundlage. Diese kann nur durch das für die Kreditbewilligung zuständige Organ geschaffen werden. Dies ist der Grosse Rat, wobei gegen solche Beschlüsse wegen der Höhe des Gesamtkredites wohl meist das Referendum offensteht. Sicher ist dies der Fall bei Globalkrediten, da für diese in § 20 Abs. 1 zwingend eine gesetzliche Grundlage verlangt wird.

In einem genau vorgegebenen Rahmen wird das Prinzip der Bewilligung einer Ausgabe für ein Jahr und dem anschliessenden Verfall durchbrochen. Einmalige Ausgaben und laufende Ausgaben mit einmaligem Charakter, z. B. klar umschriebene Kosten für eine bestimmte Dienstleistung (Beraterhonorar u. ähnliches), können dann auf das nächste Rechnungsjahr übertragen werden, wenn noch keine Verpflichtung eingegangen worden ist. Laufende Kosten sind von der Übertragbarkeit ausgenommen. Es besteht kein Grund, diese - sind sie in der Budgetperiode nicht gebraucht worden - im nächsten Jahr wieder ohne Budgetierung zu Verfügung zu stellen. Ebenso sind einmalige Ausgaben (im weiten Sinn) nicht zu übertragen, wenn bereits eine rechtliche Verpflichtung zu deren Bezahlung eingegangen worden ist. Denn durch diese Verpflichtung besteht keine Möglichkeit mehr, die Übertragung zu verweigern. Sie sind in der Staatsrechnung transitorisch zu erfassen. Ganz allgemein soll eine Kreditübertragung nur dann Platz greifen können, wenn dem entscheidenden Organ, also dem Grossen Rat, noch ein Entscheidungsspielraum zugestanden ist, ob es dem entsprechenden Antrag des Regierungsrates zustimmen will oder nicht.

Bis 1992 sind die Kreditübertragungen vom Grossen Rat jeweils im Juni des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres beschlossen worden. Dies hatte zur Folge, dass zwischen Ablauf der Budgetperiode und Übertragungsbeschluss beinahe ein halbes Jahr verstrichen ist. Dadurch war die Verwaltung hinsichtlich dieser Ausgabenposition gelähmt, was immer wieder zu unliebsamen Verzögerungen und Misständen geführt hat. Sie tätigte (formell betrachtet unberechtigterweise) Ausgaben, die nicht im Budget des laufenden Jahres eingestellt bzw. noch nicht auf dieses übertragen waren. Die seit 1993 in der Praxis vollzogene Vorverschiebung soll zur Regel werden. Die Kreditübertragungen sollen späte-

stens Ende April vom Grossen Rat beschlossen werden. Ein - zwar wünschbares - weiteres Vorziehen ist nicht möglich, da der Abschluss des Rechnungsjahres abgewartet werden muss.

Bei über mehrere Jahre verteilten Krediten, z. B. grösseren Bauprojekten, soll nur die letzte Jahresquote übertragen werden. Wenn im Budget des folgenden Jahres wieder eine Tranche für dieselbe Ausgabe eingestellt ist, kann diese selbstständig (und ohne Begrenzung auf den Budgetbetrag) getätigkt werden, solange sie die Gesamtsumme des bewilligten Kredites nicht übersteigt. Ist dies aber der Fall oder ist damit zu rechnen, greifen die Regeln über die Kreditüberschreitung (vgl. die Ausführungen zu § 30).

### Regierungsrat

#### **§ 33 Grundsatz**

Der Ausgabenvollzug ist dem Regierungsrat übertragen. Dieser ist gemäss den Bestimmungen über die Ausgabenkompetenzen nur möglich, wenn die zuständigen Organe und Kompetenzträger über die Ausgabe einen rechtsgültigen Beschluss gefasst haben. Ein solcher ist somit Vollzugsvoraussetzung. Für neue Ausgaben unter der Referendumsgrenze, aber (einmalig oder aufgerechnet) über Fr. 200'000.-- hat zudem der Grossen Rat auf Grund eines Ausgabenberichtes zu beschliessen.

Gebundene Ausgaben werden durch den Grossen Rat mit dem Budget bewilligt, sie können unmittelbar nach dem Budgetbeschluss vollzogen werden. Da sich auch der Regierungsrat während des Budgetierungsprozesses nicht über jede einzelne Position Rechenschaft geben kann, sollen grössere gebundene Ausgaben, also solche über Fr. 200'000.-- (einmalig oder aufgerechnet), nur auf ausdrücklichen Beschluss des Regierungsrates vollzogen werden können. Die Pflicht zu solchen Vollzugsberichten, welche in der Praxis bereits besteht, stellt sicher, dass sich der Regierungsrat anhand eines detaillierten Auftrages über die vorgesehene Ausgabe ein Bild machen und deren Notwendigkeit beurteilen kann.

## **§ 34 Übertragung von Vollzugskompetenzen**

Der Regierungsrat vollzieht die Ausgaben nicht selbst. Liegt die erforderliche Rechtsgrundlage dafür vor, ist es an den Departementen, die Ausgaben zu tätigen (zur Einschränkung im Bereich des Vollzugs vgl. vorstehend zu § 33 Abs. 2). Üblicherweise sind es sogar die Verwaltungseinheiten, welche direkt mit dem eigentlichen Vollzug beauftragt sind. Diese Ermächtigungen zur Delegation vom Regierungsrat an die Departemente und von diesen an die Verwaltungseinheiten geben die Möglichkeit, die oberen Instanzen von unwichtigen Verwaltungshandlungen zu entlasten. Um ein geordnetes Verfahren zu gewährleisten, werden die Vollzugskompetenzen durch schriftliche Weisungen weitergegeben.

Wer mit dem Vollzug von Ausgaben betraut ist, trägt folgerichtig auch die Verantwortung dafür, dass die Ausgabenkompetenzregeln und weitere geltende Vorschriften eingehalten sind. Wer Vollzugskompetenzen überträgt, ist aus seiner Verantwortung nicht entlassen, ihm obliegt die Aufsichtspflicht. Um das parlamentarische Oberaufsichtsrecht zu gewährleisten, wird in Abs. 3 der Finanzkommission ausdrücklich das Recht eingeräumt, über die Delegation der Vollzugskompetenzen Aufschluss zu verlangen.

### **Besondere Kompetenzen**

#### **§ 35 Widmung, Entwidmung, Wertbemessung, Gantkäufe**

Die Bestimmung entspricht § 9 des geltenden Kompetenzgesetzes. Dadurch, dass die Zuständigkeiten im Finanz- und im Verwaltungsvermögen unterschiedlich sind, müssen die Kompetenzen geregelt werden, wenn Teile des vorhandenen Staatsvermögens von einem in den anderen Vermögensbereich übertragen werden, wenn also aus Finanz- Verwaltungsvermögen oder umgekehrt werden soll.

Wird ein Vermögensteil (meist handelt es sich um Liegenschaften) aus dem Finanzvermögen entnommen, ins Verwaltungsvermögen überführt und damit für die öffentliche Aufgabenerfüllung auf längere Zeit gebunden, liegt eine Widmung vor. Es wird zwar keine Ausgabe im engen Sinn getätigt, da die Mittel nicht durch Staatseinnahmen oder Verschuldung aufgebracht werden, aber es wird ein Teil des freien Staatsvermögens "gebunden", dieses wird vermindert. Ausser durch die Herkunft der Mittel unterscheidet sich die Widmung nicht von der Aus-

gabe, deshalb rechtfertigt sich hinsichtlich der Kompetenzgrenzen deren Gleichstellung.

Wenn eine Verwaltungsaufgabe entfällt oder reduziert wird, werden dadurch bis anhin für einen öffentlichen Zweck gebundene Mittel frei, sie dienen nicht mehr direkt der Erfüllung einer bestimmten Staatsaufgabe, sie werden Finanzvermögen. Es findet eine Entwidmung statt. Es ist unbestritten, dass die Entwidmung keine Ausgabe darstellt, dass aber die Aufgabe oder Reduktion eines Verwaltungszweckes zu einem Entscheid im Bereich des Verwaltungsvermögens führt, so dass es sich geradezu aufdrängt, die gleichen Kompetenzregeln anzuwenden wie bei der Bindung an öffentliche Zwecke, sei es durch Beschluss über eine Ausgabe oder durch Widmung. Es liegt ein Konträrakt vor, der dem gleichen Organ übertragen wird, welches am ursprünglichen Beschluss (Schaffung von Verwaltungsvermögen) mitgewirkt und den Entscheid getroffen hat.

Die Gleichsetzung hinsichtlich der Kompetenzgrenzen von Widmung und Entwidmung mit Ausgaben schränkt die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens ein, er kann nicht Vermögensteile vom einen ins andere Vermögen überführen, es greifen die allgemeinen Kompetenzen im Bereich des Verwaltungsvermögens (vgl. dazu vorne zu Ziff. 2.7). Logische Konsequenz daraus ist, dass diese "Verschiebungen" zum Verkehrswert erfolgen sollen. Dieser bestimmt die Kompetenzen. Da keine klar bezifferbare Ausgabe gegeben ist, soll sich die Übertragungskompetenz nach realistischen und im Rahmen einer Schätzung ermittelten "Preisen" richten.

Bereits im Organisationsgesetz des Regierungsrates aus dem Jahre 1908 wurde die Zuständigkeit für Gantkäufe dem Regierungsrat übertragen. Dies macht weiterhin Sinn, da das Verfahren im Verwaltungsvermögen zu schwerfällig ist, solche Käufe zu tätigen, es verunmöglicht sie nachgerade. Im übrigen hat diese Bestimmung an Bedeutung verloren, seit dem Regierungsrat die Zuständigkeit im Finanzvermögen übertragen ist. Die Erfahrung zeigt, dass auf der Gant kaum Verwaltungsvermögen erworben wird. Doch es kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Deshalb wird die Bestimmung unverändert ins FHG aufgenommen. Bei Liegenschaften wird es jedoch in der Regel so sein, dass sie ersteigert und - sind sie für Verwaltungszwecke bestimmt - anschliessend an den Kauf gewidmet werden. Die ordentlichen Kompetenzgrenzen bleiben gewahrt.

### **§ 36 Dotationskapitalien, Erwerb, Beteiligungen**

§ 36 entspricht im wesentlichen § 10 des heutigen Kompetenzgesetzes, ausser dass einmalige und wiederkehrende Beiträge an Dritte nicht mehr erwähnt werden. Solche Beiträge wurden in lit. e von § 10 Kompetenzgesetz ausdrücklich erwähnt, um ihren Ausgabencharakter zu unterstreichen. Mit dem Erlass des Subventionsgesetzes vom 18. Oktober 1984 erübrigts sich dies aber. Dieses Gesetz regelt umfassend alle Subventionen und verweist in § 3 auf das Ausgabenkompetenzrecht. Somit ist gewährleistet, dass für Beiträge, seien es einmalige oder wiederkehrende, die allgemeine Kompetenzordnung Gültigkeit hat.

Darlehen und Bürgschaften sind im Subventionsgesetz namentlich aufgeführt. Deshalb kann auf deren Erwähnung im Finanzhaushaltgesetz ebenfalls verzichtet werden. Auch diese Verpflichtungen zu Lasten des Verwaltungsvermögens, welche gegenüber Dritten eingegangen werden, liegen im öffentlichen Interesse und führen, wenn sie erfüllt werden müssen, zu Ausgaben. Hier greift wiederum die Unterstellung des gesamten Subventionsbereiches unter das Ausgabenkompetenzrecht.

In der Form des Dotationskapitals werden einem öffentlich-rechtlichen Betrieb - meist in Form einer selbständigen Anstalt - Mittel zur Verfügung gestellt. Dies geschieht in der Regel auf unbestimmte Zeit und gegen Verzinsung, evtl. Gewinnbeteiligung. Bekanntes Beispiel ist die Basler Kantonalbank. Die Grundlage findet sich in einem Gesetz, welches hier die Funktion eines Vertrages übernimmt. Das öffentliche Interesse steht bei der Zurverfügungstellung des Dotations- oder Grundkapitals im Vordergrund. Wenn dieses verloren geht, führt dies zu einer Ausgabe. Da die Gefahr des Verlustes immer besteht, ist die Schaffung von Dotationskapital als Ausgabe zu behandeln. Aus diesem Grund gelten die Ausgabenkompetenzen auch für jede Erhöhung von Dotationskapitalien, selbst wenn die Spezialgesetzgebung grundsätzlich festhält, dass der Kanton die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt.

Der Erwerb einer Beteiligung an einer Unternehmung oder Institution des öffentlichen oder privaten Rechts kann eine Ausgabe im Verwaltungsvermögen zur Folge haben, wenn diese Beteiligung im öffentlichen Interesse liegt, wenn sich dadurch z. B. der Staat ein Mitwirkungs- oder Kontrollrecht sichern will. Es lässt sich aber auch denken, dass neue Staatsaufgaben oder sogar bisherige nicht durch die Verwaltung selbst erfüllt werden, sondern einer privaten Unterneh-

mung übertragen werden, z. B. in der Form einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft nach Art. 762 OR. In all diesen Fällen geht es darum, mit öffentlichen Mitteln einen öffentlichen Zweck zu verfolgen, sei es durch eine Grossbeteiligung, sei es allein oder zusammen mit anderen öffentlichen Körperschaften und mit Privaten. Von besonderer Bedeutung ist die ausdrücklich erwähnte Abgrenzung zu den Anlagen in das Finanzvermögen, welche der Regierungsrat in eigener Zuständigkeit tätigen kann. Sobald ein Unternehmen auch des privaten Rechts unter anderem oder vorwiegend einen öffentlich-rechtlichen Zweck erfüllt und der Staat Mittel zur Verfügung stellt, ist eine Ausgabe anzunehmen und es sind die üblichen Kompetenzgrenzen für das Verwaltungsvermögen einzuhalten. Was über die normale Vermögensverwaltung hinausgeht, kann der Regierungsrat nicht kraft seiner Zuständigkeit im Bereich des Finanzvermögens beschliessen. Gerade die jüngste Entwicklung, welche immer stärker nach neuen Formen der Trägerschaft und der Finanzierung staatlicher Aufgaben sucht, zeigt die Bedeutung der im Gesetz festgehaltenen Einschränkungen des Regierungsrates beim Erwerb von Beteiligungen. Die Kompetenzen des Grossen Rates und des Volkes dürfen nicht durch neue Konstruktionen unterlaufen werden.

### **§ 37 Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen**

Vom Erwerb einer Beteiligung im Verwaltungsvermögen an Unternehmen oder Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts nach § 36 lit. b zu unterscheiden ist die Änderung des Beteiligungsverhältnisses, wie es bei Kapitalerhöhungen in Frage steht. Der Regierungsrat ist zuständig, im Rahmen des bisherigen Beteiligungsverhältnisses an Kapitalerhöhungen mitzumachen. Damit bleibt die vom Grossen Rat oder vom Volk gewollte Einflussnahme auf das Unternehmen unangetastet. Anders verhält es sich, wenn der Regierungsrat bei einer Aufstockung des Kapitals nicht zeichnen oder die Beteiligung anheben will. Dann ändert er die von einem anderen Organ gewählte und beschlossene Beteiligungsgrösse. In diesem Fall ist die Zustimmung der Finanzkommission gefordert. Da bei Kapitalerhöhungen eine gewisse Dringlichkeit gegeben sein kann, ist es nicht möglich, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten. Das Verfahren würde zu lange dauern. Durch die Einschaltung der Finanzkommission ist aber Gewähr geboten, dass neben dem Regierungsrat ein parlamentarisches Organ den Entscheid Überprüft. Als Beispiele seien erwähnt: Kapitalerhöhungen bei der Swissair, Aufstockung des Genossenschaftskapitals der Schweizerischen Mustermesse.

## **§ 38 Prozessführung**

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (§ 1 des Organisationsgesetzes vom 22. April 1976). Dies heisst, dass er allenfalls Verwaltungshandlungen auch auf dem Prozessweg durchsetzen können muss. Hierbei geht es nicht nur um die eigentlichen Gerichtsverfahren, dazu zählen ebenso die Bestellung von Gutachtern, die Ernennung von Schiedsgerichten, die Auftragerteilung an Anwälte und der Abschluss von Vergleichen. Dies alles kann Kosten verursachen, und für diese Ausgaben wird dem Regierungsrat eine besondere Kompetenz übertragen. Durch § 38 ist er befugt, die nötigen Handlungen vorzunehmen, ohne dass die anfallenden Kosten seiner ordentlichen Ausgabenkompetenz (§ 25) angerechnet werden. Sie stellen gebundene Ausgaben dar, die bei der Rechnungsablage zu begründen sind.

Die Zuständigkeit der einzelnen Departemente im Rahmen ihrer spezifischen Verwaltungstätigkeit ist unbestritten. Steuer- oder Baurekurse beispielsweise, welche bis vor Bundesgericht weitergezogen werden und zu Ausgaben führen können, gehören in den ursprünglichen Aufgabenbereich der zuständigen Departemente und die anfallenden Ausgaben sind - auch wenn sie nicht budgetiert sind - gebundene, bedürfen keiner Rechtsgrundlage durch den Grossen Rat, sie sind allenfalls bei der Rechnungslegung zu begründen.

## **Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens**

### **§ 39 Grundsatz und Geltungsbereich**

Wie bereits in der Einleitung (2.7) ausgeführt worden ist, überträgt die Kantonsverfassung in § 48 Abs. 3 die Kompetenzen im Bereich des Finanzvermögens an den Regierungsrat. Diese Aussage wird zur Verdeutlichung im Abs. 1 von § 39 wiederholt.

Die Definition des Finanzvermögens und seine Abgrenzung zum Verwaltungsvermögen ist in § 10 des FHG umschrieben. In diesem Abschnitt geht es nunmehr darum, weitere Begriffe zu definieren und Kompetenzen zu regeln. Diese sind grösstenteils wörtlich aus dem bestehenden und bewährten Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens vom 29. Juni 1978 übernommen. Auf eine ausführliche Kommentierung kann somit verzichtet werden.

## **§ 40 Finanzanlagen**

Das Finanzvermögen setzt sich zusammen aus Finanzanlagen und frei verfügbaren Finanzmitteln. Finanzanlagen sind - wie es der Begriff sagt - die Vermögenswerte, welche für längere Zeit erworben werden und per definitionem nicht unmittelbar der Verwaltungstätigkeit dienen. Wie Privatpersonen und Unternehmungen legt der Staat Teile seines Vermögens an, nicht um es bald wieder zu veräussern, sondern um eine Rendite zu erzielen, sei es durch Ertrag oder durch eine mittel- bis langfristige Wertsteigerung der Anlage.

Die Unterscheidung in langfristige (über 5 Jahre) und mittelfristige (1 - 5 Jahre) Anlagen ist technischer Natur, für die Kompetenzregelung hat sie keine Bedeutung.

## **§ 41 Freiverfügbare Finanzmittel**

Unter frei verfügbaren Finanzmitteln werden diejenigen Vermögenswerte verstanden, welche in erster Linie für die Aufrechterhaltung der Liquidität bereitgestellt sind und längstens innerhalb eines Jahres abgerufen werden können. Die Aufzählung der frei verfügbaren Finanzmittel in Abs. 2 ist angesichts der auf den Finanzmärkten immer wieder auftauchenden neuen Instrumente nicht abschliessend.

## **§ 42 Kompetenzen**

Die Zuständigkeit im Bereich der Finanzanlagen liegt grundsätzlich beim Regierungsrat, welcher auf Antrag des zuständigen Departementes entscheidet. Dieses setzt auch die entsprechenden Beschlüsse des Regierungsrates um. Zuständigtes Departement ist das Finanzdepartement.

## **§ 43 Delegation von Anlagekompetenzen**

Die Vorschrift ist als Ausnahme vom Grundsatz in § 42 zu sehen. Der Regierungsrat ist im Bereich der Finanzanlagen zuständig, aber er kann delegieren. Die Grossratskommission hat im Bericht zum Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens Nr. 7408 vom 12. Mai 1978 darauf hingewiesen, dass es nicht Sache des Gesetzes sein könne, "allfällige Kompetenzen unterhalb der Ebene der Regierung festzulegen, vielmehr ist es der Regierung freizustellen, auf dem Verordnungswege Aufgaben zu delegie-

ren.“ Ausgenommen sind von dieser Delegation wegen ihrer Bedeutung der Erwerb und die Veräusserung von Liegenschaften. Neu soll dies auf Verordnungsstufe festgehalten werden.

Bis anhin hat der Regierungsrat auf Verordnungsebene nicht von der Möglichkeit der Delegation Gebrauch gemacht. Hingegen sind die frei verfügbaren Finanzmittel seit jeher in die Verwaltung der Finanzverwaltung übertragen. Neu soll dies auf Verordnungsstufe festgehalten werden.

#### **§ 44 Verwaltung der Liegenschaften**

Der Regierungsrat hält an der Bestimmung fest, wonach die Verwaltung der Liegenschaften der Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr übertragen ist, verzichtet aber auf deren Nennung, weil nach heutiger Gesetzestechnik einzelne Dienststellen nicht im Gesetz Erwähnung finden sollten. Die Vorschrift stellt aber klar, dass staatliche Liegenschaften im Finanzvermögen ausnahmslos der Obhut einer Amtsstelle unterliegen, was die Einheitlichkeit im Bereich der Liegenschaftsbewirtschaftung garantiert. Im Übrigen ist im Rahmen einer Überprüfung festgestellt worden, dass die Verwaltung der Liegenschaften durch eine eigene Dienststelle dem Kanton wesentlich günstiger zu stehen kommt als die Uebergabe an Dritte.

#### **§ 45 Verwaltung der übrigen Werte**

Analog zum Liegenschaftsbereich wird einer einzigen Abteilung die Zuständigkeit für die Verwaltung der übrigen Werte des Finanzvermögens übertragen. Dies gilt insbesondere für die frei verfügbaren Finanzmittel. Bei dieser Abteilung handelt es sich um die Finanzverwaltung.

Die Finanzverwaltung verwaltet die ihr übertragenen Vermögenswerte des Finanzvermögens im Rahmen der ihr vom Regierungsrat vorgegebenen Vorschriften. Da die gesetzliche Kompetenz beim Regierungsrat liegt, ist die Orientierungspflicht diesem gegenüber wie bisher ausdrücklich im Gesetz verankert. Die ausführliche Berichterstattung über jedes finanzielle Engagement des Staates erfolgt alle drei Monate.

## **§ 46 Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung**

Neben der allgemeinen Verordnungskompetenz des Regierungsrates wird angesichts der Komplexität der Vermögensverwaltung der Erlass von entsprechenden Verordnungen für die Verwaltung der Liegenschaften und der übrigen Vermögenswerte besonders erwähnt. Während die Verordnung über die Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr sei dem 17. Oktober 1978 in Kraft ist, bestehen für die Finanzverwaltung bis anhin erst regierungsrätliche Weisungen. Diese sind zwar gleichrangig, aber der Regierungsrat erachtet den Erlass einer Verordnung für unumgänglich.

## **§ 47 Informationspflicht**

Die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens muss mit einer klaren Offenlegungspflicht gegenüber dem Parlament als Oberaufsichtsbehörde verbunden sein. Kontrolle muss möglich gemacht werden. Deshalb hat der Regierungsrat jährlich im Verwaltungsbericht und bei der Rechnungsablage über die getätigten Geschäfte im Finanzvermögen zu informieren. Die bisherige Regelung wird unverändert beibehalten.

## **Finanzkontrolle**

### **§ 48 Stellung**

Die Bestimmungen dieses Abschnittes sind weitgehend der geltenden Verordnung über die Finanzkontrolle vom 29. April 1969 entnommen. Die Bedeutung der verwaltungsinternen Finanzaufsicht (Beaufsichtigung des laufenden Finanzgebarens und nachträgliche Kontrolle) rechtfertigt die Anhebung der Vorschriften von grundsätzlicher Bedeutung auf Gesetzesstufe. Dies einerseits, um die auf das Fachliche beschränkte Selbstständigkeit und Unabhängigkeit zu unterstreichen, andererseits, um eine ungehinderte Ausübung der oft heiklen Aufgaben der Finanzkontrolle zu gewährleisten. Organisation und Verfahrensfragen werden weiterhin auf Verordnungsebene geregelt.

Die Finanzkontrolle hat eine Doppelstellung. Sie dient einerseits dem Grossen Rat zur Unterstützung in der Wahrnehmung seines Oberaufsichtsrechts, andererseits aber auch dem Regierungsrat als interne Kontrollstelle für die laufende Verwaltungskontrolle. Sie ist in die Verwaltung eingegliedert, jedoch bei der Revisions-

tätigkeit selbstständig. Die Einbindung in die Verwaltung ist Voraussetzung für eine wirklichkeitsnahe Prüfung des Finanzgebarens und eine effiziente Finanzaufsicht. Der Schwerpunkt der Finanzkontrolle liegt in der fachlichen Prüfung. Folgen daraus zu ziehen, allenfalls auch politische, ist Sache des Regierungsrates und des Grossen Rates. Die Finanzkontrolle übt im Gegensatz zu anderen Dienststellen keine eigentliche gegen aussen wirksame Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinn aus, sondern ihr ist eine übergreifende Kontrollfunktion übertragen. Im Gegensatz zum mitschreitenden Controlling liegt das Schwergewicht der Tätigkeit der Finanzkontrolle in der nachträglichen Überprüfung des Verwaltungshandelns.

Von der fachlichen Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle zu unterscheiden ist die Eingliederung in die Verwaltungshierarchie. Als Abteilung des zuständigen Departementes ist sie administrativ klar lokalisiert. Sie ist diesem unterstellt. Der geschäftliche Verkehr wickelt sich aber direkt ab, sei es mit Departementen, Abteilungen oder der Finanzkommission. Erteilen der Grossen Rat oder dessen Kommissionen der Finanzkontrolle im Rahmen ihres Oberaufsichtsrechtes direkt Aufträge, ist der Regierungsrat zu informieren. Diese Pflicht besteht nicht nur, weil er das für die gesamte Verwaltung verantwortliche Organ ist, diese Bestimmung dient auch zum Schutz der Finanzkontrolle, insbesondere zur Vermeidung von Loyalitätskonflikten. Die Verantwortung des Regierungsrates und die Oberaufsicht des Parlamentes sollte dasselbe Ziel haben: Gewährleistung eines gesetzes- und rechtskonformen Finanzgebarens der Verwaltung. Dieses Ziel kann aber nicht erreicht werden, wenn zwischen diesen beiden Staatsorganen nicht Offenheit herrscht. Deshalb soll die Finanzkommission auch Einsicht in alle Revisionsberichte nehmen können.

Der Finanzkontrolle kann niemand, weder der Regierungsrat noch der Grossen Rat, Kontrollen untersagen.

## **§ 49 Grundsätze**

Das Rechnungswesen des Kantons unterscheidet sich von den obligationenrechtlichen Vorschriften des Privatrechts in verschiedenen Punkten. Dennoch sind die Grundsätze der Kontroll- und Revisionstechnik, welche gesamtschweizerisch von verschiedenen Gremien ausgearbeitet worden sind und laufend neuen Erkenntnissen angepasst werden, auch von den Revisionsstellen der öffentlichen Hand anzuwenden. Auch der Verband schweizerischer Finanzbeam-

ten hat bei der Schaffung und Weiterentwicklung dieser Grundsätze eine koordinierende Funktion übernommen.

### **§ 50 Kontrollbereich**

§ 50 ist offen und umfassend formuliert. Der Kontrollbereich ist weit gefasst, er umspannt die gesamte kantonale Verwaltung, eingeschlossen die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die Gerichte und die unselbständigen Zweckvermögen im Sinne von § 13. Bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit ist die Finanzaufsicht bzw. die Revolutions-tätigkeit in der Spezialgesetzgebung zu regeln (z. B. Basler Kantonalbank, Gebäudeversicherung usw.) Dass die Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle auch dort ausgeübt wird, wo eine interne Kontrollstelle vorgesehen ist, ergibt sich aus dem offenen Gesetzeswortlaut.

Abs. 2 hebt ausdrücklich hervor, dass die Finanzkontrolle auch ausserhalb der eigentlichen Verwaltung eingesetzt werden kann, wenn staatliche Interessen gegeben sind. Hierbei handelt es sich insbesondere um subventionierte Institutionen. § 8 des Subventionsgesetzes hält zudem ausdrücklich fest, dass der Finanzkontrolle vor der Subventionsbewilligung und während der Dauer des Subventionsverhältnisses alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Einsicht in den Betrieb und in die finanziellen Verhältnisse einschliesslich Budget, Rechnung und Bilanz zu gewähren sind. Damit wird sichergestellt, dass die Finanzkontrolle in diesen Fällen auch tätig werden kann, wenn sie nicht Revolutionsstelle der subventionierten Institution ist.

Wie bisher soll es dem Regierungsrat möglich sein, in Einzelfällen die Kontrollaufgabe einer anderen geeigneten Revolutionsstelle zu übertragen (z. B. IWB). Die entsprechenden Berichte sind der Finanzkontrolle zu unterbreiten, um zu gewährleisten, dass die Durchführung der Prüfung nach den geltenden Grundsätzen erfolgt ist.

### **§ 51 Aufgaben**

Der Aufgabenbereich der Finanzkontrolle im Finanzbereich ist weit gefasst. Er beschränkt sich nicht auf Kontrollen der Jahresrechnungen einzelner Dienststellen und Verwaltungseinheiten sowie der Einhaltung des Budgets und der rechtlichen und buchhalterischen Rahmenbedingungen. Die Finanzkontrolle ist auch

einbezogen in die Organisation des Rechnungswesens. Folgerichtig ist sie beim Erlass und bei der Änderung der das Rechnungswesen betreffenden Vorschriften beizuziehen. Finanzaufsicht bedeutet nicht nur nachträgliche Kontrolle, sondern auch, dass die Voraussetzungen für eine transparente und einheitliche Haushaltführung geschaffen werden. In diesem Sinne hat die Finanzkontrolle auch beratende Funktion.

Dem Wesen der unabhängigen Finanzaufsicht ist eigen, dass ausserordentliche Situationen auch ausserordentliche Massnahmen erfordern. Deshalb soll dem Regierungsrat wie bis anhin ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt werden, der Finanzkontrolle weitere Aufgaben zu übertragen. Dabei sind Vollzugsaufgaben ausgenommen. Diese sind von den betreffenden Dienststellen und Departementen zu übernehmen. Es wäre mit dem Sinn einer unabhängigen Kontrolle nicht vereinbar, wenn die Aufsichtsbehörde die Aufgaben der zu beaufsichtigenden Instanz erledigt. Wer würde in diesem Fall die Aufsicht über die Finanzkontrolle übernehmen? Dies schliesst aber selbstverständlich Beratung und unterstützende Hilfeleistung nicht aus.

## **§ 52 Informationspflicht**

Um die Information der Finanzkontrolle zu gewährleisten, werden alle der ihrer Aufsicht Unterstellten verpflichtet, dieser bei ihrer Arbeit sämtliche Unterstützung zu gewähren. An sich handelt es sich bei dieser Aussage um eine Selbstverständlichkeit, aber die Praxis zeigt, dass eine gesetzliche Verankerung nützlich sein kann. Im Übrigen hat die Finanzkontrolle als Abteilung des Finanzdepartementes auf dem "normalen" verwaltungsinternen Weg Zugang zu den entsprechenden Informationen. Im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung stösst die Finanzkontrolle regelmässig in Bereiche vor, in welchen eine besondere, über das Amtsgeheimnis hinausgehende Geheimhaltungspflicht besteht. Als Beispiele seien das Berufs-, Steuer- oder im speziellen das Arztgeheimnis genannt. Es ist denkbar, dass eine Prüfung nicht vorgenommen werden kann, ohne dass der Finanzkontrolle Zugang zu besonders geschützten Daten gewährt wird. Hier legt das Gesetz die Information auf ein Minimum fest, begrenzt sie auf das erforderliche Mass und unterstellt die Finanzkontrolle gleichzeitig der für diese Bereiche geltenden Geheimnispflicht. Damit werden entsprechende kantonale Vorschriften ebenso anwendbar wie die Bestimmungen des schweizerischen Strafgesetzbuches, insbesondere die Art. 320 und 321 (Verletzung des Amts- und Berufsgeheimnisses).

## **§ 53 Berichterstattung**

Das Verfahren im Zusammenhang mit der Berichterstattung und bei Beanstandungen ist in der bestehenden Verordnung über die Finanzkontrolle in § 10 ausführlich geregelt. In das FHG sollen nur die Grundsätze aufgenommen werden. Ueber Einzelheiten und das verwaltungsinterne Verfahren - auch bei Beanstandungen - erlässt der Regierungsrat eine Verordnung (Abs.2).

Abs. 1 von § 53 stellt den Grundsatz auf, dass über jede Revision ein schriftlicher Bericht zu erstellen ist, welcher über das Ergebnis der Prüfung Aufschluss gibt. Dabei kann die Richtigkeit der geprüften Bereiche zum Ausdruck kommen, oder es wird die Beantwortung von Revisionsbemerkungen und Anfragen verlangt. Diese Berichte gehen sowohl auf dem Dienstweg an die geprüfte Stelle als auch an das Finanzdepartement. Letzteres ist deshalb von Bedeutung, als dadurch neben der Finanzkontrolle die für das Finanz- und Rechnungswesen verantwortliche Instanz einen Überblick hat über das gesamte Finanzgebaren im Staat und nötigenfalls selbst entsprechende Massnahmen einleiten oder solche dem Regierungsrat vorschlagen kann. Die entsprechende parlamentarische Oberaufsicht ist gewährleistet, da auch die Finanzkommission in alle Revisionsberichte Einsicht nehmen kann (§ 48 Abs. 5).

Berichte der Finanzkontrolle können Bemerkungen enthalten, welchen eher feststellender oder fragender Charakter zukommt. Sie können aber auch echte Beanstandungen beinhalten. Es ist nicht möglich und wäre nicht sinnvoll, auf Gesetzesstufe eine klare Unterscheidung zwischen diesen beiden Kategorien festzuschreiben. Es muss der Finanzkontrolle freigestellt bleiben, hier nach den anerkannten Grundsätzen der Revisionstechnik zu differenzieren und dann das entsprechende Verfahren zur Korrektur zu wählen. Sie muss aus fachlicher Sicht entscheiden.

Abs. 3 hält lediglich fest, dass Revisionsberichte mit ernsthaften Beanstandungen dem Präsidenten oder der Präsidentin der Finanzkommission zuzustellen sind. Von Bedeutung ist hiebei, dass dies erst geschieht, wenn das betroffene Departement angehört worden ist (Revisionsbesprechung) und zu den Vorwürfen hat Stellung nehmen können. Diese Vernehmlassung des Departementes wird ebenfalls der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht.

## Besondere Bestimmungen

### **§ 54 Interessenkollisionen**

Interessenkollisionen können bei der Führung des Finanzhaushaltes nicht ausgeschlossen werden. Die Übertragung von sich widersprechenden Funktionen an dieselbe Person kann im Finanzbereich dazu führen, dass nicht alle Aufgaben optimal erfüllt werden können. Dies kann insbesondere bei der Vermögensverwaltung zutreffen. Finanz- und Verwaltungsvermögen sind oft nicht gleich zu verwalten, beides ist aber dem Regierungsrat bzw. den ihm nachgeordneten Verwaltungseinheiten übertragen. Auf solche möglichen Interessenkonflikte ist auf organisatorischer Ebene Rücksicht zu nehmen, die Zuständigkeiten sind entsprechend aufzuteilen.

Interessenkollisionen können auch auftreten, wenn der gleichen Person oder Dienststelle sowohl staatliche Vermögensverwaltungsfunktionen als auch Funktionen in selbständigen, öffentlich- oder privatrechtlichen Organisationen übergeben sind. Dies kann insbesondere bei staatlich subventionierten Institutionen der Fall sein. Auch wenn sich eine strikte Trennung oft nicht bewerkstelligen lässt, wird der Regierungsrat doch verpflichtet, der Frage der Interessenkollisionen die gebührende Beachtung zu schenken.

Abs. 2 regelt neu einen besonderen Fall der Vermeidung von Interessenkollisionen. Wird ein Vermögenswert des Verwaltungsvermögens vorübergehend nicht für öffentliche Aufgaben eingesetzt, wird die Verwaltung während dieser Zeit denjenigen Instanzen übertragen, welche das Finanzvermögen verwalten (Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr, Finanzverwaltung). Diese Situation kann vor allem bei Liegenschaften eintreten, wenn der Verwaltungszweck ganz oder teilweise entfällt und bis zum Vorliegen einer neuen verwaltungsmässigen Aufgabe die Liegenschaft zwischengenutzt wird. Hier ist es sinnvoll, die dafür spezialisierte Verwaltungsabteilung damit zu betrauen.

### **§ 55 Anleihen**

§ 39 lit. der Kantonsverfassung überträgt dem Grossen Rat die Befugnis, über die Aufnahme und Rückzahlung von Anleihen zu beschliessen, welche für die Staatsbedürfnisse erforderlich werden. Dies kann er nur im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen tun. D.h. da § 29 KV keine diesbezügliche Aus-

nahme enthält, unterliegen die entsprechenden Beschlüsse des Grossen Rates dem fakultativem Referendum. Ob dies angesichts der Budgethoheit des Grossen Rates richtig ist, muss bezweifelt werden. Anleihen sind die Folge von beschlossenen Ausgaben, soweit die ordentlichen Staatseinnahmen nicht ausreichen. Die Anleihensauffnahme ist in diesem Sinne eine Vollzugshandlung. Das mögliche Referendum dagegen läuft auf eine nochmalige Beschlussfassung über bereits bewilligte Ausgaben hinaus. Der Regierungsrat ist sich dessen bewusst, verzichtet aber im Rahmen dieser Gesetzesvorlage, eine Verfassungsänderung zu beantragen.

In der Praxis stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat nicht für jede Anleihenaufnahme einen Ratschlag zu, sondern lässt sich zur Aufnahme von Anleihen bis zu einem bestimmten Gesamtbetrag ermächtigen. Dieses Vorgehen ist zweckmäßig. Deshalb soll es ins Gesetz aufgenommen werden. Bei der Aufnahme von Anleihen muss schnell, innert Stunden, entschieden werden können. Das langwierige ordentliche Verfahren bis zur Rechtskraft eines Grossratsbeschlusses unter Referendumsvorbehalt eignet sich dazu nicht.

Bis anhin war strittig, was unter dem Begriff Anleihen zu verstehen ist. Kurzfristige Geldaufnahmen zu Sicherung der Liquidität können damit ebenso wenig gemeint sein wie vorübergehende Inanspruchnahme des Kapitalmarktes z. B. im Zusammenhang mit Passagegeschäften. Anleihen dienen zur Deckung der langfristigen Schulden, deshalb werden Verpflichtungen mit einer Laufzeit bis zu 12 Monaten davon ausgenommen.

## **§ 56 Vorprüfungen von Erlassen mit finanziellen Auswirkungen**

Der bisherige § 12 des Kompetenzgesetzes vom 29. Juni 1978 wurde von der damaligen Grossratskommission beantragt. Sie wollte sicherstellen, dass alle Vorlagen durch das zuständige Departement, also das Finanzdepartement, auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite überprüft werden. Diese Bestimmung soll auch im neuen Finanzhaushaltgesetz Eingang finden, wobei sich in der Praxis gezeigt hat, dass Modifikationen und Präzisierungen angebracht sind:

Verfassungsänderungen sind bis jetzt nicht erwähnt worden, der Vollständigkeit halber werden sie neu aufgenommen. Neu ist auch die Aussage, dass die Prüfung vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat zu erfolgen hat. Bis anhin war das Vorprüfungsrecht sinngemäß auf Vorlagen an

den Regierungsrat beschränkt. Es kann aber durchaus der Fall eintreten, dass eine Kommission des Grossen Rates dem Parlament eine Vorlage selbständig oder in Abänderung der Anträge des Regierungsrates unterbreitet, welche mit weitreichenden finanziellen und wirtschaftlichen Konsequenzen verbunden ist. Hier muss das Finanzdepartement seine Verantwortung auch wahrnehmen und zu Handen des Regierungsrates berichten können. Dieser hat dann die Möglichkeit, dem Grossen Rat seine Stellungnahme zur Kenntnis zu bringen. Das Prüfungsrecht des Finanzdepartementes bei Berichten von Grossratskommissionen ist in der Praxis schon mehrmals bejaht worden, z. B. auch von der Finanzkommission.

Die Überprüfung erstreckt sich einerseits auf die Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzordnung und auf die umfassende materielle Begutachtung eines Geschäftes. Dies wird in Abs. 2 unterstrichen, welcher auch fordert, dass im Bericht Ausführungen über wirtschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte gemacht werden.

Der Hinweis auf die Stellungnahme des Finanzdepartementes lässt offen, ob diese in materiellen Äusserungen besteht oder nur eine Bestätigung der erfolgten Prüfung ist. Letzteres ist auch dann genügend, wenn allfällige Bemerkungen und Einwendungen in die Vorlage Aufnahme gefunden haben, was oft zutrifft. Durch die offene Formulierung soll vermieden werden, dass bei Nichtberücksichtigung von Anregungen des Finanzdepartementes durch den Regierungsrat in jedem Fall durch einen entsprechenden Hinweis auf die Differenzen innerhalb der Exekutive aufmerksam gemacht wird. Dies könnte fälschlicherweise als Verletzung des Kollegialprinzipes aufgefasst werden. Anderseits wird damit in Kauf genommen, dass gegenüber dem Grossen Rat solche Differenzen nicht transparent werden. Ausnahmsweise kann es vorkommen, dass das Finanzdepartement auf eine Prüfung verzichtet, z.B. wenn komplexe Vorlagen durch eine Kommission erarbeitet werden, welche Gewähr für die Einhaltung der im FHG verankerten Grundsätze bietet. In diesen Fällen ist im Bericht darauf hinzuweisen, dass das Finanzdepartement auf eine Prüfung verzichtet.

## **§ 57 Ausführungsbestimmungen**

An verschiedenen Stellen des Gesetzes wird dem Regierungsrat ausdrücklich die Kompetenz eingeräumt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Angesichts der

Komplexität der gesamten Materie empfiehlt es sich, diese Möglichkeit auf alle Bereiche des Gesetzes auszudehnen.

### **Aufhebung bisherigen Rechts, Übergangsbestimmung**

#### **§ 58 Aufhebung bestehender Gesetze**

Durch den Erlass eines umfassenden Finanzaushaltsgesetzes können 5 bestehende Gesetze oder Bestimmungen daraus aufgehoben werden. Deren Regelungen sind im vorliegenden Entwurf integriert. Eines Kommentars bedarf höchstens die Aufhebung des Gesetzes betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zum Kauf von Liegenschaften mit nachfolgender Weiterveräußerung vom 8. April 1976 (Fonds de roulement). Dieses Gesetz geht auf eine Zeit zurück, als der Regierungsrat noch keine allgemeine Kompetenz im Bereich des Finanzvermögens besass. Es ermächtigt den Regierungsrat, aus dem Finanzvermögen vorübergehend Liegenschaften zu erwerben, insbesondere zur Sicherung einer bestimmten Nutzung (vor allem zu Wohnzwecken oder zum Betrieb von Kleingewerben). Mit dem Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens vom 29. Juni 1978 sind die separaten gesetzlichen Bestimmungen über den Fonds de roulement überflüssig geworden. Sie erhalten keinerlei Abweichungen zum geltenden und vorgeschlagenen Finanzrecht.

#### **§ 59 Änderung bestehender Gesetze**

Das Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984 verweist in § 3 auf das Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum und das Gesetz betreffend Ausgaben- und Vollzugskompetenzen. Neu gilt der Verweis auf das Finanzaushaltsgesetz.

#### **§ 60 Uebergangsbestimmung**

Wenn das Gesetz auf den 1. Januar 1996 in Kraft gesetzt werden kann, würde die Bestimmung von §4 (Haushaltgleichgewicht, Steuerfuss) erstmals für das Budget 1997 greifen. Der Regierungsrat beantragt, die Ausgleichsvorschrift auf das Budget 1998 in Kraft zu setzen, mit dem Ziel, dass bis dann ein ausgeglichenes Budget vorgelegt und damit von einer Steuererhöhung Umgang genommen werden kann.

Die Umstellung des Rechnungswesens auf das "Modell Basel" bringt Änderungen und Anpassungen von grundlegender Bedeutung. Dies betrifft in erster Linie die Ablösung des FIS und damit die Umstellung auf SAP sowie die Kosten- und Leistungsumlage nach dem Verursacherprinzip (Einführung einer Kostenrechnung). Die Vorbereitungsarbeiten sind zwar in vollem Gang, aber die technische und rechnungsmässige Umsetzung erfordert viel Zeit. Es ist deshalb unausweichlich, für die Bestimmungen über die Grundsätze und den Aufbau des Rechnungswesens eine Übergangsfrist gesetzlich zu verankern. In einem Zeitraum von 5 Jahren ist es möglich, sämtliche Vorgaben des FHG erfüllen zu können.

#### **4. Parlamentarische Vorstösse**

##### **4.1. Anzug Heinz Kreis und Konsorten betr. Versuch mit Basis-Null-Budgetierung**

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 1994 nachstehenden Anzug Heinz Kreis und Konsorten vom 18. März 1982, stehen lassen:

"In der neu herausgegebenen Zeitschrift 'Traktandum - Persönliche Dokumentation für kommunale Politik' wird das Folgende zum Thema 'Basis-Null-Budgetierung' ausgeführt: 'Budgetierung' - vorab bei der öffentlichen Hand - bedeutet oft einfach Fortschreibung bisheriger Ausgaben. Die einzelnen Verwaltungszweige versuchen, ihre bisher gewohnten Quoten zu halten und zu mehren. Eine grundsätzliche Ueberprüfung der Zweckmässigkeit einer Ausgabe findet meistens nur bei der Erstbudgetierung statt. Diesem Uebel der 'Budgetfortschreitung' will die Basis-Null-Budgetierung entgegentreten. Sie ist vor rund zwei Jahrzehnten in der amerikanischen Wirtschaft eingeführt worden und seinerzeit von Präsident Carter für den Bundesstaat Georgia und danach für den gesamten Bundeshaushalt der USA übernommen worden. In der Schweiz ist die Basis-Null-Budgetierung in der öffentlichen Verwaltung gemäss unseren Informationen noch nicht erprobt. Es ist deshalb interessant und verdienstvoll, dass der Finanzreferent der Stadt Schaffhausen in der Stadtverwaltung Schaffhausen einen Versuch mit der Basis-Null-Budgetierung unternimmt. Diesen Sommer sind die Chefbeamten an einem zweitägigen Seminar entsprechend geschult worden. Zwei erste kleine Verwaltungsabteilungen werden gegenwärtig auf dem Basis-Null-System kosten- und nutzenmässig überprüft. Die heutige Finanzlage unseres Kantons sowie die recht düsteren Aussichten für die überschaubare Zukunft müssen die Behörden veranlassen, alle Möglichkeiten einer Ausgabenreduktion oder zumindest einer Bremsung des weiteren Ausgabenanstiegs unvoreingenommen zu untersuchen. In Kenntnis der im Budgetbericht der Finanzkommission veröffentlichten Budgetrichtlinien des Regierungsrates bitten wir diesen, zu prüfen und zu berichten, ob nicht ähnlich wie in der Stadt Schaffhausen auch bei uns ein begrenzter Versuch mit der Basis-Null-Budgetierung in zwei oder eventuell mehreren kleinen Verwaltungs-abteilungen durchgeführt werden sollte."

Die Anzugsteller fordern die Ueberprüfung, ob nicht die "Basis-Null-Budgetierung" eingeführt werden soll. Die "Basis-Null-Budgetierung", welche vor allem in der Privatwirtschaft angewandt wird, eignet sich nicht - insbesondere nicht kurzfristig -

für ein Staatswesen. Der Grossteil der Ausgaben ist gesetzlich gebunden. Deren Volumen kann nicht durch eine Budgetvorgabe, sondern nur durch Änderung der rechtlichen Grundlagen redimensioniert werden.

4.2. Anzug Dr. Christoph Stutz und Konsorten betr. Verzinsung des Anlagekapitals für Verwaltungszweige, deren Dienstleistungen von jedermann wohnsitzunabhängig gegen Entgelt beansprucht werden können

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 1994 nachstehenden Anzug Dr. Christoph Stutz und Konsorten vom 20. April 1989 stellen lassen:

"Einige Betriebe des Kantons Basel-Stadt führen in ihrer Rechnung den Kapitaldienst auf. Es sind dies beispielsweise die Rheinschiffahrtsdirektion, die Basler Verkehrs-Betriebe, die Dreispitzverwaltung und der Schlachthof. Die meisten übrigen Zweige der Verwaltung berücksichtigen den Kapitaldienst nicht. So sind beispielsweise bei den staatlichen Parkgaragen im Budget 1989 lediglich folgende Aufwendungen enthalten:

- Einnahmen (S. 085)	Fr. 4'115'000.-
- laufende Ausgaben (S. 268)	Fr. 1'971'000.-
- laufende Aufwendungen in der Vermögensveränderungsrechnung (S. 289)	Fr. 1'100'000.-
dh.: Ertrag Fr. 4'115'000.--	Aufwand: Fr. 3'071'000.--

So entsteht der Eindruck, die Parkgaragen würden kostendeckend betrieben. Dem ist aber nicht so; es fehlt nämlich die Verzinsung des Anlagekapitals. Gegenwärtig wären die 50 Mio. Anlagevermögen zu 4,8% zu verzinsen; es fehlt somit ein Betrag von Fr. 2'400'000.- Nun stellt sich die Rechnung plötzlich anders dar:

**Ertrag Fr. 4'115'000.-** **Aufwand: Fr. 5'471'000.-**

Aus dieser vereinfachenden Darstellung geht hervor, dass bei der Berücksichtigung des effektiven Aufwandes die Parktarife nicht mehr kostendeckend sind. Wir subventionieren somit mit Steuergeldern die Preise für das Parkieren in den drei staatlichen Garagen. Heute kostet während der ersten drei Stunden das Parkieren eines PW 66,6 Rp. pro Stunde. Im Vergleich mit anderen Parkhäusern in Basel und in vergleichbaren Städten ist denn dieser Preis auch zu günstig.

Das Problem stellt sich jedoch nicht nur bei den Parkgaragen, sondern auch bei anderen Betrieben. Insbesondere dort ist die Berücksichtigung des gesamten Kapitaldienstes wichtig, wo unabhängig vom Wohnsitz vom Kanton Basel-Stadt erbrachte Leistungen gegen Entgelt benutzt werden können. Dies gilt auch in allen Bereichen, die der Regierungsrat im Bericht Nr. 6566 'Lastenausgleich' dargestellt hat.

Ich bitte deshalb den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, ob

- inskünftig für die drei staatlichen Parkgaragen der volle Kapitaldienst eingestellt wird.

- bei welchen weiteren staatlichen Bereichen im Sinne der Kostentransparenz und der ganzen oder teilweisen Weiterbelastung der vollen Kosten an die Benutzer die Berücksichtigung des Kapitaldienstes erfolgen soll."

Mit der Einführung der Kostenrechnung im neuen Rechnungsmodell "Basel" werden die Forderungen der Anzugsteller erfüllt. Bei den staatlichen Parkgaragen sind inzwischen Kapitaldienst und Amortisation ebenfalls berücksichtigt.

#### 4.3. Anzug Dr. Christoph Stutz und Konsorten Globalbudgetierung

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 1994 nachstehenden Anzug Dr. Christoph Stutz und Konsorten vom 21. November 1990 stehen lassen:

"Die Vergangenheit hat mehrfach bewiesen, dass sich Gemeinwesen kaum antizyklisch verhalten können, wenn immer genügend 'Ausgaben-ERzeuge' vorhanden sind. Deshalb müssen die Mittel der öffentlichen Hand sorgfältiger und sparsamer verwendet werden. Dazu bietet sich ein Instrument besonders an: Die Globalbudgetierung oder enveloppe budgétaire.

Bei allen Vorstössen im Parlament mit Ausgabenfolgen handelt es sich meist um Zusätze zum laufenden Budget. Im darauffolgenden Jahr werden diese 'Erstausgaben' meist perpetuiert und somit als laufende Ausgaben im folgenden Budget eingestellt. Damit ein gewisser Zwang zur Selbstbescheidung einerseits und zweckmässigen Aufteilung innerhalb eines Aufgabenbereiches andererseits erfolgt, ist es erforderlich, für Aufgabenbereiche Globalbudgets zu sprechen. Dies allein dürfte in Zukunft ermöglichen, dass auch gewisse laufende Ausgaben wegen der Wahrnehmung noch dringender Aufgaben aufgegeben werden.

Um die Diskussion über die Abgeltung von Zentrumsleistungen unserer Stadt durch die Landgemeinden und insbesondere durch ausserkantonale Benutzer objektiv führen zu können, ist es zudem erforderlich, Aufschluss über die Anspruchnahme der von Basel-Stadt erbrachten Zentrumsfunktionen zu erhalten. Die Unterzeichner würden deshalb für die Debatte des Budgets 1991 eine erste rohe statistische Aufteilung begrüssen. Die Aufteilung ist zu gliedern nach Bereichen mit substantiellen, ausserkantonalen Bezügen wie beispielsweise Uni, Kultur, Spital sowie anderen Institutionen, die Basel auch zum Wohle ausserkantonalen Mitbürger betreibt. Die drei Unterzeichner ersuchen die Regierung um Prüfung und Bericht, wie und bis wann

1. die Globalbudgetierung/enveloppe budgétaire für einzelne Aufgaben (z.B. Kultur, Gesundheit, Universität, öffentlicher Verkehr) eingeführt werden kann;
2. eine Aufgliederung der Ausgaben nach wichtigsten Funktionen und unterteilt nach Benutzern (Stadt, Riehen, Bettingen, BL, Übrige Schweiz, Ausland) erfolgen kann."

In § 20 FHG wird die Grundlage für eine Globalbudgetierung gelegt. Somit ist es möglich, für einzelne Bereiche und Aufgaben auf gesetzlicher Basis die von den Anzugstellern angeregte Budgetierungsart einzuführen. Vorgesehen ist sie zunächst im neuen Universitätsgesetz. Eine Globalbudgetierung kann nur befürwortet werden, wenn sie mit einem klar umschriebenen Leistungsauftrag verbunden ist.

Die Aufgliederung der Ausgaben nach den Benützern wird - soweit möglich - vorgenommen. Allerdings ist dabei nicht zu übersehen, dass dies bereichsweise erfolgen muss und zum Teil mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist (z.B. Nichtabonnementen Theater / öffentlicher Verkehr).

#### 4.4. Anzug E. Aeschlimann und Konsorten betr. Einführung eines neuen Finanzhaushaltsrechts-Gesetzes

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 1994 nachstehenden Anzug Emil Aeschlimann und Konsorten vom 16. Mai 1991 stellen lassen:

"Mit der bereinigten Augabe des Handbuches des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte hat die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren vom 2. Juli 1981 der Hoffnung Ausdruck gegeben, es möge auch von den übrigen Kantonen, - die Mehrzahl der Kantone war mit den Einführungsarbeiten bereits weit fortgeschritten, - zur Stärkung des kooperativen Föderalismus und der interkantonalen Zusammenarbeit, Aufnahme finden.

Unser Kanton hat nun als einer der letzten beschlossen, die Arbeiten zur Einführung des neuen Rechnungsmodells aufzunehmen. Gleichzeitig damit sollte auch das neue Finanzhaushaltsgesetz vorliegen. Es fordert besonders für Anlagen, die sich im Finanzvermögen befinden, eine Mitsprache des Legislativ durch seine Finanzkommission, wie es bereits in den übrigen Kantonen angewendet wird.

Im weiteren ist die Aufnahme von Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und Institutionen mit ausgeschiedenem Zweckvermögen wie Basler Kantonalbank, OEKK, Pensionskasse, IWB usw. in der Rechnungs-darstellung aufzuführen.

Wir bitten deshalb die Regierung, zu prüfen und zu berichten, ob

- nicht ein neues Finanzhaushaltsgesetz ausgearbeitet werden soll,
- und wie das neue Gesetz so vorangetrieben werden kann, dass es bei der Einführung des neuen Rechnungsmodells vorliegt."

Dem Anliegen der Anzugsteller wird mit dem FHG entsprochen. Eine Mitsprache der Finanzkommission im Bereich des Finanzvermögens wird abgelehnt (vgl. dazu die grundsätzlichen Ueberlegungen zu Ziff. 2.6.) Dem Oberaufsichtsrecht des Parlamentes wird mit dem vorliegenden Gesetz durch eine ausdrückliche Offenlegungs- und Informationspflicht des Regierungsrates ausreichend Genüge getan.

#### 4.5. Anzug Dr. Willi Gerster und Konsorten betr. Schaffung einer Baurevisionsstelle bei der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 1994 nachstehenden Anzug Dr. Willi Gerster und Konsorten vom 25. September 1991 stellen lassen:

"Die Finanzkommission hat bei der Prüfung der Bauabrechnungen festgestellt, dass im Kanton Basel-Stadt keine institutionalisierte unabhängige Baurevision stattfindet. Für eine effiziente Kontrolle braucht es sowohl eine kaufmännische als auch eine technische Ueberprüfung. In anderen Kantonen ist die Finanzkontrolle teilweise mit einer eigentlichen Baurevisionsstelle ausgestattet, wobei der entsprechende Revisor über das notwendige Fachwissen verfügen muss.

Die Finanzkommission ist der Auffassung, dass die zusätzlichen Kosten einer solchen Stelle durch ein Mehrfaches an Einsparungen dank einer verbesserten Baukostenkontrolle aufgefangen werden können.

Wir ersuchen den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, ob bei der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt eine unabhängige Baurevisionsstelle geschaffen werden kann."

Die Finanzkontrolle hat das Anliegen der Anzugstelle aufgenommen und bei der letzten Vakanz speziell einen Baurevisor ausgeschrieben. Es hat sich herausgestellt, dass keine entsprechenden Bewerbungen erfolgten. Dies deckt sich mit den Erfahrungen in andern Kantonen (z.B. Zürich, Bern). Zudem kann ein Baurevisor nicht zu 100% ausgelastet werden, ihm sind auch "normale" Revisionen zu übertragen. Der Regierungsrat (der dafür ausschliesslich zuständig ist) sieht deshalb davon ab, eine solche Stelle zu schaffen. Er weiss jedoch um das Erfordernis, entsprechendes Revisions-Know how zu haben. Es ist sinnvoller, der Finanzkontrolle die Möglichkeit zu geben, im Einzelfall Sachverständige beizuziehen. Dies soll in der entsprechenden Verordnung ausdrücklich vorgesehen werden.

#### 4.6. Anzug F. Stebler und Konsorten betreffend Erlass eines Finanzhaushaltsgesetzes für den Kanton Basel-Stadt

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 21. Oktober 1992 nachstehenden Anzug F. Stebler und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Die gesetzlichen Grundlagen über den Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt sind in zahlreichen Erlassen verstreut (Gesetze/Verordnungen/Weisungen) vorhanden und erfassen den weitgesteckten Bereich der Ausgabenkompetenz bis hin zur Subventionspolitik und Submissionspraxis. Eine grosse Anzahl an Finanzfragen interessierter GrossräteInnen haben daher erhebliche Mühe, sich in der Gesetzgebung, die unsere kantonalen Finanzen betreffen, zurechtzufinden. Eine bessere Uebersicht könnte ein Finanzhaushaltsgesetz bieten, in welchem der Geltungsbereich, die Grundsätze und die Gesetzmässigkeit der Haushaltführung sowie auch die verschiedenen Modalitäten im Bereich des Kreditwesens in einer übersichtlichen Folge zur Darstellung gebracht sind. Auch stellt sich die Frage, ob das Gesetz betreffend Ausgaben- und Vollzugskompetenzen vom 29. Juni 1978 sowie das Gesetz über die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens, den heutigen Anforderungen und aufgrund der in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungen noch zu genügen vermag.

Die Anzugsteller vertreten die Meinung, dass auch dann, wenn das heutige Rechnungssystem beibehalten wird, eine sorgfältige Ueberprüfung der Finanzgesetzgebung erfolgen sollte.

Die Anzugsteller ersuchen daher die Regierung, zu prüfen und zu berichten:

1. ob es zweckdienlicher wäre, alle gesetzlich festgeschriebenen Bestimmungen und Verordnungen, welche den kantonalen Finanzhaushalt betreffen, in einem Finanzhaushaltsgesetz unterzubringen;
2. ob allenfalls beim Erlass eines Finanzhaushaltsgesetzes alle Gesetzesnovellen, welche Kompetenzregelungen und Zuständigkeiten festschreiben, daraufhin überprüft werden sollten, inwieweit sie den heutigen Anforderungen von Exekutive, Legislative und Verwaltung noch zu genügen vermögen."

Dem Anzug wird mit der Vorlage des FHG entsprochen.

#### 4.7. Anzug R. Stark und Konsorten betreffend Schaffung einer Konjunkturreserve

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 17. November 1993 nachstehenden Anzug R. Stark und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"In der finanzpolitischen Diskussion wird immer wieder beklagt, dass es die öffentliche Hand nicht fertigbringt, in guten Zeiten Reserven zu bilden. Als Folge davon müssen in schlechten Zeiten Schulden gemacht werden, was politisch kontrovers ist, oder es werden Aufgaben beschnitten, was sachlich oft problematisch ist.

Kantone und Gemeinden sollten deshalb gesetzlich verpflichtet werden, in wirtschaftlich guten Zeiten von den dann reichlich fliessenden Einnahmen einen Teil als Reserve abzuzweigen. In schlechten Zeiten hilft diese Reserve, schwindende Einnahmen zu ersetzen.

Betrachtet man die letzten Konjunkturzyklen, so ist festzustellen, dass in Phasen des Aufschwunges und damit von Einnahmenüberschüssen oft nicht bestehende Schulden zurückbezahlt, sondern Steuern gesenkt werden. Dieses Vorgehen erklärt, warum die reale Steuerbelastung bei einem hier als Beispiel dienenden Einkommen von

Fr. 135'000.- von 1986 bis 1991 in unserem Kanton um mehr als 13% gesunken ist. Nähert der Konjunkturzyklus sich seinem unteren Wendepunkt und fliessen dementsprechend die Steuereinnahmen spärlicher, beginnt sich die Einnahmen-/Ausgabenschere zu öffnen, und es treten zum Teil massive Defizite auf. Diese verhindern, dass das Gemeinwesen die durch die Rezession bedingte, kleinere Nachfrage von Haushalten und Unternehmen ausgleichen kann.

In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, ein späteres Finanzhaushaltsgesetz für Basel-Stadt - das ja von verschiedenster Seite gefordert wird - um den Passus einer Konjunkturreserve zu ergänzen. Diese würden während der Hochkonjunktur separat gespiesen. Im Abschwung könnten die geäufneten Mittel dann zielgerichtet zur Milderung der Krise eingesetzt werden und damit mithelfen, einen mittelfristigen Ausgleich der Rechnung sicherzustellen.

Als Konjunkturindikator liesse sich das reale Bruttoinlandprodukt heranziehen; wächst dieses im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 1,5%, so wird der Konjunkturreserve ein zu bestimmender Prozentsatz der Steuereinnahmen zugewiesen. Möglicherweise kann die Höhe der Konjunkturreserve auf eine jährliche Steuereinnahme begrenzt werden. Erreicht das Wachstum des realen BIP weniger als 1,5% könnten Teile dieser Konjunkturreserve zum Ausgleich der laufenden Rechnung herangezogen werden.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, ob im neu zu schaffenden Finanzhaushaltsgesetz eine Konjunkturreserve verankert werden könnte."

Die Anzugsteller verlangen die gesetzliche Verankerung einer Konjunkturreserve. Der Regierungsrat steht der Idee positiv gegenüber, in guten Zeiten Reserven zu bilden, welche zur Verringerung von späteren Defiziten herangezogen werden können. Durch die im FHG vorgesehene Möglichkeit, Fonds und Reserven aus allgemeinen Staatsmitteln zu schaffen, steht der Bildung einer "Konjunkturreserve" nichts im Wege. Die Frage, ob im Falle eines Rechnungsüberschusses Schulden zu tilgen sind oder eine Rechnungsausgleichsreserve gebildet werden soll, ist jedes Mal auf Grund der dannzumaligen Verhältnisse neu zu entscheiden. Eine starre Regelung im Gesetz vermag konkreten Situationen nicht gerecht zu werden, zumal nicht nur der Schaffung von Reserven, sondern auch der Verminderung der grossen Schuldenlast eine hohe Priorität zukommt. Die von den Anzugsstellern vorgeschlagene Verbindung zwischen der Zunahme des Bruttoinlandproduktes und der Verpflichtung zur Schaffung einer Konjunkturreserve vermag nicht zu überzeugen. Wächst das Bruttoinlandprodukt, bedeutet dies nämlich erfahrungsgemäss keineswegs zwingend, dass die Rechnung des Staates einen Ueberschuss ausweist, aus welchem eine Reserve geäufnet werden kann.

#### 4.8. Anzug Dr. E. Gallacchi und Konsorten betreffend rascher Erlass eines umfassenden Finanzhaushaltgesetzes

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 17. November 1993 nachstehenden Anzug Dr. E. Gallacchi und Konsorten dem Regierungsrat Überwiesen:

"Im Jahre 1979 wurden die Finanzkompetenzen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe neu geregelt (Gesetze betreffend das Ausgabenreferendum und Ausgaben- und Vollzugskompetenzen). Die Grossratskommission (Präsidium Dr. A. Zeugin, CVP), welche diese Geschäfte zu beraten hatte, war sich klar, dass zu einem späteren Zeitpunkt neben diesen neuen Kompetenznormen noch zusätzliche Verfahrensbestimmungen im Rahmen eines Finanzhaushaltsgesetzes erlassen werden müssen. Es bestand die einhellige Auffassung, dass die im Organisationsgesetz des Regierungsrates vorhandenen einzelnen Bestimmungen über das Budgetrecht und das Verfahren bei weitem nicht mehr genügen.

Die Kommission gab in ihrem Bericht ihrer Erwartung Ausdruck, dass der Regierungsrat, entsprechend seiner Ankündigung, innert kurzer Frist diesen gesetzlichen Erlass dem Grossen Rat unterbreiten werde. - Allerdings blieb es bei dieser Grundsatzerkklärung.

Im Herbst 1985 wurde ein Anzug betreffend Schaffung einer Verfassungsgrundlage für den Budgetausgleich eingereicht (Dr. C. Conti, CVP) und am 17. Oktober 1985 vom Plenum dem Regierungsrat überwiesen. Es sollte u.a. geprüft werden, ob eine Bestimmung über den Finanzhaushalt und die Finanzplanung in die Kantonsverfassung aufgenommen werden könnte und

ob sich daraus der Erlass eines Finanzhaushaltsgesetzes, wie im Bund und anderen Kantonen, nicht aufdränge.

In der sehr ausführlichen Antwort vom 3. August 1988 begründete der Regierungsrat seine Auffassung, weshalb der Erlass eines Finanzhaushaltsgesetzes vorerst noch nicht nötig sei. Insbesondere wies er auf das neue Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz hin und erklärte, dass bei einem allfälligen Systemwechsel auch die Neuordnung des baselstädtischen Rechnungswesens sich als notwendig erweisen werde. Der Anzug wurde in diesem Sinne am 7. Juni 1989 als erledigt erklärt.

In seinen Legislaturzielen 1993 und 1996 hält der Regierungsrat jetzt den Zeitpunkt für die Ausarbeitung und den Erlass eines Finanzhaushaltsgesetzes für gekommen. 'Eher rudimentär geblieben und in verschiedenen Erlassen verstreut sind die Bestimmungen des Finanzhaushaltes im engeren Sinne', heisst es in der regierungsrätlichen Broschüre.

Die Unterzeichneten begrüssen diese Einsicht des Regierungsrates und seinen klar zum Ausdruck gebrachten Willen zur raschen Behebung dieser Mängel. Sie möchten jedoch noch einen Schritt weiter gehen als die Pläne des Regierungsrates. Wir leben in einer Zeitperiode, die einmal mehr aufzeigt, wie heftig unser Staatshaushalt auf wirtschaftliche Schwankungen und Einbrüche reagiert. Der von allen erwünschte wirtschaftliche Aufschwung lässt diesmal länger auf sich warten, und die Finanzprobleme unseres Kantons werden für alle manifester. Es müssen für die Zukunft Lösungen gesucht werden, welche solche Schwankungen zwar nicht verhindern, aber lindern sollen, ohne die Handlungsfähigkeit des Staates, vorab im Investitionsbereich, mehr oder weniger ganz einzuschränken. Zum Beispiel kennt der Kanton St. Gallen schon längst qualifizierte gesetzliche Vorschriften, welche die laufenden Ausgaben den entsprechenden Einnahmen anpassen. Zwar ist das gesamte Finanzrecht im zitierten Kanton zur Zeit in Revision; das bisherige System soll differenzierter und damit effizienter werden.

Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, ob nicht auch im Kanton Basel-Stadt das in Ausarbeitung begriffene Finanzhaushaltsgesetz durch den Grundsatz 'laufende Ausgaben entsprechend den laufenden Einnahmen' zu ergänzen ist. Ein solcher Ausgleich ist selbstverständlich nur im Sinne einer mittel- bis langfristigen Massnahme möglich. Weiter ist eine Voraussetzung für eine derartige auf Gesetzesstufe vorzusehende Bestimmung, dass das neue Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz auch im Kanton Basel-Stadt tatsächlich eingeführt wird."

Die Anzugsteller beziehen sich in ihrem Vorstoss in erster Linie auf die oft zitierte Lösung des Kantons St. Gallen im Zusammenhang mit dem sog. Budgetausgleich.

Das noch geltende Finanzhaushaltrecht des Kantons St. Gallen stammt vom 17. Juni 1929. Im entsprechenden Gesetz ist festgehalten, dass der Voranschlag auf dem Grundsatz des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben zu beruhen hat (Art. 2). "Uebersteigen die Ausgaben der Verwaltungsrechnung die Einnahmen, so ist der Ausgabenüberschuss auf den Voranschlag des folgenden Jahres zu übertragen. Dagegen sind allfällige Ueberschüsse der Verwaltungsrechnung in der Regel zur Schuldentilgung zu verwenden". (Art. 3) Für den Fall der Nichteinhaltung dieser Vorschrift sind keine Sanktionen vorgesehen.

Der Kanton St. Gallen hat jedoch im Gegensatz zu andern Gemeinwesen mit vergleichbaren Regeln die Rechnungsausgleichsvorschrift immer sehr ernst ge-

nommen und mit der Verbindung, Rechnungsdefizite auf das kommende Budget vorzutragen, verhindern können, dass die Schulden unkontrolliert steigen. Im Laufe der Zeit hat sich allerdings gezeigt, dass ein ausgeglichener Staatshaushalt nicht durchwegs gewährleistet werden kann. Insbesondere verbot der Wortlaut des Gesetzes antizyklisches Verhalten. Deshalb wurde in der Praxis dazu übergegangen, ein Budgetdefizit bis zu 3% der einfachen Staatssteuer sanktionslos zu dulden, ohne dass Mehreinnahmen beschafft werden mussten. Zudem wurden Rechnungsüberschüsse nicht nur zur Schuldentilgung verwendet, sondern um Reserve zu schaffen, um im Falle eines Defizites von einer Steuererhöhung vor allem in wirtschaftlich und konjunkturell ungünstigen Zeiten absehen zu können.

Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat dem Grossen Rat am 9. März 1993 die Botschaft zu einem Staatsverwaltungsgesetz unterbreitet, in welches auch die Finanzhaushaltsbestimmungen aufgenommen wurden und welches im Parlament mit Änderungen verabschiedet worden ist. Am 1. Januar 1997 treten die neuen Bestimmungen des Finanzhaushaltrechts in Kraft (die Frist ist bedingt durch die Umstellung des Rechnungswesens auf das FDK-Modell). Es gilt folgendes:

"Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung dem geschätzten Ertrag von 3% der einfachen Steuer nicht übersteigt." (Art. 57 Abs. 1).

Mit dieser Bestimmung ist die bisherige Ausgleichsvorschrift auf gesetzlicher Ebene mit dem Steuerfuss verbunden worden. In Umkehr zum geltenden Recht werden Ertragsüberschüsse primär "zur Bildung von Eigenkapital" verwendet (bisher Schuldentilgung) (Art. 60 Abs. 1). Ein Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, d.h. ein Rechnungsdefizit kann dazu führen, dass im übernächsten Jahr die Steuern angehoben werden müssen. Dies allerdings nur unter der Bedingung, dass dieser Überschuss nicht durch sogenanntes 'Eigenkapital' gedeckt werden kann. Unter 'Eigenkapital' werden in St. Gallen die frei verfügbaren Rückstellungen und Reserven verstanden, also nicht etwa die Differenz zwischen Aktiven und Passiven.

Mit der beschlossenen Neuordnung des Finanzrechts beabsichtigen die Behörden des Kantons St. Gallen, einerseits an der Ausgleichsvorschrift festzuhalten, anderseits durch die Schaffung von Reserven antizyklisches Verhalten zu ermöglichen.

lichen, d.h. Reserven zu äufnen und zudem ausserordentliche Abschreibungen zu tätigen (um in schlechteren Zeiten weniger abschreiben zu müssen).

Der Kanton St. Gallen berücksichtigt bei seinen Ueberlegungen zum Budget- und Rechnungsausgleich im Gegensatz zur vorgeschlagenen Basler Lösung auch die buchmässigen Vorgänge. Weshalb der Regierungsrat einen Ausgleich auf Grund der Finanzrechnung anstrebt, ist vorne in den Erläuterungen zu § 4 ausgeführt. Wesentlich ist, ob die "Unternehmung" Basel-Stadt in einem Jahr mehr Geld ausgibt oder einnimmt bzw. umgekehrt. Denn dies ist für die Neuverschuldung massgebend; dies wirkt sich für die Zukunft aus.

Die Reservenschaffung bei Rechnungsüberschüssen ist im Kanton St. Gallen gesetzlich verankert. Es ist vorne unter Ziff. 2.5. am Ende dargelegt, weshalb der Regierungsrat einer starren Regelung im Gesetz ablehnend gegenübersteht.

Der Regierungsrat ist der Ueberzeugung, dass die vorgeschlagene "Basler Lösung" für uns auf lange Sicht mehr Gewähr bietet für einen ausgeglichenen Staatshaushalt als das zugegebenermassen vorbildliche Beispiel St. Gallen.

#### 4.9. Motion Dr. R. Geeser und Konsorten betreffend Einführung der Vollkostenrechnung in der Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt

Der Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Dezember 1992 nachstehende Motion Dr. R. Geeser und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Gestützt auf § 39 lit. c, d, e und g sowie § 40 der Kantonsverfassung beauftrag der Grosser Rat den Regierungsrat, ihm eine Vorlage zu einem Grossratsbeschluss oder einem Gesetz zu unterbreiten, wonach die Rechnung und das Budget so gegliedert werden, dass für möglichst alle Abteilungen oder Aufgabengebiete der kantonalen Verwaltung eine Vollkostenrechnung erstellt wird unter Einbezug der Verzinsung und Amortisation des eingesetzten Kapitals.

Diese Gesetzesvorlage kann in Form eines neuen Finanzgesetzes oder in einer entsprechenden Änderung von § 4 des Gesetzes betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt erfolgen."

Das FHG und das Rechnungsmodell Basel sehen die Einführung einer Vollkostenrechnung vor.

## 5. Anträge an den Grossen Rat

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Eintreten und Zustimmung zum beiliegenden Entwurf zu einem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt.

2. Erledigterklärung und Abschreibung folgender Anzüge:

- H. Kreis vom 18. März 1982
- Dr. Chr. Stutz vom 20. April 1989
- Dr. Chr. Stutz vom 21. November 1990
- E. Aeschlimann vom 16. Mai 1991
- Dr. W. Gerster vom 25. September 1991
- F. Stebler vom 21. Oktober 1992
- R. Stark vom 17. November 1993
- Dr. E. Gallacchi vom 17. November 1993

3. Erledigterklärung und Abschreibung der Motion Dr. R. Geeser betr. Einführung der Vollkostenrechnung in der Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt vom 9. Dezember 1992.

Basel, den 2. Mai 1995

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES  
Der Präsident:

  
 Dr. Christoph Stutz

Der Staatsschreiber:

  
 Dr. Robert Heuss

### Beilagen:

- Gesetzesentwurf
- Synoptische Darstellung

## GESETZ ÜBER DEN KANTONALEN FINANZHAUSHALT (FINANZHAUSHALTGESETZ)

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf § 39 lit d und e, § 40, § 47 sowie § 48 der Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889<sup>1</sup>, erlässt auf Antrag des Regierungsrates folgendes Gesetz:

### I. Geltungsbereich und Grundsätze

#### Geltungsbereich

§ 1 Dieses Gesetz regelt die Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere die Grundsätze des Rechnungswesens, die Finanzplanung, Budget und Rechnung, die Ausgaben- und Vollzugskompetenzen sowie die Organisation und die Aufgaben der Finanzkontrolle.

<sup>2</sup>Es gilt für die kantonalen Behörden und die Verwaltung einschliesslich deren unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte. Vorbehalten bleiben anderslautende gesetzliche Bestimmungen.

#### Grundsätze der Haushaltführung

§ 2 Die Haushaltführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung.

#### Gesetzmässigkeit der Ausgaben

§ 3 Jede Ausgabe bedarf einer rechtlichen Grundlage.

<sup>2</sup>Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem gültigen Rechtssatz oder auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht.

#### Haushaltgleichgewicht, Steuerfuss

§ 4 Der Finanzhaushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Schulden sind abzutragen.

<sup>2</sup>Weist das Budget der Finanzrechnung einen Ausgabenüberschuss von mehr als 2% der Gesamteinnahmen auf, erhöht der Grosse Rat bei dessen Behandlung, auf Antrag des Regierungsrates oder der Finanzkommission, die Tarife der im Budgetjahr fälligen Einkommenssteuern der natürlichen Personen und Ertragssteuern der juristischen Personen gemäss Gesetz über die direkten Steuern für das Budgetjahr um so viel, dass der Ausgabenüberschuss 2 % der geschätzten Gesamteinnahmen nicht übersteigt.

<sup>3</sup>Die Erhöhung des Steuerfusses ist auf maximal 10 Prozent begrenzt.

<sup>4</sup> Ist eine Steuererhöhung nach Abs. 2 beschlossen und weist die Finanzrechnung des entsprechenden Jahres einen Einnahmenüberschuss aus oder einen Ausgabenüberschuss von weniger als 2% der Gesamteinnahmen, so sind bis zu einem Ausgabenüberschuss von 2% der Gesamteinnahmen und bis zur Höhe der Einnahmen aus der Steuererhöhung zu Lasten der Finanzrechnung Reserven zu bilden. Diese

Reserven sind zweckgebunden für die Vermeidung von Ausgabenüberschüssen der Budgets späterer Jahre über die in Abs. 2 festgelegte Höhe zu verwenden.

### **Sparsamkeit, Dringlichkeit**

§ 5 Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu tätigen.

### **Wirtschaftlichkeit**

§ 6 Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen.

### **Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung**

§ 7 Die Verursacher besonderer Vorkehren oder Aufwendungen und die Nutzniesser besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.

<sup>2</sup>Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind zumutbare Beiträge zu erheben.

## **II. Grundsätze und Aufbau des Rechnungswesens**

### **Grundsätze**

§ 8 Die Rechnungsführung vermittelt eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzaushalt, das Vermögen und den Schuldenbestand. Zu diesem Zweck werden die Finanzplanung einschliesslich der Investitionsplanung, das Budget, die Bestandesrechnung sowie die Erfolgsrechnung, in welche die Finanzrechnung integriert ist, geführt.

<sup>2</sup>Für die Rechnungsführung gelten die kaufmännischen Grundsätze der Jährlichkeit, Vollständigkeit, Klarheit, Genauigkeit, Wahrheit, Bruttoverbuchung sowie der qualitativen, quantitativen und der zeitlichen Bindung der im Budget eingestellten Beträge.

### **Bestandesrechnung**

§ 9 Die Bestandesrechnung (Bilanz) enthält die Vermögenswerte und Verpflichtungen sowie das Eigenkapital oder den Bilanzfehlbetrag.

<sup>2</sup>Die Bilanz gibt Aufschluss über den Stand der Aktiven und Passiven per Ende eines Kalenderjahres.

### **Aktiven**

§ 10 Die Aktiven setzen sich zusammen aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie dem allfälligen Bilanzfehlbetrag.

<sup>2</sup>Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die nicht dem Verwaltungsvermögen zugeordnet sind und nicht direkt der Erfüllung einer bestimmten Staatsaufgabe dienen und die ohne Beeinträchtigung einer dem Staat übertragenen Aufgabe erworben, veräussert oder umgelagert werden können.

<sup>3</sup>Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar zur Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Verwaltungsaufgaben auf längere Zeit dienen. Es sind dies insbesondere Sachanlagen, Darlehen sowie Wertschriften und Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmungen, wenn damit eine dauernde Einflussnahme im unmittelbaren kantonalen Interesse verbunden ist.

<sup>4</sup>Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauernd nicht mehr benötigt werden, sind in das Finanzvermögen zu übertragen.

<sup>5</sup>Der Bilanzfehlbetrag besteht aus jenem Teil der Verpflichtungen, der die Vermögenswerte übersteigt.

## **Passiven**

§ 11 Die Passiven setzen sich zusammen aus dem Fremdkapital, einschliesslich den Rückstellungen, und dem allfälligen Eigenkapital.

<sup>2</sup>Das Fremdkapital umfasst sämtliche Verpflichtungen, die kurz- und langfristigen Schulden, die Rückstellungen für Eventualverpflichtungen sowie die Zweckvermögen, welche aus öffentlichen Mitteln gebildet wurden.

<sup>3</sup>Rückstellungen werden zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken gebildet. Sie werden aufrechterhalten, soweit dies für die wahrheitsgetreue Rechnungsablage erforderlich ist. Der Regierungsrat bestimmt das Nähere auf dem Verordnungswege.

<sup>4</sup>Das Eigenkapital besteht aus jenem Teil des Vermögens, der die Summe aller Verpflichtungen und Rückstellungen übersteigt.

## **Bewertungsgrundsätze**

§ 12 Die Aktiven werden unter Vorbehalt der Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und unter Berücksichtigung der den Umständen angemessenen Wertberichtigungen beim Finanzvermögen grundsätzlich zum Beschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert. Der Buchwert darf den Verkehrswert nicht übersteigen.

<sup>2</sup>Darlehen und Beteiligungen sind in der Regel nach kaufmännischen Grundsätzen, Wertschriften im Finanzvermögen zu Einstandspreisen, höchstens aber zum Steuerwert zu bewerten.

<sup>3</sup>Die Veräußerung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert. Für die Zuständigkeit gelten die allgemeinen Kompetenzvorschriften.

<sup>4</sup>Der Regierungsrat erlässt nähere Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung, wobei er bestimmte Gruppen von Vermögenswerten ausnehmen kann.

## **Unselbständige Zweckvermögen**

§ 13 Ausgeschiedene Vermögen, die dem Kanton von Dritten mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen (Fonds, Legate, Stiftungen) zugewendet werden, werden in der Bestandesrechnung separat ausgewiesen. Die Ausgaben und Einnahmen sind in der Finanz- und Erfolgsrechnung nicht enthalten.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat verwaltet die Zweckvermögen und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist.

<sup>3</sup>Die Bildung von Zweckvermögen aus öffentlichen Mitteln bedarf ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss.

## Erfolgsrechnung

§ 14 Die Erfolgsrechnung ermittelt den Ertrags- oder Aufwandüberschuss des Rechnungsjahres. Ausgehend vom Saldo der Finanzrechnung erfasst sie den gesamten buchmässigen Aufwand und Ertrag.

<sup>2</sup>Die Finanzrechnung weist die Ausgaben und Einnahmen sowie den Einnahmen- oder Ausgabenüberschuss des Rechnungsjahres aus und ist in die Erfolgsrechnung integriert.

<sup>3</sup>Ausgaben sind Zahlungen an Dritte für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wobei das Vermögen vermindert wird oder Vermögenswerte geschaffen werden, welche unmittelbar Verwaltungszwecken dienen (Verwaltungsvermögen).

<sup>4</sup>Einnahmen sind Finanzvorfälle, welche sich positiv auf den Saldo der Finanzrechnung auswirken.

## Investitionen

§ 15 Die Bruttoinvestitionsausgaben sind in der Finanzrechnung enthalten. In der Erfolgsrechnung werden die Investitionsausgaben, nicht aber die Investitionsbeiträge an Dritte und an öffentliche Haushalte, durch die zu aktivierenden Investitionsobjekte und die Abschreibungen korrigiert.

## Abschreibungen

§ 16 Die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens sind unter Berücksichtigung der Nutzungsdauer und des optimalen Ersatzzeitpunktes abzuschreiben.

<sup>2</sup>Die Abschreibung erfolgt auf dem Restbuchwert, der Bodenwert wird nicht abgeschrieben.

<sup>3</sup>Der Regierungsrat legt die Abschreibungsmethode und die Abschreibungssätze auf dem Verordnungsweg fest.

## Interne Verrechnungen

§ 17 Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen. Sie sind nur dann vorzunehmen, wenn sie für die Rechnungstellung gegenüber Dritten, für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung oder für die Vergleichbarkeit von Rechnungen erforderlich sind.

<sup>2</sup>Die übrigen Verrechnungen, welche zum ausschliesslichen Zweck der Kosten und Leistungsabgrenzung vorgenommen werden, sind nur in der Kostenrechnung zu berücksichtigen.

## Kostenrechnung

§ 18 Zur Ermittlung von Kosten je Verwaltungseinheit oder Staatsaufgabe wird eine gesamtstaatliche Basiskostenrechnung geführt.

<sup>2</sup>Sofern es zur Ermittlung der Kosten für die Leistungserbringung oder Aufgabenerfüllung erforderlich ist, decken die Verwaltungseinheiten ihre innerbetrieblichen Informationsbedürfnisse durch den Aufbau einer individuellen Kostenrechnung.

### **III. Finanzplanung, Budget und Rechnung**

#### **Finanzplan**

§ 19 Der Regierungsrat erstellt periodisch einen Finanzplan.

<sup>2</sup>Der Finanzplan enthält insbesondere:

- a) einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Finanzrechnung;
- b) eine detaillierte Übersicht über die Investitionen und Investitionsbeiträge;
- c) eine Schätzung des Finanzbedarfes und einen Überblick über die Entwicklung der Schulden.

<sup>3</sup>Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis zu.

#### **Budget**

§ 20 Das jährliche Budget enthält die geschätzten Einnahmen und Erträge sowie die voraussehbaren Ausgaben und Aufwendungen mit spezieller Zweckbezeichnung. Sie können als Einzel- oder Sammelposten aufgenommen und als Objekt-, Rahmen- oder Globalkredit eingestellt werden. Globalkredite bedürfen der Grundlage in einem Gesetz.

<sup>2</sup>Das Budget wird gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung, den Staatsaufgaben und nach einem einheitlichen Kontenrahmen gegliedert.

<sup>3</sup>Grundlage für das Budget ist der Finanzplan, ergänzt mit einem Kommentar und einer konsolidierten statistischen Übersicht. Der Regierungsrat unterrichtet den Grossen Rat über bedeutende Änderungen gegenüber dem Finanzplan.

<sup>4</sup>Genehmigt der Grosser Rat das Budget nicht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

#### **Staatsrechnung**

§ 21 Die Staatsrechnung folgt im Aufbau dem Budget und wird nach den gleichen Grundsätzen geführt.

<sup>2</sup>Die Staatsrechnung ist zu ergänzen durch

- a) die Bilanz mit dem Vermögens- und Schuldenausweis;
- b) die Begründung wesentlicher Abweichungen vom Budget einschliesslich der Nachtragskredite und Kreditübertragungen.

<sup>3</sup>Im Anhang zur Staatsrechnung sind folgende Mindestangaben enthalten:

- a) Wert der eingegangenen Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Pfandbestellungen;
- b) Versicherungswerte der Sachanlagen;
- c) Wert der gebildeten und aufgelösten Reserven;
- d) Werte der unselbständigen Zweckvermögen;

<sup>4</sup>Werden für unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder für sonstige Teile der kantonalen Verwaltung getrennte Budgets und Rechnungen geführt, sind Konsolidierungsrichtlinien für die Berücksichtigung in der Staatsrechnung festzulegen und zu erläutern.

#### **IV. Ausgaben- und Vollzugskompetenzen im Verwaltungsvermögen**

##### **Ausgabenkompetenzen**

###### **Grosser Rat**

###### **Grundsatz**

§ 22 Die Zuständigkeit für die Bewilligung von Ausgaben liegt vorbehältlich der nachfolgenden Bestimmungen abschliessend beim Grossen Rat.

<sup>2</sup>Gebundene Ausgaben, welche im Budget enthalten sind, werden mit dessen Genehmigung bewilligt.

###### **Ausgabenreferendum**

§ 23 Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über Fr. 1'000'000.--enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup>Bei wiederkehrenden und auf mehrere Jahre verteilten neuen Ausgaben ist die Gesamtsumme massgebend.

<sup>3</sup>Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von und Verfügung über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben übersteigen.

<sup>4</sup>Sind Beiträge und Leistungen Dritter zu erwarten, so bemisst sich die Höhe der Ausgabe ohne Berücksichtigung der Dritteleistungen nach den Gesamtausgaben.

###### **Nachtragskredit**

§ 24 Ist im Budget für eine nötige Ausgabe kein oder kein ausreichender Betrag eingesetzt, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat ungeachtet der Höhe der Ausgabe in einer speziellen Vorlage die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines Nachtragskredits.

<sup>2</sup>Der Grosser Rat beschliesst auf Antrag seiner Finanzkommission; es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.

<sup>3</sup>Vorbehalten bleibt § 30 (Kreditüberschreitung).

###### **Regierungsrat**

###### **Ordentliche Ausgaben**

§ 25 Der Regierungsrat kann abschliessend Ausgaben bis zu einem Fünftel des Kompetenzbetrages des Grossen Rates beschliessen.

<sup>2</sup>Hiefür ist im Budget pro Jahr ein Gesamtbetrag einzustellen, welcher dem dreifachen Kompetenzbetrag des Grossen Rates für einmalige neue Ausgaben entspricht. Wiederkehrende und auf mehrere Jahre verteilte Ausgaben sind im Jahr der Beschlussfassung mit der Gesamtsumme an den Gesamtbetrag anzurechnen.

### **Dringliche Ausgaben**

§ 26 Der Regierungsrat beschliesst mit Zustimmung der Finanzkommission nicht im Budget enthaltene, dringliche Ausgaben und legt den Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor.

<sup>2</sup>Übersteigt eine dringliche neue Ausgabe die abschliessende Ausgabenkompetenz des Grossen Rates, so ist diesem eine spezielle Vorlage zu unterbreiten, das fakultative Referendum bleibt vorbehalten.

### **Übertragung von Ausgabenbefugnissen**

§ 27 Der Regierungsrat kann Ausgabenbefugnisse an Verwaltungseinheiten übertragen.

<sup>2</sup>Die Ausgaben der Verwaltungseinheiten sind dem Gesamtbetrag des Regierungsrates anzurechnen.

### **Ausnahmen**

§ 28 In Spezialgesetzen können die Ausgabenkompetenzen erweitert und besondere Kompetenzträger bezeichnet werden.

### **Orientierung der Finanzkommission**

§ 29 Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über die Ausgabenbeschlüsse in seinem Kompetenzbereich.

### **Kreditüberschreitung**

§ 30 Ist im Budget für eine Ausgabe ein Betrag eingestellt, zeigt sich jedoch, dass der bewilligte Kredit nicht ausreicht, kann der Regierungsrat die Überschreitung des Kredites bewilligen, wenn die Ausgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben oder ein Aufschub für den Kanton nicht möglich ist.

<sup>2</sup>Die Departemente berichten dem Regierungsrat unverzüglich nach Kenntnis der voraussichtlichen oder bereits eingetretenen Kreditüberschreitung und bieten innerhalb ihres Budgets wenn möglich Kompensation an.

<sup>3</sup>Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission unverzüglich über Kreditüberschreitungen, in bedeutenden Fällen den Grossen Rat. Kreditüberschreitungen sind bei der Vorlage der Staatsrechnung zu begründen.

<sup>4</sup>Der Regierungsrat kann unbedeutende Kreditüberschreitungen von der Berichtspflicht ausnehmen. Die Überschreitung von Jahresquoten bewilligter Kredite ist von der Berichtspflicht ausgenommen, solange eine Kreditüberschreitung nicht vorauszusehen ist oder die bisher getätigten Ausgaben den Gesamtkredit nicht übersteigen.

## Vollzugskompetenzen

### Grosser Rat

#### **Ausgabenbericht**

§ 31 Der Grosser Rat genehmigt den Vollzug neuer Ausgaben über Fr. 200'000.-- auf Grund eines speziellen Antrages des Regierungsrates.

<sup>2</sup>Bei wiederkehrenden und auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben gilt die Gesamtsumme.

#### **Kreditübertragungen**

§ 32 Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite sowie dringliche Kredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres. Vorbehalten bleiben besondere Regelungen bei Rahmen- und Globalkrediten.

<sup>2</sup>Einmalige Ausgaben und laufende Ausgaben mit einmaligem Charakter, welche nicht in das neue Budget aufgenommen werden und für welche noch keine Verpflichtung eingegangen ist, können auf das folgende Jahr übertragen werden, wenn der Grosser Rat auf Antrag des Regierungsrates bis spätestens Ende April einen ausdrücklichen Kreditübertragungsbeschluss fasst.

<sup>3</sup>Bei über mehrere Jahre verteilten Krediten wird nur die letzte Jahresquote übertragen.

### Regierungsrat

#### **Grundsatz**

§ 33 Der Vollzug der Ausgaben obliegt dem Regierungsrat.

<sup>2</sup>Über den Vollzug gebundener Ausgaben mit einem Gesamtbetrag von über Fr. 200'000.-- fasst der Regierungsrat auf Antrag eines Departementes ausdrücklich Beschluss.

#### **Übertragung von Vollzugskompetenzen**

§ 34 Der Regierungsrat überträgt in der Regel Vollzugskompetenzen an die Departemente. Diese können ihre Vollzugskompetenzen durch schriftliche Weisungen ganz oder teilweise an ihnen nachgeordnete Verwaltungseinheiten weitergeben.

<sup>2</sup>Wer eine Vollzugskompetenz übertragen erhält, ist für die Einhaltung aller Vorschriften verantwortlich. Der übertragenden Instanz obliegt die Aufsichtspflicht.

<sup>3</sup>Der Finanzkommission ist auf Verlangen über den Ausgabenvollzug in den Departementen Aufschluss zu erteilen.

### Besondere Kompetenzen

#### **Widmung, Entwidmung, Wertbemessung, Gantkäufe**

§ 35 Bei der Überführung von Teilen des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen und umgekehrt gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.

<sup>2</sup>Für Gantkäufe im Kanton Basel-Stadt ist der Regierungsrat abschliessend zuständig.

## **Dotationskapitalien, Erwerb von Beteiligungen**

§ 36 Die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben gelten insbesondere für

- a) Dotationskapitalien;
- b) den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen oder Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts, der im staatlichen Interesse, jedoch nicht zwecks Anlage des Finanzvermögens erfolgt;

## **Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen**

§ 37 Zeichnungen, die das bisherige Beteiligungsverhältnis zum gesamten Kapital der Unternehmung oder Institution nicht verändern, beschliesst der Regierungsrat.

<sup>2</sup>Bei einer Änderung des Beteiligungsverhältnisses beschliesst der Regierungsrat mit Zustimmung der Finanzkommission.

<sup>3</sup>Die Beschlüsse werden dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt.

## **Prozessführung**

§ 38 Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Aufgaben zur Führung von Prozessen befugt. Er kann sich dabei durch ein Departement vertreten lassen.

<sup>2</sup>Im Rahmen seiner spezifischen Verwaltungstätigkeit fällt die Prozessführung dem einzelnen Departement zu.

## **V. Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens**

### **Grundsatz und Geltungsbereich**

§ 39 Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber, soweit seine Befugnisse nicht durch die nachfolgenden Bestimmungen eingeschränkt sind.

<sup>2</sup>Das Finanzvermögen umfasst die Finanzanlagen und die frei verfügbaren Finanzmittel. Gleich behandelt werden auch die von Dritten geäußerten Fonds und treuhänderische Anlagen, soweit hiefür keine Spezialvorschriften bestehen.

### **Finanzanlagen**

§ 40 Als Finanzanlagen gelten realisierbare Vermögenswerte, die für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum erworben werden und der eigentlichen Verwaltungstätigkeit nicht direkt dienen, insbesondere Liegenschaften, Hypotheken, Darlehen und Wertschriften.

<sup>2</sup>Mittelfristige Finanzanlagen haben eine Laufzeit zwischen ein und fünf Jahren, langfristige eine solche von über fünf Jahren.

### **Frei verfügbare Finanzmittel**

§ 41 Als frei verfügbare Finanzmittel gelten Vermögenswerte, die der Zahlungsbereitschaft während längstens eines Jahres dienen.

<sup>2</sup>Darunter fallen neben Kassa- und Postcheckbeständen auch Bankguthaben, Festgelder und ähnliches sowie Wertschriften mit einer Laufzeit bis zu zwölf Monaten.

### **Kompetenzen**

§ 42 Der Regierungsrat entscheidet auf Antrag des zuständigen Departementes, in welchem Umfang Finanzanlagen getätigt, umdisponiert oder freigestellt werden.

<sup>2</sup>Die Durchführung der entsprechenden Regierungsratsbeschlüsse ist Sache des zuständigen Departementes.

### **Delegation von Anlagekompetenzen**

§ 43 Der Regierungsrat kann durch Verordnung die Zuständigkeit für Anlagen, Veräußerungen und weitere Dispositionen delegieren. Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf den Erwerb und die Veräußerung von Liegenschaften.

### **Verwaltung der Liegenschaften**

§ 44 Für die Verwaltung der Liegenschaften im Finanzvermögen ist eine vom Regierungsrat bezeichnete Abteilung zuständig. Ihr obliegt insbesondere der Abschluss von Miet- und Pachtverträgen sowie die Bestellung von Baurechten. Für letztere ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich.

### **Verwaltung der übrigen Werte**

§ 45 Für die Verwaltung sämtlicher übrigen Werte des Finanzvermögens ist eine vom Regierungsrat bezeichnete Abteilung zuständig.

<sup>2</sup>Sie überwacht das Gesamtengagement des Staates bei jedem Geldnehmer und bei jeder Geldanlage laufend und orientiert den Regierungsrat über das zuständige Departement quartalweise.

### **Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung**

§ 46 Die Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung des Finanzvermögens werden je in einer Verordnung für die vom Regierungsrat bezeichneten Abteilungen festgelegt.

### **Informationspflicht**

§ 47 Der Regierungsrat informiert den Grossen Rat jährlich

- a) im Verwaltungsbericht über sämtliche abgewickelten Liegenschaftsgeschäfte einzeln,
- b) mit der Rechnungsablage über sämtliche Anlagen und übrige Transaktionen im Bereich der Finanzanlagen einzeln und über die Dispositionen der frei verfügbaren Finanzmittel zusammenfassend.

<sup>2</sup>Das zuständige Departement orientiert den Regierungsrat quartalweise über die in seinem Kompetenzbereich getätigten Transaktionen.

## **VI. Finanzkontrolle**

### **Stellung**

§ 48 Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie ist im Rahmen der Gesetzgebung fachlich selbständig und unabhängig.

<sup>2</sup>Die Finanzkontrolle dient

- a) dem Grossen Rat und seinen Kommissionen zur Ausübung der verfassungs- und gesetzesmässigen Finanzkompetenzen und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Staatsverwaltung,
- b) dem Regierungsrat und den Departementen für die laufende Verwaltungskontrolle.

<sup>3</sup>Sie bildet eine Abteilung des zuständigen Departementes und verkehrt direkt mit dem Departementen und deren Abteilungen sowie mit der Finanzkommission.

<sup>4</sup>Der Grosse Rat und seine Kommissionen, insbesondere die Finanz- und die Prüfungskommission, können der Finanzkontrolle direkt Aufträge im Rahmen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts erteilen. Der Regierungsrat ist darüber zu informieren.

<sup>5</sup>Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.

<sup>6</sup>Die Finanzkommission kann Einsicht in alle Revisionsberichte nehmen.

### **Grundsätze**

§ 49 Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den in diesem Gesetz aufgeführten Grundsätzen und nach den anerkannten Grundsätzen der Kontroll- und Revisionstechnik aus.

### **Kontrollbereich**

§ 50 Die Tätigkeit der Finanzkontrolle erstreckt sich auf das gesamte Rechnungswesen des Kantons, der Departemente und ihrer Dienststellen, einschliesslich der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte, und auf die unselbständigen Zweckvermögen.

<sup>2</sup>Die Finanzkontrolle kann zur Prüfung von Organisationen wie Körperschaften, Anstalten, Unternehmungen und Institutionen ausserhalb der kantonalen Verwaltung eingesetzt werden, denen der Kanton eine öffentliche Aufgabe übertragen hat, finanzielle Zuwendungen und Hilfen gewährt, an denen er sich finanziell beteiligt oder über welche er andere Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen hat, und wo es Gesetz oder Statuten vorsehen.

<sup>3</sup>Der Regierungsrat kann in Einzelfällen die Kontrollaufgabe einer andern geeigneten Revisionsstelle übertragen. Deren Berichte sind dem zuständigen Departement zu Handen der Finanzkontrolle zu unterbreiten.

### **Aufgaben**

§ 51 Der Finanzkontrolle obliegt insbesondere

- a) die Überwachung der Organisation des Rechnungswesens nach den Grundsätzen dieses Gesetzes und hinsichtlich der Wirksamkeit vorbeugender Kontrollmassnahmen,
- b) die Prüfung der Buchführung nach rechtlichen, buchhalterischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten,
- c) die Überprüfung des Finanzhaushaltes in bezug auf den Vollzug des Budgets sowie auf die jährliche Rechnungsablage,
- d) die Prüfung der Einnahmen auf ihre Vollständigkeit und ihren fristgerechten Eingang und der Ausgaben in formeller und materieller Hinsicht, vor allem deren zweckentsprechende Verwendung,

- e) die Prüfung der Vermögenswerte und Inventare,
- f) die Prüfung von Bauabrechnungen.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat kann der Finanzkontrolle auf dem Verordnungsweg oder im Einzelfall weitere Aufgaben übertragen.

#### **Informationspflicht**

§ 52 Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle unterstellt ist, legt dieser auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor, gewährt Einsicht in die Akten, erteilt die erforderlichen Auskünfte und unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgabe.

<sup>2</sup>Besteht eine besondere Geheimhaltungspflicht, so ist die Information auf das für die Erfüllung der Aufgabe erforderliche Mass beschränkt. Die Finanzkontrolle untersteht im gleichen Ausmass der Geheimhaltungspflicht.

#### **Berichterstattung**

§ 53 Die Finanzkontrolle erstattet dem betroffenen Departement zu Handen der betreffenden Dienststelle oder Organisation und dem zuständigen Departement über jede Revision einen schriftlichen Bericht, der über das Ergebnis der Prüfung genau Aufschluss gibt.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat regelt die Berichterstattung und das Verfahren bei Beanstandungen auf dem Verordnungsweg.

<sup>3</sup>Revisionsberichte, die nach Anhörung des betroffenen Departementes ernsthafte Beanstandungen enthalten, sind dem Präsidenten oder der Präsidentin der Finanzkommission zusammen mit der Stellungnahme des Departementes zuzustellen.

### **VII. Besondere Bestimmungen**

#### **Interessenkollisionen**

§ 54 Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei der Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung, Interessenkollisionen vermieden werden.

<sup>2</sup>Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, welche vorübergehend nicht öffentlichen Aufgaben dienen, werden durch die für das Finanzvermögen zuständigen Instanzen verwaltet.

#### **Anleihen**

§ 55 Der Grosse Rat beschliesst im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit über die Aufnahme und die Rückzahlung von Anleihen, welche für die Staatsbedürfnisse erforderlich werden.

<sup>2</sup>Er kann den Regierungsrat ermächtigen, sich für Anleihen bis zu einem jeweils festgelegten Höchstbetrag zu verpflichten.

<sup>3</sup>Als Anleihen gelten die auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen langfristigen Schulden, nicht jedoch die kurzfristigen Verpflichtungen mit einer Laufzeit von höchstens 12 Monaten, insbesondere zur vorübergehenden Sicherung der Zahlungsbereitschaft des Kantons.

## Vorprüfung von Erlassen mit finanziellen Auswirkungen

§ 56 Das zuständige Departement überprüft zu Handen des Regierungsrates die Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.

<sup>2</sup>Es hat darauf zu achten, dass die Grundsätze der Haushaltführung eingehalten sind und dass darin insbesondere Ausführungen über die Gesetzmässigkeit, die Sparsamkeit, Dringlichkeit und die Wirtschaftlichkeit enthalten sind.

<sup>3</sup>In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf die Einholung einer Stellungnahme des zuständigen Departementes aufgenommen werden.

## Ausführungsbestimmungen

§ 57 Der Regierungsrat kann, auch wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen ist, notwendige Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erlassen.

## VIII. Aufhebung bisherigen Rechts, Übergangsbestimmung

### Aufhebung bestehender Gesetze

§ 58 Durch dieses Gesetz werden die folgenden Gesetze und Bestimmungen aufgehoben:

- a) Gesetz betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 9. April 1908, §§ 4-4f
- b) Gesetz betreffend die Kompetenzen des Regierungsrates zum Kauf von Liegenschaften mit nachfolgender Weiterveräußerung unter Nutzungsauflagen vom 8. April 1976,
- c) Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum vom 29. Juni 1978,
- d) Gesetz betreffend Ausgaben- und Vollzugskompetenzen vom 29. Juni 1978 und
- e) Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens vom 29. Juni 1978.

### Änderung bestehender Gesetze

§ 59 § 3 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 18. Oktober 1984 erhält folgende Fassung:

§ 3 Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt bleibt vorbehalten.

### Übergangsbestimmung

§ 60 § 4 dieses Gesetzes tritt erstmals für das Budget 1998 in Kraft.

<sup>2</sup>Die Anpassungen des Rechnungswesens an die §§ 8 - 18 haben spätestens innert 5 Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erfolgen.

## IX. Inkraftsetzung

Das Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird auf den 1. Januar 1996 wirksam.



# ***FINANZHAUSHALTGESETZ***

## **Synoptische Darstellung**

### Abkürzungen:

aOGRR: Gesetz betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 9. April 1908

ArefG: Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum vom 29. Juni 1978

KompG: Gesetz betreffend Ausgaben- und Vollzugskompetenzen vom 29. Juni 1978

FinVG: Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens vom 29. Juni 1978

FikoVO: Verordnung über die Finanzkontrolle vom 29. April 1969

# GESETZ ÜBER DEN KANTONALEN FINANZHAUSHALT (FINANZHAUSHALTGESETZ)

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf § 39 lit. d und e, § 40, § 47 sowie § 48 der Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889<sup>1</sup>, erlässt auf Antrag des Regierungsrates folgendes Gesetz:

## I. Geltungsbereich und Grundsätze

### Geltungsbereich

§ 1 Dieses Gesetz regelt die Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere die Grundsätze des Rechnungswesens, die Finanzplanung, Budget und Rechnung, die Ausgaben- und Vollzugskompetenzen sowie die Organisation und die Aufgaben der Finanzkontrolle.

<sup>2</sup>Es gilt für die kantonalen Behörden und die Verwaltung einschliesslich deren unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte. Vorbehalten bleiben anderslautende gesetzliche Bestimmungen.

### Grundsätze der Haushaltführung

§ 2 Die Haushaltführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung und der Vorzeilsabgeltung.

## GELTENDES RECHT

<sup>1)</sup> SG. 111 100

## **Gesetzmässigkeit der Ausgaben**

§ 3 Jede Ausgabe bedarf einer rechtlichen Grundlage.

<sup>2</sup>Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem gültigen Rechtssatz oder auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht.

## **Haushaltsgleichgewicht, Steuerfuss**

§ 4 Der Finanzhaushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Schulden sind abzutragen.

<sup>2</sup>Weist das Budget der Finanzrechnung einen Ausgabenüberschuss von mehr als 2% der Gesamteinnahmen auf, erhöht der Grosse Rat bei dessen Behandlung, auf Antrag des Regierungsrates oder der Finanzkommission, die Tarife der im Budgetjahr fälligen Einkommenssteuern der natürlichen Personen und Ertragssteuern der juristischen Personen gemäss Gesetz über die direkten Steuern für das Budgetjahr um so viel, dass der Ausgabenüberschuss 2 % der geschätzten Gesamteinnahmen nicht übersteigt.

<sup>3</sup>Die Erhöhung des Steuerfusses ist auf maximal 10 Prozent begrenzt.

<sup>4</sup>Ist eine Steuererhöhung nach Abs. 2 beschlossen und weist die Finanzrechnung des entsprechenden Jahres einen Einnahmenüberschuss aus oder einen Ausgabenüberschuss von weniger als 2 % der Gesamteinnahmen, so sind bis zu einem Ausgabenüberschuss von 2 % der Gesamteinnahmen und bis zur Höhe der Einnahmen aus der Steuererhöhung zu Lasten der Finanzrechnung Reserven zu bilden. Diese Reserven sind zweckgebunden für die Vermeidung von Ausgabenüberschüssen der Budgets späterer Jahre über die in Abs. 2 festgelegte Höhe zu verwenden.

## **Sparsamkeit, Dringlichkeit**

§ 5 Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit zu tätigen.

## **Wirtschaftlichkeit**

§ 6 Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen.

## **Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung**

§ 7 Die Verursacher besonderer Vorkehren oder Aufwendungen und die Nutzniesser besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.

<sup>2</sup>Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind zumutbare Beiträge zu erheben.

## **II. Grundsätze und Aufbau des Rechnungswesens**

### **Grundsätze**

§ 8 Die Rechnungsführung vermittelt eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt, das Vermögen und den Schuldenbestand. Zu diesem Zweck werden die Finanzplanung einschließlich der Investitionsplanung, das Budget, die Bestandesrechnung sowie die Erfolgsrechnung, in welche die Finanzrechnung integriert ist, geführt.

<sup>2</sup>Für die Rechnungsführung gelten die kaufmännischen Grundsätze der Jährlichkeit, Vollständigkeit, Klarheit, Genauigkeit, Wahrheit, Bruttoverbuchung sowie der qualitativen, quantitativen und der zeitlichen Bindung der im Budget eingestellten Beträge.

## **Bestandesrechnung**

§ 9 Die Bestandesrechnung (Bilanz) enthält die Vermögenswerte und Verpflichtungen sowie das Eigenkapital oder den Bilanzfehlbetrag.

<sup>2</sup>Die Bilanz gibt Aufschluss über den Stand der Aktiven und Passiven per Ende eines Kalenderjahres.

### **Aktiven**

§ 10 Die Aktiven setzen sich zusammen aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie dem allfälligen Bilanzfehlbetrag.

<sup>2</sup>Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die nicht dem Verwaltungsvermögen zugeordnet sind und nicht direkt der Erfüllung einer bestimmten Staatsaufgabe dienen und die ohne Beeinträchtigung einer dem Staat übertragenen Aufgabe erworben, veräussert oder umgelagert werden können.

<sup>3</sup>Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar zur Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Verwaltungsaufgaben auf längere Zeit dienen. Es sind dies insbesondere Sachanlagen, Darlehen sowie Wertschriften und Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmungen, wenn damit eine dauernde Einflussnahme im unmittelbaren kantonalen Interesse verbunden ist.

<sup>4</sup>Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauernd nicht mehr benötigt werden, sind in das Finanzvermögen zu übertragen.

<sup>5</sup>Der Bilanzfehlbetrag besteht aus jenem Teil der Verpflichtungen, der die Vermögenswerte übersteigt.

### **Passiven**

§ 11 Die Passiven setzen sich zusammen aus dem Fremdkapital, einschliesslich den Rückstellungen, und dem allfälligen Eigenkapital.

<sup>2</sup>Das Fremdkapital umfasst sämtliche Verpflichtungen, die kurz- und langfristigen Schulden, die Rückstellungen für Eventualverpflichtungen sowie die Zweckvermögen, welche aus öffentlichen Mitteln gebildet wurden.

<sup>3</sup>Rückstellungen werden zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken gebildet. Sie werden aufrechterhalten, soweit dies für die wahrheitsgetreue Rechnungsablage erforderlich ist. Der Regierungsrat bestimmt das Nähere auf dem Verordnungsweg.

<sup>4</sup>Das Eigenkapital besteht aus jenem Teil des Vermögens, der die Summe aller Verpflichtungen und Rückstellungen übersteigt.

#### Bewertungsgrundsätze

§ 12 Die Aktiven werden unter Vorbehalt der Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und unter Berücksichtigung der den Umständen angemessenen Wertberichtigungen beim Finanzvermögen grundsätzlich zum Beschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert. Der Buchwert darf den Verkehrswert nicht übersteigen.

<sup>2</sup>Darlehen und Beteiligungen sind in der Regel nach kaufmännischen Grundsätzen, Wertschriften im Finanzvermögen zu Einstandspreisen, höchstens aber zum Steuerwert zu bewerten.

<sup>3</sup>Die Veräußerung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert. Für die Zuständigkeit gelten die allgemeinen Kompetenzvorschriften.

<sup>4</sup>Der Regierungsrat erlässt nähere Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung, wobei er bestimmte Gruppen von Vermögenswerten ausnehmen kann.

## Unselbständige Zweckvermögen

§ 13 Ausgeschiedene Vermögen, die dem Kanton von Dritten mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen (Fonds, Legate, Stiftungen) zugewendet werden, werden in der Bestandesrechnung separat ausgewiesen. Die Ausgaben und Einnahmen sind in der Finanz- und Erfolgsrechnung nicht enthalten.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat verwaltet die Zweckvermögen und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist.

<sup>3</sup>Die Bildung von Zweckvermögen aus öffentlichen Mitteln bedarf ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss.

## Erfolgsrechnung

§ 14 Die Erfolgsrechnung ermittelt den Ertrags- oder Aufwandüberschuss des Rechnungsjahres. Ausgehend vom Saldo der Finanzrechnung erfasst sie den gesamten buchmässigen Aufwand und Ertrag.

<sup>2</sup>Die Finanzrechnung weist die Ausgaben und Einnahmen sowie den Einnahmen- oder Ausgabenüberschuss des Rechnungsjahres aus und ist in die Erfolgsrechnung integriert.

<sup>3</sup>Ausgaben sind Zahlungen an Dritte für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wobei das Vermögen vermindert wird oder Vermögenswerte geschaffen werden, welche unmittelbar Verwaltungszwecken dienen (Verwaltungsvermögen).

<sup>4</sup>Einnahmen sind Finanzvorfälle, welche sich positiv auf den Saldo der Finanzrechnung auswirken.

## **Investitionen**

§ 15 Die Bruttoinvestitionsausgaben sind in der Finanzrechnung enthalten. In der Erfolgsrechnung werden die Investitionsausgaben, nicht aber die Investitionsbeiträge an Dritte und an öffentliche Haushalte, durch die zu aktivierenden Investitionsobjekte und die Abschreibungen korrigiert.

## **Abschreibungen**

§ 16 Die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens sind unter Berücksichtigung der Nutzungsdauer und des optimalen Ersatzzeitpunktes abzuschreiben.

<sup>2</sup>Die Abschreibung erfolgt auf dem Restbuchwert, der Bodenwert wird nicht abgeschrieben.

<sup>3</sup>Der Regierungsrat legt die Abschreibungsmethode und die Abschreibungssätze auf dem Verordnungsweg fest.

## **Interne Verrechnungen**

§ 17 Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Dienststellen. Sie sind nur dann vorzunehmen, wenn sie für die Rechnungstellung gegenüber Dritten, für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung oder für die Vergleichbarkeit von Rechnungen erforderlich sind.

<sup>2</sup>Die übrigen Verrechnungen, welche zum ausschliesslichen Zweck der Kosten und Leistungsabgrenzung vorgenommen werden, sind nur in der Kostenrechnung zu berücksichtigen.

## Kostenrechnung

§ 18 Zur Ermittlung von Kosten je Verwaltungseinheit oder Staatsaufgabe wird eine gesamtstaatliche Basiskostenrechnung geführt.

<sup>2</sup>Sofern es zur Ermittlung der Kosten für die Leistungserbringung oder Aufgabenerfüllung erforderlich ist, decken die Verwaltungseinheiten ihre innerbetrieblichen Informationsbedürfnisse durch den Aufbau einer individuellen Kostenrechnung.

## III. Finanzplanung, Budget und Rechnung

### Finanzplan

§ 19 Der Regierungsrat erstellt periodisch einen Finanzplan.

<sup>2</sup>Der Finanzplan enthält insbesondere:

- a) einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Finanzrechnung;
- b) eine detaillierte Übersicht über die Investitionen und Investitionsbeiträge;
- c) eine Schätzung des Finanzbedarfes und einen Überblick über die Entwicklung der Schulden.

<sup>3</sup>Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis zu.

## Budget

§ 20 Das jährliche Budget enthält die geschätzten Einnahmen und Erträge sowie die voraussehbaren Ausgaben und Aufwendungen mit spezieller Zweckbezeichnung. Sie können als Einzel- oder Sammelposten aufgenommen und als Objekt-, Rahmen- oder Globalkredit eingestellt werden. Globalkredite bedürfen der Grundlage in einem Gesetz.

<sup>2</sup>Das Budget wird gemäss dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung, den Staatsaufgaben und nach einem einheitlichen Kontenrahmen gegliedert.

<sup>3</sup>Grundlage für das Budget ist der Finanzplan, ergänzt mit einem Kommentar und einer konsolidierten statistischen Übersicht. Der Regierungsrat unterrichtet den Grossen Rat über bedeutende Änderungen gegenüber dem Finanzplan.

<sup>4</sup>Genehmigt der Grossen Rat das Budget nicht, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

## Staatsrechnung

§ 21 Die Staatsrechnung folgt im Aufbau dem Budget und wird nach den gleichen Grundsätzen geführt.

<sup>2</sup>Die Staatsrechnung ist zu ergänzen durch

In den jährlichen Voranschlag der Staatseinnahmen und -ausgaben (Budget) sind alle voraussehbaren Einnahmen und die Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung als Einzelposten oder als Sammelposten aufzunehmen.

§ 4  
aOGRR

- a) die Bilanz mit dem Vermögens- und Schuldenausweis;
- b) die Begründung wesentlicher Abweichungen vom Budget einschliesslich der Nachtragskredite und Kreditübertragungen.

<sup>3</sup>Im Anhang zur Staatsrechnung sind folgende Mindestangaben enthalten:

- a) Wert der eingegangenen Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Pfandbestellungen;
- b) Versicherungswerte der Sachanlagen;
- c) Wert der gebildeten und aufgelösten Reserven;
- d) Werte der unselbständigen Zweckvermögen;

<sup>4</sup>Werden für unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder für sonstige Teile der kantonalen Verwaltung getrennte Budgets und Rechnungen geführt, sind Konsolidierungsrichtlinien für die Berücksichtigung in der Staatsrechnung festzulegen und zu erläutern.

#### **IV. Ausgaben- und Vollzugskompetenzen im Verwaltungsvermögen**

##### **Ausgabenkompetenzen**

###### **Grosser Rat**

###### **Grundsatz**

§ 22 Die Zuständigkeit für die Bewilligung von Ausgaben liegt vorbehältlich der nachfolgenden Bestimmungen abschliessend beim Grossen Rat.

<sup>2</sup>Gebundene Ausgaben, welche im Budget enthalten sind, werden mit dessen Genehmigung bewilligt.

Der Grossen Rat kann abschliessend einmalige sowie wiederkehrende Ausgaben bis zur Höhe der Beträge bewilligen, die gemäss Gesetz seine Zuständigkeit begrenzen. § 1 KompG

## Ausgabenreferendum

§ 23 Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer neuen Ausgabe über Fr. 1'000'000.--enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup>Bei wiederkehrenden und auf mehrere Jahre verteilten neuen Ausgaben ist die Gesamtsumme massgebend.

<sup>3</sup>Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von und Verfügung über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben übersteigen.

<sup>4</sup>Sind Beiträge und Leistungen Dritter zu erwarten, so bemisst sich die Höhe der Ausgabe ohne Berücksichtigung der Drittleistungen nach den Gesamtausgaben.

Beschlüsse des Grossen Rates, welche die Bewilligung einer einmaligen Ausgabe über Fr. 1'000'000.- oder wiederkehrender Ausgaben über Fr. 200'000.- pro Jahr enthalten, unterliegen dem fakultativen Referendum.

Bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme massgebend.

Beschlüsse des Grossen Rates betreffend Erwerb von und Verfügung über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen unterliegen dem fakultativen Referendum erst, wenn sie das Dreifache der Wertgrenze für einmalige Ausgaben übersteigen.

Abs. 1  
ArefG

Abs. 2  
ArefG

Abs. 3  
ArefG

## Nachtragskredit

§ 24 Ist im Budget für eine nötige Ausgabe kein oder kein ausreichender Betrag eingestellt, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat ungeteilt der Höhe der Ausgabe in einer speziellen Vorlage die nachträgliche Aufnahme ins Budget in Form eines Nachtragkredits.

Werden nach Genehmigung des Budgets darin nicht enthaltene Ausgaben nötig, so hat der Regierungsrat vor dem Vollzug der Ausgabe beim Grossen Rat um ihre nachträgliche Aufnahme in den Voranschlag nachzusuchen. Ueberschreitet die Ausgabe die ausschliessliche Kompetenz des Grossen Rates, so ist aufgrund einer Spezialvorschrift die Bewilligung des Grossen Rates einzuholen.

§ 4b  
aOGRR

<sup>2</sup>Der Grosse Rat beschliesst auf Antrag seiner Finanzkommission; es gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.

<sup>3</sup>Vorbehalten bleibt § 30 (Kreditüberschreitung).

## Regierungsrat

### Ordentliche Ausgaben

§ 25 Der Regierungsrat kann abschliessend Ausgaben bis zu einem Fünftel des Kompetenzbetrages des Grossen Rates beschliessen.

<sup>2</sup>Hiefür ist im Budget pro Jahr ein Gesamtbetrag einzustellen, welcher dem dreifachen Kompetenzbetrag des Grossen Rates für einmalige neue Ausgaben entspricht. Wiederkehrende und auf mehrere Jahre verteilte Ausgaben sind im Jahr der Beschlussfassung mit der Gesamtsumme an den Gesamtbetrag anzurechnen.

### Dringliche Ausgaben

§ 26 Der Regierungsrat beschliesst mit Zustimmung der Finanzkommission nicht im Budget enthaltene, dringliche Ausgaben und legt den Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor.

<sup>2</sup>Übersteigt eine dringliche neue Ausgabe die abschliessende Ausgabenkompetenz des Grossen Rates, so ist diesem eine spezielle Vorlage zu unterbreiten, das fakultative Referendum bleibt vorbehalten.

### Übertragung von Ausgabenbefugnissen

§ 27 Der Regierungsrat kann Ausgabenbefugnisse an Verwaltungseinheiten übertragen.

<sup>2</sup>Die Ausgaben der Verwaltungseinheiten sind dem Gesamtbetrag des Regierungsrates anzurechnen.

Der Regierungsrat kann abschliessend einmalige sowie wiederkehrende Ausgaben bis zu einem Fünftel der Kompetenzbeträge des Grossen Rates beschliessen. § 2 I KompG

Hiefür ist im Budget pro Jahr ein Gesamtbetrag einzustellen, welcher dem Kompetenzbetrag des Grossen Rates für einmalige Ausgaben entspricht. Wiederkehrende Ausgaben sind in fünffacher Höhe an den Gesamtbetrag anzurechnen. § 2 II KompG

Der Regierungsrat beschliesst mit Zustimmung der Finanzkommission dringliche Ausgaben und legt den Beschluss dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vor. § 3 KompG

Der Regierungsrat kann Ausgabenbefugnisse an Verwaltungseinheiten übertragen. § 4 I KompG

Die Ausgaben sind dem Gesamtbetrag des Regierungsrates anzurechnen. § 4 II KompG

Ausnahmen	§ 28 In Spezialgesetzen können die Ausgabenkompetenzen erweitert und besondere Kompetenzträger bezeichnet werden.	In Spezialgesetzen können die Ausgabenkompetenzen erweitert und besondere Kompetenzträger bezeichnet werden.	§ 5 KompG
Orientierung der Finanzkommission	§ 29 Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über die Ausgabenbeschlüsse in seinem Kompetenzbereich.	Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission über die Ausgabenbeschlüsse in seinem Kompetenzbereich.	§ 6 KompG
Kreditüberschreitung	§ 30 Ist im Budget für eine Ausgabe ein Betrag eingestellt, zeigt sich jedoch, dass der bewilligte Kredit nicht ausreicht, kann der Regierungsrat die Überschreitung des Kredites bewilligen, wenn die Ausgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben oder ein Aufschub für den Kanton nicht möglich ist.	Für die Ueberschreitung der durch den Voranschlag oder durch besondere Grossratsbeschlüsse bewilligten Kredite hat der Regierungsrat die nachträgliche Genehmigung des Grossen Rates spätestens bei der Vorlage der Staatsrechnung nachzusuchen.	§ 4e I aOGRR
<sup>2</sup> Die Departemente berichten dem Regierungsrat unverzüglich nach Kenntnis der voraussichtlichen oder bereits eingetretenen Kreditüberschreitung und bieten innerhalb ihres Budgets wenn möglich Kompensation an.			
<sup>3</sup> Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission unverzüglich über Kreditüberschreitungen, in bedeutenden Fällen den Grossen Rat. Kreditüberschreitungen sind bei der Vorlage der Staatsrechnung zu begründen.		Wenn vorauszusehen ist, dass die bewilligten Kredite nicht ausreichen, oder wenn sich ergibt, dass sie schon überschritten sind, so haben die Departemente hierüber unverzüglich an den Regierungsrat zu berichten. Dieser entscheidet, ob der nach Abs. 1 verfahren oder ob er dem Grossen Rat über die Sachlage sogleich Bericht und Antrag unterbreiten will. Im ersten Falle sind solche Kreditüberschreitungen, soweit sie Fr. 500.- oder 10 % des veranschlagten Betrages überschreiten, in der Staatsrechnung besonders zu begründen.	§ 4e II aOGRR

<sup>4</sup>Der Regierungsrat kann unbedeutende Kreditüberschreitungen von der Berichtspflicht ausnehmen. Die Überschreitung von Jahresquoten bewilligter Kredite ist von der Berichtspflicht ausgenommen, solange eine Kreditüberschreitung nicht vorauszusehen ist oder die bisher getätigten Ausgaben den Gesamtkredit nicht übersteigen.

### Vollzugskompetenzen

#### Grosser Rat

##### **Ausgabenbericht**

§ 31 Der Grosser Rat genehmigt den Vollzug neuer Ausgaben über Fr. 200'000.-- auf Grund eines speziellen Antrages des Regierungsrates.

<sup>2</sup>Bei wiederkehrenden und auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben gilt die Gesamtsumme.

##### **Kreditübertragungen**

§ 32 Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite sowie dringliche Kredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres. Vorbehalten bleiben besondere Regelungen bei Rahmen- und Globalkrediten.

<sup>2</sup>Einmalige Ausgaben und laufende Ausgaben mit einmaligem Charakter, welche nicht in das neue Budget aufgenommen werden und für welche noch keine Verpflichtung eingegangen ist, können auf das folgende Jahr übertragen werden, wenn der Grosser Rat auf Antrag des Regierungsrates bis spätestens Ende April einen ausdrücklichen Kreditübertragungsbeschluss fasst.

<sup>3</sup>Bei über mehrere Jahre verteilten Krediten wird nur die letzte Jahresquote übertragen.

Bei Ausgaben, welche nicht durch Spezialvorlage bewilligt werden, gilt die mit dem Voranschlag erteilte Bewilligung lediglich für das betreffende Jahr. Kann bei nicht oder nicht voll erfolgter Benützung der noch benötigte Betrag nicht in den neuen Voranschlag aufgenommen werden, so ist für jedes folgende Jahr ein ausdrücklicher Kreditübertragungsbeschluss des Grossen Rates nötig.

§ 4c  
aOGRR

## Regierungsrat

### **Grundsatz**

§ 33 Der Vollzug der Ausgaben obliegt dem Regierungsrat.

<sup>2</sup>Über den Vollzug gebundener Ausgaben mit einem Gesamtbetrag von über Fr. 200'000.-- fasst der Regierungsrat auf Antrag eines Departementes ausdrücklich Beschluss.

### **Übertragung von Vollzugskompetenzen**

§ 34 Der Regierungsrat überträgt in der Regel Vollzugskompetenzen an die Departemente. Diese können ihre Vollzugskompetenzen durch schriftliche Weisungen ganz oder teilweise an ihnen nachgeordnete Verwaltungseinheiten weitergeben.

<sup>2</sup>Wer eine Vollzugskompetenz übertragen erhält, ist für die Einhaltung aller Vorschriften verantwortlich. Der übertragenden Instanz obliegt die Aufsichtspflicht.

<sup>3</sup>Der Finanzkommission ist auf Verlangen über den Ausgabenvollzug in den Departementen Aufschluss zu erteilen.

### Besondere Kompetenzen

#### **Widmung, Entwidmung, Wertbemessung, Gantkäufe**

§ 35 Bei der Überführung von Teilen des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen und umgekehrt gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.

Der Vollzug der Ausgaben obliegt dem Regierungsrat.

§ 7  
KompG

Der Regierungsrat überträgt in der Regel Vollzugskompetenzen an die Departementsvorsteher. Diese können ihre Vollzugskompetenzen durch schriftliche Weisungen ganz oder teilweise an ihnen nachgeordnete Verwaltungseinheiten weitergeben.

Wer eine Vollzugskompetenz übertragen erhält, ist für die Einhaltung aller Vorschriften verantwortlich. Der übertragenden Instanz obliegt die Aufsichtspflicht.

Der Finanzkommission ist auf Verlangen über den Ausgabenvollzug in den Departementen Aufschluss zu erteilen.

§ 8 III  
KompG

Bei der Ueberführung von Teilen des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen und umgekehrt gelten die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben; massgebend ist der Verkehrswert.

§ 9 I  
KompG

<sup>2</sup>Für Gantkäufe im Kanton Basel-Stadt ist der Regierungsrat abschliessend zuständig.

### **Dotationskapitalien, Erwerb von Beteiligungen**

§ 36 Die Kompetenzgrenzen wie für Ausgaben gelten insbesondere für

- a) Dotationskapitalien;
- b) den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen oder Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts, der im staatlichen Interesse, jedoch nicht zwecks Anlage des Finanzvermögens erfolgt;

### **Kapitalerhöhungen bei Beteiligungen**

§ 37 Zeichnungen, die das bisherige Beteiligungsverhältnis zum gesamten Kapital der Unternehmung oder Institution nicht verändern, beschliesst der Regierungsrat.

<sup>2</sup>Bei einer Änderung des Beteiligungsverhältnisses beschliesst der Regierungsrat mit Zustimmung der Finanzkommission.

<sup>3</sup>Die Beschlüsse werden dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt.

### **Prozessführung**

§ 38 Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Aufgaben zur Führung von Prozessen befugt. Er kann sich dabei durch ein Departement vertreten lassen.

<sup>2</sup>Im Rahmen seiner spezifischen Verwaltungstätigkeit fällt die Prozessführung dem einzelnen Departement zu.

Für Gantkäufe im Kanton Basel-Stadt ist der Regierungsrat abschliessend zuständig. § 9 II  
KompG

Die Kompetenzgrenzen wie für die Ausgaben gelten insbesondere für

- a) Dotationskapitalien
- b) Beteiligungen an Unternehmungen oder Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts, die im staatlichen Interesse, jedoch nicht zwecks Anlage des Finanzvermögens erfolgen;
- c) einmalige oder wiederkehrende Beiträge an Dritte;
- d) Darlehen, Bürgschaften und ähnliche Verpflichtungen zu Lasten des Verwaltungsvermögens.

Zeichnungen, die das bisherige Beteiligungsverhältnis zum gesamten Kapital nicht verändern, beschliesst der Regierungsrat. § 11 I  
KompG

Bei einer Aenderung des Beteiligungsverhältnisses beschliesst der Regierungsrat mit Zustimmung der Finanzkommission. § 11 II  
KompG

Die Beschlüsse werden dem Grossen Rat an dessen nächster Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt. § 11 III  
KompG

Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Aufgaben zur Führung von Prozessen befugt. Er kann sich dabei durch ein Departement vertreten lassen. § 13 I  
KompG

Im Rahmen seiner spezifischen Verwaltungstätigkeit fällt die Prozessführung dem einzelnen Departement zu. § 13 II  
KompG

## V. Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens

### Grundsatz und Geltungsbereich

§ 39 Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber, soweit seine Befugnisse nicht durch die nachfolgenden Bestimmungen eingeschränkt sind.

<sup>2</sup>Das Finanzvermögen umfasst die Finanzanlagen und die frei verfügbaren Finanzmittel. Gleich behandelt werden auch die von Dritten geäußerten Fonds und treuhänderische Anlagen, soweit hiefür keine Spezialvorschriften bestehen.

### Finanzanlagen

§ 40 Als Finanzanlagen gelten realisierbare Vermögenswerte, die für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum erworben werden und der eigentlichen Verwaltungstätigkeit nicht direkt dienen, insbesondere Liegenschaften, Hypotheken, Darlehen und Wertschriften.

<sup>2</sup>Mittelfristige Finanzanlagen haben eine Laufzeit zwischen ein und fünf Jahren, langfristige eine solche von über fünf Jahren.

### Frei verfügbare Finanzmittel

§ 41 Als frei verfügbare Finanzmittel gelten Vermögenswerte, die der Zahlungsbereitschaft während längstens eines Jahres dienen.

Dieses Gesetz findet Anwendung auf diejenigen Vermögenswerte des Staates, die nicht direkt der Erfüllung einer bestimmten Staatsaufgabe dienen und ohne Beeinträchtigung einer dem Staat übertragenen Aufgabe erworben, veräusserst oder umgelagert werden können (Finanzvermögen). Es erstreckt sich auch auf die von Dritten geäußerten Fonds und auf treuhänderische Anlagen, soweit hiefür keine Spezialvorschriften bestehen.

Als Finanzanlagen gelten realisierbare Vermögenswerte, die mittel- oder langfristig erworben werden und der eigentlichen Verwaltungstätigkeit nicht direkt dienen, insbesondere Liegenschaften, Hypotheken, Darlehen und Wertschriften.

Mittelfristige Finanzanlagen haben eine Laufzeit zwischen ein und fünf Jahren, langfristige eine solche von über fünf Jahren.

Als frei verfügbare Finanzmittel gelten Vermögenswerte, die der Zahlungsbereitschaft während längstens eines Jahres dienen.

<p><sup>2</sup>Darunter fallen neben Kassa- und Postcheckbeständen auch Bankguthaben, Festgelder und ähnliches sowie Wertschriften mit einer Laufzeit bis zu zwölf Monaten.</p>	<p>Darunter fallen neben Kassa- und Postcheckbeständen auch Bankguthaben, Fest- und Callgelder sowie Wertschriften mit einer Laufzeit bis zu zwölf Monaten.</p>	<p>§ 3 FinVG</p>
<h3>Kompetenzen</h3>		
<p>§ 42 Der Regierungsrat entscheidet auf Antrag des zuständigen Departementes, in welchem Umfang Finanzanlagen getätig, umdisponiert oder freigestellt werden.</p>	<p>Der Regierungsrat entscheidet auf Antrag des Finanzdepartementes, in welchem Umfang Finanzanlagen getätig, umdisponiert oder freigestellt werden.</p>	<p>§ 4 FinVG I</p>
<p><sup>2</sup>Die Durchführung der entsprechenden Regierungsratsbeschlüsse ist Sache des zuständigen Departementes.</p>	<p>Die Durchführung der entsprechenden Regierungsratsbeschlüsse ist Sache des Finanzdepartementes.</p>	<p>§ 4 FinVG II</p>
<h3>Delegation von Anlagekompetenzen</h3>		
<p>§ 43 Der Regierungsrat kann durch Verordnung die Zuständigkeit für Anlagen, Veräußerungen und weitere Dispositionen delegieren. Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf den Erwerb und die Veräußerung von Liegenschaften.</p>	<p>Der Regierungsrat kann durch Verordnung die Zuständigkeit für Anlagen, Veräußerungen und weitere Dispositionen delegieren. Diese Befugnis erstreckt sich nicht auf den Erwerb und die Veräußerung von Liegenschaften.</p>	<p>§ 5 FinVG</p>
<h3>Verwaltung der Liegenschaften</h3>		
<p>§ 44 Für die Verwaltung der Liegenschaften im Finanzvermögen ist eine vom Regierungsrat bezeichnete Abteilung zuständig. Ihr obliegt insbesondere der Abschluss von Miet- und Pachtverträgen sowie die Bestellung von Baurechten. Für letztere ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich.</p>	<p>Für die Verwaltung der Liegenschaften im Finanzvermögen ist die Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr zuständig. Ihr obliegt insbesondere der Abschluss von Miet- und Pachtverträgen sowie die Bestellung von Baurechten. Für letztere ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich.</p>	<p>§ 6 FinVG I</p>
<h3>Verwaltung der übrigen Werte</h3>		
<p>§ 45 Für die Verwaltung sämtlicher übrigen Werte des Finanzvermögens ist eine vom Regierungsrat bezeichnete Abteilung zuständig.</p>	<p>Für die Verwaltung sämtlicher übrigen Werte des Finanzvermögens ist die Finanzverwaltung zuständig.</p>	<p>§ 6 FinVG II</p>

<sup>2</sup>Sie überwacht das Gesamtengagement des Staates bei jedem Geldnehmer und bei jeder Geldanlage laufend und orientiert den Regierungsrat über das zuständige Departement quartalsweise. § 7 FinVG

## Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung

§ 46 Die Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung des Finanzvermögens werden je in einer Verordnung für die vom Regierungsrat bezeichneten Abteilungen festgelegt.

## Informationspflicht

§ 47 Der Regierungsrat informiert den Grossen Rat jährlich

- a) im Verwaltungsbericht über sämtliche abgewickelten Liegenschaftsgeschäfte einzeln,
- b) mit der Rechnungsablage über sämtliche Anlagen und übrige Transaktionen im Bereich der Finanzanlagen einzeln und über die Dispositionen der frei verfügbaren Finanzmittel zusammenfassend.

<sup>2</sup>Das zuständige Departement orientiert den Regierungsrat quartalsweise über die in seinem Kompetenzbereich getätigten Transaktionen.

## VI. Finanzkontrolle

### Stellung

§ 48 Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie ist im Rahmen der Gesetzgebung fachlich selbstständig und unabhängig.

Die Finanzverwaltung überwacht das Gesamtengagement des Staates bei jedem Geldnehmer laufend und orientiert den Regierungsrat quartalsweise. § 7 FinVG

Die Aufgaben und Grundsätze für die Verwaltung des Finanzvermögens werden je in einer dienstlichen Verordnung für die Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr und für die Finanzverwaltung festgelegt. § 8 FinVG

Der Regierungsrat informiert den Grossen Rat jährlich wie folgt:

- im Verwaltungsbericht über sämtliche abgewickelten Liegenschaftsgeschäfte einzeln.
- mit der Rechnungsablage über sämtliche Anlagen und übrigen Transaktionen im Bereich der Finanzanlagen einzeln und über die Finanzmittel-dispositionen zusammenfassend.

§ 9 I  
FinVG

Das Finanzdepartement orientiert den Regierungsrat quartalsweise über die in seinem Kompetenzbereich getätigten Transaktionen. § 9 II  
FinVG

Die Finanzverwaltung orientiert das Finanzdepartement monatlich über die Fest- und Callgelddispositionen und über die sofort verfügbaren Mittel. § 9 III  
FinVG

Die Finanzkontrolle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Kanton. Sie ist im Rahmen dieser Verordnung selbstständig und unabhängig. § 1 I  
FikoVO

<b>2</b> Die Finanzkontrolle dient		
a) dem Grossen Rat und seinen Kommissionen zur Ausübung der verfassungs- und gesetzesmässigen Finanzkompetenzen und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Staatsverwaltung,	§ 1 II Fikovo	
b) dem Regierungsrat und den Departementen für die laufende Verwaltungskontrolle.		
<b>3</b> Sie bildet eine Abteilung des zuständigen Departementes und verkehrt direkt mit dem Departementen und deren Abteilungen sowie mit der Finanzkommission.	Sie bildet eine Abteilung des Finanzdepartementes und verkehrt direkt mit den Departementen und deren Abteilungen sowie mit der Finanzkommission des Grossen Rates.	
	Die Leitung der Finanzkontrolle obliegt dem Chef der Finanzkontrolle, dem das notwendige Fach- und Kanzleipersonal beigegeben ist.	§ 2 Fikovo
<b>4</b> Der Grosser Rat und seine Kommissionen, insbesondere die Finanz- und die Prüfungskommission, können der Finanzkontrolle direkt Aufträge im Rahmen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts erteilen. Der Regierungsrat ist darüber zu informieren.	Die Finanzkommission des Grossen Rates kann mit der Finanzkontrolle direkt verkehren und ihr direkt Aufträge erteilen; sie wird von der Finanzkontrolle nach Möglichkeit in ihrer Aufgabe unterstützt.	§ 6 II Fikovo
<b>5</b> Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.	Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.	§ 6 II Fikovo
<b>6</b> Die Finanzkommission kann Einsicht in alle Revisionsberichte nehmen.	Die Finanzkontrolle hat der Finanzkommission des Grossen Rates Einsicht in alle Revisionsberichte zu geben.	§ 10 III a.E. Fikovo
<b>Grundsätze</b>		§ 3 Fikovo
§ 49 Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den in diesem Gesetz aufgeführten Grundsätzen und nach den anerkannten Grundsätzen der Kontroll- und Revisionstechnik aus.	Die Finanzkontrolle überprüft das gesamte Kassa- und Rechnungswesen des Kantons nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der rechnungsmässigen Richtigkeit.	

## Kontrollbereich

§ 50 Die Tätigkeit der Finanzkontrolle erstreckt sich auf das gesamte Rechnungswesen des Kantons, der Departemente und ihrer Dienststellen, einschliesslich der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gerichte, und auf die unselbständigen Zweckvermögen.

<sup>2</sup>Die Finanzkontrolle kann zur Prüfung von Organisationen wie Körperschaften, Anstalten, Unternehmungen und Institutionen ausserhalb der kantonalen Verwaltung eingesetzt werden, denen der Kanton eine öffentliche Aufgabe übertragen hat, finanzielle Zuwendungen und Hilfen gewährt, an denen er sich finanziell beteiligt oder über welche er andere Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen hat, und wo es Gesetz oder Statuten vorsehen.

<sup>3</sup>Der Regierungsrat kann in Einzelfällen die Kontrollaufgabe einer andern geeigneten Revisionsstelle übertragen. Deren Berichte sind dem zuständigen Departement zu Handen der Finanzkontrolle zu unterbreiten.

Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle sind unterstellt:

- a) die Departemente mit ihren sämtlichen Dienststellen;
- b) die rechnungsmässig verselbständigte Betriebe des Kantons;
- c) die kantonalen Gerichte;
- d) die Universität und deren Fonds, Stiftungen und andere separate Rechnungen;
- e) Körperschaften, Anstalten und Organisationen ausserhalb der Kantonsverwaltung, die vom Kanton finanzielle Zuwendungen (Beiträge, Subventionen, Vorschüsse, Defizitdeckung, Darlehen usw.) erhalten, sofern entsprechende Kontrollaufträge erteilt werden.

§ 4 I  
FikoVO

Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine interne Kontrollstelle vorgesehen oder eingerichtet ist.

§ 4 II  
FikoVO

Aufgrund besonderer Aufträge übt die Finanzkontrolle ihre Funktionen auch bei ausserhalb der staatlichen Verwaltung stehenden Organisationen und Institutionen aus.

§ 5 II  
FikoVO

Der Regierungsrat kann in Ausnahmefällen die Kontrollaufgabe einem andern geeigneten Revisionsinstitut übertragen (vgl. § 13).

§ 4 III  
FikoVO

Revisionsberichte über Verwaltungen, die von einer anderen Kontrollstelle (z.B. Basler Kantonalbank usw.) geprüft werden, sind dem Finanzdepartement zur Weiterleitung an die Finanzkontrolle zuzustellen.

§ 13 I  
FikoVO

## Aufgaben

### § 51 Der Finanzkontrolle obliegt insbesondere

- a) die Überwachung der Organisation des Rechnungswesens nach den Grundsätzen dieses Gesetzes und hinsichtlich der Wirksamkeit vorbeugender Kontrollmassnahmen,
- b) die Prüfung der Buchführung nach rechtlichen, buchhalterischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten,
- c) die Überprüfung des Finanzhaushaltes in bezug auf den Vollzug des Budgets sowie auf die jährliche Rechnungsablage,
- d) die Prüfung der Einnahmen auf ihre Vollständigkeit und ihren fristgerechten Eingang und der Ausgaben in formeller und materieller Hinsicht, vor allem deren zweckentsprechende Verwendung,
- e) die Prüfung der Vermögenswerte und Inventare,
- f) die Prüfung von Bauabrechnungen.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat kann der Finanzkontrolle auf dem Verordnungsweg oder im Einzelfall weitere Aufgaben übertragen.

Die Finanzkontrolle hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) die Ueberwachung der Organisation des Rechnungswesens;
- b) die laufende Ueberprüfung des Finanzhaushaltes in bezug auf den Vollzug des Budgets sowie der jährlichen Rechnungsablage;
- c) die Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Kredite;
- d) die Prüfung der Belege, Buchhaltungen, Bestände und Inventare.

§ 5 I  
FikoVO

Sie führt ferner Revisionen im Auftrage der Eidgenössischen Finanzkontrolle aus (Abschn. IV Art. 16 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967).

§ 5 III  
FikoVO

Die Finanzkontrolle hat bei sämtlichen Kassastellen alle zwei Jahre mindestens eine unangemeldete Kassenrevision vorzunehmen, wobei Stiftungen, Fonds und andere separate Rechnungen mit Zuwendungen von privater Seite miteinzubeziehen sind. Die Prüfung der Jahresrechnungen erfolgt aufgrund eines jährlich aufzustellenden Revisionsplanes. Vorgesehene Kontrollen bei ausserhalb der staatlichen Verwaltung stehenden Organisationen und Institutionen sind ebenfalls in den Revisionsplan aufzunehmen.

§ 6 I  
FikoVO

	<p>Der Revisionsplan ist dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Departemente können dem Regierungsrat Antrag stellen, der Finanzkontrolle weitere Revisionsaufträge zu erteilen.</p>	§ 6 II FikoVO
	<p>Die Finanzkontrolle ist beizuziehen beim Erlass und bei Änderungen von Vorschriften über sämtliche Fragen der Organisation des Rechnungswesens, des Kontroll- und Revisionsdienstes, des Buchhaltungswesens, der Führung von Lagerbuchhaltungen, der Lagerkontrollen und der Inventare, um sicherzustellen, dass diese den Erfordernissen der Revision und Kontrolle genügen.</p>	§ 7 I FikoVO
	<p>Wird das Rechnungswesen mittels automatischer Datenverarbeitung geführt, so sind entsprechende Vorschriften der Finanzkontrolle zur Gegenzeichnung vorzulegen.</p>	§ 7 II FikoVO
	<p>Die Staatskanzlei hat der Finanzkontrolle alle Beschlüsse des Grossen Rates und des Regierungsrates über finanzielle Angelegenheiten zuzustellen. Die Departemente und ihre Dienststellen, die rechnungsmässig verselbständigte Betriebe, die Gerichte und die Universität haben der Finanzkontrolle von ihnen erlassene Weisungen und Verfügungen mit finanzieller Auswirkung zur Kenntnis zu bringen.</p>	§ 8 FikoVO
	<p>Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle unterstellt ist, hat ihr jede Unterstützung bei der Durchführung ihrer Aufgabe zu gewähren.</p>	§ 9 II FikoVO
	<p>Die Finanzkontrolle ist, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, berechtigt, Auskunft zu verlangen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Anderseits ist die Finanzkontrolle im gleichen Ausmass der Geheimhaltungspflicht unterstellt.</p>	§ 9 I FikoVO

### Informationspflicht

§ 52 Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle unterstellt ist, legt dieser auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor, gewährt Einsicht in die Akten, erteilt die erforderlichen Auskünfte und unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgabe.

<sup>2</sup> Besteht eine besondere Geheimhaltungspflicht, so ist die Information auf das für die Erfüllung der Aufgabe erforderliche Mass beschränkt. Die Finanzkontrolle untersteht im gleichen Ausmass der Geheimhaltungspflicht.

## Berichterstattung

§ 53 Die Finanzkontrolle erstattet dem betroffenen Departement zu Handen der betreffenden Dienststelle oder Organisation und dem zuständigen Departement über jede Revision einen schriftlichen Bericht, der über das Ergebnis der Prüfung genau Aufschluss gibt.

<sup>2</sup>Der Regierungsrat regelt die Berichterstattung und das Verfahren bei Beanstandungen auf dem Verordnungsweg.

<sup>3</sup>Revisionsberichte, die nach Anhörung des betroffenen Departementes ernsthafte Beanstandungen enthalten, sind dem Präsidenten oder der Präsidentin der Finanzkommission zusammen mit der Stellungnahme des Departementes zuzustellen.

Die Finanzkontrolle erstattet über jede Revision oder Kontrolle einen schriftlichen Bericht an das zuständige Departement mit Kopie zuhanden der betreffenden Dienststelle sowie an das Finanzdepartement. In ihrem Bericht konstatiert die Finanzkontrolle die Richtigkeit der kontrollierten Rechnung oder sie verlangt die Beantwortung von Revisionsbemerkungen und Anfragen.

Sämtliche Revisionsberichte sind der Finanzkontrolle durch das betreffende Departement innert 30 Tagen, vom Tage der Zustellung an gerechnet, zurückzusenden unter vollständiger Beantwortung der Bemerkungen und Anfragen. In begründeten Fällen kann die Finanzkontrolle die Frist verlängern. Wenn keine Beanstandungen vorliegen, genügt der Vermerk "Kenntnis genommen".

Von Berichten, die ernsthafte Beanstandungen enthalten, ist überdies dem Präsidenten der Finanzkommission eine Kopie zuzustellen.

Werden bei der Ausübung der Kontrolltätigkeit Mängel hinsichtlich Organisation oder Arbeitsabläufe wahrgenommen, so ist dem betreffenden Departement davon Kenntnis zu geben.

Beanstandungen, die innert der Frist gemäss § 10 Abs. 2 nicht erledigt wurden, sind dem Finanzdepartement zur Berichterstattung an den Regierungsrat zu unterbreiten.

§ 10  
FikoVO

§ 10 II  
FikoVO

§ 10 III  
a. A.  
FikoVO

§ 10 IV  
FikoVO

§ 11 I  
FikoVO

## VII. Besondere Bestimmungen

### Interessenkollisionen

§ 54 Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei der Führung des Finanzhaushaltes, insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung, Interessenkollisionen vermieden werden.

<sup>2</sup>Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, welche vorübergehend nicht öffentlichen Aufgaben dienen, werden durch die für das Finanzvermögen zuständigen Instanzen verwaltet.

### Anleihen

§ 55 Der Grosse Rat beschliesst im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit über die Aufnahme und die Rückzahlung von Anleihen, welche für die Staatsbedürfnisse erforderlich werden.

<sup>2</sup>Er kann den Regierungsrat ermächtigen, sich für Anleihen bis zu einem jeweils festgelegten Höchstbetrag zu verpflichten.

<sup>3</sup>Als Anleihen gelten die auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen langfristigen Schulden, nicht jedoch die kurzfristigen Verpflichtungen mit einer Laufzeit von höchstens 12 Monate, insbesondere zur vorübergehenden Sicherung der Zahlungsbereitschaft des Kantons.

Betreffen die Beanstandungen das Finanzdepartement, so tritt an Stelle des Vorstehers des Finanzdepartements dessen Stellvertreter. § 11 II  
FikoVO

Die Finanzkontrolle arbeitet mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle zusammen und gewährt ihr jede Unterstützung bei der Durchführung ihrer Aufgaben. § 12  
FikoVO

Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei der Vermögensverwaltung Interessenkollisionen vermieden werden. § 14  
KompG

## Vorprüfung von Erlassen mit finanziellen Auswirkungen

§ 56 Das zuständige Departement überprüft zu Handen des Regierungsrates alle Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.

<sup>2</sup>Es hat darauf zu achten, dass die Grundsätze der Haushaltführung eingehalten sind und dass darin insbesondere Ausführungen über die Ge setzmässigkeit, die Sparsamkeit, Dringlichkeit und die Wirtschaftlichkeit enthalten sind.

<sup>3</sup>In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf die Einholung einer Stellungnahme des zuständigen Departementes aufgenommen werden.

## Ausführungsbestimmungen

§ 57 Der Regierungsrat kann, auch wenn es nicht ausdrücklich vorgesehen ist, notwendige Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz erlassen.

## VIII. Aufhebung bisherigen Rechts, Übergangsbestimmung

### Aufhebung bestehender Gesetze

§ 58 Durch dieses Gesetz werden die folgenden Gesetze und Bestimmungen aufgehoben:

Das Finanzdepartement überprüft zuhanden des Regierungsrates alle Entwürfe für Gesetze, Beschlüsse und Verträge auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite.

§ 12  
KompG

- a) Gesetz betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 9. April 1908, §§ 4-4f (SG 153.101)
- b) Gesetz betreffend die Kompetenzen des Regierungsrates zum Kauf von Liegenschaften mit nachfolgender Weiterveräußerung unter Nutzungsauflagen vom 8. April 1976,
- c) Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum vom 29. Juni 1978,
- d) Gesetz betreffend Ausgaben- und Vollzugskompetenzen vom 29. Juni 1978 und
- e) Gesetz betreffend die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens vom 29. Juni 1978

#### Änderung bestehender Gesetze

§ 59 § 3 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 18. Oktober 1984 erhält folgende Fassung:

§ 3 Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt bleibt vorbehalten.

#### Übergangsbestimmung

§ 60 § 4 dieses Gesetzes tritt erstmals für das Budget 1998 in Kraft.

<sup>2</sup>Die Anpassungen des Rechnungswesens an die §§ 8 - 18 haben spätestens innert 5 Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erfolgen.

#### IX. Inkraftsetzung

Das Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird auf den 1. Januar 1996 wirksam.

Das Gesetz betreffend das Ausgabenreferendum und das Gesetz betreffend die Ausgaben- und Vollzugskompetenzen bleiben vorbehalten.

§ 3  
SubvG