



An den Grossen Rat

21.0412.02

Finanzkommission

Basel, 20. September 2024

Kommissionsbeschluss vom 20. September 2024

Bericht der Finanzkommission

zum Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2021-2025

1. Ausgangslage

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt fordert im Kapitel „Staatsziele und Staatsaufgaben“ von den zuständigen Behörden eine periodische Überprüfung der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.

Die im aktuellen Finanzhaushaltgesetz verankerte Bestimmung lautet daher wie folgt:

§ 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.

³ Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

Die im aktuellen Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz verankerte Bestimmung lautet wie folgt:

§ 15 Besondere Aufträge und Beratung

^{1bis} Der Regierungsrat orientiert die Finanzkontrolle über die Planung der periodischen Überprüfung der kantonalen Aufgaben gemäss FHG ^[19] § 2 Abs. 2. Die Finanzkontrolle prüft deren Ergebnisse und erstattet der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden des Grossen Rates separat Bericht.

Die Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) 2021-2025 besteht aus sechs aufeinander abgestimmten Elementen, aus denen gemäss Regierungsrat insgesamt eine breite Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten resultiert. Bei den drei ersten Elementen handelt es sich um Studien. BAK Economics AG evaluierte mittels eines interkantonalen Benchmarks die Nettoausgaben nach Aufgabefeldern. Die Finanzverwaltung untersuchte die finanziellen Eckwerte der Departemente und analysierte in einer Studie die Aufgabenüberprüfungen und Sparprogramme bei Bund und Kantonen. Als viertes Element definierte der Regierungsrat den departementsübergreifenden Schwerpunkt Digitalisierung. Dabei geht es nicht rein um eine digitale Abwicklung, sondern auch um die Modernisierung von Prozessen und einer allfälligen (Neu-)Organisation der eigentlichen Produktion staatlicher Leistungen («digitale Transformation»). Ziel ist es, dass Geschäftsprozesse und Verwaltungsdienstleistungen modernisiert, und effizient und effektiv erbracht werden. Bei der Digitalisierung handelt es sich zudem um einen Legislatorschwerpunkt des Regierungsrats.

Der Regierungsrat hat die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen aus gesamtkantonalen Sicht priorisiert. Er hat basierend auf Punktkriterien sechs Digitalisierungsvorhaben den Bereichen «Plattform», «Steuern», «Abstimmungen und Wahlen», «Vernehmlassungen», «Human Resources» und «Digital Lab» priorisiert.

Das fünfte Element bildeten die von den Departementen in ihrem Zuständigkeitsbereich durchgeführten Aufgabenüberprüfungen. Aus den insgesamt 31 durchgeführten Aufgabenüberprüfungen wurden 59 Optimierungsmassnahmen abgeleitet.

Beim sechsten Element handelt es sich um den Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Erstmals wurden die Mitarbeitenden departementsübergreifend einbezogen. Zum Einsatz kam dabei eine neue digitale Plattform, worüber sich die Mitarbeitenden austauschen konnten. Zum Abschluss fand ein Schlussevent statt, an dem sich die Teilnehmenden persönlich austauschen konnten.

Der Regierungsrat hat die GAP bewusst nicht als Sparprogramm ausgestaltet. Vielmehr sollen die getroffenen Massnahmen die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der staatlichen Leistungserbringung verbessern und eine zweckmässige Organisation sicherstellen. Die GAP trage dazu bei, die Aufgaben kontinuierlich zu hinterfragen und auf eine effektive und effiziente Durchführung zu achten.

2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den Bericht zu den Ergebnissen der GAP für die Legislatur 2021-2025 am 15. Mai 2024 an die Finanzkommission (FKom) überwiesen. Diese setzte sich mit den Ergebnissen der GAP auseinander. Den Ablauf der GAP und die wichtigsten Ergebnisse liess sie sich von der Vorsteherin des Finanzdepartements und sowie Vertretern der Finanzkontrolle am 15. August 2024 präsentieren. Ihre nachfolgende Einschätzung stützt sich neben den von den Departementen erhaltenen Auskünften auch wesentlich auf die Beurteilung der Ergebnisse der GAP durch die Finanzkontrolle, welche die Finanzkommission am 24. Juli 2024 in schriftlicher Form erhalten hat. Am 28. August 2024 fand zudem ein gemeinsamer Austausch der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission mit der Finanzkontrolle und zu den Ergebnissen der GAP statt.

2.1 Gesamtwürdigung

Die Finanzkommission begrüsst in Übereinstimmung mit der Finanzkontrolle die erneute Durchführung der GAP 2021 - 2025 nach dem bewährten Konzept der vorhergehenden GAP 2017 – 2021. Insbesondere eignet sich die Schwerpunktsetzung, um Querschnittsthemen departementsübergreifend anzugehen.

Mit dem wichtigen Schwerpunktthema «Digitalisierung» hat der Regierungsrat aus Sicht der Finanzkommission den richtigen Schwerpunkt gesetzt, um Dienstleistungen für die Bevölkerung und Unternehmen zu verbessern.

Die Finanzkommission begrüsst weiter, dass mit der Schwerpunktsetzung und dem neuen Konzept zum Mitarbeiterbeinbezug, die Anstrengungen des Regierungsrats zur Überwindung der departementalen Denkweise verstärkt wurde.

Zu den 31 Überprüfungen in den Departementen und den 59 daraus abgeleiteten Massnahmen hält die Finanzkommission fest, dass die Flughöhe der eingeleiteten Aufgabenüberprüfungen sich teilweise substanziell unterscheiden. Anerkennend anzumerken gilt es, dass die durch den Regierungsrat zur Teilnahme an der GAP eingeladenen Gerichte teilgenommen und auch dort Überprüfungen in verschiedenen Bereichen vorgenommen haben.

2.2 Schwerpunkt «Digitalisierung»

Zum gesetzlich vorgesehenen Schwerpunkt hat der Regierungsrat das Thema «Digitalisierung» festgelegt und stellte damit departementsübergreifende Themen ins Zentrum. Die Finanzkontrolle unterstützt die Wahl dieses Bereichs und erachtet erhebliche Entwicklungsschritte als notwendig.

Der Regierungsrat hat innerhalb des Schwerpunkts die folgenden departementsübergreifenden Themen definiert:

- Digitale Verwaltung
- Kantonales IT-Programm
- Vereinheitlichung von Systemen zur Bearbeitung identischer Aufgaben
- Digitale Rechnung
- Automatisierung von Verwaltungsdienstleistungen und Service Public Digital

Im Bereich der *digitalen Verwaltung* wurde die erste Digitalstrategie erarbeitet sowie ein departementsübergreifendes Digital-Lab ins Leben gerufen. Damit sollen konkrete Projekte auf der operativen Ebene eingeleitet werden.

Im Rahmen des kantonalen IT-Programms werden die strategischen Fragen erarbeitet. Aktuell wird eine gesamtkantonale IT-Strategie, eine gesamtkantonale IT-Governance und eine gesamtkantonale IT-Steuerung (finanzielle Führung) mit externer Unterstützung erarbeitet. Die Finanzkontrolle unterstützt die Vorgehensweise und regt an, dass im Sinne einer kostenoptimierten IT das departementale und dienststellenbezogene Silodenken aufgebrochen wird.

Bei der *Vereinheitlichung von Systemen zur Bearbeitung identischer Aufgaben* stehen zwei wichtige Projekte «Digitalisierung der HR-Prozesse» und «Records-Management» im Vordergrund. Der Regierungsrat hat für beide Projekte eine Strategie und eine Vorgehensweise beschlossen, so sollte nach Ansicht der Finanzkontrolle der Durchbruch bei der gesamtkantonalen Sichtweise gelingen.

Das Projekt «*digitale Rechnung*» befindet sich in der Einführungsphase, in der die notwendigen Schulungen durchgeführt und die digitale Rechnung in den Dienststellen eingeführt wird. Diese Vereinfachung und Vereinheitlichung sollten zu Einsparungen und Automatisierungen führen.

Bei der *Automatisierung von Verwaltungsdienstleistungen und Service Public Digital* geht es um eine gesamtkantonale Priorisierung von Digitalisierungsvorhaben. Im Vordergrund steht das ePortal, mit welchem ein singulärer Zugang zu allen kantonalen Dienstleitungen besteht.

Die Finanzkommission begrüsst die Entscheidung des Regierungsrats, das Thema Digitalisierung zum Schwerpunkt der GAP 2021 – 2025 festgelegt zu haben. Sie unterstützt den Regierungsrat in seinen Bestrebungen, das Silodenken der Departemente und Dienststellen aufzubrechen.

2.3 Vergleichende Studien

Die Finanzkommission begrüsst ausdrücklich, dass im Rahmen der GAP der Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt einem interkantonalen Benchmark unterzogen wird. Der Vergleich wurde wie bei der letzten Generellen Aufgabenüberprüfung durch BAK Economics AG durchgeführt. Die BAK hat gegenüber der Vorperiode die Methodik verbessert und die Daten aktualisiert. Dabei wurden die verschiedenen Aufgabenfelder auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung mit den anderen Kantonen verglichen. Der Regierungsrat weist in seinem Bericht darauf hin, dass bei der Interpretation zu beachten ist, dass die funktionale Gliederung der Finanzstatistik nicht den Aufgabenbereichen des Kantons Basel-Stadt entspricht. Dem Spezialfall des Stadtkantons Basel-Stadt wird damit nicht Rechnung getragen, was einen interkantonalen Vergleich erschwert.

Die Finanzkontrolle hält in ihrem Bericht fest, dass seitens Regierungsrats darauf verwiesen werde, dass die Erkenntnisse der Studie nicht repräsentativ seien. Sie regt daher an, auf die diese künftig zu verzichten.

Die Finanzkommission teilt die Einschätzung der Finanzkontrolle, dass die Benchmark-Studie in dieser Form nicht zielführend ist. Sie regt jedoch an, nicht auf eine vergleichende Studie zu verzichten, denn eine solche liefert wichtige Anhaltspunkte für eine GAP. Vielmehr begrüsst die Finanzkommission die Bestrebungen des Regierungsrats, auf die nächste GAP hin, die Studie neu aufzusetzen. Vorstellbar wäre aus Sicht der Finanzkommission, dass Schwerpunkte gesetzt werden und Teilbereiche vertieft untersucht werden, anstatt eine breitangelegte Studie über alle Bereiche durchzuführen, die dem Spezialfall des Stadtkantons Basel-Stadt keine Rechnung trägt.

Das Finanzdepartement hat die finanzielle Entwicklung des Kantons und der Departemente untersucht. Der Betrachtungszeitraum umfasst die Jahre 2018 – 2022 und beinhaltet neu gegenüber der Studie in der letzten GAP den Aufwand und die Staatsquote. Die massgebliche Grösse des kantonalen Finanzhaushalts, das Zweckgebundene Betriebsergebnis (ZBE), ist demnach im Zeitraum 2013-2022 um 17.7% gestiegen und entwickelte sich damit etwas im Gleichschritt des Wachstums des Schweizerischen BIP von 16.9%. Da gleichzeitig das BIP des Kantons Basel-Stadt mit 29% erheblich stärker als der schweizerische Durchschnitt gewachsen ist, sank die Staatsquote im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung von rund 13.9% auf 12.1%.

Die Finanzkontrolle weist in diesem Kontext darauf hin, dass im benannten Zeitraum das Wachstum beim kaum beeinflussbaren Einzelpostenbereich gegenüber der Periode 2015 – 2018 deutlich zurückgegangen und gleichzeitig das Wachstum des Pauschalbereichs auf rund 2% angestiegen ist.

2.4 Pendenzenliste und Zeitpunkt der Durchführung der GAP

Die Finanzkontrolle regt in ihrem Bericht zur GAP weiter an, dass der Regierungsrat eine Pendenzenliste, bestehend aus früheren, noch nicht abgeschlossenen GAP-Massnahmen, integriert. Die Finanzkommission teilt diese Einschätzung.

Die GAP wird jeweils alle vier Jahre durchgeführt und der Bericht des Regierungsrats in der zweiten Hälfte des letzten Amtsjahrs der Legislatur der Kommission und abschliessend dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die Finanzkommission anerkennt, dass der Bericht zum GAP erst in der zweiten Hälfte die Legislatur erarbeitet werden kann. Sie würde es jedoch begrüessen, wenn der Bericht zur GAP der Kommission früher in der Legislatur, zumindest zu Beginn des letzten Amtsjahres vorgelegt werden würde.

Damit könnte eine gewisse Nachverfolgung der Umsetzung der Massnahmen durch die Finanzkommission gewährleistet werden. Zudem ist zu beachten, dass der Legislaturwechsel und die vierjährigen Abstände zwischen den GAP-Berichten die Nachverfolgbarkeit der Umsetzung der festgelegten Massnahmen für die Mitglieder der Finanzkommission erschweren. Die mit dem Legislaturwechsel einhergehende Neukonstituierung der Kommissionen führt zu einem Wissensverlust bezogen auf die vorhergehende Legislaturperiode und damit auch auf die vorhergehende GAP. Eine Pendenzenliste würde dem insofern entgegenwirken, dass mit der nachfolgenden GAP die Umsetzung der Massnahmen aus den früheren GAP beaufsichtigt werden könnte. Dazu gilt es festzuhalten, dass mit einer Pendenzenliste nicht die zwingende Umsetzung aller GAP Massnahmen eingefordert wird. Die FKom anerkennt, dass sich einzelne Massnahmen der GAP aufgrund sich ändernder Umstände im zeitlichen Verlauf, als nicht zielführend in der Umsetzung erweisen können. Die Finanzkommission erachtet es daher in begründeten Fällen als vertretbar, wenn der Regierungsrat entgegen der ursprünglichen Analyse, auf die Umsetzung von einzelnen GAP-Massnahmen verzichtet.

Die Finanzkommission hält abschliessend fest, dass eine zeitlich frühere Berichterstattung durch den Regierungsrat zur Generellen Aufgabenüberprüfung und die Integration einer Pendenzenliste

zu den Massnahmen der vorhergehenden GAP, die Finanzkommission in ihrer Rolle als Oberaufsichtskommission stärken würde.

3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 2 dieses Berichts beantragt die Finanzkommission dem Grossen Rat mit 10:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs.

Den vorliegenden Bericht hat die Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 20. September 2024 mit 12:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission

Joël Thüring
Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2021-2025

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrats Nr. 21.0412.01 vom 24. April 2024 sowie in den Bericht der Finanzkommission Nr. 21.0412.02 vom 20. September 2024, beschliesst:

Der Bericht zur Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2021-2025 wird zur Kenntnis genommen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.