



► **an den Grossen Rat**

FD/027376  
Basel, 20. Dezember 2006  
Regierungsratsbeschluss  
vom 19. Dezember 2006

**Anzug Doris GYSIN und Konsorten betreffend Schaffung eines Rahmengesetzes für die Strukturen von überkantonalen öffentlich-rechtlichen Institutionen**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2003 den nachstehenden Anzug Doris Gysin und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

*„Bei der Behandlung der letzten gemeinsamen Geschäfte in Kommissionen und Parlamenten von BS und BL ist es verschiedentlich zu Komplikationen gekommen. Besonders auffallend waren die Missverständnisse bei der Einrichtung von gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Institutionen. Es sollte deshalb ein Rahmengesetz für deren Steuerung erlassen werden. Obwohl die Diskussionen über eine Verwaltungsreform in BS und BL nicht gleich verlaufen, muss dieses Gesetz den Grundsätzen von NPM oder WoV entsprechen. Es braucht eine gesetzliche Regelung, die u.a. verlangt, dass den beiden Parlamenten mit dem Globalbudget zwingend auch der Leistungsauftrag zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Bei der Behandlung des Geschäftes HPSA haben sich denn auch die BKK BS und EBK BL hinter diesen Grundsatz gestellt. Dieses Modell könnte allen künftigen gemeinsamen Institutionen als Vorlage dienen. Die Unterzeichnenden bitten deshalb die Regierung,*

*- ein Rahmengesetz vorzulegen, das die Steuerung (Strukturen, Entscheidabläufe, Aufsicht und Oberaufsicht) von öffentlich-rechtlichen Institutionen regelt. Insbesondere ist dabei zu beachten, dass Globalbudget und Leistungsauftrag den Parlamenten zur Genehmigung vorzulegen sind, alle künftigen gemeinsamen Institutionen gemäss diesem Gesetz zu gestalten, die Strukturen aller bisherigen Institutionen dem Gesetz anzupassen.*

*Der gleiche Vorstoss wird auch in BL eingereicht.*

*D. Gysin, G. Mächler, Dr. E. Herzog, D. Wunderlin, G. Traub, S. Schenker, S. Banderet-Richner, Th. Baerlocher, Prof. Dr. J. Stöcklin, B. Jans, Ch. Keller, V. Herzog, D. Goepfert, S. Signer, R. Stark, Dr. P. Aebersold“*

## I. Erwägungen zum Vorstoss

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Anzug auf Grund der seit 2003 veränderten Verhältnisse als erledigt abzuschreiben.

1. Zweck dieses Anzugs ist es, Schwierigkeiten, wie sie sich damals bei der Schaffung einer Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit (HPSA) beider Basel ergaben, künftig zu vermeiden. In der Tat ist die Gründung einer neuen gemeinsamen Institution immer eine komplexe Angelegenheit. An Parlament und Regierung werden hier hohe Anforderungen gestellt. Ähnlich wie bei privatrechtlichen Institutionen sind neben einer Neugründung z.B. auch die Fusion von bestehenden Institutionen oder die „Beteiligung“ an einer bereits bestehenden ausserkantonalen Institution möglich. Eine gemeinsame Aufgabenerfüllung ist auch durch Zusammenlegung von Dienststellen denkbar, die dann dem einen oder anderen Kanton administrativ zugeordnet ist.  
Die Situation wird noch erschwert, wenn es um überkantonale Verhältnisse geht und / oder wenn der Organisation Betriebsmittel mitgegeben werden. Es stellen sich schwierige rechtliche und betriebswirtschaftliche (z.B. Bewertung der Einlagen, due diligence, Folgekosten, Kostenschlüssel) und personalrechtliche Fragen (anwendbares Personalrecht, Lohnsystem, Pensionskasse), und es sind mannigfaltige übergangsrechtliche Probleme zu lösen. Bei der öffentlichen Hand kommen dazu noch die Probleme mit unterschiedlichen kantonalen Rechtsvorschriften, Verfahren und Kulturen. Nicht zu unterschätzen sind auch politische Fragen und Aspekte der Befindlichkeiten der beteiligten Gemeinwesen. Diese thementypischen Schwierigkeiten sind nicht mit einem Gesetz in Griff zu bekommen. Hingegen ist es wichtig, aus den Erfahrungen mit den bisherigen (seltenen) Projekten zu lernen. Hier darf festgestellt werden, dass Exekutive und Legislative der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in den vergangenen Jahren wesentlich an Erfahrung gewonnen haben<sup>1</sup>. Daraus entwickelt sich entsprechend die Praxis, auf der weiter aufgebaut wird.
2. Eine überkantonale öffentlich-rechtliche Institution i.w.S. entsteht durch Vertragsabschluss. Der Regierungsrat vertritt den Kanton nach innen und aussen<sup>2</sup> und ist daher für die Vertragsverhandlungen und für den Vertragsabschluss zuständig unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rats (und allenfalls des Stimmvolkes) bei wichtigen Verträgen<sup>3</sup>. Früher konnte der Grosse Rat in solchen Fällen einen ausgehandelten Vertrag nur genehmigen oder ablehnen. Für Verhandlungen mit Baselland gilt schon seit bald 30 Jahren eine bikantonale Regelung, die den Einbezug der Parlamente in den Verhandlungsprozess regelt (vgl. unten Ziff. 4.a). Und die neue Kantonsverfassung vom 23. März 2005 schreibt nun in § 85.2 generell den wichtigen Grundsatz fest, wonach der Grosse Rat den Regierungsrat bei der "Vorbereitung wichtiger Staatsverträge (...) durch seine Kommissionen begleiten und beraten" kann.
3. Auf Antrag der *Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung* hat der Grosse Rat inzwischen seine Geschäftsordnung revidiert und am 29. Juni 2006 samt Ausführungsbestimmungen verabschiedet. Die GO hält betreffend Staatsverträge fest:

**§ 38.** *Der Regierungsrat unterrichtet das Ratsbüro, wenn Verhandlungen über wichtige der Genehmigung des Grossen Rates unterliegende Staatsverträge*

<sup>1</sup> Bsp. Fachhochschulen (FHBB und HPSA), UKBB, Motorfahrzeugprüfstation, Universität, die Strafanstalt Bostadel (Kanton Zug) und die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (alle Kantone und FL); zusätzlich gemeinsame Ämter wie Lufthygieneamt.

<sup>2</sup> § 3 Abs. 1 lit. e des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, SG 153.100), § 106 KV

<sup>3</sup> § 85 und 106 Kantonsverfassung Basel-Stadt (SG 111.100)

*bevorstehen.*

*2 Das Ratsbüro stellt dem Grossen Rat beförderlich Antrag, welche Kommission den Regierungsrat bei der Vorbereitung begleiten soll oder dass auf eine Begleitung der Vertragsverhandlungen von Seiten des Grossen Rates zu verzichten sei.*

*3 Der Grosse Rat trifft seinen Entscheid ohne Verzug.*

Der Regierungsrat hat entsprechend am 30. Oktober 2006 dem Präsidenten des Grossen Rates eine Liste der pendenten Staatsverträge zukommen lassen.

4. Es bestehen heute diverse weitere Regelungen, die in diesen Themenbereichen heranzuziehen sind:
  - a) Für den häufigsten Fall der Verträge mit Baselland gilt die Vereinbarung zwischen BS und BL über die Zusammenarbeit der Behörden vom Februar 1977 (SG 118.300), die differenzierte Regelungen enthält, speziell auch die Parlamente einbezieht und z.B. interparlamentare Kommissionssitzungen vorsieht.
  - b) Weiter gibt es die Musterregelung des Grossen Rates vom 13.12.04 betreffend die interparlamentarische Oberaufsicht (gleichlautendes Musterreglement auch in BL (6.5.2004).
  - c) Mit Baselland wurden überdies "Standards für den Lastenausgleich" festgelegt: Die gemeinsam erarbeiteten Grundsätze und Kriterien zum Lastenausgleich für gemeinsame Vorhaben dienen als Basis für künftige Verhandlungen<sup>4</sup>.
  - d) Nicht auf die Zusammenarbeit mit Baselland beschränkt ist die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV vom 24.Juni 2005), dem Basel-Stadt wie auch Baselland beigetreten sind (BS: RS 05.1161, GRB 7. Juni 2006; BL: LRB 8. Juni 2006). Diese Vereinbarung stützt sich auf das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) und regelt u.a. die Mitsprache, finanzielle Beteiligung, Aufsicht und Arbeit der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen bei gemeinsamen Trägerschaften.  
Die IRV betrifft die neun Zusammenarbeitsbereiche Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.  
Entsprechend sind die "Regierungen verpflichtet, die Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen (..) zu informieren" (Art. 4 IRV).
  - e) Betreffend die Finanzkontrolle ist durch das Finanzkontrollgesetz vom 17. September 2003 der Anspruch noch bestärkt, dass die FIKO in alle Institutionen mit wesentlicher Beteiligung des Kantons Einsicht nehmen kann.
5. Ein Kanton allein kann die Strukturen von neuen oder gar bestehenden überkantonalen Institutionen weder festlegen noch verändern. Er kann für sich nur Vorstellungen entwickeln, die er in den Verhandlungen anstreben will. Wie viel er davon effektiv durchbringen kann, hängt von der Verhandlungsposition und der Gewichtung der zahlreichen im Spiele stehender Einzelaspekte ab. Gesetzliche Vorgaben würden hier den Verhandlungsspielraum des Kanton unnötig

<sup>4</sup> Vgl. Medienmitteilung BS-BL vom 4. Januar 2005 mit den angehängten Standards.

- einschränken.
6. Es ist überdies fraglich, ob für die verschiedenen interdepartementalen Institutionen von doch sehr unterschiedlicher Art einheitliche Strukturen wirklich sinnvoll wären und ob ein (starres) Gesetz für eine vergleichsweise geringe Zahl von Fällen mit überdies sehr unterschiedlichem Charakter überhaupt das richtige Instrument wäre.
  7. Zur Forderung, dem Parlament (jedes einzelnen beteiligten Kantons) sei grundsätzlich immer „das Globalbudget und der Leistungsauftrag“ zur Genehmigung vorzulegen, ist Folgendes anzumerken:
    - a) Derjenige Teil des Projekts NPM, der das Arbeiten mit Globalbudgets und quasi im Gegenzug eine erweiterte Einflussnahme des Parlaments auf die Leistungsseite vorgesehen hatte, wurde vom Grossen Rat abgelehnt. Für die Festlegung der detaillierteren Leistungsvorgaben ist der Regierungsrat als vollziehende Behörde zuständig. Das ist auch dann so, wenn die Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen oder allenfalls durch eine andere Institution erfolgt.
    - b) Beiträge an überkantonale Institutionen sind im Budget des Kantons enthalten bei den entsprechenden Dienststellen. Zusätzlich sind die Beiträge in der Beitragsübersichtsliste aufgeführt. Bereits mit dem kantonalen Budget werden also die Beiträge vom Parlament beschlossen. Manche Ausgaben werden zusätzlich in Sondervorlagen dem Parlament vorgelegt (gemäss Kompetenzregelung im Finanzhaushaltgesetz, FHG). Für die Umsetzung von Aspekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in überkantonalen Institutionen ist ein zusätzliches Spezialgesetz nicht notwendig. Es ist heute eine Selbstverständlichkeit, dass Geldzahlungen mit angemessen detaillierten Leistungsvorgaben verknüpft werden<sup>5</sup>.

Eine sehr enge Verwandtschaft mit dem Anzug Gysin hatten die folgenden Vorstösse, die aber genereller formuliert und nicht auf Baselland fokussiert waren: Die Motion Giovannone betreffend Rahmenvertrag über die Rechte der Parlamente bei Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung kantonsübergreifender Verträge und die Motion Wunderlin betreffend die interparlamentarische Aufsicht über kantonsübergreifende Geschäfte. Beide sind mittlerweile vom Grossen Rat erledigt und abgeschrieben worden (GRB vom 16.3.05, resp. vom 29.6.2005).

Zusammenfassend erscheint es auch nach heutiger Beurteilung weder nötig noch sinnvoll, ein Rahmengesetz zu erlassen, da (1) nicht für alle Institutionen die gleichen Strukturen passen können, (2) es um sehr sporadische und sehr unterschiedliche Sachverhalte geht, (3) die vom Anzug angesprochenen Punkte schon andersweitig in die Wege geleitet sind und (4) der Verhandlungsspielraum des Kantons mit einem Gesetz unnötig eingeschränkt würde. Ebenso wenig erscheint es sinnvoll, bestehende Verträge mit anderen Kantonen zu kündigen (soweit überhaupt möglich), um in Neuverhandlungen die im Anzug verlangten Anpassungen anzustreben.

Auch im Kanton Basel-Landschaft, wo ein gleichlautender Vorstoss eingereicht worden war, wurde der Vorstoss abgeschrieben. Dies auf Antrag der Spezialkommission 'Parlament und Verwaltung', die zum Schluss gekommen war, "dass die vorgeschlagene gesetzliche Regelung der Strukturen von überkantonalen Institutionen die Handlungsfreiheit der Regierungen zu stark einengen würde". Dies gelte insbesondere für interkantonale Institutionen, an denen nicht nur BS und BL beteiligt seien.

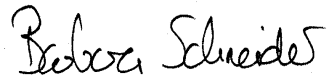
---

<sup>5</sup> Schon das Finanzhaushaltgesetz vom 16.4.1997 hält diesen Gedanken fest, wenn es für Globalkredite explizit einen Leistungsauftrag verlangt (§19.2 FHG).

**II. Antrag**

Wir beantragen dem Grossen Rat daher, den Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend Schaffung eines Rahmengesetzes für die Strukturen von überkantonalen öffentlich-rechtlichen Institutionen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Barbara Schneider  
Präsidentin



Dr. Robert Heuss  
Staatsschreiber