



An den Grossen Rat

15.5025.04

Finanzkommission
Basel, 15. April 2021

Kommissionsbeschluss vom 15. April 2021

Bericht der Finanzkommission

zum Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. März 2015 den nachstehenden *Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens* der Finanzkommission zur Stellungnahme überwiesen:

Die Unterzeichneten bitten die Finanzkommission, die Einführung einer Finanzmotion als neues parlamentarische Instrument vorzusehen und dem Grossen Rat eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung vorzulegen. Mit dem neuen Instrument der Finanzmotion soll der Grosse Rat den Regierungsrat verbindlich beauftragen können, schon vorgängig bei der Erarbeitung des Budgets vom Grossen Rat beschlossene finanzseitige Vorgaben einzuhalten. Die Gesetzesvorlage soll dringlich, spätestens aber möglichst so rechtzeitig vorgelegt werden, dass die neue Gesetzesvorlage im Hinblick auf die Erarbeitung des Budgets 2017 wirksam sein kann.

Die Diskussionen um die Rückweisung des Budgets haben eine grosse Lücke in den Möglichkeiten des Grossen Rates aufgezeigt. Das Budget wird vom Regierungsrat in alleiniger Kompetenz erstellt. Der Grosse Rat, insb. die Finanzkommission, kommt erst zum Zug, wenn das Budget schon erarbeitet und an das Parlament überwiesen ist. Zudem ist es der Finanzkommission und anschliessend dem Grossen Rat nur schon aufgrund der sehr kurzen Bearbeitungszeit kaum möglich, wirkliche Korrekturen des Budgets über einzelne punktuelle Budgetpositionen hinaus vorzunehmen. Die einzige vorgängige Möglichkeit zur vorzeitigen Beeinflussung des Budgets besteht derzeit in der Einreichung eines vorgezogenen Budgetpostulates. Dieses ist aber für die Regierung nicht bindend und löst die Grundproblematik nicht. Sie hat entsprechend in der Realität nur eine sehr beschränkte, punktuelle Wirkung.

Was fehlt, ist die Möglichkeit des Grossen Rates, schon im Voraus für die Erstellung des Budgets verbindliche Vorgaben für den Regierungsrat machen zu können. Der Grosse Rat könnte auf diese Weise schon im Hinblick auf die Erarbeitung des Budgets durch den Regierungsrat beispielsweise vorgeben, dass ein ausgeglichenes Budget vorzulegen ist oder in welcher Höhe im nächsten Budget maximal ein Defizit oder eine Neuverschuldung vorgesehen werden darf. Hätte beispielsweise der Grosse Rat schon im Hinblick auf die Budgeterstellung verbindlich die Erarbeitung eines ausgeglichenen Budgets vorgeben können, wäre es aktuell kaum zu einer Rückweisung gekommen. Die Kompetenz des Regierungsrates zur Erarbeitung des Budgets bleibt unberührt, er hat sich bloss an den vom Grossen Rat schon im Voraus gesetzten Rahmen zu halten. Die Verfahrensvorschriften, insb. die Behandlungsfristen, wären so festzulegen, dass effektiv eine Beeinflussung des Budgets möglich ist.

Auch andere Parlamente haben in der letzten Zeit durch die Einführung verbindlicher Vorgaben an die Regierung für die Budgeterstellung die Einflussmöglichkeit und Verantwortung des Parlamentes in finanzpolitischer Hinsicht wesentlich gestärkt und damit die Effizienz des Budgetierungsverfahrens erheblich verbessert.

Felix Meier, Remo Gallacchi, Andreas Zappalà, Patricia von Falkenstein, Conradin Cramer, Lorenz Nägelin, Peter Bochsler, Heinrich Ueberwasser, Andrea Knellwolf, Rolf von Aarburg, Dieter Werthemann

2. Vorgehen der Finanzkommission

Die Finanzkommission hat nach Überweisung des Anzugs an ihrer Sitzung vom 7. Mai 2015 eine dreiköpfige Subkommission unter Leitung des Anzugsstellers eingesetzt. Diese hielt insgesamt elf Sitzungen ab. Sie erörterte das Instrument Finanzmotion mit der damaligen Vorsteherin des Finanzdepartements und dem Präsidenten der Finanzkommission des Kantons Bern, wo die Finanzmotion als parlamentarisches Instrument existiert. Zur Formulierung von Normierungsvorschlägen zog sie den auf Staats- und Verwaltungsrecht spezialisierten Prof. Dr. Gerhard Schmid bei.

Die Subkommission hat der Gesamtkommission Anfang 2017 einen Zwischenbericht mit einem formulierten Vorschlag zur Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Rates unterbreitet. Für den Meinungsbildungsprozess reichte die in der Legislatur 2013-2017 verbleibende Zeit bis Ende Januar 2017 allerdings nicht mehr. In ihrer Sitzung vom 12. Januar 2017 beschloss die Kommission deshalb, dies der im Februar 2017 neu zusammengesetzten Kommission zu überlassen.

Mit dem Schreiben 15.5025.02 vom 23. März 2017 hat die Finanzkommission den Grossen Rat darüber informiert, dass sie die gesetzte Frist von zwei Jahren zur Beantwortung des Anzugs nicht einhalten kann. Sie beantragte mit 10:0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, den Anzug – verbunden mit einer Fristverlängerung um zwei Jahre – stehen zu lassen. An seiner Sitzung vom 7. Juni 2017 folgte der Grosse Rat diesem Antrag und setzte die Frist neu auf den 7. Juni 2019 fest.

Die Finanzkommission hat sich in der Folge an ihren Sitzungen vom 22. Juni und 31. August 2017 nochmals mit dem Geschäft auseinandergesetzt. Grundlage für ihre Diskussionen bildete der bereits erwähnte Zwischenbericht der ehemaligen Subkommission sowie eine Zusammenfassung deren Beratungen, die das einzige in der Kommission verbliebene Mitglied der Subkommission erstellte. Verschiedene Gründe führten dazu, dass der Entwurf des Berichts beim damaligen Kommissionspräsidenten liegen blieb und deshalb auch die verlängerte Frist nicht eingehalten wurde.

Mit Bericht 15.5025.03 vom 12. März 2020 hat die Finanzkommission dem Grossen Rat den Antrag gestellt, den Anzug abzuschreiben. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag allerdings nicht. Er liess den Anzug an seiner Sitzung vom 14. Mai 2020 stehen. Deshalb diskutierte die Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2020 das weitere Vorgehen. Sie setzte sich zum Ziel, einen Kompromiss zu finden, hinter dem nach Möglichkeit die gesamte Kommission stehen kann und beschloss, in die Erarbeitung eine solchen das Finanzdepartement und nachfolgend das Büro des Grossen Rats einzubeziehen.

3. Erwägungen der Finanzkommission

Die Kapitel 3.1 bis 3.3 schildern in verkürzter Form nochmals die Überlegungen, welche die Finanzkommission mehrheitlich dazu bewogen haben, dem Grossen Rat Abschreibung des *Anzugs Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens* zu beantragen (vgl. Bericht 15.5025.03 vom 12. März 2020). In Kapitel 3.4 schildert die Finanzkommission ihre weiteren Abklärungen nach dem Beschluss des Grossen Rats, den Anzug stehen zu lassen.

3.1 Instrument Finanzmotion

Der *Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens* fordert die Einführung eines neuen finanzpolitischen Instruments. Mit Finanzmotionen soll der Grosse Rat den Regierungsrat verbindlich beauftragen können, bei der Erarbeitung von Budgets von ihm definierte finanzseitige Vorgaben einzuhalten. Im Vordergrund dürften dabei Sparvorgaben stehen, denkbar wäre aber auch, dass der Grosse Rat den Regierungsrat auffordert, in einem bestimmten Bereich einen Schwerpunkt zu setzen und das Budget dafür zu erhöhen. Er könnte allerdings nur finanzielle und keine inhaltlichen Vorgaben machen.

Gemäss dem im Bericht 15.5025.03 gemachten Formulierungsvorschlag könnten alle Mitglieder sowie die ständigen Kommissionen des Grossen Rates Finanzmotionen einreichen. Sie wären auf dienststellenübergeordnete Ebenen zu beziehen und vom Adressaten (in den meisten Fällen dem Regierungsrat) innert zwei Monaten zu beantworten. Die Finanzkommission könnte parallel dazu Stellung beziehen.

3.2 Auswirkungen auf den Budgetprozess

Der Regierungsrat legt sein Budget für das Folgejahr jeweils im Herbst vor. Für den Grossen Rat ist es kaum möglich, daran bis zur Budgetdebatte im Dezember noch grundsätzliche Korrekturen vorzunehmen. Es besteht deshalb die Gefahr, dass Unzufriedenheit mit dem Budget zu dessen Rückweisung führt. In einem solchen Fall bleibt dem Regierungsrat aber nur wenig Zeit, um das Budget zu überarbeiten. Ohne verabschiedetes Budget in ein neues Jahr zu starten, ist für alle Beteiligten unbefriedigend. Deshalb gilt es Rückweisungen zu vermeiden.

Bekundet der Grosse Rat seinen Willen mit Überweisung einer Finanzmotion bereits in der ersten Jahreshälfte, hat der Regierungsrat deutlich mehr Zeit, um diesem zu entsprechen. Tut er dies nicht, kann der Regierungsrat bei einem Rückweisungsantrag mit Recht darauf hinweisen, der Grosse Rat hätte ihm mittels Finanzmotion und nicht erst im Rahmen der Beratung des Budgets Leitplanken setzen sollen. Ein Antrag auf Rückweisung dürfte unter diesen Gegebenheiten weniger Aussicht auf Erfolg haben.

Gemäss dem im Bericht 15.5025.03 gemachten Formulierungsvorschlag hat der Grosse Rat bis spätestens am 30. Juni eines Jahres zu beschliessen, ob er eine für das Budget des Folgejahres verpflichtende Finanzmotion definitiv überweisen will. Die Erstüberweisung durch den Grossen Rat müsste unter Berücksichtigung einer zweimonatigen Beantwortungsfrist durch den Regierungsrat etwa auf Ende März und die Einreichung der Finanzmotion etwa auf Ende Januar terminiert werden. Zwischen der Verabschiedung eines Budgets und der Einreichung einer das nächste Budget betreffenden Finanzmotion blieben also nur ein paar Wochen.

Kritisch hinterfragt hat die Finanzkommission die Idee, Finanzmotionen auch ihr selbst zur Stellungnahme zu überweisen. Es wäre in erster Linie am Finanzdepartement, mit den betroffenen Departementen nach einer Lösung zu suchen. Sinnvoll wäre allenfalls, der Regierungsrat würde die Finanzkommission in die Lösungssuche einbeziehen. Die beiden Seiten mit einer parallelen Behandlung gegeneinander auszuspielen wäre aber nicht zielführend. Ohne Kenntnis der Haltung des Regierungsrats eine eigene Position zu entwickeln wäre für die Finanzkommission zudem sehr anspruchsvoll.

Das Thema Finanzmotion hat in der Finanzkommission nicht nur Diskussionen über das Instrument selbst, sondern auch über ihre eigene Rolle bzw. ihr Rollenverständnis ausgelöst. Die Finanzkommission kann in ihrem Bericht an den Grossen Rat Anträge zur Verbesserung und zur Verschlechterung des Budgets stellen. Wie die Erfahrung zeigt, tut sie dies eher selten. Ob dies Ausdruck einer hohen Qualität der regierungsrätlichen Budgets, einer «ungenügenden» Prüfung dieser Budgets durch die oder fehlender politischer Mehrheiten innerhalb der Kommission ist, sei dahingestellt. Jedenfalls stellt das Finanzdepartement den Vorabdruck des Budgets auf Anfrage allen Fraktionen zur Verfügung, damit diese via ihre Vertretungen in der Finanzkommission Anträge einbringen können. Auch die Sachkommissionen können über Mitberichte Anträge an die Finanzkommission stellen.

3.3 Notwendigkeit eines zusätzlichen finanzpolitischen Instruments

Über die Notwendigkeit eines zusätzlichen parlamentarischen Instruments zur Einflussnahme auf das Budget besteht bei den Mitgliedern der Finanzkommission keine Einigkeit. Eine Mehrheit lehnt das Instrument Finanzmotion ab; sie stuft die bestehenden Instrumente zur Einflussnahme auf das Budget – das Budgetpostulat, das vorgezogene Budgetpostulat und den Planungsanzug – als ausreichend ein. Eine Minderheit erachtet die Finanzmotion als sinnvolle Ergänzung des bestehenden Instrumentariums.

Mit vorgezogenen Budgetpostulaten kann heute jedes Mitglied des Grossen Rats und jede Kommission auf ein vom Regierungsrat zu erarbeitendes künftiges Budget Einfluss nehmen. Anträge der Finanzkommission auf Verbesserung oder Verschlechterung des vom Regierungsrat vorgelegten Budgets werden vom Grossen Rat direkt in der Budgetdebatte behandelt. Dasselbe gilt für Anträge von Mitgliedern des Grossen Rats, die das Budget verbessern. Die Verschlechterung eines vorliegenden Budgets kann von Mitgliedern des Grossen Rats über Budgetpostulate beantragt werden. Der Grosse Rat verfügt also über diverse Möglichkeiten, auf das vom Regierungsrat vorgelegte Budget Einfluss zu nehmen. Für die Mehrheit der Finanzkommission hat sich das Instrumentarium bewährt; eine Erweiterung drängt sich nicht auf.

Hintergrund des *Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens* ist der Wunsch, dem Regierungsrat pauschale Sparvorgaben zu machen, ohne darlegen zu müssen, wo konkret gespart werden soll. Dass dies auch über das vorgezogene Budgetpostulat möglich ist, hat das *Vorgezogene Budgetpostulat Dieter Werthemann und Konsorten betreffend Begrenzung des Zweckgebundenen Betriebsergebnis im Budget 2018* bewiesen. Bei der Diskussion des Anliegens hat niemand die Vereinbarkeit mit dem verwendeten Instrument in Frage gestellt. Das Anliegen hätte bei Existenz des Instruments Finanzmotion nicht mehr und nicht weniger Zustimmung erhalten.

Eine Minderheit der Finanzkommission vertritt die Meinung, die Budgethoheit des Grossen Rats sei heute insofern beschränkt, als dieser lediglich auf ein vom Regierungsrat vorgelegtes Budget reagieren kann. Das Budget wird zwar von der Finanzkommission und danach vom Grossen Rat beraten, eine Einflussnahme auf die allgemeine Stossrichtung ist dabei jedoch nicht möglich. Änderungsanträge betreffen immer nur einzelne Budgetpositionen. Um pauschale Vorgaben zu machen, ist es in der Budgetdebatte zu spät. In letzter Konsequenz bleibt nur die Rückweisung des Budgets. Dies liesse sich verhindern, wäre – mittels Finanzmotion – eine frühzeitige Einflussnahme auf die generelle Stossrichtung des nächsten Budgets möglich. Das vorgezogene Budgetpostulat eignet sich nicht, um Parameter für das nächste Budget festzulegen, eröffnet doch § 51 der Geschäftsordnung des Grossen Rates dem Regierungsrat die Möglichkeit, ein überwiesenes vorgezogenes Budgetpostulat nicht zu erfüllen. In einem solchen Fall ist es am Grossen Rat zu entscheiden, ob er das Anliegen im Budget trotzdem berücksichtigen will. Bei einem vorgezogenen Budgetpostulat, das wie das *Vorgezogene Budgetpostulat Dieter Werthemann und Konsorten betreffend Begrenzung des Zweckgebundenen Betriebsergebnis im Budget 2018* eine pauschale Vorgabe macht, stellt sich die Frage nach der Umsetzung, wenn es vom Regierungsrat abgelehnt wird, liegt dann doch kein entsprechendes Budget vor. Den Regierungsrat verpflichten, ein (zweites) Budget

zu erarbeiten, welches eine bestimmte Gesamtgrösse nicht über- oder unterschreitet, kann der Grosse Rat mit einem vorgezogenen Budgetpostulat nicht.

Darauf hinzuweisen ist, dass der Grosse Rat gemäss heutiger Kompetenzaufteilung die Hoheit über das Budget hat, während die Erstellung des Finanzplans nach § 107 Abs. 1 der Kantonsverfassung durch den Regierungsrat erfolgt. Der Grosse Rat kann mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten nur auf das aktuelle oder das nächste Budget Einfluss nehmen. Dies gälte auch für die Finanzmotion. Unbestritten ist, dass mit Finanzmotionen bestehende Gesetze nicht übersteuert werden können. Aufgrund gesetzlicher Vorgaben wäre der Handlungsspielraum des Regierungsrats bei der Umsetzung von Finanzmotionen beschränkt. Gesetzlich gebundene Ausgaben könnte er nicht reduzieren. Es wäre am Gesetzgeber, die dafür notwendigen Änderungen zu beschliessen.

3.4 Möglicher Kompromiss

Auch nach dem Stehenlassen des *Anzugs Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens* spricht sich eine Mehrheit der Finanzkommission gegen das darin formulierte Anliegen aus. Die Kommission hat deshalb nach einem mehrheitsfähigen Kompromiss gesucht, den sie mit dem Finanzdepartement und dem Büro des Grossen Rats als «Hüterin der Geschäftsordnung» abgesprochen hat. Sie hat folgende Eckwerte eines möglichen Kompromisses diskutiert:

- Ergänzung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) in § 50 um einen Abs. 1bis mit folgendem Wortlaut: *Ein vorgezogenes Budgetpostulat kann sich auch auf finanzseitige Vorgaben der staatlichen Ebenen oberhalb der Dienststelle beziehen. In diesem Fall ist dem Regierungsrat vor der Überweisung Gelegenheit zu geben, innert drei Monaten Stellung zum vorgezogenen Budgetpostulat zu nehmen.*
- Ergänzung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) in § 51 um einen Abs. 2 mit folgendem Wortlaut: *Falls der Regierungsrat ein ihm überwiesenes vorgezogenes Budgetpostulat gemäss § 50 Abs. 1bis nicht erfüllt, hat er in seinem Bericht Möglichkeiten zur Umsetzung aufzuzeigen.*
- Ergänzung der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) in § 38 um einen Abs. 1bis mit folgendem Wortlaut: *Das vorgezogene Budgetpostulat gemäss §50 Abs. 1bis GO muss spätestens bis Mitte Oktober schriftlich und unterzeichnet beim Parlamentsdienst eingereicht werden und wird durch diesen direkt dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen.*

Die Einführung von vorgezogenen Budgetpostulaten, welche finanzseitige Vorgaben auf staatlichen Ebenen oberhalb der Dienststelle machen, würde das bestehende vorgezogene Budgetpostulat erweitern. Im Gegensatz zu den vorgezogenen Budgetpostulaten gemäss GO § 50 Abs. 1 würde der Regierungsrat zu diesen nicht erst im September, sondern bereits im Januar Stellung nehmen. Um mit diesen verbundene Anliegen in den Budgetprozess einfliessen lassen zu können, müsste die definitive Überweisung durch den Grossen Rat in der Februar-Sitzung erfolgen. Dieser Zeitplan bedingt bei Einhaltung einer Dreimonatsfrist zur Stellungnahme durch den Regierungsrat, dass das Postulat Mitte Oktober eingereicht wird. Bei zweistufigem Verfahren mit Erst- und Zweitüberweisung durch den Grossen Rat (wie bei Motionen oder vorgezogenen Budgetpostulaten gemäss GO § 50 Abs. 1) gälte dieser Termin für die Erstüberweisung. Dies wäre allerdings nicht realistisch, soll der Verfasserin, dem Verfasser des vorgezogenen Budgetpostulats gemäss § 50 Abs. 1bis zumindest der Vorabdruck des Budgets des vorangehenden Jahres vorliegen (also das Budget 2022 bei einem vorgezogenen Budgetpostulat, welches auf das Jahr 2023 abzielt). Deshalb müssten vorgezogene Budgetpostulate gemäss § 50 Abs. 1bis nach Einreichung vom Parlamentsdienst ohne Erstüberweisung durch den Grossen Rat direkt dem Regierungsrat zur Stellungnahme weitergeleitet werden.

Die Finanzkommission stuft insbesondere den Verzicht auf eine Erstüberweisung als problematisch ein. Ohne Einschränkung im Gebrauch des neuen Instruments könnte ein einzelnes Mitglied des

Grossen Rates mehrere vorgezogene Budgetpostulate gemäss § 50 Abs. 1bis einreichen und den Regierungsrat zu einer Stellungnahme zu jedem einzelnen zwingen. Eine entsprechende Einschränkung – z.B. minimale Unterschriftenzahl – müsste in der Geschäftsordnung zusätzlich geregelt werden.

Vor dem Hintergrund der knappen Fristen und der deshalb nicht möglichen Erstüberweisung von vorgezogenen Budgetpostulaten gemäss § 50 Abs. 1bis sieht die Finanzkommission davon ab, dem Grossen Rat einen entsprechenden Antrag zu stellen. Sie empfindet die Vorteile der Idee als geringer als die Gefahr, dass der Regierungsrat mit unqualifizierten Forderungen überschwemmt wird. Auch staatspolitisch wäre es falsch, budgetbezogene Anträge ohne Beschluss des Grossen Rats direkt dem Regierungsrat zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Andiskutiert hat die Finanzkommission eine Einflussnahme des Grossen Rats auf Eckwerte der Finanzplanung. Dass die Erstellung des Finanzplans in der Kompetenz des Regierungsrats bleibt, bestreitet sie nicht. Vorstellbar wäre aber, dass die Finanzkommission im Rahmen ihres Berichts zum Budget auch auf die Finanzplanung eingeht und dem Grossen Rat beantragt, gewisse Eckwerte dieser Planung zu genehmigen. Sind diese umstritten, könnte der Grosse Rat basierend auf Mehr- und Minderheitsantrag der Finanzkommission entscheiden, in welche Richtung sich die Finanzen entwickeln sollen. Die Gefahr, dass der Grosse Rat ein Budget zurückweist, wäre sicherlich kleiner, hätte er davor die Eckwerte der Finanzplanung selbst genehmigt. Zur Einflussnahme auf das aktuelle Budget reicht das vorhandene Instrumentarium aus.

Die Finanzkommission wird sich – ergebnisoffen – weitere Gedanken machen betreffend Einflussnahme des Grossen Rates auf die Finanzplanung. Allenfalls wird sie eine entsprechende Gesetzesänderung anstossen.

4. Antrag

Die Finanzkommission beantragt basierend auf ihren Ausführungen in Kapitel 3 dieses Berichts mit 7:4 Stimmen, den *Anzug Felix Meier und Konsorten betreffend Verbesserung des Budgetierungsverfahrens* abzuschreiben. Sie hat ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Den vorliegenden Bericht hat die Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 15. April 2021 mit 13:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission

Stefan Suter
Präsident