

9260

Bericht der Finanzkommission des Grossen
Rates

zu einem

Finanzkontrollgesetz (FKG)

sowie

Bericht zu zwei Anzügen

vom 24. Juni 2003 / 037615 / 985979 / 017016

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 30. Juni 2003

Inhaltsverzeichnis

I	Auftrag der Finanzkommission und deren Zusammensetzung	4
1	Auftrag	4
2	Zusammensetzung der Finanzkommission und Vorgehen	5
II	Ausgangslage	7
1	Finanzaufsicht - heutige Situation und Schwachstellen	7
2	Finanzaufsicht nach geltendem Recht	10
2.1	Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz)	10
2.2	Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (610.110)	11
2.3	Weitere geltende Gesetzesbestimmungen	12
III	Neues Finanzkontrollgesetz (FKG)	13
1	Modelle der Finanzaufsicht und Konzept eines neuen FKG	13
1.1	Duales Finanzaufsichtssystem	13
1.2	Monistisches Finanzaufsichtssystem	14
1.3	Rechnungshof	14
1.4	Konzept für das neue Finanzkontrollgesetz (FKG)	15
2	Grundlage des neuen Gesetzes	15
3	Übersicht über die Gesetzesvorlage	15
4	Finanzielle Auswirkungen des neuen Gesetzes	16
5	Erläuterungen zur neuen Gesetzesvorlage	17
5.1	Zweck	17
5.2	Stellung	18
5.3	Aufsichtsbereich	19
5.4	Leitung	22
5.5	Personal	23
5.6	Zusammenarbeit mit Dritten	24
5.7	Haushaltsführung	24
5.8	Budget	25
5.9	Verrechnung der Leistungen	25
5.10	Revisionsstelle	26
5.11	Geschäftsverkehr	26
5.12	Inhalt der Finanzaufsicht	27
5.13	Prüfungsgrundsätze	27
5.14	Allgemeine Aufgaben	27

5.15	Besondere Aufträge und Beratung	29
5.16	Berichterstattung	30
5.17	Beanstandungen	32
5.18	Unerledigte Beanstandungen	32
5.19	Tätigkeitsbericht	33
5.20	Strafbare Handlungen	33
5.21	Laufende Verfahren	34
5.22	Dokumentation und Datenzugriff	34
5.23	Mitwirkungspflicht	35
5.24	Anzeigepflicht	35
5.25	Änderung bisherigen Rechts	35
5.26	Inkrafttreten	36
IV	Anzüge Mundwiler und Wunderlin	37
1	Anzug Mundwiler und Konsorten	37
2	Anzug Wunderlin und Konsorten	43
V	Anträge der Finanzkommission	45
Anhang 1:	Finanzkontrollgesetz (FKG)	46
Anhang 2:	Synoptische Darstellung Finanzhaushaltgesetz (FHG) – Finanzkontrollgesetz (FKG)	55
Anhang 3:	Mustergesetz	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Anhang 4	Kommentar zum Mustergesetz	83
Anhang 5:	Vier-Kreise-Modell	101

I **Auftrag der Finanzkommission und deren Zusammensetzung**

1 **Auftrag**

Edwin Mundwiler hat am 20. 1.1999 einen Anzug eingereicht, der eine Vereinfachung der Finanzaufsicht im Bereich von Körperschaften des öffentlichen Rechts und gemischtwirtschaftlicher Unternehmungen forderte (vgl. Kap. IV, 1). Die Anzugsbeantwortung des Regierungsrats (Schreiben Nr. 0696 vom 6. Februar 2001) wurde der Finanzkommission zur Überprüfung überwiesen. Diese kam in ihrem Bericht vom April 2001 zu folgendem Schluss:

- Die regierungsrätliche Beantwortung des Anzugs Mundwiler und Konsorten zeigt zu wenig konkret auf, wie in Zukunft den verschiedenen Anforderungen an die Finanzaufsicht begegnet werden soll.
- Der Anzug Mundwiler und Konsorten soll deshalb stehen gelassen werden.
- Die Finanzkommission wird unter Bezug von externen Expertinnen und Experten die heutige Form der Finanzaufsicht und mögliche Schwachstellen genauer prüfen und
- allfällige Änderungen vorschlagen.
- Der Anzug Mundwiler und Konsorten soll erst abgeschrieben werden, wenn alle Bedenken bezüglich der Finanzaufsicht ausgeräumt sind.

Nach eingehender Überprüfung der Finanzaufsicht (vgl. dazu Kap. II,1) kam die Finanzkommission zum Schluss, dass die heutige Regelung den heutigen und künftigen Ansprüchen nicht mehr gerecht wird. Mit einem Anzug (9. Januar 2002) hat sich die Finanzkommission den Auftrag zur Ausarbeitung eines neuen Finanzkontrollgesetzes vom Grossen Rat übertragen lassen (vgl. Kap. IV, 2, S. 43).

2

Zusammensetzung der Finanzkommission und Vorgehen

Daniel Wunderlin, Präsident
René R. Schmidlin, Vizepräsident
Susanna Banderet-Richner
Annemarie von Bidder
Ursula Glück (bis Januar 2003)
Jürg Stöcklin (ab Februar 2003)
Jan Goepfert
Roland Herzig
Ernst-Ulrich Katzenstein
Paul Roniger
Roland Vögeli
Peter A. Zahn

Zur Ausarbeitung eines neuen Finanzkontrollgesetzes setzte die Finanzkommission eine Subkommission ein, die acht Mal tagte. Die Subkommission setzte sich folgendermassen zusammen:

Daniel Wunderlin, Präsident
Ursula Glück (bis 31. Januar 2003)
Jan Goepfert
Peter A. Zahn
Karoline Sutter (Wissenschaftliche Mitarbeit und Protokoll)

Die Ausarbeitung des Gesetzes wurde vom Leiter der Finanzkontrolle, Hans Bollier, begleitet. Er nahm regelmässig an den Sitzungen der Subkommission teil.

Der Gesetzesentwurf wurde in einer frühen Phase dem Justiz- und dem Finanzdepartement zur Stellungnahme vorgelegt. Die Stellungnahme wurde zusammen mit den angefragten Departementen und der Gesamtkommission beraten. Betreffend § 22 wurde die Datenschutzkommission zu einer Stellungnahme eingeladen. Für die Klärung der Stellung der Gerichte im neuen Gesetz wurde das Appellationsgericht zu einer Subkommissions-sitzung eingeladen.

Die Regierung hat eine abschliessende Stellungnahme bis zur Septembersitzung des Grossen Rats in Aussicht gestellt.

Der vorliegende Entwurf wurde dem Finanzdepartement für die Überprüfung nach § 55 des Finanzaushaltsgesetzes übergeben. Gleichzeitig überprüfte

gemäss § 1 Abs. 3 der Publikationsverordnung das Justizdepartment die Gesetzeskonformität und das Gleichstellungsbüro die geschlechtsneutrale Gesetzessprache. Die Datenschutzkommission überprüfte erneut die gesetzliche Vereinbarkeit mit dem Datenschutzgesetz.

Am 24. Juni 2003 wurde der Ratschlag und Entwurf des neuen Finanzkontrollgesetzes (FKG) in der Finanzkommission einstimmig zu Handen des Grossen Rats verabschiedet. Der Präsident wurde als Sprecher bestimmt.

II Ausgangslage

1 Finanzaufsicht - heutige Situation und Schwachstellen

Der öffentliche Sektor befindet sich seit einigen Jahren im raschen Wandel Richtung Verwaltungsmodernisierung. Diesen Prozess beschleunigten insbesondere Massnahmen im Bereich von New Public Management (NPM), Auslagerungen von Aufgaben aus der Staatsverwaltung sowie die interkantonale Zusammenarbeit. Dadurch wurden Freiräume geschaffen, innerhalb derer der Staat mit seiner Verwaltung neue Formen der Aufgabenerfüllung zu entwickeln und zu realisieren begann.

Im Kanton Basel-Stadt ist dieser Aufbruch mit den PuMa-Projekten, der Parlamentsreform, Ausgliederungen von Dienststellen (namentlich für partnerschaftliche Projekte (z.B. Uni), gemeinsame Institutionen mit Basel-Landschaft (z.B. FHBB) sowie der Absichtserklärung der Regierung und des Parlaments, NPM flächendeckend einzuführen, unübersehbar.

Diese Entwicklung bringt für die Finanzaufsicht - dazu gehört neben der Finanzkontrolle auch die Finanzkommission - neue Aufgaben.

Aufgrund der genannten Entwicklung hat die Finanzkommission in ihrem Bericht zum Budget 2002 Mindestanforderungen für die Finanzkontrolle und ihre Zuständigkeitsbereiche festgelegt:

1. Die Finanzkontrolle muss unabhängig sein. Dies wird dadurch betont, dass
 - die Finanzkontrolle ihr Prüfprogramm selbständig festlegen kann (Kenntnisnahme durch Regierungsrat, Gerichte und Finanzkommission).
 - die Leitung der Finanzkontrolle vom Grossen Rat auf Vorschlag des Büros des Grossen Rats und nach Anhörung des Regierungsrats gewählt wird.
 - dass der Regierungsrat das Budget der Finanzkontrolle ohne Änderung übernimmt und dem Parlament unterbreitet.
 - die Leitung der Finanzkontrolle über Ernennung und Beförderung des Personals gemäss Personalgesetz bestimmt.

- die Finanzkontrolle Sonderaufträge von Parlament und Regierung ablehnen kann, wenn diese die Umsetzung ihres Prüfprogramms gefährden.
2. Die Finanzkontrolle muss über einen Personalbestand verfügen, welcher der staatlichen Entwicklung und den wachsenden Bedürfnissen des Parlaments gerecht wird.
 3. Die Finanzkontrolle muss in der Lage sein, Baurevisionen durchzuführen und Informatikvorhaben zu prüfen.
 4. Die Finanzkontrolle muss sich vermehrt mit der Prüfung des öffentlichen Beschaffungswesens auseinandersetzen.
 5. Die Finanzkontrolle muss neben den finanziellen Aspekten auch Prüfungen von Wirkungsrechnungen durchführen, in denen festgestellt wird, ob Effektivität, Effizienz und Angemessenheit des staatlichen Handelns gewährleistet sind.
 6. Die Finanzkontrolle muss in der Lage sein, im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung eine konsolidierte Betrachtungsweise (Risikobeurteilung) durchzuführen, was nur mit einer umfassenden Finanzaufsicht möglich ist.
 7. Die Zuständigkeiten der Finanzaufsicht für ausgelagerte Staatsaufgaben oder -betriebe sollen nach dem Prinzip des Vier-Kreise-Modells (vgl. Anhang 5) des Bundes aufgebaut werden.
 8. Vor Abschluss von gemeinsamen interkantonalen Projekten müssen Mindestanforderungen an die Erstellung und Bewertungskriterien der Übernahmobilanzen sowie die Kompetenzen im Bezug auf die kantonale Finanzaufsicht geregelt sein.

Schwachstellen

Im erwähnten Bericht hat die Finanzkommission festgestellt, dass die heutige Finanzaufsicht organisatorische und fachliche Schwachstellen aufweist:

1. Mit der Zuordnung zum Finanzdepartement und der heutigen Organisation kann die Finanzkontrolle Basel-Stadt rechtlich nicht als unabhängig bezeichnet werden. Die Budgetabhängigkeit vom Regierungsrat und die personelle Unterstellung gewährleisten keine organisatorische Unabhängigkeit.
2. In den letzten 25 Jahren (2002 wurde sie auf Initiative der Finanzkommission aufgestockt) war die Anzahl der Mitarbeitenden in der Finanzkontrolle leicht rückläufig. Die Finanzkontrolle war bis zu diesem Zeitpunkt mit ihren Pflichtmandaten (Prüfungen im Bereich Bundessubventionen etc.) sowie der jährlichen Prüfung der

Staatsrechnung bereits zu 70% ausgelastet. Wegen den wenigen freien Kapazitäten sind die Prüfungsintervalle in den einzelnen Dienststellen zu lang; Schwerpunktprüfungen in einzelnen Sachgebieten können nur vereinzelt durchgeführt werden. Mit der von der Finanzkommission 2002 initiierten Budgeterhöhung hat sich die Lage nun wesentlich gebessert: Die FIKO weist im Budget 2003 über 40 % erhöhte Kosten aus im Vergleich zu 2001. Der Globalbudgetsaldo ist um 50% erhöht worden.

3. Wegen des knappen Personalbestands sah sich die Finanzkontrolle bis vor kurzem nicht in der Lage, Baurevisionen und Informatikprüfungen durchzuführen. Es ist nicht zu verantworten, dass in diesen zwei kostenintensiven Bereichen keine adäquate Finanzaufsicht besteht. Mit dem 2002/2003 erfolgten Ausbau der FIKO ist diesem Anliegen Rechnung getragen (3 zusätzliche Stellen und erhöhte Mittel für externe Aufträge).
4. Abgesehen von marginalen Bemerkungen setzt sich heute die Finanzkontrolle zu wenig mit der öffentlichen Beschaffung auseinander. Die Auftragsvergabe (mit oder ohne Submission) ist ein sensibler Bereich, den es im Interesse der Öffentlichkeit immer wieder kritisch zu durchleuchten gilt.
5. Der Aufbau von Kompetenzen im Bereich der Finanzaufsicht ist für den Erfolg des flächendeckenden NPM in Basel-Stadt von grösster Bedeutung. Vor der erwähnten Budgetaufstockung war die Finanzkontrolle nicht in der Lage, die vermehrten Bedürfnisse des Parlaments und der Regierung in diesem Bereich abzudecken.
6. Bei der Prüfung der Staatsrechnung ist die Finanzkontrolle BS im Vergleich zu andern Kantonen schon heute wegweisend. Trotzdem sind die Zeitreserven für das jährliche Attest zur Staatsrechnung, dem Erläuterungsbericht sowie dem Managementletter zu knapp.
7. Die Zuständigkeiten für die Finanzaufsicht sind gemäss Regierungsrat (vgl. Anzugsbeantwortung Mundwiler, Kap. IV, 1, S. 38) „nicht einfach nur historisch bedingt, sondern regelmässig das Resultat massgeschneiderter Lösungen.“ Die Finanzkommission vermisst in diesen Einzellösungen ein einheitliches Konzept.
8. Die Übernahmobilanzen gemeinsamer Institutionen wurden bisher nicht oder nur mangelhaft ausgearbeitet. Das Zusammengehen von kantonalen Institutionen muss in einheitlichen Regelungen im voraus definiert werden. In Staatsaufträgen muss die Finanzaufsicht explizit formuliert und der staatlichen Finanzkontrolle unterstellt werden.

2

Finanzaufsicht nach geltendem Recht

Die Finanzaufsicht wird heute vorwiegend durch das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und die dazugehörige Verordnung (FHV) definiert. Zusätzlich wird die Finanzkontrolle in einigen anderen gesetzlichen Bestimmungen explizit als Finanzaufsichtsorgan genannt (vgl. Kapitel II, 3). Im Folgenden sollen die Schwachpunkte der heutigen Gesetzgebung an Hand der Gesetzestexte erläutert werden.

2.1

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)

Die Aufgaben der Finanzkontrolle waren bis zum Inkrafttreten des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes vom 16. April 1997 in der Verordnung über die Finanzkontrolle Basel-Stadt vom 29. April 1969 festgehalten. Diese Verordnung regelte die Finanzkontrolle und ihren Zuständigkeitsbereich etwas detaillierter und expliziter als das heute geltende Recht (vgl. § 47 bis 52 des Finanzhaushaltsgesetzes, FHG). Allerdings hatte sie mit der alten Verordnung auch noch mehr Pflichtaufgaben (z.B. jährliche Kontrolle jeder Kassenstelle), was ihre Möglichkeiten der flexiblen Prioritätensetzung einschränkte.

Im Vergleich (vgl. Anhang 2) zum vorliegenden Gesetzesentwurf (vgl. Anhang 1) sind in den nun geltenden Gesetzestexten folgende Bereiche nicht oder nur ungenau definiert:

1. Das vorgeschlagene Finanzkontrollgesetz bringt im Vergleich mit dem geltenden Recht generell juristische Klarheit in sensiblen Bereichen. Es regelt die Stellung der Finanzkontrolle neu und die Organisation, den Aufsichtsbereich, Budget und Verrechnung der Leistungen, Inhalte, Berichterstattung und Massnahmen bei Mängeln in der Rechnungsführung explizit.
2. Im heutigen Finanzhaushaltsgesetz fehlt nach heutigem Verständnis die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle ist eine Abteilung (Dienststelle) des zuständigen Departements (FD) und somit auch nicht unabhängig im Budgetierungsprozess. Obwohl die Finanzkontrolle in § 47 als selbständige und unabhängige Einheit definiert wird, war mit der administrativen Zuordnung diese Unabhängigkeit faktisch immer in Frage gestellt. Das vorliegende Finanzkontrollgesetz sieht eine administrative Zuordnung zum Büro des Grossen Rats vor, was konsequenterweise die Budgethoheit und die Oberaufsicht des Parlaments widerspiegelt. Mit dem neuen Gesetz erlangt die Finanzkontrolle unabhängige Budgetierungsprozesse.

3. Die Zuständigkeitsbereiche sind im heutigen Finanzhaushaltsgesetz unzureichend festgelegt und genügen den Anforderungen an interkantonale Zusammenarbeit und an Auslagerungen von Dienststellen aus der Verwaltung nicht mehr. In § 49 Abs. 2 des FHG werden mit der "kann"-Bestimmung¹ keine klaren Zuständigkeiten definiert. Dies führt zu vielen unterschiedlichen und oft unklaren Zuständigkeiten. Um die Oberaufsicht wahrnehmen zu können, ist es für den Grossen Rat von erheblicher Bedeutung, dass gerade im Bereich von Organisationen und Körperschaften ausserhalb der Verwaltung Klarheit besteht.
4. Im heutigen FHG sind bei unerledigten Beanstandungen keine Massnahmen vorgesehen. Dies führt dazu, dass gleiche Mängel über Jahre in den Revisionsberichten von Dienststellen wieder auftauchen.

2.2

Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (610.110)

Die Paragraphen 24 und 25 der Verordnung sind der Finanzkontrolle gewidmet. § 24 regelt die Revisionsbesprechung mit den Verantwortlichen der beteiligten Dienststelle. Offenbar liegt nach heutigem Usus die Verbindlichkeit einer solchen Besprechung nur bei der Finanzkontrolle, denn offensichtlich kommt es vor, dass Dienststellen diese "Dienstleistung" nicht in Anspruch nehmen (vgl. auch oben).

§ 25 der Verordnung sieht unmissverständlich vor, dass bei einer Übertragung der Kontrollaufgaben an eine andere Revisionsstelle die Finanzkontrolle bei der Auftragsdefinition, der Planung und der Revisionsbesprechung beizuziehen ist. Diese sinnvolle Bestimmung wurden in einigen Fällen ausser Acht gelassen, wenn die Departemente private Revisionsfirmen beauftragen (vgl. Aufträge Kantonsspital, IWB, Baudepartement etc.).

Die offensichtliche Nichteinhaltung von Verordnungen in heiklen Bereichen zeigt, dass es notwendig ist, alle Bereiche der Finanzaufsicht in einem Gesetz zu regeln und nicht in Verordnungen, die vom Regierungsrat abgeändert werden können. So ist der Bezug der Finanzkontrolle bei Vergabe von Kontrollaufgaben an externe Firmen eine zentrale Notwendigkeit (vgl. §14 des neuen Gesetzes, Kap. III, 5.14, S. 27) für die Sicherstellung einer unabhängigen Beurteilung (Elimination der Abhängigkeit Auftraggeber/ Geprüfter).

¹ § 49 FHG, ² 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.

2.3 Weitere geltende Gesetzesbestimmungen

Die Finanzkontrolle wird in einigen gesetzlichen Bestimmungen explizit als Kontrollstelle erwähnt. Dies trifft auf die folgenden Bestimmungen und Organisationen zu:

- Subventionsgesetz
- Motorfahrzeugprüfstation beider Basel
- Verordnung zum Gesetz betreffend den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
- Strafvollzugsanstalt Bostadel

In anderen wichtigen Gesetzen oder Verträgen mit hoher finanzieller Relevanz bleibt die kantonale Finanzkontrolle als Finanzaufsicht unerwähnt wie etwa im Universitätsgesetz (hingegen im Universitätsvertrag mit BL, § 1.4), im Fachhochschulvertrag (allerdings untersteht die FHBB aufgrund des ergänzend anwendbaren BL-Rechts (§ 1.3) der Finanzkontrolle; überdies erteilt der Vertrag der Revisionsstelle einen erweiterten Prüfungsauftrag, § 35) oder im Gesetz über die Krankenversicherung (ÖKK). Obwohl in § 8 des Subventionsgesetzes der kantonalen Finanzkontrolle das volle Einsichts- und Auskunftsrecht zugeteilt wird und dies auch in vielen Subventionsverträgen nochmals wiederholt wird, ist diese Regelung nach Meinung der Finanzkommission nicht ausreichend und führt immer wieder zu längeren Debatten über die Zuständigkeiten der Finanzkontrolle in ausgelagerten Bereichen.

III Neues Finanzkontrollgesetz (FKG)

1 Modelle der Finanzaufsicht und Konzept eines neuen FKG

Die staatliche Finanzaufsicht kann auf den folgenden drei bisher gängigen Modellen aufbauen, die im Folgenden kurz beschrieben werden:

- Duales Finanzaufsichtssystem
- Monistisches Finanzaufsichtssystem
- Rechnungshof

1.1 Duales Finanzaufsichtssystem

Gemäss diesem Modell werden die Aufgaben der internen und der externen Revision auf zwei verschiedene Institutionen aufgeteilt. Sowohl das Parlament wie auch die Exekutive verfügen je über ein eigenes Revisionsorgan, um die Oberaufsicht bzw. die Dienstaufsicht auszuüben.

Die externe Revisionsstelle unterstützt das Parlament als selbständiges Fachorgan bei der Oberaufsicht über die Verwaltung. Gegen aussen muss ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit dokumentiert sein, was mit einer administrativen Zuordnung zum Büro des Parlaments erreicht wird.

Das interne Revisorat unterstützt die Exekutive bei der Dienstaufsicht über die Verwaltung. Zudem steht es den Dienststellen des Kantons für die laufende Verwaltungskontrolle zur Verfügung. Wesentlich ist, dass das interne Revisorat von den zu prüfenden Prozessen unabhängig ist und somit unbefangen auftreten kann. Eine administrative Zuordnung zur Staatskanzlei als Stabsstelle der Exekutive würde sinnvoll erscheinen. Die Berichte des internen Revisorats dienen ausschliesslich der Dienstaufsicht der Exekutive und werden weder veröffentlicht noch dem Parlament zur Kenntnis gebracht.

Um in einem Dualen Finanzaufsichtssystem Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Verwaltungs- und Finanzaufsicht zu garantieren, ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen interner und externer Revision von grösster Bedeutung, obwohl die beiden Prüfungsorgane unterschiedliche Auftraggeber haben.

1.2 Monistisches Finanzaufsichtssystem

Die Aufgaben der externen und internen Revision werden von einer *einzig* Institution, der Finanzkontrolle, wahrgenommen. Dieses Fachorgan unterstützt sowohl das Parlament bei der Oberaufsicht über die Verwaltung als auch die Exekutive bei der Dienstaufsicht. Bei diesem Modell stellt sich die Frage der organisatorischen Zuordnung der Finanzkontrolle. Da das Einheitsrevisionsorgan auch die externe Revision vornimmt, muss die Unabhängigkeit und Selbständigkeit gegen aussen dokumentiert werden, d.h. die Finanzkontrolle muss zwingend ausserhalb der zu prüfenden Verwaltung angesiedelt werden. Denkbar ist eine Ansiedlung ausserhalb der Kantonsverwaltung; beispielsweise durch administrative Zuordnung zum Büro des Parlaments oder durch Ausgestaltung als Rechnungshof. Innerhalb der Verwaltung wäre eine Zuordnung als Stabsstelle eines allfälligen Regierungspräsidiums vorstellbar. Vorteil dieser Variante ist insbesondere, dass die Zahl der Kontrollorgane reduziert und damit potentielle Überschneidungen sowie Kosten wegfallen.

1.3 Rechnungshof

Eine weitere Variante, die Finanz- und Verwaltungsaufsicht zu regeln, wäre die Schaffung eines Rechnungshofes. Der Rechnungshof ist eine von Parlament und Exekutive unabhängige Behörde. Die Kompetenzen des Rechnungshofes, seine Verantwortlichkeiten sowie sein Verhältnis zu Parlament und zur Exekutive sind in der Verfassung geregelt. Dadurch wird seine Unabhängigkeit und Selbständigkeit optimal garantiert. Der Rechnungshof stellt eine vierte Staatsgewalt dar.

Die Übertragung der internen Revision an einen Rechnungshof erscheint als schwierig, da die Exekutive für die Wahrnehmung ihrer Verwaltungsaufsicht über kein eigenes Organ mehr verfügen würde, das in seiner Nähe angesiedelt wäre. Beispiele von ausländischen Rechnungshöfen zeigen, dass diese lediglich die Funktion der externen Revision wahrnehmen. Solche Rechnungshöfe werden vor allem in Staaten eingerichtet, in denen eine Partei, bzw. eine gefestigte parlamentarische Mehrheit, die Regierungstätigkeit ausübt. Ein unabhängiger Rechnungshof soll in solchen politischen Systemen Machtmissbräuche der Regierung verhindern. Da in der Schweiz die Regierung nicht nur von einer Partei, sondern von einer Parteienvielfalt getragen wird, besteht kein unmittelbares Bedürfnis nach einem von der Regierung und dem Parlament unabhängigen Rechnungshof. Zudem verursacht ein solcher Rechnungshof für eine eigenständige Organisationsstruktur und Personalressourcen grosse Kosten. Zusätzlich entstehen erfahrungsgemäss bei der Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofes oft lange Reaktionswege.

1.4

Konzept für das neue Finanzkontrollgesetz (FKG)

Nach eingehender Würdigung der verschiedenen Modelle sowie Empfehlungen verschiedener Experten (vgl. u.a. auch Anhang 4, "Kommentar zum Mustergesetz") hat die Finanzkommission dem Modell vom Typ "Monistisches Finanzaufsichtssystem oder Institutionelle Einheit" den Vorzug gegeben. Die Trennung der Finanzaufsicht ist nach Meinung der Finanzkommission für den Kanton Basel-Stadt wenig sinnvoll, würde Doppelspurigkeiten und damit hohe Kosten verursachen. In der Schweiz hat sich das Monistische System bewährt, in der Praxis sind kaum Probleme aufgetreten. Der Kanton Bern, der sich 1991 für ein Duales System entschieden hatte, ist nach zehnjähriger Erfahrung wieder auf das bewährte Monistische System zurückgekommen.

Bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes wurde besonders darauf geachtet, dass die Finanzkontrolle die Finanzaufsicht sowohl für das Parlament wie auch für die Exekutive wahrnehmen kann. Die Aufgabenteilung wurde in § 2 Abs. 2 festgehalten.

2

Grundlage des neuen Gesetzes

Die Fachvereinigung der Finanzkontrollen hat im Juni 2001 ein Mustergesetz für die Finanzkontrollen auf kantonaler Ebene konzipiert. Auf Basis dieses Mustergesetzes und der dazugehörigen Kommentare (vgl. dazu Anhang 4) hat die Finanzkommission die vorliegende Gesetzesvorlage ausgearbeitet. Die Gesetzesvorlage wurde der basel-städtischen Situation angepasst und weicht in einigen Paragrafen auch inhaltlich vom Mustergesetz ab. Diese inhaltlichen Abweichungen oder zusätzlichen Formulierungen werden im Kapitel fünf genauer erläutert.

3

Übersicht über die Gesetzesvorlage

Gemäss dem Grundsatz im Monistischen Modell, die institutionelle Einheit zu wahren, bleibt die Finanzkontrolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan sowohl mit den Aufgaben der internen Revision als auch denen der externen Revision betraut. Sie unterstützt den Grossen Rat bei der Oberaufsicht sowie den Regierungsrat bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltung und soll gegenüber den Steuerzahlenden garantieren, dass die öffentlichen Gelder richtig eingesetzt werden. Administrativ wird die fachlich vom Grossen Rat und Regierungsrat unabhängige und selbständige Finanzkontrolle dem Büro des Grossen Rats zugeordnet. Ihr Aufsichtsbereich ist umfassend. Die Wahl der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle erfolgt auf Vorschlag des Büros des Grossen Rats nach Anhörung des Regierungsrats durch den Grossen Rat. Für die Einstellung

und Beförderung des Personals ist die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle im Rahmen des vom Grossen Rat bewilligten Budgets zuständig. Die Budgeteingabe der Finanzkontrolle ist vom Regierungsrat unverändert dem Grossen Rat zu unterbreiten. Die Prüfung der Verwaltungstätigkeit erfolgt nach den anerkannten Revisionsgrundsätzen. Die Prüfungsaufgaben werden erweitert, insbesondere können der Finanzkontrolle von parlamentarischen Untersuchungskommissionen und der Finanzkommission des Grossen Rats, vom Regierungsrat, von den Dienststellen, vom obersten kantonalen Gericht sowie den obersten Organen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten besondere Prüfungsaufträge erteilt werden. Die ordentliche Prüfungstätigkeit ergibt sich aus dem von der Finanzkontrolle jährlich festgesetzten Revisionsprogramm. Neben der nach wie vor wichtigen Prüfung der Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit tritt gleichwertig die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Die Finanzkontrolle erstattet der Finanzkommission zuhanden des Grossen Rats sowie dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht jährlich einen Tätigkeitsbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert.

Solange eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, benötigt die geprüfte Stelle deren Zustimmung für neue Verpflichtungen und Zahlungen, die mit dem Gegenstand der Untersuchung verbunden sind. Die geprüfte Stelle ist verpflichtet, die Finanzkontrolle bei der Durchführung der Prüfung zu unterstützen, indem sie ihr auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorlegt und die erforderlichen Auskünfte erteilt. Zudem müssen die Dienststellen, die kantonalen Gerichte und die Leitungen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei Entdeckung von Mängeln von wesentlicher finanzieller Bedeutung die Finanzkontrolle unverzüglich unterrichten.

4 Finanzielle Auswirkungen der veränderten Aufgaben der Finanzkontrolle

Mit Einführung von New Public Management werden die Aufgaben der Finanzkontrolle vielfältiger, und die Prüfungskriterien werden ausgebaut. Um den neuen Prüfungsmethoden gerecht zu werden, wird der Personalbestand angemessen zu erhöhen sein, was mit der Erhöhung des Budgets 2002 bereits ermöglicht worden ist. Besonders für die Durchführung der Wirtschaftlichkeits-, Zweckmässigkeits- und Wirksamkeitsprüfungen ist es nötig, über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Fachgebieten zu verfügen. Um einen übermässigen Anstieg des Personalbestandes zu vermeiden, sind in Spezialgebieten externe Sachverständige im Sinne von § 6 beizuziehen.

Die finanziellen Auswirkungen hängen im Wesentlichen davon ab, in welchem Umfang aufgrund des neu umschriebenen Auftrages die Tätigkeit der Finanzkontrolle zunimmt, wie stark die qualitativen Anforderungen steigen und wieweit allfälliger Mehraufwand durch veränderte Prioritäten aufgefangen werden kann. Beide Faktoren können zu einer Erhöhung des Personalbestandes bzw. zu erhöhten Kosten für beigezogene Sachverständige (vgl. § 6, Kap. III, 5.6) führen.

Nicht näher quantifizieren lassen sich zusätzliche Erträge bzw. Aufwandminderungen bei geprüften Stellen aufgrund von Feststellungen bzw. Empfehlungen der Finanzkontrolle. Ebenso nicht quantifizieren lässt sich die präventive Wirkung der Überprüfungen der Finanzkontrolle, die sich mit den neuen Aufgaben der vermehrten Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen zusätzlich verstärken dürfte. Generell lässt sich allerdings sagen - dies zeigen auch die Erfahrungen der letzten Jahre in der Privatwirtschaft - dass die Kosten einer seriösen Finanzaufsicht nie die Folgekosten von Misswirtschaft erreichen. Die Finanzkommission geht deshalb davon aus, dass sich die Finanzkontrolle wie bis anhin "selbst" finanzieren kann, dass Mehraufwände durch präventive Minderaufwände oder Mehrerträge kompensiert werden.

Obwohl die Ausgestaltung des Budgets Sache der Finanzkontrolle sein soll, liegt die Budgethoheit auch in diesem Bereich beim Grossen Rat. Es versteht sich von selbst, dass das Parlament Leistungen und Kosten der Finanzkontrolle wie bei jeder anderen Dienststelle jährlich überprüfen wird und Budgeterhöhungen genau abklären muss.

5 Erläuterungen zur neuen Gesetzesvorlage

Der Entwurf des neuen Gesetzes wurde dem Justiz- und dem Finanzdepartement zur Stellungnahme vorgelegt. Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission verzichtete auf eine Stellungnahme. Die Kommentare der Departemente werden in den einzelnen Paragrafen wiedergegeben.

5.1 Zweck

§ 1 Die Finanzkontrolle gewährleistet die unabhängige Aufsicht über die Haushaltsführung des Kantons.

Das Mustergesetz sieht keinen Zweckartikel vor. Auf Wunsch des Finanz- und des Justizdepartements wird ein Zweckartikel eingebaut. Die beiden Departemente begründen ihren Wunsch mit Blickwinkel auf NPM, wonach jeweils die Zwecke des staatlichen Handelns angegeben werden sollen. § 12 umschreibt zwar die Tätigkeit, nicht aber das Ziel der Finanzkontrolle.

Der Zweckartikel schränkt zudem das Tätigkeitsfeld der Finanzkontrolle insofern ein, als die Finanzkontrolle keine Aufträge Dritter bearbeiten können soll.

5.2 Stellung

§ 2 *Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons.*

² Sie unterstützt

a) den Grossen Rat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege,

b) den Regierungsrat, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltungen.

³ Die Finanzkontrolle ist organisatorisch dem Büro des Grossen Rats zugeordnet.

⁴ Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Prüfungsprogramm fest und bringt dieses dem Büro des Grossen Rats, der Finanzkommission des Grossen Rats, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht zur Kenntnis.

⁵ Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.

Abschnitt 1 lehnt sich sowohl an das Mustergesetz wie auch an den § 47 des FHG an.

Die Finanzkommission hat sich - wie oben bereits erörtert - für das Monistische Finanzaufsichtssystem entschieden, wie aus der Bestimmung von Abs. 2 hervorgeht. In der Gesetzesvorlage werden die im Mustergesetz aufgeführten "obersten kantonalen Gerichte" durch das Appellationsgericht ersetzt. Auch das Finanzdepartement setzt sich in seiner Stellungnahme klar für die Beibehaltung des Monistischen Systems ein: Exekutive und Legislative müssten den gleichen Zugang zu den Leistungen der Finanzkontrolle haben.

Organisatorisch ist die Finanzkontrolle dem Büro des Grossen Rats zugeordnet. Der administrative Teil im Bereich des Lohnwesens soll durch den Zentralen Personaldienst abgewickelt werden. Die organisatorische Zuordnung zum Büro des Grossen Rats gründet auf der vorgesehenen Stärkung des Büros im Zusammenhang mit der Parlamentsreform (vgl. dazu auch Bericht 9223 der Reformkommission I). Gleichzeitig wird mit der organisatorischen Zuordnung zum Büro des Grossen Rats die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle von der Verwaltung auch faktisch vollzogen. Als Alternative zum Büro des Grossen Rats wurde diskutiert, ob die Finanzkontrolle der Finanzkommission als Vertretung der Oberaufsicht des Parlaments zuzuordnen sei. Die Finanzkommission sieht wegen der grösseren personellen Ressourcen nach Einführung der Parlamentsdienste jedoch eindeutige Vorteile bei einer Zuordnung zum Büro des Grossen Rats. Das FD schlägt in seiner Stellungnahme vor, die Finanzkontrolle weiterhin durch den Personaldienst des FD wahrnehmen zu lassen, resp. an das im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung allfällig neu zu schaffende Präsidialdepartement anzugliedern. Der Finanzkommission scheint diese Lösung aber wenig sinnvoll, da zur Zeit im Verfassungsrat über die Einführung eines Präsidialdepartements sehr kontrovers diskutiert wird.

In Abs. 4 wird die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle definiert. Diese Definition wird gegenüber § 47 Absatz 1 des FHG explizit umschrieben (vgl. Anhang 2, Synopse). Die Adressaten zur Kenntnisnahme des Prüfungsprogramms wurden gegenüber dem Mustergesetz gekürzt: die Gesetzesvorlage sieht nicht vor, dass die "obersten Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten" über das Prüfungsprogramm informiert werden. Konsequenterweise müssten sonst zusätzlich zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten all die weiteren Institutionen wie beispielsweise die Aktiengesellschaften, in denen der Kanton über die Stimmenmehrheit verfügt, oder subventionierte Betriebe (vgl. § 3 Aufsichtsbereich) über das Prüfungsprogramm in Kenntnis gesetzt werden.

Absatz 5 wurde analog § 47 Abs. 5 des FHG übernommen, da sich diese klare Aussage im Mustergesetz nicht findet. Der Absatz verstärkt die Stellung und die Wichtigkeit der Finanzkontrolle. Die Mitwirkungspflicht, wie sie in § 23 formuliert ist, erschien der Finanzkommission verglichen mit dem eingefügten Absatz als zu schwache Formulierung.

5.3 Aufsichtsbereich

§ 3 Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehältlich abweichender Regelungen in Spezialgesetzen:

- a) das Rechnungswesen des Grossen Rats und der Beauftragten oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen,
- b) die kantonale Verwaltung,
- c) die Verwaltung der Rechtspflege,
- d) die selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und die interkantonalen Anstalten,
- e) Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt,
- f) Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Subventionsgesetz empfangen,
- g) Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Kanton mit mehr als 50% beteiligt ist, respektive über die Stimmenmehrheit verfügt.

² Die Finanzaufsicht über die Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz.

³ Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisionsstelle eingerichtet ist. Sie ist bei der Vergabe der Mandate beizuziehen.

⁴ Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit andern Organen, die Prüfungsaufgaben wahrnehmen.

⁵ Die Prüftätigkeit bei Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Subventionsgesetz empfangen, erfolgt in Koordination mit dem für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departement.

§ 3 Abs. 1 legt den Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle fest. Generell wurde mit der Unterteilung des Abs. in lit. a -g der Kontrollbereich expliziter aufgeführt als gemäss geltendem Recht. Zusätzlich wurden auch die selbständig öffentlich-rechtlichen Institutionen sowie Aktiengesellschaften, bei denen der Kanton über die Stimmenmehrheit verfügt, aufgenommen. Abweichende Regelungen gelten zur Zeit für die Finanzaufsicht der Kantonalbank.

Lit. c wurde vom Mustergesetz übernommen und stellt eine Änderung der heutigen Praxis dar. Für das Appellationsgericht wurden intern zwei Revisoren/Revisorinnen sowie eine externe Revisionsstelle bestimmt. Das Appellationsgericht begrüßt die neue Regelung. Es ist aber für die Gerichte von Wichtigkeit, dass die Finanzkontrolle organisatorisch dem Grossen Rat und nicht dem Regierungsrat zugeordnet wird.

Abs. 1 lit. d des Mustergesetzes wurde ergänzt durch partnerschaftliche oder interkantonale Institutionen. Damit sollen die heutigen Schwierigkeiten bei der Zuständigkeitsfrage ausgelagerter Institutionen (z.B. UKBB, Universität etc.) ausgeräumt werden. Die heutige Handhabung ist, mit Ausnahme der

Motorfahrzeugprüfstation sowie der Strafvollzugsanstalt Bostadel, von Fall zu Fall historisch gewachsen. Ansonsten bestimmen die öffentlich-rechtlichen Anstalten die externen Revisionsstellen jeweils selbstständig und ohne Konsultation der Finanzkontrolle. Die heutige Praxis, dass öffentlich-rechtliche Anstalten selber eine externe Revisionsstelle bestimmen, wird in Abs. 3 dahingehend eingeschränkt, dass die Finanzkontrolle bei deren Beauftragung und bei Festlegung der Prüfungskriterien inskünftig beizuziehen ist. Es ist aber nicht die Meinung, dass die Finanzkontrolle die Revisionsstelle einer Institution bestimmt. Damit wird sicher gestellt, dass bei Unstimmigkeiten die Finanzkontrolle ihre Unabhängigkeit gegenüber der beauftragten Firma wahren kann.

Lit. e regelt die Überprüfung aller Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Staat öffentliche Aufgaben überträgt. Diese Formulierung lehnt sich an § 49 Abs. 2 FHG an und garantiert, dass die ganze Bandbreite von Auslagerungen von Leistungen aus der Verwaltung erfasst werden kann.

Lit. g wurde, über die heutige Gesetzgebung und das Mustergesetz hinausgehend, zusätzlich in die Gesetzesvorlage aufgenommen. Der Zusatz wurde vom Eidgenössischen Finanzkontrollgesetz übernommen (Art. 8 Abs.1 litt. e). Das Justizdepartement äusserte Bedenken, ob Abs. 1 lit. g nicht höherrangigem Bundesrecht entgegenstehe. Die Finanzkommission versteht diese Bestimmung als Auftrag an den Kanton Basel-Stadt, sich zukünftig bei jenen Aktiengesellschaften, bei denen er über die Stimmenmehrheit verfügt, dafür einzusetzen, dass die Regelung in lit. g in die Bestimmungen der Aktiengesellschaft aufgenommen wird. Generell muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei diesen Gesellschaften um Betriebe handelt, die einen Service public erbringen und in denen der Kanton mit Steuergeldern noch immer massgebliche Risiken trägt, an denen er auch beteiligt ist. Das Interesse, dieses Aufsichtsrecht wahrzunehmen, liegt vorwiegend beim Grossen Rat - weniger beim Regierungsrat, der über andere Möglichkeiten verfügt, bei diesen Unternehmen einzugreifen: So kann der Regierungsrat mit Stimmenmehrheit eine Sonderprüfung veranlassen; meist ist die Regierung auch mit einem Mitglied (teils sogar als Vorsitzender) im Verwaltungsrat vertreten, beispielsweise bei der Pro Rheno AG.

Es entspricht einem legitimen Interesse des Parlaments, dass bei Sonderereignissen Prüfungen durchgeführt werden. Diese Bestimmung soll nicht dazu führen, dass es zu einer Bevorzugung des Aktionärs Basel-Stadt käme. Es ist deshalb wichtig, dass alle Aktionäre den Bericht der Finanzkontrolle einsehen können, damit nicht eine Aktionärsgruppe einen privilegierten Informationsstand erhält. Der Verwaltungsrat und die zuständige Revisionsstelle sollen deshalb in die Überprüfungen der Finanzkontrolle miteinbezogen werden. Falls das Unternehmen Börsenkotiert ist (zur Zeit in BS nicht der Fall), sollen in den Prospekten Vermerke gemacht werden, dass das kantonale Parlament Überprüfungen

beschliessen kann. Somit besitzen Investoren ein wichtiges Beurteilungsinstrument und können nicht nachträglich damit argumentieren, dass sie unter diesen Bedingungen keine Aktien gekauft hätten.

In Bezug auf die Gemeinden wird die heute geltende Praxis, keine Finanzaufsicht über die Gemeinden auszuüben, beibehalten, wobei auf das Gemeindegesetz aufmerksam gemacht wird.

Abs. 4 und 5, welche die Koordination der Prüfungstätigkeit zwischen Finanzkontrolle und der geprüften Institution beinhalten, werden aus dem Mustergesetz übernommen.

5.4 Leitung

§ 4 Die Finanzkontrolle wird von einer in Finanzaufsichtsfragen ausgewiesenen Fachperson geleitet. Die Besoldung erfolgt analog den Zivilgerichtspräsidentinnen und Zivilgerichtspräsidenten des Kantons Basel-Stadt.

² *Der Grosse Rat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle auf Antrag des Büros des Grossen Rats und nach Anhörung des Regierungsrats auf eine Amts dauer von vier Jahren. Die Wahl erfolgt jeweils in der Mitte der Legislaturperiode des Grossen Rats. Wiederwahl ist möglich.*

³ *Die Leiterin oder der Leiter kann bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung oder bei fachlichem Ungenügen vom Parlament mit Zweidrittelsmehrheit vor Ablauf der Amts dauer abgewählt werden.*

Die fachbezogene Qualifikation der Leitung der Finanzkontrolle wurde auf Anregung des FD als eine „in Finanzaufsichtsfragen ausgewiesene Fachperson“ breiter definiert als die ursprünglich vom Mustergesetz vorgeschlagene Formulierung. Mit der Formulierung soll verhindert werden, dass es bei der Auswahl geeigneter Fachpersonen zu unerwünschten Einschränkungen bei der Auswahl kommt.

Bedeutung und Stellung der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle soll ihren entsprechenden Ausdruck in der Besoldung dieser Person finden. Deshalb wurde das Lohnniveau gesetzlich auf dem Niveau von Zivilgerichtspräsidentinnen und -präsidenten verankert.

Die Wahl des Leiters oder der Leiterin erfolgt durch den Grossen Rat auf Antrag des Büros sowie nach Anhörung des Regierungsrats. Dies entspricht der Logik des Monistischen Systems. Das Büro soll zudem die Möglichkeit haben, einen Wahlausschuss einzusetzen, in dem auch die Finanzkommission vertreten ist. Das vorgeschlagene Wahlverfahren weicht

vom Mustergesetz ab. Das Finanzdepartement ist der Meinung, dass der Gleichwertigkeit der Exekutive zuwenig Rechnung getragen wird, wenn der Regierungsrat zur Wahl nur angehört wird. Aus den Vorschlägen des Mustergesetzes würde das FD die Variante „Wahl durch Regierungsrat mit Genehmigung durch Parlament“ vorziehen. Auch die andere Variante „Wahl durch Parlament auf Antrag der Exekutive“ sei valabel.

Die Amts dauer wird analog der Legislaturperiode des Grossen Rats auf vier Jahre festgesetzt. Der Turnus soll jedoch antizyklisch zu jenem des Grossen Rats verlaufen, d.h. der Leiter oder die Leiterin wird jeweils Mitte Legislatur gewählt. Damit kann die Gefahr des Verlustes von Know-how minimiert werden. Bei einem vorzeitigen Wechsel ist bei der Anstellung der neuen Leiterin, resp. des neuen Leiters, festzusetzen, wann die erste Wiederwahl stattfinden wird.

Bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung oder fachlichem Ungenügen kann auf Antrag der Finanzkommission, des Büros des Grossen Rats oder des Regierungsrats die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle vom Parlament abgewählt werden. Dazu genügt eine Zweidrittelsmehrheit der anwesenden Mitglieder, analog dem Amtsenthebungsverfahren der Richterinnen und Richter gemäss § 81b Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz.

Die Regelung der Pensionskasse wird wie bei Angestellten gehandhabt. Die Leiterin resp. der Leiter unterstehen nicht einer politischen Wahl, sondern sollen fachlich beurteilt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass nur aus fachlichem Ungenügen eine Wiederwahl nicht mehr erfolgt. Aus diesem Grund ist eine finanzielle Absicherung wie bei Zivilrichterinnen und -richtern nicht notwendig.

5.5 Personal

§ 5 Das Personalrecht des Kantons findet auf die Leiterin oder den Leiter sowie das Personal der Finanzkontrolle Anwendung. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes.

² *Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle ist im Rahmen des vom Grossen Rat genehmigten Budgets für alle Personalgeschäfte der Finanzkontrolle zuständig, insbesondere auch für Einstellungen, Beförderungen und Entlassungen.*

Die grössere Unabhängigkeit der Finanzkontrolle soll auch die freie Entscheidungsbefugnis über das Personal umfassen. Nach der heutigen Regelung werden die Stellen der Finanzkontrolle durch den Personaldienst des Finanzdepartements ausgeschrieben (Inserate und / oder Internet). Die Auswahl des Personals ist allerdings bereits heute einzig Angelegenheit des

FIKO-Leiters. Auf die weitergehende Regelung in Abs. 1 Satz 2 Mustergesetz, welche die Schaffung weiterer besonderer Regelungen für das Personal der Finanzkontrolle vorsieht, wird jedoch verzichtet.

5.6 Zusammenarbeit mit Dritten

- § 6 *Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit ihrem ordentlichen Personal nicht gewährleistet werden kann.*
- ² *Die Finanzkontrolle kann zur gemeinsamen Lösung von Aufgaben mit privaten oder öffentlichen Institutionen zusammenarbeiten.*

Das Mustergesetz wird in Abs. 2 nur teilweise übernommen. Die Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen bezieht sich beispielsweise auf eine Zusammenarbeit verschiedener kantonaler Finanzkontrollen, etwa im Bereich gemeinsamer Trägerschaften.

5.7 Haushaltsführung

- § 7 *Für die Haushaltsführung der Finanzkontrolle gilt die Finanzhaushaltsgesetzgebung, soweit dieses Gesetz keine besonderen Vorschriften enthält.*
- ² *Die Finanzkontrolle ist bezüglich der Ausgabenkompetenz einem Departement gleichgestellt. Übersteigen Ausgaben die Zuständigkeit der Finanzkontrolle, sind sie auf Antrag des Büros des Grossen Rats vom Grossen Rat zu bewilligen.*

Um die tatsächliche Unabhängigkeit der Finanzkontrolle zu gewährleisten, muss nach Auffassung der Finanzkommission die Finanzkontrolle sowohl punkto Ausgabenkompetenz als auch bei der Erstellung des Budgets (vgl. dazu auch § 8) einem Departement gleichgestellt werden. Bezogen auf die Ausgabenkompetenz bedeutet dies, dass der Finanzkontrolle im Rahmen der gebundenen Ausgaben dieselben Kompetenzen zukommen wie einem Departement. Das Finanzdepartement hat darauf hingewiesen, dass der Vergleich mit einem Departement verwirrlisch ist, da die Departemente in BS keine Ausgabenkompetenzen haben

Weiter kann sie allfällige Kreditbewilligungen direkt dem Grossen Rat vorlegen. Dringliche Kreditbewilligungen für die Erfüllung zusätzlicher

Aufgaben müssen auf Antrag der Finanzkontrolle von der Finanzkommission bewilligt und dem Grossen Rat und dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht werden.

Die Formulierung des Mustergesetzes wird mit einigen wenigen redaktionellen Änderungen übernommen.

5.8 Budget

§ 8 Die Finanzkontrolle erstellt ihr Budget selbständig. Der Regierungsrat übernimmt es unverändert ins Staatsbudget.

Das Mustergesetz wird inhaltlich übernommen. Es bleibt in der Kompetenz des Grossen Rats, im Rahmen der Budgethoheit eine Erhöhung oder eine Kürzung vorzunehmen. Die Finanzkommission ist aber der Meinung, dass die Finanzkontrolle eine Erhöhung des Budgets mit der Finanzkommission und letztlich mit dem Büro des Grossen Rats vorgängig absprechen soll, damit möglichst verhindert werden kann, dass es in der Budgetsitzung zu unkontrollierten Streichungsanträgen kommt. Die weitgehende Kompetenz bei der Erstellung des Budgets erachtet die Finanzkommission als zentral für die unabhängige Prüftätigkeit der Finanzkontrolle.

Die Finanzkommission erachtet den Vorschlag des Finanzdepartements, der Grosser Rat könne jederzeit die von der Regierung vorgenommen Änderungen am Budget der Finanzkontrolle wieder rückgängig machen, als nicht sinnvoll, da diese Regelung mit der neuen Stellung der Finanzkontrolle auch nicht kompatibel erscheint.

5.9 Verrechnung der Leistungen

§ 9 Die Finanzkontrolle stellt ihre Dienstleistungen in der Regel nur den Organisationseinheiten im Sinne von § 14 Abs. 1 lit. d) und e) in Rechnung.

Mit der gewählten Formulierung soll vor allem sichergestellt werden, dass die im Rahmen von Bundessubventionen geforderten Revisionen verrechnet werden können (z.B. Nationalstrassenbau). Des Weiteren sollen Leistungen verrechnet werden, wenn die Finanzkontrolle tatsächlich die Rolle der Revisionsstelle wahrnimmt.

Die Formulierung soll aber einer möglichen internen Verrechnung der Leistungen zur Abbildung der Vollkosten nicht im Weg stehen.

5.10 Revisionsstelle

§ 10 Das Büro des Grossen Rats beauftragt eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung der Rechnung sowie der periodischen Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle.

Mit einigen Anpassungen wird die Formulierung des Mustergesetzes übernommen. Die Finanzkontrolle soll, wie es heute bereits Usus ist, von anderen kantonalen Finanzkontrollen überprüft werden. Seit einiger Zeit besteht ein Abkommen zwischen den Kantonen St. Gallen, Graubünden und Basel-Stadt. Diese eingespielte Zusammenarbeit soll auch inskünftig fortgesetzt werden.

Im Rahmen von NPM erarbeitet das Büro des Grossen Rats unter Mitwirkung der Finanzkommission eine Leistungsvereinbarung für die Finanzkontrolle. Die Erbringung dieser Leistungen soll unter anderem auch von der externen Revisionsstelle überprüft werden.

Das Finanzdepartement weist darauf hin, dass beim monistischen System für die Leistungsvereinbarung der Einbezug des Regierungsrats (z.B. vertreten durch das FD) zwingend ist. Das gleiche gelte auch bei der Beurteilung der Leistungen.

5.11 Geschäftsverkehr

§ 11 Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen.

² *Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit der Finanzkommission des Grossen Rats. Die Finanzkommission des Grossen Rats lädt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle periodisch zu Gesprächen ein.*

³ *Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit dem Regierungsrat. Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle lädt die Mitglieder des Regierungsrats periodisch zu Gesprächen ein.*

Das Mustergesetz wird mit kleinen Anpassungen übernommen. Aus Gründen der Praktikabilität sollen die Sachkommissionen auch inskünftig nur über die Finanzkommission mit der Finanzkontrolle verkehren.

In Abs. 3 erfolgt im Gegensatz zum Mustergesetz auf Wunsch des Justizdepartements die Einladung an den Regierungsrat von der Finanzkontrolle. Obwohl dem Finanzdepartement regelmässige Gespräche als selbstverständlich erscheinen und deshalb nicht explizit im Gesetz aufgeführt werden sollten, ist die Finanzkommission der Meinung, dass mit

einer gesetzlichen Verankerung diesen Gesprächen die notwendige Wichtigkeit beigemessen wird.

5.12 Inhalt der Finanzaufsicht

§ 12 Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung.

Die Finanzkommission versteht unter Prüfung der Wirksamkeit die Erstellung einer Kosten-Nutzen-Rechnung, die auch die Überprüfung der Leistungen umfasst.

Der Vorschlag des Mustergesetzes wird übernommen, da er alle massgeblichen Prüfungskriterien beinhaltet.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen zählen schon nach bisherigem Recht zu den Aufgaben der FIKO, doch nimmt die Bedeutung durch NPM zu .

5.13 Prüfungsgrundsätze

§ 13 Die Finanzkontrolle führt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen durch.

² *Die Finanzkontrolle darf nicht mit Vollzugsaufgaben betraut werden.*

Das Mustergesetz wird mit anerkannten "Prüfungsgrundsätzen" anstelle von anerkannten "Grundsätzen" ergänzt.

5.14 Allgemeine Aufgaben

§ 14 Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere für

- a) *die Prüfung der Staatsrechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons,*
- b) *die Prüfung der internen Kontrollsysteme,*
- c) *die Vornahme von Systemprüfungen, Projektprüfungen und Prüfungen der Leistungen und der Wirksamkeit,*
- d) *Prüfungen im Auftrag des Bundes,*

e) Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein öffentliches Interesse besteht.

² Die Finanzkontrolle wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushaltungsführung und bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.

³ Bei der Bestimmung externer Revisionsstellen, bei der Vorlage ihrer Prüfungsprogramme sowie bei der Schlussbesprechung ist die Finanzkontrolle beizuziehen.

Die Allgemeinen Aufgaben der Finanzkontrolle wurden kongruent mit den Aufsichtsbereichen von § 3 formuliert. Lit. e deckt dank der offenen Formulierung, die vom Justizdepartement moniert wurde, mehrere Bereiche (vgl. § 3 Abs. 1 lit. e und f ab. So fallen alle subventionierten Bereiche wie etwa Theater oder Basler Freizeitaktion darunter, aber auch Betriebe mit anderen Organisationsformen, etwa Aktiengesellschaften oder selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten, denen kantonale Aufgaben übertragen wurden.

Wirkungsprüfungen werden heutzutage von der Finanzkontrolle erst rudimentär durchgeführt. Wirkungsprüfungen und Prüfungen von Leistungen sind für das Parlament wichtige Instrumente für die Wahrnehmung der Oberaufsicht darstellen. Reine Finanzaudits, wie sie in der Vergangenheit üblich waren, werden durch neue integrale Betrachtungsweisen gemäss lit. c) abgelöst. Die Überprüfung von Leistungen und deren Kosten entsprechen den Vorstellungen von NPM und von zeitgemässen Revisionen.

Bauabrechnungen oder -revisionen sowie Informatikrevisionen, wie sie neuerdings von der Finanzkontrolle durchgeführt werden, fallen unter lit. c). Eine explizite Aufnahme wurde nach längerer Diskussion verworfen, da sonst in Zukunft zusätzliche heute noch unbekannte Aufgaben später analog aufgenommen werden müssten.

Abs. 1 und 2 entsprechen dem Mustergesetz. Zusätzlich wurde Abs. 3 aufgenommen. Der neue Abschnitt hält fest, wie die Finanzkontrolle von öffentlich-rechtlichen Anstalten oder Organisationen, die Staatsaufgaben erfüllen, bei der Bestimmung von externen Revisionsstellen beizuziehen ist. So wird erwartet, dass bei der Festlegung des Prüfungsprogrammes sowie bei der Schlussbesprechung die Finanzkontrolle kontaktiert wird. Damit soll gewährt bleiben, dass die externe Revisionsfirma neben den üblichen Rechnungsprüfungen auch staats- und verwaltungsspezifische Aspekte berücksichtigt. Abs. 3 ergänzt die Ausführungen von § 3 Abs. 3. Des Weiteren sind die Berichte der externen Revisionsstellen der Finanzkontrolle unaufgefordert zuzustellen.

5.15 Besondere Aufträge und Beratung

§ 15 Parlamentarische Untersuchungskommissionen und die Finanzkommission des Grossen Rats können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.

² Der Regierungsrat, die Departemente, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.

³ Die Finanzkontrolle kann Aufträge ablehnen, wenn die Abwicklung des ordentlichen Prüfungsprogramms gefährdet wird. Aufträge der Finanzkommission des Grossen Rats und von parlamentarischen Untersuchungskommissionen können nicht abgelehnt werden.

Die Finanzkommission weicht vom Mustergesetz ab, indem sie in ihrem Gesetzesentwurf die Organe, die der Finanzkontrolle Aufträge erteilen können, analog § 2 in zwei Absätzen aufführt. Damit soll noch einmal zum Ausdruck gebracht werden, dass dieses Gesetz auf dem Monistischen Finanzaufsichtsmodell basiert.

Laut Angaben der Finanzkontrolle konnten vor der Aufstockung des Personals 2002/03 rund 30% ihres Zeitvolumens und heute entsprechend mehr für die freie Revisionsplanung nach Risikobeurteilung und für besondere Aufträge und Beratungen verwendet werden. Die restliche Zeit wird für die ordentlichen und alljährlich durchzuführenden Revisionen beansprucht. Abs. 3 soll verhindern, dass die Finanzkontrolle in ihrer ordentlichen Arbeit durch Aufträge und Untersuchungen beeinträchtigt oder vollständig absorbiert wird. Anders als im Mustergesetz wurde im vorliegenden Gesetzesentwurf in Abs. 3 nicht nur die parlamentarische PUK als Ausnahme aufgeführt, sondern auch die Finanzkommission. Damit wird sichergestellt, dass das Parlament auch ohne Bildung einer PUK in ausserordentlichen Fällen Zugriff auf die Leistungen der Finanzkontrolle hat, ohne dass dadurch deren Unabhängigkeit vom Parlament angetastet würde. Generell werden Aufträge nach Abs. 3 als "Ausnahmezustand" betrachtet. Dass das Parlament gegenüber der Exekutive in diesem Punkt bevorzugt werden soll, liegt daran, dass eher Verwaltung und Regierung an einer Überlastung und Ablenkung der Finanzkontrolle interessiert sind als das nicht operative Parlament. Aus diesem Grunde scheint der Finanzkommission die Abweichung vom Mustergesetz in diesem Punkt sinnvoll.

Nach Meinung des Finanzdepartements widerspricht jedoch dieses ultimative Auftragsrecht, das hier der Finanzkommission entgegen dem Mustergesetz zugestanden werden soll, der Unabhängigkeit der FIKO, die auch gegenüber dem Parlament gewährleistet sein muss (vgl. Kommentar zum Mustergesetz S. 1, Ziff. 2). Auch eine parlamentarische

Finanzkommission darf keinesfalls die FIKO in ihrer Prioritätensetzung durch Einzelaufträge behindern können.

Die Prüfungsbefugnisse bei den Gerichten beschränken sich auf den Verwaltungsbereich. Überprüfungen bei Gerichtsfällen sind ausgeschlossen falls es sich nicht um Aufsichtsbereiche handelt, die explizit in § 3 aufgeführt sind.

5.16 Berichterstattung

§ 16 Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Stelle die Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit; zusätzlich findet eine Schlussbesprechung statt. Bei Feststellung wesentlicher Mängel werden auch das betroffene Departement, das Finanzdepartement, das Appellationsgericht (soweit die Gerichte betroffen sind) oder die operative Gesamtleitung der betroffenen selbständigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Anstalt in gleicher Weise orientiert. Die Finanzkommission des Grossen Rats kann mit Ausnahme der in § 15 Absatz 2 erwähnten Prüfungen Einsicht in alle Revisionsberichte der Finanzkontrolle sowie in die von externen Revisionsstellen verfassten Berichte nehmen.

² Die Ergebnisse der Prüfung der Staatsrechnung werden der Finanzkommission des Grossen Rats und der Regierung mitgeteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten werden auch der geprüften Anstalt, dem Finanzdepartement sowie dem zuständigen Departement zur Kenntnis gebracht.

³ Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich die vorgesetzte Instanz der geprüften Stelle, das Finanzdepartement sowie die Finanzkommission des Grossen Rats.

⁴ Bei der Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung werden die Ergebnisse der Prüfung sowohl diesen als auch den für den Verkehr mit den geprüften Organisationen und Personen zuständigen Stellen der kantonalen Verwaltung und der Finanzkommission des Grossen Rats mitgeteilt.

Die Finanzkommission wird heute über alle durchgeführten Revisionen mit Berichten in Kenntnis gesetzt. Mit der gesetzlichen Verankerung des Einsichtsrechts kann diese Usanz im ordentlichen Recht festgeschrieben werden. Ausnahme bilden die Prüfungsaufträge, die durch den

Regierungsrat, das Appellationsgericht sowie durch öffentlich-rechtliche Anstalten gemäss § 15 Abs. 2 erteilt werden.

Die Frage der Einsichtnahme der Finanzkommission bei wesentlichen Mängeln gemäss Abs. 1 wurde in der Kommission kontrovers diskutiert. Unbestritten ist, dass die Finanzkommission Einsichtnahme verlangen kann. Die Frage bleibt aber offen, ob die Finanzkommission überhaupt von entsprechenden Mängeln in Kenntnis gesetzt wird oder nicht. Von einer automatischen Kenntnisnahme wird aber abgesehen, um der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher die Möglichkeit zu geben, bei Verdacht Prüfungen zu veranlassen und anschliessend Mängel selbstständig zu korrigieren.

Neben der expliziten Erwähnung der Finanzkommission als Adressatin von Revisionsberichten wird entgegen dem Mustergesetz in Abs. 3 auch das Finanzdepartement aufgeführt. Dies entspricht einerseits heutigem Usus und stellt andererseits sicher, dass das Finanzdepartement über finanzrelevante Befunde informiert ist. Diese Regelung erscheint besonders bei Mängeln mit erhöhtem Handlungsbedarf wichtig.

Das Finanzdepartement vertrat die Ansicht, dass die Finanzkommission über Mängel informiert sein muss, die für die Aufgaben des Grossen Rats wesentlich sind, sowie über Mängel, bei denen der Regierungsrat nicht die nötigen Massnahmen trifft, jedoch nicht bei Fragen der Dienstaufsicht. Es plädierte deshalb für eine Streichung der Finanzkommission als Adressatin in Abs. 3 und 4. Der Finanzkommission erscheint es hingegen wichtig, dass sie auch bei Fragen der Dienstaufsicht informiert ist. Solche Informationen können für die Oberaufsicht von grosser Bedeutung sein, da die Finanzkommission durch solche Berichte generell auf Schwachstellen in der Verwaltung aufmerksam gemacht und sensibilisiert wird.

Das Finanzdepartement hält daran fest, dass im § 16 Abs. 3, also in Fällen, wo sofortiges Handeln als geboten erscheint - wie im Mustergesetz vorgesehen – noch *keine* Meldung an die Finanzkommission erfolgen soll. In diesem Stadium geht es erst um die Mitteilung, die das Handeln auslösen soll (z.B. sofort weitere Untersuchungen einzuleiten...). Treten aber tatsächlich wesentliche Mängel zu Tage oder gar strafbare Handlungen, so ist dann, aber erst dann selbstverständlich der Finanzkommission Kenntnis zu geben (vgl. § 16 Abs. 1 und § 20). Dieses Vorgehen dient der möglichst unbelasteten und sorgfältigen Sachverhaltsabklärung und dem Schutze der Mitarbeitenden. Es ist nur zu bekannt, dass schon die blosse Möglichkeit von Unregelmässigkeiten grossen Ruf-Schaden verursachen kann, auch wenn sich nach genaueren Untersuchungen die Mutmassungen nicht erhärten.

Abs. 5 des Mustergesetzes (vgl. Prüfungen gemäss § 15 Abs. 2) wurde im Gesetzesentwurf vereinfachend in Abs. 1 integriert. Materiell bedeutet dies aber keine Änderung.

5.17 Beanstandungen

§ 17 Werden wesentliche Mängel festgestellt, setzt die Finanzkontrolle der geprüften Stelle eine Frist von 30 Tagen, damit diese auf dem Dienstweg schriftlich dazu Stellung nehmen und Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen erteilen kann. In begründeten Fällen kann die Finanzkontrolle die Frist verlängern.

Die im Mustergesetz vorgeschlagene Frist von drei Monaten erscheint der Finanzkommission bei wesentlichen Mängeln als zu lang. Sie wurde im Gesetzesentwurf deshalb auf einen Monat reduziert und gleichzeitig wurde die Möglichkeit einer Fristerstreckung in begründeten Fällen eingeräumt. Die beiden befragten Departemente sprechen sich hingegen für eine dreimonatige Frist aus, da sie einerseits für einen qualifizierten Bericht samt Massnahmen dreissig Tage als nicht ausreichend erachten und andererseits meinen, dass bei dringenden Fällen schneller gehandelt werden müsse als innerhalb eines Monats.

Die Finanzkommission ist der Meinung, dass mit der eingeführten Fristverlängerung in begründeten Fällen den Bedürfnissen der beiden Departemente genügend Rechnung getragen wurde.

Abs. 1 des Mustergesetzes, welcher das Vorgehen bei unwesentlichen Mängeln und Fehlern regelt, wurde weggelassen, da die Mängel in der Praxis oft ad hoc mit den Betroffenen behoben werden können und deshalb auch nicht in die Berichte aufgenommen werden.

5.18 Unerledigte Beanstandungen

§ 18 Wird der festgestellte wesentliche Mangel durch die geprüfte Stelle nicht behoben, werden keine Massnahmen zu seiner Behebung eingeleitet oder erstattet sie bei wesentlichen Mängeln innert der dreißigtägigen Frist keinen Bericht, entscheidet der Regierungsrat oder (soweit die Gerichte betroffen sind) das Appellationsgericht auf Antrag der Finanzkontrolle über die notwendigen Massnahmen. Der Entscheid des Regierungsrats oder des Appellationsgerichts ist der Finanzkommission des Grossen Rats mitzuteilen.

Entgegen dem Mustergesetz wurde in der vorliegenden Gesetzesfassung auf eine Weisungsbefugnis der Finanzkontrolle verzichtet. Der Finanzkommission scheint es nicht opportun, dass die Finanzkontrolle operativ tätig wird. Die Finanzkontrolle sollte im Sinne von Empfehlungen Anträge stellen. Die Einleitung von Massnahmen bleibt damit weiterhin Sache des Regierungsrats sowie des Appellationsgerichts. Über unerledigte Beanstandungen ist die Oberaufsichtskommission des Grossen Rats in Kenntnis zu setzen.

§ 19 des Mustergesetzes über Anfechtung der Weisung entfällt, da der Finanzkontrolle kein Weisungsrecht zugebilligt wurde.

5.19 Tätigkeitsbericht

§ 19 Die Finanzkontrolle erstattet der Finanzkommission zuhanden des Grossen Rats, dem Regierungsrat sowie dem Appellationsgericht jährlich einen Tätigkeitsbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert.

Das Mustergesetz (vgl. § 20) wird ohne den letzten Satz betreffend eine Veröffentlichung übernommen. Die Finanzkommission und das Büro des Grossen Rats sollen an Stelle des Grossen Rats Adressatin des Tätigkeitsberichts sein. Damit vertritt die Finanzkommission die Meinung, dass eine Berichterstattung an sie ausreichend ist.

Um den administrativen Aufwand zu minimieren, wird auf die Quartals- und Semesterberichte, wie sie im Mustergesetz in § 16 vorgeschlagen sind, verzichtet.

5.20 Strafbare Handlungen

§ 20 Ergeben sich Hinweise auf strafbare Handlungen, meldet die Finanzkontrolle dies dem zuständigen Departement, dem Appellationsgericht (soweit die Gerichte betroffen sind) oder der operativen Gesamtleitung der betroffenen selbständigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Anstalt.

²*Werden keine ausreichenden Massnahmen ergriffen, informiert die Finanzkontrolle den Regierungsrat sowie die Finanzkommission des Grossen Rats über die von ihr entdeckten strafbaren Handlungen.*

Das Mustergesetz wird mit einigen redaktionellen Änderungen übernommen. Der zweite Satz in Abs. 1 wird gestrichen. In Abs. 2 wird zusätzlich die Finanzkommission als Adressatin aufgenommen. Im Kommentar zum Mustergesetz wird darauf verwiesen, dass es sinnvoll ist, wenn die betroffene Departementsleitung, bez. das Appellationsgericht oder die operative Gesamtleitung selbständiger öffentlich-rechtlicher oder privater Anstalten Anzeige erstatten und nicht die Finanzkontrolle, das diese auch in der Lage sind, weitere Massnahmen zu ergreifen. Die Finanzkommission schliesst sich dieser Einschätzung an.

5.21 Laufende Verfahren

§ 21 Bis zur endgültigen Erledigung ihrer Beanstandung und solange eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, dürfen ohne Zustimmung der Finanzkontrolle weder neue Verpflichtungen eingegangen, noch Zahlungen geleistet werden, die Gegenstand des Verfahrens bilden.

Der Text wird unverändert vom Mustergesetz übernommen.

5.22 Dokumentation und Datenzugriff

§ 22 Beschlüsse und Verfügungen des Grossen Rats, der Regierung, der Gerichte, der Departemente und der Dienststellen sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten, die den Finanzhaushalt des Kantons betreffen, sind der Finanzkontrolle zugänglich zu machen.

² Die Finanzkontrolle hat das Recht, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlichen Personendaten aus den Datensammlungen der Departemente und Dienststellen, der Gerichte sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten abzurufen. Soweit die Daten für die Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sind, erstreckt sich das Zugriffsrecht auch auf besonders schützenswerte Personendaten. Die Finanzkontrolle unterliegt dabei der gleichen Geheimhaltungspflicht wie die geprüfte Stelle. Die Finanzkontrolle darf die ihr derart zur Kenntnis gebrachten Personendaten nur bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens aufbewahren oder speichern. Die Zugriffe auf die verschiedenen Datensammlungen und die damit verfolgten Zwecke müssen dokumentiert sein.

In Abs. 1 wird "unaufgefordert zuzuschicken" durch "zugänglich zu machen" ersetzt. Diese Änderung gegenüber dem Mustergesetz wurde aus Gründen

der Praktikabilität vorgenommen. Die elektronische Verfügbarkeit dürfte sich in Basel in den nächsten Jahren noch verbessern, was den Zugang zu Grossratsbeschlüssen und Verfügungen für die Finanzkontrolle massgeblich vereinfachen wird.

Abs. 2 wurde mit einigen redaktionellen Änderungen des Mustergesetzes übernommen.

5.23 Mitwirkungspflicht

§ 23 Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben, legt insbesondere auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor und erteilt die erforderlichen Auskünfte.

Der Text wird unverändert vom Mustertext übernommen.

5.24 Anzeigepflicht

§ 24 Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung sind auf dem Dienstweg unverzüglich der Finanzkontrolle zu melden.

Der Text wird unverändert vom Mustergesetz übernommen. § 24 ist eine wesentliche Verbesserung gegenüber der heute geltenden Gesetzeslage. Dadurch soll gesetzlich sichergestellt werden, dass Mängel in allen Bereichen des Aufsichtsbereichs (vgl. § 3) der Finanzkontrolle gemeldet und von ihr formell behandelt werden können.

5.25 Änderung bisherigen Rechts

§ 25 Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997¹ wird wie folgt geändert:

- §§ 47 bis 52 werden gestrichen.

Die bisherigen Gesetzesbestimmungen betreffend die Finanzkontrolle im Finanzhaushaltsgesetz können ersatzlos gestrichen werden. Entsprechend werden auch die Regelungen in der Finanzhaushaltsverordnung hinfällig (§ 24f).

5.26 Inkrafttreten

§ 26 Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird mit Eintritt der Rechtskraft wirksam.

IV Anzüge Mundwiler und Wunderlin

1 Anzug Mundwiler und Konsorten

Der Anzug Edwin Mundwiler und Konsorten wurde am 20.1.1999 vom Grossen Rat dem Regierungsrat zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen:

„Anzug betreffend Vereinfachung der Finanzaufsicht“

Im Zusammenhang mit der Debatte zu den Jahresrechnungen 1996/97 der OeKK kam die Frage auf, wie die Oberaufsicht in Finanzfragen geregelt ist.

Weil die Rolle in der finanziellen Oberaufsicht sehr komplex ist, haben wir den Eindruck, dass das Parlament nicht genau weiss, welches seine Rechte und Pflichten und diejenigen anderer Beteiligten, wie der Regierung, der Finanzkommission, der Finanzkontrolle, der externen Revisionsstelle und der Gesellschaftsorgane (z.B. Verwaltungsrat, Generalversammlung etc.) sind.

Bei dieser Frage der Oberaufsicht sind alle

- Körperschaften öffentlichen Rechts und gemischtwirtschaftliche Unternehmungen (z.B. OeKK, IWB, BVB, Gebäudeversicherung, Kantonalbank, Flughafen, Messe Basel etc.)
- privaten Einrichtungen mit Kantonsbeteiligungen (z.B. Kraftwerk Birsfelden AG, Kraftwerk Oberhasli AG, Grande Dixence SA, etc.)

betroffen.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. Wie ist der Status quo bezüglich der Finanzaufsicht der genannten Institutionen?
2. In welchen Fällen nimmt der Grosse Rat eine Jahresrechnung zur Kenntnis und wann genehmigt er sie? Worin liegt der Unterschied?
3. Kann man das Verfahren in Zukunft vereinheitlichen?
4. Welche Rolle übernehmen der jeweilige Verwaltungsrat, der Regierungsrat und der Grosse Rat in Bezug auf die Abnahme des Jahresberichtes, der Jahresrechnung und des Revisionsberichtes?
5. Wie ist die Haftung aller Beteiligten?
6. Was spricht dagegen, das privatrechtliche Aktienrecht analog zur Anwendung zu bringen?

7. Wäre es nicht besser, wenn das Ganze vereinfacht wird, z.B. durch die Ueberführung in privatrechtliche Aktiengesellschaften mit dem Nebeneffekt, dass man klare Regelungen hat?
8. Ist die Organisation der Staatlichen Finanzaufsicht wie sie beim Bund (Beilage) diskutiert wird, nicht ein Modell, wie es auch von unserem Kanton übernommen werden könnte?“

Der Regierungsrat hat mit dem Schreiben Nr. 0696 vom 6. Februar 2001 wie folgt dazu Stellung genommen:

"1. Ausgangslage

In der Tat ist die juristische Regelung der finanziellen Kompetenzen, Verantwortung und Oberaufsicht sehr komplex und je nach der betreffenden Institution recht unterschiedlich geregelt. Gleich vorab muss festgestellt werden, dass es nicht möglich sein wird, alle Körperschaften und Gesellschaften etc. unter die gleichen, vereinheitlichten Regeln zu stellen. Zu verschieden sind die Konstruktionen und Beteiligungsverhältnisse, als dass eine Lösung auf alle Fälle passen könnte. Diese Unterschiede sind nicht einfach nur historisch bedingt, sondern regelmässig das Resultat massgeschneideter Lösungen. So haben z.B. folgende Aspekte einen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung einer Körperschaft und der Beziehungen des Kantons zu ihr:

- Handelt es sich um Finanz- oder Verwaltungsvermögen? Werden gebundene oder neue Aufgaben erledigt?
- Wie flexibel und schnell soll eine Körperschaft handeln und reagieren können? Welcher Handlungsspielraum ist erwünscht?
- Welche Kapitalausstattung ist nötig; will man auch Gelder von Anlegern gewinnen?
- Welche Formen sind für Spender/Gönner/Sponsoren attraktiv?
- Welche Nähe, resp. Distanz zur öffentlichen Hand ist gewünscht?
- Welches Recht soll (z.B. auf Arbeitsverhältnisse) anwendbar sein? Welche Steuerfolgen hat die Konstruktion?
- Wieviele und welche Partner sind an der Körperschaft beteiligt? (Private und öffentliche ...)?
- Wie leicht / schwierig soll der Ein-/ resp. Ausstieg eines Partners sein? (engere oder lockere Bindung?).
- Sind interkantonale oder gar internationale (z.B. Flughafen) Verbindungen vorhanden?

2. Zu den Fragen im Einzelnen

Zu den Fragen 1, 2, 4 und 5 (Finanzaufsicht, Jahresrechnung, Rollenverteilung (Zuständigkeiten und Haftung) haben wir die wichtigsten Fakten für die im Anzug genannten Institutionen auf der beiliegenden Liste zusammengestellt.

Zum vertieften Verständnis kann folgendes ergänzt werden:

Zu Frage 1: Wie ist der Status quo bezüglich der Finanzaufsicht der genannten Institutionen?

Vorab ist wichtig, dass die Aufgaben einer klassischen Revisionsstelle (auch als Kontrollstelle bezeichnet), wie sie z.B. das Aktienrecht vorschreibt und in ähnlicher Form in Stiftungen und Vereinen agiert, klar von der Aufgabe der staatlichen Finanzkontrolle unterschieden werden. Recht verbreitet ist die irrite Meinung, dass die Finanzkontrolle obsolet ist, wenn durch eine externe Kontrollstelle (z.B. einer Treuhandfirma) ein "Revisionsbericht" abgegeben wird. Dem ist nicht so: Während die klassische Revisionsstelle v.a. Vorschriften der Buchführung kontrolliert (Bilanzwahrheit und -klarheit, Vollständigkeit, spezifische Aktienrechtliche Vorschriften etc.), gehen die Ansprüche an die Finanzkontrolle wesentlich weiter: Sie kann und soll sich auch vergewissern, dass z.B. die Verpflichtungen aus einem Subventionsvertrag und aus allfälligen Gesetzen eingehalten werden; dass wirtschaftlich und sorgfältig mit den staatlichen Geldern umgegangen wird etc.. Diese Aufgaben der Finanzkontrolle sind ausdrücklich im Finanzaushaltsgesetz festgehalten (§ 47 ff und zugehörige Vo) und werden auch durch das Subventionsgesetz (§ 8) und die jeweiligen Subventionsverträge unterstrichen. Weiche Rechtsform ein Betrieb hat, bei dem der Finanzkontrolle eine Kontrollfunktion zugewiesen wird, spielt in diesem Zusammenhang grundsätzlich keine Rolle.

Zu Frage 2: In welchen Fällen nimmt der Grossen Rat eine Jahresrechnung zur Kenntnis und wann genehmigt er sie? Worin liegt der Unterschied?

Grundsätzlich werden jene Rechnungen dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt, die für unselbständige öffentlich-rechtliche Körperschaften abgelegt werden; selbstverständlich auch für alle Verwaltungseinheiten, die Abteilungen der Verwaltungen sind. Diese Genehmigung umfasst wie bei der Staatsrechnung die formelle Abnahme der Tätigkeit des vergangenen Jahres und damit die entsprechende Entlastung. Der Grossen Rat fungiert hier als oberstes Organ über diese Verwaltungseinheiten.

Manche Körperschaften öffentlichen Rechts sind selbständiger Natur, d.h. sie haben eine eigene Rechtspersönlichkeit und entsprechend eigene Organe, die die primäre Verantwortlichkeit und Haftung tragen und auch eigene Budgets und Rechnungen (Gebäudeversicherung, Kantonalbank, ÖKK ...). Eigenständige juristische Persönlichkeit haben natürlich auch privatrechtliche Aktiengesellschaften (z.B. heute die Messe Basel) oder Stiftungen (z.B. Stiftung für Erwachsenenbildung). Hier kann also der Grosse Rat nicht oberstes Organ sein. In verschiedenen Fällen sind ihm aber Jahresberichte zwingend zur Kenntnis zu bringen (z.B. BKB, ÖKK). Die Vorlage erfolgt hier rein informativ und zur höheren Transparenz der Tätigkeit dieser Institutionen und dient nicht juristisch, sondern politisch einer gewissen Kontrolle. Der Grosse Rat kann bei künftigen Entscheiden aus den Unterlagen Konsequenzen ziehen (z.B. bei künftigen Vorlagen im Zusammenhang mit der betreffenden Institution etc.), dem Regierungsrat Fragen stellen etc.

IWB und BVB sind keine Körperschaften, sondern Verwaltungseinheiten, die nicht aus dem Staatsbetrieb ausgegliedert sind, d.h. keine eigene Rechtspersönlichkeit haben. Nicht zuletzt wegen ihrer Grösse und der Eigenständigkeit des Betriebs führen sie auf Grund einer speziellen gesetzlichen Grundlage ein eigenes Budget und erstellen einen eigenen Jahresbericht, die aber mit den Eckwerten in die staatliche Rechnungsführung (Budget und Rechnung) integriert werden ("Konsolidierung", vgl. dazu § 20 Abs. 4 Finanzhaushaltsgesetz und § 6 der zugehörigen Vo). Entsprechend unterliegen diese Budgets und Jahresrechnungen der Genehmigung durch den Grossen Rat und werden ihm nicht nur zu Kenntnis gegeben. Eine ähnliche Situation liegt bei anderen Verwaltungszweigen vor, deren Budget und Rechnung nur mit einem oder mehreren Gesamt- oder Globalbeträgen in das Staatsbudget, resp. in die Staatsrechnung einfließen.

Zu Frage 3: Kann man das Verfahren in Zukunft vereinheitlichen?

Schon die oben unter Ziffer 1. aufgeführte, nicht abschliessende Aufzählung von Kriterien für die Ausgestaltung von Körperschaften zeigt, dass die konkreten Bedürfnisse nach verschiedenen Regelungen rufen. Man wird aber auch in Zukunft mit Vorteil darauf achten, nicht ohne ausreichende Begründung Sonderregelungen zu schaffen, sondern sich wenn irgend möglich eng an die bekannten und bewährten Regelungen zu halten.

Zu Frage 5: Wie ist die Haftung aller Beteiligten?

Die Frage nach der Haftung, resp. nach der Verantwortlichkeit der verschiedenen Beteiligten ist ausserordentlich komplex und kann nicht umfassend und einfach verständlich in Tabellenform dargestellt werden:

- Es bestehen verschiedene, z.T. sehr unterschiedliche Rechtsgrundlagen: Das Bundeszivilrecht kennt verschiedene Regeln, und in Basel-Stadt haben wir das kantonale öffentliche Recht mit dem neuen Haftpflichtgesetz von 1999 (161.100)

einerseits und diversen Haftungsnormen in Spezialgesetzen andererseits, namentlich in Gesetzen, die öffentliche Körperschaften begründen und regeln. Es gibt Körperschaften, bei denen sind je nach Konstellation des Haftungsfalles Zivilrecht oder aber öffentliches Recht anwendbar.

- Es ist bei jeder Haftungsfrage sehr sorgfältig zu analysieren, wer, in welcher Funktion gegenüber wem aus welcher Handlung oder Unterlassung zur Verantwortung gezogen werden soll. Je nach dem, wie diese Fragen beantwortet werden, bestimmt sich das anwendbare Recht.

Zu Frage 6 und 7: Was spricht dagegen, das privatrechtliche Aktienrecht analog zur Anwendung zu bringen? Wäre es nicht besser, wenn das Ganze vereinfacht wird, z.B. durch die Überführung in privatrechtliche Aktiengesellschaften mit dem Nebeneffekt, dass man klare Regelungen hat?

Für Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Kanton eine Beteiligung hält, gelten umfassend die privatrechtlichen Regeln, namentlich jene über das Aktienrecht (samt Einsichtsrecht, Abnahme der Rechnung durch die GV, Verantwortlichkeit der Organe ...). Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob es sich um eine Beteiligungen im Finanzvermögen oder im Verwaltungsvermögen handelt. Der Einfluss des Grossen Rats ist hier definitionsgemäss marginal. Auch die Finanzkontrolle hat allenfalls beschränkt und nur in besonderen Konstellationen Einsichts- und Kontrollrechte (namentlich via Subventionsrecht, also wenn die Unternehmung staatliche Leistungen erhält).

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, sind Kontrolle und Aufsicht, resp. Verantwortung und Haftung zwar wichtige, aber bei weitem nicht die einzigen Kriterien, die zur Wahl einer Rechtsform und den entsprechenden Konsequenzen führen. In diesem Sinne wäre der Sache wenig gedient, wenn einfach alle Körperschaften in Aktiengesellschaften umgewandelt würden, denn damit wären ganz andere, viel weitreichendere Konsequenzen, nicht zuletzt auch eine Minderung des parlamentarischen Einflusses verbunden.

Auch der Komplexität der Haftungsfragen kann nicht einfach dadurch entgangen werden, dass alle Institutionen privatrechtlich organisiert werden. Denn sobald sie aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Auftrags eine Staatsaufgabe wahrnehmen, kommen entsprechend öffentlich-rechtliche Haftungsnormen zur Anwendung.

Zu Frage 8: Ist die Organisation der Staatlichen Finanzaufsicht wie sie beim Bund (Beilage) diskutiert wird, nicht ein Modell, wie es auch von unserem Kanton übernommen werden könnte?

Auch die Liste des Bundes, die dem Anzug angehängt ist und nur einige wenige Bundesbetriebe darstellt, zeigt recht unterschiedliche Lösungen. Auch der Bund

kam nicht darum herum, die Regelungen den individuellen Bedürfnissen der Institutionen anzupassen.

Die Aufsichtstätigkeit der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) ist unserer kantonalen Regelung in vieler Hinsicht sehr ähnlich. Sie deckt grundsätzlich die gesamte zentrale und dezentrale Verwaltung des Bundes ab. Verschiedene Institutionen sind allerdings ausdrücklich ausgenommen, so die SUVA, die Nationalbank, Radio und Fernsehanstalten. Ebenso werden Subventionsnehmer auf die Wirkung einer Subvention hin geprüft. Auch die rechtliche Verselbständigung von Bundesämtern (z.B. Institut für Geistiges Eigentum) schliesst die Finanzaufsicht der EFK nicht aus, soweit sie den Bereich der diesen Organisationen übertragenen öffentlichen Aufgaben betrifft. Es gilt dabei insbesondere, die Angemessenheit von Monopolgebühren und der Preise für gemeinwirtschaftliche Leistungen zu beurteilen.

Es gibt also kein klar identifizierbares Modell des Bundes, das übernommen werden könnte.

3. Finanzkommission, Finanzkontrolle und andere staatlichen Aufsichtsorgane

Zentral für die kantonale Oberaufsicht sind die beiden Institutionen Finanzkommission und Finanzkontrolle, die für viele der hier angesprochenen Institutionen mehr oder weniger weitgehende Prüfungskompetenzen haben. Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht und im Rahmen der Gesetzgebung fachlich selbständig und unabhängig (§ 47 FHG). Die Finanzkommission kann der Finanzkontrolle direkt Aufträge im Rahmen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts erteilen und kann Einsicht nehmen in alle Revisionsberichte der Finanzkontrolle.

Die Ausgestaltung dieser Institutionen und ihres Vorgehens war auch Gegenstand der Diskussionen in der Reformkommission, die namentlich auch die Aufgaben der Finanzkommission in der neuen parlamentarischen Organisation mit den zusätzlichen Fachkommissionen überdacht hat. Die Praxis der nächsten Jahre wird zeigen, wie sich die Neuerungen bewähren und wo allenfalls weitere Verbesserungen möglich sind.

Der allgemeine Prüfungsauftrag der Finanzkontrolle wird durch das New Public Management bei den Ämtern mit Leistungsauftrag und Globalbudget nicht berührt. Allerdings werden sich die Schwerpunkte der Prüfung verschieben: Neben der Finanzseite wird vermehrt die Wirkungs- resp. Leistungsseite betrachtet werden.

Der Vollständigkeit halber sei noch folgendes ergänzt: Betriebe im Bank- resp. Versicherungswesen unterliegen zusätzlich der strengen Fachkontrolle durch die entsprechenden Bundesbehörden (namentlich der Eidg. Bankenkommission und Eidg. Versicherungsaufsicht). Für Stiftungen gibt es zusätzlich die staatliche Stiftungsaufsicht nach ZGB. Für Personalfürsorgeeinrichtungen gelten spezielle, insbesondere eidgenössische Vorschriften.

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Edwin Mundwiler und Konsorten als erledigt abzuschreiben.“

Die Finanzkommission hat das Schreiben des Regierungsrats zum Anzug Mundwiler überprüft und gelangt in ihrem Bericht vom 24. April 2001 zu folgendem Schlussfolgerungen:

- Der Anzug Mundwiler soll stehen gelassen werden.
- Die Finanzkommission wird unter Bezug von externen Expert/innen die heutige Form der Finanzaufsicht und mögliche Schwachstellen genauer prüfen und
- Ggf. Änderungen vorschlagen.
- Der Anzug Mundwiler soll erst abgeschrieben werden, wenn alle Bedenken bezüglich der Finanzaufsicht ausgeräumt sind.

Der Anzug Mundwiler wurde somit stillschweigend stehen gelassen.

Mit dem vorliegenden Gesetzestext werden wichtige Fragenbereiche klar definiert, Unklarheiten im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Finanzkontrolle ausgeräumt. Im Bereich der Haftungsfragen sowie von einheitlichen Lösungen werden nicht alle Fragen der AnzugstellerInnen beantwortet und müssen dringend abschliessend festgestellt werden. Die Finanzkommission stellt trotzdem dem Grossen Rat den Antrag, den Anzug Mundwiler abzuschreiben und empfiehlt den Antragsstellern, unter Berücksichtigung des vorliegenden Gesetzes nicht beantwortete Fragen in einem neuen Anzug zu formulieren.

2 Anzug Wunderlin und Konsorten

In ihrem Bericht zum Budget 2002 hat die Finanzkommission die Situation der kantonalen Finanzaufsicht überprüft und die in der Ausgangslage dieses Ratschlags geschilderten Schwachstellen festgestellt. Der Grosser Rat hat

der Finanzkommission den von ihr selbst eingebrachten, folgenden Anzug am 9. Januar 2002 überwiesen:

Anzug betreffend Ausarbeitung eines neuen Finanzkontrollgesetzes

Der öffentliche Sektor befindet sich seit einigen Jahren im raschen Wandel Richtung Verwaltungsmodernisierung. Im Kanton Basel-Stadt ist dieser Aufbruch mit den PuMa-Projekten, der Parlamentsreform, Ausgliederungen von Dienststellen sowie der Absichtserklärung der Regierung, NPM ab 2004 flächendeckend einzuführen, unübersehbar.

Die Finanzaufsicht muss diesen Veränderungen Rechnung tragen und sich den neuen Aufgaben stellen. Die Finanzkommission hat sich vertieft mit diesem Thema auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass namentlich die Finanzkontrolle den heutigen Anforderungen nicht mehr genügt und auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt werden muss.

Die Finanzkommission ersucht den Grossen Rat, ihr den vorliegenden Anzug zu überweisen mit dem Auftrag, einen entsprechenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten.

Mit der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs wurde die Forderung der Anzugsstellerinnen und Anzugssteller erfüllt. Der Anzug kann deshalb abgeschrieben werden.

V Anträge der Finanzkommission

Gestützt auf den vorliegenden Ratschlag beantragt die Finanzkommission dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

1. Eintreten und Zustimmung zum beiliegenden Entwurf des Finanzkontrollgesetzes
2. Die Anzüge Mundwiler und Konsorten betreffend die Vereinfachung der Finanzaufsicht und der Anzug Wunderlin und Konsorten betreffend Ausarbeitung eines neuen Finanzkontrollgesetzes als erfüllt abzuschreiben.

Basel, 24. Juni 2003

Im Namen der Finanzkommission

Daniel Wunderlin, Präsident

Anhang 1 Finanzkontrollgesetz (FKG)

I. Zweck, Stellung und Organisation der Finanzkontrolle

Zweck

§ 1 Die Finanzkontrolle gewährleistet die unabhängige Aufsicht über die Haushaltsführung des Kantons.

Stellung

§ 2 Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons.

² Sie unterstützt

a) den Grossen Rat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege,

b) den Regierungsrat, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltungen.

³ Die Finanzkontrolle ist organisatorisch dem Büro des Grossen Rats zugeordnet.

⁴ Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Prüfungsprogramm fest und bringt dieses dem Büro des Grossen Rats, der Finanzkommission des Grossen Rats, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht zur Kenntnis.

⁵ Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.

Aufsichtsbereich

§ 3 Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehältlich abweichender Regelungen in Spezialgesetzen:

a) das Rechnungswesen des Grossen Rats und der Beauftragten oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen,

b) die kantonale Verwaltung,

c) die Verwaltung der Rechtspflege,

- d) die selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und die interkantonalen Anstalten,
- e) Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt,
- f) Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Subventionsgesetz empfangen,
- g) Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Kanton mit mehr als 50% beteiligt ist, respektive über die Stimmenmehrheit verfügt.

² Die Finanzaufsicht über die Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz.

³ Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisionsstelle eingerichtet ist. Sie ist bei der Vergabe der Mandate beizuziehen.

⁴ Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit andern Organen, die Prüfungsaufgaben wahrnehmen.

⁵ Die Prüftätigkeit bei Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Subventionsgesetz empfangen, erfolgt in Koordination mit dem für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departement.

Leitung

§ 4 Die Finanzkontrolle wird von einer in Finanzaufsichtsfragen ausgewiesenen Fachperson geleitet. Die Besoldung erfolgt analog den Zivilgerichtspräsidentinnen und Zivilgerichtspräsidenten des Kantons Basel-Stadt.

² Der Grosse Rat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle auf Antrag des Büros des Grossen Rats und nach Anhörung des Regierungsrats auf eine Amtsduer von vier Jahren. Die Wahl erfolgt jeweils in der Mitte der Legislaturperiode des Grossen Rats. Wiederwahl ist möglich.

³ Die Leiterin oder der Leiter kann bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung oder bei fachlichem Ungenügen vom Parlament mit Zweidrittelsmehrheit vor Ablauf der Amtsduer abgewählt werden.

Personal

- § 5 Das Personalrecht des Kantons findet auf die Leiterin oder den Leiter sowie das Personal der Finanzkontrolle Anwendung. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes.
- ² Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle ist im Rahmen des vom Grossen Rat genehmigten Budgets für alle Personalgeschäfte der Finanzkontrolle zuständig, insbesondere auch für Einstellungen, Beförderungen und Entlassungen.

Zusammenarbeit mit Dritten

- § 6 Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit ihrem ordentlichen Personal nicht gewährleistet werden kann.
- ² Die Finanzkontrolle kann zur gemeinsamen Lösung von Aufgaben mit privaten oder öffentlichen Institutionen zusammenarbeiten.

Haushaltsführung

- § 7 Für die Haushaltsführung der Finanzkontrolle gilt die Finanzhaushaltsgesetzgebung, soweit dieses Gesetz keine besonderen Vorschriften enthält.
- ² Die Finanzkontrolle ist bezüglich der Ausgabenkompetenz einem Departement gleichgestellt. Übersteigen Ausgaben die Zuständigkeit der Finanzkontrolle, sind sie auf Antrag des Büros des Grossen Rats vom Grossen Rat zu bewilligen.

Budget

- § 8 Die Finanzkontrolle erstellt ihr Budget selbstständig. Der Regierungsrat übernimmt es unverändert ins Staatsbudget.

Verrechnung der Leistungen

§ 9 Die Finanzkontrolle stellt ihre Dienstleistungen in der Regel nur den Organisationseinheiten im Sinne von § 14 Abs. 1 lit. d) und e) in Rechnung.

Revisionsstelle

§ 10 Das Büro des Grossen Rats beauftragt eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung der Rechnung sowie der periodischen Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle.

Geschäftsverkehr

§ 11 Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen.

² Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit der Finanzkommission des Grossen Rats. Die Finanzkommission des Grossen Rats lädt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle periodisch zu Gesprächen ein.

³ Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit dem Regierungsrat. Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle lädt die Mitglieder des Regierungsrats periodisch zu Gesprächen ein.

II. Grundsätze

Inhalt der Finanzaufsicht

§ 12 Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung.

Prüfungsgrundsätze

§ 13 Die Finanzkontrolle führt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen durch.

² Die Finanzkontrolle darf nicht mit Vollzugsaufgaben betraut werden.

III. Aufgaben

Allgemeine Aufgaben

§ 14 Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere für

- a) die Prüfung der Staatsrechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons,
- b) die Prüfung der internen Kontrollsysteme,
- c) die Vornahme von Systemprüfungen, Projektprüfungen und Prüfungen der Leistungen und der Wirksamkeit,
- d) Prüfungen im Auftrag des Bundes,
- e) Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein öffentliches Interesse besteht.

² Die Finanzkontrolle wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushaltführung und bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.

³ Bei der Bestimmung externer Revisionsstellen, bei der Vorlage ihrer Prüfungsprogramme sowie bei der Schlussbesprechung ist die Finanzkontrolle beizuziehen.

Besondere Aufträge und Beratung

§ 15 Parlamentarische Untersuchungskommissionen und die Finanzkommission des Grossen Rats können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.

² Der Regierungsrat, die Departemente, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.

³ Die Finanzkontrolle kann Aufträge ablehnen, wenn die Abwicklung des ordentlichen Prüfungsprogramms gefährdet wird. Aufträge der Finanzkommission des Grossen Rats und von parlamentarischen Untersuchungskommissionen können nicht abgelehnt werden.

IV. Berichterstattung und Beanstandungen

Berichterstattung

§ 16 Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Stelle die Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit; zusätzlich findet eine Schlussbesprechung statt. Bei Feststellung wesentlicher Mängel werden auch das betroffene Departement, das Finanzdepartement, das Appellationsgericht (soweit die Gerichte betroffen sind) oder die operative Gesamtleitung der betroffenen selbständigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Anstalt in gleicher Weise orientiert. Die Finanzkommission des Grossen Rats kann mit Ausnahme der in § 15, Absatz 2, erwähnten Prüfungen Einsicht in alle Revisionsberichte der Finanzkontrolle sowie in die von externen Revisionsstellen verfassten Berichte nehmen.

² Die Ergebnisse der Prüfung der Staatsrechnung werden der Finanzkommission des Grossen Rats und der Regierung mitgeteilt. Die Ergebnisse der Prüfungen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten werden auch der geprüften Anstalt, dem Finanzdepartement sowie dem zuständigen Departement zur Kenntnis gebracht.

³ Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich die vorgesetzte Instanz der geprüften Stelle, das Finanzdepartement sowie die Finanzkommission des Grossen Rats.

⁴ Bei der Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung werden die Ergebnisse der Prüfung sowohl diesen als auch den für den Verkehr mit den geprüften Organisationen und Personen zuständigen Stellen der kantonalen Verwaltung und der Finanzkommission des Grossen Rats mitgeteilt.

Beanstandungen

§ 17 Werden wesentliche Mängel festgestellt, setzt die Finanzkontrolle der geprüften Stelle eine Frist von 30 Tagen, damit diese auf dem Dienstweg schriftlich dazu Stellung nehmen und Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen erteilen kann. In begründeten Fällen kann die Finanzkontrolle die Frist verlängern.

Unerledigte Beanstandungen

§ 18 Wird der festgestellte wesentliche Mangel durch die geprüfte Stelle nicht behoben, werden keine Massnahmen zu seiner Behebung eingeleitet oder erstattet sie bei wesentlichen Mängeln innert der dreissigtägigen Frist keinen Bericht, entscheidet der Regierungsrat oder (soweit die Gerichte betroffen sind) das Appellationsgericht auf Antrag der Finanzkontrolle über die notwendigen Massnahmen. Der Entscheid des Regierungsrats oder des Appellationsgerichts ist der Finanzkommission des Grossen Rats mitzuteilen.

V. Verfahren

Tätigkeitsbericht

§ 19 Die Finanzkontrolle erstattet der Finanzkommission zuhanden des Grossen Rats, dem Regierungsrat sowie dem Appellationsgericht jährlich einen Tätigkeitsbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert.

Strafbare Handlungen

§ 20 Ergeben sich Hinweise auf strafbare Handlungen, meldet die Finanzkontrolle dies dem zuständigen Departement, dem Appellationsgericht (soweit die Gerichte betroffen sind) oder der operativen Gesamtleitung der betroffenen selbständigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Anstalt.

² Werden keine ausreichenden Massnahmen ergriffen, informiert die Finanzkontrolle den Regierungsrat sowie die Finanzkommission des Grossen Rats über die von ihr entdeckten strafbaren Handlungen.

Laufende Verfahren

§ 21 Bis zur endgültigen Erledigung ihrer Beanstandung und solange eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, dürfen ohne Zustimmung der Finanzkontrolle weder neue Verpflichtungen eingegangen, noch Zahlungen geleistet werden, die Gegenstand des Verfahrens bilden.

Dokumentation und Datenzugriff

§ 22 Beschlüsse und Verfügungen des Grossen Rats, der Regierung, der Gerichte, der Departemente und der Dienststellen sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten, die den Finanzhaushalt des Kantons betreffen, sind der Finanzkontrolle zugänglich zu machen.

² Die Finanzkontrolle hat das Recht, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlichen Personendaten aus den Datensammlungen der Departemente und Dienststellen, der Gerichte sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten abzurufen. Soweit die Daten für die Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sind, erstreckt sich das Zugriffsrecht auch auf besonders schützenswerte Personendaten. Die Finanzkontrolle unterliegt dabei der gleichen Geheimhaltungspflicht wie die geprüfte Stelle. Die Finanzkontrolle darf die ihr derart zur Kenntnis gebrachten Personendaten nur bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens aufbewahren oder speichern. Die Zugriffe auf die verschiedenen Datensammlungen und die damit verfolgten Zwecke müssen dokumentiert sein.

Mitwirkungspflicht

§ 23 Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben, legt insbesondere auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor und erteilt die erforderlichen Auskünfte.

Anzeigepflicht

§ 24 Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung sind auf dem Dienstweg unverzüglich der Finanzkontrolle zu melden.

VI. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts

§ 25 Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997¹ wird wie folgt geändert:
- §§ 47 bis 52 werden gestrichen.

Inkrafttreten

§ 26 Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird mit Eintritt der Rechtskraft wirksam.

Anhang 2 Synoptische Darstellung Finanzhaushaltsgesetz (FHG) – Finanzkontrollgesetz (FKG)

Alte Gesetzgebung: Finanzaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
	<p>I. Zweck, Stellung und Organisation der Finanzkontrolle</p> <p>Zweck</p> <p>§ 1 Die Finanzkontrolle gewährleistet die unabhängige Aufsicht über die Haushaltsführung des Kantons.</p>

Alte Gesetzgebung: Finanzhaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
<p>Stellung</p> <p>§ 47. Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie ist im Rahmen der Gesetzgebung fachlich selbständig und unabhängig.</p> <p>² Die Finanzkontrolle dient</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>³ Sie bildet eine Abteilung des zuständigen Departementes und verkehrt direkt mit den Departementen und deren Abteilungen sowie mit der Finanzkommission.</p> <p>⁴ Der Grosse Rat und seine Kommissionen, insbesondere die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission, können der Finanzkontrolle direkt Aufträge im Rahmen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts erteilen. Die zuständigen Departemente sind darüber zu informieren.</p> <p>⁵ Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.</p> <p>⁶ Die Finanzkommission kann Einsicht in alle Revisionsberichte der Finanzkontrolle sowie in die von externen Revisionsstellen verfassten Berichte nehmen.</p>	<p>Stellung</p> <p>§ 2 Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons.</p> <p>² Sie unterstützt</p> <ul style="list-style-type: none"> a) den Grossen Rat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege, b) den Regierungsrat, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltungen. <p>³ Die Finanzkontrolle ist organisatorisch dem Büro des Grossen Rats zugeordnet.</p> <p>⁴ Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Prüfungsprogramm fest und bringt dieses dem Büro des Grossen Rats, der Finanzkommission des Grossen Rats, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht zur Kenntnis.</p> <p>⁵ Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.</p>

Alte Gesetzgebung: Finanzaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
<p>Kontrollbereich</p> <p>§ 49 (FHG). 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.</p> <p>² 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.</p> <p>³ Der Regierungsrat kann in Einzelfällen die Kontrollaufgabe einer anderen geeigneten Revisionsstelle übertragen. Deren Berichte sind dem zuständigen Departement sowie der Finanzkontrolle zu unterbreiten.</p> <p>§ 24 (VFHG) Die Finanzkontrolle hat vor Fertigstellung des Revisionsberichtes mit den Verantwortlichen der betreffenden Dienststelle oder Organisation eine Revisionsbesprechung durchzuführen. Bei ernsthaften Beanstandungen ist die Departementsvorsteherin bzw. der Departementsvorsteher zu orientieren und zur Besprechung einzuladen. Von diesen bereits getroffene Korrekturmassnahmen sind in den Bericht aufzunehmen.</p> <p>§ 25 (VFHG) Ist eine Kontrollaufgabe einer anderen geeigneten Revisionsstelle als der Finanzkontrolle übertragen, ist diese bei der Auftragsdefinition, der Planung und der Revisionsbesprechung beizuziehen.</p>	<p>Aufsichtsbereich</p> <p>§ 3 Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehältlich abweichender Regelungen in Spezialgesetzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) das Rechnungswesen des Grossen Rats und der Beauftragten oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen, b) die kantonale Verwaltung, c) die Verwaltung der Rechtspflege, d) die selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und die interkantonalen Anstalten, e) Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt, f) Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Subventionsgesetz empfangen, g) Unternehmungen, an deren Stamm, Grund- oder Aktienkapital der Kanton mit mehr als 50% beteiligt ist, respektive über die Stimmenmehrheit verfügt. <p>² Die Finanzaufsicht über die Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz.</p> <p>³ Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisionsstelle eingerichtet ist. Sie ist bei der Vergabe der Mandate beizuziehen.</p> <p>⁴ Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit andern Organen, die Prüfungsaufgaben wahrnehmen.</p> <p>⁵ Die Prüftätigkeit bei Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Subventionsgesetz empfangen, erfolgt in Koordination mit dem für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departement.</p>

Alte Gesetzgebung: Finanzaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
	<p>Leitung</p> <p>§ 4 Die Finanzkontrolle wird von einer in Finanzaufsichtsfragen ausgewiesenen Fachperson geleitet. Die Besoldung erfolgt analog den Zivilgerichtspräsidentinnen und Zivilgerichtspräsidenten des Kantons Basel-Stadt.</p> <p>² Der Grossen Rat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle auf Antrag des Büros des Grossen Rats und nach Anhörung des Regierungsrats auf eine Amts dauer von vier Jahren. Die Wahl erfolgt jeweils in der Mitte der Legislaturperiode des Grossen Rats. Wiederwahl ist möglich.</p> <p>³ Die Leiterin oder der Leiter kann bei schwerwiegender Amtspflichtsverletzung oder bei fachlichem Ungenügen vom Grossen Rat mit Zweidrittelsmehrheit vor Ablauf der Amts dauer abgewählt werden.</p>
	<p>Personal</p> <p>§ 5 Das Personalrecht des Kantons findet auf die Leiterin oder den Leiter sowie das Personal der Finanzkontrolle Anwendung. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes.</p> <p>² Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle ist im Rahmen des vom Grossen Rat genehmigten Budgets für alle Personalgeschäfte der Finanzkontrolle zuständig, insbesondere auch für Einstellungen, Beförderungen und Entlassungen.</p>

Alte Gesetzgebung: Finanzaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
§ 49 <p>³ Der Regierungsrat kann in Einzelfällen die Kontrollaufgabe einer anderen geeigneten Revisionsstelle übertragen. Deren Berichte sind dem zuständigen Departement sowie der Finanzkontrolle zu unterbreiten.</p>	Zusammenarbeit mit Dritten <p>§ 6 Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit ihrem ordentlichen Personal nicht gewährleistet werden kann.</p> <p>² Die Finanzkontrolle kann zur gemeinsamen Lösung von Aufgaben mit privaten oder öffentlichen Institutionen zusammenarbeiten.</p>
	Haushaltsführung <p>§ 7 Für die Haushaltsführung der Finanzkontrolle gilt die Finanzaushaltsgesetzgebung soweit dieses Gesetz keine besonderen Vorschriften enthält.</p> <p>² Die Finanzkontrolle ist bezüglich der Ausgabenkompetenzen einem Departement gleichgestellt. Übersteigen Ausgaben die Zuständigkeit der Finanzkontrolle, sind sie auf Antrag des Büros des Grossen Rats vom Grossen Rat zu bewilligen.</p>
	Budget <p>§ 8 Die Finanzkontrolle erstellt ihr Budget selbstständig. Der Regierungsrat übernimmt es unverändert ins Staatsbudget.</p>
	Verrechnung der Leistungen <p>§ 9 Die Finanzkontrolle stellt ihre Dienstleistungen in der Regel nur den Organisationseinheiten im Sinne von § 14 Abs. 1 lit. d) und e) in Rechnung.</p>

Alte Gesetzgebung: Finanzaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
	<p>Revisionsstelle</p> <p>§ 10 Das Büro des Grossen Rats beauftragt eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung der Rechnung sowie der periodischen Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle.</p>
	<p>Geschäftsverkehr</p> <p>§ 11 Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen.</p> <p>² Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit der Finanzkommission des Grossen Rats. Die Finanzkommission des Grossen Rats lädt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle periodisch zu Gesprächen ein.</p> <p>³ Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit dem Regierungsrat. Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle lädt die Mitglieder des Regierungsrats periodisch zu Gesprächen ein.</p>
	<p>II. Grundsätze</p> <p>Inhalt der Finanzaufsicht</p> <p>§ 12 Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung.</p>

Alte Gesetzgebung: Finanzaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
<p>Grundsätze</p> <p>§ 48. Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den in diesem Gesetz aufgeführten Grundsätzen und nach den anerkannten Grundsätzen der Kontroll- und Revisionstechnik aus.</p>	<p>Prüfungsgrundsätze</p> <p>§ 13 Die Finanzkontrolle führt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen durch.</p> <p>² Die Finanzkontrolle darf nicht mit Vollzugsaufgaben betraut werden.</p>
<p>Aufgaben</p> <p>§ 50. Der Finanzkontrolle obliegt insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 Finanzaushaltes in bezug auf den Vollzug des Budgets und die Rechnungsablage nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlichen Handelns, 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. <p>² Der Regierungsrat kann der Finanzkontrolle auf dem Verordnungsweg oder im Einzelfall weitere Aufgaben übertragen.</p>	<p>III. Aufgaben</p> <p>Allgemeine Aufgaben</p> <p>§ 14 Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzaushaltes, insbesondere für</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die Prüfung der Staatsrechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons, b) die Prüfung der internen Kontrollsysteme, c) die Vornahme von Systemprüfungen, Projektprüfungen und Prüfungen der Leistungen und der Wirksamkeit, d) Prüfungen im Auftrag des Bundes, e) Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein öffentliches Interesse besteht. <p>² Die Finanzkontrolle wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushaltführung und bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.</p> <p>³ Bei der Bestimmung externer Revisionsstellen, bei der Vorlage ihrer Prüfungsprogramme sowie bei der Schlussbesprechung ist die Finanzkontrolle beizuziehen.</p>

Alte Gesetzgebung: Finanzaushaltsgesetz/Verordnung	Neues Finanzkontrollgesetz der Finanzkommission
<p>§ 50 FHG</p> <p>² Der Regierungsrat kann der Finanzkontrolle auf dem Verordnungsweg oder im Einzelfall weitere Aufgaben übertragen.</p>	<p>Besondere Aufträge und Beratung</p> <p>§ 15 Parlamentarische Untersuchungskommissionen und die Finanzkommission des Grossen Rats</p> <p>können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.</p> <p>² Der Regierungsrat, die Departemente, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.</p> <p>³ Die Finanzkontrolle kann Aufträge ablehnen, wenn die Abwicklung des ordentlichen Prüfungsprogramms gefährdet wird. Aufträge der Finanzkommission des Grossen Rats und von parlamentarischen Untersuchungskommissionen können nicht abgelehnt werden.</p>

	<p>IV. Berichterstattung und Beanstandungen</p> <p>Berichterstattung</p> <p>§ 52. Die Finanzkontrolle erstattet dem betroffenen Departement zuhanden der betreffenden Dienststelle oder Organisation und dem zuständigen Departement über jede Revision einen schriftlichen Bericht, der über das Ergebnis der Prüfung genau Aufschluss gibt.</p> <p>² 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.</p>
--	--

	<p>Beanstandungen</p> <p>§ 17 Werden wesentliche Mängel festgestellt, setzt die Finanzkontrolle der geprüften Stelle eine Frist von 30 Tagen, damit diese auf dem Dienstweg schriftlich dazu Stellung nehmen und Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen erteilen kann. In begründeten Fällen kann die Finanzkontrolle die Frist verlängern.</p>
	<p>Unerledigte Beanstandungen</p> <p>§ 18 Wird der festgestellte wesentliche Mangel durch die geprüfte Stelle nicht behoben, werden keine Massnahmen zu seiner Behebung eingeleitet oder erstattet sie bei wesentlichen Mängeln innert der dreissigtägigen Frist keinen Bericht, entscheidet der Regierungsrat oder (soweit die Gerichte betroffen sind) das Appellationsgericht auf Antrag der Finanzkontrolle über die notwendigen Massnahmen. Der Entscheid des Regierungsrats oder des Appellationsgerichts ist der Finanzkommission des Grossen Rats mitzuteilen.</p>
	<p>Tätigkeitsbericht</p> <p>§ 19 Die Finanzkontrolle erstattet der Finanzkommission des Grossen Rats zuhanden des Grossen Rats, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht jährlich einen Tätigkeitsbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert.</p>

	<p>Strafbare Handlungen</p> <p>§ 20 Ergeben sich Hinweise auf strafbare Handlungen, meldet die Finanzkontrolle dies dem zuständigen Departement, dem Appellationsgericht (soweit die Gerichte betroffen sind) oder der operativen Gesamtleitung der betroffenen selbständig-öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Anstalt.</p> <p>² Werden keine ausreichenden Massnahmen ergriffen, informiert die Finanzkontrolle den Regierungsrat sowie die Finanzkommission des Grossen Rats über die von ihr entdeckten strafbaren Handlungen.</p>
	<p>Laufende Verfahren</p> <p>§ 21 Bis zur endgültigen Erledigung ihrer Beanstandung und solange eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, dürfen ohne Zustimmung der Finanzkontrolle weder neue Verpflichtungen eingegangen, noch Zahlungen geleistet werden, die Gegenstand des Verfahrens bilden.</p>

<p>Informationspflicht</p> <p>§ 51. 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.</p> <p>² 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.</p>	<p>Dokumentation und Datenzugriff</p> <p>§ 22 Beschlüsse und Verfügungen des Grossen Rats, der Regierung, der Gerichte, der Departemente und der Dienststellen sowie der selbständige öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten, die den Finanzhaushalt des Kantons betreffen, sind der Finanzkontrolle zugänglich zu machen.</p> <p>² Die Finanzkontrolle hat das Recht, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlichen Personendaten aus den Datensammlungen der Departemente und Dienststellen, der Gerichte sowie der selbständige-öffentliche-rechtlichen und privatrechtlichen Anstalten abzurufen. Soweit die Daten für die Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sind, erstreckt sich das Zugriffsrecht auch auf besonders schützenswerte Personendaten. Die Finanzkontrolle unterliegt dabei der gleichen Geheimhaltungspflicht wie die geprüfte Stelle. Die Finanzkontrolle darf die ihr derart zur Kenntnis gebrachten Personendaten nur bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens aufbewahren oder speichern. Die Zugriffe auf die verschiedenen Datensammlungen und die damit verfolgten Zwecke müssen dokumentiert sein.</p>
<p>§ 51. 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.</p>	<p>Mitwirkungspflicht</p> <p>§ 23 Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben, legt insbesondere auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor und erteilt die erforderlichen Auskünfte.</p>

	<p>Anzeigepflicht</p> <p>§ 24 Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung sind auf dem Dienstweg unverzüglich der Finanzkontrolle zu melden.</p>
	<p>V. Schlussbestimmungen</p> <p>Änderung bisherigen Rechts</p> <p>§ 25 Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997¹ wird wie folgt geändert:</p> <ul style="list-style-type: none"> - §§ 47 bis 52 werden gestrichen.
	<p>Inkrafttreten</p> <p>§ 26 Diese Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird mit Eintritt der Rechtskraft wirksam.</p>