

Die Aufgabenüberprüfung als finanzpolitisches Steuerungsinstrument

Eine politökonomische und vergleichende Analyse bei Bund und Kantonen

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
3001 Bern

Verfasser: **Lukas Schwank**
aus Altnau (Thurgau)
Schleifenbergstrasse 31
4058 Basel
Schwank@gmx.ch

Basel, 30. September 2021

Zusammenfassung

Im öffentlichen Sektor fehlen die Allokationsfunktion von Marktsignalen und –preisen und der exogene Druck des Wettbewerbs. Als «Bedarfsdeckungswirtschaft» muss der Staat sicherstellen, dass er seine notwendigen Aufgaben wirksam und wirtschaftlich erbringt. Das Budgetmaximierungsmotiv der Verwaltung und die inkrementelle Natur des Budgetierungsprozesses führen zu allokativen und betrieblichen Ineffizienzen, zu einer Zementierung der Budgetstruktur und zur Finanzierung von neuen Aufgaben mit neuen Ausgaben. Der hohe Anteil an gebundenen Ausgaben erschwert die kurzfristige Steuerung im Rahmen des Budgets. Eines der zentralen Steuerungsprobleme in der Finanzpolitik besteht darin, dass dem Staat laufend neue Aufgaben übertragen werden, ohne den bestehenden Aufgabenbestand zu hinterfragen. Die Aufgabenüberprüfung ist ein finanzpolitisches Instrument, um bestehende staatliche Leistungen auf Einsparungs- und Optimierungspotenzial zu überprüfen unter Einbezug der Kriterien Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit. Es werden nicht mehr benötigte Ressourcen eingespart, im bestehenden Budget Spielraum für neue Aufgaben geschaffen und die Allokationsfunktion des Budgets verbessert.

Neben einer theoretischen Darstellung möglicher Verfahren und Methoden für die Aufgabenüberprüfung wird die Verbreitung und Verwendung dieses finanzpolitischen Instruments in der Schweiz untersucht. Zwar finden sich in der Mehrheit der Kantone auf Verfassungsstufe Bestimmungen zu einer Aufgabenüberprüfung, gesetzlich konkretisiert ist sie aber nur in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft und beim Bund. Der Auslöser für eine Aufgabenüberprüfung liegt in der Schweiz in den meisten Fällen in strukturellen Defiziten in den Finanzplanjahren oder fiskalpolitischen Vorgaben wie mittelfristiger Haushaltsausgleich oder Einhaltung der Schuldenbremse. Bisher haben nur vereinzelte Kantone und der Bund strategische Aufgabenüberprüfungen ausserhalb von Sparprogrammen durchgeführt. Bei genauer Betrachtung sind die Ergebnisse solcher Aufgabenüberprüfungen durchzogen. Es fehlt an praktischen Beispielen, ob und wie Aufgabenüberprüfungen ausserhalb von Sparprogrammen wirksam durchgeführt werden können.

Eine politökonomische Analyse und eine vergleichende Untersuchung bei Bund und Kantonen illustrieren die Herausforderungen und mögliche Gründe. Bei dem Nutzen einer Aufgabenüberprüfung handelt es sich um ein öffentliches Gut. Zwar profitiert ein staatliches Gemeinwesen von den freigespielten Ressourcen und der Verbesserung der Ressourcenallokation, jedes einzelne Fachdepartement und jede Dienststelle hat aber eine geringe Neigung, ihren Aufgabenbestand oder die Art und das Niveau der Aufgabenerfüllung in Frage zu stellen. Das Finanzdepartement als «Wächterin über das Budget» ist zwar an einer optimalen Ressourcenallokation interessiert, verfügt aber als Prinzipal aufgrund der Informationsasymmetrien nicht über die nötigen Detailkenntnisse. Dieses All-

mendeproblem kann durch eine Verbindung einer zentralen Einsparvorgabe, Anreizmechanismen und einer hybriden Durchführungsform angegangen werden, in welcher das Finanzdepartement stark in den Analysen in den Fachdepartementen involviert ist, gleichzeitig aber die Departemente ihr Fachwissen einbringen. Für die wirksame Durchführung und die Überwindung der verwaltungsinternen Widerstände braucht es einen starken politischen Willen, die Rückendeckung der Verwaltungsspitze und einen gewissen Handlungsdruck. Durch eine periodische Durchführung kann sich eine Evaluationskultur etablieren und ein Mentalitätswandel in der Verwaltung eintreten.

Es wird eine gesetzliche Verankerung einer periodischen, selektiven und rollenden Aufgabenüberprüfung vorgeschlagen, in welcher jährlich eine gewisse Anzahl Ämter/Dienststellen pro Departement und gegebenenfalls vorgängig festgelegte (thematische oder departementsübergreifende) Schwerpunkte überprüft werden. Die Aufgabenüberprüfung soll zeitversetzt explizit in den Budgetierungsprozess und den Finanzplan eingebunden sein. Zur wirksamen Durchführung gibt die Regierung top-down ein – allenfalls indikatives – Einsparziel vor verbunden mit Anreizmechanismen für die Fachdepartemente. Die Analysen und die Ausarbeitung von Massnahmenvorschlägen werden in einer hybriden Struktur von Vertretern des Finanzdepartements und der betroffenen Fachdepartemente durchgeführt. Der Fokus liegt auf Massnahmen mit quantifizierten Einsparungen. Die Regierung berichtet sowohl über die Durchführung als auch über die Umsetzung.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	I
Inhaltsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis.....	V
Abbildungsverzeichnis	VI
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung und Fragestellung der Arbeit	1
1.3 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen.....	2
2 Theorie der Aufgabenüberprüfung	3
2.1 Hintergründe	3
2.2 Konzept der Aufgabenüberprüfung.....	7
2.3 Einordnung in das finanzpolitische Instrumentarium	8
2.4 Verfahren und Methodik der Aufgabenüberprüfung	10
2.4.1 Verfahren.....	10
2.4.2 Zielsetzung, Umfang, Vorgaben und Anreize	11
2.4.3 Akteure	13
2.4.4 Prüfkriterien.....	15
2.4.5 Instrumente	21
2.4.6 Massnahmen	24
2.5 Einbindung in den Budgetierungsprozess und den Finanzplan	25
2.6 Herausforderungen.....	26
2.7 Lösungsansätze	29
3 Praxis der Aufgabenüberprüfung.....	30
3.1 Methodik der Untersuchung	30
3.2 Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen.....	31
3.2.1 Institutionalisierung, Verbreitung und Zielsetzungen von Aufgabenüberprüfungen.....	31
3.2.2 Konzept und Governance	34
3.2.3 Durchführung und Resultate.....	38

3.2.4	Umsetzung	43
3.3	Ausgewählte Beispiele von Bund und Kantonen.....	44
3.3.1	Kanton Basel-Landschaft	44
3.3.2	Kanton Basel-Stadt.....	45
3.3.3	Bund	46
3.4	Beispiele aus anderen Ländern	48
3.5	Herausforderungen und Erfolgsfaktoren	50
3.6	Diskussion der praktischen Erfahrungen.....	53
4	Empfehlungen für eine periodische Aufgabenüberprüfung	54
5	Schlussfolgerungen	56
	Literatur- und Dokumentenverzeichnis	VII
L.1	Literaturverzeichnis	VII
L.2	Dokumentenverzeichnis.....	IX
L.3	Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen	X
Anhang		XII
A.1	Umfrage zu Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen	XII
A.2	Überblick Verfassungsbestimmungen	XX
A.3	Überblick Gesetzesbestimmungen	XXII
A.4	Überblick Aufgabenüberprüfungen 2010-2021	XXIV
A.5	Interviews (vertraulich).....	XXXI
	Selbstständigkeitserklärung	XLV
	Über den Autor.....	XLVI

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Empfehlungen der OECD zur Budgetierung (Ausschnitt).....	9
Tabelle 2: Charakteristika der Zwecküberprüfung und Vollzugsüberprüfung.....	20
Tabelle 3: Leitfragen	20
Tabelle 4:Auslöser der letzten Aufgabenüberprüfung (Anzahl).....	34
Tabelle 5: Primärer Fokus der letzten Aufgabenüberprüfung (Anzahl).....	34
Tabelle 6: Breite und Umfang einer Aufgabenüberprüfung (Anzahl)	35
Tabelle 7: Zuständigkeiten und Rollen (in % der Aufgabenüberprüfungen)	36
Tabelle 8: Instrumente der Aufgabenüberprüfung (Anzahl und in % der Aufgabenüberprüfungen).....	38
Tabelle 9: Massnahmen (Anzahl und in % der bereits abgeschlossenen Aufgabenüberprüfungen).....	39
Tabelle 10: Art der Massnahmen (Anzahl und in % der bereits abgeschlossenen Aufgabenüberprüfungen).....	39
Tabelle 11: Höhe der Einsparungen in % des Betriebsaufwands	40
Tabelle 12: Übersicht über die Massnahmen der jüngsten Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen	41
Tabelle 13: Umsetzung der Massnahmen in Kompetenz der verschiedenen Staatsebenen	43
Tabelle 14: Herausforderungen bei Aufgabenüberprüfungen	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verfahren einer Aufgabenüberprüfung	10
Abbildung 2: Wirkungsmodell	16
Abbildung 3: Zwecküberprüfung.....	17
Abbildung 4: Vollzugsüberprüfung	19
Abbildung 5: Mögliche Umsetzung einer rollenden, in den Budgetierungsprozess eingebundenen Aufgabenüberprüfung	25

«This is budgeting for the tough and strong, not for the meek and mild.»¹

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Staatsquote der Schweiz lag 2019 bei 31.5% und ist infolge der Corona-Pandemie 2020 auf 36.4% gestiegen (EFV). Rund ein Drittel der Verwendung der Wirtschaftsleistung entfällt damit auf den öffentlichen Sektor. Das Budgetmaximierungsmotiv der Verwaltung und die fehlende Allokationsfunktion des Marktes stellen Herausforderungen an die Ausgabensteuerung im Staat. Eines der zentralen Steuerungsprobleme in der Finanzpolitik besteht darin, dass dem Staat laufend neue Aufgaben übertragen werden, ohne den bestehenden Aufgabenbestand zu hinterfragen.

Das zentrale Steuerungselement der Finanzpolitik ist das Budget. Im Budget sind die Ressourcen auf die verschiedenen Aufgabenbereiche alloziert. Angesichts der knappen Ressourcen und dem Spannungsverhältnis zwischen Einnahmenrestriktionen und Ausgabenbedürfnissen muss der Staat sicherstellen, dass er seine Aufgaben priorisiert und seine Ressourcen wirksam und wirtschaftlich einsetzt. Dazu sollte er den bestehenden Aufgaben- und Ausgabenbestand periodisch überprüfen. Er sollte prüfen, ob im bestehenden Budget Handlungsspielraum für neue Aufgaben besteht, bevor er neue Ausgaben beschliesst, und den systemimmanenten Tendenzen zur Ausgabenvermehrung entgegenwirken.

Mit dem finanzpolitischen Instrument der Aufgabenüberprüfung sollen diese Ziele erreicht und der bestehende Aufgaben- und Ausgabenbestand überprüft werden. Die digitale Transformation verändert die Arbeitsprozesse und die optimale Ressourcenallokation in einem staatlichen Budget. Die Massnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Folgen der Corona-Pandemie haben zu steigenden Staatsausgaben und höherer Verschuldung geführt. Der Bedarf und das Interesse an Aufgabenüberprüfungen dürfte in den nächsten Jahren zunehmen. Die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung ist hürden- und konfliktreich. Es besteht keine einheitliche Methodik. Die Verbreitung und Verwendung von Aufgabenüberprüfungen in der Schweiz ist wenig untersucht. Es fehlt an Berichten über die Erfahrungen und die Resultate mit diesem Instrument und einer theoretischen Einordnung.

1.2 Zielsetzung und Fragestellung der Arbeit

Mit der Arbeit soll das finanzpolitische Instrument der Aufgabenüberprüfung näher betrachtet werden. Es sollen die Zielsetzungen, die Durchführung und Herausforderungen

¹ Good über „budgeting by reallocation“ (Good, 202).

bei einer Aufgabenüberprüfung analysiert und die Verbreitung und Verwendung in der Schweiz untersucht werden. Ziel ist eine Einordnung und eine umfassende Analyse des in der Theorie und Praxis vernachlässigten finanzpolitischen Instruments der Aufgabenüberprüfung. Es soll ein Beitrag zur Literatur der Steuerungsinstrumente des Finanzhaushalts geleistet und aufgezeigt werden, wie das Instrument der Aufgabenüberprüfung wirksam eingesetzt werden und zur Umsetzung einer guten Finanzpolitik beitragen kann.

Die übergeordnete Fragestellung dieser Masterarbeit lautet: Wie kann eine Aufgabenüberprüfung wirksam durchgeführt werden?

Dies umfasst folgende Unterfragen:

Welches sind die Zielsetzungen von Aufgabenüberprüfungen?

Welche Durchführungsmethoden bei Aufgabenüberprüfungen gibt es?

Welche Faktoren begünstigen oder behindern die Durchführung von Aufgabenüberprüfungen?

1.3 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wird das finanzpolitische Instrument der Aufgabenüberprüfung theoretisch vorgestellt. Anhand der Bürokratiethorie und einer Analyse der Steuerung des Finanzhaushalts werden Gründe für eine Aufgabenüberprüfung dargelegt. Es wird das Konzept der Aufgabenüberprüfung erläutert und in das finanzpolitische Instrumentarium eingeordnet. Es werden das Verfahren, wichtige Parameter, Akteure, Prüfkriterien, Instrumente und Massnahmen einer Aufgabenüberprüfung präsentiert, eine mögliche Einbindung in den Budgetierungsprozess dargestellt und Herausforderungen und mögliche Lösungsansätze analysiert. Auf Basis der theoretischen Analyse wird ein Fragebogen für eine Umfrage entwickelt. Im zweiten Schritt werden die Institutionalisierung, Verbreitung und Durchführung von Aufgabenüberprüfungen in der Praxis aufgezeigt. Es werden die Resultate einer Umfrage beim Bund und den Kantonen präsentiert, ergänzt mit einer Auswertung von öffentlichen Berichten zu den Aufgabenüberprüfungen und drei vertiefenden Interviews. Die Arbeit endet mit Empfehlungen für eine periodische Aufgabenüberprüfung basierend auf den theoretischen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen.

Der Autor arbeitet als Ökonom in einer kantonalen Finanzverwaltung. Er ist selber direkt mitverantwortlich für die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung. Damit ist er zwar kein unparteiischer und unabhängiger Beobachter, ist aber in der Lage, die Theorie kritisch mit seiner praktischen Erfahrung und umgekehrt im Sinne einer immersiven „Public Choice in der Wildnis“ zu reflektieren. Gerade in einem Feld wie den Verwaltungswissenschaften im Allgemeinen und der Steuerung des Finanzhaushalts im Besonderen befruchten sich praktische «erfahrungswissenschaftliche» Tätigkeit und theoretische Analyse.

2 Theorie der Aufgabenüberprüfung

2.1 Hintergründe

Staatsaufgaben und Staatsausgaben haben gemäss Musgrave eine Allokations-, eine Verteilungs- oder eine Stabilisierungsfunktion (Musgrave). Sie tendieren zum Wachstum. Adolph Wagner hat bereits Ende des 19. Jahrhunderts darauf hingewiesen, dass die Staatstätigkeit mit der wirtschaftlichen Entwicklung zunimmt und von einem Gesetz gesprochen (Wagner). Die Ursachen des Wachstums sind mannigfaltig und vielfach begründet. Vorliegend soll eine Ursache näher angeschaut werden: Die finanzpolitische Steuerung der Ausgaben und die Tendenz der Politik und Verwaltung, bestehende öffentliche Aufgaben und Ausgaben nicht auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu hinterfragen.

Downs und Niskanen haben mit ihren klassischen Arbeiten zur ökonomischen Theorie der Verwaltung «Inside Bureaucracy» und «Bureaucracy and Representative Government» indirekt aufgezeigt, dass es keine systemimmanenten Anreize für die Überprüfung bestehender staatlicher Aufgaben und Ausgaben gibt. In einem Wettbewerbsmarkt, auf dem private Güter gehandelt werden, führt die «unsichtbare Hand» des Preismechanismus trotz eigennützigem Verhalten und unvollständigen Informationen der Akteure zu einer Pareto-optimalen Allokation der Ressourcen. Der Wettbewerb auf dem Markt wirkt als «Entdeckungsverfahren» (von Hayek, 249). Reformen und Innovation geschehen automatisch und nicht zentral geplant. Die Leistung der staatlichen Verwaltung ist hingegen nichtmarktlischer Natur und unterliegt nicht dem Konkurrenzmechanismus und der Preisbildung des Marktes (Downs, 25). Der Veränderungszwang des Wettbewerbs und die Signalwirkung von Preisen fehlt. Die Verwaltung hat ein Monopol auf ihren Leistungen. Es liegen asymmetrische Informationen vor. Die staatlichen Leistungen sind schwierig messbar, weil die staatliche Verwaltung häufig nicht eine bestimmte messbare Anzahl Güter anbietet, sondern ein Bündel an «Aktivitäten» (Niskanen, 24ff).² Nur die Verwaltung kennt ihre Kostenfunktion. Gemäss Niskanen's These korrelieren alle Variablen der Nutzenfunktion eines «Bürokraten» positiv mit seinem Budgetvolumen. So ist mit einem höheren Budget bspw. mehr Macht, Reputation, «angenehme» Arbeitsbedingungen und die Möglichkeit für Ämterpatronage verbunden. Handelt der «Bürokrat» rational, so maximiert er sein Budget, um seinen eigenen Nutzen zu maximieren. Da die staatliche Verwaltung als Monopolist öffentliche Leistungen anbietet, die nur schwer messbar sind, kommt es zu einem Überangebot an staatlichen Leistungen, also allokativer Ineffizienz, die in Niskanen's Modellierung allerdings betrieblich effizient produziert werden (Niskanen, 38 und 46ff). Verschiedene Autoren haben Niskanen's Modell erweitert. So zeigen Migué & Bélanger, dass die Verwaltung neben der Budgetmaximierung auch das Ziel verfolgen kann, eine geringere Arbeitsbelastung und diskretionäres (freies) Budget zu

² Mueller illustriert dies am Beispiel der Landesverteidigung: Zwar ist es einfach, die Anzahl Soldaten und Panzer zu zählen. Die eigentliche Leistung besteht aber in der schwieriger messbaren „Sicherheit“ (Mueller, 363).

haben, also an einer möglichst grossen Differenz zwischen den offiziell ausgewiesen und den effektiven (minimalen) Kosten der Produktion einer staatlichen Leistung interessiert ist. In diesem Fall maximiert die Verwaltung das ihr diskretionär zur Verfügung stehende Budget. Im Gegensatz zu Niskanen's Modell produziert die Verwaltung staatliche Leistungen ineffizient. Im Budget sind ungenutzte Ressourcen und es besteht betriebliche resp. X-Ineffizienz (Migué & Bélanger, 32ff). In einer Mischform zwischen Niskanen und Migué & Bélanger gibt es sowohl alloкатive wie betriebliche Ineffizienz. Die Verwaltung bietet zu viele staatliche Leistungen an, die sie zu teuer produziert. Sie ist interessiert an einer Aufgaben- und Ausgabenexpansion und an einem Budget mit ungenutzten Ressourcen.

Das Budgetmaximierungsmotiv und das Fehlen der Allokationsfunktion von Marktsignalen und –preisen und des Veränderungszwangs des Wettbewerbs begünstigen das Ausgabenwachstum des Staates. Parkinson hat für das Wachstum der Verwaltung das nicht wissenschaftlich hergeleitete, aber bekannte Gesetz formuliert, gemäss welchem sich die Arbeit einer Verwaltung genau in dem Mass ausdehnt, wie Zeit zur Verfügung steht. Er hat an einem einfachen Beispiel des englischen Marineministeriums nach dem 1. Weltkrieg dargestellt, wie zwar der Aufgabenbereich und damit der Arbeitsumfang einer Verwaltung nach Kriegsende abgenommen hat (gemessen an der Anzahl Kriegsschiffe und Marinesoldaten), die Anzahl der Beamten (der Admiralität) dennoch deutlich gestiegen ist (Parkinson, 4 und 11). Selbst wenn die Nachfrage nach einer staatlichen Leistung abnimmt, besteht die dazu aufgebaute Verwaltung weiter.

Das Aufgaben- und Ausgabenwachstum und die fehlende Hinterfragung bestehender staatlicher Leistungen ist ebenfalls auf die traditionelle und vorherrschende Budgetierungsmethode zurückzuführen. Widalsky hat in seiner klassischen Arbeit «The Politics of the Budgetary Process» analytisch zwischen den «Wächtern» über das Budget (Finanzdepartement) und den «Benutzern» des Budgets (Dienststellen der Fachdepartemente) unterschieden. Er hat aufgezeigt, dass die Akteure wegen der begrenzten Informationen und Informationskapazitäten («Bounded Rationality») zur Komplexitätsreduktion bei der Budgetierung «inkrementell» (schrittweise) vorgehen. Dabei übernehmen die Dienststellen das Budget des Vorjahres als Basis und schlagen als Budgetmaximierer einen politisch vertretbaren Zuschlag hinzu (Widalsky 1964, 7ff; Widalsky 1975, 9).³ Da sie wissen, dass der gesamtstaatlich angemeldete Bedarf die finanziellen Möglichkeiten übersteigen und ihr Antrag gekürzt werden dürfte, bauen sie in ihren Budgetanträgen ein Sicherheitspolster ein (Koller, 260). Ein Budgetprozess dauert von der Verabschiedung der Budgetierungsrichtlinien bis zum Budgetentwurf normalerweise von ca. Anfang Februar bis Ende August (siehe bspw. für den Zeitplan auf Bundesebene: EFV 2019, 91). Dem Finanzdepartement fehlen damit die Zeit, die Ressourcen und die Informationen, um bestehende Aufgaben und Ausgaben im Rahmen des Budgetierungsprozesses (explizit) zu

³ Widalsky beschreibt in seiner Arbeit verschiedene Budgetierungsstrategien der Fachdepartemente, so den „Keil“ oder die „Nase des Kamels“: Dabei beantragt ein Fachdepartement für eine neue Aufgabe in einem ersten Schritt nur eine kleine Ausgabe. Die Aufgabe wird im Budget verankert, verbleibt im Budget und wenn sich die Gelegenheit bietet, beantragt das Fachdepartement eine Ausdehnung (Widalsky, 111f).

prüfen. Das Finanzdepartement prüft grundsätzlich nur Anträge für neue Ausgaben (Vorgabenerhöhungen) aber keine möglichen Einsparmassnahmen oder Verbesserungen der Allokation der Budgetkredite. Es beantragt die Kürzung oder Streichung einzelner Anträge, sofern das Budget «überbucht» ist, die prognostizierten Einnahmen also nicht ausreichen, um den beantragten Zuwachs zu finanzieren. Die Rechtfertigung der Dienststellen beschränkt sich damit in erster Linie auf den Zuwachs. Die Art, der Umfang und die Notwendigkeit der bestehenden öffentlichen Leistungserbringung wird im Budgetierungsprozess nicht in Frage gestellt oder begründet. Weder wird konkret geprüft, ob sich die Ausgabenprioritäten geändert haben oder Alternativen zur Verfügung stehen, noch werden mögliche Produktivitätssteigerungen berücksichtigt dank welchem die gleichen Leistungen mit geringeren Ressourcen erbracht werden können.

Die Praxis der inkrementellen Budgetierung ist ein Beispiel von «Muddling Through», das Lindblom als einen Entscheidungsmechanismus in Politik und Verwaltung identifiziert hat (Lindblom). Durch die Ausklammerung einer Prüfung der bestehenden Ressourcen bei der Budgetierung reduzieren sich neben den benötigten Informationen die Verhandlungskosten und -konflikte – sprich die Transaktionskosten – zwischen Finanzdepartement und Fachdepartementen (May, 95). Es braucht nur einen Konsens über den Budgetzuwachs der jeweiligen Dienststellen und Departemente, nicht aber über die Gesamtausgaben (Pfäffli, 33). Der bei den Einnahmenrestriktionen zur Verfügung stehende Budgetzuwachs wird «fair» auf die Departemente aufgeteilt (Good, 208).

Der Preis der inkrementellen Budgetierung ist ein inhärentes Ausgabenwachstum. Die inkrementelle Budgetierung führt dazu, dass die Ausgaben stetig zunehmen, neue Aufgaben mit neuen Ausgaben finanziert werden und trotz wachsenden Budgets gegebenenfalls bei knappen finanziellen Ressourcen wenig Handlungsspielraum für neue Aufgaben besteht. Es kann die Situation eintreten, dass eine neue Aufgabe eigentlich wichtiger wäre als eine bestehende Aufgabe, aber im Rahmen des finanzpolitisch möglichen Budgetwachstums nicht in gewünschtem Ausmass finanziert werden kann. Die Budgetstruktur ist zementiert und bestehende Aufgaben und Ausgaben bleiben ungeprüft. Es ist Budgetierung durch Addition: $\text{Budget } T+1 = (\text{Budget } T) + x\%$. Koller illustriert das traditionelle Budgetierungsverfahren mit einem bildhaften Vergleich eines Zuges: Die Lokomotive steht für die Gesamteinnahmen eines Staates. Die Zugwagen symbolisieren die Ausgabenkategorien und die Zugführer stehen für das Parlament und die Regierung. Die Schienenstränge sind vorgegeben durch die gesetzlichen Vorgaben. Im Budgetierungsprozess werden so viele Wagen an die Lokomotive gekoppelt, bis man feststellt, dass ihre Leistungsgrenze erreicht ist. Der Inhalt der bestehenden Wagen wird nicht angeschaut (Koller, 296).

Bei der inkrementellen Budgetierungsmethode beruht der Budgetentwurf auf Anträgen der einzelnen Dienststellen und Departemente. Eine Gesamtsicht der staatlichen Aufgaben, eine Prioritätensetzung, ein Abwägen nach Dringlichkeit oder eine Berücksichtigung von Interdependenzen wird nicht direkt (resp. nur für neue Anträge) vorgenommen. Die Dienststellen und Departemente maximieren jeweils ihr eigenes Budget ohne miteinander zu kooperieren oder sich auszutauschen. Selbst wenn eine Dienststelle eine begründbare

neue Aufgabe mit den bestehenden – gegebenenfalls nicht mehr benötigten - Ressourcen finanzieren könnte, beantragt sie als Budgetmaximierer die für die neue Aufgabe benötigten Ressourcen im Rahmen des Budgetierungsprozesses. An der Stelle einer gesamtstaatlichen Koordination und Prioritätensetzung tritt der Kampf der Dienststellen und Departemente um mögliche eigene Budgetzuwächse und an einem möglichst grossen Anteil des Allmendegutes, welches das Budget resp. die zur Verfügung stehenden staatlichen Ressourcen darstellen. Es tritt das Problem der «fiskalischen Allmende» auf: Der Nutzen aus einer beantragten staatlichen Leistung ist auf eine spezifische Gruppe konzentriert, wird aber von allen Steuerzahlerinnen und -zahlern finanziert. Da diese Gruppe nun genau die Menge an staatlichen Leistungen nachfragt, bis ihr Nutzen genau ihren zusätzlichen Kosten resp. Steuern entspricht, werden in der Summe mehr staatliche Leistungen nachgefragt, als es der Zahlungsbereitschaft der Steuerzahlerinnen und -zahler insgesamt entspricht (von Hagen und Harden, 7ff).

Eine weitere Herausforderung der finanzpolitischen Steuerung besteht in der Zunahme der gebundenen Ausgaben. Ausgaben sind gebunden, wenn sie direkt oder indirekt auf die Verfassung oder ein Gesetz zurückzuführen sind oder von exogenen Faktoren abhängen (bspw. Zinszahlungen). So hat bspw. der Anteil der stark gebundenen Ausgaben am Bundeshaushalt stetig zugenommen. Er lag 2015 bei rund 50% und ist bis 2020 auf knapp 63% gestiegen (46.9 Mrd. Franken) (EFV, 2017, 7; EFV 2019, 51). Im Kanton Basel-Stadt sind die gebundenen Ausgaben (sog. Einzelposten) in der Periode 2009 bis 2018 jährlich durchschnittlich um 3.0% gewachsen, während die übrigen Ausgaben (sog. Pauschalbereich) ein Wachstum von 1.0% verzeichnet haben. Im Jahr 2020 lag der Anteil der gebundenen Ausgaben am Zweckgebundenen Betriebsergebnis des Kantons bei 50% (eigene Berechnungen). Gebundene Ausgaben sind kurzfristig nicht veränderbar und schränken damit den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Regierung und des Parlaments ein.⁴ Für die politische Steuerung im Rahmen des Voranschlags / Budgets bleibt wenig Raum (Koller, 199). Regierung und Parlament entscheiden faktisch nur über den Budgetzuwachs der ungebundenen Ausgaben. Bei einem Anteil des Bundeshaushalts an stark gebundenen Ausgaben von 60% und der Annahme, dass weitere 25% der Ausgaben sich zu maximal 5% kurzfristig beeinflussen lassen und die übrigen 15% maximal zu 10%, sind 97.25% der Ausgaben kurzfristig nicht veränderbar. Gebundene Ausgaben haben das Potenzial die ungebundenen Ausgaben aus dem Budget zu verdrängen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die gebundenen Ausgaben schneller als die Einnahmen wachsen (EFV 2017, 8). Der durch den Budgetzuwachs geschaffene Handlungsspielraum für neue Ausgaben wird dann primär von den gebundenen Ausgaben ausgeschöpft. Aus Sicht der Dienststellen, Fachdepartemente und Interessengruppen sind gebundene Ausgaben vorteilhaft, weil sie bei Budgetanträgen prioritär behandelt werden und bei gegebenenfalls notwendigen Sparprogrammen schlechter gekürzt werden können.

⁴ Semantisch sollte man anstelle von „gebundenen“ Ausgaben eigentlich besser von „kurzfristig nicht veränderbaren“ Ausgaben sprechen.

Das Ziel in der Privatwirtschaft ist die Gewinnmaximierung. Das Ziel der «öffentlichen Finanzwirtschaft» muss es als «Bedarfsdeckungswirtschaft» (Koller, 13) sein, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Aufgabenerbringung sicherzustellen (Gemeinwohlmaximierung). Neben den «Wächtern» über das Budget und den «Benutzern» des Budgets (Widalsky 1975, 9) braucht es «Prioritätensetzer» (in Anlehnung an Good, 32). «Prioritätensetzer» verwenden das finanzpolitische Instrument der Aufgabenüberprüfung, um die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der staatlichen Leistungserbringung zu verbessern und den bestehenden Aufgabenbestand zu überprüfen.

2.2 Konzept der Aufgabenüberprüfung

Es existiert keine einheitliche und bündige Definition einer Aufgabenüberprüfung (Spending Review, Aufgabenkritik) (Catalano & Erbacci).⁵ Die OECD verwendet folgende Arbeitsdefinition: «A spending review is the process of identifying and weighing savings options, based on the systematic scrutiny of baseline expenditures» (OECD 2016, Glossar). Eine Aufgabenüberprüfung kann definiert werden als ein finanzpolitisches Instrument zur Überprüfung bestehender staatlicher Aufgaben auf Einsparungs- und Optimierungspotenzial unter Einbezug der Kriterien Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit.

Gemäss der OECD-Definition verfolgt eine Aufgabenüberprüfung dabei zwei Zielsetzungen: «To give the government improved control over the level of aggregate expenditures, and/or to improve expenditure prioritization» (OECD 2016, Glossar). In einer Erweiterung dieser Definition sind mit einer Aufgabenüberprüfung mehrere – und je nach finanzpolitischer Situation unterschiedliche - Ziele verbunden:

- Die knappen staatlichen Ressourcen sollen wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Es sollen die betriebliche und alloкатive Effizienz in der Produktion staatlicher Leistungen verbessert werden.
- Mit einer Überprüfung der bestehenden Aufgaben und Ausgaben soll die finanzpolitische «Priorisierung der Ausgaben, die Kontrolle über die staatlichen Ausgaben» und die Ressourcenallokation im Budget verbessert werden (OECD 2016, Glossar). Der Finanzhaushalt soll nachhaltig sein.
- Die der Politik und Verwaltung inhärenten expansiven Kräfte auf der Ausgaben-seite sollen gezügelt werden. Die Fortschreibungsmentalität der inkrementellen Budgetierung und die Zementierung der Budgetstruktur sollen gelockert werden.
- Es sollen (nicht mehr benötigte oder ineffizient eingesetzte) finanzielle und personelle Ressourcen im Budget freigesetzt werden, womit neue Aufgaben im Rahmen des bestehenden Budgets erfüllt werden können ohne dass damit zwingend ein Ausgabenwachstum verbunden ist. Es wird durch Reallokationen fiskalischer

⁵ In der Schweiz ist der Begriff Aufgabenüberprüfung (l'examen de tâches) geläufig und wird deshalb in dieser Arbeit verwendet. In Deutschland wird das Instrument als Aufgabenkritik bezeichnet. Der englische Begriff ist Spending Review.

Handlungsspielraum geschaffen für neue Aufgaben, ohne dass dafür Mehreinnahmen nötig sind.

- Der am besten geeignete Aufgabenträger soll die jeweilige Aufgabe erfüllen (Prüfung einer Aufgabenentflechtung zwischen den Staatsebenen, einer Auslagerung und eines Outsourcings, einer interkantonalen Zusammenarbeit).
- Eine neue Regierung, eine neue Departementsvorsteherin oder ein neuer Departementsvorsteher kann die bestehende finanzielle und personelle Ressourcenallokation überprüfen und gemäss ihren Zielsetzungen ausrichten.⁶
- Es sollen gebundene Ausgaben überprüft werden. Bei Budgetkürzungen oder kurzfristigen Sparprogrammen sind gebundene Ausgaben «geschützt». Es werden die ungebundenen Ausgaben überdurchschnittlich gekürzt. Damit werden gebundene Ausgaben gegenüber ungebundenen Ausgaben bevorteilt und es besteht eine Opferasymmetrie. Angesichts des in den meisten Finanzhaushalten hohen Anteils an gebundenen Ausgaben lässt sich kurzfristig nur wenig an der Ausgabenstruktur verändern.
- Eine Aufgabenüberprüfung trägt dazu bei, eine regelgebundene Fiskalpolitik umzusetzen und die Vorgaben der Schuldenbremse resp. des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts einzuhalten, auch bei der Notwendigkeit von neuen Ausgaben. Im Optimalfall werden kurzfristige Sparprogramme vermieden.
- Falls gespart werden muss, kann «intelligent» auf Basis von Analysen gespart und von linearen Kürzungen abgesehen werden.

Mit einer Aufgabenüberprüfung wird Spar- und Optimierungspotenzial im Budget aufgedeckt. Eine Aufgabenüberprüfung dient zur Identifikation sowohl von direkten Ersparnissen infolge Leistungsverzicht oder –anpassung als auch von indirekten Ersparnissen infolge von Effizienzsteigerungen durch eine Verbesserung der Arbeitsprozesse und der Organisation und einer Analyse der optimalen staatlichen Leistungstiefe (Outsourcing, Auslagerungen und Privatisierungen). Die mit einer Aufgabenüberprüfung freigespielten Ressourcen können eingespart oder für andere – bestehende und neue - Aufgaben verwendet werden. Die OECD charakterisiert die aus einer Aufgabenüberprüfung resultierenden «saving options» als «improved efficiency and effectiveness of policy» und «reallocation and/or reduction of public expenditure» (OECD, 2016, Glossar).

2.3 Einordnung in das finanzpolitische Instrumentarium

Bei der Übernahme neuer Aufgaben und der Tätigkeit neuer Ausgaben besteht ein verankertes und akzeptiertes Prüfinstrumentarium. In den meisten Kantonen braucht es drei Voraussetzungen, damit eine Ausgabe getätigt werden darf: 1) Rechtsgrundlage, 2) Vorschlags- oder Budgetkredit, 3) Ausgabenbewilligung (Bolz & Blaser, 187). Neue Aufgaben und/oder Ausgaben werden im Rahmen des Antrags an die Regierung oder der

⁶ Dies war eine der Gründe, weshalb die Labour-Regierung 1997 eine Aufgabenüberprüfung implementiert hat, nachdem sie nach 18 Jahren in der Opposition erstmals wieder die Regierung gestellt hat (Balls, 6f).

Vorlage an das Parlament zum Erhalt der Ausgabenbewilligung oder der Schaffung der Rechtsgrundlage im Mitberichtsverfahren von den Finanzdepartementen vertieft auf die finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen, die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung und der Kompetenzordnung geprüft. Im Rahmen des Budgetierungsprozesses beschliessen die Regierung und das Parlament den für die neue Ausgabe benötigten Budgetkredit. Die Aufgabenüberprüfung ersetzt nicht die Prüfung neuer Aufgaben und Ausgaben, sondern ergänzt sie um die Prüfung bestehender Aufgaben und Ausgaben. Die Aufgabenüberprüfung ergänzt den traditionellen inkrementellen Budgetierungsprozess und kompensiert dessen fundamentale Schwachstellen (siehe Abschnitt 2.1). In der bildhaften Analogie von Koller werden mit einer Aufgabenüberprüfung die Destination der Zugwagen (die gesetzlichen Vorgaben), deren Inhalt (das bestehende Angebot an öffentlichen Aufgaben) und die benötigte Energie für die Fahrt (Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung) analysiert, ohne jedoch einfach am Ende Wagen abzuhängen oder aus jedem gleichmässig etwas herauszunehmen (in Anlehnung an Koller, 296). Während der Fokus bei der Budgetierung auf dem Entscheid über den inkrementellen Ausgabenzuwachs liegt, analysiert eine Aufgabenüberprüfung die bestehenden Ausgaben.

Die Aufgabenüberprüfung ist ein finanzpolitisches Instrument, mit welchem die Empfehlung der OECD zur Budgetierung umgesetzt werden können. Die Empfehlungen bestehen aus zehn Prinzipien; drei davon adressiert die Aufgabenüberprüfung (OECD 2015). So sollen gemäss OECD die Staatsaufgaben im Rahmen der Budgetierung an den Ressourcen ausgerichtet werden. Budgets sind abzustimmen auf die mittelfristigen strategischen Zielsetzungen und Kosten-Nutzen-Überlegungen sollen ein integraler Bestandteil des Budgetierungsprozesses sein. Staatliche Ausgaben sollen deshalb periodisch auf die Übereinstimmung mit den fiskalischen Zielen und den staatlichen Prioritäten überprüft werden (Tabelle 1, OECD, 2015).

Tabelle 1: Empfehlungen der OECD zur Budgetierung (Ausschnitt)

Principle 1:	Manage budgets within clear, credible and predictable limits for fiscal policy, through (...) applying top-down budgetary management, within clear fiscal policy objectives, to align policies with resources .
Principle 2:	Closely align budgets with medium-term strategic priorities of government , through considering how to devise and implement regular processes for reviewing existing expenditure policies , including tax expenditures, in a manner that helps budgetary expectations to be set in line with government-wide developments.
Principle 8:	Ensure that performance, evaluation and value for money are integral to the budget process in particular through: tacking stock, periodically, of overall expenditure (including tax expenditure) and reassessing ist alignment with fiscal objectives and national priorities , taking account of the results of evaluations; noting that for such a comprehensive review to be effective, it must be responsive to the practical needs of government as a whole.

Mit einer Aufgabenüberprüfung wird nicht nur die Ressourcenallokation im Budget, sondern auch die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung verstärkt. Indem die Resultate einer Aufgabenüberprüfung in den Aufgaben- und Finanzplan einfließen, verbessert sich die mittelfristige Planung und Priorisierung der Aufgaben und Finanzen.

Eine Aufgabenüberprüfung ergänzt das allfällig bereits bestehende Staatsbeitragscontrolling / Subventionsüberprüfung. Staatsbeiträge sind grundsätzlich – meist auf vier Jahre - befristet und sind bei Erneuerung grundsätzlich zu überprüfen. So verpflichtet bspw. Art. 5 Subventionsgesetz den Bundesrat, sämtliche Subventionen mindestens alle sechs Jahre zu überprüfen. Gemäss § 14 Abs. 2 Staatsbeitragsgesetz des Kantons Basel-Stadt überprüft das zuständige Departement die Betriebsbeiträge bei jeder Erneuerung des Staatsbeitragsverhältnisses auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz und Tragbarkeit und berichtet zu Händen des Regierungsrates darüber. Bei der Implementierung einer Aufgabenüberprüfung ist auf eine Koordination mit dem Staatsbeitragscontrolling zu achten. Möglich ist auch eine Integration des Staatsbeitragscontrollings in die Aufgabenüberprüfung.

2.4 Verfahren und Methodik der Aufgabenüberprüfung

In den folgenden Kapiteln soll das Verfahren und die Methodik einer Aufgabenüberprüfung exemplarisch am Beispiel einer gesamtstaatlichen Aufgabenüberprüfung dargelegt werden. Es handelt sich dabei um grundsätzliche allgemeine Hinweise, die für einen konkreten Einzelfall adaptiert werden müssen. Wie keine einheitliche Definition einer Aufgabenüberprüfung existiert, so gibt es auch kein «one-size-fits-all»-Verfahren und -Methodik.

2.4.1 Verfahren

Das Verfahren einer Aufgabenüberprüfung kann in fünf Phasen eingeteilt werden (in Anlehnung an Robinson, 17 und Vandierendonck, 20):

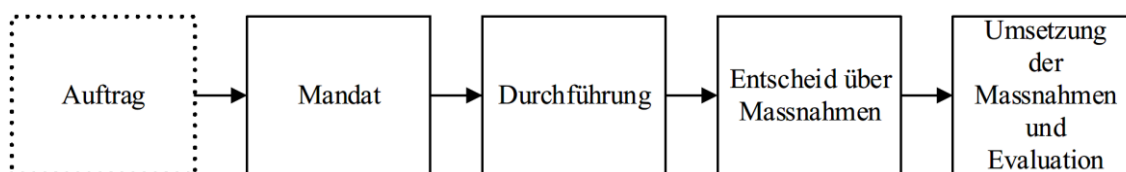


Abbildung 1: Verfahren einer Aufgabenüberprüfung (Quelle: In Anlehnung an Robinson, 17 und Vandierendonck, 20)

Eine Aufgabenüberprüfung wird durch einen Auftrag zur Durchführung ausgelöst. Der Auftrag kann auf einer gesetzlichen Verpflichtung zur periodischen Durchführung basieren oder ad-hoc erfolgen. Ad-hoc beschliesst der Regierungsrat bspw. eine Aufgabenüberprüfung aufgrund von strukturellen Defiziten im Finanzplan oder zur Einhaltung einer regelgebundenen Finanzpolitik (Schuldenbremse oder mittelfristiger Haushaltsausgleich). Das Parlament kann die Regierung mittels einem parlamentarischen Auftrag zur Durchführung einer Aufgabenüberprüfung auffordern.

In einem ersten Schritt legt die verantwortliche Stelle – bei einer gesamtstaatlichen Aufgabenüberprüfung grundsätzlich die Regierung - in einem Mandat die Eckwerte der Aufgabenüberprüfung fest. Ein solches Konzept kann über mehrere Aufgabenüberprüfungen im Einsatz sein. Im Mandat werden grundsätzliche Entscheide getroffen zum Umfang und der Zielsetzung der Aufgabenüberprüfung, zu Vorgaben, zur Ausgestaltung der Durchführung, zu den Finanzen, zu erstellenden Berichten und zum Zeithorizont. Das Mandat kann bei Bedarf heruntergebrochen werden auf kleinere Mandate.

Die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung erfolgt gemäss den Eckwerten des Mandats. Die bestehenden staatlichen Aufgaben sollen auf die Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und die Finanzierbarkeit überprüft werden. Es sind dezentrale und zentrale Strukturen in verschiedenen Schattierungen möglich. Bei zentraleren Strukturen ist das Finanzdepartement stärker in den Analysen und Arbeitsgruppen involviert.

Das Resultat einer Aufgabenüberprüfung ist ein Massnahmenkatalog. Während verwaltungsinterne Akteure die Aufgabenüberprüfung durchführen, liegt der Entscheid über die Massnahmen je nach Kompetenzordnung bei den Dienststellen/Ämtern, den Departementen, der Regierung, beim Parlament und im Falle eines Referendums beim Volk.

Die Umsetzung der Massnahmen beginnt nach der eigentlichen Aufgabenüberprüfung. Sie ist jedoch Teil einer erfolgreichen Aufgabenüberprüfung und sollte aktiv begleitet werden, insbesondere wenn es sich bei den Massnahmen um weitergehende Prüfaufträge handelt. Es sollte sichergestellt werden, dass die Massnahmen umgesetzt und die Einsparungen in das zukünftige Budget und den Finanzplan einfliessen. Vandierendonck empfiehlt, eine abgeschlossene Aufgabenüberprüfung zu evaluieren, um das Verfahren im Hinblick auf zukünftige Aufgabenüberprüfungen zu optimieren (Vandierendonck, 31).

In den nun folgenden Abschnitten werden wichtige Parameter, Akteure, Prüfkriterien, Instrumente und Massnahmen einer Aufgabenüberprüfung vorgestellt.

2.4.2 Zielsetzung, Umfang, Vorgaben und Anreize

Mit einer Aufgabenüberprüfung können unterschiedliche Zielsetzung verfolgt werden. Es können Einsparungen erzielt, die Budgetallokation durch eine Priorisierung der Aufgaben und Ausgaben und die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung verbessert werden (siehe Abschnitt 2.2). Die Ausrichtung einer Aufgabenüberprüfung dürfte von der Lage des Finanzhaushalts mitbestimmt sein. Wird eine Aufgabenüberprüfung zur Umsetzung eines Sparprogramms durchgeführt, stehen Einsparungen im Vordergrund.

Mit dem Umfang einer Aufgabenüberprüfung legt die Regierung fest, welche Bereiche eines Finanzhaushalts sie überprüfen möchte. Robinson unterscheidet umfassende und selektive Aufgabenüberprüfungen. Bei einer umfassenden Aufgabenüberprüfung werden nicht ex ante zu untersuchende Bereiche bestimmt, sondern grundsätzlich der gesamte Staatshaushalt und alle Aufgabenbereiche in die Überprüfung miteinbezogen. Bei einer selektiven Aufgabenüberprüfung werden vorgängig Schwerpunkte festgelegt oder nur einzelne Departemente, Ämter oder Dienststellen überprüft. Schwerpunkte können bspw. Politikbereiche, Prozesse oder Organisationsstrukturen sein (siehe Robinson, 15). Sie können und sollen auch departementsübergreifender Natur sein, um bspw. mögliches

Zentralisierungspotenzial und die Eliminierung von Doppelspurigkeiten zu prüfen. Über mehrere Jahre kann eine „rollende“ selektive Aufgabenüberprüfung alle Dienststellen und Departemente abdecken und damit umfassend sein. Steiner weist auf einen „Trade Off“ zwischen Breite und Tiefe hin. Eine umfassende Aufgabenüberprüfung erlaubt eine Opfersymmetrie zwischen den Departementen, kann aber kaum systematisch die Wirkungen der einzelnen Aufgaben analysieren (Steiner 53). Umfassende Aufgabenüberprüfungen dürften insbesondere bei strukturellen Defiziten im Rahmen von Sparprogrammen umgesetzt werden. Neben den Departementen können auch die Behörden (Finanzkontrolle, Datenschutzbeauftragter...) und die Gerichte zur Teilnahme an einer Aufgabenüberprüfung eingeladen werden.

Mit der Zielsetzung hängt zusammen, ob die Regierung im Mandat Zielvorgaben zu Einsparungen machen soll. Strebt sie mit der Aufgabenüberprüfung eine Umsetzung eines Sparprogramms an, dürften Einsparvorgaben unerlässlich sein, um die notwendige Entlastung des Finanzhaushalts zu erreichen. Der IMF empfiehlt in jedem Fall das Festsetzen von Einsparvorgaben, allenfalls indikativ (IMF, 22ff). Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) erachtet prozentuale Sparvorgaben als zu undifferenziert und ungeeignet für periodische Aufgabenüberprüfungen («Man kann nicht regelmässig in kürzeren Abständen x Prozent sparen», KGSt 1989, 14). Dieckmann schlägt vor, den Departementen eine schematische prozentuale Einsparvorgabe zu machen und sie aufzufordern, mögliche Umsetzungen aufzuzeigen, welche anschliessend politisch bewertet werden (Dieckmann 1984, 201). Neben Einsparvorgaben kann die Regierung im Mandat auch methodische Vorgaben machen (bspw. methodisches Vorgehen, Prüfraster, Fragebogen, Berichtsvorlagen).

Die Regierung sollte im Mandat festlegen, ob die Fachdepartemente in einer Aufgabenüberprüfung auch Massnahmen beantragen können, die finanzielle oder personelle Mehrkosten zur Folge haben. Kennedy & Howlin raten davon ab, um den Hauptzweck einer Aufgabenüberprüfung von der Schaffung von finanziellen Handlungsspielräumen nicht zu schwächen. Anträge auf Mehrausgaben sollen im Rahmen des normalen Budgetierungsprozesses berücksichtigt werden (Kennedy & Howlin, 95). Robinson rät dazu, eine Aufgabenüberprüfung klar separat von breiteren Verbesserungsprozessen zu halten. Eine Aufgabenüberprüfung sollte auf die Entwicklung von Einsparoptionen fokussiert sein. Denkbar ist eine Berücksichtigung von Massnahmen, die kurzfristig Mehrkosten aufweisen, in den weiteren Finanzplanjahren den Finanzhaushalt jedoch entlasten («spend to save»-Massnahmen) (siehe Robinson, 31). In einem solchen Fall sollten sich die betroffenen Dienststellen aber vorgängig verpflichten, die eingesparten Ressourcen abzugeben, und die Massnahmen vertieft geprüft werden.

Eine Aufgabenüberprüfung ist auf die Mitarbeit und die Akzeptanz der Fachdepartemente angewiesen. Mit Anreizmechanismen kann die Regierung versuchen, die Bereitschaft der Fachdepartemente zu fördern, insbesondere wenn die Aufgabenüberprüfung nicht im Rahmen eines Sparprogramms umgesetzt wird. Dieckmann rät jedoch davon ab, den Departementen Einsparungen aus einer Aufgabenüberprüfung automatisch zur Verfügung zu stellen (Dieckmann 1984, 203). Den Departementen resp. Dienststellen könnte jedoch

die Möglichkeit gegeben werden, der Regierung aufzuzeigen, welche bestehenden und neuen Aufgaben sie mit den Einsparungen erbringen möchten. Die Regierung müsste entscheiden, ob die Einsparungen eines Departements lediglich diesem Departement für neue Anträge zur Verfügung stehen oder ob sie in einen gemeinsamen Topf fließen; ebenso welchen Anteil der Einsparungen sie am Ende umverteilen und welchen Anteil sie einsparen möchte. Denkbar wäre auch eine Art Bonus im Rahmen des Budgetierungsprozesses, bspw. indem die Regierung Budgetanträge für neue Ausgaben derjenigen Departemente resp. Dienststellen prioritär behandelt, welche die Vorgaben der Aufgabenüberprüfung erfüllt haben. Alternativ werden diejenigen Departemente resp. Dienststellen, welche die Vorgaben nicht erreichen, sanktioniert, indem sie bei den Budgetanträgen sekundär berücksichtigt werden. Als dritte Option könnte die Regierung vorgeben, dass die Departemente resp. Dienststellen einen bestimmten Prozentsatz der neuen Budgetanträge über die aus der Aufgabenüberprüfung resultierenden Einsparungen finanzieren müssen. Die Regierung kann den Prozentsatz vorgängig fixieren oder unbestimmt lassen und im Rahmen des Budgetierungsprozesses im Einzelfall aushandeln. Die KGSt erwägt, den Fachdepartementen einen bestimmten Prozentsatz der als Ergebnis der Aufgabenüberprüfung eingesparten Personal- und Sachkosten zu überlassen (KGSt 1989, 19). Durch solche Anreizmechanismen besteht für einzelne Dienststellen die Möglichkeit, aus einer Aufgabenüberprüfung als «Gewinner» hervorzugehen. Monetäre Anreize sollten mit einer transparenten Berichterstattung zuhanden des Parlaments und der Öffentlichkeit und politischem Druck der Exekutive, der Finanzkontrolle und des Parlaments verstärkt werden.

2.4.3 Akteure

Eine Aufgabenüberprüfung ist ein departementsübergreifendes Projekt, in welches verschiedene Akteure involviert sind: Das Parlament, die Regierung, das Finanzdepartement, die Fachdepartemente, allenfalls externe Berater, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und gegebenenfalls die (internen und externen) Anspruchsgruppen der zu überprüfenden staatlichen Leistungen.

Ist eine Aufgabenüberprüfung gesetzlich vorgeschrieben oder ist die Aufgabenüberprüfung auf einen parlamentarischen Auftrag zurückzuführen, ist das Parlament der eigentliche Auftraggeber. In jedem Fall entscheidet das Parlament über Massnahmen, für deren Umsetzung Gesetzesänderungen notwendig sind. Gegebenenfalls können Kommissionen schon bei der Ausarbeitung der Massnahmen involviert sein. Dieckmann sieht die wichtigste Funktion des Parlaments bei der Initiative zu einer systematischen Aufgabenüberprüfung und bei der Kontrolle der Ergebnisse (Dieckmann 1984, 196).

Bei einer gesamtstaatlichen Aufgabenüberprüfung ist die Regierung die eigentliche Auftraggeberin einer Aufgabenüberprüfung. Sie verabschiedet das Mandat, legt die Eckwerte der Aufgabenüberprüfung fest und wirkt als Machtpromotor. Sie entscheidet final über die Massnahmen in der Kompetenz der Regierung und über die Massnahmen, welche dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt werden sollen.

Ein entscheidender Akteur ist das Finanzdepartement, insbesondere die Finanzverwaltung. Meist dürfte dem Finanzdepartement die Ausarbeitung des Mandats und der Methodik, die operative Leitung, die Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Regierung und die Berichterstattung obliegen. Je nach Struktur der Durchführung ist das Finanzdepartement verstärkt in die eigentlichen Analysen und die Ausarbeitung der Massnahmen involviert. Möglich ist, dass die Staatskanzlei in die Federführung miteinbezogen wird.

Die Fachdepartemente sind (mit-)verantwortlich für die Durchführung der Analysen. Sie verfügen über das notwendige Fachwissen. Dabei identifizieren sich Fachdepartemente allerdings mit ihren Aufgaben, sind eher an einer Ausweitung als einer Einschränkung der eigenen Leistungen interessiert sind, stehen ihrer Arbeit eher positiv als kritisch gegenüber und streiten personelle oder finanzielle Reserven eher ab (Mäding 1990, 10; siehe dazu Abschnitt 2.6).

Es kann Sinn machen, externe Berater beizuziehen zur Durchführung von Studien, Analysen oder der Prozessbegleitung. Aufgrund ihres fehlenden verwaltungsinternen Wissens dürften sie v.a. für Grundlagenstudien, die Methodik oder die Prozessmoderation eingesetzt werden. Wissenschaftler können in den Arbeitsgruppen miteinbezogen sein.

Möglich ist ferner der Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen eines Vorschlagwesens und/oder von (internen wie externen) Anspruchsgruppen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen die Prozesse und Aufgaben. Anspruchsgruppen beziehen die staatlichen Leistungen oder sind von ihnen in irgendeiner Form betroffen.

Angesichts des departementsübergreifenden Charakters einer Aufgabenüberprüfung ist es prüfenswert, einen Steuerungsausschuss einzusetzen. Ein Steuerungsausschuss aus Mitgliedern des oberen Verwaltungskaders unter der Leitung des Finanzdepartements kann die Durchführung begleiten, die Koordination der verschiedenen Teilprojekte sicherstellen, die Ergebnisse beurteilen und als Bindeglied zur Regierung fungieren. Während der Regierung die politische, obliegt dem Steuerungsausschuss die fachliche Beurteilung der Ergebnisse. Der Steuerungsausschuss übernimmt eine Scharnierfunktion zwischen dem Regierungsrat und den Arbeitsgruppen, welche die eigentlichen Analysen durchführen.

Zur Durchführung der Aufgabenüberprüfungen werden Arbeitsgruppen eingesetzt. Vandierendonck und Robinson unterscheiden drei mögliche Strukturen der Durchführung. Sie unterscheiden sich darin, welcher Akteur die Funktion des «Prioritätensetzers» übernimmt:

- Top-down: In einer Top-down Struktur ist das Finanzdepartement der «Prioritätensetzer». Es führt die Analysen durch ohne oder mit einem geringen Einbezug der Fachdepartemente und legt dem Regierungsrat mögliche Massnahmen vor. Nachteilig wirkt sich der eingeschränkte Einblick des Finanzdepartements in die eigentliche Aufgabenerbringung der Fachdepartemente aus (Informationsasymmetrien). Die Umsetzung der Massnahmen ist erschwert, wenn sie nicht auf Akzeptanz der Fachdepartemente stossen.

- Bottom-up: In einer Bottom-up Struktur sind die Fachdepartemente als «Prioritätensetzer» zuständig, die Analysen durchzuführen und die resultierenden Massnahmen dem Finanzdepartement, einem Steuerungsausschuss oder der Regierung vorzulegen. Möglich sind vorgängige Einsparvorgaben, welche die Fachdepartemente erfüllen müssen und eine Prüfung der Vorschläge (inkl. allfälliger Alternativvorschläge) durch das Finanzdepartement im Rahmen eines Mitberichtverfahrens. Ohne Druck dürften Fachdepartemente allerdings geringe Anreize haben, wirksame Analysen durchzuführen. Sie können bspw. bewusst Massnahmen vorlegen, die in der Politik und der Bevölkerung keine Akzeptanz finden (Röber, 681).
- Hybrid: In einer hybriden Struktur führen das Finanzdepartement und die Fachdepartemente die Analysen gemeinsam durch und machen zuhanden eines Steuerungsausschusses oder der Regierung Massnahmenvorschläge. Die Funktion des «Prioritätensetzers» wird also von zwei Akteuren gemeinsam vorgenommen. Dafür können entsprechende Arbeitsgruppen gebildet werden, die jeweils einzelne Analysen durchführen (bspw. eine Arbeitsgruppe pro Schwerpunkt und/oder eine Arbeitsgruppe pro Departement/Amt resp. Dienststelle). (siehe Vandierendonck 28f, Robinson, 19ff).

2.4.4 Prüfkriterien

Im folgenden Abschnitt wird ein schematisches Frageraster vorgestellt, an welchen sich die Analysen der Aufgaben orientieren können und mit welchem eine gewisse Standardisierung erreicht wird. Alternative Darstellungen und Ansätze finden sich in den Arbeiten des Bundesministeriums des Innern, KGSt (1974), Mäding (1990), Steiner und Steiner et al. und Thom und Näf. Während die ersten drei Autoren ebenfalls ähnliche (unterschiedlich detaillierte) fragenbasierte Prüfraster vorschlagen (an die sich der Autor hier anlehnt), haben Thom und Näf eine strategische Portfolioanalyse entwickelt, welche der Kanton Bern bei einem Sparprogramm 1998 einmalig verwendet hat und in einer adaptierten Form in einer Aufgabenüberprüfung beim Bund zum Einsatz kam (siehe Abschnitt 3.3.3). In einer Aufgabenüberprüfung wird neben der Notwendigkeit die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und Wirksamkeit (Effektivität) von staatlichen Aufgaben überprüft, also das Verhältnis zwischen Ausgaben (Input), Leistung (Output) und Wirkung (Outcome und Impact) und damit das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit werden Ausgaben und Leistung in Verbindung gesetzt. Wirksamkeit ist die Beziehung zwischen Leistung und Wirkung bei der Zielgruppe. Setzt man die Ausgaben mit der Wirkung in Relation, erhält man das Kosten-Nutzen-Verhältnis (Kostenwirksamkeit) (siehe Abbildung 2, Bussmann, Klöti & Knöpfel, 70f). Besonders die Messung der Wirkung ist äusserst anspruchsvoll.

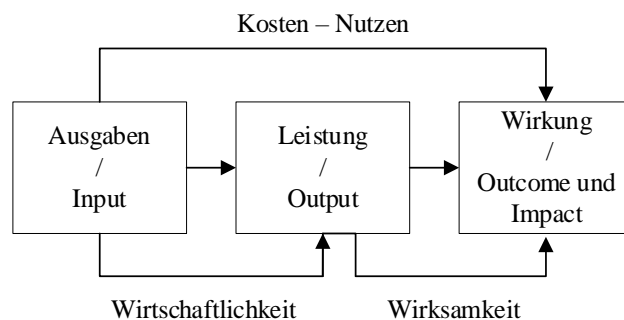


Abbildung 2: Wirkungsmodell (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bussmann, Klöti & Knöpfel, 70 & Vandierendonck, 9)

In der Regel wird eine klassische Aufgabenüberprüfung in eine sog. „Zweckkritik“ und eine „Vollzugskritik“ unterteilt. Diese Unterscheidung geht zurück auf die KGSt, welche 1974 das wohl erste Konzept einer Aufgabenüberprüfung entwickelt hat (siehe KGSt 1974, 5). Diese Unterteilung soll für das hier entwickelte Frageraster beibehalten werden. Da in der Schweiz diese Begriffe nicht geläufig sind, wird in dieser Arbeit die Zweckkritik als Zwecküberprüfung und die Vollzugskritik als Vollzugsüberprüfung bezeichnet. In der praktischen Durchführung dürften die beiden Formen selten trennscharf voneinander abgegrenzt werden. Je nach Ausrichtung einer Aufgabenüberprüfung oder Aufgabenbereich stehen einzelne Fragestellungen stärker im Fokus.

In der Zwecküberprüfung wird die Frage nach der Notwendigkeit und der Wirksamkeit der Aufgaben und damit der Zielerreichung gestellt („Machen wir die richtigen Aufgaben?“). Es wird geprüft, ob eine bestimmte Aufgabe gestrichen oder das bisherige Leistungs- und Qualitätsniveau reduziert werden kann. Es geht also darum, zu analysieren, ob (weiterhin) eine öffentliche Aufgabe vorliegt und bei Bejahung in welchem quantitativen und qualitativen Umfang diese Aufgabe erbracht werden soll. In einer Zwecküberprüfung werden schematisch die folgenden Fragen gestellt:

- 1) Liegt (weiterhin) eine öffentliche Aufgabe⁷ vor, welche auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage basiert?
- 2) Sind der bisherige Leistungsumfang und das Qualitätsniveau notwendig, wirksam und finanzierbar?
- 3) Wird die Leistungserbringung von den Verursachern der Kosten oder den Begünstigten der Leistung angemessen finanziert?

Die Zwecküberprüfung adressiert die Leistungsbreite staatlichen Handelns. Mit der ersten Frage wird die Notwendigkeit geprüft. Es wird überprüft, ob es sich bei einer Aufgabe (weiterhin) um eine öffentliche Aufgabe handelt, die auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basiert. Das Vorliegen einer gesetzlichen Vorgabe ist dabei nur eine notwendige Voraussetzung, nicht aber eine hinreichende Begründung für eine öffentliche Aufgabe. Zeigt sich in der Zwecküberprüfung, dass sich die Ausgangslage geändert hat, kann

⁷ Eine öffentliche Aufgabe ist nicht gleichzusetzen mit einem öffentlichen Gut. Öffentliche Aufgaben umfassen bspw. auch die Bereitstellung meritorischer Güter, die zwar auf dem Markt angeboten, aber nicht im optimalen Ausmass von den Bürgerinnen und Bürgern nachgefragt werden.

und soll die Regierung dem Parlament beantragen, eine gesetzliche Vorgabe anzupassen oder aufzuheben. Genauso ist ein Marktversagen alleine kein hinreichender Grund für ein staatliches Engagement. Mit der zweiten Frage wird die Wirksamkeit einer staatlichen Leistung untersucht. Es geht darum, ob mit der Leistung die gewünschte Wirkung erzielt wird und ob die eingetretene Wirkung mit einem geringeren Leistungsumfang und/oder Qualitätsniveau und damit Ressourceneinsatz erbracht werden kann (Verhältnis zwischen Ausgaben/Leistung und Wirkungen). Angesichts der knappen Ressourcen braucht es eine Priorisierung der Ausgaben und Aufgaben auch hinsichtlich des Leistungsumfangs und der Qualität. Die Notwendigkeit und Wirksamkeit muss deshalb auch relativ im Verhältnis zu anderen Aufgaben und zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen und der Dringlichkeit beurteilt werden. Einnahmenseitig wird bei einer Aufgabe mit der dritten Frage geprüft, ob allfällige Gebühren und Kostenteiler angemessen sind und die Kosten der Leistungserstellung decken.

Die Zwecküberprüfung ist stärker als die Vollzugsüberprüfung eine normative Analyse. Was der Staat in welcher Qualität leisten soll, muss letztendlich in der politischen Arena (Regierung und/oder Parlament) demokratisch ausgehandelt und entschieden werden. Folgende (schematische) Massnahmen resultieren aus der Zwecküberprüfung (Abbildung 3):

- Aufhebung der Aufgabe / Aufgabenverzicht
- Reduktion des Leistungsumfangs oder der Qualität / quantitative oder qualitative Reduktion der Leistung
- Beibehaltung der Aufgabe (keine Massnahme)
- Umsetzung des Verursacherprinzips und der Vorteilsabgeltung

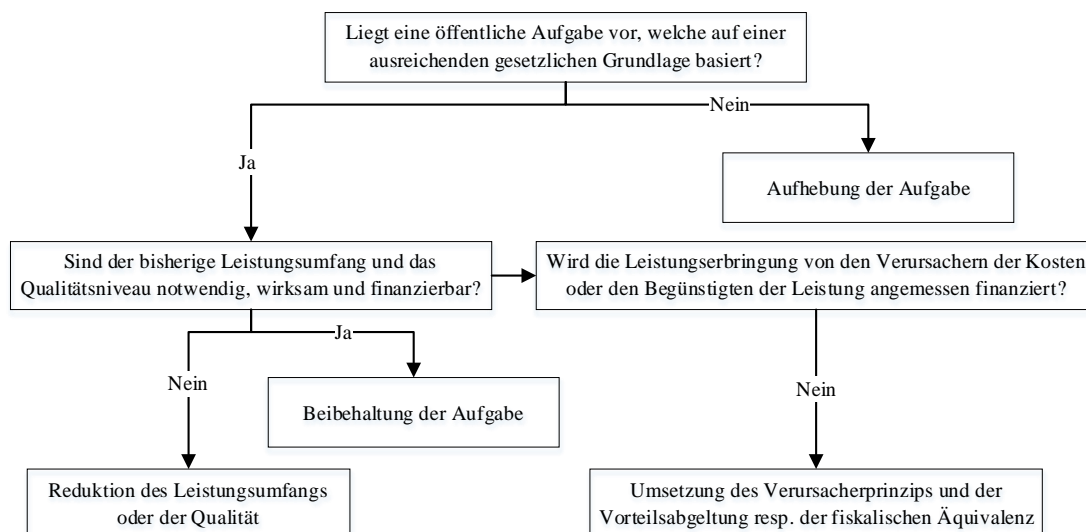


Abbildung 3: Zwecküberprüfung (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Zwecküberprüfung ist der Vollzugsüberprüfung vorgelagert und bereinigt den staatlichen Aufgabenkatalog. Bevor Aufgaben einer Vollzugsüberprüfung unterzogen werden, sollten die Notwendigkeit und Angemessenheit im Rahmen der Zwecküberprüfung geprüft worden sein.

Während die Zwecküberprüfung auf die Leistungsbreite und die Wirksamkeit (Effektivität) der staatlichen Verwaltung abzielt, wird bei der «Vollzugsüberprüfung» der Prozess der Leistungserstellung und damit die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der öffentlichen Verwaltung analysiert („Machen wir die Aufgaben richtig?“) (Mäding 1990, 4). Es geht um den Entscheid des Aufgabenträgers (Effizienz im weiteren Sinn) und die Optimierung der Aufgabenerbringung in der Zentralverwaltung (Effizienz im engeren Sinn) selber. In einer Vollzugsüberprüfung werden schematisch die folgenden Fragen gestellt:

- 1) Wer soll die Aufgabe erbringen?
- 2) Wie soll die Aufgabe erbracht werden?

Selbst wenn eine Aufgabe weiterhin von der öffentlichen Hand erbracht werden soll, muss sie nicht zwingend von der Zentralverwaltung erbracht werden. Die erste Frage bezieht sich darauf, in welcher institutionellen Form eine Aufgabe erbracht werden soll und adressiert die Leistungstiefe. Der Staat kann eine öffentliche Aufgabe selber erbringen oder deren Erbringung gewährleisten. In den letzten Jahrzehnten hat ein Wandel vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat stattgefunden (Tschentscher, Lienhard & Sprecher, 167). Öffentliche Aufgaben sind an Institutionen ausserhalb der Zentralverwaltung ausgelagert worden. Der Bundesrat hat für die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung in seinem Corporate-Governance-Bericht drei Typen unterschieden. Der letzte Typ ist schon von der Frage nach der öffentlichen Aufgabe im Rahmen der Zwecküberprüfung abgedeckt:

- Keine Auslagerung / Aufgabenerfüllung durch die Zentralverwaltung: Aufgaben, für welche der Staat eine Erfüllungsverantwortung hat, erfüllt die Zentralverwaltung.
- Auslagerung der Aufgabenerfüllung: Der Staat überträgt die Aufgabenerfüllung an Dritte ausserhalb der Zentralverwaltung, an denen der Staat allenfalls beteiligt ist (Dezentralisierung oder Teilprivatisierung). Er übernimmt weiterhin die Verantwortung für die Gewährleistung.
- Auslagerung der Aufgabe (Vollprivatisierung): Der Bund überlässt die Aufgabe privaten Marktteilnehmern. Gegebenenfalls übernimmt er im Rahmen der Regulierungsverantwortung gewisse Aufsichts- und Förderungsfunktionen (Bundesrat, 8243f).

Neben der grundsätzlichen Entscheidung, welcher Verwaltungsträger eine Aufgabe erbringen soll, kann bei einer Aufgabe in Erfüllungsverantwortung des Staates die Leistungstiefe im engeren Sinn geprüft werden. Dabei wird für jeden Schritt des Produktionsprozesses einer staatlichen Leistung geprüft, ob er von der Zentralverwaltung selber erbracht oder mittels Ausschreibung eingekauft werden soll (Outsourcing, Public-Private-Partnerships) (siehe Röber, 683ff).

Unter die erste Frage nach dem «Wer» fällt auch die Prüfung, welche Staatsebene eine Aufgabe erfüllen soll, und nach der Möglichkeit von interkantonalen Zusammenarbeit. Gemäss dem in Artikel 5 der Bundesverfassung festgehaltenen Prinzip der Subsidiarität soll eine Aufgabe nur dann an eine übergeordnete Ebene delegiert werden, wenn sie nicht

effizient von einer unteren Staatsebene erledigt werden kann. Durch interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich können Skaleneffekte erzielt und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz umgesetzt werden (Übereinstimmung zwischen Leistungsbezüger, Kosten- und Entscheidungsträger).

Mit der zweiten Frage nach dem «Wie» wird die Effizienz der Herstellung einer staatlichen Leistung bewertet. Es wird bewertet, ob eine Leistung mit weniger Ressourcen hergestellt werden kann (Verhältnis zwischen Leistung und Ressourceneinsatz/Ausgaben), sprich, ob Einsparpotenzial bei den (finanziellen und personellen) Ressourcen besteht bei der Herstellung gleicher Leistungsquantität oder -qualität. Geschäftsprozesse, die Organisation und der Personal-, Sach und Investitionsbedarf werden analysiert.

Die Vollzugsüberprüfung ist stärker als die „Zwecküberprüfung“ eine rein verwaltungsinterne Angelegenheit (mit Ausnahme der Auslagerung und teilweise der interkantonalen Zusammenarbeit). Folgende (schematischen) Massnahmen resultieren aus der Vollzugsüberprüfung (Abbildung 4):

- Optimierung der Leistungserbringung in der Zentralverwaltung (Prozessoptimierungen, Reorganisationen, Nutzung von Skaleneffekten, Eliminierung von Doppelspurigkeiten, Digitalisierung...)
- Auslagerung der Aufgabenerfüllung oder Outsourcing
- Übertragung der Aufgabe an eine andere Staatsebene / Entflechtung von Verbundaufgaben
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

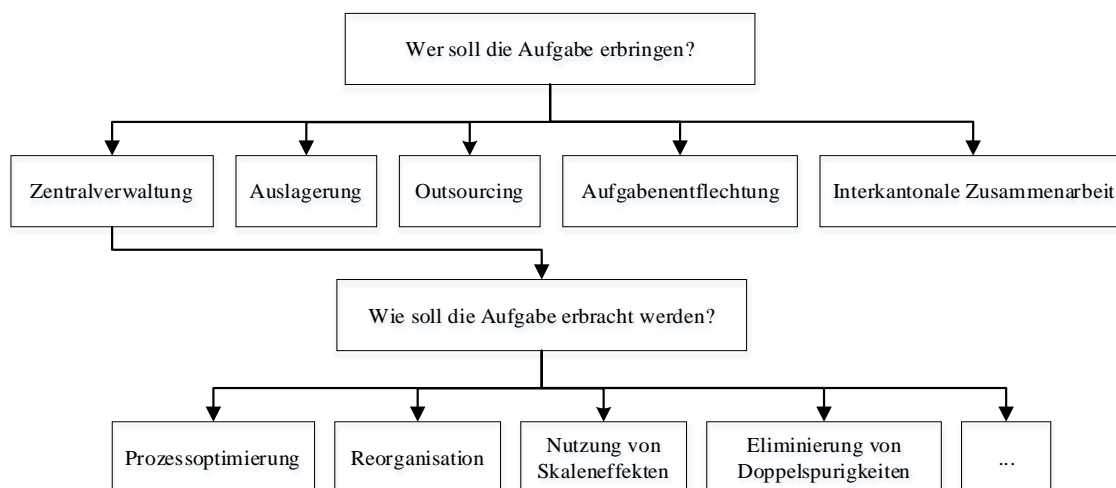


Abbildung 4: Vollzugsüberprüfung (Quelle: Eigene Darstellung)

Tabelle 2 fasst die beiden Formen einer Aufgabenüberprüfung zusammen. Mit der Zwecküberprüfung soll zu viel produzierte staatliche Leistung aufgedeckt werden (Niskanen-Fall). Mit der Vollzugsüberprüfung soll zu teuer produzierte staatliche Leistungen gefunden werden (Migué-Bélanger-Fall) (siehe Abschnitt 2.1).

Tabelle 2: Charakteristika der Zwecküberprüfung und Vollzugsüberprüfung

	Zwecküberprüfung	Vollzugsüberprüfung
Fragestellung	Machen wir die richtigen Aufgaben?	Machen wir die Aufgaben richtig?
Ausrichtung	Notwendigkeit und Wirksamkeit (Effektivität)	Wirtschaftlichkeit (Effizienz)
Massnahme	Leistungsbreite, -umfang und -qualität	Leistungstiefe und -erstellung
Ziel	Priorisierung und Einsparungen	Optimierung und Einsparungen
Primäre Entscheidungsebene	Politische Ebene	Verwaltungsintern
Modell	Niskanen	Migué-Bélanger

Quelle: Eigene Darstellung

In den meisten Kantonen und beim Bund sind an unterschiedlicher Stelle in der Verfassung und/oder den Finanzhaushaltsgesetzen Grundsätze für die Führung des Finanzhaushalts verankert. Das Musterfinanzhaushaltsgesetz der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren führt als Grundsätze der Haushaltsführung u.a. die Grundsätze des Haushaltsgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, aber auch des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung und der Wirkungsorientierung auf (FDK-CDF, Art. 9). Das Haushaltsgleichgewicht bedeutet, dass die Ausgaben mittelfristig durch Einnahmen gedeckt sein müssen. Gemäss der Sparsamkeit müssen Ausgaben notwendig und tragbar sein. Ausgaben müssen aufgrund der Dringlichkeit getätigt werden. Das Verursacherprinzip und die Vorteilsabgeltung fordern, dass die Verursacher von Kosten sowie die Begünstigten einer Leistung die finanziellen Lasten tragen. Die finanziellen Entscheidungen sind dabei auf ihre Wirkung hin auszurichten (siehe FDK-CDF, Anhang E, S. 22ff). Mit einer Aufgabenüberprüfung kann sichergestellt werden, dass das finanzpolitische Handeln an diesen Grundsätzen ausgerichtet ist. Die Grundsätze der Sparsamkeit, des Haushaltsgleichgewichts, der Dringlichkeit, des Verursacherprinzips und der Vorteilsabgeltung lassen sich unter die Zwecküberprüfung subsumieren. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit sind durch die Vollzugsüberprüfung abgedeckt. Steiner und Steiner et al. haben einen Fragekatalog entwickelt, an denen sich Analysen im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung orientieren können. In Anlehnung an diese Arbeiten werden in Tabelle 3 mögliche vertiefte Leitfragen vorgestellt. Sie präzisieren die vorgängigen schematischen Fragen.

Tabelle 3: Leitfragen

Zwecküberprüfung:
<i>Staatliche Notwendigkeit (die richtigen Aufgaben erfüllen) (Grundsatz der Sparsamkeit)</i>
1. Handelt es sich bei der Aufgabe (weiterhin) um eine öffentliche Aufgabe?
2. Soll der Staat die Aufgabe weiterhin auf gleichem Niveau erfüllen?
3. Basiert die mit der Aufgabe verbundene Ausgabe auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage?
4. Wie ist der gesetzliche Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung?
<i>Wirksamkeit (die Ziele erreichen) (Grundsatz der Wirkungsorientierung)</i>

<ol style="list-style-type: none"> 1. Wird die gewünschte Aufgabenerfüllung/Ziel mit den dafür verwendeten Ressourcen erreicht? 2. Ist der Leistungsumfang oder die Qualität der Aufgabenerfüllung angemessen? 3. Kann die Wirkung mit einem geringeren Leistungsumfang resp. -qualität erzielt werden? 4. Wie ist die Aufgabenerfüllung im interkantonalen Vergleich? (Benchmarking) 5. Besteht ein Bedarf für die staatliche Leistung bei den Leistungsbezüglern und/oder bei der Bevölkerung? 6. Zeichnen sich gegenwärtige oder zukünftige (bspw. wirtschaftliche, gesellschaftliche, technologische) Entwicklungen ab, die eine Anpassung der Aufgabenerfüllung erfordern?
<p><i>Finanzierbarkeit (Grundsätze des Haushaltgleichgewichts, der Dringlichkeit und der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ist die Aufgabe weiterhin in gleichem Ausmass finanzierbar? Braucht es eine Priorisierung? 2. Was sind die Opportunitätskosten der vorliegenden Aufgabenerfüllung? Welche Leistungen könnten mit den eingesetzten Mitteln alternativ erbracht werden? 3. Werden das Verursacherprinzip und die Vorteilsabgeltung eingehalten?
<p>Vollzugsüberprüfung:</p>
<p><i>Wirtschaftlichkeit (die Aufgaben richtig erfüllen) (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kann die Aufgabe mit weniger finanziellen, personellen oder infrastrukturellen Ressourcen erfüllt werden? (bspw. Benchmarking) 2. Wird die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen gewählt? 3. Kann die gewünschte Aufgabenerfüllung mit anderen Mitteln oder von anderen Leistungserbringern besser/günstiger erreicht werden? 4. Gibt es Doppelspurigkeiten oder besteht Potenzial für eine Zusammenarbeit mit anderen Leistungserbringern oder Kantonen/Gemeinden? 5. Bestehen Skaleneffekte und Zentralisierungspotenzial? 6. Gibt/Gäbe es andere geeignete Leistungserbringer? (Auslagerung, Privatisierung, Outsourcing, interkantonale Zusammenarbeit) 7. Liegt die Aufgabenerfüllung in der Verantwortung des Kantons oder soll/kann sie durch den Bund oder die Gemeinden wahrgenommen werden? (Subsidiaritätsprinzip)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Steiner et al.

2.4.5 Instrumente

Um die Zwecküberprüfung und Vollzugsüberprüfung durchzuführen, braucht es Analysen. Die Aufgabenüberprüfung besitzt keine spezifischen Instrumente, sondern nutzt alle geeigneten Instrumente der Planung (Mäding 1990, 4). Im Folgenden werden mögliche Instrumente einer Aufgabenüberprüfung dargestellt.

Für die Überprüfung der Aufgaben kann auf bestehende Aufgaben- oder Leistungskataloge zurückgegriffen werden. Verwaltungen, welche für die Budgetierung Produkt- oder

Leistungsgruppen eingeführt haben (Performance Budgeting), können diese Gruppierung als Basis für eine Aufgabenüberprüfung verwenden und sich zur Beurteilung u.a. auf die im Rahmen des Performance Budgeting definierten Indikatoren abstützen. Damit werden diese Indikatoren finanzpolitisch steuerungsrelevant. Die mit den Indikatoren des Performance Budgeting erhaltenen Informationen sind jedoch nicht zwingend deckungsgleich mit den Beurteilungskriterien einer Aufgabenüberprüfung. Denkbar ist auch eine separate Entwicklung eines Aufgabenkatalogs für die Aufgabenüberprüfung oder die Verwendung der Funktionalen Gliederung. Die Gefahr bei Verwendung zu umfassender Aufgabenkataloge besteht darin, dass sie zu «Datenfriedhöfen» führen, «die oft nicht steuerungsrelevant gemacht werden können» (Mäding 2013, 46), oder die Überprüfung oberflächlich bleibt. Bei der Verwendung der Funktionalen Gliederung wirkt sich nachteilig aus, dass die Steuerung der Finanzhaushalte nicht darauf basiert und sie nicht mit der institutionellen Gliederung übereinstimmt. Bei der alleinigen Verwendung von Aufgabenkatalogen werden dienststellen- oder departementsübergreifende Aufgaben sowie Querschnittsaufgaben nicht geprüft.

Die Bewertung der Aufgaben erfolgt bspw. anhand von Analysen auf Basis eines (standardisierten) Fragebogens oder Leitfragen (siehe Abschnitt 2.4.4). Die Ausarbeitung des Fragebogens oder Prüfrasters ist eine Aufgabe des Finanzdepartements. Dabei muss entschieden werden, ob das Prüfraster eher offen oder eng gehalten sein soll. Basierend auf Erfahrungen in Irland empfehlen Kennedy und Howlin strukturierte und eng ausgerichtete Prüfraster mit spezifischen Fragen, da dies die Effizienz der Durchführung und die Qualität steigern würde (Kennedy & Howlin, 103). Steiner et al. haben für den Kanton Graubünden einen Fragebogen entwickelt, mit welchem in einem ersten Schritt diejenigen Aufgabenbereiche herausgefiltert werden, welche näher analysiert werden sollen (Steiner et al.).

Aufgabenüberprüfungen sind verwandt mit Evaluationen, identifizieren aber im Gegensatz zu Evaluationen explizit Sparpotenzial. Sager, Ingold & Balthasar definieren eine Evaluation als «nachträgliche, wissenschaftliche und empirisch gestützte Beurteilung der Konzeption, der Umsetzung und der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» (Sager, Ingold & Balthasar, 143). Um eine Aufgabenüberprüfung durchführen zu können, braucht es nicht zwingend formale Evaluationen, Evaluationen können aber eine Informationsgrundlage sein zur Beurteilung der Wirksamkeit. In einer Aufgabenüberprüfung kann auf bestehende Evaluationen zurückgegriffen werden oder eigene Evaluationen durchgeführt oder in Auftrag gegeben werden. Die Analysen und Evaluationen im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung sollten jedoch pragmatisch sein und sich auf mögliche Massnahmen und monetäres Einsparpotenzial konzentrieren. Die Evaluation öffentlicher Politiken hat sich in der Schweiz in den letzten Jahren fest etabliert (Sager, Widmer & Balthasar, 9). Auf Bundesebene fordert Art. 170 Bundesverfassung, dass das Parlament dafür besorgt ist, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. In Gesetzen und Verordnungen finden sich Evaluationsklauseln.

Benchmarking ist in der öffentlichen Verwaltung ein hilfreiches Instrument, um Leistungen zu vergleichen, weil die Informationen der Preisbildung des Marktes fehlen (von

Bandemer, 668). Durch eine Orientierung an Vergleichsgrössen wird (im Sinne des New Public Management) ein Wettbewerbsmechanismus in die öffentliche Verwaltung eingebracht (Waldmeier & Mäder, 131). Mit einem Benchmarking können der Umfang und die Qualität des staatlichen Leistungsangebots und die Kostenstrukturen mit anderen Kantonen verglichen und beurteilt und mögliche Handlungsfelder und Optimierungspotenzial bei der Aufgabenerfüllung aufgedeckt werden. Ein Benchmarking kann als Grundlage für die Festlegung von Schwerpunkten dienen und liefert u.a. Hinweise für die Wirtschaftlichkeit. Anspruchsvoll sind bei einem Benchmarking die Datengrundlage, die Auswahl der Vergleichsgruppe und die Definition der Kostentreiber resp. der Bedarfeinheiten. So bestehen bei den Kantonen grosse Unterschiede bei den Verbuchungslogiken, internen Verrechnungsmethoden und der Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Bei der Verwendung der Funktionalen Gliederung gemäss dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) müssen die Daten entsprechend bereinigt werden. Die Kantone steuern ihre Finanzhaushalte nicht mit der Funktionalen Gliederung und es kann zu Fehlzuteilungen kommen, bspw. im Rahmen der Datenharmonisierung durch die EFV für die Finanzstatistik oder der Einteilung der Funktionen in Aufgabenbereiche. Bei einem Benchmarking von Nettoausgaben ist unklar, ob die Ursachen der Unterschiede bei der Ausgaben- oder Einnahmenseite liegen. Ein Benchmarking alleine liefert keine Erklärungen für die Kostenunterschiede oder Anhaltspunkte für mögliche Massnahmen. Die Qualität und Wirksamkeit der Leistungen und die politischen Gegebenheiten werden bei Kostenvergleichen ausgeklammert. Kostendifferenzen aus dem Benchmarking können deshalb nicht mit dem Einsparpotenzial gleichgesetzt werden. Die Erstellung eines Benchmarkings und die Einordnung der Ergebnisse bedingen ein profundes Wissen über die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen.

Ansatzpunkte und Massnahmenvorschläge für eine Aufgabenüberprüfung können auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommen. Sie setzen die Aufgaben tagtäglich um und sind mit den Prozessen vertraut. Im Rahmen eines Vorschlagswesens kann ihnen die Möglichkeit gegeben werden, mitzuteilen, wo sie Verbesserungs- und Sparpotenzial sehen, wo Effizienzsteigerungen möglich und welche Aufgaben nicht mehr (in gleichem Umfang) notwendig sind.

Weitere Hinweise und Anregungen liefern die Schwerpunkte und Massnahmenkataloge von Aufgabenüberprüfungen anderer Kantone. Der Autor hat im Rahmen der Generellen Aufgabenüberprüfung des Kantons Basel-Stadt (GAP 2017-2021) in einer Studie untersucht, in welchen Bereichen, in welchem Ausmass und welche konkreten Massnahmen andere Kantone im Rahmen ihrer Aufgabenüberprüfungen getroffen haben, um mögliche Massnahmen für den Kanton Basel-Stadt abzuleiten (Schwank).

Bei der Durchführung der Analyse drängt sich eine Standardisierung der Methodik und Berichterstattung auf. Bei der Verwendung von Aufgabenkatalogen können die Analysen mittels standardisierten Fragen pro Aufgabe durchgeführt werden. Bei der Durchführung der Analysen können die einzelnen Verfahrensschritte vorgegeben werden. Um eine konsistente und einheitliche Berichterstattung über die Analysen sicherzustellen, kann das

Finanzdepartement den Fachdepartementen eine standardisierte Berichtsvorlage zur Verfügung stellen.

2.4.6 Massnahmen

Das Ergebnis einer Aufgabenüberprüfung ist üblicherweise ein Massnahmenkatalog. Massnahmen, die Gesetzesänderungen und damit die Zustimmung des Parlaments erfordern, dürften schwieriger umsetzbar sein. Massnahmen in Kompetenz der Regierung und der Verwaltung dürften schneller umsetzbar sein, aber ein geringeres finanzielles Entlastungspotenzial ausweisen. In der kurzen Frist ist der Handlungsspielraum geringer als mittel- und langfristig. Massnahmen können auf verschiedene Weise geordnet werden, so nach Beschlusskompetenz oder Kategorie. Massnahmen können weitere Prüfaufträge in einem Bereich umfassen.

Massnahmen liegen auf Stufe Verfassung, Gesetz, Verordnung oder Weisung. Die Kompetenz zur Umsetzung liegt entweder beim Parlament, bei der Regierung, den Departementsvorsteherinnen und -vorsteher oder den Dienststellenleiterinnen und -leitern. Bei den Massnahmen in Kompetenz des Parlaments muss die Regierung entscheiden, ob sie die Massnahmen dem Parlament als Mantelvorlage oder als separate Vorlagen beantragt. May empfiehlt Mantelvorlagen, um die Möglichkeit von Stimmentausch zu vermeiden, die bei einer seriellen Abstimmung möglich ist. Eine einheitliche Behandlung und eine ausgewogene Lastenverteilung schwächt Widerstände (May 320f). Die Gefahr bei einer Mantelvorlage liegt darin, dass die ganze Vorlage vom Parlament oder – bei einem Referendum – von der Stimmbevölkerung abgelehnt wird.

Ausgabenseitige Massnahmen lassen sich in folgende Kategorien einteilen (siehe Abschnitt 2.4.4 und EFV 2019, 109).

- Aufgabenverzicht
- Reduktion des Leistungsumfangs oder der Qualität
- Optimierung der Leistungserbringung
- Auslagerung der Aufgabenerfüllung oder Outsourcing
- Übertragung an eine andere Staatsebene / Entflechtung von Verbundaufgaben
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Sofern Aufgabenüberprüfungen nicht im Rahmen von Sparprogrammen durchgeführt werden, dürften einnahmenseitige Massnahmen und insbesondere Steuererhöhungen nicht im Vordergrund stehen. Denkbar sind aber zur Umsetzung des Verursacherprinzips und der Vorteilsabgeltung Anpassungen bei den Gebühren, den Transfereinnahmen und dem Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Folgende Massnahmen setzen auf der Einnahmenseite an:

- Umsetzung des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung und der fiskalischen Äquivalenz
- Steueranpassungen bei Sparprogrammen (bspw. Steuerfusserhöhungen und Reduktion der Abzugsmöglichkeiten)

Robinson teilt die Massnahmen in zwei Kategorien ein:

- «Efficiency savings»: Massnahmen, die dazu führen, dass der gleiche Output mit weniger Ressourcen produziert wird.
- «Strategic savings»: Massnahmen, mit welchen der Output verringert wird (Robinson, 4).

2.5 Einbindung in den Budgetierungsprozess und den Finanzplan

Bei einer periodisch durchgeführten Aufgabenüberprüfung stellt sich die Frage nach der institutionellen Verankerung. Die KGSt hat in ihrem Konzept 1974 vorgeschlagen, die Aufgabenüberprüfung jeweils im Rahmen des Budgetierungsprozesses durchzuführen (KGSt 1974, 9). Auch Robinson und Vandierendonck empfehlen, Aufgabenüberprüfungen periodisch durchzuführen und in den Budgetierungsprozess zu integrieren (Robinson, 29; Vandierendonck, 40). Da eine Aufgabenüberprüfung länger dauert als der Budgetierungsprozess und die personellen Ressourcen während der Budgeterstellung bereits stark beansprucht sind, lässt sich eine Integration in den Budgetierungsprozess und den Finanzplan jedoch nur zeitversetzt umsetzen.

Robinson empfiehlt bei der Einbindung in den Budgetierungsprozess selektive anstelle umfassender Aufgabenüberprüfungen (Robinson, 30). So könnte jedes Departement verpflichtet werden, jährlich eine gewisse Anzahl Dienststellen zu überprüfen. In Ergänzung zu den Aufgabenüberprüfungen der Dienststellen kann die Regierung jährlich thematische (auch departementsübergreifende) Schwerpunkte festlegen. Bei einer solchen zeitlich versetzten rollenden Aufgabenüberprüfung würden die Überprüfungen, welche zum Zeitpunkt des Jahres T-2 starten, in das Budget des Jahres T und den Finanzplan der Jahre T bis T+3 einfließen, welche die Regierung im Jahr T-1 erarbeitet und beschliesst. Das Mandat könnte die Regierung jeweils im Rahmen der Budgetierungsrichtlinien resp. –weisung (für das Budget T-1) verabschieden (Abbildung 5).

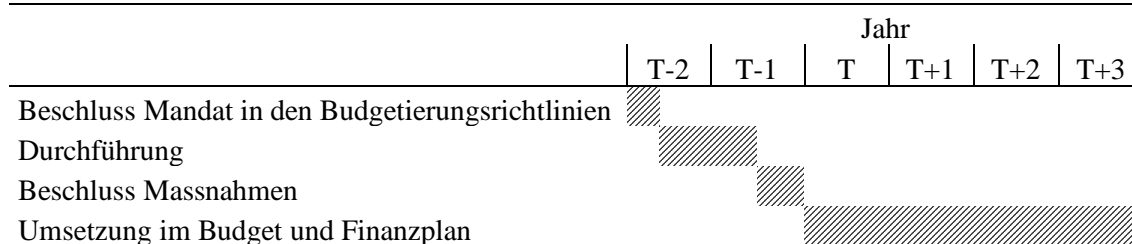


Abbildung 5: Mögliche Umsetzung einer selektiven, rollenden und in den Budgetierungsprozess eingebundenen Aufgabenüberprüfung (Quelle: Eigene Darstellung)

Ein solch selektives und rollendes Vorgehen hält den jährlichen Arbeitsaufwand für die Fachdepartemente und das Finanzdepartement gering und konstant und stellt gleichzeitig sicher, dass über einen gewissen Zeitraum alle Aufgabenbereiche und Dienststellen überprüft werden. Indem jedes Departement jährlich in die Aufgabenüberprüfung einbezogen ist, kann zudem eine «gerechte» (symmetrische) Lastenverteilung sichergestellt und durch eine transparente und vergleichende Berichterstattung zuhanden der Öffentlichkeit ein gewisser Druck zwischen den Fachdepartementen erzeugt werden.

Eine Einbindung in den Budgetierungsprozess und den Finanzplan hat verschiedene Vorteile. Sind Aufgabenüberprüfungen mit dem Budgetierungsprozess (zeitlich) abgestimmt, verbessern sich die Entscheidungsgrundlagen der Regierung für die Budgetierung und die Finanzplanung. Die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung können bei der Erarbeitung des Budgets und des Finanzplans berücksichtigt werden, die Mittelallokation optimiert und Ausgaben für bestehende und neue Aufgaben gegebenenfalls ohne Ausgabenwachstum mit den Einsparungen aus der Aufgabenüberprüfung finanziert werden. Der Entscheid über neu ins Budget aufzunehmende Ausgaben wird ergänzt durch eine Prüfung einer Reallokation bestehender Ressourcen. Gegebenenfalls kann die Regierung die Massnahmen aus der Aufgabenüberprüfung auch direkt im Rahmen des Budgetierungsprozesses beschliessen. Mit einer periodisch durchgeführten und in den Budgetierungsprozess eingebundenen Aufgabenüberprüfung wird sowohl die Allokationsfunktion des Budgets als auch die mittelfristige Finanzplanung verbessert. Eine Integration in den Budgetierungsprozess zwingt die Fachdepartemente dazu, die Einsparungen aus den Massnahmen zu quantifizieren und umzusetzen. Sie führt dazu, dass die Aufgabenüberprüfung für die Fachdepartemente und die Politik an Relevanz gewinnt. Die Regierung kann das Parlament im Budgetbericht oder einem Spezialbericht über die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung informieren. Besteht eine Massnahme erst aus einem Prüfauftrag, so kann sie im nächsten Budget berücksichtigt werden.

2.6 Herausforderungen

Die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung ist herausfordernd und konfliktreich. Good bezeichnet die Reallokation von Ausgaben als «budgeting for the tough and strong, not for the meek and mild» (Good, 202). Im Folgenden sollen mögliche Herausforderungen analysiert werden, die bei der Durchführung einer Aufgabenüberprüfung auftreten. Anschliessend werden mögliche Lösungsansätze entwickelt.

Kristensen hat auf die Asymmetrie zwischen der Zunahme und der Reduktion von öffentlichen Ausgaben hingewiesen. Bei der Zunahme der öffentlichen Ausgaben handelt es sich um ein privates Gut, welches direkt zurechenbaren Nutzen schafft für die Begünstigten, deren Interessengruppen, Politikerinnen und Politiker und die betroffene Dienststelle. Der Nutzen aus der Reduktion von öffentlichen Ausgaben infolge einer Aufgabenüberprüfung ist hingegen ein öffentliches Gut. Es handelt sich um ein Gut mit einem positiven externen Effekt, welcher entweder in der Eliminierung eines strukturellen Defizits oder einer verbesserten Ressourcenallokation und freigespieltem Handlungsspielraum für neue Aufgaben besteht. Zwar werden durch die Freisetzung von nicht mehr benötigten Ressourcen und die Optimierung der Leistungserbringung der finanzpolitische Handlungsspielraum vergrössert und Ressourcen für neue Aufgaben freigesetzt. Der damit verbundene Nutzen ist jedoch charakterisiert durch Nicht-Ausschliessbarkeit. Er ist damit nicht direkt einer Gruppe zugeordnet. Für eine Reduktion von öffentlichen Ausgaben setzt sich deshalb nicht eine gut organisierte Interessengruppe ein wie es für eine Zunahme einer bestimmten Ausgabe der Fall ist. Die Reduktion einer Ausgabe stösst auf

gut organisierte Widerstände die betroffenen Gruppen in Verwaltung und Politik und gefährdet die Wiederwahl der betroffenen Parlamentarierinnen und Parlamentarier und der verantwortlichen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher (in Anlehnung an Kristensen, 257ff). Bei (freiwilligem) Ausgabenverzicht durch eine Dienststelle verhalten sich andere Dienststellen als Trittbrettfahrer und eliminieren den gesamtstaatlichen Nutzen (in Anlehnung an Holtkamp 2010, 32). Es besteht Rivalität in der Nutzung des freigespielten Handlungsspielraums. Bei der Reduktion von öffentlichen Ausgaben und einer Reallokation von Ressourcen im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung handelt es sich also um ein klassisches Allmendeproblem. Zwar würden die Fachdepartemente in ihrer Gesamtheit von den für neue Aufgaben freigespielten Ressourcen profitieren, jedes einzelne Fachdepartement oder Dienststelle gibt aber freiwillig keine Ressourcen ab.

Weder Bürgerinnen und Bürger, noch die Politik oder die Verwaltung setzen sich für eine Aufgabenüberprüfung ein. Parteien und Parlamentarierinnen und Parlamentarier profilieren sich mit Vorstößen zur Lösung realer oder vermeintlicher gesellschaftlicher Probleme und verhalten sich bei einer Aufgabenüberprüfung passiv, weil sie durch Ausgabenkürzungen negative Konsequenzen für ihre Klientel fürchten und mehr durch aktive Klientelpolitik zu gewinnen haben. Fachdepartemente wehren sich gegen Ausgabenkürzungen in ihren Bereichen oder sabotieren die Bemühungen, weil dies mit dem Verlust von Ressourcen, Einfluss und Aufgaben verbunden ist oder sie sich als Vertreter spezifischer Interessengruppen den Aufgaben in ihren Bereichen verpflichtet fühlen. Als Budgetmaximierer möchten sie keine personellen oder finanziellen Ressourcen abgeben («Frösche trocknen ihren Teich nicht selber aus»). Betroffene Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaftszweige lehnen als «Konsumentinnen und Konsumenten» die Einschränkung der staatlichen Leistungen in ihren Bereichen ab (siehe Röber, 681). Das Parlament und bei einem Referendum die Stimmbevölkerung lehnen Aufgabenverzicht und Anpassungen in ihrer Kompetenz ab. Es gibt also eine grosse Anzahl an Vetospielern bei der Auslösung, Durchführung und Umsetzung einer Aufgabenüberprüfung.

Es gibt einen Akteur, welcher einen gesamtstaatlichen Blick auf den Finanzhaushalt hat. Das Finanzdepartement ist den in der Finanzverfassung verankerten Grundsätzen der Haushaltsführung verpflichtet und als Wächterin über das Budget an einer optimalen Ressourcenallokation interessiert. Es besteht jedoch eine Informationsasymmetrie zwischen dem Finanzdepartement und den Fachdepartementen, zwischen Prinzipal und den Agenten des Budgets. Dem Finanzdepartement fehlen die Detailkenntnisse, um spezifische Vorgaben zu machen, ob und wie eine Aufgabe erfüllt werden soll. In erster Linie sind die Fachdepartemente kompetent, um die Erfüllung ihrer Aufgaben zu überprüfen. Sie haben aber eine geringe Neigung, ihren Aufgabenbestand oder die Art und das Niveau der Aufgabenerfüllung in Frage zu stellen («Neue Besen kehren gut, aber die alten wissen, wo der Dreck sitzt»). Die Fachdepartemente entziehen sich dem «Mikroskop des Finanzdepartements» (Good, 204), können bei einer Aufgabenüberprüfung ihren Informationsvorsprung ausnutzen, mögliche Massnahmen zurückhalten oder manipulieren und Konsequenzen dramatisieren. Aufgabenüberprüfungen können von den Fachdepartementen unterlaufen werden, indem die Fachdepartemente «Streichlisten» vorlegen,

welche politisch nicht durchsetzbar sind (sog. Washington Monument-Strategie⁸) oder sie bauen Stellen ab, welche in den folgenden Jahren zwingend wieder benötigt werden (Dieckmann 1984, 183). Pfäffli weist darauf hin, dass durch eine Aufgabenüberprüfung neue Begehrlichkeiten geweckt und durchgesetzt werden können und die Staatsausgaben dadurch sogar zunehmen (Pfäffli, 37).

In wirtschaftlich guten Zeiten hinterfragen Verwaltung und Politik die Notwendigkeit von Aufgabenüberprüfungen und erschweren die Durchführung. Fachdepartemente behalten nicht (prioritär) benötigte Ressourcen, u.a. um bei zukünftigen Haushaltskonsolidierungen über Sparpotenzial zu verfügen («Luft im Budget»). Hack erwähnt den «Zwang der leeren Kassen», ohne den sich weder Verwaltung noch Politik für Einschnitte in den Aufgabenbestand gewinnen lassen (Hack, 127). Spardruck hilft, die Widerstände bei einer Aufgabenüberprüfung zu überwinden. Bei Spardruck lassen sich neue Aufgaben nicht mehr durch Budgetzunahmen finanzieren und bestehende Aufgaben müssen auf Einsparungspotenzial überprüft werden.

Eine Reduktion von oder ein Verzicht auf neue beantragte zusätzliche Aufgaben, Ausgaben und Stellen ist weniger konfliktreich und einfacher zu erreichen als eine Reduktion, Priorisierung oder ein Verzicht von bestehenden Aufgaben und Stellen. Es ist leichter, eine Aufgabe/Stelle zu verhindern als eine bestehende Aufgabe/Stelle abzubauen (Dieckmann 1984, 186). Bei der Ausgabenbewilligung und dem Beschluss des Budgetkredits für eine neue Ausgabe bestehen ein grösserer Hebel. Diese «Aufgaben- resp. Ausgabenremanenz» ist vergleichbar mit der Lohnrigidität (siehe für eine Analyse der Lohnrigidität bspw. Romer, 242). Wie die Unternehmen die Löhne in einer Rezession nicht nach unten anpassen (bspw. aus Effizienzlohnüberlegungen und vertraglichen Bindungen), so lehnen Politik und Verwaltung es ab, ihren bestehenden Aufgaben- und Ausgabenbestand zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Holtkamp berichtet kritisch über die Erfahrungen der Aufgabenkritik in Deutschland in den 1970er Jahren. Es seien die typischen Probleme hierarchischer Steuerung von Informationsmängeln und Informationsüberlastung aufgetreten. Die Finanzdepartemente seien einerseits mit Informationen überlastet worden, andererseits erhielten sie nur wenig relevante Informationen, weil die Fachdepartemente selektiv die Informationen weitergaben. Die Fachdepartemente leisteten gegen die Aufgabenkritik erheblichen Widerstand. Die Verknüpfung zwischen Aufgabenkritik und Budgetberatung konnte nicht realisiert werden, weil die Aufgabenkritik länger als ein Jahr dauerte. Nach der Abkoppelung der Aufgabenkritik von der Budgetberatung hatte die Aufgabenkritik für die Verteilung von Haushaltsmitteln keine Relevanz (Holtkamp, 52).

⁸ Die städtische Gartenverwaltung von Washington D.C. konnte eine Kürzung abwenden, indem sie eine Schliessung des populären Washington Monuments vorgeschlagen hat (May, 167).

2.7 Lösungsansätze

Mögliche Lösungsansätze lassen sich aus den beschriebenen Herausforderungen ableiten. Für die wirksame Durchführung und zur Überwindung der verwaltungsinternen Widerstände braucht es einen politischen Willen und Handlungsdruck (siehe bpsw. Catalano & Erbacci, 18, Kennedy & Howlin, 98. Good 206). Je geringer der exogene Handlungsdruck, umso wichtiger ist der notwendige politische Wille. Die Regierung muss als Machtpromotor während der gesamten Zeitdauer von der Verabschiedung des Mandats bis zur Umsetzung hinter einer Aufgabenüberprüfung stehen. Es muss vermieden werden, dass die Regierung zwar anfänglich das Mandat unterstützt, ihr Interesse und ihre Unterstützung aber während der Durchführung, dem Beschluss und der Umsetzung der Massnahmen abnimmt. Eine Regierungsrätin oder ein Regierungsrat muss bei einer Aufgabenüberprüfung primär die Rolle eines Mitglieds der Regierung und nicht der Fachdepartementsvorsteherin resp. -vorstehers wahrnehmen. Sie benötigt gegenüber ihren Dienststellenleiterinnen und -leitern Durchsetzungsvermögen und muss ihnen Rückendeckung geben. Der politische Wille muss von der obersten Hierarchieebene in die unteren Führungsebenen diffundieren und mit Druckmitteln, klaren Vorgaben und gegebenenfalls Anreizen unterstrichen werden. Die Dienststellenleiterinnen und -leiter müssen die Zielsetzung der Regierung mittragen. Handlungsdruck entsteht durch eine gesetzliche Vorgabe einer Durchführung einer periodischen Aufgabenüberprüfung, einer transparenten Berichterstattung, dem fehlenden Spielraum, benötigte neue Aufgaben mit neuen Ausgaben finanzieren zu können, oder einem strukturellen Defizit.

Bei einem Auto unterliegen die Vorwärts- und Rückwärtsfahrt denselben Gesetzen der Mechanik. Bei staatlichen Ausgabenerhöhungen und -reduktionen gelten verschiedene Regeln. Während die Budgetierung inkrementell, dezentral und fragmentiert verläuft, muss die Aufgabenüberprüfung bewusst und zentral organisiert und gesteuert werden (in Anlehnung an Banner, 431). Das Kooperationsversagen, welches durch das Allmende-
problem bei einer Aufgabenüberprüfung entsteht, kann durch eine «Hierarchisierung» resp. «Zentralisierung» begrenzt werden (in Anlehnung an Holtkamp, 53 und 57; von Hagen & Harden 9ff; Hallerberg, Strauch & von Hagen, 28ff). Die Regierung und das Finanzdepartement steuern den Prozess der Aufgabenüberprüfung zentral, machen Vorgaben und überwachen die Durchführung. Das Finanzdepartement wirkt bei den Analysen mit. Mit einer Einsparvorgabe und einer zentralen Steuerung werden die Widerstände der verwaltungsinternen Vetospieler zurückgedrängt. Die Einsparvorgabe entschärft die Problematik der Informationsasymmetrien. Die positiven externen Effekte für den gesamten Finanzhaushalt, die durch eine wirksame Aufgabenüberprüfung auftreten, werden bei einer zentralen Steuerung internalisiert. Eine reine top-down-Durchführung scheitert aber an den Informationsasymmetrien und der mangelnden Akzeptanz bei den Fachdepartementen. Eine zu hohe Einsparvorgabe und eine starke Zentralisierung beim Finanzdepartement hat zudem negative Folgen, wenn dadurch eine zu restriktive Ausgabenpolitik verfolgt werden würde. Es braucht einen optimalen Grad hierarchischer Steuerung und dezentraler Durchführung, womit sichergestellt ist, dass die Fachdepartemente wirksame Aufgabenüberprüfungen durchführen, gleichzeitig ihr Fachwissen einbringen und

die Aufgabenüberprüfung bei den Akteuren auf Akzeptanz stösst. Die Funktion der «Prioritätensetzer» - in Erweiterung von Widalsky's Modell der «Wächter über das Budget und den Benutzern des Budgets» (Good, 32) – muss vom Finanzdepartement und den Fachdepartementen gemeinsam wahrgenommen werden. Eine solche optimale Steuerung könnte eine top-down-Vorgabe mit einer hybriden Durchführung kombinieren. Die Regierung beschliesst zentral eine – allenfalls indikative – Einsparvorgabe. Wird die Aufgabenüberprüfung nicht im Rahmen eines Sparprogramms umgesetzt, wird die Einsparvorgabe mit positiven Anreizen und/oder negativen Sanktionen verbunden. Die Problematik der Nicht-Ausschliessbarkeit und Rivalität in der Nutzung des freigespielten Handlungsspielraums kann neben einer Einsparvorgabe dadurch entschärft werden, dass die Departemente aufzeigen können, welche neuen Aufgaben sie mit den eigenen eingesparten Ressourcen finanzieren möchten, oder sie einen gewissen Prozentsatz von neuen Ausgaben mit den eingesparten Ausgaben finanzieren müssen (siehe Abschnitt 2.4.2 zu Anreizmechanismen). Ein Steuerungsausschuss unter der Leitung des Finanzdepartements begleitet die Durchführung. Die Arbeitsgruppen bestehen aus Mitgliedern der jeweiligen Fachdepartemente und des Finanzdepartements. Das Finanzdepartement wirkt bei den Analysen mit. Kann sich eine Arbeitsgruppe nicht auf Massnahmen einigen, werden der Regierung Alternativen vorgelegt.

Mit einer expliziten Einbindung einer Aufgabenüberprüfung in den Budgetierungsprozess wird sie finanzpolitisch steuerungsrelevant. Durch eine periodische Durchführung entstehen Lerneffekte. Mit regelmässigen Aufgabenüberprüfungen soll in der öffentlichen Verwaltung eine Evaluationskultur etabliert und ein Mentalitätswandel in den Fachdepartementen eintreten. Im Optimalfall erkennen die Fachdepartemente den Nutzen einer Aufgabenüberprüfung. Wird eine Aufgabenüberprüfung neu implementiert, bieten sich Pilotprojekte in Departementen und Dienststellen an, um Erfahrungen zu sammeln. Die Durchführung und die Methodik der Aufgabenüberprüfung sollten am Ende einer Aufgabenüberprüfung evaluiert und bei Bedarf angepasst werden.

3 Praxis der Aufgabenüberprüfung

3.1 Methodik der Untersuchung

Nachdem im zweiten Kapitel die Zielsetzung und mögliche Formen der Durchführung von Aufgabenüberprüfungen und Herausforderungen theoretisch dargestellt worden sind, sollen im folgenden Kapitel die Institutionalisierung, Verbreitung und Durchführung von Aufgabenüberprüfungen in der Praxis aufgezeigt und analysiert werden. Dafür ist beim Bund und den Kantonen eine Umfrage durchgeführt worden. Die Fragen basieren auf den Erkenntnissen, welche im Rahmen der theoretischen Analyse des finanzpolitischen Instruments der Aufgabenüberprüfung gewonnen wurden (zweites Kapitel) und Erfahrungen, die der Autor als Projektleiter der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) 2017-2021 des Kantons Basel-Stadt gesammelt hat. Ziel der Umfrage ist es, Informationen zu

Aufgabenüberprüfungen in der Schweiz zu erheben, Erfahrungen aus vergangenen Aufgabenüberprüfungen zu sammeln und Erkenntnisse über mögliche Verfahren zu gewinnen.

Die Umfrage ist grundsätzlich als Multiple-Choice-Fragebogen mit der Möglichkeit für Bemerkungen aufgebaut. Die Teilnehmerinnen- und Teilnehmer wurden gebeten, die Multiple-Choice-Antworten mit Bemerkungen zu ergänzen. Fünf von insgesamt dreissig Fragen waren offene Fragen. Die Umfrage besteht aus fünf Teilen: 1) Allgemeines, 2) Konzept und Governance, 3) Durchführung und Resultate, 4) Umsetzung, 5) Herausforderungen und Erfolgsfaktoren (siehe die Umfrage in Anhang A.1). Die Fragen beziehen sich im ersten Teil allgemein auf das Instrument der Aufgabenüberprüfung und im zweiten Teil konkret auf die letzte durchgeführte Aufgabenüberprüfung. Sie wurde den Mitgliedern der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (Leiter der kantonalen Finanzverwaltungen) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung zugestellt. Der Bund und 25 Kantone haben an der Umfrage teilgenommen. Nicht teilgenommen hat der Kanton Glarus. Nicht alle Kantone konnten alle Fragen beantworten, weil die letzte Aufgabenüberprüfung bspw. zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist.

Die Umfrage wurde ergänzt durch drei vertiefende Interviews⁹ auf Bundes- und Kantons-ebene und eine Analyse der veröffentlichten Berichte zu den jüngsten Aufgabenüberprüfungen des Bundes und der Kantone. Für die Analyse der getroffenen Massnahmen hat der Autor neben der Umfrage einige der Resultate einer eigenen Studie aktualisiert und erweitert, die er im Rahmen der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) 2017-2021 des Kantons Basel-Stadt erstellt hat (Schwank). Im Folgenden werden die Ergebnisse der Umfrage präsentiert. Dabei wird in einem ersten Schritt die gesetzliche Verankerung, Verbreitung und die Ursachen von Aufgabenüberprüfung in der Schweiz analysiert. In einem zweiten Schritt werden das Konzept und die Rollen der verschiedenen Akteure, anschliessend die Durchführung, die Resultate und die der Aufgabenüberprüfung nachgelagerte Umsetzung dargestellt. In einem letzten Schritt wird über die von den Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmern gemachten Erfahrungen berichtet.

3.2 Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen

3.2.1 Institutionalisierung, Verbreitung und Zielsetzungen von Aufgabenüberprüfungen

15 Kantone (ZH, BE, LU, SZ, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TI, GE) haben in ihren Verfassungen Bestimmungen zur Aufgabenüberprüfung aufgenommen. Dabei werden ähnliche Formulierungen verwendet (siehe die Übersicht über die Verfassungsbestimmungen in Anhang A.2). § 16 Verfassung des Kantons Basel-Stadt hält bspw. fest, dass die zuständigen Behörden des Staates die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben peri-

⁹ Der Autor bedankt sich herzlich bei den Interviewpartnerinnen und -partnern und Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Umfrage.

odisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit überprüfen müssen. Auf Bundesebene ist eine Aufgabenüberprüfung nicht in der Verfassung verankert. Die Bundesversammlung muss aber dafür sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (Art. 170 BV).

Explizite Bestimmungen zur Durchführung einer periodischen Aufgabenüberprüfung auf Gesetzes- resp. Verordnungsstufe finden sich lediglich beim Bund und in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft (siehe Anhang A.3). Die gesetzliche Bestimmung im Kanton Basel-Stadt geht zurück auf eine Initiative und wurde erstmals in der Legislatur 2013-2017 wirksam. Die gesetzliche Bestimmung im Kanton Basel-Landschaft wurde im Rahmen einer Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) 2018 eingeführt. Auf Bundesebene beauftragt das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz den Bundesrat, die Bundesaufgaben regelmässig zu überprüfen auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben. Die Verwaltungseinheiten überprüfen ihre Aufgaben, Leistungen, Prozesse und Organisationen auf ihre Notwendigkeit und auf Übereinstimmung mit den auf Verordnungsstufe festgehaltenen Grundsätzen der Verwaltungstätigkeit und -führung. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft hat der Regierungsrat gemäss FHG die kantonalen Aufgaben auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen zu überprüfen (resp. für den Kanton Basel-Landschaft: Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, finanzielle Auswirkungen und deren Tragbarkeit). Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt ist verpflichtet, mind. einmal pro Legislaturperiode eine Aufgabenüberprüfung durchzuführen. Gesetzlich festgehalten sind auch die Zuständigkeiten: Beim Bund koordiniert die Finanzverwaltung die Überprüfung unter Einbezug der Generalsekretärenkonferenz. Letztere wirkt koordinierend mit. Diese Konkretisierung und Stärkung der Rolle der Finanzverwaltung auf Verordnungsstufe erfolgte 2016 im Rahmen der Einführung des «Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung» (NFB) (siehe Fussnote zu Art. 27 RVOV). Der Kanton Basel-Stadt sieht den Einbezug der Finanzkontrolle vor: Die Finanzkontrolle prüft die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung und erstattet zuhanden der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission separat Bericht. Im Kanton Basel-Landschaft ist die Finanz- und Kirchendirektion für die Vorbereitung des Prüfprogramms und die Leitung zuständig. In den beiden Kantonen können die Regierungen Schwerpunkte resp. zu prüfende Aufgabenfelder festlegen. Die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfungen sind den jeweiligen kantonalen Parlamenten vorzulegen. Im Kanton Basel-Landschaft enthält der Aufgaben- und Finanzplan den Stand der Aufgabenüberprüfungen. (Gesetzesbestimmungen: Bund: Art. 5 RVOG und Art. 27 RVOV; BS: Art. 7 FHG und Art. 15 FVKG; BL: Art. 11, Art. 17 lit. b und Art. 64 Abs. 1 lit. e FHG; siehe die Übersicht über die Gesetzesbestimmungen in Anhang A.3).

Gewisse Kantone (AG, BE, FR, GL, SH, UR, VS) verankern auf Gesetzesstufe den allgemeinen Grundsatz, dass Ausgaben auf ihre Notwendigkeit und finanzielle Tragbarkeit

zu prüfen sind. Dieser Grundsatz einer Aufgabenüberprüfung ist aber ohne Handlungspflichten und weitgehend programmatischer Natur (siehe Anhang A.3). Er findet sich auch im Musterfinanzhaushaltgesetz in Art. 9 zu den Grundsätzen der Haushaltsführung (FDK-CDF, Art. 9). Einige Kantone verankern auch den Grundsatz der Wirksamkeit auf Gesetzesstufe. Im Kanton Aargau haben die bürgerlichen Fraktionen im Jahr 2014 eine Motion betreffend eine periodische, systematische Leistungsanalyse und zusätzliche Befristung von neuen Staatsaufgaben eingereicht. Nachdem der Grosse Rat zwei Mal eine vom Regierungsrat beantragte Abschreibung der Motion abgelehnt hat, hat der Regierungsrat 2021 im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen dem Grossen Rat einen Vorschlag vorgelegt, gemäss welchem in Botschaften an den Grossen Rat Aussagen enthalten sein müssen, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt eine Wirkungsüberprüfung vorgesehen ist (Regierungsrat Kanton Aargau 2021, 37).

Die Mehrheit der Kantone und der Bund führen Aufgabenüberprüfungen bei Bedarf durch. Lediglich die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft führen periodisch einmal pro Legislaturperiode gemäss einer direkten gesetzlichen Vorschrift eine Aufgabenüberprüfung durch.¹⁰ Trotz Verankerung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe hat der Bund eine Aufgabenüberprüfung nicht institutionalisiert, sondern führt sie ad-hoc durch. Vereinzelt haben Teilnehmer in der Umfrage darauf hingewiesen, dass Stellen bei Personalwechseln überprüft werden und Prüfungen im Rahmen der Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans stattfinden. Insgesamt haben der Bund und die Kantone zwischen 2010 und 2021 rund 58 explizite (separate) Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Die Kantone Aargau, Bern, St. Gallen, Wallis und der Bund haben in diesem Zeitraum mit jeweils vier Aufgabenüberprüfungen die höchste Anzahl durchgeführt. Nur die Kantone Appenzell Innerrhoden und Waadt haben in den letzten zehn Jahren keine Aufgabenüberprüfungen realisiert. Der Auslöser für die Aufgabenüberprüfung lag in den meisten Fällen in strukturellen Defiziten in den Finanzplanjahren oder fiskalpolitischen Vorgaben wie mittelfristiger Haushaltsausgleich oder Einhaltung der Schuldenbremse. Vereinzelt kam der Auftrag auch aus dem Parlament. In den meisten Fällen handelt es sich bei den Aufgabenüberprüfungen deshalb um Sparprogramme (siehe die Übersicht über die Aufgabenüberprüfungen im Zeitraum 2010-2021 im Anhang A.4).

Der Auslöser von 19 der jeweils letzten 24 durchgeführten Aufgabenüberprüfungen lag in der Lage des Finanzhaushalts. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sind die einzigen Kantone, die eine Aufgabenüberprüfung aufgrund einer direkten gesetzlichen Vorschrift durchführen. Die Aufgabenüberprüfung des Kantons Solothurn geht auf einen politischen Vorstoss zurück. Die Regierung des Kantons Graubünden und der Bundesrat haben sich diskretionär für die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung entschieden. Die Aufgabenüberprüfung des Kantons Graubünden liegt jedoch lange zurück. Sie wurde

¹⁰ Der Kanton Basel-Stadt hat seit der Aufnahme der Gesetzesbestimmung in das Finanzhaushaltgesetz zwei Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Der Kanton Basel-Landschaft führt momentan die erste Aufgabenüberprüfung gemäss gesetzlicher Verankerung durch.

2008 bis 2010 durchgeführt und nicht veröffentlicht. Der Bund möchte mit seiner letzten Aufgabenüberprüfung Sparprogramme vermeiden, mit kleineren oder mittleren Reformen Handlungsspielräume schaffen und Ausgabenbindungen lockern (Tabelle 4).

Tabelle 4: Auslöser der letzten Aufgabenüberprüfung (Anzahl)

Gesetzliche Vorschrift	Lage des Finanzhaushalts	Politischer Vorstoss	Anderes ¹
2	19	1	2

¹ In beiden Fällen war es ein diskretionärer Entscheid der Regierung

Quelle: Umfrage

In 17 Fällen wurde mit der Aufgabenüberprüfung ein Sparprogramm umgesetzt. Nur in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Graubünden, Solothurn, Uri und dem Bund lag der Fokus der letzten Aufgabenüberprüfung nicht auf der Umsetzung eines Sparprogramms, sondern auf der Verbesserung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung oder einer Priorisierung der Aufgaben. Die Kantone Solothurn und Uri haben jeweils ein Projekt zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden durchgeführt (Tabelle 5).

Tabelle 5: Primärer Fokus der letzten Aufgabenüberprüfung (Anzahl)

Verbesserung der Effizienz und Effektivität und/oder Aufgabenpriorisierung	Umsetzung eines Sparprogramms
6	17

Quelle: Umfrage

3.2.2 Konzept und Governance¹¹

Diejenigen Kantone, die mit einer Aufgabenüberprüfung ein Sparprogramm umsetzen, überprüfen grundsätzlich den gesamten Staatshaushalt. Der Umfang der Aufgabenüberprüfung umfasst dabei einen hohen Anteil des Betriebsaufwands. Vier Kantone und der Bund haben in ihren Aufgabenüberprüfungen Schwerpunkte gebildet. Vier davon haben die Aufgabenüberprüfung nicht im Rahmen eines Sparprogramms durchgeführt. Ein Kanton (Kanton Zürich) hat sich bei seinem Sparprogramm auf die zehn Leistungsgruppen mit den grössten absoluten Mehrbelastungen des Planjahres 2019 gegenüber Budget 2015 sowie auf den innerkantonalen Finanzausgleich konzentriert. Kein Kanton hat eine Aufgabenüberprüfung auf einzelne Departemente beschränkt (Tabelle 6).

¹¹ Die folgenden Abschnitte beziehen sich jeweils auf die letzte von einem Kanton oder dem Bund durchgeführte Aufgabenüberprüfung seit 2010 (siehe Tabelle 11). Für den Kanton Waadt basieren die Resultate auf einer Aufgabenüberprüfung vor 2010 («DEFI 07» durchgeführt im Jahr 2006). Quellen sind die Umfrage und die veröffentlichten Berichte zu den Aufgabenüberprüfungen.

Tabelle 6: Breite und Umfang einer Aufgabenüberprüfung (Anzahl)

Breite:		
Gesamter Staatshaushalt	Eines oder mehrere Departemente	Schwerpunkte
19	0	5
Umfang in % des Betriebsaufwands ¹ :		
Eng (0 bis 5%)	Breit (5 bis 20%)	Umfassend (20 bis 100%)
5	8	11

¹ Die Einteilung des Umfangs basiert auf OECD, 2019, 114

Quelle: Umfrage

Rund zwei Drittel der Kantone (15 von 24) haben ein Einsparungsziel festgelegt, häufig in der Höhe des angenommenen strukturellen Defizits oder mit dem Ziel die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten oder den mittelfristigen Ausgleich des Finanzhaushalts zu erreichen. Alle diese Kantone setzen mit der Aufgabenüberprüfung ein Sparprogramm um. Einige haben für die Erarbeitung der Massnahmen eine Entlastung in Prozent des (beeinflussbaren) Aufwandes vorgegeben. Ein Kanton hat als Kriterium für den Verteilungsschlüssel die Gebundenheit der Ausgaben, das Volumen der Globalbudgets und teilweise auch vergangene Budgetunterschreitungen berücksichtigt. Ein anderer Kanton hat den Nettoaufwand der Aufgabengebiete / Leistungsbereiche als Basis für die Entlastungsvorgabe verwendet. In einem weiteren Kanton mussten die Departemente Massnahmen in Höhe der Abweichung des Planjahres 2019 vom Budget 2015 vorlegen. In einem anderen Kanton mussten die Departemente darlegen, welche Auswirkungen auf die Ausgabenerfüllung eine Kürzung von fünf Prozent der «relevanten» Kosten (Sach-, Personalkosten und Nettostaatsbeiträge) in den einzelnen Produktgruppen zur Folge hätte. Teilweise wurde eine Entlastung beim Sach- und/oder Personalaufwand vorgegeben. Die Kantone und der Bund, welche die Aufgabenüberprüfung nicht im Rahmen eines Sparprogramms durchgeführt haben, haben keine Einsparziele vorgegeben. Der Bundesrat hat in der letzten Aufgabenüberprüfung bewusst darauf verzichtet, ein Sparziel zu formulieren, da die betroffene Aufgabenüberprüfung nicht der kurzfristigen Entlastung des Bundeshaushalts diene.

Anreizmechanismen zur Förderung der Bereitschaft der Fachdepartemente haben nur der Kanton Basel-Stadt und der Bund eingesetzt, bei denen der Fokus nicht auf der Umsetzung eines Sparprogrammes lag. Der Kanton Basel-Stadt hat darauf verzichtet, die finanziellen Entlastungen aus der Aufgabenüberprüfung im Rahmen des Budgetprozesses bei den Departementen direkt abzuschöpfen. Stattdessen sollten die Departemente allgemeine Mehraufwendungen, von denen alle Departemente betroffen sind, über die aus der Aufgabenüberprüfung resultierenden Einsparungen finanzieren und auf entsprechende Anträge für Budgetvorgabenerhöhungen verzichten. Beim Bund hatten die Departemente die Möglichkeit aufzuzeigen, dass sie die freigespielten Mittel in den kommenden Jahren für andere Zwecke benötigen. Im Informatikbereich wurden bspw. die dezentralen Einsparungen zentral für künftige IKT-Projekte eingestellt (Aufgabenpriorisierung).

Tabelle 7 zeigt die Zuständigkeiten im Verlauf einer Aufgabenüberprüfung. Die Regierung ist in allen untersuchten Aufgabenüberprüfungen zuständig für die Festlegung des

Mandats. Sie diskutiert die Massnahmenvorschläge, beschliesst über die Weiterbearbeitung der Vorschläge und die umzusetzenden Massnahmen. In 65% der Fälle verabschiedet sie auch Prüfungsschwerpunkte. Teilweise löst sie auf Antrag des Finanzdepartements die einzelnen Projektphasen aus. In einigen Fällen berät und beschliesst sie die Massnahmen in dafür vorgesehenen separaten Klausuren.

Tabelle 7: Zuständigkeiten und Rollen (in % der Aufgabenüberprüfungen)

	Regie- rungsrat	Steuerungs- ausschuss	Finanzde- partement	Fachdepar- tamente	Externe Berater	An- dere
Entwicklung und Festlegung Mandat	100%	13%	48%	4%	4%	9%
Entwicklung und Festlegung Prüf- schwerpunkte	65%	35%	65%	30%	17%	9%
Durchführung Analysen und Ent- wicklung Massnahmen	0%	9%	48%	87%	30%	9%
Entscheid über Massnahmen	100%	17%	0%	13%	0%	4%
Umsetzung und Überwachung Massnahmen	13%	4%	70%	78%	0%	0%

Quelle: Umfrage, Fragestellung in Anlehnung an Robinson, 18

Die Finanzdepartemente sind mehrheitlich in die Entwicklung des Mandats involviert und in knapp zwei Drittel der Fälle in die Entwicklung von Schwerpunkten. Vielfach obliegt ihnen die Projektleitung, Koordination und die Antragsstellung an den Regierungsrat. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben die Finanzverwaltungen das Prüfraster und eine Vorlage resp. ein Methodenhandbuch für die Durchführung der Analysen entwickelt. Teilweise sind auch die Staatskanzleien in die Leitung eingebunden (bspw. in den Kantonen Aargau, Graubünden, Jura, Thurgau und Zürich).

In der Durchführung verwenden die meisten Kantone ein bottom-up oder hybrides Vorgehen, oft verbunden mit Entlastungsvorgaben. In den meisten Fällen sind die Departemente zuständig für die Analysen und die Ausarbeitung der Massnahmenvorschläge. Bei Vorgabe eines Einsparziels erarbeiten sie zuhanden der Regierung Massnahmenvorschläge im Umfang der Vorgabe. Die Departemente kennen ihren Bereich und wissen, wo Handlungs- und Optimierungsbedarf besteht. Bei einem hybriden Vorgehen ist das Finanzdepartement stärker in die Analysen involviert. Der Kanton Zug hat Massnahmenvorschläge, die mehrere Bereiche oder Querschnittsbereiche betreffen, in separaten Arbeitsgruppen bearbeitet. Im Kanton St. Gallen konnten die Departemente auch Massnahmen zu anderen Departementen in die Diskussion einbringen. Der Kanton Waadt kennt mit der «Unité de conseil et d'appui en management et organisation» (UCA) eine eigene Organisationseinheit, welche im Auftrag der Regierung oder der Departementvorsteherinnen und -vorsteher Evaluationen und Organisationsanalysen durchführt. Sie war in der Aufgabenüberprüfung federführend und hat die Massnahmen der Departemente geprüft. Der Bund hat seine letzte Aufgabenüberprüfung top-down umgesetzt und die Stossrichtungen innerhalb der Landesregierung erarbeitet. In den Projekten zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden der Kantone Uri und Solothurn waren die Gemeinden in den Projektgruppen (paritätisch) vertreten.

15 (von 24) Kantonen und damit knapp zwei Drittel der Kantone haben einen Steuerungsausschuss, Projekt- oder Begleitgruppe gebildet zur Koordination, Abstimmung oder Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Regierung, teilweise war der Steuerungsausschuss auch in die Festlegung der Schwerpunkte involviert. Die Zusammensetzung variiert. Teilweise nehmen Regierungsratsmitglieder Einsitz, bspw. die Vorsteherin oder der Vorsteher des Finanzdepartements. In anderen Fällen besteht der Steuerungsausschuss aus je einem Mitglied pro Departement aus der oberen Kaderebene (bspw. Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre). In den Kantonen Obwalden und Schaffhausen nehmen auch Gemeindevertreter und Vertreter des Personalverbands / der Personalkommission Einsitz.

Rund drei Viertel der Kantone (18 von 24) haben externe Berater beigezogen. In einigen Kantonen hat derselbe externe Berater (BAK Economics) ein Benchmarking des Finanzhaushalts durchgeführt. Ziel dieses Benchmarkings ist vielfach die Identifikation von Aufgabenfeldern, bei denen Sparpotenzial angenommen wird. In anderen Kantonen hat ein externer Berater das Projekt begleitet, die Entscheidungsfindung moderiert oder methodische Unterstützung erbracht. Im Kanton Graubünden hat das Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern die Methodik entwickelt. In weiteren Kantonen stand es den Departementen frei, für ihre eigenen Analysen externe Berater beizuziehen.

Gewisse Kantone beziehen das Parlament in die Ausarbeitung des Sparprogramms mit ein (u.a. die Kantone Jura, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Wallis). Im Rahmen eines separaten Runden Tisches, einer Begleitgruppe, «Sounding Boards» oder Hearings wird einer Vertretung des Parlaments (bspw. Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen und/oder der Kommissionen) die Möglichkeit gegeben, die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen zu diskutieren und eigene Vorschläge einzubringen. Teilweise sitzen Vertreter des Parlaments auch direkt im Steuerungsausschuss (bspw. im Kanton Obwalden, Schaffhausen und Wallis). Im Kanton Luzern sassen neben Parteivertretern auch wichtige Verbände und Organisationen in der Begleitgruppe. Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat dem gesamten Kantonsrat einen Planungsbericht zur Beratung vorgelegt und die parlamentarische Beratung des Planungsberichts bei der Erarbeitung der eigentlichen Botschaft zum Sparprogramm berücksichtigt. Im Kanton Jura hat ein Runder Tisch bestehend aus den grössten Parteien im Parlament Stellung genommen zum Einsparziel und den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen. Die Parteivertreter haben sich verpflichtet, das verabschiedete Paket in den Parteien, im Parlament und in der Öffentlichkeit zu verteidigen. Als Folge davon sind Vertreter der sozialdemokratischen Partei abgewählt worden, die sich hinter das Sparprogramm gestellt haben. Ziel einer Einbindung des Parlaments ist die frühzeitige Beteiligung der verschiedenen Anspruchsgruppen.

Im Kanton Basel-Stadt nimmt die Finanzkontrolle zu Beginn Stellung zum Konzept und kann (wie die Departemente) dem Regierungsrat Vorschläge für Prüfungsschwerpunkte unterbreiten. Sie überprüft am Ende die Ergebnisse zuhanden der Finanz- und der Ge-

schaftsprüfungskommission. Zwar ist eine Aufgabenüberprüfung eine verwaltungsinterne Aufgabe, der (gesetzlich vorgeschriebene) Einbezug der Finanzkontrolle soll aber eine wirksame Durchführung sicherstellen.

Die Umsetzung der Massnahmen obliegt hauptsächlich den Fachdepartementen und dem Finanzdepartement (Tabelle 7).

3.2.3 Durchführung und Resultate

Für die Durchführung verwenden die Kantone und der Bund verschiedene Instrumente. Am häufigsten verwenden sie Aufgaben- oder Leistungskataloge, gefolgt von Benchmarking und einem Prüf- oder Frageraster. In fünf Kantonen konnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Vorschläge einbringen (Tabelle 8).

Tabelle 8: Instrumente der Aufgabenüberprüfung (Anzahl und in % der Aufgabenüberprüfungen)

Aufgaben- oder Leistungskatalog	Prüf- oder Frageraster	Evaluatio- nen	Bench- marking	Interviews und Um- fragen	Einbezug der Mitarbei- terinnen und Mitarbei- ter (Vorschlagswesen)
16 (67%)	13 (54%)	9 (38%)	15 (63%)	6 (25%)	5 (21%)

Quelle: Umfrage

Gewisse Kantone erstellen neben der schon erwähnten Benchmarking-Studie weitere Grundlagen-Analysen. Der Kanton Bern hat den Handlungsspielraum bei den Nettostaatsbeiträgen (Analyse der Anteile, welche durch Bundesrecht und kantonale Gesetzgebung vorgegeben und welche in Kompetenz des Regierungsrates sind) und das Wachstum der Sach- und Personalkosten und der Nettostaatsbeiträge in den einzelnen Produktgruppen in den letzten zehn Jahren analysiert. Auch der Kanton Basel-Stadt hat solche Analysen durchgeführt (siehe Abschnitt 3.3.2). Der Kanton Jura hat für die Aufgabenüberprüfung einen Aufgabenkatalog erstellt.

Die fünf Kantone, die vorgängig Schwerpunkte gebildet haben, wählten ein unterschiedliches Vorgehen. Der Kanton Zürich hat als Schwerpunkte die zehn Leistungsgruppen mit den grössten absoluten Mehrbelastungen des Planjahres 2019 gegenüber dem Budget 2015 gewählt. In der Aufgabenüberprüfung des Kantons Uri wurden zwei Verbundaufgaben des Kantons und der Gemeinden (Langzeitpflege und Schülerpauschalen) neu beurteilt. Der Kanton Graubünden hat ein zweistufiges Vorgehen umgesetzt. In einer ersten Phase wurden sämtliche 113 Aufgaben einer Grobprüfung unterzogen. Gestützt auf die Ergebnisse der Grobprüfung wurde für ausgewählte Aufgaben von rund 20% aller Aufgaben (31) eine Detailprüfung vorgenommen. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und der Bund, welche alle kein Sparprogramm umgesetzt haben, haben Schwerpunkte gebildet. Der Bundesrat hat vorgängig vier Reformstossrichtungen ausgewählt. Im Kanton Basel-Stadt hat der Regierungsrat basierend auf drei Studien, Vorschlägen der Finanzkontrolle und der Departemente und eigenen Einschätzungen fünf Schwerpunkte festgelegt. Zusätzlich haben die Departemente und Behörden in ihrem Bereich jeweils mind. drei Analysen durchgeführt. Die vier Schwerpunkte des Kantons Basel-Landschaft basieren auf der Benchmark-Studie von BAK Economics (siehe dazu Abschnitt 3.3). In anderen Kantonen lag der Fokus auf grossen und kostendynamischen Aufgabenbereichen

oder auf Aufgabenfeldern, die gemäss Benchmarking-Studie in der Kostenstruktur von Referenzkantonen abweichen.

Meist veröffentlicht die Regierung die Massnahmen im Rahmen eines separaten Berichts. Massnahmen in Kompetenz des Parlaments werden dem Parlament vorgelegt. Teilweise wird über die Massnahmen in Kompetenz der Regierung auch im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans berichtet. Die aus den Aufgabenüberprüfungen resultierenden Massnahmen reichen von einer einstelligen Anzahl bis zu 400 im Kanton Zug. Rund die Hälfte der Kantone plant die Umsetzung von über 100 Massnahmen (Tabelle 9). Dabei ist die Mehrheit der Massnahmen in den meisten Kantonen in der Kompetenz des Regierungsrates, der Departemente, Ämter oder Dienststellen. Die Zahl der Massnahmen in Kompetenz des Parlaments ist viel tiefer, die einzelnen Massnahmen haben aber grössere finanzielle Entlastungen zur Folge (siehe die Übersicht über die Massnahmen in Tabelle 12).

Tabelle 9: Massnahmen (Anzahl und in % der bereits abgeschlossenen Aufgabenüberprüfungen)

0 bis 50	50 bis 100	> 100
5 (24%)	5 (24%)	11 (52%)

Quelle: Umfrage und Berichte

Bei der Erarbeitung der Massnahmen werden in vielen Fällen die Auswirkungen auf die Gemeinden berechnet und in den Berichten ausgewiesen. Teilweise finden sich in den Mandaten auch Vorgaben zu den Auswirkungen auf die Gemeinden. So sollten bspw. im Kanton Zug Massnahmen mit direkter Lastenverschiebung an die Gemeinden vermieden werden. Im Kanton Schaffhausen sollen positive oder negative Nettoeffekte bei den Gemeinden durch den Kanton kompensiert werden.

Bei den Massnahmen stehen die Optimierung der Aufgabenerbringung / Effizienzsteigerungen, Leistungsabbau und in leicht geringerem Masse Aufgabenverzichte im Vordergrund. Die überwiegende Anzahl der Kantone sieht Massnahmen in allen diesen Bereichen vor. Eine knappe Mehrheit der Kantone haben Massnahmen getroffen, welche die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde verändern und den Nettotransfer zugunsten der Gemeinden beeinflussen (der Kanton Uri und Solothurn haben ihre letzte Aufgabenüberprüfung in diesem Bereich durchgeführt). 13 Kantone haben als Massnahmen Gebührenanpassungen beschlossen, gleich viele wie eine Aufgabenentflechtung. Nur eine Minderheit sieht Auslagerungen oder Outsourcing von Aufgaben vor (Tabelle 10). Praktisch in allen Kantonen sind Reduktionen beim Personalbestand vorgesehen (siehe Tabelle 12). Die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Graubünden und der Bund sehen als Massnahmen teilweise auch weiterführende Prüfaufträge vor.

Tabelle 10: Art der Massnahmen (Anzahl und in % der bereits abgeschlossenen Aufgabenüberprüfungen)

Aufgabenverzicht	Leistungsabbau (Umfang oder Qualität)	Optimierung der Aufgabenerbringung / Effizienzsteigerungen	Auslagerung / Outsourcing	Verschiebung auf eine andere Staatsebene / Aufgabenentflechtung	Verursacherprinzip
16 (73%)	19 (86%)	20 (91%)	6 (27%)	13 (59%)	13 (59%)

Quelle: Umfrage

Führen die Kantone Aufgabenüberprüfungen als Sparprogramme durch, sehen sie in der grossen Mehrheit auch ertragsseitige Massnahmen vor (Gebührenerhöhungen und/oder Steuermehrerträge bspw. durch Steuerfusserhöhungen oder durch die Reduktion von Abzugsmöglichkeiten). Die Entlastung des Finanzhaushalts aus ertragsseitigen Massnahmen ist in diesen Fällen meist beträchtlich und reicht bis zu 74% der Entlastungen (Kanton Schwyz) (siehe Tabelle 12). In mehreren Kantonen hat die Stimmbevölkerung die Umsetzung einer Steuerfusserhöhung anschliessend jedoch abgelehnt (siehe Anhang A.4). Der starke Fokus auf ertragsseitige Massnahmen der Kantone bei Sparprogrammen steht im Gegensatz zu Forschungsergebnissen von Alesina et al., gemäss welchen ausgaben-seitige Massnahmen bei strukturellen Defiziten einen weniger und kürzeren negativen Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung haben als ertragsseitig ausgerichtete Programme (Alesina, Favero & Giavazzi, 96ff).

Die Höhe der Einsparungen durch die Massnahmen liegt in 75% der Fälle zwischen 0 bis 6% des Betriebsaufwands. Der Bund und der Kanton Basel-Stadt haben das Entlastungspotenzial nur vereinzelt quantifiziert, die Kantone Freiburg und Genf keine Einsparungen ausgewiesen. Die Aufgabenüberprüfung des Kantons Basel-Landschaft ist noch nicht abgeschlossen (Tabelle 11).

Tabelle 11: Höhe der Einsparungen in % des Betriebsaufwands

0 bis 3%	3 bis 6%	6 bis 9%	> 9%	Keine Einsparungen ausgewiesen
10 (50%)	5 (25%)	1 (5%)	0 (0%)	4 (20%)

Quelle: Umfrage und Berichte (inkl. Jahresberichte)

In rund 80% der Fälle (18 von 22) haben die Kantone resp. der Bund die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung veröffentlicht. Die Regierungen legen den Parlamenten in einem Bericht Massnahmen mit Gesetzesänderungen vor. Über die Massnahmen in Kompetenz des Regierungsrates wird teilweise im Rahmen dieser Berichte informiert, teilweise auch im Rahmen des Budgets und des Aufgaben- und Finanzplans.

Tabelle 12: Übersicht über die Massnahmen der jüngsten Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen¹

Kanton	Name	Zeitraum ²	Anzahl Massnahmen (in Mio. Fr.) in Kompetenz			Entlastung Höhe in Mio. Franken pro Jahr			Aufwandseitige Entlastung in % betrieblicher Aufwand	Stellenabbau	Steuererhöhung
			Total	Regierungsrat	Parlament	Total	Aufwand	Ertrag			
Zürich	Leistungsüberprüfung 2016	2017-2020	125	112 (533 Mio. Fr.)	13 (240 Mio. Fr.)	773	587	186	3.9%	Ja	Ja
Bern	Entlastungspaket 2018	2018-2021	150	149	11	185	185	0	1.6%	Ja	Nein
Luzern	Konsolidierungsprogramm 2017		153	130 (90 Mio. Fr.)	23 (109 Mio. Fr.)	199	136	63	3.7%	Ja	Ja
Uri	Aufgabenteilung und Teilrevision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri	2020-	7			5	5	0		Nein	Nein
Schwyz	Entlastungsprogramm 2014-2017 - 2. Etappe	2014-2017	14	4	10	171	41	130	3.0%		Ja
	Entlastungsprogramm 2014-2017 - 1. Etappe	2014-2017	60	55 (12 Mio. Fr.)	5 (71 Mio. Fr.)	83	21	62	1.5%		Ja
Obwalden	Finanzstrategie 2027+	2018-2021	70	46 (3 Mio. Fr.)	24 (37 Mio. Fr.)	40	26	14	8.7%		Ja
Nidwalden	Haushaltgleichgewicht 2015-2016	2015-2019	23	14 (5 Mio. Fr.)	9 (13 Mio. Fr.)	18	6	12	1.8%	Ja	
Glarus	n.a.										
Zug	Finanzen 2019	2017-2021	400	359 (42 Mio. Fr.)	41 (73 Mio. Fr.)	115	48	67	3.3%	Ja	Ja
Freiburg	n.a.										
Solothurn	Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden	2021-2024	in Arbeit								
Basel-Stadt	Generelle Aufgabenüberprüfung 2017-2021	2021	91	91	0	Nur vereinzelt Einsparungen ausgewiesen				Nein	Nein
Basel-Landschaft	Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023	2021	in Arbeit								
Schaffhausen	Entlastungsprogramm 2014	2014-2017	122	100 (20 Mio. Fr.)	22 (29 Mio. Fr.)	49	37	12	5.5%	Ja	Ja

Kanton	Name	Zeitraum ²	Anzahl Massnahmen (in Mio. Fr.) in Kompetenz			Entlastung Höhe in Mio. Franken pro. Jahr			Aufwandseitige Entlastung in % betrieblicher Aufwand	Stellenabbau	Steuererhöhung
			Total	Regierung	Parlament	Total	Aufwand	Ertrag			
Appenzell A. Rh.	Stabilisierungsprogramm 2021+	2022-2024	in Arbeit			9	9	0	1.9%		
Appenzell I. Rh.	Keine Aufgabenüberprüfung seit 2010										
St. Gallen	Entlastungsprogramm 2013	2014-2016	66	50 (79 Mio. Fr.)	16 (38 Mio. Fr.)	117	91	26	2.0%	Ja	Nein
Graubünden	Nicht veröffentlicht										
Aargau	Gesamtsicht Haushaltsanierung: Sanierungsmassnahmen + Steuererhöhung Reformvorhaben	2018-2021	44	40 (32 Mio. Fr.)	5 (13 Mio. Fr.)	242	125	117	2.4%	Ja	Ja
		2020-2022		12 Reformvorhaben		80	80				
Thurgau	Haushaltsgleichgewicht 2020	2018-2021	52	46 (18 Mio. Fr.)	6 (5 Mio. Fr.)	23	17	4	0.8%	Ja	Nein
Tessin	Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali	2016-2019	113	113 (118 Mio. Fr.)	72 (67 Mio. Fr.)	185	130	55			
Waadt	DEFI 2006	2007-2009	300	282 (55.4 Mio. Fr.)	18 (4.6 Mio. Fr.)	60	37	23	1.6%	Ja	Nein
Wallis	Résultats de l'examen des tâches et des structures (ETS 2)	2016-2019	210	194 (49. Mio. Fr.)	16 (41 Mio. Fr.)	90	40	50	1.3%	Ja	Ja
Neuenburg	n.a.										
Genf	n.a.										
Jura	OPTI-MA	2015-1018	141	118 (21. Mio. Fr.)	23 (14 Mio. Fr.)	35	35	0	3.9%	Ja	Nein
Bund	Strukturelle Reformen 2019	2020-	36	30	6	Nur vereinzelt Einsparungen ausgewiesen				Nein	Nein

¹ Für die Höhe der Entlastungen wird das letzte Jahr der jeweiligen Planjahre aufgeführt, da sich die Entlastungen in voller Höhe häufig erst ab diesem Jahr abzeichnen.

² Der Zeitraum bezieht sich auf den Zeitraum der Umsetzung der Massnahmen (meist Finanzplanjahre)

Quelle: Eigene Darstellung (Aktualisierung und Erweiterung von Schwank). Es handelt sich um die im Rahmen der Umfragen gemeldeten letzten Aufgabenüberprüfungen. Die Zahlen sind den Berichten entnommen.

3.2.4 Umsetzung

Nachdem die Regierung die Massnahmen beschlossen hat, müssen sie umgesetzt werden. Die Regierung resp. die Departemente, Ämter oder Dienststellen können Massnahmen in ihrer Kompetenz eigenständig umsetzen. Massnahmen mit Gesetzesänderungen müssen von den Parlamenten beschlossen werden. Dabei zeigt sich, dass die Parlamente - resp. bei einem Referendum das Volk - in 42% der Fälle die Umsetzung der Massnahmen nur teilweise beschliessen, welche ihnen die Regierung vorlegt. Massnahmen, welche in die Kompetenz der Regierung und der Departemente und Dienststellen fallen, werden hingegen mehrheitlich, jedoch auch nicht immer vollständig umgesetzt (Tabelle 13). Da die einzelnen Massnahmen in Kompetenz der Parlamente ein grösseres finanzielles Einsparpotenzial haben, werden die in einer Aufgabenüberprüfung vorgesehenen Sparziele häufig verfehlt. Eine Durchsicht aller 58 Aufgabenüberprüfungen zwischen 2010 und 2021 zeigt mögliche Gründe (siehe dazu die Übersicht Anhang A.4): Einerseits kann sich die Lage des Finanzhaushalts zwischen dem Zeitpunkt des Beschlusses und der parlamentarischen Behandlung verbessert haben, sodass die Dringlichkeit der Umsetzung der Massnahmen politisch in Frage gestellt ist. So ist das Bundesparlament 2011 bspw. nicht auf das Konsolidierungsprogramm eingetreten, nachdem der Bundeshaushalt anstelle des prognostizierten Defizits einen Überschuss auswies. Das Zürcher Kantonsparlament hat angesichts der verbesserten Rechnungsergebnisse kaum eine vom Regierungsrat vorgeschlagene Massnahme der Leistungsüberprüfung 2016, die eine Entlastung in zweistelliger Millionenhöhe bringen sollte, unverändert beschlossen. Einige Kantone haben Mantelerlasse vorgelegt (bspw. der Kanton Aargau, Obwalden, Schaffhausen und Zug). Das hat in diesen Fällen dazu geführt, dass sich eine konsolidierte Front gebildet hat und das Rahmengesetz vom Parlament oder vom Stimmvolk verworfen worden ist. In anderen Fällen waren die von der Regierung vorgeschlagenen Massnahmen nicht mehrheitsfähig. Das Parlament hat die Massnahmen angepasst und nur teilweise umgesetzt. Interessengruppen und Parlamentarierinnen und Parlamentarier setzen sich im parlamentarischen Prozess für den Erhalt des staatlichen Leistungsniveaus ein und lehnen Aufgabenverzicht oder einen Leistungsabbau ab. In einigen Kantonen scheiterten vorgesehene Steuererhöhungen in Volksabstimmungen (bspw. in den Kantonen Luzern, Obwalden und Schwyz). Im Kanton Obwalden hat die Regierung die Inkraftsetzung der Massnahmen in ihrer Kompetenz unter den Vorbehalt der Annahme des Gesamtpakets durch den Kantonsrat und der Stimmbevölkerung gestellt. Der Kantonsrat hat das Paket abgelehnt.

Tabelle 13: Umsetzung der Massnahmen in Kompetenz der verschiedenen Staatsebenen

	Teilweise	Grösstenteils	Vollständig	Grösstenteils resp. voll- ständig	Werte ¹
Parlament	42%	32%	26%	58%	1.84
Regierung	28%	56%	17%	72%	1.89
Departement/Amt/Dienststelle	28%	61%	11%	72%	1.83

¹ 1 = Teilweise, 2 = Grösstenteils, 3 = Vollständig

Quelle: Umfrage

In den meisten Kantonen sind die Resultate der Aufgabenüberprüfung grösstenteils oder vollständig in den Budgetierungsprozess eingeflossen. Beim Bund und den Kantonen Basel-Stadt und Graubünden, welche die Aufgabenüberprüfung nicht als Sparprogramm ausgestaltet haben, ist dies nicht oder nur teilweise geschehen. Die Aufgabenüberprüfung war damit für den Bund und die letzteren Kantone nicht direkt finanzpolitisch steuerungsrelevant.

Die meisten Kantone erstatten nicht separat Bericht über die Umsetzung der Massnahmen. Häufig fällt es schwer, öffentliche Informationen über die Umsetzung der Aufgabenüberprüfung zu finden. Oft finden sich kursorische Hinweise auf den Webseiten. Selten benutzt werden detaillierte Berichterstattungen über die Umsetzung, wie dies die Kantone Basel-Stadt (für eine vergangene Aufgabenüberprüfung) und Waadt in einem separaten Bericht und der Bund und der Kanton St. Gallen im Jahresbericht getan haben. Die Hälfte der Kantone und der Bund (11 von 22) werten die Umsetzung im Rahmen einer ex post-Evaluation aus. Im Kanton Jura hat eine Begleitgruppe die Umsetzung begleitet und quartalsweise berichterstattet. Die Eidgenössische Finanzkontrolle empfiehlt für kommende Sparprogramme des Bundes eine Übersicht, die aufzeigt, welche vom Bundesrat vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen explizit vom Parlament übernommen, abgeändert oder abgelehnt worden sind (EFK, 42).

3.3 Ausgewählte Beispiele von Bund und Kantonen

Im Folgenden wird die Durchführung einzelner Aufgabenüberprüfungen exemplarisch an einzelnen Beispielen vertiefter erläutert.¹² Die Auswahl basiert darauf, dass der Bund und die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt ihre Aufgabenüberprüfungen nicht im Rahmen von Sparprogrammen durchgeführt haben. Es soll aufgezeigt werden, in welcher Form Aufgabenüberprüfungen als reguläres finanzpolitisches Instrument eingesetzt worden sind unabhängig von der Lage des Finanzhaushalts.

3.3.1 Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft führt in der Legislatur 2019-2023 zum ersten Mal eine Aufgabenüberprüfung gemäss einer gesetzlichen Bestimmung durch. Der Regierungsrat hat in dem Programm Generelle Aufgabenüberprüfung (PGA) 2020-2023 vier Schwerpunktthemen festgelegt: Rechtsprechung, Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen, Berufsbildung und Umweltschutz. Grundlage für die Auswahl war die Studie von BAK Economics mit einem interkantonalen Benchmarking der Nettoausgaben für 34 Aufgabenfelder auf Grundlage der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Bei den vier Schwerpunkten handelt es sich um die Aufgabenfelder, in welchen die Nettoausgaben absolut am höchsten von den Vergleichskantonen abweichen (sog.

¹² Die Quellen für den folgenden Abschnitt stützen sich auf Interviews und auf die veröffentlichten Berichte zu den Aufgabenüberprüfungen: Gerichte Basel-Landschaft, Regierungsrat Basel-Landschaft, Regierungsrat Basel-Stadt, Bundesrat 2020, Bundesrat, 2012, Bundesrat 2004.

Kostendifferenzial). Die Festlegung basierte damit auf objektiven Kriterien und erfolgte nicht politisch.

Verantwortlich für die Gesamtsteuerung ist ein Programmausschuss bestehend aus dem Finanzdirektor, der Bildungsdirektorin, dem Kantonsgerichtspräsidenten und dem jeweiligen Auftraggeber eines Schwerpunktthemas. Für die Analyse der vier Schwerpunktthemen wird jeweils eine eigene Projektorganisation definiert mit einem Projektauftraggeber (Direktionsvorsteher, Dienststellenleitung oder Generalsekretärin), einem Projektleiter (Dienststellenleiter) und einer Projektgruppe (Fachspezialisten, Schlüsselpersonen, Direktionscontroller mit allfälligem Beizug von externer Beratung). Die Finanzverwaltung ist zuständig für die Programmkoordination und die Methodik und wirkt unterstützend bei den Analysen mit. Die Projektleitungen informieren den Programmausschuss periodisch mit Statusberichten. Die Projektleiter berichten dem Programmausschuss über den aktuellen Stand, das Vorgehen und die Chancen und Risiken.

In einem Methodenhandbuch hat das Finanzdepartement die Methodik festgelegt, wonach die betroffenen Direktionen die Überprüfung eines Aufgabenfeldes in vier Schritten durchführen: 1) Fact Finding und Validierung des Kostendifferenzials. 2) Ursachenanalyse betreffend das Kostendifferenzial. 3) Ableitung von möglichen Massnahmen aus der Ursachenanalyse. 4) Abschlussbericht, weiteres Vorgehen und Umsetzung der Massnahmen. Die Direktionen wurden in der Erstellung des Methodenhandbuchs miteinbezogen. Eine Analyse eines Schwerpunktthemas dauert rund ein Jahr.

Bisher sind die Schlussberichte zum Aufgabenfeld «Rechtsprechung» veröffentlicht und dem Landrat zur Kenntnis gebracht worden. Im Bereich «Staatsanwaltschaft/Jugend-anwaltschaft» resultieren keine und im Aufgabenfeld «Gerichte» drei Massnahmen, darunter ein Prüfauftrag (Überprüfung der Tarifordnung der Anwältinnen und Anwälte). Einsparungen werden keine ausgewiesen. Die Struktur der Schlussberichte ist vorgegeben.

3.3.2 Kanton Basel-Stadt

Die Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) 2017-2021) des Kantons Basel-Stadt bestand aus sechs Elementen. Das Konzept hat das Finanzdepartement entwickelt, die Finanzkontrolle geprüft und der Regierungsrat beschlossen. Als erstes Element evaluierte BAK Economics den Finanzhaushalt des Kantons Basel-Stadt mittels eines interkantonalen Benchmarkings die Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern. Das Finanzdepartement führte zwei Untersuchungen durch zur Ausgaben- und Personalentwicklung der Departemente sowie zu den Massnahmen, welche andere Kantone im Rahmen ihrer Aufgabenüberprüfungen und Sparprogramme beschlossen haben. Die Finanzkontrolle und die Departemente konnten Vorschläge für Schwerpunktthemen unterbreiten. Auf Basis dieser drei Studien und den Vorschlägen hat der Regierungsrat als viertes Element fünf Schwerpunktthemen festgelegt, welche gemäss dem gesetzlichen Auftrag auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie auf die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen vertiefter geprüft wurden. Im Zentrum standen departementsübergreifende Themen: Zentralisierung in den unterstützenden Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und IT; Drucksachen und Publikationen; Evaluation

der Raumstandards der Basler Schulen und der Büroräumlichkeiten der kantonalen Verwaltung; Überprüfung der Baunormen / Standards; Überprüfung der Labororganisation. Neben der Analyse haben die Departemente und die Behörden (Finanzkontrolle und Gerichte) in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils mind. drei eigene Aufgabenüberprüfungen durchgeführt und dem Finanzdepartement zuhanden des Regierungsrates berichtet. In der Auswahl waren sie grundsätzlich frei, sollten aber die Resultate der Grundlagenstudien berücksichtigen. Als sechstes Element wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeladen, Ideen und Verbesserungsvorschläge einzureichen. Der Regierungsrat hat die Gerichte und Behörden eingeladen, ebenfalls Aufgabenüberprüfungen durchzuführen.

Für die Projektbegleitung wurde ein Steuerungsausschuss gebildet unter der Leitung der Finanzverwaltung mit einem Vertreter je Departement aus der obersten Verwaltungsebene (meist Generalsekretäre oder Leiter der Finanzen). Der Steuerungsausschuss diente der Entscheidvorbereitung des Regierungsrates. Der Regierungsrat hat u.a. das Konzept, das Vorgehen und die Schwerpunkte beschlossen. Er wurde im Rahmen von verschiedenen Berichten über den Stand der Aufgabenüberprüfung informiert.

Die Prüfung und Berichterstattung der Schwerpunkte und der Analysen in den Departementen erfolgte nach einem einheitlichen Raster mit Leitfragen und unter Verwendung einer Vorlage des Finanzdepartements. Das federführende resp. das betroffene Departement hat jeweils einen Schwerpunkt überprüft und einen Bericht inkl. abgeleiteter Massnahmen erstellt. Das Finanzdepartement war in die Analyse in unterschiedlichem Mass miteinbezogen, wirkte unterstützend mit und hat den Bericht und die abgeleiteten Massnahmen der Schwerpunkte im Rahmen eines Mitberichtsverfahrens abschliessend geprüft (ähnlich dem Verfahren bei der Prüfung von neuen Ausgaben). Ebenso wurden die Berichte und Massnahmen der Aufgabenüberprüfungen der Departemente von dem Finanzdepartement geprüft und gegebenenfalls von den Departementen überarbeitet. Die Berichte und Massnahmenvorschläge wurden im Steuerungsausschuss behandelt, bevor sie dem Regierungsrat vorgelegt wurden.

Der Regierungsrat hat den Schlussbericht zuhanden des Grossen Rats veröffentlicht. Die Finanzkontrolle hat die Ergebnisse zuhanden der Finanzkommission geprüft. Aus der GAP resultieren rund 90 Optimierungsmassnahmen. Einsparungen sind nur vereinzelt ausgewiesen. Es wurden mit wenigen Ausnahmen keine Massnahmen in den Bereichen Aufgabenverzicht und Aufgaben- oder Leistungsabbau getroffen. Alle Massnahmen sind in Kompetenz des Regierungsrates, der Fachdepartemente oder Dienststellen. Die Departemente haben im Rahmen der Analysen teilweise über bereits bestehende Projekte berichtet, die unabhängig von der Aufgabenüberprüfung durchgeführt worden sind. Gewisse Massnahmen haben Mehrausgaben zur Folge, andere benötigen weiterführende Analysen.

3.3.3 Bund

Der Bundesrat hat im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 eine Aufgabenüberprüfung durchgeführt (Aufgabenverzichtsplanung AVP), u.a. aufgrund von zahlreichen parlamentarischen Vorstössen. Er hat den Departementen eine lineare Sparvorgabe von 5%

der Personal- und Sachausgaben sowie der Investitionen in der Verwaltung erteilt und die Vorgabe erlassen, dass rund zwei Drittel der Kürzungen mit konkreten Massnahmen unterlegt werden müssen. Die Überprüfungen zielten auf den Mikro- und Mesobereich innerhalb der Ämter und Dienststellen; organisationsübergreifende Überprüfungen standen nicht im Zentrum. Auf die Entwicklung und Anwendung einer einheitlichen Methodik und auf den Aufbau einer departementsübergreifenden Projektorganisation hat er verzichtet. Die Massnahmevorschläge kamen bottom-up von den Ämtern und Dienststellen selber. Es wurde ein zentrales Erhebungsinstrument geschaffen, um sicherzustellen, dass die Massnahmen nach einheitlichen Kriterien dokumentiert werden. Insgesamt sind rund 160 Massnahmen mit Einsparungen von 190 Mio. Franken umgesetzt worden. Anteilsmässig machen die Personalausgaben 44.3% aus, die Sachausgaben 41.3% und die Investitionen 14.4%. Der Rückgang der Personalausgaben der Departemente beläuft sich auf gut 3.5% gegenüber dem Finanzplan. Das entspricht knapp 80 Millionen Franken oder dem Abbau von rund 800 Stellen. Die Massnahmen wurden veröffentlicht.

2004 hat der Bundesrat mit dem Aufgabenüberprüfungsprogramm (AüP) eine weitere Aufgabenüberprüfung lanciert. Der ganze Bundeshaushalt sollte mit einer Portfoliomethodik durchleuchtet werden, welche Thom & Näf für den Kanton Bern entwickelt haben (Thom & Näf). Als Zielvorgabe hat der Bundesrat vorgesehen, dass die Ausgaben des Bundes nicht schneller wachsen sollten als das nominale BIP. Er definierte darauf abgestimmte Zielwachstumsraten für Ausgaben in sechzehn Aufgabengebieten. Das Projekt hat sich in die Länge gezogen und wurde schliesslich in ein Sparprogramm integriert, auf welches das Parlament 2011 nicht eingetreten ist, nachdem sich die finanziellen Aussichten deutlich verbessert haben.

Bei der jüngsten Aufgabenüberprüfung «Strukturelle Reformen» verzichtete der Bundesrat auf eine Einsparvorgabe und wählte einen top-down-Ansatz. Eine eigentliche Projektorganisation oder einen Steuerungsausschuss gab es nicht. Der Bundesrat definierte 2017 drei Reformstossrichtungen: Effizienzsteigerungen im Hoch- und Tiefbau, in der Informatik und bei den Publikationen; Überprüfung der Bagatellsubventionen; Aufgabenverzicht, Leistungsreduktionen, Auslagerungen, strukturelle Reformen bei den gebundenen Ausgaben. Im letzten Bereich hat er in einem iterativen Prozess innerhalb der Landesregierung rund 100 Massnahmevorschläge entwickelt, die vertieft geprüft worden sind. Dazu trafen sich der Finanzminister und seine Stellvertretung mit den jeweiligen Departementsvorsteherinnen resp. -vorsteher. Gestützt auf die Vertiefungen verabschiedete der Bundesrat 36 konkrete Vorhaben oder Prüfaufträge. Sechs Vorhaben hat er 2020 dem Parlament in Form eines Mantelerlasses vorgelegt. Das Bundesparlament hat eine umstrittene Änderung des Gesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in eine separate Vorlage ausgegliedert und dem Mantelerlass im Frühjahr 2021 zugestimmt. Die Prüfaufträge sind teilweise ohne Umsetzung abgeschrieben worden.

Die Implementierung einer periodischen Aufgabenüberprüfung basierend auf den im Rahmen des Neuen Führungsmodells eingeführten Leistungsgruppen ist bisher am Widerstand der Fachdepartemente gescheitert.

3.4 Beispiele aus anderen Ländern

Das wohl erste Verfahren für eine Aufgabenüberprüfung hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1974 in Deutschland entwickelt. In ihrem Bericht fordert sie, dass nicht nur neue Aufgaben, sondern auch der bestehende Aufgabenbestand einer öffentlichen Verwaltung kritisch zu prüfen sind (KGSt 1974). Deutschland – wie auch die Schweiz – befand sich damals in einer Rezession als Folge der Ölpreiskrise. Das damalige Konzept war geprägt von der in den 1960er Jahren aufkommenden mittelfristigen Haushaltsplanung, in welcher auch die Programmbudgetierung (PPBS) entstanden ist (Mäding 2013, 42). Das Verfahren der Aufgabenkritik der KGSt wurde in den 1970er Jahren in rund zwölf deutschen Städten verwendet (Hack, 126; siehe zur Beurteilung von Holtkamp Abschnitt 2.6).

In den Ländern der OECD hat die Verbreitung von Aufgabenüberprüfungen («Spending Review») seit der Finanzkrise stetig zugenommen von 15 Ländern im 2011 auf 27 im 2018 (OECD 2019, 112). Im Folgenden werden exemplarische Beispiele aufgeführt:

Die Niederlande kennen Aufgabenüberprüfungen seit 1981 (OECD 2011, 36). Folgendes sind die Charakteristiken:

- Die Regierung legt jährlich die Schwerpunkte und das Mandat der Aufgabenüberprüfung in den Budgetierungsrichtlinien fest. Während zu Beginn die Zahl der Schwerpunkte im hohen zweistelligen Bereich und der Fokus auf Einsparungen lag, betrug sie im letzten Jahrzehnt jährlich rund fünf und zielte auf die Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit. In den Jahren 1981 und 2010 wurden umfassende Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Schwerpunkte können ein spezifischer Politikbereich, ein Bereich eines Ministeriums oder ein interdepartementales Thema resp. Querschnittsthema sein.
- Das Finanzdepartement koordiniert den Prozess. Die Arbeitsgruppen bestehen aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Finanzdepartements, den Fachdepartementen und allfälligen externen Experten. Dabei wird eine Arbeitsgruppe von einer Person ausserhalb der Verwaltung geleitet (bspw. ein früherer Verwaltungsmitarbeiter); die Mitglieder sollten sich im Fachgebiet der betreffenden Aufgabenüberprüfung auskennen, aber nicht direkt in diesem Bereich arbeiten; niemand hat ein Vetorecht.
- Die Massnahmen müssen zu Einsparungen führen (in vielen Jahren eine Vorgabe zu einer Ausgabenreduktion von 20%). Über die Massnahmen wird im Rahmen des Budgetierungsprozesses entschieden (Ministry of Finance, 8 bis 10 und 18f; OECD 2011, 82).

Grossbritannien hat unter der neuen Labour-Regierung von Tony Blair in ihrem ersten Budgetjahr 1998 erstmals eine umfassende Aufgabenüberprüfung durchgeführt. Die Regierung verfolgte damit u.a. das Ziel, die Ressourcenallokation im Budget der Tory-Partei zu überprüfen, nachdem die Labour-Partei achtzehn Jahren in der Opposition war (Balls, 6). Seitdem sind insgesamt acht umfassende Aufgabenüberprüfungen umgesetzt worden (Institute for Government, 8). Mit einer Aufgabenüberprüfung legt die Regierung fixe

dreijährige Budgets und Leistungsziele (Public Sector Agreements) für die 25 Departemente fest (Balls, 19). Die Aufgabenüberprüfung hat damit Ähnlichkeiten mit dem Budgetierungsprozess und der Finanzplanung in der Schweiz. Ziel ist die optimale Allokation von Ressourcen.

Dänemark führt wie die Niederlande jährliche Aufgabenüberprüfungen durch mit im Schnitt jährlich zwischen zehn bis fünfzehn Schwerpunkten. Das Finanzdepartement schlägt der Regierung auf Basis eines Dialogs mit den Fachdepartementen Schwerpunkte vor. Die Aufgabenüberprüfungen werden innerhalb einer kurzen Zeit (zwei bis vier Monate) durchgeführt, damit die Ergebnisse bei Bedarf ad hoc im Rahmen des Budgetprozesses ins Budget des nächsten Jahres integriert werden können. Es besteht kein standardisiertes Vorgehen. Teilweise ist das Finanzdepartement alleine verantwortlich. Bei größeren Analysen werden externe Experten beigezogen und ein Steuerungsausschuss unter Einbezug des Fachdepartements gebildet. Je nachdem werden die Berichte veröffentlicht (OECD 2012, 116ff).

Kanada hat in den Jahren 2007 bis 2010 eine umfassende Aufgabenüberprüfung durchgeführt («Strategic Review»). Ziel war die Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit, die Fokussierung auf Kernaufgaben und die Bedürfnisse der Bevölkerung. Die Departemente mussten innerhalb von vier Jahren – unter Einbezug von externen Experten - ihre gesamten Aufgaben überprüfen, ein Einsparpotenzial von 5% identifizieren und Möglichkeiten vorschlagen, wie diese Einsparungen anderweitig eingesetzt werden könnten. Die Resultate sind in den Budgetierungsprozess eingeflossen und im jeweiligen Budgetbericht veröffentlicht worden. Kanada plant ab 2021 die Durchführung einer weiteren umfassenden Aufgabenüberprüfung («Tax and Spending Review»). Die Details sind noch nicht festgelegt (Office of the Parliamentary Budget Officer, 3; Good, 302ff).

Irland war stark von der Finanzkrise betroffen. Im Rahmen einer Budgetreform hat es 2011 periodische Aufgabenüberprüfungen mit einem dreijährigen Rhythmus eingeführt. Der Fokus der ersten Aufgabenüberprüfung («Comprehensive Expenditure Report 2012-2014») lag auf der Identifikation von Aufgabenbereichen, wo gespart werden soll, um fiskalpolitische Vorgaben einzuhalten. Die Aufgabenüberprüfungen 2015-2017 und 2017-2019 zielten angesichts der verbesserten Lage des Finanzhaushalts nicht alleine auf Einsparungen, sondern auch auf die Priorisierung der Aufgaben. Die Aufgabenüberprüfung wird dabei vom Finanzdepartement geleitet und die Analysen von einer speziellen Einheit des Finanzdepartements (Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES) durchgeführt. Der Zeitplan der Analysen ist mit dem Budgetierungsprozess abgestimmt, damit die Resultate im Budget berücksichtigt werden können (Parliamentary Budget Office 2019a, 6 und 10). Die Berichte der einzelnen Analysen werden veröffentlicht (Parliamentary Budget Office 2019b, 3). In der Aufgabenüberprüfung 2017-2019 sind jährlich zwischen 20 und 30 Analysen umgesetzt worden (Parliamentary Budget Office 2018, 4).

Deutschland führt seit 2015 jährlich zwei «Spending Reviews» durch. Die Themen werden gemeinsam mit den Eckwerten zum Bundeshaushalt im Kabinett beschlossen. Ein

Lenkungsausschuss auf der Ebene der Staatssekretäre unter dem Vorsitz des Bundesministeriums der Finanzen setzt eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen, der fachlich betroffenen Ministerien und allfälligen Gästen (Vertreter des Bundesrechnungshofes, Bewilligungsbehörden oder Wissenschaftler). Die Arbeitsgruppe legt dem Lenkungsausschuss einen Bericht mit Empfehlungen vor; es können auch sich widersprechende Meinungen und Vorschläge geäußert werden. Der Lenkungsausschuss nimmt die Berichte zur Kenntnis und unterbreitet dem Bundeskabinett Beschlussvorschläge. Das Bundeskabinett entscheidet im Rahmen der Haushaltsaufstellung über die Umsetzung der Ergebnisse. Die Abschlussberichte werden veröffentlicht (Bundesministerium der Finanzen, 14ff).

3.5 Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Die Umfrageteilnehmerinnen und –teilnehmer und Interviewpartnerinnen und –partner¹³ wurden gebeten, aufzuführen, was bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfung die grössten Herausforderungen waren, was sich als besondere Schwierigkeit erwies und was sich bewährt hat und wo sie Verbesserungspotenzial sehen.

Herausforderungen stellen sich in den personellen Ressourcen, der Methodik, in der Unterstützung, dem Willen und den Widerständen der Akteure und der Umsetzung der Massnahmen (OECD 2019, 115). Gemäss der Umfrage liegen die grössten Herausforderungen bei einer Aufgabenüberprüfung in der mangelnden politischen Unterstützung / Wille des Parlamentes und verwaltungsinternen Widerständen / mangelnder Bereitschaft der Fachdepartemente (mit Werten von 2.5 und 2.4 bei einem Maximalwert von 3.0 betreffend Ausmass der Herausforderung) (Tabelle 14).

Tabelle 14: Herausforderungen bei Aufgabenüberprüfungen

	Ausmass der Herausforderung			Wert ¹
	Gering	Mittel	Hoch	
Personelle Ressourcen	26%	52%	22%	2.0
Fachliche Expertise	35%	57%	9%	1.7
Fehlende Indikatoren oder Instrumente	26%	57%	17%	1.9
Qualität der Indikatoren oder Instrumente	26%	61%	13%	1.9
Mangelnde Politische Unterstützung / Wille der Regierung	26%	52%	22%	2.0
Mangelnde Politische Unterstützung / Wille des Parlamentes	13%	21%	67%	2.5
Verwaltungsinterne Widerstände / Mangelnde Bereitschaft der Fachdepartemente	9%	39%	52%	2.4
Manipulatives Verhalten der Fachdepartemente ("Gaming")	39%	48%	13%	1.7
Umsetzung der Massnahmen	36%	59%	5%	1.7

¹ 1 = Gering, 2 = Mittel, 3 = Hoch

Quelle: Umfrage (Fragestellung in Anlehnung an OECD 2019, 115)

¹³ In der Folge wird für beide Gruppen lediglich von Teilnehmerinnen und –teilnehmern gesprochen.

Die Antworten zur offenen Frage nach den Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Aufgabenüberprüfung decken sich mit den geschlossenen Antworten gemäss Tabelle 12. Die Umfrage bestätigt die politökonomische Analyse (siehe Abschnitt 2.6). Mehrfach wird auf die anspruchsvolle politische Akzeptanz der Massnahmen, Widerstände von Adressaten und Interessengruppen und der Ablehnung von Massnahmen durch das Parlament hingewiesen. Die Politik tut sich schwer mit dem Abbau von Leistungen. Ohne exogene Notwendigkeit einer Haushaltssanierung und ohne finanzielle Sparvorgaben bestehen wenig Anreize und Wille, die finanzielle Entlastung bleibt bescheiden, bindet dabei aber Ressourcen. Ein Teilnehmer fasst das Dilemma damit zusammen, dass eine Aufgabenüberprüfung, die erst dann durchgeführt wird, wenn der Finanzhaushalt unter Druck ist, nicht sauber durchgeführt werden kann; wenn ein staatliches Gemeinwesen aber nicht sparen muss, dann will die Politik und Verwaltung keine Aufgabenüberprüfung durchführen.

Mehrere Teilnehmerinnen und -teilnehmer nennen verwaltungsinterne Widerstände. Die Verwaltung überprüft sich in einer Nabelschau selber und es entsteht ein Verteidigungsmodus. Es bestehen Informationsasymmetrien zwischen den Fachdepartementen und dem Finanzdepartement, die eine wirksame Durchführung erschweren. Fachdepartemente lehnen eine Durchführung einer periodischen Aufgabenüberprüfung ab mit dem Argument, dass eine Überprüfung der bestehenden Aufgaben eine Daueraufgabe sei, die sie sowieso wahrnehmen. Sie geben unrealistische Massnahmen ein oder verhalten sich strategisch. Teilweise werden «Alibimassnahmen» umgesetzt ohne die erwünschte Wirkung. Es werden Massnahmen und Reformen unter eine Aufgabenüberprüfung subsumiert, die sowieso umgesetzt worden wären oder bereits umgesetzt sind. Vorschläge der Finanzverwaltung werden nicht akzeptiert. Departemente können eine Aufgabenüberprüfung verwenden, um eigene Interessen durchzusetzen und in ihren Bereichen Forderungen für neue Ausgaben zu stellen. Ein Teilnehmer weist darauf hin, dass sich eine Aufgabenüberprüfung eher für operative Verbesserungen auf der Mikro- und Mesoebene eignet, grössere strategische Reformen lassen sich damit aber nicht initiieren. Ein Fachdepartement lässt sich bei grossen Reformvorhaben die Agenda nicht von einem fremden Projektmanagement des Finanzdepartements diktieren.

Nur vereinzelt wird in den Antworten Bezug genommen zu den Instrumenten. Zwei Teilnehmer erwähnen die mangelnde Akzeptanz des Benchmarkings bei den Fachdepartementen und die Schwierigkeit von interkantonalen Vergleichen, ein anderer Kanton die Heterogenität der Qualität der Analysen der Fachdepartemente. Erfahrungen aus zwei Kantonen zeigen, dass die betroffenen Dienststellen viel Zeit und Energie aufwenden, um die Resultate des Benchmarkings zu widerlegen anstelle der Suche nach Ursachen für mögliche Kostendifferenzen und der Ausarbeitung möglicher Massnahmen. Die Funktionale Gliederung, auf welchem das BAK-Benchmarking basiert, dient primär zu Statistikzwecken und ist nicht direkt steuerungsrelevant. In einem Fall war die Methodik theoretisch stringent, wurde von den Projektverantwortlichen in den Fachdepartementen aber nicht immer verstanden. In einem anderen Fall war die Methodik der Portfolioanalyse

wohl zu komplex. Es erweist sich als schwierig, eine geeignete Methodik für die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung zu finden. Departemente schätzen methodische Vorgaben nicht unbedingt.

Bei der Umsetzung wird erwähnt, dass Massnahmen mit nachhaltiger Wirkung und strukturelle und organisatorische Anpassungen schwierig umzusetzen seien. Massnahmen, die als Prüfaufträge formuliert waren, sind teilweise ohne die ursprünglich geplante Umsetzung abgeschrieben worden. In anderen Fällen haben Fachdepartemente Prüfaufträge verwendet, um neue Ressourcen zu beantragen. Treten zwischen der Durchführung und der Umsetzung bessere Rechnungsabschlüsse als erwartet ein, wird die Notwendigkeit der Massnahmen politisch hinterfragt. Massnahmen stossen auf politischen Widerstand. Ohne quantitativen Ausweis der Einsparungen ist es schwierig, die Wirkung und den Nutzen einer Aufgabenüberprüfung zu beurteilen.

Bei der offenen Frage, was sich bewährt hat, verweisen mehrere Teilnehmerinnen und –teilnehmer auf den politischen Willen und eine aktive Rolle der Regierung als Machtpromotor. Mehrfach wird die Notwendigkeit klarer Vorgaben genannt. So haben sich Einsparvorgaben bewährt, es braucht Zielvorgaben und Sparaufträge an die Departemente. Pauschale top-down-Vorgaben hätten sich besser bewährt als gezielte Massnahmenvorschläge von aussen. Für nicht-lineare Vorgaben wüssten die Entscheidungsträger zu wenig. Für sämtliche Aufgaben soll eine finanzielle Vorgabe in Bezug auf das Entlastungspotenzial gesetzt werden («Welche Massnahmen wären angezeigt, wenn 10% weniger Ressourcen zur Verfügung stehen würden?»; «Wo könnte eingespart werden, wenn das Budget um 5% gekürzt werden muss?»). Bei den Massnahmen braucht es eine Opfersymmetrie. Als Anreizmechanismus können die Einsparungen den Departementen überlassen werden für eine Umpriorisierung der Aufgaben.

Bewährt hat sich die Zusammenarbeit und der Einbezug der Departemente bei der Erarbeitung der Massnahmen (gegebenenfalls bereits beim Konzept) und im Rahmen eines Steuerungsausschusses. Ein Steuerungsausschuss als Gremium zwischen Verwaltung und Regierung ist weniger formell als die Regierung. Die Bildung von Schwerpunkten erlaubt eine vertiefte Prüfung. Die Verwendung einer einheitlichen Methodik ist effizient, führt zu Gleichbehandlung und erlaubt den Aufbau von Know-How. Bei einer institutionalisierten Aufgabenüberprüfung müssen Aufwand und Nutzen in einem vernünftigen Aufwand bleiben.

Externe Experten (bspw. als Projektleiter oder Moderaten) fördern die Akzeptanz bei den Fachdepartementen, Zweimal wurde der Einbezug von parlamentarischen Vertretern erwähnt, als «Echoraum» oder um den Druck zu erhöhen. Bei den Massnahmen verweist eine Teilnehmerin und ein Teilnehmer auf die Opfersymmetrie und ein anderer auf die Berücksichtigung im Budget. Bei der Umsetzung der Massnahmen hat sich bewährt, die Umsetzungsverantwortung klar zu definieren, mit Terminen zu hinterlegen und die Umsetzung beharrlich zu fordern. Die Resultate der Aufgabenüberprüfung sollen als Teil der Rechenschaftsablage veröffentlicht werden.

Die Teilnehmerinnen- und –teilnehmer wurden nach Verbesserungspotenzial gefragt. Mehrmals wird auf den Willen der Politik (Regierung und Parlament) hingewiesen und

ein geschlossenes Auftreten der Regierung gegenüber der Verwaltung erwähnt. Es braucht einen Machtpromotor, Handlungsdruck und eine Einsparvorgabe. Das Ziel der Aufgabenüberprüfung soll vom finalen Entscheidungsträger vorgegeben werden. Eine Durchführung ist nur möglich, wenn der politische Wille vorhanden ist. Die delegierten Projektmitglieder müssen im Kreis, den sie vertreten, über eine hohe Akzeptanz verfügen. Die Qualität einer Aufgabenüberprüfung verbessert sich, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Stakeholder und «Kundinnen und Kunden» einbezogen werden. Das Parlament muss im Boot sein bei Massnahmen, welche zur Umsetzung einer Gesetzesänderung bedürfen. Massnahmen sollen effektiv Kosten einsparen (und nicht Kosten verschieben und Wachstumsraten bremsen).

Zwei Personen erwähnen die Wichtigkeit der Kommunikation. Sparen heisst oft nicht Staatsabbau, sondern Verringerung der Wachstumsdynamik und Verbesserung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Meist wird eine Aufgabenüberprüfung als Sparprogramm wahrgenommen. Teilnehmer nennen Partizipation, Einbezug von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Anspruchsgruppen und die Betroffenen zu Beteiligten machen.

Bei der Methodik sind praxistaugliche Kriterien wichtig (aber schwierig); ein standardisiertes Vorgehen, IT-Lösungen, Best Practice und interkantonaler Erfahrungsaustausch werden vorgeschlagen. Es braucht die Etablierung einer Evaluationskultur und einen Mentalitätswandel. Bei Sparprogrammen braucht es schnelle Umsetzungen. Mit einer Aufgabenüberprüfung sollen die im Rahmen des Performance Budgeting eingeführten Indikatoren und Messgrössen steuerungsrelevant gemacht und einer Verbürokratisierung von Performance Budgeting vorgebeugt werden.

3.6 Diskussion der praktischen Erfahrungen

Zwar kennen rund zwei Drittel der Kantone verfassungsrechtliche Bestimmungen zu einer Aufgabenüberprüfung, gesetzlich näher konkretisiert ist sie jedoch nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt und beim Bund. Die Kantone verwenden Aufgabenüberprüfung praktisch ausschliesslich zur Umsetzung von Sparprogrammen bei strukturellen Defiziten. Aufgabenüberprüfungen werden ad-hoc durchgeführt, wenn Spardruck besteht und die Lage des Finanzhaushalts ein Sparprogramm notwendig macht. Dabei überprüfen die Kantone den ganzen Finanzhaushalt. Der Bund und die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben ihre letzte Aufgabenüberprüfung nicht im Rahmen eines Sparprogramms umgesetzt.¹⁴ Sie haben für die Überprüfung Schwerpunkte gesetzt und auf Einsparvorgaben verzichtet. Einsparungen werden in diesen drei Fällen nur vereinzelt ausgewiesen.

Es mangelt in der Schweiz an Erfahrungen und Beispielen zu (periodischen) Aufgabenüberprüfungen, die der Verbesserung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung, der Priorisierung der Ausgaben und der Budgetreallokation dienen. Kein Kanton hat eine periodische Aufgabenüberprüfung in den Budgetierungsprozess

¹⁴ Die Aufgabenüberprüfung des Kantons Basel-Landschaft ist noch nicht abgeschlossen.

und die Erstellung des Finanzplans eingebunden. Aufgrund der Analysen der durchgeführten Aufgabenüberprüfungen lässt sich deshalb nicht beurteilen, wie erfolgsversprechend periodische Aufgabenüberprüfungen ausserhalb eines Sparprogramms sind. Auf internationaler Ebene gibt es einige Länder, welche regelmässige Aufgabenüberprüfungen durchführen. In vielen Fällen werden dafür Schwerpunkte festgelegt.

4 Empfehlungen für eine periodische Aufgabenüberprüfung

Basierend auf den theoretischen Analysen, der eigenen in die Arbeit eingeflossenen praktischen Erfahrung und den gewonnenen Erkenntnissen aus der Umfrage und den vergangenen Aufgabenüberprüfungen, werden im Folgenden Empfehlungen im Sinn eines Grobkonzepts für eine periodische Durchführung einer Aufgabenüberprüfung abgeleitet:

- *Verankerung auf Gesetzesstufe*: Eine Institutionalisierung auf Gesetzesstufe ist nicht notwendig für die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung. Erst mit einer konkreten gesetzlichen Bestimmung einer periodischen Verpflichtung zur Durchführung einer Aufgabenüberprüfung wird die Aufgabenüberprüfung jedoch als finanzpolitisches Instrument verankert und entsteht der notwendige exogene politische Handlungsdruck, unabhängig von der Lage des Finanzhaushalts eine Aufgabenüberprüfung durchzuführen.
- *Umfang*: Bei einer periodisch durchgeführten Aufgabenüberprüfung drängt sich eine selektive, rollende Aufgabenüberprüfung auf, in welcher jährlich eine gewisse Anzahl Ämter/Dienststellen und gegebenenfalls vorgängig festgelegte thematische Schwerpunkte überprüft werden. Dadurch werden Ressourcen geschont, Lerneffekte ermöglicht und eine Evaluationskultur in der Verwaltung implementiert. Mit den Schwerpunkten werden Politikbereiche, Organisationsstrukturen und departementsübergreifende Themen überprüft. Umfassende Aufgabenüberprüfungen sind eher im Rahmen von Sparprogrammen geeignet.
- *Vorgaben*: Die Regierung gibt ein – allenfalls indikatives – Einsparungs- resp. Reallokationsziel vor, um die verwaltungsinternen Widerstände einzudämmen und eine wirksame Überprüfung sicherzustellen. Der Fokus liegt auf Massnahmen, welche zu Einsparungen führen. Massnahmen werden grundsätzlich quantifiziert. Massnahmen, die Mehrkosten zur Folge haben, werden nicht im Rahmen der Aufgabenüberprüfung behandelt. Bei «spend to save»-Massnahmen verpflichten sich die Departemente die Ressourcen verbindlich in einem zukünftigen Budget abzugeben. Wird eine Aufgabenüberprüfung nicht im Rahmen eines Sparprogramms umgesetzt, ist das primäre Ziel der Einsparvorgabe nicht die Erspar-

nis, sondern das Schaffen von finanzpolitischem Handlungsspielraum und der Reallokation der Ausgaben. Die freigespielten Ressourcen stehen für priorisierte bestehende und neue Aufgaben zur Verfügung.

- *Vorgehen:* Die Durchführung der Analysen erfolgt in einer hybriden Struktur. Die Arbeitsgruppen bestehen aus Vertretern des jeweiligen Fachdepartements und des Finanzdepartements, gegebenenfalls werden externe Experten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Anspruchsgruppen beigezogen. Die Funktion des «Prioritätensetzers» wird vom Finanzdepartement und den Fachdepartementen gemeinsam wahrgenommen. Mit der hybriden Struktur fließt die Fachexpertise der Fachdepartemente in die Analysen ein, durch die Einbindung des Finanzdepartements wird gleichzeitig eine wirksame Prüfung sichergestellt. Die Leitung der Arbeitsgruppe wird nicht von den betroffenen Dienststellen wahrgenommen. Kann sich eine Arbeitsgruppe nicht auf Massnahmenvorschläge einigen, legt sie zuhanden des Lenkungsausschusses und der Regierung mögliche Varianten vor. Neben den Arbeitsgruppen wird ein interdepartementaler Lenkungsausschuss mit Vertretern des höheren Kaders eingesetzt. Der Lenkungsausschuss prüft die Berichte und Massnahmenvorschläge der Arbeitsgruppen und verabschiedet sie zuhanden der Regierung.
- *Anreize:* Für eine Aufgabenüberprüfung ausserhalb eines Sparprogramms werden Anreizmechanismen implementiert. Es stehen verschiedene Formen von Anreizen zur Verfügung. Die Departemente können dem Regierungsrat bspw. aufzeigen, für welche neuen Aufgaben sie die freigespielten Mittel einsetzen möchten. Eine Variante ist, dass die Departemente einen gewissen Prozentsatz der neuen beantragten Ausgaben mit eingesparten Ressourcen finanzieren müssen. Die Regierung kann den Prozentsatz vorgängig festsetzen oder im Budgetierungsprozess im Einzelfall festlegen. Ebenfalls sind Bonus-/Malus-Systeme bei der Berücksichtigung von Budgetanträgen der Departemente denkbar, abhängig von den Massnahmenvorschlägen und der Umsetzung der Einsparvorgaben (siehe Abschnitt 2.4.2).
- *Einbindung in den Budgetierungsprozess und den Finanzplan:* Die Resultate der Aufgabenüberprüfung fließen in den Budgetierungsprozess und verbessern die Ressourcenallokation. Gegebenenfalls entscheidet die Regierung über die Massnahmen gleich im Rahmen des Budgetierungsprozesses. Die Aufgabenüberprüfung findet dazu zeitversetzt statt. So wird in der rollenden Aufgabenüberprüfung jährlich in einem Jahr T eine Anzahl Dienststellen und/oder Schwerpunkte überprüft und deren Resultate im Budgetierungsprozess des Jahres T+1 für das Budget des Jahres T+2 und den Finanzplan berücksichtigt. Mit einer Einbindung in den Budgetierungsprozess wird die Aufgabenüberprüfung finanzpolitisch steuerungsrelevant. Die Einbindung verbessert die Entscheidungsgrundlagen der Regierung im Rahmen der Budgetierung, erlaubt den Beschluss von neuen Aufgaben ohne

zwingendes Ausgabenwachstum und steigert die Bedeutung der Aufgabenüberprüfung für die Fachdepartemente. Das Mandat für eine Aufgabenüberprüfung kann die Regierung bspw. jeweils in den jährlichen Budgetierungsrichtlinien beschliessen (siehe Abschnitt 2.5).

- *Einbezug des Parlaments:* Bei der Durchführung einer Aufgabenüberprüfung insbesondere im Rahmen eines Sparprogramms wird ein frühzeitiger Einbezug von parlamentarischen Vertretern / Kommissionen in Betracht gezogen, um die politische Mehrheitsfähigkeit der Massnahmen abzuschätzen und zu verbessern.
- *Evaluation:* Nach Abschluss wird die Aufgabenüberprüfung evaluiert und die Durchführung (Methodik, Vorgehen...) gegebenenfalls angepasst. Bei einer erstmaligen Durchführung wird mit Pilotprojekten Erfahrungen gesammelt. Begrüssenswert wäre ein interkantonaler Erfahrungsaustausch (im Rahmen von Fachgremien, Arbeitsgruppen oder Workshops).
- *Überwachung der Umsetzung:* Eine Aufgabenüberprüfung endet nicht mit dem Beschluss der Massnahmen. Es werden Termine und Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Massnahmen festgelegt. Das Finanzdepartement überwacht die Umsetzung, insbesondere wenn es sich bei einer Massnahme um einen Prüfauftrag handelt.
- *Transparenz und Berichterstattung:* Die Resultate der Aufgabenüberprüfung werden veröffentlicht und vom Parlament zur Kenntnis genommen. Eine transparente Berichterstattung stellt ein Anreizinstrument für die Fachdepartemente dar. Die Berichterstattung erfolgt jährlich im Rahmen des Budgetberichts oder einem Spezialbericht. Über die Umsetzung der Massnahmen informiert der Regierungsrat im Rahmen des Jahresberichts.

5 Schlussfolgerungen

Im öffentlichen Sektor fehlen die Allokationsfunktion von Marktsignalen und –preisen und der exogene Druck des Wettbewerbs. Als «Bedarfsdeckungswirtschaft» muss der Staat sicherstellen, dass er seine notwendigen Aufgaben wirksam und wirtschaftlich erbringt. Das Budgetmaximierungsmotiv der Verwaltung und die inkrementelle Natur des Budgetierungsprozesses führen zu einer Zementierung der Budgetstruktur und zur Finanzierung von neuen Aufgaben mit neuen Ausgaben. Der hohe Anteil an gebundenen Ausgaben erschwert die kurzfristige Steuerung im Rahmen des Budgets. Neben den «Wächtern über das Budget und den Benutzern des Budgets» braucht es «Prioritätensetzer». Mit dem finanzpolitischen Instrument der Aufgabenüberprüfung überprüfen «Prioritätensetzer» bestehende staatliche Leistungen auf Einsparungs- und Optimierungspotenzial unter

Einbezug der Kriterien Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit. Im bestehenden Budget wird Spielraum für neue Aufgaben geschaffen und die Allokationsfunktion des Budgets verbessert.

Zwar finden sich in der Mehrheit der Kantone auf Verfassungsstufe Bestimmungen zu einer Aufgabenüberprüfung, gesetzlich konkretisiert ist sie aber nur in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft und beim Bund. Der Auslöser für die Aufgabenüberprüfung liegt in der Schweiz in den meisten Fällen in strukturellen Defiziten in den Finanzplanjahren oder fiskalpolitischen Vorgaben wie mittelfristiger Haushaltsausgleich oder Einhaltung der Schuldenbremse. Bisher haben nur vereinzelte Kantone und der Bund strategische Aufgabenüberprüfungen ausserhalb von Sparprogrammen durchgeführt. Bei genauer Betrachtung sind die Ergebnisse solcher Aufgabenüberprüfungen durchzogen. Es fehlt an praktischen Beispielen, ob und wie Aufgabenüberprüfungen ausserhalb von Sparprogrammen wirksam durchgeführt werden können.

Eine theoretische Analyse und die praktischen Erfahrungen illustrieren die Herausforderungen und mögliche Gründe. Bei dem Nutzen einer Aufgabenüberprüfung handelt es sich um ein öffentliches Gut. Zwar profitiert ein staatliches Gemeinwesen von den freigespielten Ressourcen, jedes einzelne Fachdepartement und jede Dienststelle hat aber eine geringe Neigung, ihren Aufgabenbestand oder die Art und das Niveau der Aufgabenerfüllung in Frage zu stellen. Das Finanzdepartement als «Wächterin über das Budget» ist zwar an einer optimalen Ressourcenallokation interessiert, verfügt aber als Prinzipal aufgrund der Informationsasymmetrien nicht über die nötigen Detailkenntnisse. Dieses Allmendeproblem kann durch eine Verbindung einer zentralen Einsparvorgabe und einer hybriden Durchführungsform angegangen werden, in welcher das Finanzdepartement stark in den Analysen in den Fachdepartementen involviert ist, gleichzeitig aber die Departemente ihr Fachwissen einbringen. Für die wirksame Durchführung und die Überwindung der verwaltungsinternen Widerstände braucht es einen politischen Willen, die Rückendeckung der Verwaltungsspitze und einen gewissen Handlungsdruck. Durch eine periodische Durchführung kann sich eine Evaluationskultur etablieren und ein Mentalitätswandel in der Verwaltung eintreten.

Es wird eine gesetzliche Verankerung einer periodischen, selektiven und rollenden Aufgabenüberprüfung vorgeschlagen, in welcher jährlich eine gewisse Anzahl Ämter/Dienststellen pro Departement und gegebenenfalls vorgängig festgelegte Schwerpunkte überprüft werden. Die Aufgabenüberprüfung soll zeitversetzt explizit in den Budgetierungsprozess und den Finanzplan eingebunden sein. Zur wirksamen Durchführung gibt die Regierung ein Einsparziel vor verbunden mit Anreizmechanismen für die Fachdepartemente. Die Analysen werden in einer hybriden Struktur von Vertretern des Finanzdepartements und der betroffenen Fachdepartemente durchgeführt. Der Fokus liegt auf Massnahmen mit Einsparungen, Mehrausgaben sind allenfalls im Rahmen von «spend to save» möglich. Die Regierung berichtet sowohl über die Durchführung als auch über die Umsetzung.

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

L.1 Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto, Favero Carlo and Francesco Giavazzi. *Austerity*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- Balls, Ed. «The Political Economy of Public Spending Reviews: The UK Experience since 1997. Working Paper Harvard Kennedy School No. 113, 2019.
- Banner, Gerhard. «Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung.» *Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 8*. Hrsg. Püttner, Günter. Berlin: Springer, 1985.
- Bolz, Urs und Beat Blaser. «Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone.» *LEGES- Gesetzgebung und Evaluation*, 175-197.
- Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich und Peter Knoepfel. *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1997.
- Catalano, Giuseppe and Angelo Erbacci. «A Theoretical Framework for Spending Review Policies at a Time of Widespread Recession.» *OECD Journal on Budgeting 2* (2017), 9-24.
- Dieckmann, Rudolf. «Bilanz der Aufgabenkritik und Sparmassnahmen in der Hamburger Verwaltung.» *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung*. Hrsg. Hellstern, Gerd-Michael und Hellmut Wollmann. Basel: Birkhäuser, 1984.
- Dieckmann, Rudolf. *Aufgabenkritik in einer Grossstadtverwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1977.
- Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston : Little, Brown & Company, 1967.
- Good, David A. *The Politics of Public Money*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2004.
- Hack, Hans. «Bedingungen erfolgreicher kommunaler Sparstrategien.» *Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*. Hrsg. Mäding, Heinrich. Baden-Baden: Nomos, 1987.
- Hallerberg, Mark, Strauch, Rolf und Jürgen von Hagen. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Holtkamp, Lars. *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*. Berlin: Edition sigma, 2010.
- Kennedy, Fiachra and John Howlin. «Spending Reviews in Ireland – Learning from Experience.» *OECD Journal on Budgeting 2* (2016), 93-108.
- Koller, Heinrich. *Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftlenkung*. Diss. Universität Basel. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1983.

- Kristensen, Ole. «The Logic of Political-Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth.» *European Journal of Political Research* 8 (1980), 249-264.
- Lindblom, Charles E. «The Science of Muddling Through.» *Public Administration Review* 19 (1959), 79-88.
- Mäding, Heinrich. «Kommunale Aufgabenkritik – unverändert aktuell?» *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben*. Hrsg. Reichard, Christoph und Eckhard Schröter. Opladen, Berlin & Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2013.
- Mäding, Heinrich. «Aufgabenkritik – Mehr als nur Kürzungsmanagement.» *Verwaltungsmanagement* 2 (1990), 1-14.
- May, Kay-Uwe. *Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen*. Diss. Universität Hohenheim. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2002.
- Migué, Jean Luc and Gerard Bélanger. «Toward a General Theory of Managerial Discretion.» *Public Choice* 17 (1974), 27-43.
- Mueller, Dennis. C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Musgrave, Richard. *Theory of Public Finance*. New York: MacGraw-Hill, 1959.
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago & New York : Aldine Atherton, 1971.
- Parkinson, Northcote C. *Parkinson's Law*. London: John Murray, 1958.
- Pfäffli, Stefan. *Budgetierung im öffentlichen Sektor*. Bern: Haupt, 2011.
- Robinson, Marc. «Spending Reviews.» *OECD Journal on Budgeting* 2 (2013), 1-42.
- Röber, Manfred. «Aufgabenkritik.» *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. Veit, Sylvia, Reichard, Christoph und Göttrik Wewer. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer, 2019.
- Romer, David. *Advanced Macroeconomics*. 3rd ed. Boston: McGraw-Hill, 2006.
- Sager, Fritz, Ingold, Karin und Andreas Balthasar. *Policy-Analyse in der Schweiz*. 2. Aufl. Zürich: NZZ Libro, 2018.
- Sager, Fritz, Widmer, Thomas und Andreas Balthasar (Hrsg.). *Evaluation im politischen System der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 2017.
- Schwank, Lukas. *Analyse und Vergleich der aktuellen Sparprogramme und Aufgabenüberprüfungen der Kantone*. Unveröffentlichte Studie, 2018.
- Steiner, Reto. «Strategische Aufgabenüberprüfung.» *Praxishandbuch Public Management*. Hrsg. Bergmann, Andreas et al. Zürich: Weka, 2016.
- Steiner, Reto. «Strategische Aufgabenüberprüfungen in den Kantonen: Auslöser, Umsetzung und Auswirkungen.» *Intelligentes Sparen im öffentlichen Sektor*. Hrsg. Urs Blaser. Bern: SGVW, 2006.
- Steiner, Reto et al. «Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden.» *KPM-Schriftenreihe* Nr. 40, 2016.

- Thom, Norbert und Andreas Näf. «Die Sanierung des Finanzhaushalts im Kanton als Lernprozess für Regierung und Verwaltung.» *Wie die Verwaltung lernt*. Hrsg. Eidg. Personalamt. Bern: EPA-Schriftenreihe, 1998.
- Tschentscher, Alex, Lienhard, Andreas & Franziska Sprecher. *Öffentliches Recht*. 2. Aufl. Zürich: Dike, 2019.
- Vandierendonck, Caroline. «Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation.» *European Commission Economic Papers* 525, July 2014.
- Von Bandemer, Stephan. «Benchmarking von Verwaltungsreformen.» *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. Veit, Sylvia, Reichard, Christoph und Göttrik Wewer. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer, 2019.
- Von Hagen, Jürgen and Ian Harden. «Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline». *European Economic Review* 39 (1995), 771-779.
- Von Hayek, Friedrich A. *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr-Siebeck, 1969.
- Wagner, Adolph. *Grundlegung der Politischen Ökonomie*. Leipzig: C.F. Wintersche Verlagsbuchhandlung, 1892.
- Waldmeier, David und Beatrice Mäder. *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz*. Bern: Haupt, 2015.
- Widalsky, Aaron. *Budgeting : A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown & Company, 1975.
- Widalsky, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown & Company, 1964.

L.2 Dokumentenverzeichnis

- Bundesministerium des Innern (Deutschland). Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Berlin, Februar 2018.
- Bundesministerium der Finanzen (Deutschland). *Monatsbericht des BMF*. Berlin, September 2016.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). *Evaluation der Wirksamkeit der Sparprogramme des Bundes*. Bern, 12. November 2019.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV). *Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*. Bern, Dezember 2019.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV). *Gebundene Ausgaben des Bundes*. Bern, 12. Januar, 2017.
- IMF. *Republic of Slovenia : Technical Assistance Report – Establishing a Spending Review Process*. Washington, September 2015.
- Institute for Government (United Kingdom). *The 2019 Spending Review*. London: September 2018.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. «Aufgabenkritik. Neue Perspektiven auf der Grundlage von Erfahrungen.» *KGSt-Bericht* Nr. 9, 1989.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). «Aufgabenkritik.» *KGSt-Bericht* Nr. 21, 1974.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK-CDF). *Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden HRM2*. Bern, Stand vom 2. Juni 2017.
- Ministry of Finance (Netherlands). «Evaluating in the Netherlands.» *Presentation at the Styringskonferansen, 2019*. Oslo, 2019.
- OECD. *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*. Paris, 2019.
- OECD. *Glossary to the OECD Performance Budgeting Survey*. Paris, 2016.
- OECD. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris, 18 February 2015.
- OECD. *Value for Money in Government – Denmark 2011*. Paris, 2012.
- OECD. *Value for Money in Government – The Netherlands 2010*. Paris, 2011.
- Office of the Parliamentary Budget Officer (Canada). *Considerations Regarding the 2020 Tax and Spending Review*. Ottawa, 11 February 2020.
- Parliamentary Budget Office (Ireland). *The Irish Spending Review*. Dublin, 2019a.
- Parliamentary Budget Office (Ireland). *The Future of the Government's Spending Review: A Parliamentary Scrutiny Perspective*. Dublin, 2019b.
- Parliamentary Budget Office (Ireland). *Analysis of Spending Review 2018*. Dublin, 2018.
- Regierungsrat Kanton Aargau. *Optimierung der Steuerung von Aufgaben und Finanzen; Verfassung des Kantons Aargau; Änderung; Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); Änderung*. Aarau, 2021.

L.3 Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen

- Bundesrat. *Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts*. Bern, 2020.
- Bundesrat. *Botschaft zum Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014*. Bern, 2012.
- Bundesrat. *Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt*. Bern, 2004.
- Gerichte Kanton Basel-Landschaft. *PGA 2020-2023: Aufgabenfeld Rechtsprechung Gerichte*. Liestal, 2021.
- Regierungsrat Kanton Aargau. *Aufgaben- und Finanzplan 2018-2021*. Aarau, 2017.
- Regierungsrat Kanton Aargau. *Zwischenbericht zur «Gesamtsicht Haushaltsanierung»*. Aarau, 2017.
- Regierungsrat Kanton Appenzell Ausserrhoden. *Aufgaben- und Finanzplan 2021-2024*. Herisau, 2021.
- Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft. *PGA 2020-2023: Aufgabenfeld Rechtsprechung Staatsanwaltschaft/Jugendanwaltschaft*. Liestal, 2021.

- Regierungsrat Kanton Basel-Stadt. *Bericht zu den Ergebnissen der Generellen Aufgabenüberprüfung für die Legislatur 2017-2021*. Basel, 2019.
- Regierungsrat Kanton Bern. *Entlastungspaket 2018*. Bern, 2017.
- Regierungsrat Kanton Jura. *Message du gouvernement au parlement relatif au programme d'économie OPTI-MA*. Delémont, 2014.
- Regierungsrat Kanton Luzern. *Konsolidierungsprogramm 2017*. Luzern, 2016.
- Regierungsrat Kanton Nidwalden. *Haushaltsgleichgewicht Massnahmen 2012*. Stans, 2012.
- Regierungsrat Kanton Obwalden. *Botschaft des Regierungsrats zum Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+*. Sarnen, 2018.
- Regierungsrat Kanton Schaffhausen. *Entlastungsprogramm 2014*. Schaffhausen, 2014.
- Regierungsrat Kanton Schwyz. *Jahresbericht 2017*. Schwyz, 2018.
- Regierungsrat Kanton Solothurn. *Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (AFE) zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden Genehmigung Schlussberichte, Stellungnahme des Regierungsrates*. Solothurn, 2021.
- Regierungsrat Kanton St. Gallen. *Entlastungsprogramm 2013*. St. Gallen, 2013.
- Regierungsrat Kanton Tessin. *Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali*. Lugano, 2016.
- Regierungsrat Kanton Thurgau. *Haushaltsgleichgewicht 2020*. Frauenfeld, 2017.
- Regierungsrat Kanton Uri. *Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Aufgabenteilung und Teilrevision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri*. Altdorf, 2020.
- Regierungsrat Kanton Waadt. *Analyse relative à la réalisation des mesures DEFI 2006/2007*. Lausanne, 2008.
- Regierungsrat Kanton Waadt. *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la démarche DEFI 2006*. Lausanne, 2005.
- Regierungsrat Kanton Wallis. *Message accompagnant le projet de loi sur la pérennisation des mesures du décret concernant la première phase de l'examen des tâches et des structures de l'Etat (ETS 1) et des mesures du décret concernant l'application des dispositions sur le frein aux dépenses et à l'endettement dans le cadre du budget 2015 et accompagnant le projet de loi sur la deuxième phase de l'examen des tâches et des structures de l'Etat (ETS 2)*. Sion, 2016.
- Regierungsrat Kanton Zürich. 316. *Leistungsüberprüfung 2016, Massnahmen zur Kompensation der übrigen Mehrbelastungen*. Zürich, 2016.
- Regierungsrat Kanton Zürich. 236. *Leistungsüberprüfung 2016, Festlegungen zur Umsetzung*. Zürich, 2016.
- Regierungsrat Kanton Zug. *Massnahmenliste «Finanzen 2019»*. Zug, 2019.

Anhang

A.1 Umfrage zu Aufgabenüberprüfungen beim Bund und den Kantonen

Einleitung

Mein Name ist Lukas Schwank und ich arbeite als Ökonom und stellvertretender Leiter Finanzanalyse und Planung in der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt. Ich bin u.a. als Projektleiter zuständig für die Durchführung der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) dieses Kantons.

Im Rahmen eines Executive Master in Public Administration (MPA) an der Universität Bern am Kompetenzzentrum für Public Management schreibe ich eine Masterarbeit über das finanzpolitische Instrument der Aufgabenüberprüfung. Dabei analysiere ich Ursachen, die Methodik und Erfolgsfaktoren von Aufgabenüberprüfungen und werte Erfahrungen aus vergangenen Aufgabenüberprüfungen aus. Ich möchte einen Beitrag leisten, wie das Instrument der Aufgabenüberprüfung wirksam eingesetzt werden kann.

Ziel der vorliegenden Umfrage ist es, Informationen zu Aufgabenüberprüfungen in der Schweiz zu erheben, Erfahrungen aus vergangenen Aufgabenüberprüfungen zu sammeln und auszutauschen und Erkenntnisse für Verbesserungen des Verfahrens zu gewinnen. Der Fragebogen ist folgendermassen strukturiert:

- 1) Allgemeines
- 2) Konzept und Governance
- 3) Durchführung und Resultate
- 4) Umsetzung
- 5) Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Die Umfrage wird bei den Mitgliedern der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen und der Finanzverwaltung des Bundes durchgeführt.

Die Umfrage nimmt ca. 30-45 Minuten in Anspruch. Ich danke Ihnen sehr herzlich, wenn Sie **den Fragebogen bis zum xx.xx.2021 ausfüllen** und mir per Email zustellen (lukas.schwank@bs.ch). Ich bin sehr froh, wenn Sie die Multiple-Choice-Antworten mit weiterführenden Bemerkungen und Präzisierungen ergänzen. Sehr hilfreich wäre, wenn Sie auch zusätzliche Unterlagen zu Ihren Aufgabenüberprüfungen (Konzept, Berichte, Links...) beilegen könnten.

Bei Fragen stehe ich Ihnen sehr gerne zur Verfügung. Ich danke Ihnen vielmals für Ihre Unterstützung.

Mit freundlichen Grüssen, Lukas Schwank

Finanzanalyse und Planung Kanton

Finanzverwaltung Basel-Stadt
 Fischmarkt 10, 4001 Basel
 +41 61 267 94 60
lukas.schwank@bs.ch

Umfrage

Unter einer Aufgabenüberprüfung wird die Überprüfung bestehender staatlicher Aufgaben auf Einsparungs- und Optimierungspotenzial unter Einbezug der Kriterien Notwendigkeit, Effektivität, Effizienz und Finanzierbarkeit verstanden. Mit einer Aufgabenüberprüfung kann Spielraum für neue Aufgaben geschaffen und die Allokationsfunktion des Budgets verbessert werden, aber auch ein Sparprogramm umgesetzt werden. Aufgabenüberprüfungen kompensieren die fundamentale Schwachstelle des traditionellen Budgetierungsprozesses, bei welchem Anträge für neue Ausgaben geprüft werden, aber keine möglichen Einsparmassnahmen. Häufig ist das Instrument auch unter anderem Namen bekannt (Spending Review, Leistungsanalyse, Leistungsüberprüfung, Aufgabenkritik, Entlastungsmassnahmen...). Auch Sparprogramme fallen darunter. Füllen Sie die Umfrage also gegebenenfalls auch für ein Sparprogramm aus.

1. Allgemeines

<p>1. Verfügt Ihr Kanton/der Bund¹⁵ über eine gesetzliche Regelung einer Aufgabenüberprüfung? (Mehrfachnennungen möglich) (bitte geben Sie nach Möglichkeit jeweils die relevante Bestimmung an)</p> <p><input type="checkbox"/> Verfassung: ...</p> <p><input type="checkbox"/> Gesetz: ...</p> <p><input type="checkbox"/> Verordnung: ...</p> <p><input type="checkbox"/> Anderweitig (Reglemente, Leitlinien...): ...</p> <p><input type="checkbox"/> Keine: ...</p> <p>Bemerkungen:</p>
<p>2. Führt Ihr Kanton periodisch festgelegte Aufgabenüberprüfungen durch, ad hoc bei Bedarf oder keine?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, periodisch</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, ad hoc</p> <p><input type="checkbox"/> Nein, keine</p> <p>Bemerkungen (bspw. in welcher Periodizität):</p>
<p>3. Wie viele Aufgabenüberprüfungen hat Ihr Kanton seit 2010 durchgeführt?</p>

¹⁵ Es wird im Folgenden das Wort „Kanton“ verwendet. Für die EFV ist damit der Bund gemeint.

Anzahl:

Bemerkungen (bspw. wie viele davon Sparprogramme waren):

2. Konzept und Governance

Die nachfolgenden Fragen beziehen sich auf die letzte von Ihrem Kanton durchgeführte Aufgabenüberprüfung (darunter fällt auch ein Sparprogramm).

4. Was ist oder war der Auslöser der Aufgabenüberprüfung? (Mehrfachnennungen möglich)

- Gesetzliche Vorschrift
- Lage des Finanzhaushalts / Defizite im Budget oder Finanzplan
- Anderes:

Bemerkungen:

5. Was ist oder war der primäre Fokus der Aufgabenüberprüfung?

- Umsetzung eines Sparprogramms
- Verbesserung der Effizienz und Effektivität
- Verbesserung der Allokationsfunktion des Budgets / Aufgabenpriorisierung

Bemerkungen:

6. Was ist oder war die Breite der Aufgabenüberprüfung?

- Überprüfung des gesamten Staatshaushalts
- Überprüfung eines oder mehrerer Departemente (allenfalls sequentiell)
- Überprüfung von vorgängig festgelegten Schwerpunkten

Bemerkungen (wie wurde die Breite festgelegt):

7. Was ist oder war der Umfang der Aufgabenüberprüfung in % des Betriebsaufwandes?

- Eng (0 bis 5% des Betriebsaufwandes)
- Breit (5 bis 20% des Betriebsaufwandes)
- Umfassend (20 bis 100% des Betriebsaufwandes)

Bemerkungen:

Quelle: Die Einteilung des Umfangs basiert auf OECD 2019, 114.

8. Haben Sie in Ihrem Kanton vorgängig ein Einsparungsziel festgelegt?

- Ja
- Nein

Durchführung Analysen und Entwicklung Massnahmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entscheid über Massnahmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umsetzung und Überwachung Massnahmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bemerkungen (bspw. kurze Beschreibung der Durchführung, Zusammensetzung allfälliger Arbeitsgruppen):

Quelle: In Anlehnung an Robinson, 18.

3. Durchführung und Resultate

Beantworten Sie die nachfolgenden Fragen für die zuletzt durchgeführte Aufgabenüberprüfung (darunter fällt auch ein Sparprogramm).

14. Was für Instrumente haben Sie in Ihrem Kanton eingesetzt? (Mehrfachnennungen möglich)

- Aufgaben- oder Leistungskatalog
- Prüf- oder Frageraster
- Evaluationen
- Benchmarking
- Interviews oder Umfragen
- Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Vorschlagswesen)
- Andere:

Bemerkungen (bspw. Erfahrungen mit den Instrumenten):

15. Falls Sie in Ihrem Kanton (vorgängig oder während der Durchführung) Schwerpunkte festgelegt haben, mit welchem Verfahren und basierend auf welchen Kriterien haben Sie diese bestimmt?

Antwort:

16. Wie viele Massnahmen haben Sie in Ihrem Kanton beschlossen? (falls Sie die genaue Zahl wissen, geben Sie die Zahl an)

- 0 bis 50
- 50 bis 100
- > 100

Bemerkungen (bspw. ungefährer Anteil der Massnahmen in Kompetenz Departement, Regierung und Parlament):

17. In welchen Bereichen haben Sie in Ihrem Kanton Massnahmen getroffen? (Mehrfachnennungen möglich)

- Aufgabenverzicht
- Leistungsabbau (Umfang oder Qualität)
- Optimierung der Aufgabenerbringung / Effizienzsteigerungen

<input type="checkbox"/> Auslagerung / Outsourcing <input type="checkbox"/> Verschiebung auf eine andere Staatsebene / Aufgabenentflechtung <input type="checkbox"/> Verursacherprinzip Bemerkungen (bspw. bei welcher Kategorie(n) der Schwerpunkt lag / geschätzte prozentuale Aufteilung auf die Kategorien):
18. Haben Sie das Einsparungspotenzial der einzelnen Massnahmen quantitativ ausgewiesen? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Bemerkungen:
19. Wie hoch sind die (geplanten) Einsparungen der Massnahmen in % des Betriebsaufwandes (vor Umsetzung) <input type="checkbox"/> 0 bis 3% <input type="checkbox"/> 3 bis 6% <input type="checkbox"/> 6 bis 9% <input type="checkbox"/> > 9% <input type="checkbox"/> Keine Einsparungen ausgewiesen Bemerkungen:
20. Nennen Sie zwei bis drei Massnahmen, die aus Ihrer Sicht interessant und/oder erfolgreich waren. Antwort:
21. Hat Ihr Kanton die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung veröffentlicht? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Bemerkungen (bspw. in welcher Form veröffentlicht und Link):

4. Umsetzung

22. Sind die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung eingeflossen in den Budgetierungsprozess? <input type="checkbox"/> Ja, grösstenteils <input type="checkbox"/> Ja, teilweise <input type="checkbox"/> Nein Bemerkungen:

23. Wie wurde das Parlament miteinbezogen?

- Massnahmen in Kompetenz der Regierung wurden separat im Rahmen des Budgets beantragt.
- Nur Massnahmen in Kompetenz des Parlaments wurden dem Parlament vorgelegt, Massnahmen in Kompetenz der Regierung / Departemente wurden eigenständig umgesetzt.
- Alle Massnahmen wurden dem Parlament integral als separate Vorlage vorgelegt.

Bemerkungen:

24. Sind die Massnahmen der Aufgabenüberprüfung in den folgenden Bereichen umgesetzt worden? (schätzen Sie gegebenenfalls)

	Nicht erhoben	Teilweise	Grösstenteils	Vollständig
Aufgabenverzicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leistungsabbau (Umfang oder Qualität)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Optimierung der Aufgabenerbringung / Effizienzsteigerungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auslagerung / Outsourcing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verschiebung auf eine andere Staatsebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verursacherprinzip	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bemerkungen:

25. Sind die Massnahmen der Aufgabenüberprüfung in der Kompetenz der folgenden Staatsebenen umgesetzt worden? (schätzen Sie gegebenenfalls)

	Nicht erhoben	Teilweise	Grösstenteils	Vollständig
Parlament	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Departement / Amt / Dienststelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bemerkungen:

26. Haben Sie in Ihrem Kanton die Umsetzung im Sinne einer ex-post Evaluation ausgewertet?

- Ja
- Nein

Bemerkungen:

5. Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

27. Was sind aus Ihrer Sicht die grössten Herausforderungen bei der Durchführung von Aufgabenüberprüfungen? (gering: Keine oder geringe Herausforderung)

	Ausmass der Herausforderung		
	Gering	Mittel	Hoch
Personelle Ressourcen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fachliche Expertise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fehlende Indikatoren oder Instrumente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualität der Indikatoren oder Instrumente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mangelnde politische Unterstützung / Wille der Regierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mangelnde politische Unterstützung / Wille des Parlamentes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verwaltungsinterne Widerstände / Mangelnde Bereitschaft der Fachdepartemente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manipulatives Verhalten der Fachdepartemente („Gaming“)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umsetzung der Massnahmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bemerkungen (bspw. nicht genannte Herausforderungen oder Kommentare):

Quelle: In Anlehnung an OECD 2019, 115.

28. Was hat sich bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfung besonders bewährt? (bis zu drei Punkte)

Antwort:

29. Was hat sich als besondere Schwierigkeit erwiesen bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfung? (bis zu drei Punkte)

Antwort:

30. Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial bei der Durchführung einer Aufgabenüberprüfung? (bis zu drei Punkte)

Antwort:

31. Haben Sie sonstige Bemerkungen oder Hinweise?

Antwort:

Kontaktdaten:

Ihre Kontaktdaten für allfällige Rückfragen:

Kanton	
Name	
Funktion	
Email	
Telefon	

Ich danke Ihnen ganz herzlich für die Teilnahme an der Umfrage. Bitte schicken Sie den Fragebogen an lukas.schwank@bs.ch. Ebenfalls dankbar wäre ich, falls Sie mir den Bericht Ihrer letzten Aufgabenüberprüfung (und allfällige weitere Unterlagen wie Konzepte...) mitschicken könnten.

A.2 Überblick Verfassungsbestimmungen

Zürich	Art. 95 KV	<p>¹ Kanton, Gemeinden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen.</p> <p>² Kanton und Gemeinden stellen sicher, dass die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden.</p> <p>³ Sie prüfen regelmässig, ob die einzelnen öffentlichen Aufgaben notwendig sind.</p> <p>⁴ Bevor Kanton und Gemeinden eine neue Aufgabe übernehmen, legen sie deren Finanzierbarkeit dar.</p>
Bern	Art. 101 KV	<p>¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen. Er soll mittelfristig ausgeglichen sein.</p> <p>² Der Kanton betreibt eine umfassende Finanzplanung und stimmt sie, soweit möglich, auf die Finanzplanung des Bundes ab.</p> <p>³ Vor der Übernahme einer neuen Aufgabe ist darzulegen, wie sie finanziert werden kann.</p> <p>⁴ Alle Aufgaben sind periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen.</p>
Luzern	§ 15 KV	Die Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.
Uri	Keine	
Schwyz	§ 79 KV	<p>¹ Kanton, Bezirke und Gemeinden erstellen eine Finanzplanung und verknüpfen sie mit der Tätigkeitsplanung.</p> <p>² Die Ausgaben sind laufend auf Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Tragbarkeit zu überprüfen.</p>
Obwalden	Keine	
Nidwalden	Keine	
Glarus	Keine	
Zug	Keine	
Freiburg	Art. 82 KV	<p>¹ Staat und Gemeinden haben sparsam mit ihren Finanzen umzugehen.</p> <p>² Sie überprüfen die Staatsaufgaben und die gewährten Subventionen regelmässig auf ihre Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit.</p>
Solothurn	Art. 130 KV	<p>¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. Die laufende Rechnung soll in der Regel ausgeglichen sein.</p> <p>² Der Kanton stimmt seine Finanzplanung auf die öffentlichen Aufgaben ab.</p> <p>³ Alle Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben sind zum Voraus und periodisch auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanziellen Auswirkungen hin zu überprüfen.</p>

Basel-Stadt	§ 16 KV	Die zuständigen Behörden des Staates überprüfen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.
Basel-Landschaft	§ 129 KV	¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. ^{1bis} Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen. ^{1ter} Unterschreitet das Eigenkapital den im Gesetz genannten Betrag, ist der Fehlbetrag mittelfristig zu beseitigen. ² Kanton und Gemeinden sorgen für eine auf die öffentlichen Aufgaben abgestimmte Finanzplanung. ³ Alle Aufgaben und Ausgaben sind vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen.
Schaffhausen	Art. 79 KV	¹ Der Kanton orientiert sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben an den Bedürfnissen und am Wohlergehen aller. ² Der Kanton erfüllt eine Aufgabe nur a. wenn das private Angebot nicht ausreicht oder b. wenn die Gemeinden sie nicht wirtschaftlich und wirksam erfüllen können oder c. wenn die Wahrung eines öffentlichen Interesses dies erfordert. ³ Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu prüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind und ob ihre Erfüllung wirtschaftlich und wirksam ist. ⁴ Das Gesetz regelt die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden.
Appenzell A. Rh.	Art. 27 KV	¹ Öffentliche Aufgaben sind so zu erfüllen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen geschont und erhalten werden; sie orientieren sich an den Bedürfnissen und an der Wohlfahrt aller. ² Bestehende wie neue Aufgaben sind dauernd daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und zweckmässig erfüllt werden können. ³ Der Kanton erfüllt nur Aufgaben, die nicht ebensogut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können. Er fördert private Initiative und persönliche Verantwortung und strebt regionale Zusammenarbeit an.
Appenzell I. Rh.	Keine	
St. Gallen	Art. 30 KV	Staatsaufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.
Graubünden	Art. 78 KV	Öffentliche Aufgaben sind periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit zu prüfen.
Aargau	§ 116 KV	¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich, konjunkturgerecht und auf die Dauer ausgeglichen zu führen. Die Einhaltung dieser Grundsätze ist durch eine ausreichende Kontrolle zu überprüfen. ² Der Kanton und die Gemeinden sorgen für eine umfassende Aufgaben- und Finanzplanung, die mit der Finanzplanung des Bundes in Einklang zu halten ist. ³ Die Aufgaben und Ausgaben sind laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und ihre Tragbarkeit hin zu überprüfen.

Thurgau	Art. 34bis KV	¹ Der Finanzhaushalt des Staates richtet sich nach dem Legalitätsprinzip und den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit; die Finanzen müssen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung mittelfristig im Gleichgewicht sein. ² Bevor der Kanton eine neue Aufgabe übernimmt, sind die finanzielle Tragbarkeit und die Modalitäten der Finanzierung zu prüfen. ³ Jede Aufgabe ist regelmässig darauf zu überprüfen, ob sie noch notwendig und nützlich und ob sie finanziell tragbar ist.
Tessin	Keine	
Waadt	Keine	
Wallis	Keine	
Neuenburg	Keine	
Genf	Art 151 KV	¹ Der Staat überprüft regelmässig die Sachdienlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz seines Handelns. ² Er stellt sicher, dass die finanziellen Auswirkungen seines Handelns unter Kontrolle sind.
	Art. 156 KV	¹ Der Staat hält die Verschuldung unter Kontrolle und in einem Rahmen, der die Interessen der künftigen Generationen nicht gefährdet. ² Für die Genehmigung eines defizitären Budgets der laufenden Rechnung ist die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates erforderlich. ³ Der Staat prüft periodisch, ob die von ihm erbrachten Leistungen und die von ihm gewährten Subventionen wirksam, notwendig und finanziell tragbar sind. Er verzichtet auf Leistungen und Subventionen, die diesen Erfordernissen nicht entsprechen.
Jura	Keine	
Bund	Art. 170 KV	Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

A.3 Überblick Gesetzesbestimmungen

Basel-Stadt	§ 7 FHG	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.
	§ 15 FVKG	^{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.
Basel-Landschaft	§ 11 FHG	¹ Der Regierungsrat überprüft die kantonalen Aufgaben systematisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit. ² Er bestimmt im Regierungsprogramm, wann welche Aufgabenfelder überprüft werden sollen. Er kann im AFP ergänzende Prüfungen vorsehen und erteilt den Direktionen und der Landeskantlei entsprechende Aufträge. ³ Er unterbreitet dem Landrat das Ergebnis der Prüfungen mit Einschluss von Massnahmenvorschlägen.
	§ 17 lit. b FHG	¹ Der AFP enthält insbesondere:

	§ 64 Abs. 1 lit. e FHG	b. den aktuellen Stand der generellen Aufgabenüberprüfungen; ¹ Die Finanz- und Kirchendirektion ist zuständig für: e. die Vorbereitung des Prüfprogramms für die generelle Aufgabenüberprüfungen und deren Leitung;
Bund	Art. 5 RVOG Art. 27 RVOV	Der Bundesrat überprüft die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben. Er entwickelt zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln. ¹ Die Verwaltungseinheiten überprüfen ihre Aufgaben, Leistungen, Prozesse und Organisation periodisch und systematisch auf ihre Notwendigkeit und auf Übereinstimmung mit den Grundsätzen von Artikel 11 und 12; sie veranlassen die entsprechenden Anpassungs- und Verzichtsmassnahmen. ² Die Generalsekretärenkonferenz wirkt koordinierend mit. ³ Die Eidgenössische Finanzverwaltung koordiniert unter Einbezug der Generalsekretärenkonferenz die Überprüfung nach Absatz 1 mit der Überprüfung nach Artikel 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990
Bestimmungen programmatischer Natur:		
Aargau	§ 2 GAF	² Die zur Erfüllung der Aufgaben erbrachten Leistungen (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen) sind auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Aufgaben sind mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erfüllen. ³ Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Neue Aufgaben sind nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen.
Bern	Art. 80 Abs. 1 lit. e FLG	Die zuständigen Stellen der Direktionen sind verpflichtet, alle Aufgaben hinsichtlich Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, finanzieller Auswirkungen und deren Tragbarkeit periodisch zu überprüfen.
Freiburg	Art. 7 Abs. 1 FHG	¹ Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen
Glarus	Art. 8 Abs. 1 Bst. c FHG	¹ Die Haushaltsführung richtet sich nach den in Artikel 52 Absatz 1 der Kantonsverfassung enthaltenen Grundsätzen. Es bedeuten: c. Sparsamkeit: Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen;
Schaffhausen	Art. 4 Abs. 2 lit. c FHG	² Es bedeuten: c. Sparsamkeit: Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
Uri	Art. 14 Abs. 2 Bst. c. FHV	² Es bedeuten: c. Sparsamkeit: Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und finanzielle Tragbarkeit hin zu prüfen;
Kanton Wallis	Art. 3 Abs. 4 1. Satz FHG	⁴ Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen.

A.4 Überblick Aufgabenüberprüfungen 2010-2021

Kanton	Name	Ursache	Zeitraum ¹	Stand der Umsetzung (Erhebung: Mai 2020)
Zürich	Leistungsüberprüfung 2016	Verfehlung des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung 2012-2019 um 1.8 Mrd. Franken	2017-2020	Mit dem KEF 2017-2020 wurde der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung unter Berücksichtigung der geplanten Massnahmen mit +34 Mio. Franken erreicht. Aufgrund der guten Rechnungsergebnisse 2016 und 2017 war die Notwendigkeit der weiteren Umsetzung des Sparprogramms - insb. der noch im parlamentarischen Prozess hängigen Gesetzesanpassungen - politisch stark bestritten und wurden z.T. nicht beschlossen.
Bern	Entlastungspaket 2018	Getrübe finanzpolitische Perspektiven mit Aufwandüberschüssen in der Erfolgsrechnung sowie finanzielle Belastung aufgrund nicht nachhaltig gegenfinanzierter Steuerstrategie	2018-2021	Der Grosse Rat hat im Rahmen der Beratung des AFP Massnahmen in Höhe von 21 Mio. Franken abgelehnt, womit die effektive Entlastung 169.4 Mio. Franken beträgt. Massnahmen mit Gesetzesänderungen hat der Regierungsrat dem Grossen Rat in Form eines Mantelerlasses vorgelegt.
	Angebots- und Strukturüberprüfung 2014	Strukturelles Defizit	2014-2017	Der Grossen Rat hat anlässlich der Haushaltsdebatte im Winter 2013 an der Angebots- und Strukturüberprüfung Korrekturen vorgenommen, welche per Saldo zu einer Haushaltsverschlechterungen geführt haben (u.a. Verzicht auf Umsetzung der ASP-Massnahmen «Kürzung der Betriebsbeiträge an Institutionen im Behindertenbereich», «Reduktion der Höchstbeträge Heimtarife bei den Ergänzungsleistungen», "Reduktion der Prämienverbilligungen" und "Plafonierung des Fahrkostenabzugs auf 3000 Fr.", Verabschiedung ASP-Massnahme aus Topf 2 «Erhöhung des Durchschnitts der Klassengrössen» usw.)
	Entlastungspaket 2012	Strukturelles Defizit	2013-2015	
	Massnahmenpaket zur Verhinderung einer Neuverschuldung im Jahr 2010			
Luzern	Konsolidierungsprogramm 2017	Verletzung der Vorgabe des mittelfristigen Ausgleichs gemäss Schuldenbremse	2017-2020	Der Kantonsrat hat von 22 beantragten Gesetzesänderungen 15 angenommen, 4 angepasst und 3 abgelehnt. Die Stimmbevölkerung hat die Steuerfusserhöhung abgelehnt.
	Leistungen und Strukturen II		2015-2018	Der Kantonsrat verwarf die meisten vorgeschlagenen Änderungen des Steuergesetzes, die auf Mehreinnahmen abzielten.
	Leistungen und Strukturen I		2013-2014	
Uri	Aufgabenteilung und Teilrevision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri	Parlamentarische Empfehlung	2020-	Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat im Feb. 2020. Die Stimmbevölkerung hat der Vorlage im Sept. 2020 zugestimmt.
	Aufgabenüberprüfung 2017/2018	Postulat der Finanzkommission		

	Überprüfung der Staatsausgaben	Postulat der Finanzkommission		
Schwyz	Entlastungsprogramm 2014-2017	Ziel: Ausgleich des Finanzhaushalts bis 2018	2014-2017	Der Regierungsrat beschloss Ende Oktober 2013 in der 1. Etappe ein Paket von 55 Massnahmen in seiner Kompetenz. Der Kantonsrat nahm im Mai 2014 5 Massnahmen mit Gesetzesänderungen in Form eines Mantelerlasses und eine Teilrevision des Steuergesetzes an. In der 2. Etappe hat der Kantonsrat 5 von 7 Massnahmen auf Antrag des Regierungsrates abgelehnt. Das Stimmvolk hat die 2 anderen Massnahmen angenommen und eine zweite Steuergesetzrevision abgelehnt.
Obwalden	Finanzstrategie 2027+	Operative Defizite in den Erfolgsrechnungen des Finanzplans	2018-2021	Die Massnahmen mit Gesetzesänderungen wurden dem Kantonsrat in Form eines Mantelerlasses unterbreitet. Mit 59% Nein-Stimmen sprach sich die Stimmbevölkerung im 2018 gegen die Umsetzung aus.
	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfung	Verschlechterung der Kantonsfinanzen; Motion des Kantonsrates zur Durchführung einer Aufgabenüberprüfung	2016-2018	Von rund 120 Massnahmen fielen 24 in die Kompetenz des Kantonsrates. Die Mehrzahl wurde ihm in Form eines Mantelerlasses unterbreitet. Der Kantonsrat hat den Mantelerlass mit Änderungen im 2016 beschlossen. Ursprünglich sollten Haushaltsverbesserungen in Höhe 20 Mio. Franken umgesetzt werden. Der Betrag hat sich mittlerweile halbiert, weil zwei Massnahmen in einer Volksabstimmung abgelehnt und eine weitere Massnahme ausgesetzt worden ist.
	Priorisierungsprogramm	Nichteinhaltung der Kriterien einer nachhaltigen Finanzpolitik in den Finanzplanjahren	2010-2013	
Nidwalden	Haushaltgleichgewicht	Finanzplan mit Finanzierungsfehlbeträgen wurde vom Landrat zurückgewiesen	2015-2019	Der Regierungsrat hat dem Parlament im 2015 nach der Zurückweisung des Finanzplans ein Massnahmenpaket mit acht Gesetzesänderungen vorgelegt. Der Kantonsrat hat sie als Einzelvorlagen verabschiedet Gegen vier wurde das Referendum ergriffen. Zwei Vorlagen hat die Stimmbevölkerung angenommen.
	Haushaltgleichgewicht 2012	Strukturelle Defizite im Finanzplan	2012-2015	Der Regierungsrat hat dem Landrat aufgrund der sich abzeichnenden Verschlechterung des Finanzplans einen Massnahmenplan unterbreitet. Das Paket umfasste 143 Massnahmen. Der Landrat hat 2012 68 Massnahmen abgelehnt.
Zug	Finanzen 2019	Strukturelles Defizit	2017-2021	Ursprünglich umfasste das Gesamtpaket 400 Massnahmen mit Entlastungen in Höhe von rund 65 Mio. Franken. Der Regierungsrat strich anschliessend einige in der Verehmlasung kritisierte Massnahmen und entschied über Massnahmen im Umfang von 41 Millionen Franken. Für 20 Massnahmen mit einem Entlastungsvolumen von insgesamt 12 Millionen Franken brauchte es gesetzliche Anpassungen. Der Kantonsrat verabschiedete die Massnahmen im November 2018. Auf die geplante Steuererhöhung hat der Regierungsrat verzichtet, nachdem sich die finanzielle Lage aufgehellt hat.
	Sparpaket 2018	Defizite; Umsetzung von unbestrittenen Sparmassnahmen des abgelehnten zweiten Programms des Entlastungsprogramms	2018-	Der Kantonsrat hat den Gesetzesänderungen im 2017 zugestimmt

	Entlastungsprogramm 2015-1028	Defizite	2015-2018	Massnahmen in Kompetenz Regierungsrat umgesetzt. Massnahmen in Kompetenz des Kantonsrates wurden in einer Volksabstimmung abgelehnt.
Solothurn	Aufgaben- und Finanzierungs-entflechtung zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden	Antrag des Verbandes der Solothurner Einwohnergemeinden	2021-2024	Die Vorstudie ist abgeschlossen. Der Regierungsrat hat im April 2020 ein Konzept zur Fortführung vorgelegt.
	Massnahmenplan 2014		2014-2017	Abgeschlossen
Basel-Stadt	Generelle Aufgabenüberprüfung 2017-2021	Gesetzliche Vorschrift	2021	Der Grosse Rat hat den Schlussbericht zur Kenntnis genommen.
	Entlastungsmassnahmen 2015-2017	Defizite im Finanzplan	2015-2017	Der Regierungsrat hat mit einem Schlussbericht im 2017 informiert: Der Grosse Rat hat Massnahmen in seiner Kompetenz teilweise angepasst oder reduziert. Von geplanten Massnahmen in Höhe von 69.5 Mio. Franken konnten Massnahmen in Höhe von 55.1 Mio. Franken umgesetzt werden. 64 von insgesamt 74 Massnahmen wurden komplett umgesetzt.
Basel-Landschaft	Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023	Gesetzliche Vorschrift	2020-2023	In Umsetzung: In der Legislaturperiode 2020–2023 werden vier Aufgabenfelder mit Einzelprojekten überprüft (Rechtsprechung, Berufsbildung, Umweltschutz, Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen). Die Überprüfung der Rechtsprechung ist abgeschlossen und der Bericht wird 2021 dem Landrat zur Kenntnis gebracht.
	Finanzstrategie 2016-2019	Strukturelle Defizite im Finanzplan	2016-2019	Abgeschlossen. Der Regierungsrat hat zu jeder Einzelmassnahme, die in der Kompetenz des Landrates liegt, eine separate Vorlage an den Landrat überwiesen.
	Entlastungspaket 12/15	Strukturelles Defizit	2012-2015	Der Regierungsrat hat den Abschlussbericht zum EP 12/15 im Nov. 2016 an den Landrat überwiesen. Der Staatshaushalt wurde in den Jahren 2012 bis 2015 um 107 Mio. Franken entlastet. Die erreichte Wirkung liegt damit 73 Mio. Franken unter der Zielvorgabe von CHF 180 Mio. Franken (38. Mio. Franken davon sind in der Kompetenz des Landrates).
Schaffhausen	Entlastungsprogramm 2014	Strukturelles Defizit	2014-2017	Der Regierungsrat hat 100 Massnahmen in seiner Kompetenz beschlossen. 22 Massnahmen wurden dem Kantonsrat vorgelegt. Von diesen wurden nur wenige beschlossen. Fünf Gesetzesänderungen wurden in einer Volksabstimmung verworfen.
	Entlastung des Staatshaushaltes (ESH3)	Verfehlung des mittelfristigen Ausgleichs des Finanzhaushalts	2014-2016	Der Regierungsrat hat im 2014 Paket von Massnahmen definiert, mit welchem der Staatshaushalt durch Effizienzsteigerungen, Leistungsanpassungen, Subventionskürzungen und zusätzliche Einnahmen bis 2016 hätte saniert werden sollen. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollten im Jahr 2016 zu einer Entlastung von rund 25 Mio. Franken führen. Aufgrund von Beschlüssen des Kantonsrat und Volksabstimmungen konnte ein Entlastungsbeitrag von fast 5 Mio. Franken der ursprünglichen Vorlage des Regierungsrates nicht umgesetzt werden.
Appenzell A. Rh.	Stabilisierungsprogramm 2021+	Schuldenstabilisierung als Ziel	2022-2024	Stabilisierungsprogramm 2021 wurde in den Grundzügen festgelegt und basiert auf drei Säulen: Leistungsabbau, Einsparungen der kantonalen Verwaltung und Aufgabenverteilung Kanton–Gemeinden. Die Erhöhung der Einnahmen hat zweite Priorität. Insgesamt sind ab 2024 nachhaltige Verbesserungsmassnahmen von 9 Mio. Franken geplant.

	Aufgabenüberprüfung 2015	Strukturelles Defizit	2014-2017	Abgeschlossen.
Appenzell I. Rh.	Keine Aufgabenüberprüfung oder Sparprogramm			
St. Gallen	Sparpaket	Defizite im Finanzplan	2021-2024	Der Kantonsrat hat im Rahmen der Beratungen des AFP 2021-2024 eine Ausarbeitung eines Sparpakets mit einem Sparziel von 120 Mio. Franken beschlossen. Die Umsetzung ist noch offen.
	Langfristige Finanzperspektiven 2015	Analyse	2019-2035	Vom Regierungsrat verabschiedet, umfasst Langfristprojektionen, Risikoanalyse und eine Analyse der Staatsbeiträge
	Entlastungsprogramm 2013	Defizite im Finanzplan	2014-2016	Die grosse Mehrheit der Massnahmen und Aufträge wurde integral umgesetzt. Nur wenige Massnahmen wurden nicht oder nur teilweise realisiert, u.a. wegen Ablehnung oder Anpassung durch Kantonsrat.
	Sparpaket II	Strukturelles Defizit; Vorgabe vom Kantonsrat bis 2015 Sparwirkung von 200 Mio. Franken zu erarbeiten.	2013-2015	
	Sparpaket I	Strukturelles Defizit	2012-2015	
Graubünden	Generelle Aufgabenüberprüfung		2008-2010	
Aargau	Gesamtsicht Haushaltsanierung 2017-2020	Strukturelles Defizit sowie Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	2017-2020	Der Regierungsrat hat im 2020 entschieden, die Gesamtsicht Haushaltsanierung abzuschliessen. Die beschlossenen Sanierungsmassnahmen und Reformvorhaben sind im Aufgaben- und Finanzplan enthalten und werden unter Berücksichtigung der rollenden Planung umgesetzt.
	Sanierungsmassnahmen 2017/2018		2017-2021	73 Verzichts- und Abbaumassnahmen in nahezu sämtlichen Aufgabenbereichen mit einer Entlastungswirkung zwischen 60 Millionen Franken im Jahr 2017 und 85 Millionen Franken im Jahr 2020. Zu sieben Gesetzesmassnahmen führte der Regierungsrat eine Anhörung durch. Aufgrund kritischer Rückmeldungen verzichtete er auf danach auf drei Massnahmen; den übrigen stimmte der Kantonsrat im Nov. 2017 zu. Zusätzlich hat der Regierungsrat Massnahmen in seiner Kompetenz erarbeitet, die er zusammen mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018–2021 im Herbst 2017 dem Grossen Rat vorgelegt hat.
	Entlastungsmassnahmen 2016		2016-2019	Der Regierungsrat hat insgesamt 110 Massnahmen mit einem Einsparungsvolumen von über 100 Millionen Franken erarbeitet. Insgesamt zwölf Massnahmen benötigten eine Gesetzesänderung und erforderten die Zustimmung des Grossen Rats. Diese wurde zwar erteilt; jedoch kam bei insgesamt vier Entlastungsmassnahmen entweder die erforderliche absolute Mehrheit nicht zustande oder das Behördenreferendum wurde ergriffen. In der Volksabstimmung vom Nov. 2016 wurden schliesslich je zwei Massnahmen angenommen respektive verworfen.

	Leistungsanalyse 2015		2015-2018	Während der Grosse Rat die überwiegende Mehrheit der Massnahmen in Kompetenz des Regierungsrats gutgeheissen hat, wurden die Massnahmen in Kompetenz des Grosse Rats im Rahmen der Volksabstimmung im 2015 abgelehnt. Insgesamt wurden mit der Leistungsanalyse 176 Massnahmen mit einem Entlastungsvolumen von 60 bis 100 Millionen Franken jährlich umgesetzt.
Thurgau	Haushaltsgleichgewicht 2020	Finanzierungsfehlbeträge im Finanzplan	2018-2021	Der Regierungsrat hat nach der Diskussion im Grosse Rat 45 der 54 ursprünglich vorgesehenen Massnahmen bestätigt mit einer Entlastungshöhe von 20 Mio. Franken. Vier Massnahmen wurden reduziert und auf drei Massnahmen verzichtet. Die Mehrheit konnte der Regierungsrat in eigener Kompetenz umsetzen. Viere Gesetzen und einer Verordnung des Grosse Rates.
	Leistungsüberprüfung	Parlamentarischer Antrag einer Überprüfung des Leistungskataloges der kantonalen Verwaltung	2014-2017	Die Leistungsüberprüfung unterzog sämtliche Leistungen der kantonalen Verwaltung einer systematischen Überprüfung. Das daraus erarbeitete und im Bericht an den Grosse Rat vom 29. April 2014 beschriebene Massnahmenpaket umfasst 102 Einzelmassnahmen mit einem totalen Entlastungsvolumen (Aufwand und Ertrag) für den Staatshaushalt von 47.7 Mio. Franken im Finanzplanjahr 2017. Von den 102 Einzelmassnahmen fallen 85 Massnahmen in die Kompetenz des Regierungsrates, der Staatskanzlei und der Departemente. Zwei Massnahmen konnten durch das Büro des Grosse Rates beschlossen werden und 15 Massnahmen lagen in der Kompetenz des Grosse Rates. Der Regierungsrat hat sie dem Grosse Rat in einer Sammelbotschaft vorgelegt. Die Vorlage war umstritten und mehrere Massnahmen wurden vertagt.
Tessin	Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali	Strukturelle Defizite	2016-2019	
	Sparrmassnahmen in den Budgets 2012-2016			
Waadt	Keine Aufgabenüberprüfung oder Sparprogramm seit 2010			
Wallis	Résultats de l'examen des tâches et des structures (ETS 2)	Strukturelles Defizit	2016-2019	Der Regierungsrat hat 210 Massnahmen mit einer Entlastungshöhe von 90. Mio Franken beschlossen. Davon sind 194 Massnahmen mit einer Entlastungshöhe von 49 Mio. Franken in der Kompetenz des Regierungsrates. Die übrigen Massnahmen wurden dem Parlament vorgelegt.
	Project Efficience+ (project départemental)			
	Project "équilibre B2015"	Einhaltung der Schuldenbremse	2015-2018	Der Regierungsrat hat dem Parlament im Rahmen des Budgets 2015 Massnahmen mit einer Entlastungswirkung von 34 Mio. Franken jährlich während drei Jahren vorgeschlagen. Die Botschaft wurde 2014 in einer Volksabstimmung angenommen.
	Résultats de l'examen des tâches et des structures (ETS 1)	Strukturelles Defizit	2015-2018	

	Project de répartition des tâches entre le canton et les communes (RPTII-VS)	Gesetzliche Vorschrift	2010-2016	Der Regierungsrat hat dem Parlament im Jahr 2016 Bericht erstattet.
Neuenburg				
Genf	Sparmassnahmen im Aufgaben- und Finanzplan 2021-2024		2021-2024	
Jura	OPTI-MA		2015-1018	Das Parlament hat im 2014 den Massnahmen mit Gesetzesänderungen zugestimmt. Das Programm hat zu Einsparungen in Höhe von jährlich 35 Mio. Franken geführt.
Bund	Strukturelle Reformen 2019	Prozesse und Abläufe überprüfen und verbessern. Wachstum der Verwaltung bremsen.	2020-	Der Bundesrat hat im August 2020 die Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts verabschiedet. Zahlreiche Massnahmen konnte er ohne Gesetzesänderung angehen. Mit einer Vorlage hat er dem Parlament sechs Vorhaben in Form eines Mantelerlasses unterbreitet, die Gesetzesänderungen erfordern. Die gewichtigste Anpassung betraf den Bahninfrastrukturfonds (BIF). Eine umstrittene Änderung des Gesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ist vom Parlament in eine separate Vorlage ausgegliedert worden. Das Parlament hat dem Bundesgesetz im März 2021 zugestimmt. Der Bundesrat wird jährlich in der Botschaft zur Staatsrechnung über den Stand der Umsetzung berichten.
Sparmassnahmen im Voranschlag 2018				
	Stabilisierungsprogramm 2017-2019	Einhaltung der Schuldenbremse	2017-2019	Der Bundesrat hat im 2016 die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 verabschiedet. Das Stabilisierungsprogramm musste 2017 in die Einigungskonferenz. Das Parlament hat dem Kompromissvorschlag der Einigungskonferenz 2017 zugestimmt. Mit den Beschlüssen müssen im Jahr 2018 rund 755 Millionen und im Jahr 2019 rund 820 Millionen Franken gespart werden. Der Bundesrat wollte den Bundeshaushalt gegenüber dem Finanzplan etwas stärker entlasten, um 898 Millionen beziehungsweise 978 Millionen Franken.
Sparmassnahmen im Voranschlag 2016				
	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014)	Motion des Parlaments für eine Aufgabenüberprüfung	2016	Der Bundesrat hat im 2012 die Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts verabschiedet. Darin sollten 16 Sparaufträge an den Bundesrat festgeschrieben, der Ausgabenplafond der Armee für die Jahre 2014-2017 festgelegt und fünf weitere Bundesgesetze geändert werden. Das Bundesparlament hat die Vorlage 2013 an den Bundesrat zurückgewiesen. 2015 hat das Bundesparlament verkleinerte Entlastungsmassnahmen für das Jahr 2016 beschlossen.

Konsolidierungsprogramm	Strukturelle Defizite in den Finanzplanjahren	2012-2013	Der Bundesrat hat die Botschaft zum Konsolidierungsprogramm für die Jahre 2012-13 (KOP 12/13) im Jahr 2010 verabschiedet. Es sollte den Bundeshaushalt um rund 1.6 Milliarden jährlich entlasten. Während der Bundesrat zum Zeitpunkt der Schnürung des Konsolidierungsprogrammes ein Defizit von knapp 2 Milliarden Franken erwartet hatte, rechnete er zum Zeitpunkt der Beratungen mit einem Überschuss von 3.6 Milliarden Franken. Das Parlament ist 2011 nicht auf die Vorlage eingetreten.
-------------------------	---	-----------	--

¹ Der Zeitraum bezieht sich auf den Umsetzungszeitraum

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Umfrage und öffentlich zugänglichen Quellen

A.5 Interviews (vertraulich)

Mein Name ist Lukas Schwank und ich arbeite als Ökonom und stellvertretender Leiter Finanzanalyse und Planung in der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt. Ich bin u.a. als Projektleiter zuständig für die Durchführung der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) dieses Kantons.

Im Rahmen eines Executive Master in Public Administration (MPA) an der Universität Bern am Kompetenzzentrum für Public Management schreibe ich eine Masterarbeit über das finanzpolitische Instrument der Aufgabenüberprüfung. Dabei analysiere ich Ursachen, die Methodik und Erfolgsfaktoren von Aufgabenüberprüfungen und werte Erfahrungen aus vergangenen Aufgabenüberprüfungen aus. Ich möchte einen Beitrag leisten, wie das Instrument der Aufgabenüberprüfung wirksam eingesetzt werden kann.

Ziel des Interviews ist es, vertiefere Erkenntnisse über die Durchführung der Aufgabenüberprüfung zu gewinnen. Das Interview ergänzt die Fragen der Umfrage.

Interview Kanton Basel-Landschaft

Lothar Niggli ist Leiter der Abteilung «Finanz- und Volkswirtschaft» in der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Landschaft.

1. Warum braucht es eine Aufgabenüberprüfung? Braucht es eine Aufgabenüberprüfung?

Die Aufgabenüberprüfung ist ein Instrument, um Aufgaben zu überprüfen, die im Budget sind und bleiben. Es geht darum, die gebundenen Ausgaben systematisch zu analysieren. Wie bei den Staatsbeiträgen, wo es gesetzlich vorgeschrieben ist, sie alle vier Jahre zu erneuern. Vor der Erneuerung müssen Erfolgsausweise erbracht werden. Es werden mit einer Aufgabenüberprüfung folgende Fragen adressiert: Ist eine bestimmte Leistung, die erbracht wird, noch notwendig, ist die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung gegeben und ist die finanzielle Tragbarkeit gewährleistet. Teilweise wird auch der Impact bei den Empfängern untersucht. Es handelt sich dabei nicht um die kleinen Aufgabenüberprüfungen, die im Rahmen der mittelfristigen Planung durchgeführt werden. Die Aufgabenüberprüfung ist konzipiert als Daueraufgabe und ergänzt den Aufgaben- und Finanzplan, die unterjährige Steuerung und das Staatsbeitragscontrolling. Das Ziel ist eine mittelfristige Steuerung des Aufwandwachstums, das Schaffen von Spielraum für neue Ausgaben und Aufgaben und das Verhindern von kurzfristigen Sparprogrammen.

2. Wie haben Sie die Prüfschwerpunkte festgelegt?

Der Regierungsrat brauchte einen objektiven Massstab für die Auswahl für die Aufgabenfelder, die überprüft werden sollen. Die vier Schwerpunkte sind auf Basis der BAK-Benchmarking-Studie ausgewählt worden. Der Angelpunkt war das Kostendifferenzial: Um wieviel könnten Nettoausgaben in einem Aufgabenfeld gesenkt werden, wenn zu

gleichen Fallkosten produziert werden könnte wie in den Vergleichskantonen. In den ausgewählten vier Schwerpunkten war das Kostendifferenzial am grössten. Es handelt sich um Rechtsprechung (Staatsanwaltschaft und Gerichte), Umweltschutz, Berufsbildung und Fachhochschule / Pädagogische Hochschulen. Die Rechtsprechung ist abgeschlossen und der Schlussbericht ist publiziert.

3. Wie ist die Akzeptanz des Benchmarkings bei den Fachdepartementen?

Die Akzeptanz ist unterschiedlich. Das Benchmarking ist eine Grundlage, um eine professionelle Vorgehensweise sicherzustellen. Der Abstraktionsgrad ist relativ hoch und umstritten. Bei der Staatsanwaltschaft hängt es bspw. davon ab, wieviel von den Vorverfahren durch die Polizei gemacht wird, und sich nicht finanziell in der Anzahl Urteilen niederschlägt. Das Aufgabenfeld Rechtsprechung ist speziell, insofern die Gerichte unabhängig sind. Die Akzeptanz bei den Gerichten war jedoch gut.

Wir haben die Benchmark-Methode verfeinert und die betroffenen Direktionen können sie differenziert anwenden. Sie können in spezifischen Fällen nicht die Daten der Finanzstatistik nehmen, bspw. im Bereich Fachhochschule und Berufsbildung, wo es sehr gute andere Datengrundlagen gibt, mit denen der Vergleich vielleicht ein bisschen besser ist. Sie können eine Falsifikation des BAK-Benchmarkings machen, müssen dann aber einen valablen alternativen Benchmark bilden.

Einigkeit besteht darin, dass alle nach der gleichen Methodik vorgehen müssen. Die Hypothese der BAK ist ja, dass die Anzahl der Bedarfseinheiten exogen gegeben ist und nicht beeinflussbar ist (bspw. Anzahl Verurteilungen bei der Staatsanwaltschaft oder Anzahl Lehrverträge bei der Berufsbildung). Teilweise wird bezweifelt, ob die BAK die richtigen Indikatoren verwendet hat.

4. Können Sie die Projektorganisation und Projektdurchführung näher erläutern?

Es ist eine Programmorganisation, welche nach Hermes designt worden ist. Der Auftraggeber ist der Gesamtregierungsrat. Ein Programmausschuss nimmt die Gesamtsteuerung wahr (Ständige Mitglieder sind der Regierungsrat Lauber, die Regierungsrätin Gschwind, der Kantonsgerichtspräsident. Wechselnd Einsitz nimmt der Projektauftraggeber eines Schwerpunkts). Die Programmkoordination ist in der Verantwortung der Finanzverwaltung und das Qualitäts- / Risikomanagement in der Verantwortung des Planungs- und Strategieausschusses (sämtliche Generalsekretärinnen und –sekretäre der Direktionen). Für die Steuerung der einzelnen Projekte gibt es einen Projektauftraggeber (Direktionsvorsteherin oder –vorsteher, zuständige Dienststellenleitung oder Generalsekretariat), dann einen Projektleiter (in der Regel Dienststellenleiter resp. Gerichtsverwalter), welchen der Projektauftraggeber bestimmt, und eine Projektgruppe, die den Bedürfnissen entsprechend zusammensetzt ist (Direktionscontroller, Fachmitarbeiterinnen und –mitarbeiter, Externe...).

5. Was ist die Rolle des Finanzdepartements?

Wir haben die einzelnen Projekte mit Know-How und dem Aufbereiten der Daten unterstützt, welche wir von der EFV bezogen haben. Konzeptionell haben wir im Auftrag der Regierung ein Methodenhandbuch geschrieben, wie man vorgehen muss und was gemacht werden muss. Es handelt sich um eine Weiterentwicklung des BAK-Benchmarks. Alle Projekte müssen nach dieser Methodik abgewickelt werden. Wir haben die Projekte im Rahmen von Workshops unterstützt, bspw. für die Konzeption. Die einzelnen Projekte sind verantwortlich für die Berichte und den Erfolg. Die Finanzverwaltung schaut, ob die Methodik des Methodenhandbuchs erfüllt ist. Es ist eine klare Rollentrennung. Die Projektleiter müssen periodisch Statusberichte zuhänden des Programmausschusses abliefern. Die Finanzverwaltung macht auf Basis dieser Berichte Programmstatusberichte zuhänden des Programmausschusses. Die Projektauftraggeber oder -leiter kommen an die Ausschusssitzungen und berichten über den aktuellen Stand, das Vorgehen und die Chancen und Risiken.

6. Können Sie die Methodik näher erläutern? Führen Sie die Analysen im Rahmen eines standardisierten Verfahrens durch? (bspw. basierend auf einem Prüfraster und/oder einer Vorlage)

Pro Schwerpunkt werden jeweils vier Phasen durchlaufen:

In der Projektinitialisierungsphase wird die Projektorganisation auf die Beine gestellt und die Analyse zeitlich geplant.

1. Phase «Fact Finding»: Der Ausgangspunkt ist das Kostendifferenzial der BAK. Die Direktionen können das Kostendifferenzial falsifizieren und relativieren, müssen dann aber ein eigenes Benchmark erstellen.

2. Phase «Ursachen-Analyse»: Die Direktionen analysieren die höheren Fallkosten im Vergleich zu den Vergleichskantonen. Die konzeptionelle Grundlage ist ein «Ursachenbaum», also eine systematische Zusammenstellung der möglichen Ursachen für vergleichsweise hohe Nettoausgaben. Hohe Nettoausgaben können auf hohe Ausgaben oder tiefe Einnahmen zurückzuführen sein; hohe Ausgaben wiederum auf ein hohes Leistungsniveau oder eine ineffiziente Leistungserbringung; tiefe Einnahmen wiederum auf tiefe Gebühren oder tiefe Transfereinnahmen.

3. Phase «Massnahmenerarbeitung»: Die Direktionen erarbeiten Massnahmenvorschläge. Die konzeptionelle Grundlage ist ein Massnahmenbaum: Nettoausgaben können gesenkt werden durch eine Senkung der Ausgaben oder eine Erhöhung der Einnahmen; die Ausgaben können gesenkt werden durch eine Reduktion des Leistungsniveaus oder durch eine effizientere Leistungserbringung; die Einnahmen können erhöht werden durch eine Gebührenerhöhung oder eine Erhöhung der Transfereinnahmen... Es gibt Massnahmen in Kompetenz der Direktion, in Kompetenz der Regierung oder des Landrats bei Gesetzesänderungen. Bei den letzteren Massnahmen sind die Erfolgsaussichten natürlich ungewiss.

4. Phase «Berichterstattung»: Die Direktionen erstellen Abschlussberichte. Die Struktur der Abschlussberichte ist vorgegeben. Ende Mai sind die Abschlussberichte der Staatsanwaltschaft und der Gerichte an den Landrat überwiesen worden.

Die Analyse eines Schwerpunkts dauert rund ein Jahr. Nach Abschluss gibt es ein Follow-Up.

7. *Gibt es eine Einsparvorgabe? Wie planen Sie mit den Einsparungen umzugehen?*

Die Einsparungen schaffen Spielraum für neue Ausgaben. Bisher sind erst die Analysen der Gerichte abgeschlossen worden und es noch nichts eingespart worden. Es ist noch nicht klar, wie die Einsparungen verteilt werden würden. Es ist kein Verteilmechanismus vorgängig festgelegt worden. Die Aufgabenüberprüfung ist nicht als Sparprogramm konzipiert.

Im Moment ist die finanzpolitische Grosswetterlage so, dass der Kanton wegen Coronamassnahmen ungeplante Ausgaben in Höhe von 160 Mio. Franken hat. Die finanzpolitische Zielsetzung, dass die Investitionen vollständig finanziert sind, wird verfehlt. Wir kommen zwar nicht in die Nähe, wo die Schuldenbremse eingreift, der Handlungsspielraum für neue Ausgaben / Aufgaben ist aber extrem eng. Es sind rechte Verteilkämpfe im Gang. Endogene Mehrausgaben sollen die Direktionen selber finanzieren.

8. *Wie werden die Resultate veröffentlicht?*

Ja, die Resultate werden im Rahmen der Abschlussberichte veröffentlicht.

Die drei folgenden Fragen stammen aus der Umfrage. Könnten Sie die Fragen im Rahmen eines Zwischenfazits basierend auf den bisherigen Erkenntnissen resp. Erfahrungen beantworten? (oder ganz allgemein ohne Bezug zu einer konkreten Aufgabenüberprüfung oder in Bezug auf schon abgeschlossene Aufgabenüberprüfungen)

9. *Was hat sich bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfung (bisher) besonders bewährt? Oder allgemein: Was sind Erfolgsfaktoren, um eine wirksame Aufgabenüberprüfung durchführen zu können?*

Aussagen sind zum jetzigen Zeitpunkt schwierig. Es ist erst der untypische Fall «Rechtsprechung» abgeschlossen.

- Ein extern erstellter Benchmark gibt eine objektive Grundlage für eine Aufgabenüberprüfung. Es findet eine objektive und keine politische Auswahl der Schwerpunkte statt.
- Anstatt eine flächendeckende Aufgabenüberprüfung durchzuführen, hat die Regierung einen Fokus gesetzt, was aus Gesichtspunkten der Effizienz vorteilhaft ist.
- Der politische Programmausschuss hat sich bewährt, also der Einsatz eines Gremiums zwischen der Gesamtregierung und der Verwaltung. Ein solcher Ausschuss ist weniger

formell als die Gesamtregierung. Er ist geeignet für das Setzen von Meilensteinen. Die übergeordnete Rolle der Finanzverwaltung kann gestützt werden.

- Durch die Anwendung einer einheitlichen Methodik muss das Rad nicht jedes Mal neu erfunden werden. Alle Aufgabenfelder werden gleichbehandelt, es wird Know-How aufgebaut und ein Transfer in andere Projekte ermöglicht. Durch den Einbezug der Direktionen in der Konzeptphase wurde in den Projekten die Grundlagen und die Methodik nicht mehr in Frage gestellt worden.

10. Was hat sich (bisher) als besondere Schwierigkeit erwiesen bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfung? Oder allgemein: Was sind die grössten Herausforderungen bei der Durchführung einer Aufgabenüberprüfung?

- Die Verwaltung überprüft sich selber, es kommt sofort zu einem Verteidigungsmodus.
- Fehlender Anreiz, fehlender Druck. Es lohnt sich nicht, auf Aufgaben und Ausgaben zu verzichten. Der Regierungsrat hat keine Sparvorgaben gemacht. Die Kostendifferenziale der BAK dienen lediglich als Anhaltspunkte. Sie wurden in gewissem Umfang als Platzhalter im Finanzplan berücksichtigt, was aber nichts bringt.
- Die Datenanalyse ist aufwändig und trotzdem angreifbar. Viel Zeit und Ressourcen werden für die Falsifizierung der BAK-Analyse verwendet. Es wird viel Aufwand für die Datenanalyse betrieben anstelle eine Aufgabenüberprüfung durchzuführen. Die Funktionale Gliederung, auf welche der BAK-Benchmark basiert, ist im Kanton Basel-Landschaft nicht verankert. Sie hat keine Bedeutung für die finanzpolitische Steuerung und ist nicht kongruent mit der institutionellen Gliederung. Sie ist eine rein statistische Information.
- Die Methodik ist theoretisch stringent, ist aber von den Projektverantwortlichen nicht immer verstanden worden. Die Durchführung von systematischen Benchmarkings und Peer Reviews hat bisher noch nicht in befriedigendem Ausmass stattgefunden.
- Bei der Finanzverwaltung ist zu viel Arbeit hängengeblieben. Der Begleitaufwand ist deutlich erhöht wegen der detaillierten Methodik. Wir haben viel Arbeit übernommen, die durch die Projekte hätte gemacht werden müssen. Die Organisation ist relativ aufwändig.
- Es ist mit den Gerichten ein institutionell schwieriges Feld als erstes analysiert, worden. Dies hat die Dynamik gebremst.

Interview Bund

Sandra Balmer ist Leiterin des Stabes im Bereich «Ausgabenpolitik» der EFV. Aurelia Buchs ist eine Stabsmitarbeiterin im Team «Grundsatzfragen und Stabsdienste».

1. Warum braucht es eine Aufgabenüberprüfung? Braucht es eine Aufgabenüberprüfung?

Beim Bund ist eine Aufgabenüberprüfung gesetzlich vorgeschrieben. Mit der Einführung des «Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung» (NFB) wurde die Gesetzesbestimmung auf Verordnungsstufe konkretisiert. Es geht darum, ob die Aufgaben des Bundes mit den politischen Zielen übereinstimmen, ob es Reform- und Sparpotenzial gibt, ob die Aufgaben noch den Herausforderungen entsprechen, um organisatorische Optimierungen, ob Aufgaben wegfallen können (bspw. durch die Digitalisierungsmöglichkeiten). Es geht auch um die Rechenschaftsablage. Die Departemente sind der Meinung, dass sie so etwas regelmässig machen. Es wird aber nicht institutionalisiert durchgeführt. Die Resultate sollen zuhanden des Bundesrates und der Öffentlichkeit dargelegt werden.

Wir haben verschiedene Anläufe genommen, eine Aufgabenüberprüfung zu institutionalisieren. Dass es dieses Instrument braucht, ist eigentlich unbestritten. Einig ist man sich nicht über die Form, die Intensität und das Wie.

Bei den «Strukturellen Reformen» war es die Einsicht, dass bei den grossen Aufgaben kurzfristig wenig Spielraum besteht, es geht also darum präventiv zu prüfen, wo Ausgabenbindungen gelockert werden können.

2. Was waren die jeweiligen Auslöser für die Aufgabenüberprüfungen beim Bund?

Bisher sind Aufgabenüberprüfungen auf Bundesebene sporadisch durchgeführt worden. Meistens war der Auslöser die Lage des Finanzhaushalts oder eine Forderung des Parlaments nach einer solchen Aufgabenüberprüfung im Rahmen der Legislaturplanung. Eine solche Forderung hilft intern als Argument. Eine periodische Aufgabenüberprüfung ist beim Bund nicht institutionalisiert.

3. Können Sie die Projektorganisation und Projektdurchführung der Strukturellen Reformen 2019 näher erläutern? Was war die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements?

Bei den «Strukturellen Reformen» ist ein iterativer Ansatz gewählt worden. Die koordinierende Stelle oblag dem EFD, welches die Eckwerte definiert hat. Eine eigentliche Projektorganisation und einen eigentlichen Steuerungsausschuss gab es nicht. In einem ersten Schritt sind dem Bundesrat gewisse Stossrichtungen unterbreitet worden: Effizienzsteigerungen, Leistungsreduktionen und Aufgabenverzicht und Ausgabenbindungen (strukturelle Reformen bei den gebundenen Ausgaben). Diese drei Stossrichtungen sind vom Bundesrat beschlossen worden. Ursprünglich standen auch noch Bagatellsubventionen und Steuererleichterungen auf der Liste der möglichen Stossrichtungen. Der Bundesrat gab den Departementen den Auftrag, in diesen drei Bereichen entsprechende Massnahmen auszuarbeiten. Für die Massnahmenerarbeitung hat u.a. der Finanzminister und sein Stellvertreter mit den anderen Departementsvorstehenden Gespräche geführt, um es breit abzustützen. Die Massnahmenvorschläge sind dem Bundesrat unterbreitet worden. Der Bundesrat hat beschlossen, welche Massnahmen sofort umgesetzt werden sollen, bspw. bei Effizienzsteigerungen, die man im Finanzplan umgesetzt hat. In vielen Berei-

chen hat der Bundesräte Prüfaufträge an die Departemente erteilt. Die Departemente haben die Prüfungen durchgeführt und dem Bundesrat separat Bericht erstattet. Am Ende lag eine Massnahmenliste von 36 Massnahmen vor.

4. *Wie haben Sie die Schwerpunkte / Reformstossrichtungen festgelegt bei den Strukturellen Reformen 2019? Wie haben Sie die Massnahmen erarbeitet? Könnten Sie die Methodik näher erläutern?*

Es gab einfache Vorgaben, wie die Fachdepartemente ihre Massnahmenvorschläge einreichen sollen. Es war ein grobes Raster. Es ist bewusst offengehalten worden.

5. *Haben Sie eine Sparvorgabe gemacht? Haben Sie die Einsparungen ausgewiesen.*

Es ist bewusst keine Sparvorgabe gemacht worden, damit die Departemente sich nicht zu stark in die Defensive begeben, bevor man überhaupt mit der Aufgabenüberprüfung beginnt. Die Einsparungen hat man teilweise ausgewiesen und im Finanzplan herausgenommen. Teilweise war es schwierig, die Einsparungen zu schätzen.

6. *Weshalb haben Sie die Massnahmen in Kompetenz des Parlaments als Mantelerlass unterbreitet anstelle separater Vorlagen? Was hat das Parlament beschlossen?*

Es waren nur wenige Gesetzesänderungen nötig. Diese sind dem Parlament als Mantelerlass unterbreitet worden sind. Ein umstrittener Teil im Fernmeldegesetz wurde aufgrund der Debatte in der zuständigen Kommission aus dem Mantelerlass ausgegliedert und dem Parlament separat unterbreitet. Beim Stabilisierungsprogramm waren einzelne Massnahmen umstritten und man befürchtete zwischenzeitlich, dass die gesamte Vorlage scheitern könnte.

Separate Vorlagen sind fast nicht möglich und verwaltungsökonomisch nicht sinnvoll. Bei separaten Vorlagen besteht zudem das Risiko, dass andere Forderungen in der parlamentarischen Behandlung auftauchen.

7. *Der Bund hat im Rahmen des NFB Leistungsgruppen eingeführt. Haben Sie schon einmal die Leistungsgruppen als Basis zur Durchführung einer Aufgabenüberprüfung verwendet?*

Bis jetzt wurden noch keine Aufgabenüberprüfung auf Basis der Leistungsgruppen durchgeführt. Die Leistungsgruppen gibt es erst 2017. Es gibt aber Gedanken dazu, die Leistungsgruppen als Ansatzpunkt zu nehmen. Die Leistungsgruppen sollten auf einzelne Leistungen heruntergebrochen werden.

8. *Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat m.W. im Rahmen der Strukturellen Reformen einen Pilotversuch einer Aufgabenüberprüfung durchgeführt. Ebenfalls war ursprünglich, im 2020 jeweils ein Pilotversuch in einer Verwaltungseinheit pro Departement geplant, jedoch aufgrund von Corona verschoben*

(Quelle: Staatsrechnung 2020). Könnten Sie Näheres zu diesen Pilotversuchen sagen und zur Erfahrung damit?

Intern ist die EFV aufgelaufen. Man hat versucht, eine Aufgabenüberprüfung in einigen Ämtern durchzuführen. Das Projekt ist momentan sistiert. Wenn kein Spardruck besteht und es von oben nicht getragen wird, dann ist es wahnsinnig schwierig. Wir hatten schlechte Karten. Man muss etwas Starkes in der Hand haben, sonst wird es eine Beschäftigung der Verwaltung, was es nicht sein kann. Der Pilotversuch hat noch nicht stattgefunden. Die Departemente waren infolge der Corona-Pandemie mit anderem beschäftigt.

Die drei folgenden Fragen stammen aus der Umfrage. Könnten Sie die Antworten im Rahmen des Interviews präzisieren oder ergänzen?

9. Was hat sich als besondere Schwierigkeit erwiesen bei der Durchführung einer Aufgabenüberprüfung? Was sind die grössten Herausforderungen?

Ohne quantitative Ziele ist die Wirkung und der Nutzen einer Aufgabenüberprüfung schwierig abzuschätzen, sprich das Verhältnis zwischen Aufwand und Resultaten. Bei den «Strukturellen Reformen» sind vielfach Prüfaufträge formuliert worden, bei denen die Ergebnisse nicht den Erwartungen des Finanzdepartements entsprochen haben. Konkrete Massnahmen, die aus der Aufgabenüberprüfung resultieren, sind politisch umstritten. Die ganz grossen Reformen können nicht im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung angegangen werden.

Es gibt häufig abstrakte Forderungen aus dem Parlament, den Anteil der gebundenen Ausgaben zu senken. Konkret in der Umsetzung fehlt dann aber im Parlament der Wille, die Ausgaben in diesen Bereichen zu reduzieren. Dies kann die Verwaltung nicht alleine beschliessen. Bspw. hat der Bundesrat im Rahmen des Stabilisierungsprogramms beschlossen, beim Bundesanteil an den individuellen Prämienverbilligungen etwas anzupassen, also ein Bereich wo man die Möglichkeit hätte, gebundene Ausgaben zu reduzieren, es war jedoch im Parlament chancenlos. Bei den «Strukturellen Reformen» war die Entflechtung der AHV vom Bundeshaushalt ursprünglich drin, aber das liess sich nicht unterbringen, da die Massnahme quer zu anderen laufenden Reformen steht.

Als man die Botschaft zu den «Strukturellen Reformen» ins Parlament gebracht hat, waren die Kommissionsmitglieder teilweise enttäuscht über die Resultate und die Entlastung des Bundeshaushalts. Ohne konkrete Vorgaben ist es aber einfach schwierig. Entweder man macht Vorgaben in einer Aufgabenüberprüfung oder schafft es, einzelne grössere Reformen durchzubringen. Aber in einer Aufgabenüberprüfung ohne Vorgabe ist es schwierig.

10. Was hat sich bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfungen besonders bewährt? Was sind Erfolgsfaktoren, um eine wirksame Aufgabenüberprüfung durchzuführen?

Die Departemente müssen involviert sein, mitarbeiten und dahinterstehen. Es braucht einen gemeinsamen Willen. Es muss klar sein, wer die Umsetzungsverantwortung hat.

Was bei den Departementen gut ankommt ist, wenn ihnen die im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung eingesparten Mittel überlassen werden. Sie schätzen es nicht, wenn man ihnen zu viele Vorgaben macht; sie brauchen ihre Freiheiten.

Es braucht eine Opfersymmetrie, also breite Massnahmen.

Bei einer institutionalisierten Aufgabenüberprüfung müssen der Aufwand und der Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis bleiben. Wenn man es seriös macht, dann ist es eine intensive Übung für die Departemente. Man sollte sich fokussieren auf Schwerpunkte und nicht flächendeckend alles überprüfen. Es muss praktikabel sein.

11. Wo sehen sie Verbesserungspotenzial bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfung?

Es braucht quantitative Vorgaben, auch als Denkaufgabe: Wenn das Budget um 5% gekürzt werden würde, wo könnte eingespart werden?

Wenn der Druck nicht da ist, kommt nicht viel raus.

Die Aussensicht könnte eingebracht werden, bspw. indem Stakeholder und Kunden befragt werden. Dies würde die Qualität der Aufgabenüberprüfung verbessern.

Es geht nicht nur um die Überprüfung der bestehenden Aufgaben, sondern auch um die Überprüfung der Anträge für neue Ausgaben. Der Bereich «Ausgabenpolitik» ist involviert bei der Prüfung der Anträge für neue Ausgaben. Im Rahmen der Ämterkonsultation sind die Finanzdienste der «Ausgabenpolitik» eingeladen, Stellung zu nehmen, später auch im Mitberichtsverfahren. Bei der Finanzierung von neuen Aufgaben kann auch gefordert werden, die Ausgaben intern zu kompensieren. So muss die betroffene Verwaltungseinheit schauen, ob Ressourcen umpriorisiert werden könnten.

Interview Karl Schwaar

Karl Schwaar war von 2004 bis 2019 Abteilungsleiter und Vizedirektor des Bereichs «Ausgabenpolitik» in der EFV. Er war u.a. zuständig für Sparprogramme, Aufgabenüberprüfungen, Subventionsüberprüfungen und die Public Corporate Governance.

1. Warum braucht es eine Aufgabenüberprüfung? Braucht es eine Aufgabenüberprüfung?

Ich habe eine Vorbemerkung: Meine Erfahrungen sind die vom Bund. Der Bund hat verglichen mit den Kantonen und Gemeinden eine spezielle Haushaltsstruktur. Der Bund hat sehr viele Transferaufwände. Der Eigenaufwand der Verwaltung ist sicher unter 20%. Der Druck auf diese Ressourcen nicht sehr gross, auch wenn der Haushalt in einer schwierigen Situation ist. Man saniert einen Haushalt auf Bundesebene nie über Personal- und Sachaufwand. Das ist eine andere Voraussetzung als auf Kantons- und Gemeindeebene. In einer Aufgabenüberprüfung zielen wir nicht auf die Transferaufwände.

Zu Ihrer Frage: Ja und Nein. Zum Nein: Ich glaube heute nicht mehr daran, dass eine Aufgabenüberprüfung auf der strategischen Ebene wirksam ist, also wenn es darum geht, grosse Reformen einzuleiten (bspw. Sanierung der Invalidenversicherung, Neuausrichtung der Landwirtschaft oder Neustrukturierung und Steuerung der Hochschullandschaft). Die verantwortlichen Departemente lassen sich nicht in eine grosse umfassende Überprüfung einbinden, wo Ihnen die Agenda von einem fremden Projektmanagement vorgegeben wird, wo sie nicht selber in der Hand haben. Eine Fachdepartementsvorsterin oder ein Fachdepartementsvorsteher lässt sich seine Agenda nicht vom Finanzminister diktieren.

Eine Aufgabenüberprüfung eignet sich auch nicht, wenn unmittelbar Spardruck besteht, dann ist sie zu langsam. Dann kann man nicht anfangen mit einer systematischen Analyse des Aufgabenbestandes und von Möglichkeiten, wie man es anders, besser und effizienter machen könnte. Man spart auch zu wenig ein. Eine Aufgabenüberprüfung eignet sich eher für operative Verbesserungen, bspw. indem man Sachen anders macht, digitalisiert und Prozesse anders gestaltet. Sie setzt also auf der Mikro- und Mesoebene an. Beim Bund hat auch dieser Ansatz bis jetzt wenig gefruchtet.

2. Könnten Sie die Projektorganisation und Projektdurchführung einer Aufgabenüberprüfung in der Bundesverwaltung an einem Beispiel erläutern?

Ich kann ein Beispiel von einer relativ erfolgreichen kleinen, aber flächendeckenden Aufgabenüberprüfung im Personal- und Sachbereich aufführen. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 ist eine Aufgabenüberprüfung durchgeführt worden (AVP: Aufgabenverzichtsplanung der Verwaltung).

Der Bundesrat hat eine prozentuale Sparvorgabe gemacht für den Personal- und Sachaufwand und festgelegt, dass die Erfüllung der Vorgabe zu zwei Drittel mit konkreten Massnahmen hinterlegt werden muss. Am Ende gab es 50 – 100 kleinen bis mittelgrossen Massnahmen, die in der Verwaltung umgesetzt worden sind, mit Entlastungen in der Grössenordnung von 150 Mio. Franken. Es hat funktioniert, weil gerade die Schuldenbremse neu eingeführt worden ist, weil der Haushalt unter Druck war und weil das Parlament die Erwartung geäussert hat, dass die Entlastung nicht nur im Transferaufwand, sondern auch im Eigenaufwand erfolgen soll. Dies ist die erfolgreichste Aufgabenüberprüfung, die ich erlebt habe.

Die Projektorganisation war weitgehend in der Linie. Die Finanzverwaltung hat methodische Vorgaben gemacht und auf der Zeitachse gesteuert. Es gab einen Steuerungsausschuss bzw. Projektbegleitung zur Koordination, faktisch die Generalsekretärenkonferenz (bezeichnet als interdepartementale Arbeitsgruppe Schuldenbremse). Die entscheidenden Beschlüsse (quantitative Vorgaben und Massnahmen) hat der Bundesrat gemacht.

3. Welche Methodik haben Sie in der Bundesverwaltung bei den Aufgabenüberprüfungen angewendet?

Bei den Sparprogrammen gab es keine grosse Methodik. Der Bundesrat hat eine Vorgabe beschlossen. Die Departemente sollten die Vorgabe massnahmengestützt umsetzen.

Nach 2004 hat die Bundesverwaltung eine grosse Aufgabenüberprüfung (AÜP) durchgeführt, initiiert durch die Bundesräte Merz und Blocher; Bundesrat Blocher mit der Idee, dass man 30% einsparen könnte. In dieser Aufgabenüberprüfung hat man ein No-Policy-Change-Szenario definiert (Fortführung der heutigen Haushaltspolitik) und dann eine relativ ehrgeizige Zielvorgabe gemacht und versucht, diese Zielvorgabe umzulegen auf die einzelnen Aufgabengebiete (rund 25 Aufgaben und Teilaufgaben gemäss Funktionaler Gliederung). Die Departemente bekamen die Vorgabe, grosse strukturelle Reformvorschläge vorzulegen.

Es wurde eine Portfoliomethodik übernommen und verfeinert, welche von Prof. Thom für den Kanton Bern entwickelt worden ist (Aufgabenverzichtsportfolio, Leistungsreduktionsportfolio, Aufgabenteilungsportfolio und Aufgabenauslagerungsportfolio und Aufgabenreformportfolio). Die Ämter mussten ihre Teilaufgaben in den Portfolios positionieren und Massnahmen ableiten. Es wurde ein grosser Aufwand betrieben und am Schluss hat man wenig herausgebracht. Es gab Schlussberichte und fünf Jahre Controllingberichte in den Staatsrechnungen, in welchem man dem Parlament Rechenschaft abgelegt hat über die Umsetzung der Massnahmen; man versucht ja dann, es besser darzustellen, als was rausgekommen ist. Teilweise hat man ohnehin schon laufende Reformen unter das Dach der Aufgabenüberprüfung gepackt. Die Eigenleistungen aus dem Projekt waren wenig, man hat es einfach besser verkauft.

Der Auslöser dieser Aufgabenüberprüfung war «genug mit Sparprogrammen», wo man mit dem Rasenmäher durch den Haushalt fräst. Es sollten strukturell gezielt Prioritäten gesetzt und systematisch der «Wildwuchs des Aufgabenwaldes» durchforstet werden. Sehr rasch ist aber der Spardruck weggefallen. Die Schweiz hat ein hohes Wirtschaftswachstum verzeichnet. Durch das damit verbundene Einnahmewachstum schloss der Bundeshaushalt mit hohen Überschüssen ab. Das Projekt hat sich in die Länge gezogen: man schob es auf und setzte es später wegen der Finanzkrise um ein Jahr aus. Man hat auch die Zielvorgabe (No-Polic-Change-Szenario) mehrmals verändert. Die beiden Machtpromotoren haben das Interesse verloren oder sich nicht durchsetzen können. Der finanzielle Druck fiel weg.

Die grosse Aufgabenüberprüfung mit einer Methodik, an welche sich alle halten sollten, ist am Ende gescheitert. Wir haben es verkauft, dass es kein Sparprogramm ist, sondern dass es darum geht, finanziellen Handlungsspielraum zu schaffen und zu einer langfristigen finanzierbaren Ausgabenwachstumsrate zu kommen. Das hat uns niemand glaubt. Die Übung ist dennoch als Sparprogramm perzipiert worden. Methodisch war sie vielleicht auch zu komplex angelegt. Es hat sich gezeigt, dass sich die ganz grossen Reformen nicht in einem solchen Rahmen durchführen lassen.

Ein nächster Anlauf hat der Bundesrat Maurer als neuer Finanzminister unternommen. Er wollte eine ganz grosse Aufgabenüberprüfung. Die Finanzverwaltung hat ihm mehrere methodische Ansätze vorgelegt, die er alle verworfen hat. Er wollte die Aufgabenüberprüfung nicht durch die Verwaltung machen lassen, sondern auf Bundesratsebene top-down durchführen. Es ist eine Methodik entwickelt worden, in welcher die Finanzverwaltung praktisch eliminiert worden ist. Der Finanzminister hat sich mit der zuständigen

Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher und deren oder dessen Stellvertreter getroffen und im Rahmen eines Brainstormings Aufgabenverzichtsmöglichkeiten beschlossen, welche die Departemente und Ämter hätten konkretisieren sollen. Das kümmerliche Ergebnis war vor zwei Jahren im Parlament mit dem Namen Strukturelle Reformen mit zwei bis vier Gesetzesänderungen, die aber den Haushalt praktisch nicht entlasten. Teilweise wurden Massnahmen wieder zurückgezogen, bspw. die Reform der Agroscope. Es war ein Top-Down Ansatz ohne jede Methodik. Der politische Wille erlahmte rasch.

Was auch nicht funktioniert hat, ist mein persönliches Anliegen. Gestützt auf die Leistungsgruppen und die Leistungen des neuen Führungsmodells sollte eine periodisch wiederkehrende Spending Review umgesetzt werden. Dieser Ansatz ist bisher gescheitert, weil die Departemente es nicht möchten. Die Finanzverwaltung ist mit dieser Projektidee in der Generalsekretärenkonferenz aufgelaufen. U.a. wurde angeführt, dass Aufgabenüberprüfungen eine Daueraufgabe seien, welche die Departemente immer machen würden.

4. Was war jeweils die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements?

Die Hauptaufgabe besteht darin, die Aufgabenüberprüfung methodisch zu begleiten und ein level-playing field zu schaffen, damit es für alle gleich ist und die gleichen Kriterien gelten. Ich hätte die Finanzverwaltung gerne dabei für eine Aussensicht im Rahmen eines joint-reviews. Die Departemente möchten das aber nicht.

5. Was hat sich bei der Durchführung der Aufgabenüberprüfungen besonders bewährt? Was sind Erfolgsfaktoren, um eine wirksame Aufgabenüberprüfung durchzuführen?

Zwei Voraussetzungen (illustriert an der Aufgabenüberprüfung im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004): Es braucht Handlungsdruck und eine klare politische Vorgabe. und einen Bundesrat, der dahintersteht und auch bereit ist, sein Departement und seine Ämter zu schmerzhaften Massnahmen zu zwingen. Ich bin überzeugt, dass es ohne Sparvorgabe nicht funktioniert.

Die Sparvorgabe bei der Aufgabenüberprüfung im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 war prozentual und linear. Für nichtlineare Vorgaben wissen Bundesrat und Finanzdepartement zu wenig. Wir haben nie Kriterien gefunden, um die Vorgaben abzustufen oder zu priorisieren. Die Vorgabe war immer linear für Departemente, die Departemente konnten dann differenzieren. Ich habe es aber selten erlebt, dass Departemente die Vorgabe bei Ihren Ämtern differenziert haben. Selbst diejenigen, die näher sind in ihren Departementen, waren nicht in der Lage, die Vorgabe zu differenzieren.

Aufgabenüberprüfungen funktionieren nur unter dem Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie haben das Wissen, wenn auch nicht den Willen. Die Geschäftsleitung muss Vorgaben machen und erkennt allenfalls Synergien.

Die Resultate sollen im Rahmen der Staatsrechnung veröffentlicht werden. Eine Aufgabenüberprüfung ist auch Teil der Rechenschaftsablage. Das gute Gefäss dafür ist die Staatsrechnung.

6. *Was hat sich als besondere Schwierigkeit erwiesen bei der Durchführung einer Aufgabenüberprüfung? Was sind die grössten Herausforderungen?*

Wenn der Handlungsdruck und der politische Wille fehlen, dann ist es enorm schwierig. Ohne Machtpromotoren funktioniert es nicht.

7. *Der Bund hat im Rahmen des NFB Leistungsgruppen eingeführt. Haben Sie schon einmal die Leistungsgruppen als Basis einer Aufgabenüberprüfung verwendet? Falls ja, was waren die Erfahrungen?*

Wir haben versucht, ein Spending Review zu implementieren, gestützt auf NFB und Leistungsgruppen (unterteilt in weitere Leistungen, die schon definiert waren) als Untersuchungsbasis. Das scheiterte am Widerstand der Departemente. Auch dieser Ansatz hatte beim Bund wenig Erfolg.

Mit dem NFB haben wir versprochen, dass die Bundesverwaltung wirtschaftlicher wird mit den Methoden des Performance Budgeting. Es ist meine Überzeugung, dass man das System unter Strom setzen muss, sonst passiert nicht. Sonst werden 20 Jahre die gleichen Leistungsziele mit den gleichen Messgrössen und gleichen Sollwerten festgeschrieben. Dann sind nur noch die Stabsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter beschäftigt und für die Führung wird es zunehmend irrelevant. Es schafft auch nicht mehr viel Transparenz, weil die Messgrössen nicht mehr stimmen. Dann beschäftigen diese Themen noch die Stabsmitarbeiter und für die Führung wird es zunehmend irrelevant. Es schafft auch nicht mehr viel Transparenz, weil es dann die falschen Messgrössen sind. Um das System à jour halten, muss man mit ihm arbeiten, bspw. im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung, sonst verbürokratisiert sich das.

8. *Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe, weshalb eine Aufgabenüberprüfung auf Bundesebene (oder generell beim Bund und den meisten Kantonen) nicht institutionalisiert ist?*

Art. 5 RVOG gibt es seit rund 30 Jahren. Es wurde eine Stelle in der Staatskanzlei geschaffen dafür («Verwaltungskontrolle des Bundesrates»), um eine Aufgabenüberprüfung zu implementieren. Es sind verschiedene Anläufe genommen worden, die gescheitert sind.

9. *Wie beurteilen Sie den Erfolg der Aufgabenüberprüfungen in der Bundesverwaltung insgesamt? Was ist Ihr Fazit?*

Mein Fazit ist relativ ernüchternd. Aufgabenüberprüfungen gelingen in den seltensten Fällen. Es kann auch mir der Methodik zusammenhängen, die nicht einfach zu finden ist. Wenn man es erst macht, wenn man komplett unter Druck ist und sparen muss, dann kann man keine saubere Aufgabenüberprüfung mehr machen, und wenn man nicht sparen

muss, dann will man sie nicht machen. Es braucht den politischen Willen, an dem mangelt es auch. Es fehlen auch die positiven Beispiele.

Letztlich wäre es auch eine moralische Pflicht gegenüber den Steuerzahlern, dass eine Verwaltung, die nicht unter Wettbewerbsdruck steht, alle paar Jahre systematisch hinschaut, ob man etwas weniger, anders oder besser machen kann. Die Idee sollte man nicht fallen lassen, aber ich bin recht desillusioniert.

Selbstständigkeitserklärung

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.»



Basel, 30. September 2021

Lukas Schwank

Über den Autor

Lukas Schwank arbeitet als Ökonom und stellvertretender Leiter Finanzanalyse und Planung in der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Stadt. Er ist u.a. zuständig für die Generelle Aufgabenüberprüfung, finanzpolitische Analysen und Projekte, die Aufsicht über die Basler Kantonbank im Rahmen der Public Corporate Governance, ist Leiter der Stabsstelle Partnerschaftsverhandlungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt und beschäftigt sich seit 2016 als Mitglied der Arbeitsgruppe der NFA-Geberkantone mit dem Nationalen Finanzausgleich (NFA). Er ist Autor eines Kommentars zum Finanzhaushaltgesetz des Kantons Basel-Stadt. Er hat an den Universitäten St. Gallen (Bachelor) und Lausanne (Master) Volkswirtschaftslehre studiert und das Doktorandenprogramm der Schweizerischen Nationalbank absolviert.