



An den Grossen Rat

15.0767.02

Finanzkommission

Basel, 1. September 2016

Kommissionsbeschluss vom 1. September 2016

**Bericht der Finanzkommission zum Bericht zu den Ergebnissen
der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2013-2017**

1. Gesetzlicher Auftrag und Ausgangslage

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 13. Juni 2006 hält in § 16 unter dem Titel „Überprüfung der Aufgabenerfüllung“ fest, die zuständigen Behörden des Staates hätten die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen.

Als Ausformulierung der im Februar 2009 eingereichten Volksinitiative „zur Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons Basel-Stadt“ (GAP-Initiative) hat der Grosse Rat am 15. Dezember 2010 einem von der Finanzkommission noch präzisierten Vorschlag des Regierungsrats zugestimmt. Die Initiative wurde in der Folge zurückgezogen.

Die im Finanzhaushaltsgesetz unter § 2 „Grundsätze der Haushaltsführung“ neu verankerte Bestimmung lautet wie folgt:

² 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. Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfung zur Kenntnisnahme und veranlasst gegebenenfalls das Erforderliche.

In Ergänzung zum Vorschlag des Regierungsrats schlug die Finanzkommission des Weiteren vor, die Finanzkontrolle in den Prozess einzubinden und das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz deshalb um einen neuen Absatz 1bis in § 15 (Besondere Aufträge und Beratung) zu erweitern:

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

Mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes wurde der neu eingefügte Absatz zu einer eigenen Bestimmung (§ 7 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes vom 22. Mai 2012). Inhaltlich änderte sich nichts.

Die Verpflichtung zur Durchführung einer Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten gemäss § 7 FHG wurde für den Regierungsrat in der Legislatur 2013-2017 erstmals wirksam. Er hat seinen Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2013-2017 dem Grossen Rat am 1. Juli 2015 zugestellt. Dieser wiederum hat das Geschäft an seiner Sitzung vom 9. September 2015 der Finanzkommission zur Stellungnahme überwiesen.

Die Finanzkommission hat neben dem Bericht des Regierungsrats folgende Dokumente zur Beurteilung der ersten Generellen Aufgabenüberprüfung beigezogen:

- Analyse und Vergleich der aktuellen Sparprogramme und Aufgabenüberprüfungen der Kantone (verwaltungsinternes Dokument der Finanzverwaltung, ohne Datum)
- Finanzielle Entwicklung Departemente 2009 bis 2015 (verwaltungsinternes Dokument der Finanzverwaltung, ohne Datum)
- Studie von BAKBasel „Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt“ von Januar 2016¹
- Beurteilung der Ergebnisse der ersten Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) für die Legislatur 2013-2017 durch die Finanzkontrolle vom 31. März 2016

Die Finanzkommission hat sich in der laufenden Legislatur regelmässig mit der GAP auseinandergesetzt. Sie hat sich bei den Departementen im Rahmen ihrer halbjährlich stattfindenden Hearings wiederholt nach dem Stand der GAP erkundigt – und den Grossen Rat darüber im Rahmen ihrer Berichterstattung zu Jahresrechnung und Budget orientiert. Weil die erwähnten Unterlagen der Finanzkommission teilweise erst deutlich nach der Überweisung des Schlussberichts des Regierungsrats vorlagen, hat sie sich mit diesem erst an ihrer Sitzung vom 14. April 2016 im Detail

¹ http://www.fv.bs.ch/dms/fv/download/rating/BAKBASEL_Evaluation_Kanton_Basel-Stadt_Schlussbericht_2016.pdf

auseinandergesetzt. Den vorliegenden Bericht hat sie an der Sitzung vom 1. September 2016 verabschiedet.

2. Einbezug der Finanzkontrolle

Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht vom 23. November 2010 zur Initiative und zum Ratsschlag des Regierungsrats festgehalten, der Regierungsrat solle erstens bei der Ausarbeitung des Prüfprogramms und zweitens der Beurteilung des Ergebnisses die Finanzkontrolle zuziehen, um eine externe Sicht auf die generelle Aufgabenprüfung zu erhalten. Die Finanzkommission erhoffte sich „eine effizientere und wirksamere Prüfung, wenn zu deren Beginn die Erkenntnisse der Finanzkontrolle einfließen.“ Weil die Finanzkontrolle seit der Erweiterung des Finanzkontroll- zu einem Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz im Jahr 2008 vermehrt auch Wirksamkeits- und Effizienzprüfungen durchführt, „vermag sie dem Regierungsrat deshalb wichtige Impulse zu geben, gerade was das Definieren von Schwerpunkten anbelangt“. Die Prüfung des GAP-Ergebnisses durch die Finanzkontrolle² schliesslich soll den Mitgliedern des Grossen Rats als Hilfe zu dessen Interpretation dienen. Die eigentliche Prüfung soll aber – wie von der Initiative gefordert – durch den Regierungsrat alleine erfolgen. Aus Gründen der Governance ist es der Finanzkommission wichtig, Prüfer und Geprüfte auseinander zu halten. Deshalb soll die Finanzkontrolle auch separat und nicht zusammen mit dem Regierungsrat zum Ergebnis der generellen Aufgabenüberprüfung berichten.

3. Erwägungen der Finanzkommission

3.1 Sinn und Zweck der Generellen Aufgabenüberprüfung GAP

Die Finanzkommission beurteilt die im Finanzhaushaltsgesetz festgehaltene Pflicht der Regierung, eine Generelle Aufgabenüberprüfung vorzunehmen, als äusserst wichtig. Damit können die Tätigkeiten des Gemeinwesens, die ihrem Charakter nach eben nicht in einer Wettbewerbssituation erbracht werden, auf Optimierungspotenzial überprüft werden. Sie hat die Regierung darum wie erwähnt wiederholt an ihre diesbezüglichen Pflichten erinnert. Eine Kommissionsmehrheit bedauert, dass der Regierungsrat konsequent nur die minimale Erfüllung der gesetzlichen Pflicht – bewusst nur ein Mal (Gesetz: „mindestens ein Mal“) und nur unter Schwerpunktbildung (Gesetz: „kann...Schwerpunkte vornehmen“) – in Aussicht gestellt hat. Eine Kommissionsminderheit hingegen geht mit dem Regierungsrat einig, dass eine GAP pro Legislatur mit Schwerpunktbildung ein vernünftiger Ansatz ist.

Die Finanzkommission würde es begrüssen, wenn die Regierung die GAP als Instrument einsetzen würde, nicht nur die eigene Leistung zu überprüfen, sondern durch Optimierungen auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, dass ihr Steuerfranken sinnvoll, effizient und effektiv eingesetzt wird.

3.2 Generelle Aufgabenüberprüfung vs. Entlastungsmassnahmen

Die Finanzkommission stimmt mit der Regierung überein, dass eine GAP in ihrem Charakter nicht ein Sparprogramm ist. Die Regierung hat diese Differenzierung – zu Recht – immer wieder betont. Es geht der Finanzkommission bei dieser Thematik denn auch nicht darum, dass Einsparungen vorgenommen werden, sondern dass die staatlichen Tätigkeiten – wie es das Gesetz sagt – regelmässig überprüft werden hinsichtlich „Notwendigkeit“, „Wirksamkeit“ und „Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen“. Eine Wirkung einer solchen Überprüfung kann sein, dass Einsparungspotenziale entdeckt werden. Es kann aber ebenso gut sein, dass sich zeigt, dass im betreffenden Bereich höhere Investitionen und/oder Ausgaben sinnvoll sind.

² Siehe Anhang zu diesem Dokument: Beurteilung der Ergebnisse der ersten Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) für die Legislatur 2013-2017 durch die Finanzkontrolle vom 31. März 2016

3.3 Durchgeführte Studien und ihre Resultate

Die Finanzkommission begrüsst, dass die Regierung bei der Erarbeitung der Grundlagen die Benchmarking-Idee angewendet hat. Das Benchmarking ist bei staatlichem Handeln speziell schwierig. Dies wurde von BAK Basel, dem Herausgeber der Studie „Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt“, denn auch entsprechend betont und fundiert ausgeführt, und erscheint als Argument auch in den anderen Studien.

BAK Basel schreibt dazu: „Die Benchmarking-Analyse umfasst dabei ein System komplementärer Analysen, die gewährleisten sollen, dass belastbare Aussagen über die Kostenposition des Kantons gemacht werden können. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, die Definition der Aufgabenfelder und die Auswahl des Benchmarking-Ansatzes sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.) und Sensitivitätsanalysen entlang des Benchmarking-Prozesses.“ und weiter „Schliesslich können so Handlungsfelder identifiziert werden, welche auf Basis der Benchmarking-Analyse und vor dem Hintergrund der ergänzenden Analysen im Hinblick auf die Erarbeitung von Massnahmen zur Kostensenkung das höchste Potenzial aufweisen.“.

3.3.1 Studie von BAK Basel „Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt“

Trotz der Schwierigkeiten bei Vergleichen ergeben sich interessante Resultate: So ist festzustellen, dass sich der Kanton Basel-Stadt wie auch die Stadt Basel in vielen der sogenannten "Ausgabenfeldern" am oberen Ende, wenn nicht gar an der Spitze befindet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen sogenannten „Strukturkosten“ (SK) und „Fallkosten“ (FK): Erstere sind dann hoch, wenn sich aus den spezifischen Standortfaktoren relative Nachteile ergeben, also „Überdurchschnittliche Fallhäufigkeit aufgrund ungünstiger Bedarfsstruktur (Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Topographie, etc.)“. Letztere sagen etwas aus darüber, mit welchem „Versorgungsniveau“ und wie effizient eine Leistung erbracht wird.

Bei den Strukturkosten können nur mittel- bis langfristig Verbesserungen erzielt werden, bei den Fallkosten aber auch kurzfristig. Allerdings ist auch bei den Fallkosten der Schluss nicht zulässig „da wird ineffizient gearbeitet“, denn es kann auch ein politischer Entscheid sein, das Niveau der Versorgung hoch anzusetzen.

Mit anderen Worten: Auftragsgemäss zeigt die Studie lediglich den Stand der Dinge auf, nicht aber, wo Massnahmen ergriffen werden müssen. Auf dieser Basis muss eruiert werden, ob im entsprechenden Bereich Massnahmen ergriffen werden können (sachlogisch) und sollen (politisch).

Interessanterweise korrelieren die Resultate der Studie zum Teil überhaupt nicht mit verbreiteten Haltungen, zum Teil aber sehr. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wo Basel bei den Fall- bzw. Strukturkosten im Vergleich zu anderen Gemeinwesen steht. Der bekannte Schwerpunkt Kultur ist dabei weniger stark ausgeprägt, als man erwarten könnte. Beim Aufgabenfeld „Allgemeine Verwaltung“ liegt der Kanton hingegen in der Spitzengruppe.

Die Tabelle listet in den beiden hinteren Ergebnisspalten für alle Aufgabenfelder die Indexwerte der Analysen im Vergleich zur jeweiligen Peer Group unterteilt nach Fall- und Strukturkosten. Im Aufgabenfeld Nummer 04 Obligatorische Schule und Sonderschulen zum Beispiel beträgt Basels Fallkostenniveau 111 Prozent des Peer-Group-Mittelwerts. Die Strukturkosten liegen in Basel im Aufgabenfeld Obligatorische Schule bei 95 Prozent des Peer-Group-Durchschnitts. In einigen Aufgabenfeldern, deren Benchmarkings verschiedene (Sensitivitäts-)Analysen zu Grunde liegen, sind die Fallkostenindexwerte als Spannweiten angegeben.

Tab. 4-2 Fallkostenindexwerte gegenüber der Peer Group

Nr. Aufgabenfeld	Benchmarking Methodik	Indexwert BS (PG=100)	
		FK	SK
A Präsidialdepartement			
01 Kultur	Städte	116	100
B Bau- und Verkehrsdepartement			
02 Öffentlicher Verkehr	Städte	109	100
03 Raumordnung	Städte	70	100
C Erziehungsdepartement			
04 Obligatorische Schule und Sonderschulen	Städte	111	95
05 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	Kanton (exkl. Gemeinden)	116	119
06 Allgemeinbildende Schulen	Kanton (exkl. Gemeinden)	95	120
07 Universitäre Hochschulen	Kanton (exkl. Gemeinden)	107 - 204	113
08 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	Kanton (exkl. Gemeinden)	131	93
09 Sport und Freizeit	Städte	80	100
10 Familie und Jugend	Städte	133	95
D Gesundheitsdepartement			
11 Spitäler	Kanton (exkl. Gemeinden)	95 - 106	153
12 Alter	Kanton inkl. Gemeinden	97 - 103	149
13 Gesundheitsprävention	Städte	102	100
E Justiz- und Sicherheitsdepartement			
14 Öffentliche Sicherheit	Städte / Kt inkl. Gem	100 - 136	100
15 Strafvollzug	Kanton (exkl. Gemeinden)	105	100
16 Allgemeines Rechtswesen	Städte	112	100
17 Feuerwehr	Städte	78	100
18 Verteidigung	Städte	120	100
F Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt			
19 Prämienverbilligungen	Kanton inkl. Gemeinden	93 - 121	100
20 Invalidität	Städte	88	187
21 Arbeitslosigkeit	Städte	137	82
22 Sozialhilfe	Kanton inkl. Gemeinden	92	180
23 Asylwesen	Kanton inkl. Gemeinden	104 - 414	74
24 Umwelt	Städte	57	100
25 Landwirtschaft	Kanton inkl. Gemeinden	121	100
26 Tourismus	Städte	98	87
G Übrige Aufgabenfelder			
27 Legislative	Kt exkl./inkl. Gem	87 - 206	100
28 Exekutive	Kt exkl./inkl. Gem	34 - 126	100
29 Allgemeine Verwaltung	Kanton inkl. Gemeinden	143	100
30 Rechtssprechung	Kanton (exkl. Gemeinden)	92	189
Total		106	118

Quelle: BAKBASEL

Noch interessanter werden die Resultate, wenn nicht nur Indexwerte aufgeführt werden, sondern sogenannte „Fallkostendifferenziale“. BAK Basel sagt dazu: „Das Fallkostendifferenzial eines Aufgabenfelds drückt damit aus, wie stark die Nettoausgaben (bei vorgegebenem Referenzniveau) c.p. sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Erhöhung der Effizienz oder durch eine Absenkung des Leistungsniveaus geschehen.“. Mit anderen Worten sind die Fallkostendifferenziale also die Grössen, die mit erster Priorität interessieren müssen, um Bereiche feststellen zu können, in denen sich Basel entweder ein Versorgungsniveau (z.T. weit) über dem Durchschnitt leistet oder bei der Leistungserstellung mehr Ressourcen braucht als vergleichbare Gemeinwesen:

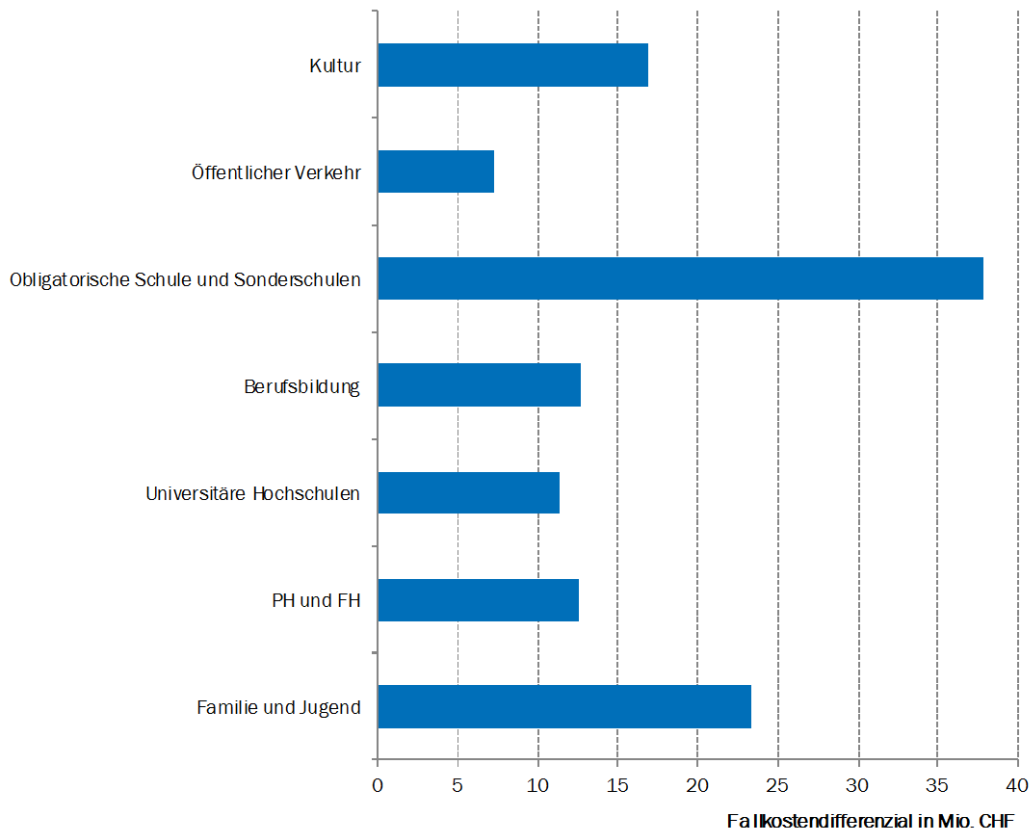
Tab. 4-3 Fallkostendifferenziale gegenüber der Peer Group

Nr. Aufgabenfeld	relevante Nettoaussg. [Mio. CHF]	FKD Basel-Stadt		
		105 [PG=100]	100 [PG=100]	95 [PG=100]
A Präsidialdepartement	125.7	11.4	16.9	22.3
01 Kultur	125.7	11.4	16.9	22.3
B Bau- und Verkehrsdepartement	91.1	3.4	7.3	11.3
02 Öffentlicher Verkehr	86.5	3.4	7.3	11.3
03 Raumordnung	4.6	0.0	0.0	0.0
C Erziehungsdepartement	880.3	63.3-135.3	97.8-162.1	132.4-188.9
04 Obligatorische Schule und Sonderschulen	377.8	20.9	37.9	54.9
05 Berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung	91.6	8.7	12.6	16.6
06 Allgemeinbildende Schulen	50.6	0.0	0.0	0.0
07 Universitäre Hochschulen	173.1	3.2-84	11.3-88.2	19.4-92.5
08 Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen	53.0	10.6	12.6	14.6
09 Sport und Freizeit	40.4	0.0	0.0	0.0
10 Familie und Jugend	93.7	19.9	23.4	26.9
D Gesundheitsdepartement	545.3	0-3.6	0.4-26.3	4.2-52.3
11 Spitäler	383.4	0-3.6	0-21.7	0-39.8
12 Alter	145.4	0.0	0.0-4.2	3.0-11.3
13 Gesundheitsprävention	16.4	0.0	0.4	1.2
E Justiz- und Sicherheitsdepartement	192.1	1.6-28.3	4.8-35.5	13.6-42.8
14 Öffentliche Sicherheit	117.1	0-26.7	0.3-31	6.1-35.3
15 Strafvollzug	44.9	0.0	2.1	4.3
16 Allgemeines Rechtswesen	11.4	0.7	1.2	1.7
17 Feuerwehr	11.5	0.0	0.0	0.0
18 Verteidigung	7.2	0.9	1.2	1.5
F Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt	426.9	3.9-19.8	4.9-23.6	5.9-27.5
19 Prämienverbilligungen	74.8	0-9.9	0-13	0-16.1
20 Invalidität	147.9	0.0	0.0	0.0
21 Arbeitslosigkeit	16.0	3.8	4.3	4.9
22 Sozialhilfe	170.6	0.0	0.0	0.0
23 Asylwesen	8.0	0-6	0.3-6.1	0.7-6.2
24 Umwelt	6.5	0.0	0.0	0.0
25 Landwirtschaft	1.2	0.2	0.2	0.2
26 Tourismus	1.9	0.0	0.0	0.1
G Übrige Aufgabenfelder	215.3	0-45	0-50.8	0-56.5
27 Legislative	4.3	0-2.1	0-2.2	0-2.3
28 Exekutive	2.8	0-0.5	0-0.6	0-0.7
29 Allgemeine Verwaltung	159.5	0-42.4	0-48	0-53.5
30 Rechtssprechung	48.7	0.0	0.0	0.0
Total	2476.6	83.5-246.8	132-322.6	189.7-401.5

Bemerkung: FKD: Fallkostendifferenzial
Quelle: BAKBASEL

Weiter zugespitzt könnte man auch formulieren: Es ist die Aufgabe der Regierung, insbesondere in den Aufgabenfeldern mit hohen und sehr hohen Fallkostendifferenzialen entweder diese zu reduzieren oder – unter Umständen auch mit expliziter demokratischer Legitimation – diese Bereiche wie bisher weiterzuführen:

Abb. 4-42 Aufgabenfelder mit Fallkostendifferenzialen über 5 Mio. CHF



Bemerkung: Es sind jeweils die Untergrenzen des Fallkostendifferenzials abgebildet.
Quelle: BAKBASEL

3.3.2 Analysen des Finanzdepartements

Das Finanzdepartement hat zusätzlich zur Studie von BAK Basel einerseits eine Studie „Analyse und Vergleich der aktuellen Sparprogramm und Aufgabenüberprüfungen der Kantone“, andererseits eine Aufstellung „Finanzielle Entwicklung Departemente 2009 bis 2015“ erarbeitet.

Erstere zeigt auf, dass „in den letzten Jahren“ 13 Kantone eine Aufgabenüberprüfung bzw. ein Sparprogramm durchgeführt haben, dass aber – ungeachtet der Benennung – bei allen diesen Vorhaben „ein monetäres Entlastungsziel definiert“ worden war. Bemerkenswert ist, dass festgehalten wird, dass so ein Programm „nicht mit Mehrerträgen finanziert werden“ sollte, dass dies aber in 12 von 13 Kantonen trotzdem so realisiert wurde. Das Finanzdepartement kommt u.a. zum Schluss, dass die „Programme der anderen Kantone“ „eine breite Auswahl an Ideen für Massnahmen in allen Bereichen für die GAP Basel“ liefern.

In der zweiten Studie zeigt das Finanzdepartement auf, dass das durchschnittliche jährliche Wachstum des ZBE in den Jahren 2009-2015 höchst unterschiedlich ist: Die Werte reichen von 0.4% bei der Allgemeinen Verwaltung bis zu 8.8% bei den Gerichten, im Einzelpostenbereich von -6.6% beim BVD bis zu 10.1% beim PD, im Pauschalbereich von 0.4% bei der Allgemeinen Verwaltung bis zu 5.1% beim WSU. Zudem wird ausgeführt und belegt, dass das Wachstum bei den Schwerpunkten mit Ausnahme von WSU und PD weit überdurchschnittlich war. Als Fazit wird gezogen, dass die unterschiedlichen Wachstumsraten primär Resultat der Politik und darum nicht

grundsätzlich in Frage zu stellen seien. Und weiter: „Die Analyse zeigt, dass die Schwerpunkte des Regierungsrates stark überdurchschnittlich wachsen. Der jährlich durch das Wachstum des Zielpfades vorhandene Handlungsspielraum für neue Ausgaben wird also bereits durch das Wachstum der Schwerpunkte teilweise aufgebraucht.“

3.4 Beurteilung der Ergebnisse der ersten Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) für die Legislatur 2013-2017" der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt

Die Finanzkontrolle hat am 19.12.14 auf das Schreiben der Regierung vom 25.11.14 reagiert; zu diesem Zeitpunkt war die die Schwerpunktsetzung für die GAP offensichtlich schon erfolgt. Die Finanzkontrolle hat deshalb darauf verzichtet, die Einsparungen im Einzelnen zu kommentieren, aber darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht v.a. die konsequente Einhaltung der Submissionsvorschriften netto (abzüglich der Mehraufwendungen für den Ausschreibungsprozess) „ein Einsparungspotential im tiefen zweistelligen Prozentbereich“ ermöglichen sollte. Zudem hat sie auf das Einsparungspotential durch weitergehende Zentralisierungen in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und Beschaffungen hingewiesen.

Am 31.3.16 hat die Finanzkontrolle unter obigem Titel an die Oberaufsichtskommissionen berichtet. Dass sie das nicht früher tun konnte, liegt ausschlaggebend daran, dass der Finanzkontrolle der BAK Basel-Bericht erst am 26.1.16 vorlag und am 24.2.16 erläutert wurde.

Schon einleitend weist die Finanzkontrolle darauf hin, dass sie in Zukunft früher in den Planungsprozess einer GAP einbezogen werden muss (vgl. Kapitel 1 bzw. 2). Weiter geht sie auf die Resultate der unter 3.3 erwähnten Studien ein (BAK Basel und Studien des Finanzdepartements). Das Fazit der Finanzkontrolle lautet:

„Die Ergebnisse der „GAP“ sind einzelne Entlastungsmassnahmen, welche aufgrund des befürchteten strukturellen Defizits unter Berücksichtigung einer gewissen Opfersymmetrie vom Regierungsrat beschlossen worden sind. Dabei wurde jedoch die BAKBasel-Studie kaum berücksichtigt und die Finanzkontrolle zu wenig in den Prozess einbezogen. Ein zukünftig systematischeres Vorgehen wäre begrüssenswert.“

4. Fazit und Empfehlungen für die Generelle Aufgabenüberprüfung 2017-2020

Als Reaktion auf die Erinnerungen der Finanzkommission hat der Regierungsrat mehrfach bestätigt, dass er der gesetzlichen Pflicht einer GAP nachkommen werde. Zudem hat er immer betont, er verstehe die GAP nicht als Sparprogramm.

Offensichtlich als Reaktion auf die unerwartete Zurückweisung des ursprünglichen Budgets 2015 durch den Grossen Rat hat die Regierung aber exakt diese Vermischung vorgenommen, und die offenbar schon in die Wege geleiteten Vorarbeiten für eine GAP als Grundlage für das sogenannte „Entlastungspaket“ verwendet. Das ist vor allem deswegen unbefriedigend, weil damit die Wirkung beider Instrumente reduziert wird. Eine Mehrheit der Finanzkommission empfindet die von der Regierung selbst erarbeiteten Grundlagen als Verteidigung des Bisherigen.

Das „Entlastungspaket“ enthielt neben auf der Hand liegenden Einsparungen, die ohne jegliche Minderleistung umgesetzt werden konnten, auch Massnahmen, die bei bescheidenem Nutzen einen hohen negativen Publizitätseffekt auslösten, und nicht zuletzt deshalb vom Grossen Rat zum Teil nicht bewilligt wurden.

Und obwohl es in den gesetzlichen Grundlagen (FVKG) explizit so vorgesehen ist, wurde die Finanzkontrolle viel zu spät und in nicht angemessener Weise einbezogen. Die gesetzlichen Vorgaben für eine GAP beurteilt die Finanzkommission deshalb als nur teilweise erfüllt.

Auf der positiven Seite ist aber festzuhalten, dass insbesondere mit der BAK Basel-Studie, in reduziertem Ausmass auch mit den verwaltungsinternen Studien, gute Grundlagen geschaffen

wurden, damit in Zukunft der volle Nutzen einer GAP ausgeschöpft werden kann. Die Finanzkommission erwartet, dass diese Grundlagen bezüglich Umfang und Periodizität angemessen weitergeführt werden.

Die Finanzkommission erwartet weiter, dass die Regierung in der nächsten Legislatur nicht das Minimum zum spätestmöglichen Zeitpunkt plant, sondern die GAP als Instrument nutzt, die Tätigkeiten der Verwaltung punktuell oder in grösseren Zusammenhängen auf ihre „staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen“ zu überprüfen, und zwar in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle, wie dies in den gesetzlichen Grundlagen vorgesehen ist.

Die Kritik der Finanzkommission ist nicht nur als Kritik zu verstehen, sondern auch als Unterstützung der Regierung, ihren Pflichten nachzukommen: auch für die Regierung ist es hilfreich, wenn die nötigen Analysen gemacht wurden und sichergestellt ist, dass eine gute Balance zwischen Analyseaufwand, umgesetzten Massnahmen und erreichten Zielen realisiert wurde.

Die Finanzkommission regt zudem an, dass die Regierung vermehrt über ihre diesbezüglichen Anstrengungen berichtet und zudem bei neuen Geschäften soweit sinnvoll kostenmässige Quervergleiche mitliefert. Sollten die Kosten substantiell höher sein als bei vergleichbaren Projekten, die von anderen Gemeinwesen realisiert werden, muss aus Sicht der Finanzkommission zudem eine Begründung vorhanden sein – sei es, dass die vorgesehenen Massnahmen in einem deklarierten Schwerpunktbereich liegen, sei es, dass aus bestimmten Gründen, die in der Folge vom Parlament anerkannt werden müssten, höhere Kosten anfallen.

5. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 3 und 4 des vorliegenden Berichts beantragt die Finanzkommission dem Grossen Rat mit 13:0 Stimmen Kenntnisnahme des Berichts des Regierungsrats zur Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2013-2017. Sie hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 1. September 2016 mit 7:0 Stimmen bei 6 Enthaltungen verabschiedet und den Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Patrick Hafner
Präsident

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Beurteilung der Ergebnisse der ersten Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) für die Legislatur 2013-2017 durch die Finanzkontrolle vom 31. März 2016

Grossratsbeschluss

Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2013-2017

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrats Nr. 15.0767.01 vom 1. Juli 2015 und in den Bericht der Finanzkommission Nr. 15.0767.02 vom 1. September 2016 beschliesst:

Der Bericht zur Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2013-2017 wird zur Kenntnis genommen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.



Daniel Dubois
Leonhardsgraben 3, Postfach 1410
4001 Basel

Tel: +41 61 267 95 85
E-Mail: daniel.dubois@bs.ch
www.finanzkontrolle.bs.ch

An die Präsidenten
der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates
des Kantons Basel-Stadt

Basel, 31. März 2016

Beurteilung der Ergebnisse der ersten Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) für die Legislatur 2013-2017

Sehr geehrte Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Gemäss §15 Abs.1bis des Finanz- und Verwaltungskontrollgesetzes prüften wir die Ergebnisse der periodischen Überprüfung der kantonalen Aufgaben durch den Regierungsrat und erstatten Ihnen hiermit Bericht über unsere Feststellungen.

Wie dem Regierungspräsidenten mit Schreiben vom 19. Dezember 2014 mitgeteilt (siehe Beilage I), wurden wir erst nach den vom Regierungsrat beschlossenen Entlastungsmassnahmen durch den Regierungsrat schriftlich orientiert und haben sodann die einzelnen Einsparungen nicht kommentiert, da etliche der gewählten Massnahmen politische Entscheidungen nach sich ziehen, in die wir nicht eingreifen. Vielmehr ging es uns darum, summarisch wichtige kostendämpfende Erkenntnisse aus unseren Revisionen aufzuzeigen. Zukünftig ist es, wie mit der Vorsteherin und dem Leiter Finanzverwaltung des Finanzdepartements besprochen, jedoch wichtig, dass die Finanzkontrolle früher vom Finanzdepartement in den Planungsprozess einbezogen wird.

Zur Ausgangslage:

Das Finanzdepartement erteilte dem BAKBasel den Auftrag, den Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt mittels eines interkantonalen Benchmarking der Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern zu evaluieren. Aufgrund der schwierigen Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen oder Städten sowie der mangelhaften Datengrundlage konnten keine fundierten Schlussfolgerungen gezogen werden. BAKBasel folgerte, dass die im Benchmarking ermittelten Kostendivergenzen nicht mit einem tatsächlichen Einsparpotential gleichgesetzt werden können, da dafür weitere Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssten. Für die Einsparungen wurden daher die Resultate der BAK-Analyse – wie auch diejenigen von zwei anderen Analysen als Leitlinie für die Departemente nicht verwendet. Für die Departemente erfüllten die Untersuchungen den Zweck ei-

ner Orientierung, um zu sehen, wie sich die Kostenstrukturen gewisser Bereiche in anderen Kantonen darstellen.

Trotzdem erachten wir die BAKBasel-Studie qualitativ als wertvoll, weshalb wir in diesem Bericht auf die Studie näher eintreten.

Mit Mail vom 26. August 2015 baten wir Herrn Kaspar Sutter, Generalsekretär des Finanzdepartements (FD), der Finanzkontrolle diesen BAK-Bericht zuzustellen. Er teilte uns mit, dass zurzeit lediglich ein Entwurf der Studie vorliege. Diese müsse vom BAKBasel noch überarbeitet werden. Sobald die Studie fertig gestellt sei, würden wir sie erhalten. Letztendlich haben wir dieses Dokument am 26. Januar 2016 erhalten.

Am 24. Februar 2016 präsentierten uns die Herren Michael Grass, Geschäftsleitung BAKBasel, und Simon Fry, wissenschaftlicher Mitarbeiter BAKBasel, ihren Analyseansatz zur Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Stadt. Dabei betonten sie, dass es vom Entwurf bis zum definitiven Bericht keine Änderungen in der Gesamtaussage gab. Dass sich die Fertigstellung der Studie bis zum Januar 2016 hinzog, hat seine Ursache in der Plausibilisierung. So gehöre es für BAKBasel bei Benchmarkstudien dazu, zum Schluss die Ergebnisse in Zusammenarbeit mit den Kunden zu plausibilisieren. Im Rahmen dieser Plausibilisierung wurde seitens der Departemente in einem Fall auf eine nicht korrekte Datengrundlage aufmerksam gemacht und zudem Ergänzungen zum besseren Verständnis und zur korrekten Einordnung der Ergebnisse vorgebracht

Schlussfolgerungen aus der BAKBasel-Studie:

In 19 von 30 untersuchten Aufgabenfeldern liegen die Fallkosten des Kantons Basel-Stadt über dem Mittelwert der jeweiligen Vergleichsgruppe. Insgesamt ergibt sich ein Fallkostendifferenzial des Kantons Basel-Stadt gegenüber dem Peer-Group-Durchschnitt von CHF 132 bis 323 Millionen.

Sämtliche Politikbereiche tragen zum Fallkostendifferenzial bei, wobei insbesondere Aufgabenbereiche des Erziehungsdepartements (Obligatorische Schule, Sonderschulen, Familie und Jugend) sowie der Bereich Kultur des Präsidialdepartements überproportional viel zur Gesamtsumme beisteuern. Auch beim Öffentlichen Verkehr sind die Fallkosten überdurchschnittlich hoch.

Bei den obligatorischen Schulen und Sonderschulen sind die Leistungsniveaus hoch (Stichworte wie Tagesstrukturen oder Fremdsprachenförderung) sowie die Kosten des Projektes "Harmos" enthalten. Im Bereich "Familie und Jugend" weist der Kanton Basel-Stadt die Kosten der Kinder- und Jugendheime aus, dies im Gegensatz zu den Kantonen BL, SO und AG.

Beim Öffentlichen Verkehr gab es in den Jahren 2011/12 noch höhere Abschreibungen als heute und die Transferkosten an die BVB machen einen grossen Teil der Kosten aus.

Trotz der nicht immer einfachen Vergleichbarkeit mit anderen Städten und Kantonen ist es sicherlich sinnvoll, diese Studie für die nächsten GAP's zu aktualisieren. So könnte eine Datenreihe für den Kanton Basel-Stadt aufgebaut werden, mit der "gewollte" oder besser gesagt, beschlossene Kostentreiber von "ungewollten" Kostentreibern unterschieden werden könnten.

Schlussfolgerungen des Finanzdepartements aus den Entlastungsmassnahmen anderer Kantone:

Die Sparprogramme und Aufgabenüberprüfungen zeigten auf, dass die Kantone Massnahmen in allen Bereichen der Verwaltungstätigkeit getroffen haben. Tabus gab es keine.

Im Hinblick auf die Entlastungsmassnahmen in unserem Kanton lieferten gemäss Finanzdepartement die Programme der anderen Kantone eine breite Auswahl an Ideen für Massnahmen in allen Bereichen.

Zur Summe der Entlastungsmassnahmen:

Der Staatshaushalt verbessert sich nach der Umsetzung aller vom Regierungsrat verabschiedeten Massnahmen um wiederkehrend rund CHF 70 Mio. pro Jahr. Dies beinhaltet auch eine Reduktion des Personalbestandes um 49 Vollzeitstellen. In der Zwischenzeit hat der Grosse Rat mit einzelnen Beschlüssen diese Summe jedoch verringert.

Zur Umsetzung der Entlastungsmassnahmen:

Die Entlastungsmassnahmen von Basel-Stadt fallen primär in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und wurden resp. werden in den Jahren 2015/16/17 umgesetzt.

Bei den Departementen BVD (BVB – Anpassungen an Rechnungslegungsvorgaben) und ED (Bereich Hochschulen – Kürzung von Planungsvorgaben aufgrund neuer Informationen) gibt es Massnahmen, welche auch ohne Entlastungsmassnahmen zu Budgetentlastungen geführt hätten.

Zur Würdigung des Vorgehens der Regierung aus Sicht der Finanzkontrolle:

In der Zusammenarbeit zwischen dem Finanzdepartement und der Finanzkontrolle sehen wir noch Optimierungspotential. So wäre es sicherlich von Vorteil, wenn die Finanzkontrolle vor dem Regierungsratsbeschluss betreffend Aufgabenüberprüfung kontaktiert würde und somit auch aus Revisionssicht rechtzeitig Inputs einfließen könnten. Diese unabhängige Sichtweise würde die einzelnen Departemente bei ihrer Analyse sicherlich unterstützen.

So haben wir in der Vergangenheit mehrfach bemängelt, dass bei Lieferungen und Dienstleistungen in den Departementen und öffentlich-rechtlichen Anstalten die Submissionsvorschriften zu oft nicht eingehalten werden. Es gibt teilweise keinen oder einen ungenügenden Wettbewerb unter den Anbietern und somit entfallen die daraus entstehenden kostendämpfenden Effekte. Im Weiteren gibt es zu oft sogenannte "Hoflieferanten" über Jahre hinaus, welche ebenfalls zu lange dem Wettbewerb nicht mehr ausgesetzt werden.

D.h. bei den Dienstleistungen und Lieferungen Dritter - so auch bei den Beratungsleistungen - müsste dank funktionierendem Wettbewerb, abzüglich der eigenen Mehraufwendungen für den Ausschreibungsprozess, ein Einsparungspotential möglich sein.

In diesem Bereich hat die Regierung bereits reagiert und die Einrichtung einer kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen beschlossen. Die diesbezügliche Verordnungsänderung wurde ab 1. Januar 2016 wirksam.

Im Weiteren sind weitergehende Zentralisierungen u.a. in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen sowie IT prüfenswert. Dies betrifft Zentralisierungen auf Stufe Departement sowie departementsübergreifend.

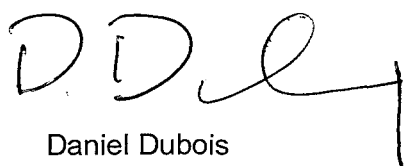
Zudem sind die Tätigkeiten dort auszuführen, wo die Kompetenzen vorhanden sind. Als Beispiel sei hier die Liegenschaftsverwaltung des Kasernenareals erwähnt, welche seit dem 1. Januar 2014 durch die Kantons- und Stadtentwicklung (KSTE) – vorher durch Immobilien Basel-Stadt – wahrgenommen wird. Da die KSTE zur Verwaltung dieser Liegenschaft nicht über das notwendige Know-how verfügt, musste sie über einen längeren Zeitraum Beratungsdienstleistungen einer externen Firma in Anspruch nehmen. Wie die Situation heute aussieht, werden wir wieder prüfen.

Zudem müsste aus Sicht der Finanzkontrolle die Unterscheidung nach gesetzlich zwingenden Aufgaben des Staates (z.B. Monopolbereiche) und Aufgaben, welche der Staat ohne gesetzlichen Zwang intern erbringt, obwohl Externe diese Leistungen auch erbringen, gemacht werden. Bei letzteren gilt es, die Vor- und Nachteile für sog. make-or-buy-Entscheide herauszuschälen und die allfällig notwendigen Massnahmen zu treffen.

Fazit

Die Ergebnisse der "GAP" sind einzelne Entlastungsmassnahmen, welche aufgrund des befürchteten strukturellen Defizits unter Berücksichtigung einer gewissen Opfersymmetrie vom Regierungsrat beschlossen worden sind. Dabei wurde jedoch die BAKBasel-Studie kaum berücksichtigt und die Finanzkontrolle zu wenig in den Prozess einbezogen. Ein zukünftig systematischeres Vorgehen wäre begrüssenswert.

Freundliche Grüsse



Daniel Dubois
Leiter Finanzkontrolle



Dieter von Allmen
Stv. Leiter Finanzkontrolle

Kopie an:

Herrn Guy Morin, Regierungspräsident Kanton Basel-Stadt

Frau Eva Herzog, Vorsteherin des Finanzdepartements des Kantons Basel-Stadt