



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0296.03

FD/P090296
Basel, 17. März 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 16. März 2010

Bericht des Regierungsrates zur Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kan- tons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative)

und

Ratschlag und Entwurf im Sinne einer Ausformulierung der Initiati- ve

zu einer Änderung des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 16. April 1997

1. Begehren

Bei der Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) handelt es sich um eine unformulierte Initiative. Der Wortlaut der Initiative wurde im Kantonsblatt vom 18. August 2007 veröffentlicht und lautet wie folgt:

"Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2006 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende unformulierte Initiativbegehrten:

Die Notwendigkeit, die Wirksamkeit und die Effizienz der Tätigkeit der einzelnen staatlichen Dienststellen und die finanziellen Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit sowie deren Tragbarkeit werden periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, vom Regierungsrat überprüft. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über das Ergebnis der Prüfung und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche. Der Regierungsrat wird beauftragt, in diesem Sinne ein Ausführungsge- setz zu § 16 der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2006 auszuarbeiten.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Anliegen der Initianten aufzunehmen, die unformulierte Initiative gemäss § 22, Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) auszuformulieren und den nachfolgenden Gesetzesvorschlag dem Volk vorzulegen, sofern die Initiative nicht zurückgezogen wird.

2. Rechtliche Zulässigkeit und bisherige Entscheide

Am 17. Februar 2009 hat die Staatskanzlei festgestellt, dass die Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) mit 3'071 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Mit Beschluss vom 12. Mai 2009 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat den Bericht Nr. 09.0296.01 zur rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative vorgelegt. Gestützt auf den darin gestellten Antrag des Regierungsrates hat der Grossen Rat an seiner Sitzung vom 24. Juni 2009 die Initiative für rechtlich zulässig erklärt.

Mit Beschluss vom 16. September 2009 hat der Grossen Rat die Volksinitiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen

3. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung regelt unter §16 Folgendes:

Überprüfung der Aufgabenerfüllung

§ 16. Die zuständigen Behörden des Staates überprüfen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.

Die Initiative verlangt, dass diese Verfassungsregelung im Sinne einer Ausführungsgesetzgebung konkretisiert wird. Wie schon im Bericht des Regierungsrates vom 5. August 2009 ausgeführt, teilt der Regierungsrat die Meinung der Initiantinnen und Initianten, dass der Kanton regelmässig seine Aufgaben auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüfen soll.

Der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung führen bereits heute ihre Tätigkeit nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und haushälterisch durch. Das Finanzaushaltsgesetz vom 16. April 1997 schreibt in § 55 vor, dass das zuständige Departement alle Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge zuhanden der Regierung auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite überprüfen muss. Dieser Prozess garantiert, dass neue Beschlüsse diesen Kriterien genügen. Heute hat also das Finanzdepartement den Auftrag, alle ausgabenrelevanten Anträge, welche dem Regierungsrat vorgelegt werden, auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

In der heutigen Arbeitsweise der Verwaltung werden demnach alle Neuausgaben auf ihre Wirksamkeit und ihre Effizienz überprüft. Hingegen werden Staatsaufgaben, welche bereits seit Längerem erbracht werden, nicht gleichermaßen vertieft überprüft wie die neuen. Es macht deshalb Sinn, auch die bereits bestehenden Aufgaben vertiefter auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

4. Konkretisierung im Finanzaushaltsgesetz

Die Konkretisierung von §16 der Kantonsverfassung kann im Finanzaushaltsgesetz vom 16. April 1997 unter §2 „Grundsätze der Haushaltführung“ erfolgen:

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

Neu:

² Der Regierungsrat überprüft die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.

barkeit. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über das Ergebnis der Prüfung und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

Aufgrund dieser Bestimmung ist der Regierungsrat in Zukunft verpflichtet, das Anliegen der Initiantinnen und Initianten praktisch eins zu eins umzusetzen. Diese Bestimmung erfüllt deshalb die Bedingungen für eine Ausformulierung der unformulierten Initiative.

5. Umsetzung der Initiative

Die relativ einfache gesetzgeberische Umsetzung der Initiative soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die praktische Umsetzung dieser Bestimmung mit einem Aufwand verbunden ist. Um alle Staatsaufgaben periodisch und vertieft zu überprüfen muss der Regierungsrat zusätzliche personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen einsetzen.

Nachfolgend soll auf die einzelnen Elemente der Gesetzesbestimmung kurz eingegangen werden.

Notwendigkeit

Die Notwendigkeit staatlicher Aufgaben kann wahrscheinlich nur für Randbereiche überprüft werden und die Beurteilung wird letztlich wohl auch von politischen Meinungen abhängig sein. Eine Infragestellung einer bestimmten staatlichen Aufgabe wäre in den meisten Fällen mit einer Gesetzesänderung verbunden und damit letztlich vom Grossen Rat zu beschließen. Eine Ausnahme bildet der Subventionsbereich, wo der Regierungsrat zum Schluss kommen könnte, dass gewisse Subventionen nicht mehr verlängert werden sollen (ausser jenen Subventionen, bei denen es sich eigentlich um eine Delegation staatlicher Aufgaben handelt, die wiederum nur durch Gesetzesänderungen infragegestellt werden könnten).

Wirksamkeit

Eine Überprüfung der Wirksamkeit öffentlicher Aufgaben ist einerseits sehr komplex und aufwändig. Der Grund liegt darin, dass für eine konkrete Überprüfung der Wirksamkeit einer öffentlichen Aufgabe zuerst die Wirkungsziele dieser Aufgabe definiert werden müssen. In einem zweiten Schritt müssen geeignete Wirkungsindikatoren gefunden werden, die es erlauben, zu beurteilen, ob die verfolgten Wirkungsziele erreicht werden, oder nicht.

Letztlich ist eine umfassende Überprüfung der Wirksamkeit öffentlicher Aufgaben ein teilweises Zurückkommen auf ein Instrumentarium der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, auf die der Grosser Rat bekanntlich anfangs 2004 nicht eingetreten ist.

Effizienz

Eine Überprüfung der Effizienz der Aufgabenerfüllung bedingt eine aufwändige Analyse finanzieller und fachlicher Daten. Dabei ist von Vorteil ein Benchmarksystem aufzubauen, das den objektiven Vergleich mit anderen Kantonen und Gemeinwesen erlaubt. Aufgrund der speziellen Situation von Basel-Stadt (Kantons- und Gemeindefunktion) sind heute solche Vergleiche meistens nicht sehr aussagekräftig. Ein geeignetes Benchmarksystem könnte es auch erlauben, jene Bereiche zu identifizieren, die im Verlauf einer Legislatur schwerpunkt-mässig zu analysieren sind, denn eine Überprüfung jeglicher Staatstätigkeit auf ihre Effizienz innerhalb einer Legislatur ist weder möglich noch sinnvoll.

Finanzielle Auswirkungen und Tragbarkeit

Aufgrund von Annahmen zur weiteren strukturellen Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft des Kantons kann abgeschätzt werden, wie sich die bestehende Aufgabenerfüllung längerfristig finanziell auswirken wird, und ob diese Entwicklung tragbar ist.

Einerseits müssen dazu Szenarien für die weitere Entwicklung des Kantons erstellt werden (z. B. Bevölkerungsprognose), andererseits müssen diese Szenarien mit der Aufgabenerfüllung verknüpft werden. Anhand eines geeigneten Kriteriums (z. B. Nettoschuldenquote) könnte dann die finanzielle oder wirtschaftliche Tragbarkeit abgeschätzt werden.

Periodische Überprüfung und Berichterstattung an den Grossen Rat, Massnahmen

Die Überprüfung der Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Aufgaben sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit soll mindestens einmal pro Legislatur durchgeführt werden. Dem Grossen Rat soll über das Ergebnis der Überprüfung berichtet werden. Zudem wird der Regierungsrat dazu verpflichtet, die aufgrund der Überprüfung erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Je nach Sachlage können dies Aufträge an die Departemente, organisatorische Veränderungen oder gar Gesetzesänderungen sein.

6. Benötigte Mittel

Wie bereits erwähnt, ist die mit der Initiative geforderte periodische Überprüfung von Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Aufgaben sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit mit beträchtlichem Aufwand verbunden. Eine genauere Abschätzung der Mehraufwendungen kann aber erst nach der Erarbeitung eines Detailkonzeptes nach Annahme der Initiative erstellt werden.

7. Schlussfolgerungen und Antrag

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Initiative berechtigte Anliegen aufgreift. Er schlägt dem Grossen Rat vor, die Initiative wie oben dargestellt auszuformulieren und so dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Vorbehalten bleibt der Rückzug der Initiative nach dem Beschluss des Grossen Rates. In diesem Fall ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung erneut zu publizieren, sie untersteht in diesem Fall dem fakultativen Referendum.

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 geprüft.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss über die Ausformulierung der Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt (GAP-Initiative)“ zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss I

betreffend

Initiative zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt (GAP-Initiative)

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag des Regierungsrates Nr. 09.0296.03 und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, beschliesst folgende Gesetzesänderung:

I.

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 wird wie folgt geändert:

In § 2 wird folgender neuer Abs. 2 eingefügt:

² Der Regierungsrat überprüft die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit. Der Regierungsrat berichtet dem Grossen Rat über das Ergebnis der Prüfung und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

II.

Diese Änderung ist im Sinne von § 21 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) als Ausformulierung der Initiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt (GAP-Initiative)“ der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Zustimmung vorzulegen.

Wenn das Initiativbegehr zurückgezogen wird, ist die Änderung des Finanzhaushaltgesetzes nochmals zu publizieren. Sie unterliegt dann dem fakultativen Referendum.

Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit, jedoch spätestens auf Beginn der nächsten Legislaturperiode.

III.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.