

## Bericht

betreffend

Zweites Massnahmenpaket zur Reduktion der Aufgaben und Leistungen  
(A&L 2)

und

## Ratschläge

betreffend

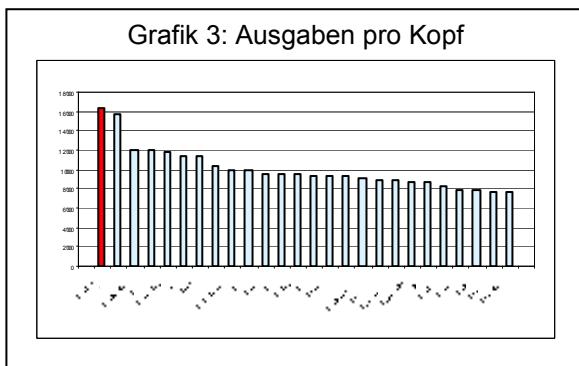
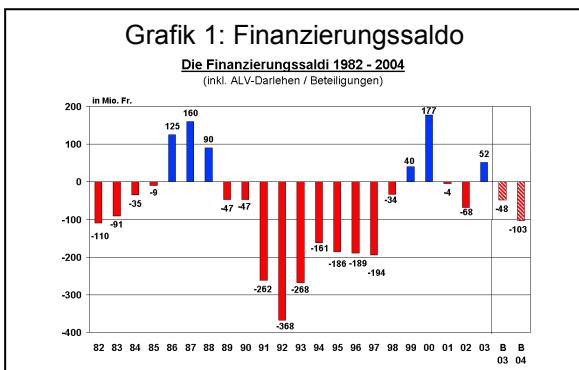
- A Änderung des Gesetzes betreffend die Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz)
- B Teilrevision des Schulgesetzes betreffend Klassengrössen an der Weiterbildungsschule
- C Änderung des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) vom 15. November 1989
- D Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 betreffend Lohnmeldepflicht für Arbeitgeber

vom 7. September 2004 / 032068 / FD

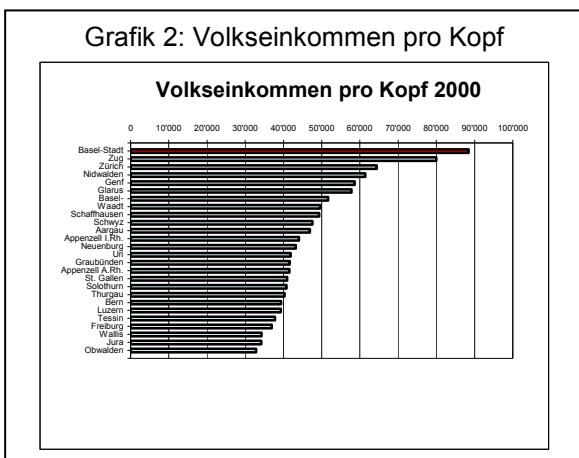
Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am  
10. September 2004

# 1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

## 1.1. Ausgangslage



Der Kanton Basel-Stadt hat seit Jahren mit einem strukturellen Defizit zu kämpfen, das bisher trotz restriktiver Finanzpolitik nicht vollständig abgebaut werden konnte. Seit 1990 hat der Kanton – mit wenigen Ausnahmen – seine Rechnung regelmässig mit einem Finanzierungsdefizit abgeschlossen (vgl. Grafik 1). Dadurch sind die Nettoschulden inzwischen auf über 3,5 Mrd. Franken angestiegen, konnten in den letzten Jahren auf dieser Höhe aber immerhin stabilisiert werden. Dies hat zur Folge, dass der Handlungsspielraum des Kantons – wenn auch auf dem aktuell tiefen Zinsniveau etwas gemildert – wegen der entsprechend hohen Schuldzinsen laufend weiter eingeschränkt wird. Unser Kanton weist gesamtschweizerisch nach wie vor eine überdurchschnittliche Steuerbelastung und gesamtschweizerisch eines der höchsten Volkseinkommen pro Kopf auf (vgl. Grafik 2). Damit wird die hohe Steuerkraft bereits auf einem hohen Niveau abgeschöpft. Deshalb und da die Stimmberichteten Steuerreduktionen gutgeheissen haben, sind Massnahmen auf der Einnahmenseite ausgeschlossen. Im Vergleich mit anderen Kantonen hat Basel-Stadt zudem in vielen Bereichen wesentlich höhere Ausgaben und gesamtschweizerisch die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben (vgl. Grafik 3, Erträge sind in diesen Bruttoausgaben nicht berücksichtigt; naturgemäß ebenfalls nicht die Tatsache, dass ein Teil dieser Ausgaben nicht für die eigene Bevölkerung bzw. die baselstädtischen Steuerzahler, sondern für Konsumentinnen und Konsumenten jenseits der Kantongrenzen erbracht werden).



Stadt zudem in vielen Bereichen wesentlich höhere Ausgaben und gesamtschweizerisch die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben (vgl. Grafik 3, Erträge sind in diesen Bruttoausgaben nicht berücksichtigt; naturgemäß ebenfalls nicht die Tatsache, dass ein Teil dieser Ausgaben nicht für die eigene Bevölkerung bzw. die baselstädtischen Steuerzahler, sondern für Konsumentinnen und Konsumenten jenseits der Kantongrenzen erbracht werden).

## 1.2. Erstes Massnahmenpaket (A&L 1)

Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Regierungsrat bereits vor einem Jahr als ersten Schritt ein erstes Massnahmenpaket zur Reduktion der Aufgaben und Leistungen beschlossen. Zielsetzung war, bis 2006 eine nachhaltige Reduktion des ordentlichen Nettoaufwands (ONA) um 100 Mio. Franken pro Jahr zu erreichen. Explizit von den Sparmassnahmen ausgenommen waren der Bildungsbereich (Schulen, Fachhochschulen, Hochschulen) sowie die Anstellungskonditionen für das Staatspersonal.

Gleichzeitig wurde eine separate Steuerung des Personalbestandes durch Plafonierung des Headcount beschlossen.

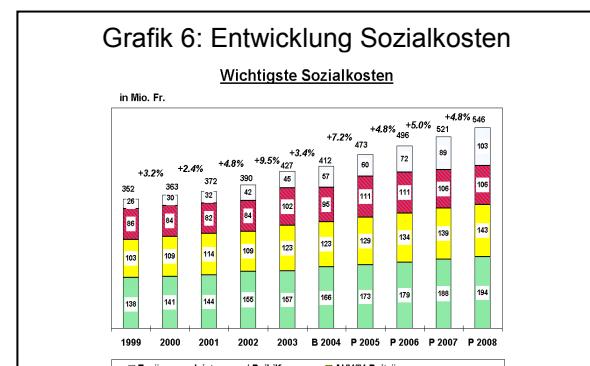
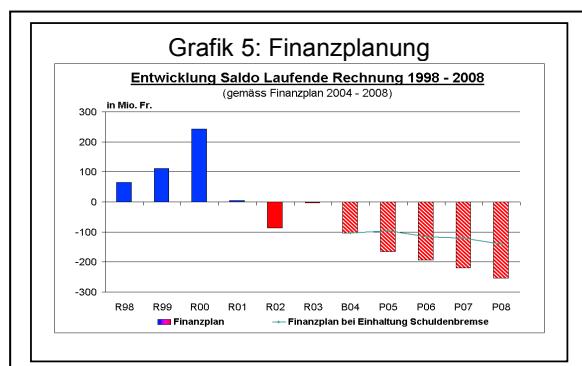
Grafik 4: Massnahmenpaket A&L 1		
Massnahmenpaket 1	Kompetenz	Betrag
In Umsetzung	RR/GR	94
Ausstehend		
Dieselbusse	GR	2
Abgelehnt		
Unentgel. Bestattung	Volk	4
<b>Total</b>		<b>100</b>

Von den im ersten Massnahmenpaket beschlossenen Reduktionen um 100 Mio. Franken sind Massnahmen im Umfang von 94 Mio. Franken in Umsetzung. Diese wurden bzw. werden den Departementen bei den entsprechenden Budgetvorgaben der Jahre 2004 bis 2006 abgezogen und unterstehen damit einem einfachen Controlling. Eine Vorlage zur Umstellung auf Dieselbusse bei den BVB wurde vom Grossen Rat zur Überprüfung an den Regierungsrat zurückgewiesen, eine weitere zur Einschränkung des Rechts auf unentgeltliche Bestattung wurde in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 abgelehnt. (vgl. Grafik 4). Diese Massnahmen werden aber von den zuständigen Departementen betragsmäßig kompensiert. Der mit dem Massnahmenpaket A&L 1 verbundene Stellenabbau in der Verwaltung wurde auf 330 Stellen geschätzt. Davon sind bis Ende Juni 2004 195 tatsächlich abgebaut worden, nur wenige davon durch Kündigung.

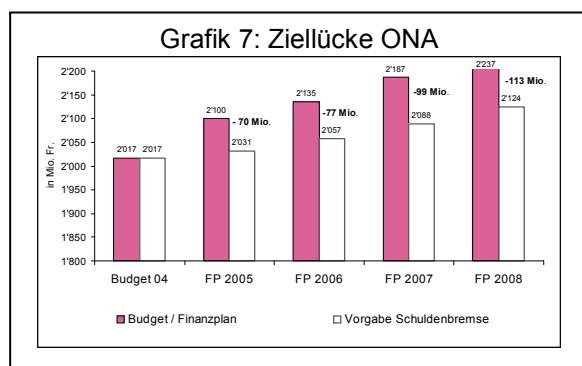
gierungsamt zurückgewiesen, eine weitere zur Einschränkung des Rechts auf unentgeltliche Bestattung wurde in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 abgelehnt. (vgl. Grafik 4). Diese Massnahmen werden aber von den zuständigen Departementen betragsmäßig kompensiert. Der mit dem Massnahmenpaket A&L 1 verbundene Stellenabbau in der Verwaltung wurde auf 330 Stellen geschätzt. Davon sind bis Ende Juni 2004 195 tatsächlich abgebaut worden, nur wenige davon durch Kündigung.

### 1.3. Handlungsbedarf

Trotz diesem insgesamt erfolgreich geschnürten ersten Massnahmenpaket (mit Effekt auf die Jahre 2004-2006) konnte das strukturelle Defizit nicht vollständig abgebaut werden. Bereits bei der Kommunikation dieses Pakets wurden weitere Reduktionsmassnahmen angekündigt. Die Ende 2003 als Entscheidungsgrundlage für den



Regierungsrat herangezogene Finanzplanung für die Jahre 2005 bis 2008 zeigte, dass in den nächsten Jahren wiederum steigende Defizite in der Gröszenordnung von 100 bis 250 Mio. Franken pro Jahr auf den Kanton zu kommen (vgl. Grafik 5). Diese waren schwergewichtig auf (strukturell und konjunkturell bedingte) prognostizierte Kostensteigerungen im Sozialbereich von durchschnittlich 5% pro Jahr zurückzuführen (vgl. Grafik 6). Aufgrund der Zielsetzung, die Ausgaben nur im Umfang der Teuerung zu erhöhen (aber immerhin ein Ausgabenwachstum zuzulassen), wäre diese Entwicklung mit einer



nachhaltigen Finanzpolitik nicht zu vereinbaren. Die Ziellücke gegenüber einem Ausgabenwachstum im Rahmen der Teuerung hätte am Ende der Planperiode über 100 Mio. Franken betragen (vgl. Grafik 7). Deshalb hat der Regierungsrat Ende 2003 die Erarbeitung dieses zweiten Sparpakets (A&L 2) beschlossen.

Die vorstehend eingefügten Grafiken sind im Anhang nochmals im Seitenformat enthalten.

## 2. Zielsetzungen A&L 2

Aufgrund dieser Ausgangslage hat sich der Regierungsrat für das zweite Massnahmenpaket folgende Zielsetzungen für die Erreichung der Reduktion um 100 Mio. gesetzt:

- **Reduktion Nettoausgaben um Fr. 100 Mio. pro Jahr:** Diese Reduktion gegenüber dem Budget 2004 soll bis Budget 2006 erreicht sein und anschliessend wiederkehrend wirken. Sie entspricht 5% des gesamtstaatlichen ordentlichen Nettoaufwands (ONA). Die Ausgabenreduktion soll überwiegend beim ONA und zu einem geringen Teil bei den Nettoinvestitionen erfolgen.
- **Nachhaltigkeit der Einsparungen:** Auch diesmal sollen die Einsparungen durch Reduktion von Aufgaben und Leistungen nachhaltig sein. Dies kann nur durch Abbau von Aufgaben und Leistungen erreicht werden. Es ist zu vermeiden, dass kurzfristige Einsparungen erzielt werden, die in einigen Jahren durch einen Nachholbedarf wieder kompensiert werden.
- **Reduktion der Ausgaben:** Grundsätzlich sollen die Einsparungen durch Ausgabenreduktion erzielt werden, nicht durch Erhöhung der Einnahmen.
- **Investitionen:** Die Einsparungen sollen nicht zu Lasten langfristig wichtiger Investitionen erfolgen. Ursprünglich sollten deshalb keine Reduktionen bei den Investitionen erfolgen. Aufgrund der Stellungnahmen in der Vernehmlassung hat der Regierungsrat die Investitionen zu einem geringen Teil ebenfalls einbezogen.
- **Erreichung Budgetziel 2005:** Die Massnahmen müssen so weit wie möglich bereits im nächsten Jahr wirksam werden, damit die Budgetvorgaben für 2005 eingehalten werden können. Diese sehen ein Ausgabenwachstum gegenüber dem Budget 2004 von maximal der Teuerung vor.

Für die Einsparungen legte der Regierungsrat eine Kombination von individuellen und linearen Sparvorgaben fest. Bei der Prioritätensetzung wurden unter anderem auch die Bedeutung für den Standort, die Handlungsmöglichkeiten und die Ergebnisse aus der Vernehmlassung A&L 1 berücksichtigt.

## 3. Massnahmenpaket A&L 2

### 3.1. Sanierungsmassnahmen auf der Ausgabenseite

Die Sparvorgabe von 100 Mio. Franken wurde wie folgt auf vier Steuerungsbereiche aufgeteilt:

Bereich	Vorgabe	Komp.	2005	2006	Total	% ONA	ONA 2004
<b>Steuerungsgruppe 1</b> (7 grosse/relevante Bereiche)	Individuell	RR/GR	30	25	<b>55</b>	3.2%	1739.6
<b>Steuerungsgruppe 2</b> (Restliche Bereiche)	Linear	Dept	5	5	<b>10</b>	3.2%	309.5 <sup>1</sup>
<b>Personalbereich</b>	Pauschal	GR	20	10	<b>30</b>		
<b>Investitionen</b>	Pauschal	RR	5	0	<b>5</b>		
<b>Total</b>			<b>60</b>	<b>40</b>	<b>100</b>		

<sup>1</sup> Nur ONA Pauschalbereich

In der "Steuerungsgruppe 1", die aus 7 grossen und bedeutenden Aufgaben- und Ressourcenfeldern besteht, die zusammen über 85% des gesamtstaatlichen ONA ausmachen, wurden individuelle Sparvorgaben festgelegt.

In der "Steuerungsgruppe 2", die aus den übrigen Aufgaben- und Ressourcenfeldern besteht, wurden lineare Sparvorgaben von 3,2% (auf dem Pauschalbereich ONA) festgelegt.

Zudem wurden auch im Bereich der Personalkonditionen, der vom ersten Sparpaket bewusst ausgenommen worden war, Massnahmen beschlossen. Diese beinhalten den auf max. 2% beschränkten Verzicht auf die Gewährung des Teuerungsausgleichs für das Staatspersonal in den Jahren 2005 und 2006. Eine solche Massnahme bedeutet gemäss dem geltenden PK-Gesetz, dass gleichzeitig auch auf den Renten kein Teuerungsausgleich ausgerichtet wird. Zudem beinhalten die Massnahmen eine einmalige Nichtgewährung des Stufenaufstiegs des Staatspersonals für das Jahr 2005. Diese Einsparung kommen zu den oben dargestellten Reduktionsbeiträgen der Departemente im Verhältnis der entsprechenden Lohnkosten hinzu. Dieser Massnahmenbereich ist im beiliegenden Ratschlag A enthalten.

Im weiteren enthält das Massnahmenpaket eine geringfügige Reduktion der Nettoinvestitionen.

Da die öffentlichen Dienstleistungen von Personal erbracht werden, führen die Aufgaben- und Leistungsreduktionen von 100 Mio. Franken zu einem erneuten Stellenabbau. Der Regierungsrat ist bestrebt, diesen möglichst über natürliche Abgänge vorzunehmen (Fluktuation, Pensionierungen, interne Versetzungen) und sozialverträglich auszugestalten. Aufgrund des heutigen Informationsstands muss für A&L 2 mit einer Stellenreduktion von 300 Stellen gerechnet werden. In der Rechnung 2003 wurden für die Stellenreduktionen (A&L 1 und 2) Rückstellungen von insgesamt 40 Mio. Franken vorgenommen.

### 3.2. Sanierungsmassnahme auf der Einnahmenseite

Im Bereich der Allgemeinen Einnahmen hat der Regierungsrat parallel und in Absprache mit dem Kanton Basel-Landschaft beschlossen, dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung zur Einführung einer Lohnmeldepflicht für Arbeitgeber vorzuschlagen. Damit sollen die Steuerhinterziehung bekämpft und zusätzliche Steuererträge von 10-20 Mio. Franken generiert werden. Diese Massnahme ist – weil keine Ausgabenreduktion – rechnerisch nicht Bestandteil des 100-Mio.-Pakets bzw. wird diesem nicht angerechnet. Sie ist im beiliegenden Ratschlag D enthalten.

Mit dieser Vorlage will der Regierungsrat dokumentieren, dass nach den vom Volk gewünschten Steuerreduktionen der letzten Jahre zumindest auf Seite der Steuererhebung mit einer Optimierung der Einnahmenseite ebenfalls ein Beitrag an die Haushaltsanierung geleistet werden soll.

Die Vorlage wurde zeitlich parallel zum Vernehmlassungsverfahren des 100-Mio. Pakets in Basel-Stadt und Basel-Landschaft bei den Wirtschaftsverbänden in Vernehmlassung gegeben. Allgemein wird dort der Vorlage ein gewisses Verständnis entgegengebracht. Dieses führt jedoch nur bei einer Minderheit zu einer Akzeptanz; mehrheitlich wird die Vorlage abgelehnt.

## 4. Ergebnis der Vernehmlassung

Alle zwölf angeschriebenen Vernehmlassungsadressaten (Fraktionen GR, Finanzkommission GR, AGSt) haben die Gelegenheit wahrgenommen und eine Stellungnahme zum Massnahmenpaket A&L 2 eingereicht. Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen über die Antworten machen:

- **Grundsätzliche Zustimmung:** Die meisten Stellungnahmen haben dem Paket A&L 2 grundsätzlich zugestimmt.
- **Investitionen:** Verschiedene Parteien und die Finanzkommission haben eine Reduktion der Investitionen (insbesondere Bereich Strassen) vorgeschlagen. Der Regierungsrat hat diese Forderungen berücksichtigt und eine Reduktion der Nettoinvestitionen um 5 Mio. Franken in das Paket integriert.
- **Zentrumsleistungen:** Oft genannt wurden mangelnde Abgeltungen für die Zentrumsleistungen. Diese Thematik darf jedoch nicht im Rahmen dieses Sparpakets behandelt werden, sondern muss gemeinsam mit den regionalen Partnern gelöst werden. Im übrigen geht der Regierungsrat das Thema Zentrumsleistungen mit dem Ziel einer auf fairen Abgeltungsgrundsätzen basierenden regionalen Partnerschaft an und will es nicht als Sanierungsmittel zur Lösung der eigenen Finanzprobleme missbrauchen.
- **Strukturanpassungen:** Verschiedene Parteien und die Finanzkommission verlangen grössere Strukturanpassungen (z. B. Reduktion der Departemente, Zentralisierungen). Solche departementsübergreifenden Projekte werden geprüft. Sie sind aber nur mittelfristig realisierbar.
- **Personalmassnahmen:** Nichtgewährung von Teuerung und Stufenaufstieg wird unterschiedlich bewertet. Insbesondere von den Personalverbänden werden sie abgelehnt.
- **Sozialbereich:** Die Stellungnahmen zu den drei vorgeschlagenen Massnahmenvarianten (Beihilfen, Sozialhilfe, Prämienverbilligungen) waren sehr konträr. Immerhin zeigte es sich, dass die Abschaffung der Beihilfen für zu Hause Wohnende gegenwärtig zuwenig politische Unterstützung findet. Eine bessere Akzeptanz erhielten die Massnahmenvorschläge bei der Sozialhilfe und den Prämienverbilligungen.

Aufgrund der Vernehmlassung modifizierte der Regierungsrat das Massnahmenpaket wie folgt:

- An der Reduktionsvorgabe im Umfang von 100 Millionen Franken wurde festgehalten, aber die Sparvorgabe im **Sozialbereich** um 5 Millionen Franken reduziert.

Auf die Abschaffung der Beihilfen wurde verzichtet, da diese Massnahme – obwohl aus sachlicher Sicht gerechtfertigt – politisch nicht mehrheitsfähig ist.

- Im **Personalbereich** wurde die Nichtgewährung der Teuerung auf Löhnen und Renten in den Jahren 2005 und 2006 im Sinne eines Entgegenkommens gegenüber den Personalverbänden kumulativ auf zwei Prozent beschränkt.
- Das **Investitionsvolumen** wurde um 5 Millionen Franken reduziert.

## 5. Vorlagen an Grossen Rat

### 5.1. Aktuelle Vorlagen

In die Kompetenz des Grossen Rates fallen einerseits verschiedene Massnahmen der Steuerungsgruppe 1 des Massnahmenpakets, andererseits die Massnahmen im Personalbereich sowie die Einführung einer Lohnmeldepflicht. Diejenigen Vorlagen, die bereits auf 2005 in Kraft treten müssen, werden dem Grossen Rat in den vier beiliegenden Ratschlägen zusammen vorgelegt. Andere Vorlagen folgen später separat.

Die vier Ratschläge in der Beilage dieses Mantelberichts betreffen folgende Bereiche und Massnahmen:

- **A. Personalbereich:** Nichtgewährung Teuerung 2005 und 2006 und Stufenaufstieg 2005
- **B. Bildung:** Klassengrösse an der Weiterbildungsschule
- **C. Sozialwesen:** Anpassung bei den Prämienverbilligungen
- **D. Steuern:** Einführung einer Lohnmeldepflicht

Die Einführung einer Lohnmeldepflicht für Arbeitgeber gehört nicht zum 100-Mio.-Paket A&L 2 und wird diesem betragsmässig auch nicht angerechnet. Sie zeigt aber, dass auch auf der Einnahmeseite eine Optimierung angestrebt werden soll.

Das nachhaltige jährliche Einsparungspotential der ersten drei Ratschläge (A-C) beträgt gesamthaft etwa Fr. 31 Mio. Die (nicht zum 100-Mio.-Paket A&L 2 gehörende) Lohnmeldepflicht wird zu Mehreinnahmen von etwa Fr. 10 bis 20 Mio. führen.

### 5.2. Spätere Vorlagen

Zu einem späteren Zeitpunkt werden dem Grossen Rat weitere Vorlagen aus den Bereichen Gesundheit (Investitionsvorhaben), Öffentlicher Verkehr (Basler Personenschifffahrtsgesellschaft) und Kinder-/Jugendarbeit (Subventionen) vorgelegt. Ausstehend sind zudem auch noch Vorlagen aus dem ersten Massnahmenpaket.

## 5. Terminplanung

Die in den 4 beiliegenden Ratschlägen enthaltenen Massnahmen sollen ihre Wirkung teilweise bereits auf das Budgetjahr 2005 entfalten. Aus diesem Grund besteht für die Behandlung der Ratschläge im Grossen Rat Dinglichkeit. Die Ratschläge müssen

deshalb noch vor oder spätestens mit der Behandlung des Budgets 2005 vom Grossen Rat behandelt werden können.

Falls eine solche Behandlung zeitlich nicht möglich wäre oder einzelne Vorschläge vom Grossen Rat abgelehnt werden, würde dies zu einer Verschlechterung des Budgets für das Jahr 2005 führen. Eine Einhaltung der Budgetvorgaben müsste dann durch Budgetreduktionen in anderen Bereichen kompensiert werden, was erfahrungsgemäss kurzfristig schwierig zu realisieren wäre.

## **6. Antrag**

Dieser Mantelbericht enthält als Beilage drei Ratschläge, die alle Teil des ausgewogenen zweiten Massnahmenpakets zur Reduktion der staatlichen Aufgaben und Leistungen sind, sowie die Lohnmeldepflicht bei den Steuern. Formell wird jeder Ratschlag dem Grossen Rat als separate Vorlage vorgelegt. Dadurch wird für jede Massnahme ein separater Grossratsbeschluss gefasst, der für sich allein referendumsfähig ist. Der Regierungsrat hält an dieser Stelle aber fest, dass alle Ratschläge als Teil eines Massnahmenpakets betrachtet werden müssen, bei dessen Erarbeitung grosser Wert auf die politische Ausgewogenheit gelegt worden ist. Dass heute gerade diese Massnahmen dem Grossen Rat vorgelegt werden, liegt daran, dass sie in die Gesetzgebungskompetenz des Grossen Rates fallen. Da diese Vorlagen einen Teil des zweiten Massnahmenpakets zur Reduktion des strukturellen Defizits unseres Kantons um Fr. 100 Mio. darstellen, erwartet der Regierungsrat, dass sie im Kontext des Gesamtpakets beurteilt werden.

Basel, 9. September 2004

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

Anhang:

- Grafiken 1-7

Beilage:

- A: Änderung des Gesetzes betreffend die Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz)
- B: Teilrevision des Schulgesetzes betreffend Klassengrössen an der Weiterbildungsschule
- C: Änderung des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) vom 15. November 1989
- D: Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 betreffend Lohnmeldepflicht für Arbeitgeber