



An den Grossen Rat

23.5657.02

FD/P235657

Basel, 30. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2024

Motion Tobias Christ und Konsorten betreffend «Generelle Aufgabenüberprüfung mit Entlastungsziel»; Stellungnahme

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

«Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) schreibt in §7 dem Regierungsrat vor, mindestens einmal pro Legislaturperiode die «kantonalen Tätigkeiten (...) auf ihre Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen» zu prüfen.

Der Regierungsrat führt diese Prüfung jeweils im Rahmen der so genannten Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) durch. Er setzt sich dabei explizit keine konkreten finanziellen Entlastungsziele. Er stellt folglich auch nicht sicher, dass die GAP zu konkreten Entlastungen führt, entweder im Sinne einer Verbesserung der Leistungserbringung und von Effizienzgewinnen oder gar konkret finanziell in künftigen Budgets (siehe Bericht der Finanzkommission zum Budget 2022 vom 18. November 2021).

Die Motionäre sind der Meinung, dass der GAP Verbesserungen und Effizienzgewinne als Zielsetzung vorangestellt und im Nachgang messbare Effizienzgewinne transparent ausgewiesen werden sollen. Sie erachten eine konkrete Ziel-Erfolgsrückmeldung als wichtig für die Motivation aller Involvierten, eine GAP engagiert und nicht als Pflichtübung durchzuführen. Eine GAP verfolgt konkret das Ziel, Effizienzen zu realisieren oder gar direkt den Finanzhaushalt zu entlasten. Dieses Ziel soll auch gesetzt und darüber soll transparent berichtet werden. Daher soll im FHG der Regierungsrat diesbezüglich beauftragt werden.

Der Regierungsrat wird beauftragt, binnen einem Jahr dem Grossen Rat die nachfolgende Anpassung des FHG vorzulegen und zu kommentieren.

FHG § 7 Generelle Aufgabenüberprüfung

1. Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch, mindestens ein Mal pro Legislaturperiode, auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen.
2. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung. Er setzt sich konkrete Entlastungsziele.
3. Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme, veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche und berichtet über die Erreichung der Entlastungsziele.

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

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

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

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

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

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, binnen einem Jahr dem Grossen Rat eine Anpassung des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz; SG 610.100) vorzulegen und zu kommentieren. Konkret gefordert wird eine Anpassung von § 7 Finanzhaushaltgesetz, indem Absatz 2 um den Satz: «Er setzt sich konkrete Entlastungsziele» (als zweiten Satz) und Absatz 3 um den Halbsatz «und berichtet über die Erreichung der Entlastungsziele» ergänzt werden.

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss § 16 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) überprüfen die zuständigen Behörden des Staates die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit. Die durch die Motion geforderte Ergänzung von § 7 Finanzhaushaltgesetz stellt eine weitergehende Konkretisierung dieser Verfassungsbestimmung dar.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Anliegen der Motion

Im Zentrum der vorliegenden Motion steht die Anpassung bzw. Ergänzung von § 7 des Finanzhaushaltgesetzes. Der Regierungsrat soll binnen einem Jahr im Finanzhaushaltgesetz verankern,

dass der Regierungsrat bei der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) konkrete Entlastungsziele setzt und dem Grossen Rat über deren Erreichung berichtet.

3. Geltende Regelung

Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Tätigkeiten periodisch – mindestens ein Mal pro Legislaturperiode – auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen. Er kann dabei Schwerpunkte vornehmen und orientiert sich an Vergleichsgrössen ausserhalb der kantonalen Verwaltung. Das Ergebnis der Prüfung unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat zur Kenntnis und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche (§ 7 Finanzhaushaltsgesetz).

4. Position des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat die letzte GAP für die Legislaturperiode 2017-2021 mit sechs aufeinander abgestimmten Elementen systematisch durchgeführt und die Finanzkontrolle frühzeitig involviert. Er hat als Schwerpunkt fünf Querschnittsthemen untersucht und entsprechende Massnahmen abgeleitet. Neben den Schwerpunktanalysen haben die Departemente in ihrem Bereich weitere 34 Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Es wurden Organisationsanalysen durchgeführt, Prozesse und die Leistungserbringung analysiert, die Quantität und Qualität von Aufgaben untersucht, ein Verzicht auf Aufgaben geprüft und zwei make-or-buy Analysen gemacht. Aus den Analysen haben die Departemente rund 70 Massnahmen abgeleitet und umgesetzt (siehe dazu auch Bericht des Regierungsrates Nr. 18.0652.01 vom 10. Dezember 2019). Das in der Legislaturperiode 2017-2021 ausgearbeitete und umgesetzte Konzept hat sich aus Sicht des Regierungsrates grundsätzlich bewährt und wurde von der Finanzkontrolle und Finanzkommission positiv gewürdigt (Bericht der Finanzkommission zum Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2017-2021 vom 27. August 2020, 18.0652.02).

Der Regierungsrat hat an diesem Konzept für die aktuelle GAP 2021-2025 festgehalten. Als departementsübergreifender Schwerpunkt wurde der Themenbereich Digitalisierung definiert. Daneben haben die Departemente 31 Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Der Regierungsrat wird den Schlussbericht zur GAP 2021-2025 im ersten Halbjahr 2024 verabschieden und dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreiten.

Sowohl die vergangene als auch die laufende GAP basieren auf einer breiten, u.a. durch Studien, departementsübergreifenden Schwerpunktanalysen und Mitarbeiterbeteiligung getragenen Überprüfung. Sie verbessert die staatliche Leistungserbringung und realisiert Effizienzgewinne. Zusätzliche Aufgaben können dank der GAP ohne Budgeterhöhung bewältigt werden.

Auf die Formulierung von Entlastungszielen bzw. Sparzielen verzichtet der Regierungsrat bewusst. So dient die GAP keiner kurzfristigen Entlastung des Finanzhaushalts, sondern ist Instrument zur Verbesserung von staatlichen Leistungen und Erhöhung der Effizienz. Auch die Finanzkommission stützt diese Haltung (Bericht der Finanzkommission zu den Ergebnissen der Legislatur vom 1. September 2016, 15.0767.02).

Der Regierungsrat lehnt das Formulieren von Entlastungszielen im Rahmen einer GAP aus folgenden Gründen ab:

- Ziel der GAP ist, die staatliche Aufgabenerfüllung zu verbessern, d.h. wirksam und wirtschaftlich zu erbringen. Die GAP kann Einsparpotenziale, aber auch die Notwendigkeit für gezielte Mehrausgaben oder Investitionen aufdecken;
- Der Regierungsrat führt mit der GAP bewusst kein Sparprogramm durch. Die GAP soll verhindern, dass ein Sparprogramm notwendig wird. Entsprechend ergebnisoffen ist sie durchzuführen;

- Die Erfahrungen zeigen, dass eine ergebnisoffene Prüfung zielführender ist und zu wirksameren Massnahmen führt als einfache Kürzungen im Finanzhaushalt zur Erreichung eines expliziten Entlastungsziels;
- Mit einem Entlastungsziel wäre die eigentliche Aufgabenüberprüfung von untergeordneter Bedeutung, da es letztlich um das Erreichen der Zielvorgabe ginge. Die Vermischung von GAP und Sparprogramm würde die Wirkung beider Instrumente reduzieren und zu einem unbefriedigenden Ergebnis führen.
- Auch der Bund und verschiedene Kantone, welche jüngst reine Aufgabenüberprüfungen durchgeführt haben, haben keine Einsparziele festgelegt. Einsparungsziele werden dann festgelegt, wenn ein Sparprogramm umgesetzt werden soll. Der Bundesrat hat in der letzten Aufgabenüberprüfung («Strukturelle Reformen») bewusst darauf verzichtet, ein Sparziel zu formulieren, da die betroffene Aufgabenüberprüfung nicht der kurzfristigen Entlastung des Bundeshaushaltes dient.


5. Fazit

Das GAP Konzept hat sich bewährt und soll in dieser Form weitergeführt werden. Ziel der GAP ist die Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung. Vorab formulierte Entlastungsziele bergen die Gefahr, die GAP zu dominieren, was zu unbefriedigenden Ergebnissen führen kann.

6. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Tobias Christ und Konsorten betreffend «Generelle Aufgabenüberprüfung mit Entlastungsziel» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin