An den Grossen Rat **23.5658.02**

FD/P235658

Basel, 30. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2024

Motion Tobias Christ und Konsorten betreffend «die Einführung eines Aufgaben- und Finanzplans»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Februar 2024 die nachstehende Motion Tobias Christ und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> «Will das Parlament heute die mittel- bis langfristige finanzielle Entwicklung und die dazugehörigen Aufgaben des Kantons steuern, fehlt ihm das dazu notwendige institutionalisierte Instrument. Es kann nur über das jährliche Budget mit seinem kurzfristigen Jahreshorizont beschliessen. Möglich, aber praktisch nicht genutzt ist die Einzelintervention per Motion oder vorgezogenem Budgetpostulat, was aber kein stetes, institutionalisiertes und langfristig stabilisierendes Instrument der Finanzpolitik ist.
>
> Auf beides, die mittelfristige Entwicklung der Finanzen und die Entwicklung der Aufgaben hat der Grosse Rat also keinen regelmässigen institutionalisierten Einfluss mit einer Gesamtschau. Es ist aber gerade die mittelfristige Entwicklung der Finanzen und der dazugehörigen Aufgaben, die auf Stufe Parlament relevant und für die Finanzpolitik zentral sind. Die finanzpolitische Diskussion sollte sich nicht nur um Einzelposten im Budget, sondern um die mittelfristige Entwicklung der Aufgaben und Finanzen in einer Gesamtschau drehen.
>
> Vor diesem Hintergrund haben in den letzten Jahren viele Gemeinwesen, darunter auch diverse Kantone, so genannte Aufgaben- und Finanzpläne eingeführt. In einem Aufgaben- /Finanzplan wird jeweils das folgende Budgetjahr plus weitere drei Planjahre bezüglich Finanzen und Aufgaben dargestellt. Das Parlament beschliesst jeweils das erste Jahr (=Budget) und kann die weiteren Planjahre diskutieren und mit entsprechenden Instrumenten beeinflussen bzw. Vorgaben machen (mit Vorstössen oder direkten Beschlüssen, da gibt es verschiedene Möglichkeiten, die hier nicht festgelegt werden).
>
> Die Erstellung des Finanzplans ist gemäss § 107 Kantonsverfassung Aufgabe des Regierungsrates. Das soll so bleiben. Der Grosse Rat kann aber gemäss § 86 Kantonsverfassung an dieser regierungsrätlichen Gesamtplanung mitwirken, wenn dafür eine gesetzliche Grundläge besteht (Abs. 1). Das Gesetz kann vorsehen, dass der Grosse Rat Pläne genehmigt und behandelt (Abs. 2). Der Regierungsrat kann in der Beantwortung der Motion dazu Stellung nehmen und ggf. Anpassungen an der Kantonsverfassung vorschlagen, sollten solche entgegen der Erwartung nötig sein.
>
> Die Motionäre sind überzeugt, dass die finanzpolitische Diskussion an Qualität und Relevanz gewinnen wird, wenn auch der Kanton Basel-Stadt das zeitgemässe und erprobte Instrument eines Aufgaben- und Finanzplans einführen wird.
>
> Der Regierungsrat wird daher beauftragt, dem Grossen Rat spätestens in zwei Jahren einen Ratschlag vorzulegen, der die notwendigen Gesetzesformulierungen, Massnahmen und Finanzmittel zur Einführung eines Aufgaben- und Finanzplans enthält mit geeigneten Steuerungsinstrumenten für den Grossen Rat, insbesondere Beschlussgrössen über vierjährige Planungswerte.

Tobias Christ, Luca Urgese, Olivier Battaglia, Balz Herter, Brigitte Gysin, Daniel Seiler, Joël Thüring, Niggi Daniel Rechsteiner»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1bis GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «dem Grossen Rat spätestens in zwei Jahren einen Ratschlag vorzulegen, der die notwendigen Gesetzesformulierungen, Massnahmen und Finanzmittel zur Einführung eines Aufgaben- und Finanzplans enthält mit geeigneten Steuerungsinstrumenten für den Grossen Rat, insbesondere Beschlussgrössen über vierjährige Planungswerte».

1.3 Rechtliche Prüfung

§ 107 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) bestimmt, dass der Regierungsrat den Finanzplan «erstellt». Weiter hält § 107 Abs. 1 KV im folgenden Satz fest, dass Budget und Staatsrechnung vom Regierungsrat zu Handen des Grossen Rates verabschiedet werden. Dies bedeutet gemäss grammatikalischer Auslegung, dass es einen Unterschied zwischen den Kompetenzen des Regierungsrates aus Satz 1 (Finanzplan) und aus Satz 2 (Budget) des § 107 Abs. 1 KV gibt. Was in diesem Kontext unter «erstellt» zu verstehen ist, wird zudem in § 9 Abs. 3 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz; SG 610.100) konkretisiert. Dort wird statuiert, dass der Regierungsrat den Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis weiterleitet. Daraus ist im Gesamtzusammenhang abzuleiten, dass dem Regierungsrat eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit zum Beschluss des Finanzplans eingeräumt wird und entsprechend die alleinige Kompetenz beim Regierungsrat bezüglich des Finanzplanes besteht. Gemäss § 86 Abs. 1 KV wirkt der Grosse Rat an der regierungsrätlichen Gesamtplanung in der vom Gesetz bezeichneten Weise mit. Vorliegend ist durch die Bestimmung von § 107 Abs. 1 KV eine Mitwirkung des Grossen Rates bezüglich des Finanzplanes im geltenden Recht aber nicht vorgesehen, da wie ausgeführt die Zuständigkeit für den Finanzplan alleine dem Regierungsrat obliegt und insofern § 86 KV nicht zum Zuge kommen kann. Da die Kompetenz des Regierungsrates auf Verfassungsstufe geregelt ist, kann diese Zuständigkeit entsprechend nur geändert werden, wenn auch die Verfassung geändert wird. Diese Forderung wird

mit der Motion jedoch nicht gestellt, weshalb die geforderten Gesetzesänderungen, Massnahmen, Finanzmittel und Steuerungsinstrumente ohne Verfassungsänderung als rechtlich unzulässig anzusehen sind.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine solche Frist.

1.4 Schlussfolgerung

Diese Motion verstösst gegen kantonales Verfassungsrecht (§ 42 Abs. 2 GO) und ist deshalb als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Aufgaben- und Finanzplan

Der Aufgaben- und Finanzplan ist ein rollendes, mittelfristiges Planungsinstrument, das die Aufgaben und Finanzen eines Gemeinwesens aufeinander abstimmt. Er bildet eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung ab und ist integrierend, indem er die Leistungs- mit der Finanzseite flächendeckend verbindet. Dieses Instrument ist eine der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) entsprungene Weiterentwicklung der klassischen Finanzpläne und ergänzt die traditionell inputorientierte Sichtweise (Fokus auf Aufwände) um eine (outputorientierte) Leistungssicht.

3. Budgetbericht erfüllt die klassischen Merkmale des Aufgaben- und Finanzplans

Der Regierungsrat erachtet die integrierte mittelfristige Planung von Aufgaben und Finanzen als sinnvoll. Diese Art der Planung ist entsprechend seit mehreren Jahren fester Bestandteil seines Budgetberichts. Der Budgetbericht enthält sowohl einen mittelfristigen Finanzplan – konsolidiert und auf Ebene der Departemente –, als auch eine Übersicht über die Entwicklung der Aufgabengebiete der Departemente und Dienststellen sowie entsprechende Leistungskennzahlen.

Der Budgetbericht ist somit weitestgehend ein Aufgaben- und Finanzplan und vergleichbar mit anderen Kantonen, ausgenommen das nachfolgende Merkmal: Im Gegensatz zu anderen Kantonen (z.B. Basel-Landschaft oder Zürich) werden auf Ebene Dienststellen die Planwerte (Finanz- und Personalentwicklung, Leistungskennzahlen) nur für das Budgetjahr ausgewiesen und nicht für vier Jahre. Der Regierungsrat verzichtet bewusst auf mehrere Planjahre auf dieser Stufe, weil dies mit einem erheblichen Planungsaufwand ohne bessere Abstimmung von Aufgaben und Finanzen verbunden wäre.

4. Für die Finanz- und Aufgabenplanung ist der Regierungsrat zuständig

Die Aufgaben- und Finanzplanung gehört zu den klassischen Vollzugsaufgaben einer Exekutive. Entsprechend fällt diese Aufgabe auch im Kanton Basel-Stadt in den Kompetenzbereich des Regierungsrates (§ 107 KV). Sie erfüllt nicht nur den Zweck einer integrierten mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanung, sondern ist auch Gefäss der politischen Kommunikation und Führungs- und Rechenschaftsinstrument der Exekutive.

5. Steuerungsinstrumente des Grossen Rats

Der Grosse Rat verfügt mit dem Vorgezogenen Budgetpostulat (§ 50 GO) und dem Planungsanzug (§ 46 GO) über Instrumente, auf die Finanz- und Aufgabenentwicklung des Kantons einzuwirken.

Mit dem Instrument des Vorgezogenen Budgetpostulats kann der Grosse Rat bei künftigen Budgets Veränderungen bewirken. Mit dem Planungsanzug kann der Grosse Rat die mittelfristige Aufgabenplanung beeinflussen.

6. Haltung des Regierungsrates

Die vorliegende Motion ist rechtlich unzulässig. Die geforderte Aufgaben- und Finanzplanung gehört zu den klassischen Vollzugsaufgaben einer Exekutive. Der Regierungsrat sieht – unabhängig der rechtlichen Unzulässigkeit der vorliegenden Forderung – keinen Handlungsbedarf. So verfügt der Kanton Basel-Stadt in der Form des Budgetberichts bereits über einen Aufgaben- und Finanzplan und der Grosse Rat über Instrumente, um die mittelfristige Aufgaben- und Finanzentwicklung des Kantons zu beeinflussen.

7. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Tobias Christ und Konsorten betreffend „die Einführung eines Aufgaben- und Finanzplans“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin