

10. Januar 1952.

270

Bericht

der

Grossratskommission betreffend Budget-Recht zum Bericht 4400 des Regierungsrates vom 6. Februar 1948 über den Anzug des Herrn Dr. W. Meyer und Konsorten betreffend Budget-Referendum

Dem Großen Rate des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 27. Dezember 1951.

Tit.

In der Sitzung vom 4. März 1948 hat der Große Rat den Bericht des Regierungsrates 4400 über den Anzug Dr. W. Meyer und Konsorten betreffend Budget-Recht mit Wortlaut:

„Der Regierungsrat wird eingeladen, zu prüfen und dem Großen Rat darüber zu berichten, welche verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Änderungen oder Ergänzungen notwendig sind, um die bestehenden Unklarheiten über das Budgetrecht zu beseitigen“

einer 15gliedrigen Spezialkommission überwiesen. Das Bureau des Großen Rates hat die Kommission, wie folgt bestellt: Dr. J. Petitjean, Präsident; Dr. E. Dietschi, Dr. J. Dublin, Dr. E. Enocari, J. Hagmann, Dr. F. E. Iselin, R. Krebs, Dr. W. Mangold, Dr. W. Meyer, L. Moor, Dr. B. Riggenschach, Dr. A. Schaller, F. Schneider, Dr. M. Stohler, M. Wullschlegler.

Nach der Neuwahl des Großen Rates 1950 wurden die Herren Dres. Mangold, Riggenschach und Schaller durch die Herren Dr. A. Ammann, Dr. L. Burckhardt und J. Fuhrer ersetzt. Das Sekretariat übernahm Dr. F. E. Iselin.

Die Kommission hielt, jeweils in Anwesenheit von Regierungsrat Dr. Peter, insgesamt 13 Sitzungen ab (wovon 2 die der Kommission zwischenhinein ebenfalls zugeteilte Frage des obligatorischen Finanzreferendums betrafen). Am 23. Januar 1951 erstattete das Justizdepartement der Kommission einen ausführlichen schriftlichen Bericht. In der Sitzung vom 5. Februar 1951 übergab die Kommission die nähere Prüfung und Bereinigung der vorliegenden Berichte und Entwürfe einem Ausschuss, bestehend aus den Herren: Dr. Petitjean, Dr. Burckhardt, Dr. Iselin, Dr. Meyer, Dr. Stohler und Wullschlegler. Der Ausschuss erledigte seinen Auftrag in 7 Sitzungen, je zusammen mit Regierungsrat Dr. Peter.

I.

In der ersten Sitzung wurde festgestellt, daß die Kommission im Sinne des Anzuges Meyer über die Frage des eigentlichen Budget-Referendums hinaus allgemein zu den Fragen des Budget-Rechtes Stellung nehmen solle, damit eventuell die nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen vorgeschlagen werden könnten. Trotzdem schien es richtig, vorerst das Urteil des Bundesgerichtes zur am 4. März 1948 eingereichten staatsrechtlichen Beschwerde gegen den Budget-Beschluß vom 12. Februar 1948 abzuwarten.

Am 15. Oktober 1948 nahm die Kommission erstmals Kenntnis vom diesbezüglichen Urteil der staatsrechtlichen Kammer des Bundesgerichtes d. d. 10. Juni 1948.

Das Bundesgericht stellt zunächst fest, daß über die Zulässigkeit des Referendums bei einem Großratsbeschuß der Große Rat selbst an sich zu entscheiden habe, so daß sich eine staatsrechtliche Beschwerde über die Zulässigkeit eines Referendums richtigerweise gegen den betreffenden Großratsbeschuß zu wenden hat, der diesbezüglich die letztinstanzliche Entscheidung enthält. Im konkreten Fall weist es die These, der Budget-Beschluß unterliege schon gemäß jahrzehntelanger Übung dem Referendum, zurück, da im öffentlichen Recht, namentlich im Verfassungsrecht, ein Gewohnheitsrecht nur bei Gesetzeslücken möglich sei. Das Gewohnheitsrecht könne aber geschriebenes Verfassungsrecht nicht abändern, das in Basel beim Referendum vorhanden sei. – Damit sei einzig zu prüfen, ob der Budgetgenehmigungs-Beschluß gemäß § 29 der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum unterstehe. Bei der Beurteilung weiche das Bundesgericht nur dann von der Auffassung der obersten kantonalen Behörde, also des Großen Rates, ab, wenn sich diese unzweifelhaft als unrichtig darstelle. – Entscheidend sei nun, welche Bedeutung man dem Budget und seiner Genehmigung zuweise, ob das Budget lediglich einen Wirtschaftsplan oder eine maßgebende Bewilligung von Ausgaben enthalte. Hier lasse sich die Auffassung vertreten, die im Gesetz erst allgemein bestimm-

10. Januar 1952.

ten und die jährlich wiederkehrenden Ausgaben seien grundsätzlich schon vor dem Budget-Beschluß bewilligt und auch für die Ausgaben unter Fr. 50 000.— sei der Regierungsrat allein zuständig, so daß sich die Bedeutung des Budgets in einer Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben erschöpfe. Ob diese Auslegung richtig sei, könne dahingestellt bleiben, jedenfalls sei sie nicht offensichtlich unrichtig, so daß die Beschwerde abzuweisen sei.

Das Bundesgericht entschied somit die Frage der Referendumsfähigkeit des Budget-Beschlusses nicht grundsätzlich, sondern schützte bloß den Entscheid des Großen Rates als nicht offensichtlich unrichtig. In der Kommission wurde darauf hingewiesen, daß auch ein allfällig späterer, entgegengesetzter Beschluß des Großen Rates, der sich für ein Referendum ausspreche, kaum angefochten werden könne. Keinerlei Meinungsverschiedenheit bestand darüber, daß im Gegensatz zur Annahme des Bundesgerichtes ordentliche Ausgaben unter Fr. 50 000.— nach geltendem baselstädtischem Recht durch den Regierungsrat nur nach vorgängiger Aufnahme durch den Großen Rat ins Budget getätigt werden dürfen. Die Kommission mußte somit die einschlägigen Rechtsfragen neu prüfen.

II.

Zunächst wurde eine **Ausgabenkompetenz-Ausscheidung zwischen Großem Rat und Regierungsrat** versucht.

1. § 40 der Kantonsverfassung stellt die Genehmigung des Voranschlages, vornehmlich über die Staatsausgaben, in die Befugnis des Großen Rates. Er erklärt die darin vom Großen Rat genehmigten Ansätze für die gesetzlich bestimmten oder jährlich wiederkehrenden Ausgaben als maßgebend. Für die Bewilligung anderer, „die Befugnisse des Regierungsrates überschreitenden Ausgaben“ bedürfe es, „außer dem Voranschlag, jeweils eines auf Grund einer speziellen Vorlage erlassenen Großratsbeschlusses“. Für etwaige Überschreitungen des Voranschlages und der speziell bewilligten Kredite sei die nachträgliche Genehmigung des Großen Rates nachzusuchen.

§ 48 der Verfassung sieht ein Gesetz zur Festsetzung der Summen vor, bis zu welchen der Regierungsrat Ausgaben beschließen und Liegenschaften veräußern dürfe. Die entsprechenden Bestimmungen sind im Gesetz betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 9. April 1908/9. Juni 1932 in den §§ 4—4c enthalten.

In § 4 dieses Gesetzes wird der Regierungsrat verpflichtet, alle voraussehbaren Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung in den Voranschlag aufzunehmen, sei es als Einzelposten oder Sammelposten. Soweit es sich unter den Einzelposten um gesetzlich bestimmte oder jährlich wiederkehrende Ausgaben handle, bedürften die Ausgaben nach Genehmigung des Voranschlages „keiner weiteren Bewilligung des Großen Rates“. Für andere Ausgaben, falls sie Fr. 50 000.— übersteigen, habe der Regierungsrat vor dem Vollzug durch Spezialvorlage die Bewilligung des Großen Rates einzuholen.

§ 4a dieses Gesetzes gestattet, ins Budget auch Posten ohne spezielle Zweckbezeichnung als „Unvorhergesehenes“ aufzunehmen. Auf Rechnung dieser Posten könne der Regierungsrat Ausgaben bis zu Fr. 2000.— vornehmen. Für höhere Beträge habe er vom Großen Rat eine nachträgliche Aufnahme ins Budget zu verlangen. Nicht im Voranschlag enthaltene Ausgaben sei er „in dringenden Ausnahmefällen“ zu vollziehen befugt, wobei in der nächsten Sitzung dem Großen Rat der Beschluß zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen sei.

Die Regierung ist somit bei Ausgaben durchgehend an eine maßgebende Stellungnahme des Großen Rates gebunden. Einzig in „dringenden Ausnahmefällen“ können Ausgaben erst nachträglich, in der nächsten Sitzung, zur Genehmigung unterbreitet werden. Sonst ist die vorgängige Bewilligung durch den Budget-Beschluß oder eine Spezialvorlage nötig. Bei gesetzlich bestimmten oder jährlich wiederkehrenden Ausgaben ist wenigstens die

höhenmäßige Einschränkung durch den Voranschlag maßgebend. Auch einzelne Ausgaben bis zu Fr. 2000.— müssen vorher als „Unvorhergesehenes“ in den Voranschlag aufgenommen worden sein.

2. Der **Budget-Beschluß** des Großen Rates im speziellen ist somit

A. die notwendige Bewilligung für

- a) den ziffernmäßigen Ansatz der jährlich wiederkehrenden Ausgaben, und zwar über Fr. 50 000.— nur bei spezieller Zweckbezeichnung als Einzelposten; (KV § 40, 2, 1. Satz, und GO RR § 4, 2 vgl. Einschränkung auf spezielle Zweckbezeichnung, wobei dem Sinne nach „als Einzelposten“ zu ergänzen)
- b) alle andern Ausgaben, sofern unter Fr. 50 000.—. Ohne Aufnahme ins Budget ist ein Nachtragskredit notwendig, oder bei Dringlichkeit eine nachträgliche Genehmigung auf Grund GO RR § 4a. (KV § 40, 2, Satz 2, in Verbindung mit GO RR § 4, 2; aus GO RR § 4, 3 ersichtlich, daß Aufnahme in Budget Voraussetzung, ebenso § 4a, 3 und § 4b. Identische Auffassung des RR in Bericht 4333 zum Budgetreferendum Seite 5 und 8).

B. Lediglich orientierungshalber innerhalb des Wirtschaftsplanes finden Aufnahme ins Budget

- a) die gesetzlich genau ziffernmäßig bestimmten oder genau bestimmbar Ausgaben (hier ist die Bewilligung ja bereits gesetzlich rechtskräftig erteilt!)
- b) Ausgaben über Fr. 50 000.—, für denselben Gegenstand, die in einem jährlich wiederkehrenden Sammelposten enthalten sind. Die Bewilligung ist nachträglich in einer Spezialvorlage nötig. (GO RR § 4, 2, Satz 2, vgl. Ratschlag 3094 vom 12. Februar 1931)
- c) alle andern Ausgaben, sofern über Fr. 50 000.—; die Bewilligung ist nachträglich mit einer Spezialvorlage einzuholen. (KV § 40, 2, Satz 2, GO RR § 4, 2, Satz 2.)

3. Die Kommission hat versucht, einzelne unklare gesetzliche Ausdrücke näher abzuklären.

Die **gesetzlich bestimmten Ausgaben** (KV 40, 2 GO RR § 4) sind Ausgaben, für welche der Große Rat oder das Volk den Kredit bereits genehmigt hat, eine besondere Bewilligung also schon vorhanden ist. Sie figurieren im Budget, weil dieses als Haushaltsplan und nach dem gesetzlich festgelegten Grundsatz der Vollständigkeit alle Ausgaben umfassen muß.

Einigkeit herrscht darüber, daß unter „gesetzlich“ nicht nur Ausgaben auf Grund von Gesetzen gemeint sind, daß man darunter vielmehr Ausgaben auf Grund einer Bewilligung der gesetzgebenden Behörde zu verstehen hat. So kann sie gründen auf Verfassung, Gesetz, Großratsbeschluß oder Reglement, die von der gesetzgebenden Behörde erlassen sind. Ebenso fallen darunter Ausgaben, die der Regierungsrat auf Grund einer Gesetzesdelegation auf dem Verordnungsweg beschließt (z. B. Gesetz betr. die Folgen der Arbeitslosigkeit vom 11. Februar 1926, § 30^a).

Als „gesetzlich“ gelten auch Ausgaben, die der Kanton auf Grund eidgenössischer Gesetze zu leisten hat (z. B. Ausgaben für Luftschutz).

Endlich werden unter „gesetzlich bestimmte Ausgaben“, traditionsgemäß alle Ausgaben auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung gerechnet: auf Grund von Verträgen des Staates mit Dritten (z. B. Anleihen, Mietzinsen etc.), sowie auf Grund von Urteilen (Schadenersatz z. B.). Von den Verträgen beruhen wohl die wichtigeren auf einer Zustimmung des Großen Rates (Anleihen und wichtige Verträge K. V. 39 d und f), andere aber und die Auslagen auf Grund von Richterspruch nicht. Ihre Gleichstellung mit den gesetzlichen Ausgaben beruht offenbar auf der Tatsache, daß die Verpflichtung des Staates besteht, selbst

10. Januar 1952.

271

wenn der Souverän nicht zustimmen wollte und zwar indirekt ja auch wieder auf Grund eines Gesetzes; es sind Ausgaben, denen sich der Staat nicht entziehen kann.

Als **bestimmt** werden solche gesetzliche Ausgaben bezeichnet, wenn sie **ziffernmäßig**, d. h. der Höhe nach gesetzlich ermittelbar sind. In Betracht kommen

- a) die ziffernmäßige Bestimmung in einem Gesetz: Beschluß eines Schulhausbaues mit Krediterteilung in einem festen Betrage, Beschluß über die Erteilung einer Subvention in jährlich bestimmter Höhe für 3 Theaterspielzeiten, Festsetzung der Zahl der Richter und deren Gehälter im Gerichtsorganisationsgesetz (vgl. §§ 1 und 76).
- b) die ziffernmäßige Bestimmung durch mehrere Gesetze: Festsetzung der Zahl der Beamten in einem Organisationsgesetz und Festsetzung der Gehälter im Beamtenengesetz.
- c) die errechenbare Bestimmung: Festsetzung kantonaler Beiträge an die Prämien der ÖKK-Versicherten im Gesetz und Schätzung der Zahl der Berechtigten und der Verteilung auf die einzelnen Klassen auf Grund der Steuer- und Rechengrundlagen. Beiträge an die Pensionskasse (Pensionsgesetz, tatsächliche Besoldung bei der Pensionierung und Anzahl der Berechtigten).

Nicht unter diesen Begriff fallen hingegen offenbar die nicht ziffernmäßig direkt oder indirekt bestimmbar, die bloß mittelbar auf Gesetz beruhenden Ausgaben. Erteilt das Gesetz dem Staat einen sachlichen Auftrag, ohne damit eine Kreditgewährung zu verbinden, so ist über die Art der Ausführung in ihrer finanziellen Auswirkung noch nicht entschieden. Der Gesetzgeber hat die Freiheit, die Aufgabe mit mehr oder weniger Mitteln zu verwirklichen. Fast sämtliche Ausgaben gehen ja irgendwie auf Gesetze oder Großratsbeschlüsse zurück. Solche nicht der Höhe nach direkt aus dem Gesetz ermittelbaren Ausgaben dürften gewöhnlich unter die Kategorie der jährlich wiederkehrenden Ausgaben einzureihen sein.

Zusammenfassend sind unter „gesetzlich bestimmt“ Ausgaben zu verstehen, **die sich aus einem Gesetz, einer Gesetzesdelegation (KV 42), einem Großratsbeschluß oder einer rechtlichen Verpflichtung des Staates, der Höhe nach ermittelbar, ergeben.**

4. Der Begriff der **jährlich wiederkehrenden Ausgaben** wird im Budgetrecht der meisten übrigen Kantone einfach als Gegensatz zu den einmaligen Ausgaben verwendet. Für solche Ausgaben wird dann gewöhnlich eine niederere Kompetenzgrenze festgelegt. Dem Kantonsrat von Zürich steht etwa die endgültige Entscheidung über neue einmalige Ausgaben zu, wenn diese Fr. 250 000.— nicht übersteigen, bei neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben nur bis auf einen Betrag von Fr. 25 000.— (gem. Abstimmung vom 20. Mai 1951).

In Basel ist der Begriff bisher auf „in der laufenden Verwaltung notwendig jährlich wiederkehrende Ausgaben“ beschränkt worden.

Der Ausdruck kommt im Basler Verfassungsrecht erstmals in der Verfassung von 1875 vor. Eine Begründung und Definition ergibt sich aus den Akten und Protokollen nicht. Wir besitzen lediglich die Ausführungen des Verfassungsrates. Sein Gutachten und Entwurf zu einer neuen Verfassung, dem Großen Rat vorgelegt am 1. Februar 1875, enthält auf Seite 32/4 folgende Angaben, die gleichzeitig für den eben behandelten Begriff der „gesetzlich bestimmten“ Ausgaben von Bedeutung sind.

„§ 40 berücksichtigt ein Postulat, das in den letzten Jahren im Großen Rat schon öfters gestellt worden ist. Während der alte § 32 dem Kleinen Rat die Pflicht überbindet, alljährlich dem Großen Rat eine „annähernde Übersicht der mutmaßlichen Staatseinnahmen und Ausgaben“ vorzulegen, schlagen wir vor, einen maßgebenden Voranschlag einzuführen. Auf ein strikteres Verfahren weisen uns namentlich die immer steigenden Ansprüche, die an das Gemeinwesen gestellt werden. Dasselbe sollte nach unserer Ansicht eine wohlthätige Schranke bilden, die auftretenden, sei's von außen an sie ge-

langenden Begehren, entgegengestellt werden kann. Der Voranschlag soll ohne weiteres maßgebend sein für Ausgaben, die gesetzlich bestimmt sind, wie Besoldung oder auch sonst nach der Natur der Sache notwendig jedes Jahr wiederkehren, wie der Unterhalt von Straßen und Gebäuden, dagegen wird für andere, die Befugnis der Exekutive überschreitende Ausgaben, wie z. B. für Hochbauten und Straßenanlagen, eine besondere Schlußnahme des Großen Rates auf Grund spezieller Vorlagen vorbehalten. In bezug auf beiderlei Ausgaben soll der Regierungsrat gehalten sein, wenn der Voranschlag respektive der bewilligte Kredit überschritten wird, über die Ursachen der Überschreitung dem Großen Rat Rechenschaft zu geben. Wir halten ein solches Verfahren, einiggehend mit den in Ihrer Mitte laut gewordenen Stimmen, für etwas, das im Wesen einer geordneten Verwaltung an und für sich enthalten ist und in bezug auf sparsameren Haushalt nur gute Folgen haben kann.“

Ferner spricht Alt-Regierungsrat Imhof in seinem Aufsatz „Die Anwendbarkeit des Referendums nach baselstädtischem Verfassungsrechte“ (Festschrift Theodor Plüß 1905 auf Seite 176) von Ausgaben, „die mit der auf Grund der bestehenden Vorschriften geführten Verwaltung ordnungsgemäß verbunden sind: die Ausgaben der laufenden Verwaltung“.

Die Regierung rechnet in Bericht 4333 zur Rechtslage nach zustandegekommem Budgetreferendum (Seite 4) Ausgaben darunter, „die unerlässlich für die ordnungsgemäße Aufrechterhaltung der Verwaltung sind“.

In ihrer Vernehmlassung an das Bundesgericht vom 13. Mai 1948 (Seite 10) bezeichnet sie solche Ausgaben als „durch das Bestehen der Staatsverwaltung an sich gegeben; alle staatlichen Einrichtungen müßten auf dieser Grundlage beruhen“.

Das Justizdepartement führt in seinem Bericht an die Kommission vom 15. Februar 1949 aus:

„Bezüglich der jährlich wiederkehrenden Posten wird auf die Natur der Sache entsprechend jedes Jahr wiederkehrenden Ausgaben verwiesen z. B. Straßen und Gebäude müssen unterhalten, geheizt und gereinigt werden. Das Gaswerk braucht Kohlen, die Verwaltung Formulare, Licht etc. Gemeint sind also offenbar Ausgaben, die darum wiederkehren, weil ohne sie die der Verwaltung gesetzten Aufgaben überhaupt nicht erfüllbar wären.“

In seinem Bericht vom 23. Januar 1951 macht das Justizdepartement weiter darauf aufmerksam, unser Begriff der jährlich wiederkehrenden Ausgaben decke sich weitgehend mit dem, was Escher („Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen“, § 18) unter „übrige gebundene Ausgaben“ zusammenfasse, nämlich Ausgaben auf Grund tatsächlicher, nicht rechtlicher Bindungen. Sie seien funktionelle Notwendigkeiten und dem freien Willen des Volkes entrückt. In Basel werde der Begriff für die ganze Dauer der Ausgabenverwendung gebraucht, in andern Kantonen mehr nur im Hinblick auf die erstmalige Einsetzung ins Budget. Das Justizdepartement weist ferner darauf hin, daß sich die heutige Praxis nicht streng an diese Definition halte. Insbesondere wurden einzelne Subventionen auch über Fr. 50 000.— Jahr für Jahr ohne spezielle Vorlage an den Großen Rat ausgerichtet, obschon sie nach Basler Sprachgebrauch keine jährlich wiederkehrende Ausgaben, da kein Reflex der Staatstätigkeit, darstellten.

Die Kommission hat sich dieser Begriffsfestlegung nach längerer Diskussion angeschlossen. Als „jährlich wiederkehrend“ sind demnach von den sich regelmäßig wiederholenden Ausgaben nur diejenigen zu verstehen, **die für den Betrieb der bestehenden Verwaltung unerlässlich sind.** Damit wurde auf einen Vorschlag nicht eingetreten, darunter in Zukunft weitergehend überhaupt sämtliche Ausgaben-Positionen zu fassen, die bereits im frühern Budget enthalten waren, also auch Beiträge an Dritt-Institutionen (etwa an Schweiz. Tropeninstitut oder Frauenverein) etc.

5. Aufgeworfen wurde ferner die Frage, ob ein spezieller Großratsbeschluß nötig ist, wenn **jährlich wiederkehrende Aus-**

10. Januar 1952.

gaben, die sich für denselben Gegenstand auf über Fr. 50 000.— belaufen, **erstmalig benötigt** oder wenn bisherige jährlich wiederkehrende **gegenüber bisher um über Fr. 50 000.— erhöht werden.**

Bei den Kantonen, die für jährlich wiederkehrende Ausgaben (in ihrem Sinne) eine spezielle Kompetenzlimite vorsehen, unterstehen die erstmaligen Ausgaben dem obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendum, sodaß einmal der Souverän grundsätzlich zu jeder unbestimmt dauernden Ausgabe Stellung nehmen kann, die einen gemeinsamen Minimalbetrag erreicht. Auch bei uns ist schon wiederholt die Tatsache betont worden, daß nicht so sehr die einmalige Ausgabe, als die sich jährlich wiederholenden Betriebskosten den Staat und die zukünftigen Budgets belasten. Trotzdem sind bis heute die Betriebsspesen, die sich im Anschluß an einen vom Großen Rat beschlossenen Bau oder Ausbau ergeben haben, sofort nach Fertigstellung als „jährlich wiederkehrende Ausgabe“ behandelt worden, ohne daß bei Posten von mehr als Fr. 50 000.— eine Spezialvorlage erfolgt wäre. Das Volk kann in diesem Fall, wenigstens seitdem das Budget dem Referendum nicht mehr untersteht, zu solchen Ausgaben überhaupt nie Stellung nehmen.

Dieser Zustand ist unbefriedigend. Die Kommission ist mit dem Justizdepartement der Auffassung, daß der Begriff „jährlich wiederkehrend“ durch positive Bestimmung auf **bisherige** jährlich wiederkehrende Ausgaben beschränkt werden soll.

Damit wird zugleich eine Erhöhung von jährlich wiederkehrenden Ausgaben um über Fr. 50 000.— gegenüber dem bisherigen Stand geregelt. Bedeutet eine solche – praktisch selten vorkommende – Erhöhung eine Erweiterung des bisherigen Verwaltungsbereichs (Erweiterung der Lehrstühle, Neueinrichtung von Kindergärten, Ausbau des Kunstkredites), dann ist sie in einer Spezial-Vorlage zu begründen, es handelt sich um eine neue erweiterte Ausgabe, nicht mehr um die „bisher jährlich wiederkehrende“. Anders einzig, wenn in Wirklichkeit keine personelle oder sachliche Ausweitung, sondern bloß etwa ein Preisanstieg vorhanden wäre (z. B. Position Kohlenanschaffung bei steigenden Preisen etc.).

6. Seit der Abänderung der Geschäftsordnung des Regierungsrates gemäß Ratschlag 3094 vom 12. Februar 1931 werden die Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung (im Gegensatz zu „Unvorhergesehenem“) in **Einzelposten** und **Sammelposten** unterschieden. Man wollte den Gesetzestext der Praxis anpassen, die als Posten mit spezieller Zweckbezeichnung recht allgemein gehaltene Bezeichnungen verwendete. Für Teilausgaben auf diese Sammelkosten sah der Ratschlag ausdrücklich eine Spezial-Vorlage vor, wenn sie Fr. 50 000.— überschreiten, also z. B. für die Erneuerung einer Heizungseinrichtung auf den Sammelkosten „Unterhalt der Schulgebäude“. (Vgl. Seite 6 des Ratschlages 3094.)

In erster Linie sei festgestellt, daß die Formulierung des Absatz 2 von § 4 der Geschäftsordnung des Regierungsrates diese Absicht nur unvollständig wiedergibt. Im ersten Satz sind nämlich „jährlich wiederkehrende Ausgaben, die mit spezieller Zweckbezeichnung als **Einzelposten** in den Voranschlag eingestellt worden sind“, gemeint. Für Sammelkosten ist nach der Begründung des Ratschlages bei über Fr. 50 000.— das Budget ja gerade nicht genügend, sondern es wird eine Spezial-Vorlage verlangt. Dann ist nicht einzusehen, weshalb bei jährlich wiederkehrenden Ausgaben, die Fr. 50 000.— überschreiten, nur deshalb eine Spezial-Vorlage verlangt wird, weil sie vom Voranschlag in einen Sammelkosten zusammengefaßt sind. Würden die Ausgaben für jedes Haus oder jede Straße, statt in Sammelkosten „Unterhalt von Gebäude“ oder „Straßenunterhalt“, einzeln im Budget aufgeführt sein, so könnten sie nach Genehmigung des Voranschlages ohne weiteres vollzogen werden.

Es scheint der Kommission richtiger, in Zukunft bisherige jährlich wiederkehrende Ausgaben gleich zu behandeln, ob sie als Einzel- oder Sammelkosten eingestellt sind.

Der Begriff des Sammelkosten ist dann noch für nicht gesetzlich bestimmte und nicht jährlich wiederkehrende Ausgaben von Bedeutung. Ausgaben für einen Gegenstand auf Rechnung des

Sammelkosten benötigen dann lediglich eine Spezial-Vorlage, wenn sie Fr. 50 000.— überschreiten. Ferner ist der Begriff maßgebend im internen Vollzug des Regierungsrates, indem die Departemente von Sammelkosten ohne Bewilligung des Gesamt-Regierungsrates nur bis Fr. 5000.— verfügen können (vgl. GO RR § 4, Absatz 3 und 4).

Sammelkosten sind **Zusammenfassungen an sich selbständiger und unabhängiger, aber gleichgearteter Einzelausgaben**, und zwar entweder von vorneherein bestimmter Ausgaben (z. B. Besoldungskosten für eine Verwaltungsabteilung, Mobiliar) oder von solchen, die erfahrungsgemäß im Laufe eines Jahres für noch unbestimmte gleichartige Einzelausgaben eingesetzt werden (Konto Versammlungen und Feste, Liegenschaftskäufe).

7. Für **andere Ausgaben** (nicht gesetzlich bestimmte und nicht jährlich wiederkehrende) besteht heute eine klare Unterscheidung in solche unter und solche über Fr. 50 000.—. Die Bewilligung der letzteren setzt zusätzlich zum Budget noch eine Spezialvorlage voraus. Die Summe von Fr. 50 000.— ist in der Kommission zur Diskussion gestellt worden. Durch Gesetz vom 9. April 1908 ist seinerzeit der diesbezügliche Betrag von Fr. 20 000.— auf Fr. 30 000.—, durch Gesetz vom 9. Juni 1932 auf Fr. 50 000.— erhöht worden. Die Bilanzahlen der Staatsrechnung von 1908 betragen für Einnahmen und Ausgaben rund 15 Millionen Franken, diejenigen für 1929 rund 64 Millionen resp. 60 Millionen Franken. Heute sind sie bekanntlich weit über 100 Millionen Franken gestiegen. Zur materiellen Vergrößerung der Aufgaben tritt die Geldentwertung. Es drängt sich deshalb auf, die Höchstsumme für Ausgaben ohne spezielle Vorlage erneut hinaufzusetzen. Der Kommission schien eine **Festlegung von Fr. 50 000.— auf Fr. 80 000.—** angemessen, nachdem man mit einer Stabilisierung des Index auf 160 Punkten gegenüber der Vorkriegszeit rechnet. Sie schlägt eine entsprechende gesetzliche Änderung vor.

8. Schließlich wurde die **Rechtslage vor Genehmigung des Budgets** besprochen. Das Gesetz schränkt die budgetlose Zeit möglichst ein, indem § 49 der Geschäftsordnung des Großen Rates die Behandlung des Budgets spätestens im Monat Januar verlangt. Auch bei Einhaltung dieses Termins ergibt sich eine Zwischenzeit. In der letzten Zeit konnte die Vorschrift zudem gar nicht immer eingehalten werden. Die Kommission schließt sich im wesentlichen den Schlußfolgerungen des Regierungsrates an, der in seinem Bericht 4333 zur Rechtslage nach dem Budgetreferendum Seite 8, unter Ziffer 2 und 3 von II ausführt:

„2. Aber auch materiell-rechtliche Erwägungen führen zum gleichen Ergebnis. Was der Große Rat durch Gesetz oder Großratsbeschluß beschlossen oder genehmigt hat, braucht er auf dem Umweg über das Budget nicht erneut zu bewilligen; dies gilt auch für die jährlich wiederkehrenden Ausgaben. Alle diese Ausgaben sind durch den Regierungsrat zu vollziehen, auch dann, wenn der Umfang und die Höhe der einzelnen Aufwendungen im Rahmen des Budgets noch nicht genehmigt sind.

3. Nicht vollziehbar sind dagegen, solange das Budget nicht genehmigt ist, die Einzel-Ausgabe Posten, die weder auf Gesetz oder Großratsbeschluß beruhen noch vertraglich festgelegt sind noch jährlich wiederkehren.

Für solche Ausgaben (z. B. Subventionen und Beiträge, Anschaffungen, Bauaufträge in Beträgen von weniger als Fr. 50 000.—), die nur durch den Budget-Beschluß bewilligt werden, sowie für alle Einzelpositionen über Fr. 50 000.—, für die auch bei genehmigtem Budget eine besondere Vorlage an den Großen Rat zu erfolgen hätte, hat der Regierungsrat in jedem einzelnen Fall die Kreditbewilligung des Großen Rates einzuholen.“

Immerhin darf der Regierungsrat beim Vollzug jährlich wiederkehrender Ausgaben vor Genehmigung des Budgets der Auffassung der Kommission nach **nicht über die bisher bewilligten Ansätze hinausgehen**. Die Festlegung der Höhe ist ja gemäß § 40

10. Januar 1952.

272

der Verfassung ausdrücklich dem Großen Rat vorbehalten. Es erübrigt sich wohl, eine ausdrückliche Festlegung in der Geschäftsordnung vorzusehen.

9. Der Voranschlag bewilligt die darin enthaltenen Kredite lediglich für das betreffende Jahr. Das ist zwar im Gesetz nicht besonders gesagt, ergibt sich aber aus der Bestimmung, für jedes Jahr einen neuen umfassenden Voranschlag aufzustellen. So wird denn regelmäßig einige Zeit nach Genehmigung des Budgets vom Regierungsrat eine Zusammenstellung der zusätzlich noch benötigten **Kreditübertragungen** aus den vorhergehenden Jahren vorgelegt und vom Großen Rat in Spezialbeschluß behandelt. Dabei steht es dem Großen Rat frei, einzelne Kredite nicht zu übertragen, d. h. nicht mehr zu bewilligen. Ist ein Kredit immerhin in den vorhergehenden Jahren auf Grund einer Spezialvorlage einzeln bewilligt und nicht zeitlich auf ein früheres Jahr beschränkt worden, dann dürfte eine solche Spezialkreditübertragung nicht mehr notwendig sein oder höchstens orientierungshalber aufgeführt werden. Es empfiehlt sich, eine positive Regelung in die Geschäftsordnung aufzunehmen.

10. Durch Novelle vom 27. September 1945 ist dem Absatz 2 von § 4 der GO RR ein Zusatz beigefügt worden, wonach der Regierungsrat ermächtigt wird, sich an der **Gant einer Liegenschaft** in der **Innerstadt** bis zu einem Angebot von Fr. 100.000.— zu beteiligen. Bis zu dieser Höhe ist in diesem besonderen Fall demnach keine Bewilligung des Großen Rates erforderlich. Da der Kredit für solche Erwerbungen bisher sowieso über das Sammelkonto Liegenschaftskäufe ging, das im Voranschlag der Höhe nach vom Großen Rat beschlossen wird, schlug das Justizdepartement der Kommission im Hinblick auf die heutige Preisentwicklung ein **Weglassen der Preislimite** vor. Unter der Voraussetzung, daß die Ausgabenbefugnis durch die Kreditbewilligung im Voranschlag begrenzt ist, kann sich die Kommission diesem Vorschlag anschließen. Darnach wäre der Regierungsrat für solche Gantkäufe demnach nur noch durch den im Budget vorgesehenen Gesamtkredit eingeschränkt. Ein Referendum kommt für Beschlüsse des Regierungsrates nicht in Betracht.

11. § 39 lit. e der Verfassung bestimmt, daß die Bewilligung zur **Veräußerung oder Verpfändung von Liegenschaften** in der Befugnis des Großen Rates liege, insofern deren Wert einen durch Gesetz zu bestimmenden Betrag übersteige. § 4c der GO RR sieht gestützt darauf vor, der Regierungsrat könne die Veräußerung staatlicher Liegenschaften von sich aus beschließen und vollziehen, sofern der Wert Fr. 30 000.— nicht übersteige. Eine Regelung für Verpfändungen ist offenbar nicht für nötig gehalten worden. Handelt es sich bei der Veräußerung einer Staatsliegenschaft auch nicht um eine Ausgabe, so liegt doch eine Verfügung über staatliches Vermögen vor, die auch gemäß § 39, lit. f der Verfassung der Ratifikation des Großen Rates unterliegen würde.

Nun ist bereits im erwähnten Ratschlag 3094 von 1931 vorgeschlagen worden, entsprechend der Summe für Spezialvorlagen von Ausgaben auch diesen Wert auf Fr. 50 000.— zu erhöhen. Damals hat der Große Rat am früheren Betrag von Fr. 30 000.— festgehalten. Angesichts der seither weiter fortgesetzten Geldentwertung dürfte sich heute rechtfertigen, den Wert in diesem Fall wenigstens auf **Fr. 50 000.—** festzusetzen.

12. Die bisherigen Absätze 3 und 4 von § 4 der GO RR regeln das Verhältnis im Ausgabenvollzug zwischen **Gesamtregierungsrat und Departementen**. Sie sind nicht gerade leicht verständlich und enthalten beispielsweise keine Bestimmung über den Vollzug von durch Spezialvorlage bewilligten Krediten. Hat sich der Regierungsrat nicht in einzelnen Fällen den endgültigen Vollzug einer Ausgabe selber vorbehalten, so sind die Departemente für den Vollzug sämtlicher dem Regierungsrat bewilligten Ausgaben zuständig, mit Ausnahme einzig der Sammelposten, auf die sie Einzelausgaben lediglich bis zu Fr. 5000.— vollziehen können. Es empfiehlt sich eine neue Formulierung.

III.

Durch die Abklärung der **Kompetenzausscheidung** zwischen Großen Rat und Regierungsrat ergab sich die rechtliche Bedeutung des Budgets, die für die Frage der **Referendumsfähigkeit des Budgetbeschlusses** maßgebend ist. Die Frage der Referendumsfähigkeit wiederum ist die Frage der **Kompetenzausscheidung zwischen Großen Rat und der Gesamtheit der Stimmberechtigten**. Die Untersuchung der Kommission ergab folgendes:

1. Daß das Budget bezüglich **Einnahmen** keinerlei irgendwie konstitutive Bedeutung hat, ist unbestritten. Diesbezüglich ist es lediglich ein Wirtschaftsplan, ein Programm, das womöglich einzuhalten ist, im Gegensatz zu früher, wo damit gleichzeitig Steuerfestsetzungsbeschlüsse verbunden waren. Die Kompetenz zur Einnahmenbeschaffung ergibt sich aus anderen Gesetzen und Beschlüssen. Bezüglich der Einnahmen ist der Vorbehalt der letzten Kompetenz des Volkes für das Budget sicher nicht nötig.

2. Hingegen hat die Kommission festgestellt, daß das Budget bezüglich der **Ausgaben** insofern konstitutiv ist, als es für eine große Anzahl von solchen die maßgebende Bewilligung an den Regierungsrat enthält. Deshalb war abzuklären, ob und inwieweit Beschlüsse über Ausgaben dem Referendum unterstehen.

3. Die Verfügung über Geldmittel ist an und für sich ein Teil der Verwaltungstätigkeit, doch ist den Parlamenten von jeher die Kreditbewilligung weitgehend vorbehalten worden. Die diesbezügliche Kompetenz des Großen Rates gegenüber dem Regierungsrat ist vorstehend bereits festgestellt.

Ausgabenfestsetzungen des Großen Rates ergeben gewöhnlich in der für Verwaltungsakte bestimmten Form der sogenannten Großratsbeschlüsse; sie können auch in formellen Gesetzen genannt sein, die an und für sich ja nur für allgemein verbindliche Normen da sind.

4. Die Verfassung sagt nicht direkt, ob Ausgabenbeschlüsse unter dem Referendum stehen. In § 29 KV ist lediglich vorgesehen, daß für alle **Gesetze** das fakultative Referendum besteht, also grundsätzlich der letzte Entscheid des Volkes. Ferner ist gesagt, daß alle **endgültigen Großratsbeschlüsse** dem Referendum unterliegen, wenn sie nicht persönlicher und nicht dringlicher Natur sind. Mit Ausnahmen der nicht endgültigen, persönlichen oder dringlichen, unterliegen demnach sämtliche Großratsbeschlüsse dem Referendum.

Bei Ausgabenbeschlüssen kann es sich unbestrittenermaßen von vorneherein nicht um persönliche und an und für sich nicht generell um dringliche handeln. Es fragt sich lediglich, ob sie im Sinne von KV § 29 endgültig oder nicht endgültig sind.

5. Daß Großratsbeschlüsse, die Ausgaben von über Fr. 50 000.— enthalten, endgültige Großratsbeschlüsse im Sinne von KV § 29 sind, stand von jeher und steht heute außer Diskussion. Die Regierung selber sagt im Bericht 4333 (Rechtslage nach Budgetreferendum) auf Seite 10:

„Für alle Einzelpositionen aber, die den Betrag von Fr. 50 000.— überschreiten, muß der Regierungsrat dem Großen Rate gesonderte Vorlagen unterbreiten, die jeweils wiederum dem Referendum unterliegen.“

Ferner hat die Regierung gerade mit dem Hinweis das Budgetreferendum als unberechtigt bezeichnet, daß Ausgaben über Fr. 50 000.— sowieso einen speziellen Großratsbeschluß benötigen, der selber dem Referendum unterstehe. Im Bericht 4400 zum Anzug Dr. Meyer sagt die Regierung dazu auf Seite 5:

„Denn es wäre wirklich sinnlos, gerade diese Positionen, bei denen es sich nun wirklich um die typischen größeren Neuauslagen handelt, mit dem Budget vom Volke genehmigen zu lassen und nachher noch einen dem Referendum unterstehenden Großratsbeschluß zu verlangen.“

10. Januar 1952.

Auch das Bundesgericht hat angenommen, daß die Fr. 50 000.— übersteigenden Ausgaben ohne weiteres bei Spezialvorlage dem Referendum unterstünden.

6. Sind Ausgabenbeschlüsse über Fr. 50 000.— „endgültige Großratsbeschlüsse“, dann kann an und für sich auch Ausgabenbeschlüssen unter Fr. 50 000.— nur deshalb, weil ein kleinerer Kredit vorliegt, der Charakter des „endgültigen Großratsbeschlusses“ nicht abgesprochen werden. KV § 29 setzt keinerlei Wertgrenze für das Referendum fest. Entscheidend ist ausschließlich der Begriff des „endgültigen Großratsbeschlusses“. Die Endgültigkeit eines Beschlusses, sein Charakter, wird dadurch nicht geändert, daß die Ausgaben über oder unter Fr. 50 000.— liegen.

Logischerweise werden deshalb auch heute noch sämtliche Einzelkredite unter Fr. 50 000.—, die als sogenannte Nachtragskredite nach dem Budgetbeschluß bewilligt werden (GO Großrat § 51) als endgültige Großratsbeschlüsse aufgefaßt und dem Referendum unterstellt.

7. Das Budget enthält zahlreiche Ausgaben unter Fr. 50 000.—, für die der Budgetbeschluß die einzige Bewilligung des Großen Rates an den Regierungsrat bedeutet. Es enthält ferner zahlreiche sogenannte „jährlich wiederkehrende Ausgaben“ unter und über Fr. 50 000.—, für die ebenfalls außer dem Budgetbeschluß keinerlei weitere Bewilligung des Großen Rates nötig ist. Außer diesen Ausgaben enthält das Budget allerdings auch die gesetzlich bestimmten und die einmaligen Ausgaben über Fr. 50 000.—, die bereits einmal dem Referendum unterstanden sind, oder bei einer späteren Spezialvorlage ihm noch unterstehen werden. Ferner enthält es die Einnahmen.

Es fragt sich, ob die Bewilligung eines großen Teils der Ausgaben-Kredite nur deshalb, weil sie bei Anlaß der Budgetberatung in globo und zusammen mit einem Wirtschaftsplan erfolgt, keinen endgültigen Großratsbeschluß bedeutet und nicht referendumsfähig ist.

In der Kommission bestand Einigkeit darüber, daß an sich entsprechende Ausgaben gleich behandelt werden müssen, ob sie nun im Budget oder außerhalb des Budgets zur Entscheidung kommen. Da nun aber Einzelausgaben auch nach Auffassung der Regierung gemäß geltendem Recht unzweifelhaft dem Referendum unterstehen, müßten auch diejenigen Ausgaben, die im Budget neu beschlossen werden, dem Referendum unterstellt werden können.

8. Die bisherige Überlegung beruht ausschließlich auf einem Vergleich von Budget-Positionen mit Ausgaben, die anerkanntermaßen dem Referendum unterstehen. Da sich dem Charakter nach diese Budget-Positionen mit jenen einzelnen Ausgaben decken, ist auch für sie auf Referendumsfähigkeit geschlossen worden.

Geht man statt von dieser Überlegung vom Begriff des „endgültigen Großratsbeschlusses“ in KV § 29 aus, so ergibt sich ein ähnliches Bild.

Die Beschwerdeführer vor Bundesgericht haben unter dem Ausdruck „endgültiger Großratsbeschluß“ eine „materielle Verfügung“ verstanden, „auf die der Große Rat nicht mehr zurückkommt“; die Regierung hat in ihrer Antwort angenommen, es müsse eine „materielle Änderung des bisherigen Zustandes“ bezweckt sein.

Im Bericht 2412 des Regierungsrates vom 8. Dezember 1921 werden als endgültig solche Beschlüsse bezeichnet, „die eine positive Anordnung des Großen Rates enthalten, im Gegensatz zu denen, durch welche ein Entschluß vorbereitet, oder die Fassung eines Beschlusses abgelehnt wird“.

Nach Alt-Regierungsrat Imhof im zitierten Aufsatz ist im Jahre 1898 der Ausdruck „allgemein verbindliche Großratsbeschlüsse“ in der Verfassung unüberlegt durch „endgültige Großratsbeschlüsse“ ersetzt worden und in der fälschlichen Meinung, damit klarer zu umschreiben, in welchem Fall das Referendum nicht anwendbar sei, nämlich bei Beschlüssen, die nicht

definitiv sind, wie Eintretensfragen oder generellen Beschlüssen der Geschäftsbehandlung. Der Begriff sei in Wirklichkeit praktisch wertlos.

Das Bundesgericht hält die Differenzierungen des Ausdrucks „endgültig“ für von untergeordneter Bedeutung. Es geht davon aus, entscheidend sei lediglich, ob man im Budget einzig einen Wirtschaftsplan erblicke, oder ob man annehme, es enthalte für viele Ausgaben die maßgebende Bewilligung.

Aus sämtlichen Auffassungen resultiert somit, daß mit dem Budget wenigstens über die Ausgaben, die weder vor-, noch nachgängig separat beschlossen werden, ein „endgültiger Großratsbeschluß“ ergeht.

Auch die Auffassung, Ausgaben-Kredite seien keine endgültigen Beschlüsse, weil die Regierung von der Ermächtigung immer noch Gebrauch oder Nichtgebrauch machen könne, ist offensichtlich unrichtig, da die Regierung auch bei Krediten über Fr. 50 000.— dieselbe Freiheit besitzt und bei diesen Krediten unbestritten die Qualität „endgültig“ vorhanden ist.

In seinem Bericht vom 23. Januar 1951 schreibt das Justizdepartement:

„Der Ausdruck ‚endgültiger‘ Großratsbeschluß stammt aus der Kommissionsberatung der heute geltenden Verfassung. Es wurde damals angenommen, ‚endgültig‘ umschreibe den Willen des Gesetzgebers besser als die vorher geltende Bezeichnung ‚allgemeinverbindliche‘ Großratsbeschlüsse. Daß gerade das Gegenteil der Fall ist, hat die nunmehrige Diskussion gezeigt. Wesentlich scheint uns, daß – wie aus den Materialien deutlich hervorgeht – keine Änderung materieller Art beabsichtigt war, sodaß der alte Begriff des allgemein verbindlichen Beschlusses zur Erklärung herangezogen werden kann. Dieser Begriff, den wir auch aus dem Bundesrecht kennen (allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse) ist hier wie dort ebenfalls unklar. Jedenfalls haben die Bundesbehörden noch keine allgemein gültige Definition gefunden (vgl. Fleiner-Giacometti, Schweiz. Bundesrecht § 70). Er enthält immerhin den Hinweis darauf, daß der Beschluß über den Rat hinaus eine Verbindlichkeit habe.“

Anschließend verweist das Justizdepartement auf die geltende Praxis. Außer den Großratsbeschlüssen persönlicher Natur, namentlich den Wahlen, ferner den dringlichen Beschlüssen, habe die Praxis von den übrigen Verwaltungsakten als nicht endgültig namentlich abgetrennt:

- a) Die Beschlüsse im großrätlichen Rechtsetzungs- und Verwaltungsverfahren: Eintreten, Nichteintreten, Rückweisung, Überweisung an eine Kommission, Festsetzungen der Traktandenliste, Anträge und Überweisungen an Regierungsrat. Alles Beschlüsse rein interner Art, die nur den Geschäftsgang betreffen, für Nichtmitglieder keine Bedeutung haben;
- b) einzelne Genehmigungsbeschlüsse wie: für Staatsrechnung und Verwaltungsbericht, neuerdings auch für das Budget;
- c) Die Ausübung dem Großen Rat vorbehaltener Hoheitsakte: Begnadigung, Petition, Aufsicht etc.
- d) Verlautbarungen des Großen Rates: motivierte Tagesordnung.

Alle andern Beschlüsse würden als endgültig angesehen.

Die Kommission war nach Kenntnisnahme all dieser Ausführungen der einhelligen Auffassung, daß aus der Bezeichnung „endgültig“ für die Frage der Referendumsfähigkeit des Budgetbeschlusses nichts abzuleiten sei. Überhaupt schien ihr der Begriff „endgültiger Großratsbeschluß“ gelegentlich aus der Verfassung gänzlich zu eliminieren oder durch einen bessern Ausdruck zu ersetzen zu sein.

9. Diese Untersuchung des geltenden Rechtes stützt nun an und für sich die bis 1947 angewandte Praxis des Budgetreferendums. Trotzdem ergibt eine sachliche Prüfung, daß ein Budgetreferendum der heutigen Entwicklung und den heutigen Notwendigkeiten nicht mehr gerecht wird.

10. Januar 1952.

273

a) Nach KV § 29 unterstehen Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates dem Referendum, auch wenn der Kredit bloß etwa Fr. 500.— betragen würde. Bei den heutigen Umtrieben einer Volksabstimmung, die allein finanziell ja ein Mehrfaches kostet (eine einzige kantonale Abstimmung ca. Fr. 7500.—), läßt sich eine solche Disproportion nicht mehr verantworten. Fast sämtliche anderen Kantone bezeichnen den Kantonsrat für einen gewissen Ausgabenbetrag als endgültig zuständig. Zürich etwa läßt eine Volksabstimmung wie ausgeführt bloß bei einmaligen Beträgen über Fr. 250 000.— oder jährlich wiederkehrenden über Fr. 25 000.— zu; Luzern bei Fr. 200 000.— respektive Fr. 20 000.—.

Es rechtfertigt sich deshalb, und die Kommission hat dem einhellig zugestimmt, auch bei uns gewisse Ausgaben als in die endgültige Zuständigkeit des Grossen Rates fallend zu erklären. Gegeben erscheint dabei die Grenze von Fr. 80 000.—, für die nach dem neuen Vorschlag eine Spezialvorlage vorgeschrieben ist. Höher zu gehen, empfiehlt sich kaum. Die Rechte des Souveräns sollen an und für sich nicht gekürzt, sondern lediglich der heutigen Entwicklung angepaßt werden.

b) Stellt man Ausgaben bis zu Fr. 80 000.— in die endgültige Zuständigkeit des Grossen Rates, dann ergibt sich auch für das Budget eine zwanglose Lösung. Gegen ein Budget-Referendum ist materiell namentlich eingewendet worden, der Souverän könne sich nicht mit den unzähligen kleinen Positionen unter Fr. 50 000.— befassen, das sei eigentlich Angelegenheit der Regierung. Nun ist das zwar nicht richtig, es ist in erster Linie Angelegenheit des Grossen Rates, diese Ausgaben-Posten zu prüfen und zu bewilligen. Aber diese Entscheidung des Grossen Rates kann und sollte für diese Ausgaben genügen. Es rechtfertigt sich, Budget-Positionen bis zu Fr. 50 000.— und nunmehr Fr. 80 000.— dem Referendum positiv zu entziehen.

c) Damit ist gleichzeitig die am 12. Februar 1948 vom Grossen Rat mit Mehrheitsbeschluß abgeänderte Praxis, die das Bundesgericht als nicht aufhebbar bezeichnet hat, daß nämlich das Budget dem Referendum nicht unterliege, durch eine positive gesetzliche Regelung ein für allemal festzuhalten. Eine derart wichtige Kompetenzausscheidung soll nicht von der jeweiligen Zusammensetzung des Grossen Rates abhängen.

Nach wie vor bleiben die Fr. 50 000.— resp. Fr. 80 000.— übersteigenden Einzelausgaben, sofern sie nicht gesetzlich bestimmt oder jährlich wiederkehrend sind, dem Referendum insofern unterstellt, als zur Bewilligung ja eine Spezialvorlage der Regierung vorgeschrieben ist und der diesbezügliche Erlaß des Grossen Rates dem Referendum untersteht. Nicht mehr unterstehen dem Referendum aber sämtliche Ausgaben unter Fr. 50 000.— resp. Fr. 80 000.—, ob sie nun mit dem Budget oder als Nachtragskredit bewilligt werden.

Bei den jährlich wiederkehrenden Ausgaben wird strenger als bisher, deren Charakter zu prüfen sein; Beiträge an Dritte, wenn sie auch immer wieder im Budget erscheinen, sind nicht unter diesen Begriff zu subsumieren, darin war sich die Kommission einig. Überschreiten solche Beträge Fr. 80 000.—, so muß eine Spezialvorlage, wenn auch für die Bewilligung während einer bestimmten Reihe von Jahren, vorgelegt werden. Ein gesetzlicher Hinweis ist hier ebenfalls von Vorteil.

IV.

1. Gestützt auf vorstehende Überlegungen schlägt die Kommission dem Grossen Rat in erster Linie eine **Partialrevision der Kantonsverfassung** vor.

Die Festsetzung einer ausschließlichen Zuständigkeit des Grossen Rates für den Voranschlag, dann namentlich für Kreditbewilligungen bis zu einer bestimmten Höhe, ob die Ausgabe innerhalb des Budgets oder als sogenannter Nachtragskredit bewilligt werde, gehört in die Verfassung. Es empfiehlt sich auch,

ziffernmäßig die Zuständigkeitsgrenze gerade in die Verfassung aufzunehmen und nicht auf ein spezielles Gesetz zu verweisen. Eine derart wichtige Bestimmung soll auf jeden Fall dem obligatorischen Verfassungsreferendum unterstehen. Systematisch schien der Kommission, es sei eine Ergänzung des § 29, also im Rahmen der Kompetenzabgrenzung zwischen der Gesamtheit der Stimmberechtigten und dem Grossen Rat, einem Vorschlag vorzuziehen, welcher den § 39 entsprechend erweitern wollte. Im § 29 soll folgender neuer 3. Absatz eingefügt werden:

In der ausschließlichen Zuständigkeit des Grossen Rates liegt hingegen die Bewilligung des Voranschlages und von Ausgaben für den einzelnen Gegenstand bis Fr. 80 000.—. Höhere Ausgaben, für die eine spezielle Vorlage erfolgt, unterstehen dem Referendum. Bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme maßgebend.

Es darf selbstverständlich nicht angängig sein, durch Aufteilung (zeitlich oder sachlich) einer Ausgabe für einen Gegenstand das Referendum zu umgehen. Dies gilt insbesondere bei Subventionen, die in manchen Fällen für einige Jahre fest beschlossen werden. Dann ist von der Gesamtsumme dieser Subventionen auszugehen. (Vgl. unten Ziffer 3 zu GO RR § 4a.)

Entscheidend für die Kompetenzgrenze muß der Kreditbedarf sein, soweit er im Moment der Vorlage übersehen werden kann. Nachträgliche Kreditüberschreitungen, die etwa bei einem ursprünglich kleineren Kredit eine Gesamtausgabe von über Fr. 80 000.— zur Folge haben, machen nachträglich eine Unterstellung unter das Referendum nicht nötig (es erfolgt auch keine Spezialvorlage).

Hingewiesen sei ferner darauf, daß die vorgeschlagene Änderung, wenn auch mit entsprechender Anpassung, möglich bleibt, auch wenn durch definitive Einführung des obligatorischen Finanzreferendums für höhere Ausgaben eine spezielle Regelung eingeführt wird.

2. Gleichzeitig ist der bisherige Absatz 2 des § 40 der Verfassung zu verdeutlichen und zu präzisieren. Der Ausdruck „jährlich wiederkehrende Ausgabe“ kann näher interpretiert, die Wendung „die Befugnis des Regierungsrates überschreitende Ausgaben“ durch „in die ausschließliche Zuständigkeit des Grossen Rates fallende Ausgaben“ ersetzt werden.

Ferner schlägt die Kommission vor, die ganze Bestimmung in den § 48 einzubauen, d. h. bei der Kompetenzfestlegung für den Regierungsrat. Absatz 2 des § 40 fällt damit weg, dafür erhält § 48 folgende neue Fassung:

§ 48. Der Regierungsrat ist nach Genehmigung des Voranschlages zum Vollzug der darin enthaltenen Ausgaben befugt, soweit es sich um gesetzlich bestimmte, bisherige jährlich wiederkehrende (die für den Betrieb der bestehenden Verwaltung unerlässlich sind) oder in die ausschließliche Zuständigkeit des Grossen Rates fallende Ausgaben handelt. Zum Vollzug der übrigen Ausgaben bedarf er der Ermächtigung durch einen auf Grund einer speziellen Vorlage erlassenen Beschluß des Grossen Rates. Für etwaige Überschreitungen des Voranschlages und der durch besondere Großratsbeschlüsse bewilligten Kredite ist eine nachträgliche Genehmigung des Grossen Rates nachzusehen.

Das Gesetz bestimmt das Nähere über die Organisation und die Geschäftsordnung des Regierungsrates; es kann für spezielle Fälle die Ausgabenkompetenz erweitern oder einschränken.

Dabei ist die Meinung, daß das in Absatz 2 vorgesehene Gesetz in speziellen Fällen über den Absatz 1 dieses Verfassungsparagraphen hinausgehen kann (Ausgaben auf „Unvorhergesehenes“, die der Regierungsrat nur bis zu (neu) Fr. 3000.— ohne spezielle Vorlage beschließen kann, obwohl sie bis zu Fr. 80 000.— innerhalb der neuen Kompetenzgrenze des Grossen Rates liegen; Käufe auf Ganten, für die der Regierungsrat über die ausschließliche Kompetenz des Grossen Rates hinausgehen kann).

10. Januar 1952.

3. Für die §§ 4–4c des Gesetzes betreffend die Organisation der Geschäftsordnung des Regierungsrates schlägt das Justizdepartement eine neue Ordnung in neuen §§ 4–4e vor. Die Kommission übernimmt die Anregung mit gewissen Abänderungen und schlägt folgende Fassungen vor:

§ 4. In den jährlichen Voranschlag der Staatseinnahmen und -Ausgaben (Budget) sind alle voraussehbaren Einnahmen und die Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung als Einzelposten oder als Sammelposten aufzunehmen.

Außer den Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung sind auch angemessene Ausgabenbeträge ohne spezielle Zweckbezeichnung (Unvorhergesehenes) zur Verfügung des Regierungsrates und der einzelnen Departemente in den Voranschlag aufzunehmen.

Vom bisherigen § 4 wird somit lediglich Absatz 1 und vom bisherigen § 4a der erste Satz übernommen und dazu auch ausdrücklich die Einstellung der Einnahmen in den Voranschlag vorgeschrieben.

§ 4a. Von den im genehmigten Voranschlag enthaltenen Ausgaben sind durch den Regierungsrat vollziehbar:

- a) die gesetzlich bestimmten Ausgaben; dabei gelten als gesetzlich bestimmt solche Ausgaben, die sich aus einem Gesetz, einer Gesetzesdelegation, einem Grobstratsbeschluß oder einer rechtlichen Verpflichtung des Staates, der Höhe nach ermittelbar, ergeben;
- b) die früher genehmigten, jährlich wiederkehrenden Ausgaben (die für den Betrieb der bestehenden Verwaltung unerlässlich sind);
- c) Ausgaben bis zur Höhe von Fr. 3000.— für einen einzelnen Gegenstand zu Lasten eines Ausgabenbetrages für „Unvorhergesehenes“;
- d) übrige Ausgaben, deren Bewilligung in die ausschließliche Kompetenz des Großen Rates fällt; bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme maßgebend;
- e) Gantkäufe von Liegenschaften in der Innerstadt.

Für den Vollzug der übrigen im Budget enthaltenen Ausgabe-Posten hat der Regierungsrat auf Grund einer Spezialvorlage die Bewilligung des Großen Rates einzuholen.

In diesen Paragraphen werden somit die bisherigen Absätze 2 und 3 des § 4 übernommen und verständlicher dargestellt. Lit. c und e gehen als Spezialfälle über den neu vorgeschlagenen Absatz 1 von § 49 der Verfassung hinaus, was sich im Hinblick auf Absatz 2 dieses Paragraphen rechtfertigen läßt. In lit. c ist die Limite des bisherigen § 4a, Absatz 1 für „Unvorhergesehenes“ von Fr. 2000.— auf Fr. 3000.— erhöht. Lit. d regelt im 2. Satz Ausgaben-Beschlüsse, die von vorneherein mehrere Raten oder Gewährung für mehrere Jahre vorsehen. Wird eine Subvention auf 3 Jahre gewährt, so sind die 3 Beträge zusammenzuzählen. Anders wenn etwa auf Zusehen hin, aber vorläufig für ein Jahr, eine Subvention ins Budget eingestellt wird, über die dann der Große Rat grundsätzlich jedes spätere Jahr frei befinden kann. Unter Absatz 2 fallen nun auch neue „jährlich wiederkehrende“ Ausgaben über Fr. 80 000.—.

§ 4b. Werden nach Genehmigung des Budgets darin nicht enthaltene Ausgaben nötig, so hat der Regierungsrat vor dem Vollzug der Ausgabe beim Großen Rat um ihre nachträgliche Aufnahme in den Voranschlag nachzusuchen. Überschreitet die Ausgabe die ausschließliche Kompetenz des Großen Rates, so ist auf Grund einer Spezialvorlage die Bewilligung des Großen Rates einzuholen.

In dringenden Ausnahmefällen ist der Regierungsrat befugt, Ausgaben, die im Voranschlag nicht enthalten sind, zu beschließen und zu vollziehen, hat aber den Beschluß dem Großen Rat in dessen nächster Sitzung zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen.

Dieser Paragraph enthält die Absätze 2 und 3 des bisherigen § 4a. Speziell auseinandergehalten werden im neuen Absatz 1 die Fälle innerhalb der ausschließlichen Kompetenz des Großen Rates, die wie bisher als Nachtragskreditbegehren von der Rechnungskommission behandelt werden, und die höhern Ausgaben mit Spezialvorlage direkt an den Großen Rat. Die nachträglichen Kreditgenehmigungen in dringlichen Fällen wurden in der Kommission behandelt und dabei auf die Fragwürdigkeit der Praxis in den letzten Jahren hingewiesen. Wenn trotzdem die bisherige Formulierung übernommen worden ist, so weil der Wortlaut überaus klar, die Anwendung auf wirkliche Ausnahmefälle beschränkt. Die Kommission erwartet, daß der Regierungsrat vermehrt den Charakter dieser Bestimmung beachten wird.

§ 4c. Bei Ausgaben, die nicht durch Spezialvorlage bewilligt werden, gilt die mit dem Voranschlag erteilte Bewilligung lediglich für das betreffende Jahr. Kann bei nicht oder nicht voll erfolgter Benützung der noch benötigte Betrag nicht in den neuen Voranschlag aufgenommen werden, so ist für jedes folgende Jahr ein ausdrücklicher Kreditübertragungsbeschluß des Großen Rates nötig.

Dieser neue Paragraph behandelt die Kreditübertragungen von einem Voranschlag auf den andern. Kann bei Aufstellung des Budgets bereits festgestellt werden, daß einzelne früher bewilligte Kredite ganz oder zu einem Teil erst im kommenden Jahr verwendet werden können, so soll der betreffende Betrag in den neuen Voranschlag eingestellt werden. Andernfalls wird ein Kreditübertragungsbeschluß nötig. Ist dabei ein früherer Kredit auf Grund einer Spezialvorlage einzeln bewilligt worden, so hat der Übertragungsbeschluß lediglich orientierende Bedeutung.

§ 4d. Der Vollzug der Ausgaben steht dem Regierungsrat zu, soweit sie die Befugnis der Departemente übersteigen, soweit der Regierungsrat sich die endgültige Verfügung darüber vorbehalten hat oder sofern die Kredite zu seiner Verfügung bewilligt wurden.

Die Departemente vollziehen die in ihren Amtsbereich fallenden Ausgaben ohne Rücksicht auf den Betrag für die gesetzlich bestimmten, die jährlich wiederkehrenden und die Ausgaben, die als Einzelposten im Voranschlag eingestellt sind. Andere Ausgaben stehen in ihrer Befugnis, sofern sie den Betrag von Fr. 5000.— nicht überschreiten.

Kredite dürfen nicht von einer Verwaltungsabteilung oder einer bestimmten Verwendung auf eine andere übertragen werden.

Der Paragraph enthält und präzisiert Absätze 3 und 4 des bisherigen § 4 mit der Kompetenzverteilung zwischen Gesamtregierungsrat und Departementen, nimmt dazu eine ausdrückliche Bestimmung über die Bindung an den angegebenen Verwendungszweck, d. h. ein Verbot der Kreditübertragungen unter Abteilungen und Kreditposten auf, das heute schon gilt. Praktisch können die Departemente heute wie nach der nunmehrigen Formulierung alle im Voranschlag enthaltenen Ausgaben vollziehen, soweit es sich nicht um Bezüge über Fr. 5000.— auf Sammelposten handelt, und zwar auf Sammelposten von nicht jährlich wiederkehrenden Ausgaben.

§ 4e. Für die Überschreitung der durch den Voranschlag oder durch besondere Grobstratsbeschlüsse bewilligten Kredite hat der Regierungsrat die nachträgliche Genehmigung des Großen Rates spätestens bei der Vorlage der Staatsrechnung nachzusuchen.

Wenn vorauszusehen ist, daß die bewilligten Kredite nicht ausreichen oder wenn sich ergibt, daß sie schon überschritten sind, so haben die Departemente hierüber unverzüglich an den Regierungsrat zu berichten. Dieser entscheidet, ob er nach Absatz 1 verfahren oder ob er dem Großen Rat über die Sachlage sogleich Bericht und Antrag unterbreiten will. Im ersteren Falle sind solche Kreditüberschreitungen, soweit sie Fr. 500.— oder 10% des veranschlagten Betrages überschreiten, in der Staatsrechnung besonders zu begründen.

10. Januar 1952.

274

Der Paragraph entspricht wörtlich dem bisherigen § 4b.

§ 4f. Der Regierungsrat kann die Veräußerung von staatlichen Liegenschaften von sich aus beschließen und vollziehen, sofern der Wert Fr. 50 000.— nicht übersteigt; bei höherem Betrage steht der Entscheid dem Großen Rate zu.

Die Bestimmung entspricht wörtlich dem bisherigen § 4c. Doch wurde der Betrag von Fr. 30 000.— auf Fr. 50 000.— erhöht.

4. Vorstehende Änderungen machen auch eine Anpassung des § 51 des Gesetzes betreffend die Geschäftsordnung des Großen Rates nötig. Die Form des Nachtrages zum Budget soll nun sinngemäß für diejenigen Ausgaben beibehalten werden, die in der ausschließlichen Zuständigkeit des Großen Rates liegen, also für Ausgaben bis Fr. 80 000.—. Absatz 1 erhält demgemäß folgende neue Fassung:

§ 51. In der Form des Nachtrages zum Budget beantragt der Regierungsrat die Genehmigung derjenigen Ausgaben, deren Bewilligung in der ausschließlichen Zuständigkeit des Großen Rates liegt. Nachträge zum Budget sind durch den Präsidenten sofort der Rechnungskommission zur Beratung zu überweisen; diese wird beförderlich darüber berichten, und es ist ihr Bericht sofort in Beratung zu ziehen.

Gesuche um nachträgliche Genehmigung von Überschreitungen des Voranschlages und der Großrats-Kredite sind spätestens mit der Staatsrechnung in besonderer Vorlage dem Präsidenten einzureichen. Sie werden der Rechnungskommission überwiesen; diese hat beförderlich darüber zu berichten.

5. Nach § 54 der Verfassung hat der Große Rat bei einer Partial-Revision der Verfassung zuerst zu beschließen, ob er selber oder ein Verfassungsrat die Revision vornehmen soll.

Dieser Beschluß unterliegt dem fakultativen Referendum. Die Kommission beantragt, den ersteren Weg zu wählen. Demgemäß wäre jetzt Beschluß zu fassen.

Wird der Beschluß rechtskräftig, so sind die Änderungen unter IV, 1. und 2. zu beschließen und den Stimmberechtigten nach § 56 der Verfassung vorzulegen. Erst nach Annahme der Verfassungsänderung und Erteilung der Gewährleistung durch die Bundesversammlung kann die Abänderung der Geschäftsordnung des Regierungsrates beschlossen werden, da sie die obige Verfassungsänderung voraussetzt, namentlich die Festlegung einer neuen ausschließlichen Kompetenz für den Großen Rat.

Demgemäß schlägt die Kommission dem Großen Rat vor, im jetzigen Moment nur über Ziffer I–III dieses Berichtes zu diskutieren und über die Frage, ob grundsätzlich eine Verfassungsrevision vorzunehmen sei. Gleichzeitig ist der Anzug Dr. W. Meyer und Konsorten als erledigt zu erklären. Die materielle Diskussion über die Verfassungsänderung und über die Änderung der Geschäftsordnung des Regierungsrates hat später zu erfolgen. Der Bericht ist soweit unerledigt jeweils zur Kanzlei zu legen, wobei es dem Regierungsrat unbenommen bleibt, jeweils zu den Teilvorlagen Stellung zu nehmen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Großratsbeschlüsse und Gesetzesänderungen werden nachstehend im Entwurf beigelegt. Als Referent hat die Kommission den Kommissionspräsidenten bezeichnet.

Basel, den 3. Dezember 1951

Namens der Kommission,

Der Präsident:

Dr. J. Petitjean.

Großratsbeschluß

über

die Vornahme einer partiellen Verfassungsänderung

(Vom)

Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt, auf den Bericht seiner Kommission, beschließt:

Die §§ 29, 40 und 48 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 sind abzuändern. Die Änderung wird vom Großen Rat selbst vorgenommen.

Dieser Beschluß ist zu publizieren und unterliegt dem fakultativen Referendum.

Großratsbeschluß

betreffend

Revision der Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889

(Vom)

Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt, auf den Antrag seiner Kommission, beschließt:

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 wird wie folgt geändert:

§ 29 erhält folgenden dritten Absatz:

„In der ausschließlichen Zuständigkeit des Großen Rates liegt hingegen die Bewilligung des Voranschlages und von Ausgaben für den einzelnen Gegenstand bis Fr. 80 000.—. Höhere Ausgaben, für die eine spezielle Vorlage erfolgt, unterstehen dem Referendum. Bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme maßgebend.“

§ 40 Absatz 2 wird aufgehoben.

§ 48 erhält folgende Fassung:

„Der Regierungsrat ist nach Genehmigung des Voranschlages zum Vollzug der darin enthaltenen Ausgaben befugt, soweit es sich um gesetzlich bestimmte, bisherige jährlich wiederkehrende (die für den Betrieb der bestehenden Verwaltung unerlässlich sind) oder in die ausschließliche Zuständigkeit des Großen Rates fallende Ausgaben handelt. Zum Vollzug der übrigen Ausgaben bedarf er der Ermächtigung durch einen auf Grund einer speziellen Vorlage erlassenen Beschluß des Großen Rates. Für etwaige Überschreitungen des Voranschlages und der durch besondere Großratsbeschlüsse bewilligten Kredite ist eine nachträgliche Genehmigung des Großen Rates nachzusuchen.“

Das Gesetz bestimmt das Nähere über die Organisation und die Geschäftsordnung des Regierungsrates; es kann für spezielle Fälle die Ausgabenkompetenz erweitern oder einschränken.“

Dieser Beschluß ist zu publizieren und der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Er tritt nach Erhalt der eidgenössischen Gewährleistung in Kraft.

10. Januar 1952.

Gesetz

betreffend

Abänderung des Gesetzes betr. Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 9. April 1908.

(Vom)

Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt, auf den Antrag seiner Kommission, beschließt:

Im Gesetz betreffend Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 9. April 1908 werden die §§ 4, 4a, 4b, 4c aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

§ 4. In den jährlichen Voranschlag der Staatseinnahmen und -Ausgaben (Budget) sind alle voraussehbaren Einnahmen und die Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung als Einzelposten oder als Sammelposten aufzunehmen.

Außer den Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung sind auch angemessene Ausgabenbeträge ohne spezielle Zweckbezeichnung (Unvorhergesehenes) zur Verfügung des Regierungsrates und der einzelnen Departemente in den Vorschlag aufzunehmen.

§ 4a. Von den im genehmigten Voranschlag enthaltenen Ausgaben sind durch den Regierungsrat vollziehbar:

- a) die gesetzlich bestimmten Ausgaben; dabei gelten als gesetzlich bestimmt solche Ausgaben, die sich aus einem Gesetz, einer Gesetzesdelegation, einem Großratsbeschluß oder einer rechtlichen Verpflichtung des Staates, der Höhe nach ermittelbar, ergeben;
- b) die früher genehmigten, jährlich wiederkehrenden Ausgaben (die für den Betrieb der bestehenden Verwaltung unerlässlich sind);
- c) Ausgaben bis zur Höhe von Fr. 3000.— für einen einzelnen Gegenstand zu Lasten eines Ausgabenbetrages für „Unvorhergesehenes“;
- d) übrige Ausgaben, deren Bewilligung in die ausschließliche Kompetenz des Großen Rates fällt; bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme maßgebend;
- e) Gantkäufe von Liegenschaften in der Innerstadt.

Für den Vollzug der übrigen im Budget enthaltenen Ausgabe-Posten hat der Regierungsrat auf Grund einer Spezialvorlage die Bewilligung des Großen Rates einzuholen.

§ 4b. Werden nach Genehmigung des Budgets darin nicht enthaltene Ausgaben nötig, so hat der Regierungsrat vor dem Vollzug der Ausgabe beim Großen Rat um ihre nachträgliche Aufnahme in den Voranschlag nachzusuchen. Überschreitet die Ausgabe die ausschließliche Kompetenz des Großen Rates, so ist auf Grund einer Spezialvorlage die Bewilligung des Großen Rates einzuholen.

In dringenden Ausnahmefällen ist der Regierungsrat befugt, Ausgaben, die im Voranschlag nicht enthalten sind, zu beschließen und zu vollziehen, hat aber den Beschluß dem Großen Rate in dessen nächster Sitzung zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen.

§ 4c. Bei Ausgaben, die nicht durch Spezialvorlage bewilligt werden, gilt die mit dem Voranschlag erteilte Bewilligung lediglich für das betreffende Jahr. Kann bei nicht oder nicht voll erfolgter Benützung der noch benötigte Betrag nicht in den neuen

Voranschlag aufgenommen werden, so ist für jedes folgende Jahr ein ausdrücklicher Kreditübertragungsbeschluß des Großen Rates nötig.

§ 4d. Der Vollzug der Ausgaben steht dem Regierungsrat zu, soweit sie die Befugnis der Departemente übersteigen, soweit der Regierungsrat sich die endgültige Verfügung darüber vorbehalten hat oder sofern die Kredite zu seiner Verfügung bewilligt wurden.

Die Departemente vollziehen die in ihren Amtsbereich fallenden Ausgaben ohne Rücksicht auf den Betrag für die gesetzlich bestimmten, die jährlich wiederkehrenden und die Ausgaben, die als Einzelposten im Voranschlag eingestellt sind. Andere Ausgaben stehen in ihrer Befugnis, sofern sie den Betrag von Fr. 5000.— nicht überschreiten.

Kredite dürfen nicht von einer Verwaltungsabteilung oder einer bestimmten Verwendung auf eine andere übertragen werden.

§ 4e. Für die Überschreitung der durch den Voranschlag oder durch besondere Großratsbeschlüsse bewilligten Kredite hat der Regierungsrat die nachträgliche Genehmigung des Großen Rates spätestens bei der Vorlage der Staatsrechnung nachzusuchen.

Wenn vorauszusehen ist, daß die bewilligten Kredite nicht ausreichen oder wenn sich ergibt, daß sie schon überschritten sind, so haben die Departemente hierüber unverzüglich an den Regierungsrat zu berichten. Dieser entscheidet, ob er nach Absatz 1 verfahren oder ob er dem Großen Rat über die Sachlage sogleich Bericht und Antrag unterbreiten will. Im ersteren Falle sind solche Kreditüberschreitungen, soweit sie Fr. 500.— oder 10% des veranschlagten Betrages überschreiten, in der Staatsrechnung besonders zu begründen.

§ 4f. Der Regierungsrat kann die Veräußerung von staatlichen Liegenschaften von sich aus beschließen und vollziehen, sofern der Wert Fr. 50 000.— nicht übersteigt; bei höherem Betrage steht der Entscheid dem Großen Rate zu.

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und tritt sofort in Wirksamkeit.

Gesetz

betreffend

Abänderung des Gesetzes betreffend die Geschäftsordnung des Großen Rates vom 28. April 1938.

Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt, auf den Antrag seiner Kommission, beschließt:

Im Gesetz betreffend die Geschäftsordnung des Großen Rates vom 28. April 1938 erhält § 51, Absatz 1, folgende neue Fassung:

„In der Form des Nachtrages zum Budget beantragt der Regierungsrat die Genehmigung derjenigen Ausgaben, deren Bewilligung in der ausschließlichen Zuständigkeit des Großen Rates liegt. Nachträge zum Budget sind durch den Präsidenten sofort der Rechnungskommission zur Beratung zu überweisen; diese wird beförderlich darüber berichten, und es ist ihr Bericht sofort in Beratung zu ziehen.“

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und tritt sofort in Wirksamkeit.

10. Januar 1952.

275

Synoptische Darstellung der bisherigen Gesetzestexte und der Kommissionsvorschläge

I. Verfassungsvorschläge

Bisher	Entwurf
§ 29 Gesetze sowie endgültige Grossratsbeschlüsse, die weder persönlich noch dringlicher Natur sind, sollen der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 1000 Stimmberechtigten verlangt oder vom Grossen Rat beschlossen wird (fakultatives Referendum). Sie treten in Kraft, wenn binnen sechs Wochen vom Tage der Veröffentlichung an gerechnet dieses Verlangen nicht gestellt wird.	§ 29 wie bisher, mit folgendem neuen Zusatz: In der ausschließlichen Zuständigkeit des Grossen Rates liegt hingegen die Bewilligung des Voranschlags und von Ausgaben für den einzelnen Gegenstand bis Fr. 80 000.—. Höhere Ausgaben, für die eine spezielle Vorlage erfolgt, unterstehen dem Referendum. Bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme maßgebend.
§ 40 In der Befugnis des Grossen Rates liegt ferner die Genehmigung des alljährlich vom Regierungsrat vorzulegenden Voranschlags über die Staatseinnahmen und -ausgaben. Die genehmigten Ansätze dieses Voranschlags sind für gesetzlich bestimmte oder jährlich wiederkehrende Ausgaben maßgebend. Für die Bewilligung anderer, die Befugnis des Regierungsrates überschreitender Ausgaben bedarf es außer dem Voranschlag jeweils eines auf Grund einer speziellen Vorlage erlassenen Grossratsbeschlusses. Für etwaige Überschreitungen des Voranschlags und der durch besondere Grossratsbeschlüsse bewilligten Kredite ist die nachträgliche Genehmigung des Grossen Rates nachzusuchen. Der Große Rat hat alljährlich die ihm vom Regierungsrat über alle Zweige der Staatsverwaltung abzulegenden Rechnungen zu prüfen und, wenn sie von ihm richtig befunden worden, zu genehmigen und für deren angemessene Bekanntmachung zu sorgen.	§ 40 In der Befugnis des Grossen Rates liegt ferner die Genehmigung des alljährlich vom Regierungsrat vorzulegenden Voranschlags über die Staatseinnahmen und -ausgaben. Der Große Rat hat alljährlich die ihm vom Regierungsrat über alle Zweige der Staatsverwaltung abzulegenden Rechnungen zu prüfen und, wenn sie von ihm richtig befunden worden, zu genehmigen und für deren angemessene Bekanntmachung zu sorgen.
§ 48 Das Gesetz bestimmt das Nähere über die Organisation und die Geschäftsordnung des Regierungsrates und setzt die Summen fest, bis zu welchen er Ausgaben beschließen und Liegenschaften veräußern darf.	§ 48 Der Regierungsrat ist nach Genehmigung des Voranschlags zum Vollzug der darin enthaltenen Ausgaben befugt, soweit es sich um gesetzlich bestimmte, bisherige jährlich wiederkehrende (die für den Betrieb der bestehenden Verwaltung unerlässlich sind) oder in die ausschließliche Zuständigkeit des Grossen Rates fallende Ausgaben handelt. Zum Vollzug der übrigen Ausgaben bedarf er der Ermächtigung durch einen auf Grund einer speziellen Vorlage erlassenen Beschluß des Grossen Rates. Für etwaige Überschreitungen des Voranschlags und der durch besondere Grossratsbeschlüsse bewilligten Kredite ist eine nachträgliche Genehmigung des Grossen Rates nachzusuchen. Das Gesetz bestimmt das Nähere über die Organisation und die Geschäftsordnung des Regierungsrates; es kann für spezielle Fälle die Ausgabenkompetenz erweitern oder einschränken.

II. Änderung des Gesetzes betr. Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates

Bisher	Entwurf
§ 4 Abs. 1 Alle voraussehbaren Ausgaben sind mit spezieller Zweckbezeichnung als Einzelposten oder als Sammelposten in den jährlichen Voranschlag der Staatseinnahmen und -ausgaben einzustellen. Vgl. § 4a Abs. 1	§ 4 In den jährlichen Voranschlag der Staatseinnahmen und -ausgaben (Budget) sind alle voraussehbaren Einnahmen und die Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung als Einzelposten oder als Sammelposten aufzunehmen. Außer den Ausgaben mit spezieller Zweckbezeichnung sind auch angemessene Ausgabenbeträge ohne spezielle Zweckbezeichnung (Unvorhergesehenes) zur Verfügung des Regierungsrates und der einzelnen Departemente in den Voranschlag aufzunehmen.
§ 4 Abs. 2 Für den Vollzug der gesetzlich bestimmten und der jährlich wiederkehrenden Ausgaben, die mit spezieller Zweckbezeichnung in den Voranschlag eingestellt worden sind, bedarf es nach der Genehmigung des Voranschlags keiner weiteren Bewilligung des Grossen Rates. Für andere Ausgaben hat der Regierungsrat vor ihrem Vollzuge durch Spezialvorlage die Bewilligung des Grossen Rates einzuholen, falls sie den Betrag von Fr. 50 000.— übersteigen. Der Regierungsrat ist ermächtigt, sich an der Gant einer Liegenschaft der Innerstadt bis zu einem Angebot von Fr. 100 000.— zu beteiligen. Vgl. ferner § 4 Abs. 3 hiernach	§ 4a Von den im genehmigten Voranschlag enthaltenen Ausgaben sind durch den Regierungsrat vollziehbar: a) die gesetzlich bestimmten Ausgaben; dabei gelten als gesetzlich bestimmt solche Ausgaben, die sich aus einem Gesetz, einer Gesetzesdelegation, einem Grossratsbeschluß oder einer rechtlichen Verpflichtung des Staates, der Höhe nach ermittelbar, ergeben; b) die früher genehmigten, jährlich wiederkehrenden Ausgaben (die für den Betrieb der bestehenden Verwaltung unerlässlich sind); c) Ausgaben bis zur Höhe von Fr. 3000.— für einen einzelnen Gegenstand zu Lasten eines Ausgabenbetrages für „Unvorhergesehenes“; d) übrige Ausgaben, deren Bewilligung in die ausschließliche Kompetenz des Grossen Rates fällt; bei auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben ist die Gesamtsumme maßgebend; e) Gantkäufe von Liegenschaften in der Innerstadt. Für den Vollzug der übrigen im Budget enthaltenen Ausgabe-Posten hat der Regierungsrat auf Grund einer Spezialvorlage die Bewilligung des Grossen Rates einzuholen.
§ 4a Abs. 1 Außer den mit spezieller Zweckbestimmung bezeichneten Ausgaben sind auch angemessene Ausgabenbeträge ohne spezielle Zweckbezeichnung („Unvorhergesehenes“) zur Verfügung des Regierungsrates und der einzelnen Departemente in den Voranschlag aufzunehmen. Auf Rechnung dieser Beträge können, wenn sie zur Verfügung des Regierungsrates stehen, von diesem, und wenn sie zur Verfügung einzelner Departemente stehen, vom betreffenden Departement Ausgaben, die im Voranschlag nicht speziell namhaft gemacht sind, bis zur Höhe von Fr. 2000.— vollzogen werden.	Siehe oben § 4 Abs. 2 und § 4a sub c), ferner unten § 4d Abs. 1 und 2.
§ 4a Abs. 2 Hält der Regierungsrat eine unvorhergesehene Ausgabe von höherem Betrage für nötig oder reichen für eine unvorhergesehene Ausgabe von nicht mehr als Fr. 2000.— die im Voranschlag für Unvorhergesehenes bewilligten Kredite nicht mehr aus, so ist vor der Vollziehung der Ausgabe beim Grossen	§ 4b Abs. 1 Werden nach Genehmigung des Budgets darin nicht enthaltene Ausgaben nötig, so hat der Regierungsrat vor dem Vollzug der Ausgabe beim Grossen Rat um ihre nachträgliche Aufnahme in den Voranschlag nachzusuchen. Überschreitet die Ausgabe die ausschließliche Kompetenz des Grossen

10. Januar 1952.

Bisher

Rat um ihre nachträgliche Aufnahme in den Voranschlag nachzusuchen.

§ 4a Abs. 3

In dringenden Ausnahmefällen ist der Regierungsrat befugt, Ausgaben, die im Voranschlag nicht enthalten sind, zu beschließen und zu vollziehen, hat aber den Beschluß dem Großen Rate in dessen nächster Sitzung zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen.

§ 4 Abs. 3 und 4

Der Vollzug der im Voranschlage mit spezieller Zweckbestimmung eingestellten Ausgaben, für die keine Bewilligung des Großen Rates erforderlich ist, steht dem Regierungsrat zu, soweit sie die Befugnis der Departemente übersteigen oder soweit er sich ihre endgültige Bewilligung vorbehalten hat.

In der Befugnis der Departemente liegt innerhalb der Schranken des Voranschlages der Vollzug der gesetzlich bestimmten und der jährlich wiederkehrenden Ausgaben ohne Rücksicht auf ihren Betrag; der Vollzug anderer Ausgaben liegt in ihrer Befugnis nur dann, wenn sie Fr. 5000.— nicht übersteigen, oder, bei höherem Betrage, wenn sie als Einzelposten im Voranschlag eingestellt sind.

§ 4b

Für die Überschreitung der durch den Voranschlag oder durch besondere Großenratsbeschlüsse bewilligten Kredite hat der Regierungsrat die nachträgliche Genehmigung des Großen Rates spätestens bei der Vorlage der Staatsrechnung nachzusuchen.

Wenn vorauszusehen ist, daß die bewilligten Kredite nicht ausreichen oder wenn sich ergibt, daß sie schon überschritten sind, so haben die Departemente hierüber unverzüglich an den Regierungsrat zu berichten. Dieser entscheidet, ob er nach Absatz 1 verfahren oder ob er dem Großen Rate über die Sachlage sogleich Bericht und Antrag unterbreiten will. Im ersteren Falle sind solche Kreditüberschreitungen, soweit sie Fr. 500.— oder 10 % des veranschlagten Betrages überschreiten, in der Staatsrechnung besonders zu begründen.

§ 4c

Der Regierungsrat kann die Veräußerung von staatlichen Liegenschaften von sich aus beschließen und vollziehen, sofern der Wert Fr. 30 000.— nicht übersteigt; bei höherem Betrage steht der Entscheid dem Großen Rate zu.

Entwurf

Rates, so ist auf Grund einer Spezialvorlage die Bewilligung des Großen Rates einzuholen.

§ 4b Abs. 2

In dringenden Ausnahmefällen ist der Regierungsrat befugt, Ausgaben, die im Voranschlag nicht enthalten sind, zu beschließen und zu vollziehen, hat aber den Beschluß dem Großen Rate in dessen nächster Sitzung zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen.

§ 4c

Bei Ausgaben, die nicht durch Spezialvorlage bewilligt werden, gilt die mit dem Voranschlag erteilte Bewilligung lediglich für das betreffende Jahr. Kann bei nicht oder nicht voll erfolgter Benützung der noch benötigte Betrag nicht in den neuen Voranschlag aufgenommen werden, so ist für jedes folgende Jahr ein ausdrücklicher Kreditübertragungsbeschluß des Großen Rates nötig.

§ 4d

Der Vollzug der Ausgaben steht dem Regierungsrat zu, soweit sie die Befugnis der Departemente übersteigen, soweit der Regierungsrat sich die endgültige Verfügung darüber vorbehalten hat oder sofern die Kredite zu seiner Verfügung bewilligt wurden.

Die Departemente vollziehen die in ihren Amtsbereich fallenden Ausgaben ohne Rücksicht auf den Betrag für die gesetzlich bestimmten, die jährlich wiederkehrenden und die Ausgaben, die als Einzelposten im Voranschlag eingestellt sind. Andere Ausgaben stehen in ihrer Befugnis, sofern sie den Betrag von Fr. 5000.— nicht überschreiten.

Kredite dürfen nicht von einer Verwaltungsabteilung oder einer bestimmten Verwendung auf eine andere übertragen werden.

§ 4e

Für die Überschreitung der durch den Voranschlag oder durch besondere Großenratsbeschlüsse bewilligten Kredite hat der Regierungsrat die nachträgliche Genehmigung des Großen Rates spätestens bei der Vorlage der Staatsrechnung nachzusuchen.

Wenn vorauszusehen ist, daß die bewilligten Kredite nicht ausreichen oder wenn sich ergibt, daß sie schon überschritten sind, so haben die Departemente hierüber unverzüglich an den Regierungsrat zu berichten. Dieser entscheidet, ob er nach Absatz 1 verfahren oder ob er dem Großen Rat über die Sachlage sogleich Bericht und Antrag unterbreiten will. Im ersteren Falle sind solche Kreditüberschreitungen, soweit sie Fr. 500.— oder 10 % des veranschlagten Betrages überschreiten, in der Staatsrechnung besonders zu begründen.

§ 4f

Der Regierungsrat kann die Veräußerung von staatlichen Liegenschaften von sich aus beschließen und vollziehen, sofern der Wert Fr. 50 000.— nicht übersteigt; bei höherem Betrage steht der Entscheid dem Großen Rate zu.

III. Änderung des Gesetzes betr. die Geschäftsordnung des Großen Rates

Bisher

§ 51

Nachträge zum Budget und Kreditüberschreitungen. In der Form des Nachtrags zum Budget beantragt der Regierungsrat die Genehmigung derjenigen Ausgaben, deren Vollziehung in seiner Befugnis liegt. Nachträge zum Budget sind durch den Präsidenten sofort der Rechnungskommission zur Beratung zu überweisen, diese wird beförderlich darüber berichten, und es ist ihr Bericht sofort in Beratung zu ziehen.

Gesuche um nachträgliche Genehmigung von Überschreitungen des Voranschlags und der Großenrats-Kredite sind spätestens mit der Staatsrechnung in besonderer Vorlage dem Präsidenten einzureichen. Sie werden der Rechnungskommission überwiesen; diese hat beförderlich darüber zu berichten.

Entwurf

§ 51

Nachträge zum Budget und Kreditüberschreitungen. In der Form des Nachtrages zum Budget beantragt der Regierungsrat die Genehmigung derjenigen Ausgaben, deren Bewilligung in der ausschließlichen Zuständigkeit des Großen Rates liegt. Nachträge zum Budget sind durch den Präsidenten sofort der Rechnungskommission zur Beratung zu überweisen; diese wird beförderlich darüber berichten, und es ist ihr Bericht sofort in Beratung zu ziehen.

Gesuche um nachträgliche Genehmigung von Überschreitungen des Voranschlags und der Großenrats-Kredite sind spätestens mit der Staatsrechnung in besonderer Vorlage dem Präsidenten einzureichen. Sie werden der Rechnungskommission überwiesen; diese hat beförderlich darüber zu berichten.