



An den Grossen Rat

07.5156.02

FD/P075156

Basel, 16. Oktober 2013

Regierungsratsbeschluss vom 15. Oktober 2013

Anzug Helmut Hersberger betreffend „Transparenz statt Kässeli-Politik bei Regierungsvorlagen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2007 den nachstehenden Anzug Helmut Hersberger dem Regierungsrat zur Stellungnahme bis 19. September 2009 überwiesen:

„Vor allem im Rahmen des Aktionsprogramms Stadtentwicklung hatte der Grosse Rat in den letzten Jahren über zahlreiche Projekte zur Wohnumfeldentwicklung zu entscheiden. Weitere Projekte stehen an. Die Transparenz der Kostenzusammenstellung ist dabei höchst unterschiedlich.

In letzter Zeit fällt auf, dass für die Finanzierung vermehrt so genannte Rahmenkredite beigezogen werden, bei denen das Parlament für spezifische Zwecke Gelder gesprochen hat (Velowege, Stadtgestaltung etc.) oder Fondmittel (Mehrwertabgabefonds, etc.) und andere Finanzierungsquellen (Bundesgelder, Interreg, private Gelder, etc.) eingesetzt werden. Dagegen ist nichts einzuwenden. Wenn aber, wie bei kürzlichen Vorlagen geschehen, die aus verschiedenen Quellen finanzierten Gesamtkosten nicht mehr ersichtlich sind oder sogar – bewusst oder unbewusst – die Schwelle der Referendumsfähigkeit (CHF 1.5 Mio.) unterschritten wird, dann wird der Volkswille unterhöhlt. Man entzieht dem Souverän letztlich die ihm zustehende finanzrechtliche Kompetenz.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten zu prüfen und zu berichten, wie diese Praxis zu ändern ist. Insbesondere muss das bewilligende Organ ungeachtet der Finanzierungsquellen über eine volle Kostentransparenz verfügen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Projekt und dessen Nutzen in Relation zu den anfallenden Gesamtkosten beurteilt werden können. Für die Kompetenzregelung sollten in der Regel diese Gesamtkosten herangezogen werden.

Helmut Hersberger, Daniel Stolz, Christine Wirz-von Planta, Stephan Gassmann, Tobit Schäfer, Tino Krattiger, Paul Roniger, Rolf von Aarburg, Sebastian Frehner, Stephan Maurer, Mustafa Atici“

Die verspätete Beantwortung des Anzugs ist darauf zurückzuführen, dass mit der Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes eine Änderungen einhergegangen sind, die dem Anliegen der Anzugstellerin und der Anzugsteller entsprechen.

1. Anliegen der Anzugstellerin und der Anzugsteller

Die Anzugstellerin und die Anzugsteller monieren, dass bei gewissen Finanzierungen durch Rahmenkredite, bei welchen die Gelder aus verschiedenen Quellen stammen, die Gesamtkosten nicht mehr ersichtlich seien. Zum Teil würde sogar die Schwelle der Referendumsfähigkeit unterschritten, womit der Volkswille unterhöhlt sowie dem Souverän die ihm zustehende finanzrechtliche Kompetenz entzogen würde. Der Regierungsrat wird daher gebeten zu prüfen, wie diese Praxis geändert werden könnte.

2. Kompetenzen des Grossen Rates und des Regierungsrates

Auf Verfassungsstufe finden sich neben der Regelung des Ausgabenreferendums nur wenige Angaben zur Kompetenzaufteilung des Grossen Rates und des Regierungsrates im Bereich staatlicher Aufgaben. Die massgebenden Bestimmungen finden sich in den §§ 26 ff. des totalrevidierten Finanzhaushaltgesetzes (FHG) vom 14. März 2012 (SG 610.100).

Gemäss § 26 Abs. 1 lit. a FHG erfolgt die Ausgabenbewilligung bei Vorhaben mit neuen Ausgaben über 300'000 Franken durch einen Beschluss des Grossen Rates über den gesamten Betrag des Vorhabens, wobei der Regierungsrat einen Ausgabenbericht oder Ratschlag zu Händen des Grossen Rates zu verfassen hat. Bei neuen Ausgaben bis 300'000 Franken und bei gebundenen Ausgaben entscheidet gemäss § 26 Abs. 1 lit. b FHG der Regierungsrat über deren Bewilligung.

Eine neue Ausgabe liegt vor, wenn in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (BGE 125 I 87, 88). Abzuwägen sind immer die gesamten Umstände, zu welchen auch das Mass der Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger zählt. Demgegenüber liegt eine gebundene Ausgabe immer dann vor, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Des Weiteren kann von einer gebundenen Ausgabe ausgegangen werden, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls 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 (BGE 125 I 87, 88).

Übersteigt die neue Ausgabe den Betrag von 1'500'000 Franken, so beschliesst der Grosse Rat gemäss § 29 Abs. 1 FHG unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Mit der gesetzlichen Regelung des fakultativen Referendums wird bezweckt, den Bürgerinnen und Bürgern bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerzahlerinnen bzw. Steuerzahler treffen, ein Mitspracherecht zu sichern. Bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen neuen Ausgaben bemisst sich die Höhe der Ausgabe gemäss § 26 Abs. 2 lit. a FHG nach der Gesamtsumme. Bei wiederkehrenden neuen Ausgaben sind gemäss § 26 Abs. 2 lit. b FHG die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben massgebend. Sind Beiträge und Leistungen Dritter zu erwarten, so bemisst sich die Höhe der Ausgabe nach dem sogenannten Bruttoprinzip, das heisst ohne Berücksichtigungen der Drittleistungen nach den Gesamtausgaben (§ 29 Abs. 3 FHG). In diesen Fällen, in denen der Gesamtbetrag von 1'500'000 Franken überschritten wird, ist ein Ratschlag des Regierungsrates an den Grossen Rat erforderlich. Gebundene Ausgaben hingegen unterliegen nie dem Ausgabenreferendum.

3. Rahmenausgabenbewilligung und deren Handhabung

Das FHG sieht in seinem § 27 die Rahmenausgabenbewilligungen explizit vor:

§ 27. Rahmenausgabenbewilligung

Der Grosse Rat kann mehrere Ausgaben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen.

² Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist anschliessend der Regierungsrat zuständig.

Eine Rahmenausgabenbewilligung erstreckt sich regelmässig über mehrere Jahre (z.B. im Subventions- oder Investitionsbereich), was mehr Sicherheit über das Budgetjahr hinaus gibt. Mit der Rahmenausgabenbewilligung wird dem Regierungsrat und der Verwaltung ein weiterer Handlungsspielraum zugestanden als mit Einzelkrediten. Es besteht Freiheit hinsichtlich der einzelnen Jahrestanchen und innerhalb dieser, welche Ausgaben im Rahmen der Zweckbestimmung getätigt werden sollen. Dadurch, dass die Mittel vom Grossen Rat rechtsgültig bewilligt sind, beschränkt sich dessen Eingriffsmöglichkeit bei der Behandlung des Budgets auf die Überprüfung der Einhaltung der gesamten Rahmenausgabenbewilligung und auf die zweckentsprechende Verwendung. Bei der Rechnungsablage ist über die Verwendung der Rahmenausgabenbewilligung detailliert Aufschluss zu geben.

4. Ausgaben aus Fonds

Für Ausgaben zu Lasten von Fonds liegt die Kompetenz zur Bewilligung gemäss § 28 FHG beim Regierungsrat. Begründen lässt sich diese Kompetenzdelegation damit, dass der Gesetzgeber mit der Zweckbindung eines Fonds schon klar zum Ausdruck gebracht hat, wofür diese Mittel zu verwenden sind.

5. Bisherige Praxis

Mit den im Anzug erwähnten Vorlagen, bei denen die aus verschiedenen Quellen finanzierten Gesamtkosten nicht mehr ersichtlich waren oder gar die Schwelle der Referendumsfähigkeit unterschritten wurde, spricht der Anzugssteller die Umgestaltung des Karl Barth-Platzes an. Mit Beschluss Nr. 17/03/19G vom 17. Januar 2007 genehmigte der Grosse Rat betreffend dieser Umgestaltung einen Kredit in Höhe von 1'195'000 Franken verteilt auf drei Jahre. Dieser setzte sich aus einem Baukredit in Höhe von 1'100'000 Franken für die Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Umgestaltung des Karl Barth-Platzes sowie einem weiteren Baukredit in Höhe von 95'000 Franken für die Erstellung einer zusätzlichen Wartehalle am Karl Barth-Platz zusammen. Nicht dem Beschluss des Grossen Rates unterlag die Teilfinanzierung der Umgestaltung des Karl Barth-Platzes aus bestehenden Rahmenkrediten, nämlich aus dem Rahmenkredit zur Wohnumfeldaufwertung (540'000 Franken), aus dem Rahmenkredit zur Erhaltung der Strasseninfrastruktur (323'000 Franken) und aus dem Investitionskredit BVB (1'143'573 Franken). Aufgrund dieses Vorgehens wurde dem Regierungsrat der Vorwurf gemacht, dass die Limite von 1'500'000 Franken wegen der politischen Umstrittenheit des Projekts umgangen wurde, um ein fakultatives Referendum zu vermeiden. Korrekterweise hätte der Beschluss des Grossen Rates über einen Betrag lauten müssen, der wesentlich über der Referendumsgrenze gelegen hätte.

Im Ausgabenbericht des Regierungsrates vom 29./30. August 2006 wurden die neuen Ausgaben, welche mit den Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit verbunden sind, korrekt aufgelistet. Die gebundenen Ausgaben, welche durch die erwähnten Rahmenkredite finanziert worden sind, stehen hingegen im Kompetenzbereich des Regierungsrates und bildeten daher nicht Teil des Ausgabenberichts und des Entscheides des Grossen Rates. Die zeitliche und inhaltliche Koordination der Umsetzung der baulichen Massnahmen, welche durch gebundene Ausgaben gedeckt sind, mit der Massnahme zur Verbesserung der Verkehrssicherheit (neue Ausgabe) kann nicht dazu führen, dass diese gebundenen Ausgaben zu neuen Ausgaben wer-

den, über welche der Grosse Rat und allenfalls das Volk (teilweise noch einmal) befinden kann. Zur Erhöhung der Transparenz hat der Regierungsrat diese Ausgaben jedoch im erwähnten Ausgabenbericht dennoch dargelegt und von den neuen Ausgaben abgegrenzt.

Die bauliche Situation in einem Stadtkanton bedingt es, dass bei den meisten Bauvorhaben andere Vorhaben koordiniert vorgenommen werden, ohne dass die entsprechenden gebundenen Ausgaben deshalb zu neuen Ausgaben des Bauvorhabens werden. Als Beispiel für die seit Jahren bewährte Praxis sei hier auf den Ratschlag des Regierungsrates vom 7. Juni 2005 betreffend Umgestaltung des Wettsteinplatzes im Zusammenhang mit anstehenden Gleis- und Strassenbausanierungen und Neugestaltung der Theodorsgrabenanlage verwiesen, welcher diesbezüglich dem Ausgabenbericht betreffend dem Karl Barth-Platz sehr ähnlich gehalten ist.

6. Neue Regelung gemäss totalrevidiertem FHG

Mit dem totalrevidierten Finanzhaushaltgesetz besteht eine neue Regelung betreffend die Ausgabenbewilligung, die im Bericht Nr. 11.1273.02 der Finanzkommission vom 9. Februar 2012 festgehalten ist. Dabei wurden zwei Änderungen beschlossen:

Die erste Änderung betrifft die Praxis bei wiederkehrenden neuen Ausgaben. Die bestehende Praxis wurde insoweit geändert, als dass bei wiederkehrenden neuen Ausgaben dem Grossen Rat die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben zur separaten Beschlussfassung unterbreitet werden, wie dies mit dem Ratschlag für die Umsetzung von Massnahmen im Schwerpunkt Sauberkeit und Nachtragskredit Nr. 1 für das Jahr 2013 (Nr. 13.0587) gemacht wurde. Diese neue Regelung führt dazu, dass der Grosse Rat künftig mehr Beschlüsse zu fällen hat und gegen mehr Vorhaben das Referendum ergriffen werden kann. Der Regierungsrat legt der Finanzkommission neu – wie es bisher bereits bei den Investitionsvorhaben gehandhabt wird – jeweils im Frühherbst eine Liste der geplanten zusätzlichen Ausgaben in der Erfolgsrechnung mit dem vorgesehenen finanzrechtlichen Status vor. Die Finanzkommission kann dem Regierungsrat beantragen, einzelne davon als neu statt als gebunden - theoretisch auch umgekehrt – ins Budget einzustellen, wenn sie zu einem anderen Schluss gelangt.

Die zweite Änderung betrifft die Regelung bei Investitionsvorhaben auf Allmend. Typischerweise weisen diese sowohl gebundene als auch neue Elemente auf. Vor der Einführung des so genannten Geschäftsmodells Infrastruktur im Jahr 2009 hat sich die Finanzkommission mit dem früheren Baudepartement darauf verständigt, dass solche Mischvorlagen unter gewissen Voraussetzungen gesamthaft als neu zu betrachten sind. Diese Regelung erwies sich danach aber als wenig praxistauglich, weswegen die Finanzkommission mit dem Finanz- sowie dem Bau- und Verkehrsdepartement ein neues Vorgehen ausgearbeitet hat, das im neuen Finanzhaushaltgesetz rechtlich seinen Niederschlag gefunden hat (§ 26 Abs. 1 lit. a FHG). Künftig werden bei jedem Vorhaben, das insgesamt mehr als 300'000 Franken kostet, die neuen und gebundenen Elemente betragsmässig separat ausgewiesen, sofern sie unabhängig voneinander realisiert werden können. Übersteigt der neue Teil die abschliessende Finanzkompetenz des Regierungsrates von 300'000 Franken, ist das Vorhaben wie bisher dem Grossen Rat vorzulegen. Für die Frage des Referendums ist gemäss § 29 Abs. 3 FHG neu der Gesamtbetrag massgebend. Aktuelle Beispiele für die Umsetzung dieser neuen Regelung sind der Ratschlag betreffend Liestaleranlage (Nr. 12.2004) sowie der Ratschlag betreffend Reinacherstrasse Süd, Abschnitt Jakobsbergerholzweg bis Giornicostrasse (Nr. 12.1741). Bei diesen beiden aufgeführten Ratschlägen handelt es sich um Beispiele mit gemischter Kompetenzregelung (neue Ausgaben beim Grossen Rat, gebundene Ausgaben und Ausgaben zu Lasten des Mehrwertabgabefonds beim Regierungsrat), welche dem Referendum unterstellt wurden.

Liegt der neue Teil unter 300'000 Franken, der Gesamtbetrag aber darüber, beurteilt die Finanzkommission, ob das gesamte Vorhaben als neu zu betrachten und damit dem Grossen Rat vorzulegen ist, und gibt eine entsprechende Empfehlung an den Regierungsrat ab. In allen dem Gros-

sen Rat vorgelegten Fällen entscheidet dieser und gegebenenfalls das Volk immer über den Gesamtbetrag (neue und gebundene Ausgaben) und in allen Fällen kann der Regierungsrat den gebundenen Teil auch dann realisieren, wenn das Gesamtprojekt abgelehnt wird.

7. Antrag

Mit den dargelegten neuen Regelungen im Finanzhaushaltgesetz wird dem Anliegen der Anzugstellerin und der Anzugsteller entsprochen, weshalb beantragt wird, den Anzug Helmut Hersberger betreffend „Transparenz statt Kässeli-Politik bei Regierungsvorlagen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin