



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Finanzkommission

An den Grossen Rat

06.0766.02

Basel, 20. November 2006

Kommissionsbeschluss
vom 16. November 2006

Bericht der Finanzkommission zum Budget des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 2007

Inhalt

1	AUSGANGSLAGE	4
1.1	Auftrag	4
1.2	Vorgehen	4
1.3	Mitglieder der Finanzkommission	4
2	LAGE DER STAATSFINANZEN	5
2.1	Budget 2007	5
2.1.1	Übersicht	5
2.1.2	Ertrag	6
2.1.3	Aufwand	6
2.1.4	Ordentlicher Nettoaufwand	7
2.1.5	Investitions- und Finanzierungsrechnung	8
2.1.6	Vorgezogene Budgetpostulate	8
2.2	Einschätzung und Ausblick der Finanzkommission	9
3	ALLGEMEINE THEMEN	12
3.1	Personal	12
3.1.1	Übersicht Personalaufwand	12
3.1.2	Stufenanstieg	12
3.1.3	Reform der Pensionskasse	14
3.2	Steuererträge	16
3.3	Investitionen	18
3.4	Neue Berichterstattung	21
4	SPEZIFISCHE THEMEN	23
4.1	Baudepartement	23
4.1.1	Überblick	23
4.1.2	Immobilienfonds	23
4.1.3	Allmendinfrastruktur und Stadtgestaltung	23
4.2	Erziehungsdepartement	24
4.2.1	Überblick	24
4.2.2	Schulen	24
4.3	Finanzdepartement	25
4.3.1	Überblick	25
4.4	Gesundheitsdepartement	25
4.4.1	Überblick	25
4.4.2	Spitäler	26
4.4.3	Klinische Lehre und Forschung	26
4.5	Justizdepartement	27
4.5.1	Überblick	27
4.5.2	Vormundschaftsbehörde	27
4.6	Sicherheitsdepartement	28
4.6.1	Überblick	28
4.6.2	Kantonspolizei	28
4.7	Wirtschafts- und Sozialdepartement	29
4.7.1	Überblick	29
4.7.2	Sozialkosten	29
4.8	Gerichte	30
4.8.1	Überblick	30
4.8.2	Unentgeltliche Rechtspflege	30
5	ANTRAG	32
	GROSSRATSBESCHLUSS	33
	ANHANG 1: ÄNDERUNGEN DER INVESTITIONSÜBERSICHTSLISTE	34

Abkürzungen

A&L	(Massnahmenpaket zur Reduktion der) Aufgaben und Leistungen
BVB	Basler Verkehrs-Betriebe
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
etc.	et cetera
FKom	Finanzkommission
IWB	Industrielle Werke Basel
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NIV	Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen
ONA	Ordentlicher Nettoaufwand
PK	Pensionskasse
PKBS	Pensionskasse Basel-Stadt
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
resp.	respektive
RWC	Rechnungswesen/Controlling (<i>Dienststelle des Finanzdepartements</i>)
UKBB	Universitäts-Kinderspital beider Basel
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Die Finanzkommission legt hiermit ihren Bericht zum Budget 2007 des Kantons Basel-Stadt gemäss § 68 Absatz 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vor. Das Finanzdepartement hat das Budget am 14.9.2006 veröffentlicht und der Finanzkommission gleichentags die detaillierten Unterlagen zugestellt – das Budgetbuch mit diversen Anhängen sowie sämtliche sechsstelligen Kontopositionen zu Laufender und Bestandesrechnung der Dienststellen.

1.2 Vorgehen

Die Finanzkommission hat das Budget 2007 im Rahmen einer Klausur am 18./19.9.2006 geprüft. Dabei standen ihr die Vorsteherin des Finanzdepartements, Regierungsrätin Eva Herzog, und der Leiter RWC, Christoph Tschumi, für Erläuterungen zur Verfügung. Im Anschluss an die Klausur liess die Finanzkommission den Vorsteherinnen und Vorstehern der Departemente je spezifische sowie der Gesamtregierung übergeordnete finanzpolitische Fragen zukommen und führte in der zweiten Oktoberhälfte Hearings mit allen Mitgliedern des Regierungsrats sowie weiteren Vertretern der Departemente durch.

Im vorliegenden Bericht fasst die Finanzkommission ihre wichtigsten Erkenntnisse zusammen. Sie dankt den Beteiligten der Verwaltung für die konstruktive und offene Zusammenarbeit. Für detaillierte Informationen zum Budget sei auf das Budgetbuch des Regierungsrats verwiesen.

1.3 Mitglieder der Finanzkommission

Die Finanzkommission setzte sich bei der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts wie folgt zusammen (mit Departementsverantwortlichkeit):

Baschi Dürr	Präsident
Susanna Banderet-Richner	Vizepräsidentin, Gesundheitsdepartement I
Mustafa Atici	Gesundheitsdepartement II
Sibylle Benz Hübner	Erziehungsdepartement I
Annemarie von Bidder	Baudepartement I
Andrea Bollinger	Baudepartement II
Conradin Cramer	Justizdepartement und Gerichte
Sebastian Frehner	Wirtschafts- und Sozialdepartement
Paul Roniger	Erziehungsdepartement II
Urs Schweizer	Finanzdepartement
Jürg Stöcklin	Sicherheitsdepartement
Niklaus Wunderle	Kommissionssekretär (Parlamentsdienst)

2 Lage der Staatsfinanzen

2.1 Budget 2007

2.1.1 Übersicht

Das Budget 2007 sieht einen Überschuss der Laufenden Rechnung von CHF 52,9 Mio. vor, eine Verbesserung um CHF 101,2 Mio. gegenüber dem Budget 2006¹. Die Rechnung 2005 hat – inklusive verschiedener Sonderfaktoren – mit einem Verlust von CHF 2,7 Mio. abgeschlossen (vgl. Tabelle 2-1).

*Überschuss in
der Laufenden
Rechnung*

Tabelle 2-1: Übersicht über die finanziellen Eckwerte

In Mio. CHF	Budget 2007	Budget 2006	Rechnung 2005 inkl. Sonderfak- toren ¹	Rechnung 2005 exkl. Son- derfaktoren ¹	Abweichung in % Budget 2007 zu		
					B 06	R 05 inkl. Sonder- faktoren	R 05 exkl. Sonder- faktoren
Ertrag ²	3818,6	3699,1	4147,8	3911,2	4,1	-7,9	-2,4
Aufwand ²	3765,7	3717,4	4150,5	3886,2	1,3	-9,3	-3,1
Saldo Laufende Rechnung	52,9	-48,3	-2,7	25,1	n.a.	n.a.	111,1
+ Abschreibungen Verwal- tungsvermögen	221,6	241,8	465,2	289,5	-5,3	-52,4	-22,7
+/- Veränderung zweckgebun- denes Eigenkapital	0,0	0,0	0,2	0,2	–	–	–
Selbstfinanzierung	274,5	193,5	462,7	314,8	41,8	-40,7	-12,8
./. Saldo Investitionsrechnung (s. unten)	-243,4	-256,7	-173,3	-173,3	-5,2	40,5	40,5
Finanzierungssaldo	31,1	-63,2	289,4	141,5	n.a.	-89,3	-78,0
Nettoschulden ³	2730,9	2762,0	2698,8	2698,8	-1,1	1,2	1,2
Nettoschuldenquote ³ (in %)	5,6	5,8	5,9	5,9			
Investitionsrechnung							
Ausgaben	303,9	327,2	281,3	281,3	-7,1	8,0	8,0
Einnahmen	60,5	70,5	81,5	81,5	-14,2	-25,8	-25,8
Nettoinvestitionen	243,4	256,7	199,8	199,8	-5,2	21,8	21,8
Veränderung Darlehen / Betei- lig. Verwaltungsvermögen	0,0	0,0	-26,6	-26,6	–	–	–
Saldo Investitionsrechnung	243,4	256,7	173,3	173,3	-5,2	40,5	40,5
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	112,8	75,4	267,0	181,7			

1) Sonderfaktoren: Erlös aus Goldverkäufen durch die Schweizerische Nationalbank; Sonderabschreibungen Nationalstrassen (NFA); Rückstellungen für Deckungslücke der Pensionskasse bei den BVB und der Universität

2) Ohne interne Verrechnungen

3) Inklusive geschätzte Aufwertung des Finanzvermögens gemäss Konzept Schuldenbremse von rund CHF 0,5 Mrd.

¹ Sofern nicht anders vermerkt, beziehen sich alle Veränderungen auf das Budget 2006.

2.1.2 Ertrag

Der Ertrag (ohne interne Verrechnungen) wächst im Budget 2007 um CHF 149,5 Mio. oder 4,1% auf CHF 3'818,6 Mio. Der Anteil der Gewinn- und Kapitalsteuern der Unternehmen am gesamten Steuerertrag, der um CHF 108,0 Mio. auf CHF 2'198,6 Mio. wächst, steigt erstmals auf genau 30%. Dagegen sinken die Einnahmen aus den Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen nicht nur anteilmässig, sondern auch in absoluten Zahlen (vgl. Kapitel 3.2). Bereinigt um verschiedene Sonderfaktoren – unter anderem den Ausgleich der kalten Progression (2006) und die Abgrenzungen bei den Steuervorauszahlungen – geht das Budget 2007 allerdings auch bei den Steuereinnahmen von natürlichen Personen von einem Mehrertrag von 1,8% resp. 2,7% im Vergleich mit der Rechnung 2005 aus.

Anteil der Unternehmenssteuern steigt auf 30% des Steuerertrags

Die Entgelte – mit CHF 969,5 Mio. die zweitgrösste Ertragsposition – erhöhen sich dank der erwarteten Mehrerträge aus medizinischen Leistungen und höheren Einnahmen aus Verkehrsbussen um CHF 11,2 Mio. Beim Vermögensertrag ist dank höherer Gewinnablieferungen der Basler Kantonalbank, mit der der Regierungsrat gemäss seinem Ratschlag rechnet, und den IWB sowie einer zusätzlichen Gewinnausschüttung der Schweizerischen Rheinsalinen eine Steigerung um knapp CHF 19 Mio. auf CHF 226,8 Mio. budgetiert.

2.1.3 Aufwand

Der Aufwand (ohne interne Verrechnungen) erhöht sich insgesamt um CHF 48,3 Mio. oder 1,3% auf CHF 3'765,7 Mio. Die grösste Ausgabenposition bildet mit einem Anteil von 44,1% am Gesamtaufwand (ohne interne Verrechnungen) oder CHF 1'655,7 Mio. der Personalaufwand. Er steigt trotz eines Abbaus des Headcount-Plafonds um CHF 29,4 Mio. und mit 1,8% um das Doppelte der angenommenen Teuerung von 0,9% (vgl. Kapitel 3.1.1 und 3.1.2).

Personalaufwand steigt trotz Abbau des Headcount-Plafonds

Die Eigenen Beiträge – Betriebs- und Defizitbeiträge, Subventionen sowie Sozialleistungen – wachsen um CHF 12,1 Mio. auf CHF 1'154,3 Mio., was hauptsächlich auf die erneuten Kostensteigerungen bei der Sozialhilfe zurückzuführen ist (vgl. Kapitel 4.7.2). Der Sachaufwand steigt um CHF 32,0 Mio. auf CHF 592,9 Mio. Dem Anstieg von fast CHF 9 Mio. für den medizinischen Bedarf stehen allerdings entsprechende Mehreinnahmen gegenüber (vgl. Kapitel 2.1.2). Ferner steigt der Aufwand unter anderem für den Strafvollzug, die Energie sowie Projekte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Weil die Nationalstrassen im Rahmen der NFA ab 1.1.2008 vollständig in Bundeseigentum übergehen, hat sie der Kanton per Ende 2005 vollständig abgeschrieben. Dies führt dazu, dass sich der Abschreibungsaufwand 2007 insgesamt reduziert – von CHF 248,9 Mio. auf CHF 235,7 Mio. Auch die Belastung durch die Passivzinsen sinkt. Mit CHF 98,0

Sinkende Belastung durch Abschreibungen und Passivzinsen

Mio. werden diese um CHF 14,6 Mio. tiefer budgetiert und machen damit noch 2,6% des gesamten Aufwands (ohne interne Verrechnungen) aus.

2.1.4 Ordentlicher Nettoaufwand

Mit dem Budget 2007 entscheidet der Grosse Rat neben den herkömmlichen Aufwands- und Ertragspositionen zum ersten Mal auch über den Ordentlichen Nettoaufwand (ONA). Dieser wird neu so berechnet, dass er auf Stufe Dienststelle mit dem Saldo Teilkosten übereinstimmt. Damit wird die wichtigste Steuerungsgrösse des Regierungsrats auch zur Beschlussgrösse des Grossen Rats (vgl. Kapitel 3.4). Der ONA stellt den Saldo zwischen departementsspezifischem Aufwand und Ertrag dar und soll damit die strukturelle Ausgabenentwicklung der Kantonsverwaltung aufzeigen. Intern unterscheidet der Regierungsrat zwischen den so genannten ONA-Einzelposten, die als exogen und damit nicht beeinflussbar betrachtet werden, und dem Pauschalbereich. Im Budgetprozess des Regierungsrats stellt dieser Pauschalbereich des ONA die zentrale Diskussionsgrösse dar.

*Ordentlicher Nettoaufwand neu
Beschlussgrösse
des Grossen Rats*

Dem ONA sowie den Abschreibungen steht der Allgemeine Nettoertrag gegenüber. Dieser entspricht dem nicht spezifischen Ertrag – den Steuer- und Vermögenserträgen, den kantonalen Anteilen an den Bundessteuern sowie dem Anteil am Gewinn der Nationalbank – abzüglich des allgemeinen Aufwands, des Schuldendienstes sowie des Aufwands und Ertrags des Finanz- und zum Teil auch des Verwaltungsvermögens. Neben dem ONA ist auch der Allgemeine Nettoertrag eine wichtige Kenngrösse in Budget und Rechnung (vgl. Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2: Strukturelle Kennzahlen

In Mio. CHF + = Ertrag – = Aufwand	Budget 2007			Budget 2006	Rechnung 2005 ¹⁾	Abweichungen von Budget 06 von Rechnung 05	
	Aufwand	Ertrag	Saldo	Saldo	Saldo		
Allgemeiner Nettoertrag	-161,8	2'569,8	2'408,0	2'268,0	2'367,8	140,0	6,2%
Ordentlicher Nettoaufwand (ONA) (ohne interne Verrechnungen)	-3'393,1	1'247,9	-2'145,2	-2'088,2	-2'067,7	40,2	1,7%
						-57,0	2,7%
						-77,5	3,7%
Abschreibungen	-221,6	0,0	-221,6	-241,8	-289,5	20,2	-8,4%
						67,9	-23,5%
Eliminationen	10,8	0,9	11,7	13,7	14,5		
Laufende Rechnung	-3'765,7	3'818,6	52,9	-48,3	25,1	101,2	
						27,8	

1) Ohne Sonderfaktoren (vgl. Tabelle 2-1, Fussnote 1)

2007 wächst der ONA um 2,7% bzw. 2,5% unter Berücksichtigung technischer Faktoren (geänderte Berechnung struktureller Kennzahlen) – deutlich über der angenommenen Teuerung (0,9%), aber ebenso deutlich unter dem angenommenen nominalen Wirtschaftswachstum von Basel-Stadt (4,1%) bzw. mit dem prognostizierten nominalen Wachstum des Bruttoinlandprodukts der Schweiz (2,7%). Damit hält der Regierungsrat sein Ziel ein, die Zunahme des ONA auf das Wachstum der Schweizer Wirtschaft zu beschränken.

*ONA wächst mit
der Schweizer
Wirtschaft*

2.1.5 Investitions- und Finanzierungsrechnung

Die Nettoinvestitionen liegen mit CHF 243,3 Mio. um CHF 13,3 Mio. oder 5,2% unter dem Wert des Vorjahresbudgets (vgl. Kapitel 3.3). Sie können vollständig aus eigenen Mitteln finanziert werden; der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 112,8%. Die Nettoschulden – Bruttoschulden abzüglich Finanzvermögen – sinken um CHF 31,1 Mio. auf CHF 2'730,9 Mio., wobei in dieser Summe die auf rund CHF 0,5 Mrd. geschätzte Aufwertung des Finanzvermögens gemäss dem Konzept der neuen Schuldenbremse bereits berücksichtigt ist. Die Schuldenquote würde damit per Ende 2007 auf 5,6 Promille oder um 0,3 Promillepunkte unter den Stand von Ende 2005 sinken. Die gemäss Schuldenbremse zulässige und für das Budget 2007 erstmals verbindliche Quote von 7,5 Promille wird damit deutlich unterschritten. Der Grosse Rat kann deshalb das Budget 2007 – unabhängig vom Wachstum des ONA – mit einem einfachen Mehr genehmigen.

*Positiver Selbstfi-
nanzierungsgrad,
sinkende Netto-
schuldenquote*

2.1.6 Vorgezogene Budgetpostulate

Zum ersten Mal beschliesst der Grosse Rat mit der Behandlung des Budgets 2007 auch darüber, ob die von ihm überwiesenen Vorgezogenen Budgetpostulate im Budget berücksichtigt und damit erfüllt sind.

Das Vorgezogene Budgetpostulat steht als neues parlamentarisches Instrument den Ratsmitgliedern sowie den ständigen Kommissionen seit dem 1.7.2005 (Grossratsbeschluss vom 20.1.2005) zur Verfügung. Damit kann beantragt werden, in einem künftigen Budget Veränderungen vorzunehmen. Der Regierungsrat berichtet mit der Budgetvorlage darüber, ob und wie weit er ein Vorgezogenes Budgetpostulat umgesetzt hat. Wenn der Regierungsrat ein Vorgezogenes Budgetpostulat nicht umgesetzt hat, entscheidet der Grosse Rat bei der Verabschiedung des Budgets, ob und wie weit es ins Budget übernommen wird.

Der Grosse Rat hat dem Regierungsrat am 8.2.2006 die beiden folgenden Vorgezogenen Budgetpostulate überwiesen:

*Vorgezogene
Budgetpostulate
sind erfüllt*

- Vorgezogenes Budgetpostulat Doris Gysin betreffend offene Kinder- und Jugendarbeit: Das Begehren fordert die Erhöhung der Subventionen im Bereich Kinder- und Jugendarbeit um CHF 240'000. Der Regierungsrat hat dieses Postulat erfüllt und die zusätzlichen Mittel

eingestellt (vgl. Beitragsübersichtslisten im Budgetbuch, Kapitel 3 / Seite 16).

- Vorgezogenes Budgetpostulat Heidi Mück betreffend Ressort Schulen: Das Begehren verlangt die Aufstockung des Budgets der Schulen um CHF 1,8 Mio. für die Erhöhung der Unterrichtslektionendächer, um die Rahmenbedingungen an den Schulen zu verbessern. Unter Berücksichtigung der sinkenden Schülerzahlen wurden den Schulen 2007 zusätzliche Mittel in der Höhe von CHF 12,2 Mio. gewährt (vgl. Kapitel 4.2.2). Auch wenn die Lektionendächer gemäss Erziehungsdepartement damit nicht erhöht werden können – allerdings auch nicht weiter gesenkt werden müssen –, ist dieses Postulat rechtlich erfüllt.

Die Finanzkommission hält an dieser Stelle fest, dass der Grosse Rat nicht rechtlich verbindlich Aufgaben und Finanzen verknüpfen kann. Mit einem Vorgezogenen Budgetpostulat kann nur eine Budgetveränderung, nicht aber die Erfüllung einer damit verbundenen Aufgabe oder Leistung gefordert werden. Hierfür wäre eine Änderung des Politikplans mittels eines Planungsanzugs geeigneter.

Vorgezogene Budgetpostulate verbinden Aufgaben und Finanzen nicht

2.2 Einschätzung und Ausblick der Finanzkommission

Die Finanzkommission anerkennt die eher vorsichtige Finanzpolitik des Regierungsrats und stimmt dem Budget 2007 grossmehrheitlich zu. Sie beantragt dem Grossen Rat weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung des regierungsrätlichen Voranschlags. Mit einer Steigerung des ONA in der Höhe des prognostizierten Schweizer Wirtschaftswachstums setzt der Regierungsrat den Anfang 2006 kommunizierten Kurs fort, worin ihn die Finanzkommission bereits in ihrem Bericht zur Staatsrechnung 2005 unterstützt hat. Die Finanzkommission ist ferner erfreut, dass unter dem Strich mit einem Überschuss der Laufenden Rechnung von rund CHF 50 Mio. und einem Abbau der Nettoschulden um rund CHF 30 Mio. gerechnet wird. Sie hält gleichzeitig fest, dass ein Schuldenabbau zu Lasten der Investitionsausgaben nicht nachhaltig wäre (vgl. Kapitel 3.3).

Finanzkommission stimmt Budget 2007 zu

Auch wenn diese positiven Aussichten vorab auf die gute konjunkturelle Lage und den ausserordentlich hohen Steuerertrag von juristischen Personen zurückzuführen ist (vgl. Kapitel 3.2), erachtet die Finanzkommission die Lage der Staatsfinanzen als stabil. Das Finanzdepartement schätzt den konjunkturellen Effekt per Rechnungsabschluss 2007 auf rund CHF 100 Mio. Brächte man diesen Betrag vom Finanzierungssaldo 2007 in Abzug, stiegen die Schulden um rund CHF 70 Mio. Da dieses theoretische Schuldenwachstum mit 2,5% leicht unter der prognostizierten Steigerung des Schweizer Bruttoinlandprodukts läge, verminderte sich die Schuldenquote dennoch geringfügig.

Konjunktureller Effekt von rund CHF 100 Mio.

Gleichwohl hält die Finanzkommission fest, dass der Spielraum auf der Aufwandsseite klein ist. Grosse Kostensteigerungen verzeichnen unter anderem erneut die schwer steuerbaren und weitgehend exogenen Positionen Sozialhilfe (vgl. Kapitel 4.7.2) und Strafvollzug; ebenfalls deutlich erhöht wird das Budget der Vormundschaftsbehörde (vgl. Kapitel 4.5.2). Die Finanzkommission verfolgt mit anhaltender Sorge, wie trotz guter Konjunkturlage die Ausgaben des Sozialstaats zunehmen.

Spielraum aufgrund exogener Faktoren beschränkt

Was den verbleibenden tatsächlichen Spielraum angeht, ruft die Finanzkommission den Regierungsrat auf, diesen sinnvoll zu nutzen. Der grösste Teil des zusätzlichen Aufwands fällt bei den Personalausgaben an, obwohl der Personalbestand 2007 gemäss Budget erneut leicht reduziert werden soll. Neben der Teuerung werden 2007 für den Stufenanstieg zum ersten Mal seit 2001 zusätzliche Mittel eingestellt (vgl. Kapitel 3.1.2). Auch die Erhöhung der Kinderzulagen sowie ein Grossteil der so genannten Schwerpunktmassnahmen im Bildungsbereich (vgl. Kapitel 4.2.2) kommt dem Personal zugute, ohne dass die Leistungen des Kantons entsprechend ausgebaut werden.

Grossteil des Mehraufwands führt nicht zu Mehrleistungen

Die Finanzkommission bringt ein gewisses Verständnis dafür auf, dass der Regierungsrat die in den letzten Jahren angespannte Finanzsituation in einigen Departementen und Dienststellen 2007 verbessern will. Trotzdem darf die momentan stabilisierte Finanzlage nicht primär zur Aufrechterhaltung teurer Strukturen verwendet werden. Wenn der Regierungsrat das Setzen von Schwerpunkten – vor allem zur Erreichung der im Politikplan skizzierten Ziele von „Basel 2020“ – dem weiteren Schuldenabbau vorzieht, pocht die Finanzkommission darauf, dass der aktuelle finanzielle Spielraum auch tatsächlich hierfür verwendet wird. Ferner erwartet sie, dass sich die Mitglieder des Regierungsrats im Prozess der Budgetausarbeitung in einer gewissen Zurückhaltung üben. Die verbesserte Situation darf nicht dazu führen, dass in den Departementen und bei ihren Vertretungen im Regierungskollegium die finanziellen Begehrlichkeiten generell zunehmen.

Handlungsspielraum soll nicht der Aufrechterhaltung teurer Strukturen dienen

Im mittelfristigen Ausblick kommt die Finanzkommission zum Schluss, dass sich die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung fortsetzen wird – wenn auch mit unterschiedlichen Tendenzen. Der Regierungsrat rechnet in der im Politikplan ausgeführten Finanzplanung (Politikplan 2007 – 2010 des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt, Seiten 97ff) bis ins Jahr 2010 mit Steuererträgen von insgesamt rund CHF 2,3 Mrd. (vgl. Tabelle 3-1, Fussnote 1). Gegenüber dem Budget 2007 geht der Politikplan in den drei Folgejahren von einer Abnahme der Steuereinnahmen bei den juristischen und einer Zunahme bei den natürlichen Personen aus.

Finanzplanung geht von stagnierenden bis leicht sinkenden Steuereinnahmen aus

Im gleichen Zeitraum zeigen die beiden Aufgabenfelder Existenzsicherung und Soziale Sicherheit gemäss Politikplan zusammen ein jährliches Wachstum von 4,3% – fast vier Mal mehr als die prognostizierte Teue-

Sozialhilfe bleibt die am stärksten wachsende Aufwandsposition

rung. Sie sind damit die mit Abstand am stärksten wachsende Aufwandsposition. Unter dem Strich dürften die Nettoschulden gemäss der regierungsrätlichen Planung bis 2010 wieder auf CHF 3 Mrd. steigen, die Schuldenquote aber dank des angenommenen nominalen Wirtschaftswachstums von 3,0% praktisch stabil bleiben.

Dies zeigt der Finanzkommission zum Einen, dass sich eine möglicherweise wieder abschwächende Konjunktur im Verbund mit weiterhin steigenden Sozialkosten doppelt negativ auf die Kantonsfinanzen auswirken könnte. Zum Anderen scheint die aktuelle Finanzierungsstruktur des Kantons eine solche Entwicklung bis zu einem gewissen Grad verkraften zu können. Damit diese Rechnung allerdings mittel- und langfristig aufgeht, ruft die Finanzkommission unverändert zur finanziellen Vorsicht auf.

*Finanzkommission
mahnt weiter zur
finanziellen
Vorsicht*

Das gilt auch für eine allfällige Senkung der Steuersätze für natürliche Personen. Die hängigen Volks- und parlamentarischen Initiativen in diesem Bereich sind in den Stressberechnungen bis 2010 des Regierungsrats nicht berücksichtigt. Sie dürfen nicht dazu führen, dass sich die Schuldensituation des Kantons wieder verschlechtert.

3 Allgemeine Themen

3.1 Personal

3.1.1 Übersicht Personalaufwand

Obwohl die Anzahl Vollzeitstellen (Plafond Headcount) 2007 gegenüber dem Budget 2006 um 117 Stellen (ohne IWB) oder knapp 1,0% auf insgesamt 11'786 sinkt, steigt der Personalaufwand um 1,8% oder CHF 29,4 Mio. auf CHF 1'655,7 Mio. Die sich theoretisch ergebende Differenz von rund CHF 45 Mio. lässt sich wie folgt erklären:

Personalaufwand steigt trotz sinkender Stellenzahl

- Stufenanstieg (vgl. Kapitel 3.1.2) und Teuerung: rund CHF 21 Mio.
- Personalversicherung und Kinderzulagen: rund CHF 8 Mio.
- Sondereffekte Kantonspolizei und Schulen: rund CHF 7 Mio.
- Weitere be- und entlastende Effekte: rund CHF 9 Mio.

Die höheren Kosten bei der Personalversicherung gehen vor allem auf die Aufhebung des Gesundheitsvorbehalts bei der Pensionskasse, jene bei den Kinderzulagen auf deren Erhöhung auf das Niveau des Kantons Basel-Landschaft (Grossratsbeschluss vom 20.9.2006) zurück. Der Aufwand für die Pensionskasse schlägt erneut mit insgesamt 25% der versicherten Lohnsumme zu Buche (11% ordentlicher und 14% ausserordentlicher Beitrag). Dies dürfte zu einer weiteren Erhöhung der Pensionskassen-Rückstellungen führen. Die vorgeschlagene Reform der Pensionskasse (vgl. Kapitel 3.1.3) wird frühestens für das Budget 2008 relevant.

Höherer Aufwand für Kinderzulagen und Pensionskasse

Auf die spezielle Situation bei der Kantonspolizei (Budgetierung des gesamten Headcount-Plafonds) sowie den Schulen (Budgetierung von Personalverteuerungen der Vorjahre) geht die Finanzkommission bei den departementsspezifischen Themen ein (vgl. Kapitel 4.6.2 und 4.2.2).

Spezielle Situation bei Schulen und Kantonspolizei

Der für den Teuerungsausgleich auf den Löhnen der Staatsangestellten eingestellte Betrag von CHF 14,0 Mio. geht von einer Teuerung von 0,9% aus. Sollte die effektive Teuerung per Ende November 2006 (nach Redaktionsschluss dieses Berichtes) von diesem Wert abweichen, wird diese Position wie üblich mittels eines Budgetnachtrags direkt an der Budgetdebatte des Grossen Rats korrigiert.

3.1.2 Stufenanstieg

In ihrem Bericht zur Staatsrechnung 2005 hat die Finanzkommission festgestellt,

dass der automatische Stufenanstieg die Departemente generell je länger desto mehr belastet. Aufgrund der ungleichen Altersverteilung des Staatspersonals kompensiert sich der theoretisch rechnungsneutrale Stufenanstieg nicht selbst. Dennoch erhalten die Departemente für die laufenden Mehrkosten keine Budgeterhöhung. Die

FKom ist damit grundsätzlich einverstanden, weist gleichzeitig aber darauf hin, dass dies letztlich bedeutet, dass laufend Stellen abgebaut werden müssen, um das verbleibende Personal finanzieren zu können. Die FKom regt deshalb an, den Automatismus des Stufenanstiegs sowie dessen Handhabung im Budgetprozess zu überdenken.

Für 2007 hat der Regierungsrat nun – erstmals seit dem Budget 2001 – den Departementen eine Vorgabenerhöhung für einen Teil des Stufenanstiegs gewährt. Die belastenden Effekte des Stufenanstiegs werden auf rund CHF 14 Mio. bzw. rund 1% des stufenanstiegsrelevanten Anteils des Personalaufwands geschätzt; die – theoretisch gleich hohen – entlastenden Effekte derzeit aber auf nur rund die Hälfte. Das Budget der Departemente wurde 2007 deshalb pauschal um insgesamt CHF 7,1 Mio. erhöht.

Vorgabenerhöhung für Ausrichtung des Stufenanstiegs

Die Finanzkommission anerkennt, dass diese neue Praxis speziell dem Erziehungs- und dem Sicherheitsdepartement, bei denen sich diese Problematik jüngst besonders akzentuiert hat, eine gewisse finanzielle Entspannung bringt. Dennoch bekundet sie mit dieser pauschalen Aufwandserweiterung Mühe. Sie schlägt dem Regierungsrat künftig einen anderen Mechanismus vor: Für jede Dienststelle soll der be- oder entlastende Nettoeffekt des Stufenanstiegs separat berechnet werden und danach eine entsprechende Budgeterhöhung oder -kürzung erfolgen. Die Finanzkommission ist sich bewusst, dass damit vom heutigen Prinzip der finanziellen Steuerung von oben nach unten abgewichen wird. Da der Stufenanstieg aber wegen des starren Personalgesetzes nur wenig Spielraum offen lässt und damit den so genannten Einzelposten gleicht, die der Regierungsrat aus dem steuerungsfähigen Bereich des ONA ausklammert, scheint der Finanzkommission dieser Ansatz gerechtfertigt.

Finanzkommission schlägt anderen Mechanismus zur Budgetierung des Stufenanstiegs vor

Das Durchschnittsalter der Kantonsangestellten lag per Ende 2005 je nach Departement zwischen 41,7 und 46,3 Jahren, rund 0,2 bis 1,9 Jahre höher als drei Jahre zuvor. Langfristig sollte sich die Alterspyramide der Departemente wieder normalisieren und sich der Stufenanstieg damit netto entlastend auswirken. Mit dem oben skizzierten Mechanismus wäre sichergestellt, dass die Staatsrechnung dann im gleichen Ausmass entlastet wird, wie sie heute belastet wird. Sollte sich dieser Effekt nicht einstellen, wäre dies ein Hinweis darauf, dass die steigenden Lohnkosten nicht allein mit dem höheren Lebens- und Dienstalter der Kantonsangestellten erklärt werden können.

Die Finanzkommission hegt denn auch die Vermutung, dass neu eintretende Staatsangestellte je länger desto höher eingestuft werden – nicht zuletzt auch aufgrund von steigenden Anforderungen und höheren Qualifikationen. Eine Umfrage der Finanzkommission hat zudem ergeben, dass trotz des wie erwähnt starren Personalgesetzes die einzelnen De-

Höhere Einstufung von neuen Staatsangestellten vermutet

partemente 2005 zwischen 4 und 40 beschleunigte Stufenanstiege (die Anzahl Stufen entspricht nicht genau der Anzahl begünstigter Personen) gewährt haben.

Auch wenn die Finanzkommission eine gewisse Flexibilisierung des starren Lohngefüges des Kantons und die Einführung von Leistungsanreizen begrüsst, bekundet sie mit der offensichtlichen Praxis Mühe, hierfür das Instrument des beschleunigten Stufenanstiegs zu verwenden. Den Stufenanstieg gleichsam als Bonus einsetzen zu wollen, ist nicht zuletzt deswegen systemfremd, weil das Gegenstück, die Verweigerung eines Stufenanstiegs, einer eigentlichen Sanktion gleichkäme. Bezeichnenderweise hat denn auch kein Departement 2005 einem Angestellten den Stufenanstieg verweigert. Seit Bestehen der Verordnung (14.11.2000) ist dies erst zwei Mal geschehen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass ein einmalig gewährter beschleunigter Stufenanstieg auch in allen Folgejahren anfällt, also die Lohnkosten nachhaltig verteuert. Die Finanzkommission wünscht sich über diese Kostenentwicklung sowie die finanziellen Leistungsanreize innerhalb der Kantonsverwaltung nähere Auskünfte im Kapitel Personal der neuen Budget- und Jahresberichte (vgl. Kapitel 3.4).

*Beschleunigter
Stufenanstieg als
Leistungslohn
ungeeignet*

Schliesslich hält die Finanzkommission fest, dass die 2007 für den Stufenanstieg gewährte Budgeterhöhung nicht dazu führen darf, dass die allenfalls noch nicht vollständig umgesetzte A&L-Massnahme gemäss dem Beschluss des Grossen Rats vom 8.12.2004 – Gewährung des nicht budgetierten Stufenanstiegs 2005 und Auflage, dies anderweitig nachhaltig zu kompensieren – nachträglich aufgeweicht wird. Die Finanzkommission erwartet vom Regierungsrat im per Ende 2007 erbetteten A&L-Schlussbericht darüber Auskunft.

Vorgabenerhöhung für Stufenanstieg darf A&L-Massnahme nicht verwässern

3.1.3 Reform der Pensionskasse

Verschiedentlich hat die Finanzkommission darauf hingewiesen, dass die Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS) dringlich ist. So hielt sie als Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) in ihrem Schlussbericht zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals sowie bei weiteren von der Finanzverwaltung verwalteten Fonds vom 17.12.2004 fest:

Die Ausarbeitung eines neuen PK-Gesetzes auf der Grundlage des Beitragsprimats ist vom Grossen Rat vordringlich in Angriff zu nehmen. Die PUK fordert, dass im künftigen PK-Gesetz keine Staatsgarantie mehr verankert wird. Dies schafft Klarheit für die Vermögensbewirtschaftung und erhöht die Planbarkeit der Staatsausgaben.

Die Finanzkommission ist erfreut, dass der Regierungsrat am 30.8.2006 einen Ratschlag zur Totalrevision des Pensionskassengesetzes vorgelegt hat. Ohne der federführenden Spezialkommission vorgreifen zu wol-

len, kommentiert die Finanzkommission die Eckdaten dieses finanziell ausserordentlich bedeutenden Geschäfts wie folgt:

- Leistungsprimat: Die Finanzkommission bedauert auf der einen Seite, dass ihre Forderung nach einem Wechsel zum Beitragsprimat nicht aufgenommen worden ist. Zwar ist eine Pensionskasse bei gleichen Leistungen und Beiträgen im Leistungs- und Beitragsprimat genau gleich teuer. Wie die Finanzkommission aber ausgeführt hat, vereinfacht ein Beitragsprimat die Planbarkeit der Staatsfinanzen und bietet auf die lange Frist auch den Versicherten nicht weniger Sicherheit. Auf der anderen Seite kann die Finanzkommission nachvollziehen, dass der Regierungsrat – besonders nach dem Scheitern des ersten Revisionsvorhabens – vom politisch sehr umstrittenen und finanziell anspruchsvollen Wechsel vom Leistungs- auf das Beitragsprimat abgesehen hat.
- Staatsgarantie: Die Finanzkommission begrüsst die geplante Abschaffung der Staatsgarantie und hat Verständnis dafür, dass diese erst nach dem Aufbau einer angemessenen Wertschwankungsreserve komplett wegfällt.
- Kosten: Der Arbeitgeberbeitrag des Kantons von 25% – inklusive des Beitrags in den Teuerungsfonds in der Höhe von 5% – erachtet die Finanzkommission als ausserordentlich hoch. Damit fällt das neue Pensionskassengesetz bei einer tiefen Teuerung für den Kanton kurzfristig nicht günstiger aus als die heutige Regelung. Hinzu kommen für eine wohl jahrzehntelange Übergangsperiode vier zusätzliche Prozentpunkte für den Arbeitgeberanteil an der Schliessung der Deckungslücke von heute über CHF 1 Mrd. Im Sinne eines politischen und sozialpartnerschaftlichen Kompromisses aber kann die Finanzkommission den finanziellen Eckdaten des neuen Leistungsplans – zu dem sie sich im Detail nicht äussert – sowie der von Arbeitnehmern und -gebern paritätisch zu erfolgenden Ausfinanzierung der Deckungslücke zustimmen.
- Finanzierungsmodus für die Schliessung der Deckungslücke: Die paritätische Ausfinanzierung der Deckungslücke soll nicht über deren kontinuierliche Schliessung über einen längeren Zeitraum, sondern sofort durch eine Neuverschuldung des Kantons und danach eine Rückzahlung dieser Schuld über höchstens 30 Jahre erfolgen.

Beibehaltung des Leistungsprimats nachvollziehbar

Abschaffung der Staatsgarantie vernünftig

Arbeitgeberbeitrag ausserordentlich hoch

Schliessung der Deckungslücke erfordert keine Änderung der Schuldenbremse

Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht zur Einführung einer Schuldenbremse vom 3.11.2005 festgehalten, auf eine generelle Ausnahmeregelung für ausserordentliche und befristete Veränderungen des Bilanzfehlbetrags verzichten zu wollen:

Sie will zum Einen keine Carte blanche für verschiedene andere ausserordentliche Ereignisse schaffen, für deren Bewältigung über die ordentliche Ausnahmeregelung hinausgegangen werden sollte. Zum Anderen möchte sie [...] die Diskussionen über die

Einführung einer Schuldenbremse und die Diskussion über die Revision der PKBS strikt auseinanderhalten. Je nach Ausgestaltung der Pensionskassen-Revision sind entsprechende Änderungen an der Schuldenbremse gleichzeitig mit dieser vorzunehmen.

Mit der angestrebten Spezialfinanzierung – unselbständiges Zweckvermögen gemäss § 13 Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes – zur Schliessung der Deckungslücke ist eine Änderung der Bestimmungen über die Schuldenbremse nicht nötig. Die für die Schuldenbremse entscheidende Nettoschuld umfasst sowohl die Spezialfinanzierungen als auch die entsprechenden Vorschüsse; die beiden Positionen wirken sich also netto nicht auf die Entwicklung der Nettoschuld aus. Die Finanzkommission erachtet diese Lösung als technisch und politisch sinnvoll. Die reformierte Pensionskasse mit neuem Leistungsplan kann auf einem ausfinanzierten Niveau starten, wobei ein klarer Mechanismus festhält, wie der – als Spezialfinanzierung ausgelagerte – einmalige Schuldenzuwachs über die nächsten Jahre abgebaut wird. Die Schuldenbremse kann unverändert in Kraft bleiben.

Den Bericht der Finanzkommission zum Schlussbericht des Regierungsrats zu den Empfehlungen der PUK hat der Grosse Rat am 18.9.2006 zur Kenntnis genommen. Bis auf den im Bericht beschriebenen Rechtsfall ist die PUK damit für die Finanzkommission abgeschlossen.

PUK praktisch abgeschlossen

3.2 Steuererträge

Wie schon in der Rechnung 2005 fallen auch im Budget 2007 die ausserordentlich hohen Steuererträge der juristischen Personen auf. Die Erträge aus den Gewinn- und Kapitalsteuern steigen um 21,1% auf den neuen Rekordwert von CHF 660,0 Mio., genau 30% der gesamten Steuereinnahmen. Sie liegen damit sogar über dem bereits sehr hohen Wert von 2005. Die Vorsteherin des Finanzdepartements hat bei der Präsentation des Budgets 2007 zu Recht schwergewichtig auf diese Tatsache hingewiesen.

Rekord bei Steuereinnahmen von juristischen Personen

Für die grossen Zuwachsraten bei den Steuererträgen von juristischen Personen sind vor allem die wertschöpfungsintensiven Grossunternehmen der in der Region Basel stark verankerten Chemie- und vor allem Pharmabranche verantwortlich. Kaum ein anderer Kanton hängt so stark von der Ertragskraft der juristischen Personen, einer Branche und letztlich nur weniger Unternehmen ab. Zwar liegt der Anteil der Erträge aus Unternehmenssteuern in der Stadt Zürich noch höher als im Kanton Basel-Stadt, jedoch können kommunale und kantonale Steuerrechnungen nur sehr bedingt miteinander verglichen werden.

Tabelle 3-1: Entwicklung der Steuererträge

in Mio. CHF	Budget 07	in %	Budget 06	in %	Rechnung 05	in %	Rechnung 04	in %	Rechnung 03	in %
Einkommens- und Vermögenssteuern (natürliche Personen)	1'389,8	63,2	1'397,0	66,8	1'420,2	64,5	1'405,0	68,9	1'475,9	70,9
Gewinn- und Kapitalsteuern (juristische Personen)	660,0	30,0	545,0	26,1	632,9	28,7	478,9	23,5	445,1	21,4
Übrige Steuern ¹⁾	148,8	6,8	148,6	7,1	148,4	6,7	154,5	7,6	161,5	7,8
Gesamtertrag Steuern	2'198,6	100,0	2'090,6	100,0	2'201,4	100,0	2'038,4	100,0	2'082,6	100,0

- 1) Im internen Steuerungsmodell des Regierungsrats werden die in einzelnen Departementen verbuchten Motorfahrzeug- und Hundesteuern (2005: Total CHF 31,6 Mio.) dem ONA zugeschlagen und erscheinen nicht im Allgemeinen Nettoertrag bzw. in den Steuereinnahmen gemäss Politikplan. Auf der anderen Seite erscheinen die Anteile an den Bundeseinnahmen (2005: CHF 115,3 Mio.; primär direkte Bundessteuern) im Politikplan bei den Steuern, während sie im Budgetbuch bei den Beiträgen ohne Zweckbindung zu finden sind. Dies erklärt die Differenz bei den Werten der Übrigen Steuern zwischen dem Budgetbuch und dem Politikplan.

Die Finanzkommission ist über die hohen Steuererträge von Unternehmen erfreut. Sie sind ein Indiz dafür, dass der Kanton Basel-Stadt im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig ist. Gleichzeitig ist sich die Finanzkommission des Risikos bewusst, dass diese Finanzierungsstruktur des Kantons mit sich bringt. Von diesen Grossunternehmen hängen neben deren direkten – hohen, aber auch volatilen – Erträgen auch jene ihrer Zulieferer und ihrer Angestellten ab.

Ebenso zeigt ein Blick in die im Politikplan ausgeführte Finanzplanung des Regierungsrats die Abhängigkeit der Staatsrechnung von den juristischen Personen. Während die Differenz zwischen dem optimistischen und dem pessimistischen Szenario für das Jahr 2010 in den ebenfalls grossen und exogenen Positionen Schuldzinsen und Sozialleistungen jeweils unter CHF 40 Mio. liegt, macht der entsprechende Unterschied bei den Steuererträgen der juristischen Personen über CHF 200 Mio. aus (Politikplan 2007 – 2010 des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt, Seite 105).

Auch wenn die Steuerverwaltung in den nächsten Jahren nicht mit einem Einbruch dieser Einnahmen rechnet, warnt die Finanzkommission davor, die heutige Ertragslage bei den juristischen Personen auf ein strukturell gestiegenes Niveau zurückzuführen. Auch die Steuerverwaltung ist der Meinung, dass letztlich einzig das nationale und internationale Wirtschaftswachstum über die Entwicklung der Unternehmenssteuern entscheidet.

Im Gegensatz zu den Erträgen aus den Unternehmenssteuern sind die Steuereinnahmen von natürlichen Personen zwischen 2003 und 2005 um mehr als CHF 100 Mio. gesunken; die Tarifsenkungen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern haben dazu ab Rechnung 2004 rund CHF 50 Mio. und ab Rechnung 2005 rund CHF 80 Mio. beigetragen. Die

Auch mittelfristig hohe Abhängigkeit von Unternehmenssteuern

Steuereinnahmen von juristischen Personen abhängig von der Weltkonjunktur

Steuereinnahmen von natürlichen Personen sinken trotz Zunahme der Steuerpflichtigen

Anzahl der Steuerpflichtigen hat in diesem Zeitraum notabene von 123'992 auf 124'854 zugenommen. Im Budgetvergleich 2006 zu 2007 sinken die Steuererträge von natürlichen Personen abermals um 0,5% auf CHF 1'389,9 Mio. Bereinigt um verschiedene Sonderfaktoren – unter anderem den Ausgleich der kalten Progression (2006) und die Abgrenzungen bei den Steuervorauszahlungen – ergibt sich allerdings eine Zunahme von 1,8%. Dennoch verfolgt die Finanzkommission diese Entwicklung mit Sorge. Trotz des enormen Wachstums der Unternehmenssteuern darf nicht vergessen gehen, dass die Steuern der Einwohnerinnen und Einwohner noch immer mehr als doppelt so hoch ausfallen. Die Entwicklung bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der letzten Jahre ist für die Finanzkommission ein Hinweis, dass Basel-Stadt für natürliche Personen im nationalen Standortwettbewerb gewisse Schwächen aufweisen könnte.

Als Oberaufsichtskommission hält sich die Finanzkommission mit Empfehlungen zurück, was die steuer- und wirtschaftspolitischen Implikationen der sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Steuererträge von natürlichen und juristischen Personen betrifft. Sie hält aber fest, dass sie die Massnahmen des Regierungsrats in Sachen Standortmarketing und -verbesserungen genauso begrüsst wie die Tatsache, dass sich das Finanzdepartement derzeit aufgrund der hängigen Volks- und parlamentarischen Initiativen mit der Möglichkeit einer Entlastung der Steuerzahlerinnen und -zahler befasst. Sollten aufgrund dessen die Steuersätze für natürliche Personen gesenkt werden, darf dies aber nicht zu einer Verschlechterung der Schuldensituation des Kantons führen.

Die Finanzkommission hält ferner fest, dass sich die Steuererträge von juristischen und natürlichen Personen in Basel-Stadt auch deswegen unterschiedlich entwickeln, weil nur Erstere an der Quelle besteuert werden. Allerdings fehlt gemäss Auskunft der Steuerverwaltung Basel-Stadt eine Schätzung, in welchem Umfang der Kanton von einer Änderung zum System der Quellenbesteuerung auch bei den natürlichen Personen profitieren würde.

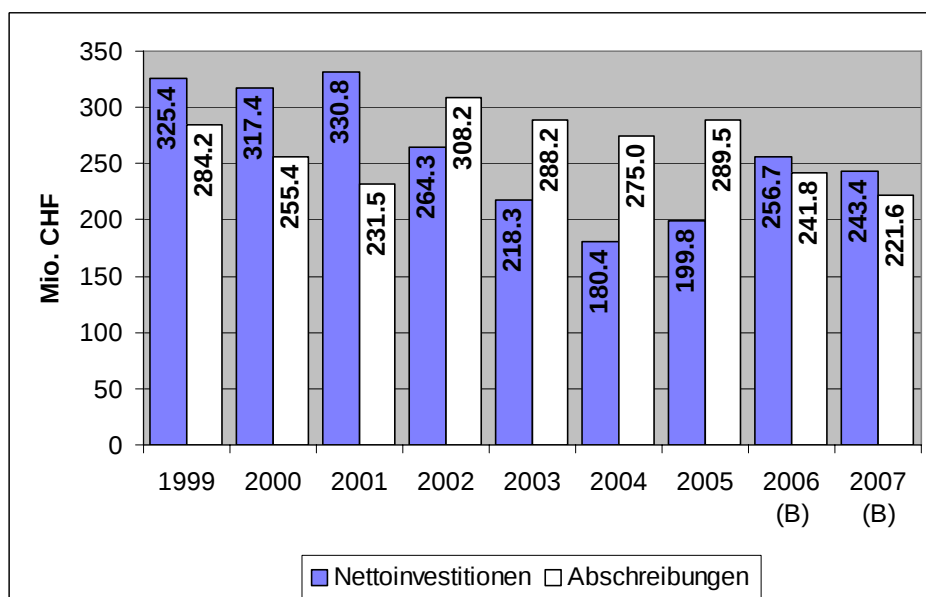
*Finanzkommission
begrüsst Mass-
nahmen zur Stär-
kung des Wirt-
schaftsstandorts
und Überlegungen
zur Besteuerung
der natürlichen
Personen*

3.3 Investitionen

Die Prüfung des Budgets 2007 hat die Finanzkommission zum Anlass genommen, mit dem Finanzdepartement die Investitionspolitik des Kantons näher zu erörtern. Weil der Kanton in der Vergangenheit oft weniger als budgetiert investiert hat, ist verschiedentlich die Frage gestellt worden, ob Basel-Stadt generell genug investiere. Ein Überblick über die Nettoinvestitionen seit 1999 gibt Grafik 3-1.

*Jüngst oft nicht
ausgeschöpfte In-
vestitionsbudgets*

Grafik 3-1: Vergleich der Nettoinvestitionen mit den Abschreibungen (Verwaltungsvermögen)¹⁾



1) Abschreibungen 2005: ohne Sonderabschreibungen Nationalstrassen im Zusammenhang mit der NFA / Abschreibungen 1999 bis 2003: inklusive Finanzvermögen

Das Finanzdepartement hat in einem Schreiben an die Finanzkommission vom 13.10.2006 die aktuelle Investitionspolitik des Kantons wie folgt zusammengefasst:

Investitionswachstum mit der Teuerung angestrebt

Für das Investitionsvolumen hat sich der Regierungsrat entschieden, ein jährliches Wachstum in Höhe der Teuerung zuzulassen. Die Ausgangsbasis zur Berechnung der Vorgabenhöhe bildet dabei ein gerundeter Durchschnittswert aus 19 Jahren (1988 bis 2006). Diese Basis in Höhe von rund CHF 242 Mio. (diese Summe wurde resp. wird sich weiterhin aufgrund der sich ändernden Finanzströme, z.B. Verselbständigung BVB, angepasst) kann somit in den nächsten Jahren jeweils um rund CHF 2 bis 3 Mio. ansteigen, wobei Schwankungen in einzelnen Jahren beschränkt möglich sein sollen.

Die Finanzkommission kann das Prinzip, die Investitionen prinzipiell mit der Teuerung wachsen zu lassen, im Grundsatz nachvollziehen. Allerdings zeigt ein Blick auf Grafik 3-1, dass die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen (NIV) in den letzten Jahre oft unter den Abschreibungen gelegen haben. Damit der Kapitalstock des Kantons erhalten bleibt, sollten die Investitionen nach Auffassung der Finanzkommission im mittelfristigen Durchschnitt mindestens das Niveau der Abschreibungen erreichen. Es ist dabei allerdings zu beachten, dass in den letzten Jahren gerade im Tiefbau relativ günstig investiert werden konnte (vgl. Kapitel 4.1.3), die Unterschreitung der Investitionsbudgets also nicht nur mit der Anzahl verwirklichter Projekte, sondern auch mit deren Kosten erklärt werden kann.

Kapitalstock muss konstant bleiben

Während sich bei der Entwicklung der Laufenden Rechnung an verschiedenen Stellen die Orientierung am Wirtschaftswachstum eingebürgert hat – zum Beispiel bei den so genannten Maastrichter Kriterien der Europäischen Union oder beim Basler Modell der Schuldenbremse – sind theoretische oder praktische Zielgrössen bei den Investitionen weniger bekannt. Dies mag zum Einen damit zusammenhängen, dass zahlreiche Gebietskörperschaften keine Investitionsrechnung führen, und ist zum Anderen vor allem damit zu begründen, dass sich das Investitionsvolumen weniger stetig als die Laufende Rechnung entwickeln kann und soll.

Stetigkeit bei Investitionen weniger wichtig als in Laufender Rechnung

Die Finanzkommission war und ist deshalb der Meinung, dass die vom Regierungsrat definierte Wachstumsobergrenze der NIV (Teuerung) weniger strikt zu interpretieren ist als jene des ONA (Wirtschaftswachstum). So hat sie in der Vergangenheit begrüsst, dass die beiden A&L-Massnahmenpakete praktisch ausschliesslich bei der Laufenden Rechnung und nicht bei den Investitionen angesetzt haben. Auch hat sie veranlasst, dass die Investitionen nicht direkt unter die Schuldenbremse fallen.

Die Finanzkommission geht denn auch mit dem Regierungsrat einig, dass vom eingeschlagenen Zielpfad der Investitionsentwicklung im ausgewiesenen Bedarfsfall abgewichen werden kann. Das Finanzdepartement hat gegenüber der Finanzkommission ausgeführt, dass in den kommenden Jahren grössere Investitionen geplant sind, die das ordentliche Investitionsbudget überschreiten werden. Genannt seien namentlich folgende Grossprojekte (Beträge gerundet):

Grosse Investitionsvorhaben in den nächsten zehn Jahren

- Stadtcasino (2007-2010): CHF 40 Mio.
- Messe Basel (2008-2011): CHF 115 Mio.
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2008-2011): CHF 70 Mio.
- Spitäler (2008-2016): CHF 0,5 Mrd.
- Verwaltungsgebäude Baudepartement (2009-2012): CHF 65 Mio.
- Universitäre Life Sciences (ab 2010): dreistelliger Millionenbetrag

Im Rahmen der nächstjährigen Investitionsplanung (2007 bis 2016) wird der Regierungsrat deshalb über eine temporäre und anschliessend wieder zu kompensierende Erhöhung des Investitionsvolumens entscheiden müssen.

Die Finanzkommission weist abschliessend darauf hin, dass die NIV über die Abschreibungen auch die Laufende Rechnung belasten. Der ONA umfasst dagegen die Abschreibungen auf den NIV nicht, wobei die Schuldenbremse gleichwohl eine Verbindung zwischen diesen beiden wichtigen Steuerungs- und Kenngrössen schafft. Die NIV schlagen sich auf den Finanzierungssaldo und damit die Schuldenentwicklung nieder, die sich wiederum auf das gesetzlich erlaubte Wachstum des ONA auswirkt. Mit anderen Worten führt die Plafonierung der ONA-Steigerung durch die Schuldenbremse mittelbar dazu, dass die zurecht weniger

Schuldenbremse beschränkt indirekt das Investitionswachstum

strikt geregelten Investitionen ein gewisses Höchstmass dennoch nicht übersteigen sollten.

3.4 Neue Berichterstattung

Die Finanzkommission begrüsst die neue Berichterstattung des Regierungsrats an den Grossen Rat und damit die neue Form des Budgetbuchs. Das Budget – und später auch der neue Jahresbericht, der die bisher separaten Berichte über Rechnung und Verwaltung ablösen wird – wird durch die Verknüpfung von Zahlen und Inhalten auf zweistelliger Ebene deutlich aussagekräftiger, ohne dass bisherige Angaben nicht mehr zur Verfügung stünden. Der dem Budgetbuch beigelegten CD-ROM können die Mitglieder des Grossen Rats nach wie vor die dreistelligen Kontopositionen entnehmen; der Finanzkommission stehen überdies weiterhin Detailangaben auf sechsstelliger Ebene zur Verfügung.

*Aussagekräftigere
Berichterstattung*

Neu entsprechen die Beschlussgrössen des Grossen Rats zumindest in der Summe wieder der internen Steuerung der Verwaltung durch den Regierungsrat. Der Saldo Teilkosten und die Summe der Produktgruppen pro Dienststelle ergeben beide den ONA je Dienststelle. Bisher hat der Grosse Rat über diese zentrale Grösse der Staatsrechnung nicht beschliessen können. Der Regierungsrat kommt damit nicht nur einem mehrfach geäusserten Anliegen der Finanzkommission nach, sondern folgt auch einer Empfehlung des Grossen Rats. Dieser verabschiedete am 20.1.2005 den Schlussbericht der Reformkommission II und empfahl dem Regierungsrat,

*Beschlussgrössen
des Grossen Rats
wieder näher bei
internen Steuer-
ungsgrössen des
Regierungsrats*

das Budget und die Staatsrechnung zukünftig auf der Basis von zweistelligen Positionen zu veröffentlichen, diese Zahlen aber bei den einzelnen Dienststellen mit inhaltlichen und finanziellen Zusatzinformationen auf der Ebene der Produktgruppen zu ergänzen. Bei den inhaltlichen Informationen sollen Angaben über Ziele, Wirkungen, Leistungen, Projekte und Kennzahlen gemacht werden.

Die Finanzkommission ist erfreut, dass der Regierungsrat verschiedene von ihr in der Vernehmlassung zur neuen Berichterstattung vorgebrachte Anliegen aufgenommen hat. Namentlich wird der Headcount neu auch auf Ebene Dienststelle ausgewiesen. Auch wenn der Headcount, die auf 100%-Stellen umgerechnete Anzahl der Festangestellten, im Gegensatz zu den Personalkosten keine Steuerungsgrösse des Grossen Rats darstellt, war es der Finanzkommission wichtig, dass diese wesentliche Kennzahl dargestellt wird. Gleichzeitig weist die Finanzkommission darauf hin, dass der Headcount in der Rechnung nur bedingt mit demjenigen im Budget verglichen werden kann. Während der Headcount in der Rechnung („Ist“) die tatsächlich Beschäftigten wiedergibt und die aufsummierten Headcounts der einzelnen Dienststellen jenem des jeweiligen Departements entsprechen, ist im Budget der

*Headcount neu
auch auf Ebene
Dienststelle*

Dienststellen der angestrebte Personalbestand („Prognose“) ausgewiesen; dieser kann auch Vakanzen umfassen.

Auf eine Darstellung der prognostizierten Headcounts auf Departementsstufe wurde zugunsten des Personalplafonds verzichtet. Der Personalplafond stellt die einem Departement vom Regierungsrat bewilligte maximale Anzahl Stellen dar und dient der Exekutive als Input-orientierte Steuerungsgrösse – parallel zur Output-orientierten Steuerung durch den ONA je Aufgabenfeld oder Produktgruppe.

Im Weiteren wurde die Höhe der zu begründenden Abweichungen von Beschlussgrössen von 10% auf 3% (sofern über CHF 100'000) gesenkt. Zudem müssen neu Abweichungen von über CHF 1 Mio. in jedem Fall begründet werden. Dies spiegelt die Tatsache, dass der Grosse Rat das Budget neu auf der höher aggregierten zwei- statt wie bisher auf der detaillierteren dreistelligen Ebene beschliesst. Diese Änderung lag letztlich in der rechtlich alleinigen Kompetenz des Regierungsrats. Dass das Finanzhaushaltsgesetz in diesem wichtigen Bereich der Exekutive viel Raum lässt und dieses deshalb gelegentlich zu revidieren ist, hat die Finanzkommission schon bei früherer Gelegenheit angemerkt.

Anpassung bei zu begründenden Abweichungen

Ferner hält die Finanzkommission fest, dass die Neugestaltung der Berichterstattung mit der Veröffentlichung des Budgets 2007 noch nicht abgeschlossen ist. Im Jahr 2007 erscheinen Rechnung und Verwaltungsbericht zum letzten Mal in der bisherigen Form. Erst mit dem Vorliegen des 2008 erscheinenden Jahresberichts 2007 kann die neue Berichterstattung abschliessend beurteilt werden.

Besonders im Bereich der Kennzahlen bedarf es nach Meinung der Finanzkommission noch Verbesserungen. Sie wünscht sich im Kapitel Personal Benchmark-Vergleiche mit anderen Kantonen sowie Unternehmen der Privatwirtschaft. Zudem beurteilt sie die Systematik der Kennzahlen der Dienststellen als mangelhaft. Teils stellen diese Indikatoren Zielgrössen dar, teils umschreiben sie die zu bewältigende Arbeit. Die Finanzkommission schlägt vor, zwischen quantitativen Kennzahlen (z.B. Anzahl Rekurse) und Qualitätsmessgrössen (z.B. Zeit pro Rekurs) zu unterscheiden und pro Dienststelle je mindestens zwei dieser Indikatoren anzugeben. Ferner erwartet sie im Kapitel Personal ausführlichere Informationen zur Entwicklung der Lohnkosten (vgl. Kapitel 3.1.2).

Verbesserungsbedarf bei den Kennzahlen

4 Spezifische Themen

4.1 Baudepartement

4.1.1 Überblick

Im Baudepartement steigt der ONA deutlich um CHF 4,0 Mio. oder fast 11% auf CHF 40,9 Mio. Der steigende Personalaufwand ist unter anderem mit dem zusätzlichen Personalbedarf für Aufträge des Immobilienfonds der Universität und für projektbezogene Aufgaben der Stadtentwicklung (z.B. Erlenmatt) zu begründen. Die entsprechenden Stellen werden im Baudepartement oft als so genannte Kreditstellen geführt und nicht zum Headcount gezählt. Obwohl sie den Personalaufwand belasten, wirken sie sich nicht auf den ONA aus, da sie in der Regel weiterverrechnet werden. Insgesamt reduziert sich der Personalplafond des Baudepartements 2007 von 891 auf 867.

ONA steigt im Baudepartement um CHF 4,0 Mio.

4.1.2 Immobilienfonds

Der Immobilienfonds der Universität enthält zweckgebundene Mittel für den Unterhalt der von der Universität genutzten Liegenschaften. Die Universität führt jedoch keine eigene Bauabteilung, sondern kauft die Unterhaltsleistungen beim Baudepartement ein. Diese werden marktkonform verrechnet. Mit dem Ausbau der Beiträge der beiden Trägerkantone wird die Dotierung des Immobilienfonds schrittweise auf insgesamt CHF 22 Mio. pro Jahr erhöht. Dies bedingt mittelfristig mehr Stellen im Baudepartement. Im Budget 2007 sind 1,5 zusätzliche Stellen eingeplant; insgesamt arbeiten heute 7 bis 8 Personen regelmässig an Projekten, die den Immobilienunterhalt der Universität betreffen.

Universität kauft Dienstleistungen beim Baudepartement ein

4.1.3 Allmendinfrastruktur und Stadtgestaltung

In den vergangenen Jahren wurde der Plafond des Investitionsbereichs Allmendinfrastruktur und Stadtgestaltung, den das Baudepartement betreut, regelmässig – zum Teil deutlich – nicht ausgeschöpft. Einer der Gründe lag in der Tatsache, dass die Verantwortlichen des Baudepartements die Aufträge teilweise klar unter den ursprünglichen Kostenschätzungen vergeben konnten. Es wurden mit anderen Worten also nicht nur weniger, sondern vor allem auch günstigere Projekte realisiert.

Dies hat sich in jüngster Zeit geändert. Die Tiefbauunternehmen sind ausgelastet, was sich auch auf deren Preise niederschlägt. Für die letzten elf Strassenbauprojekte, die das Baudepartement im laufenden Jahr ausgeschrieben hatte, ergaben sich Abschlüsse, die durchschnittlich einen Drittel über den Kostenschätzungen lagen. Die Gesamtsumme der Ausschreibungen überstieg die Summe der Kostenvoranschläge um einen Viertel. Das Baudepartement führt diese Trendumkehr darauf zurück, dass mehrere grosse Tiefbauprojekte gleichzeitig im Bau sind, so

Preise im Tiefbau jüngst deutlich gestiegen

vor allem der Erhaltungsabschnitt Basel - Augst der A2 und die Oberflächenarbeiten rund um die Nordtangente im St. Johann.

Um die Preise im Tiefbausektor nicht noch stärker in die Höhe zu treiben – neben dem Staat treten kaum weitere Nachfrager auf diesem Markt auf –, beabsichtigt das Baudepartement, stärker darauf zu achten, dass nicht zu viele Aufträge gleichzeitig ausgeschrieben werden. Bereits hat es deshalb einzelne Investitionsvorhaben verschoben. Die Finanzkommission begrüsst die Praxis, durch eine zeitliche Staffelung der Investitionsvorhaben im Tiefbau auf die Preisentwicklung in diesem Bereich Rücksicht bzw. Einfluss zu nehmen.

Zeitliche Staffelung von Investitionsvorhaben sinnvoll

4.2 Erziehungsdepartement

4.2.1 Überblick

Das Erziehungsdepartement weist mit CHF 799,1 Mio. den höchsten ONA aller Departemente auf. Er steigt um CHF 12,2 Mio. oder 1,5%. Der Personalplafond sinkt von 3247 auf 3178. Die tieferen Schülerzahlen und ein Systemwechsel beim Bildungszentrum Gesundheit verhindern einen noch deutlicheren Anstieg des ONA.

ONA des Erziehungsdepartements steigt auf fast CHF 800 Mio.

4.2.2 Schulen

Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen sinkt das Budget des Erziehungsdepartements in diesem Bereich in einem ersten Schritt um CHF 7,1 Mio. Auf diesem gesenkten Grundniveau erhalten die Schulen im Rahmen der so genannten Schwerpunktmassnahmen aber eine Budgeterhöhung von CHF 12,2 Mio.

Die Finanzkommission stellt allerdings zu ihrem Bedauern fest, dass effektiv nur ein sehr kleiner Teil dieser Budgeterhöhung, nämlich CHF 2,4 Mio., direkt der Entwicklung und Verbesserung der Schulen zugute kommt. Mit diesem Betrag sollen Massnahmen im Volksschulbereich finanziert werden, etwa zur Sprachförderung oder zur Bewältigung der wachsenden Heterogenität unter den Schülerinnen und Schülern. Für die letztgenannte Massnahme sind CHF 0,5 Mio. eingestellt worden.

Nur kleiner Teil der Budgeterhöhung kommt Qualitätsverbesserungen zugute

Zur Entwicklung der Schulen und für eine weitere Verbesserung der Qualität derselben ist es nach Ansicht der Finanzkommission notwendig, die vorhandenen Mittel gezielt einzusetzen. Sie erachtet die geplante Mittelverteilung als nicht optimal. Im Jahr 2007 werden nämlich gegen CHF 10 Mio. benötigt, um allein die heutigen Leistungen der Schulen zu erhalten. Der Grund für diese Entwicklung liegt zu einem guten Teil darin, dass bei einem Abbau von Lehrerstellen – an den Schulen fallen 2007 aufgrund der tieferen Anzahl Schülerinnen und Schüler rund 80 Vollzeitstellen weg – keine jungen Lehrerinnen und Lehrer angestellt werden können; der bestehende Lehrkörper wird deshalb durchschnitt-

lich älter. Dies wiederum führt zu höheren Lohnkosten bei gleich bleibenden Leistungen. Diese bereits seit Jahren zu beobachtende Tendenz führte zu einer strukturellen Unterfinanzierung der Schulen, weshalb das Erziehungsdepartement – zusätzlich zum Teuerungsausgleich und zum Stufenanstieg, der allen Departementen gewährt worden ist – Mehrmittel in der erwähnten Höhe erhalten hat.

Der grösste Teil der Schwerpunktmassnahme Bildung fliesst also nicht in den qualitativen Ausbau der Basler Schulen, sondern finanziert eine zunehmend teurere Personalstruktur. Die Finanzkommission bringt ein gewisses Verständnis dafür auf, dass personalintensive Dienststellen sowie solche mit tiefer Personalfluktuation und einer weitgehend exogenen Nachfrage in besonderem Ausmass von der Verteuerung des Personals betroffen sein können. Bei den Schulen macht der Personalaufwand rund 80%, in der gesamten Kantonsverwaltung rund 50% des Gesamtaufwands (ohne Abschreibungen, Passivzinsen und Einlagen in Spezialfinanzierungen) aus. Dennoch erwartet die Finanzkommission vom Erziehungsdepartement, dass Lösungsansätze für diese Problematik entwickelt werden, und wünscht, darüber bald informiert zu werden. Mehrausgaben im Bildungsbereich sollten gemäss Auffassung der Finanzkommission primär den Schülerinnen und Schülern zugute kommen.

Teure Personalstruktur bei den Schulen Besorgnis erregend

4.3 Finanzdepartement

4.3.1 Überblick

Der ONA des Finanzdepartements erhöht sich von CHF 53,4 Mio. auf CHF 56,2 Mio., der Personalplafond steigt von 454 auf 471. Der Hauptteil des steigenden ONA fällt beim Personalaufwand an – zu einem kleinen Teil aufgrund einer Verschiebung aus dem Wirtschafts- und Sozialdepartement, zu einem grösseren Teil für Massnahmen zur Leistungs- und Qualitätsverbesserung im Bereich Stadtwohnen sowie bei der Steuerverwaltung zur besseren „Ausschöpfung des Steuersubstrats“. Das zusätzliche Personal bei der Steuerverwaltung soll sich positiv auf den Allgemeinen Nettoertrag auswirken, also gesamtstaatlich zu einer Verbesserung der Laufenden Rechnung führen.

Zusätzliches Personal zur besseren „Ausschöpfung des Steuersubstrats“

4.4 Gesundheitsdepartement

4.4.1 Überblick

Das Gesundheitsdepartement ist das personalintensivste Departement. Der Personalplafond reduziert sich leicht von 4'953 auf 4'925. Der ONA erhöht sich von CHF 420,8 Mio. auf CHF 430,1 Mio. Die neue Darstellung der Finanzflüsse in der Klinischen Lehre und Forschung wirkt sich deutlich auf verschiedene Positionen sowohl auf der Aufwand- als auch

Personalintensives Gesundheitsdepartement

der Ertragsseite aus. Für mehr als die Hälfte der Steigerung des ONA ist auch im Gesundheitsdepartement der steigende Personalaufwand verantwortlich.

4.4.2 Spitäler

Den Ertrag der Spitäler zu budgetieren, ist eine schwierige Aufgabe. Mit einer hohen Annahme auf der Ertragsseite steigt der Druck auf die relativ autonomen Spitalleitungen; mit einer tiefen Annahme muss die Aufwandsseite auf ein unrealistisches Niveau gesenkt werden. Gleichzeitig sind die Basler Spitäler – im Gegensatz zu den Spitälern der meisten anderen Kantone und auch zum UKBB – keine eigenständigen Unternehmen, sondern Teil der kantonalen Verwaltung. So können sie etwa in guten Jahren keine Rückstellungen bilden und müssen auch bei dringenden Investitionen das langsame parlamentarische Prozedere durchlaufen.

*Schwierige
Budgetierung
bei Spitälern*

4.4.3 Klinische Lehre und Forschung

Im Gesundheitsdepartement sind auf einem internen Verrechnungskonto CHF 65,1 Mio. für die Klinische Lehre und Forschung budgetiert – dies, weil der Staatsvertrag zur gemeinsamen Trägerschaft der Universität von den Parlamenten der beiden Basel noch nicht genehmigt worden ist und somit die rechtliche Grundlage für die Finanzierung der Klinischen Lehre und Forschung über das Budget der Universität fehlt.

*Neuer Geldfluss
bei Klinischer Lehre
und Forschung*

Bis heute fliessen die Bundesbeiträge aus dem Universitätsförderungsgesetz (UFG) sowie die Beiträge aus der Interkantonalen Universittsvereinbarung (IUUV) in die allgemeine Staatskasse. Anschliessend werden sie nach einem definierten Schlüssel (Bundesbeiträge) resp. der Studierendenzahlen (Kantonsbeiträge) zwischen klinischer Medizin und briger Universität aufgeteilt.

Ab 2007 wird der anteilmässige Aufwand für die klinische Medizin aus den Budgets der Spitäler herausgelöst und komplett in die Universität transferiert. Die Universität, vertreten durch das Dekanat, schliesst im Gegenzug Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern Universitätsspital, Universitäre Psychiatrische Klinik, Felix Platter-Spital und Institut für Rechtsmedizin ab. Aufgrund dessen werden die Spitäler entsprechend den vertraglich vereinbarten Leistungen von der Universität abgegolten. Auch am UKBB wird die Klinische Lehre und Forschung nicht mehr mit Globalbeitrgen der beiden Trägerkantone, sondern durch die Universität aufgrund einer Leistungsvereinbarung abgegolten.

4.5 Justizdepartement

4.5.1 Überblick

Im Justizdepartement erhöhen sich sowohl der ONA als auch der Personalplafond. Ersterer steigt von CHF 66,6 Mio. auf CHF 72,6 Mio., letzterer von 363 auf 371. Der Grund für den höheren Personalplafond sowie den Grossteil des steigenden Personalaufwands liegt in der personellen Aufstockung der Vormundschaftsbehörde. Im Sachaufwand verursacht der Straf- und Massnahmenvollzug erneut eine deutliche Kostensteigerung.

*Mehrkosten im
Straf- und Mass-
nahmenvollzug*

4.5.2 Vormundschaftsbehörde

In der Vormundschaftsbehörde sollen 2007 sieben neue Vollzeitstellen geschaffen werden. Damit erhöht sich der prognostizierte Headcount der Behörde auf 109,0, es entstehen Mehrkosten von jährlich CHF 1,0 Mio. Trotz dieser absolut und relativ beträchtlichen Erhöhung ist im Budgetbuch zu lesen, dass dieser Ausbau lediglich die Überlastung etwas mildern könne. Tatsächlich hatte das Justizdepartement dem Regierungsrat eine Aufstockung des Headcounts um elf Stellen beantragt, was gemäss Angaben des Departements bereits knapp kalkuliert gewesen sei. Die angestrebte Entlastung könne mithin nur zu einem Teil realisiert werden.

*Personelle Auf-
stockung der Vor-
mundschafts-
behörde*

Die Finanzkommission ging Art und Mass der Überlastung der Vormundschaftsbehörde und den Gründen dafür nach. Erschreckend ist unter anderem eine Verdoppelung der krankheitsbedingten Absenzen der Angestellten in den letzten zwei Jahren, die offenbar zu einem beträchtlichen Teil auf so genannte Burn-outs zurückzuführen ist. Auch das hohe Mass an Überstunden und Überzeit deutet auf eine Überbelastung hin. Ein objektiver Vergleich bezüglich Fallzahlen und Effizienz mit den Vormundschaftsbehörden anderer Kantone ist gemäss Angaben des Departements nicht möglich, da die Strukturen zu unterschiedlich seien, Städte notorisch höhere Klientenzahlen als ländliche Gebiete aufwiesen und keine einheitliche statistische Erfassung bestehe.

*Angestellte offen-
bar überlastet*

Als eine wichtige Ursache für die zunehmende Belastung, die in einem gewissen Konnex zur Entwicklung der Fallzahlen bei der Sozialhilfe stehen dürfte, führt das Departement ein geändertes Meldeverhalten an: Staatliche Stellen oder auch zivile Institutionen, deren Dienstleistungen dazu dienen sollen, eine vormundschaftliche Massnahme unnötig zu machen oder mindestens hinauszuschieben, würden schneller an die Vormundschaftsbehörde gelangen als früher. Namentlich bei der Sozialhilfe sinkt der Aufwand des zuständigen Sachbearbeiters, wenn er einen Fall an die Vormundschaftsbehörde überweist. Die Vormundschaftsbehörde führt die zunehmende Zahl von Überweisungen auch auf den Spardruck bei anderen Stellen im Sozialbereich zurück. Ein starkes Indiz

*Zusammenhang
mit Kostenentwick-
lung bei Sozialhilfe*

dafür, dass der Gang zur Vormundschaftsbehörde nicht mehr als Ultima Ratio angesehen wird, ist die auffällige Zunahme derjenigen Fälle, in denen eine vormundschaftliche Massnahme schliesslich abgelehnt wurde. Eine Abklärung, die zu keiner vormundschaftlichen Massnahme führt – und wohl meist mit einer Rücksendung des Dossiers an die anzeigende Behörde oder Institution endet – erfordert gemäss Departement rund fünf Stunden Arbeit.

Die Finanzkommission ist besorgt über die von der Vormundschaftsbehörde festgestellte Tendenz, dass staatliche Stellen Sozialfälle gegenseitig „herumschieben“, um sich selbst zu entlasten. Eine bessere Koordination unter den verschiedenen involvierten Stellen wird gemäss Aussagen des Departementsvorstehers angestrebt. Unabhängig davon ist festzustellen, dass die Zivilgesellschaft die Betreuung hilfloser Menschen, namentlich unter Altersdemenz leidender Familienangehöriger, schneller dem Staat zu überlassen bereit ist, als dies früher der Fall gewesen ist.

*Finanzkommission
fordert bessere
Koordination zwi-
schen einzelnen
Behörden*

4.6 Sicherheitsdepartement

4.6.1 Überblick

Das Sicherheitsdepartement verzeichnet beim ONA einen Anstieg von CHF 111,2 Mio. um 2,5% auf CHF 114,0 Mio. Der Personalplafond sinkt von 1'473 auf 1'454. Ertragsmehrend wirken sich die prognostizierten höheren Busseneinnahmen aus, aufwandsmehrend der Personalaufwand. Besonders bei der Kantonspolizei steigt der budgetierte Personalaufwand mit 2,9% erneut überdurchschnittlich.

4.6.2 Kantonspolizei

In den letzten Jahren konnte das Sicherheitsdepartement die budgetierten Personalkosten, besonders bei der Kantonspolizei, jeweils nicht einhalten. Die strukturellen Ursachen dafür hat die Finanzkommission in ihrem Bericht zur Staatsrechnung 2005 ausführlich dargestellt. Im vorliegenden Budget steigt der Personalaufwand bei der Kantonspolizei erneut – von CHF 120,8 Mio. um CHF 3,5 Mio. auf CHF 124,4 Mio., deutlich über der Teuerung (rund CHF 850'000) und den zusätzlichen Mitteln für den Stufenanstieg (rund CHF 530'000). Verantwortlich dafür ist die Teilnahme an der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (rund CHF 660'000) sowie die Tatsache, dass die Kantonspolizei für das Jahr 2007 den Stellenplafond vollumfänglich budgetiert hat – obwohl dieser personell nicht ausgeschöpft werden soll.

*Personalaufwand
bei Kantonspolizei
steigt erneut
deutlich*

Die Motivation dafür liegt darin, dass die Grenzpolizei per 1.1.2008 aufgrund des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Assoziierung an Schengen und Dublin abgeschafft und ihre rund 40 Angestellten ins Korps der Kantonspolizei integriert werden sollen. Das Budget des Sicherheitsdepartements wird ab 2008 deshalb um CHF 4,2 Mio. reduziert. Obwohl ihm diese Kürzung als A&L-Massnahme zugestanden worden war, wurde dem Sicherheitsdepartement gestattet, diese Kürzung auf das Budget 2008 zu verschieben. Damit nicht auf einen Schlag 40 Stellen eingespart und damit wohl Angestellte der Polizei entlassen werden müssten, werden auch die Vakanzen budgetiert. Es wird mit anderen Worten im Budget vorgängig Platz geschaffen, um die Integration der Grenz- in die Kantonspolizei ohne Entlassungen realisieren zu können. In der Annahme, dass durch diese Budgetierung Entlassungen verhindert werden können, ist die Finanzkommission mit diesem Vorgehen einverstanden. Sie versteht, dass der Regierungsrat bei der Umsetzung von A&L im begründeten Einzelfall eine gewisse Flexibilität walten lässt.

Sicherheitsdepartement budgetiert Vakanzen im Hinblick auf Integration der Grenzpolizei

4.7 Wirtschafts- und Sozialdepartement

4.7.1 Überblick

Das Wirtschafts- und Sozialdepartement ist nach der Verselbständigung der BVB das personell kleinste Departement. Sein Personalplafond reduziert sich um eine auf 232 Stellen; der ONA steigt um 2,7% auf CHF 555,8 Mio. Wie in den Vorjahren steigen die Ausgaben für die Sozialhilfe deutlich. Daneben fällt der grössere Leistungsumfang im Amt für Wirtschaft und Arbeit besonders zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ins Gewicht.

4.7.2 Sozialkosten

Die Nettokosten im Sozialbereich wachsen 2007 um 2,1% oder CHF 11,8 Mio. – verglichen mit der Rechnung 2005 um 5,6% oder CHF 30,9 Mio. Diese Aufwandsteigerungen geben nach wie vor zu Besorgnis Anlass, immerhin lässt sich erstmals seit Jahren feststellen, dass die Steigerungsrate abnimmt.

Weiteres – aber abgeschwächtes – Kostenwachstum im Sozialbereich

In ihrem Bericht zur Staatsrechnung 2005 hat die Finanzkommission beim Regierungsrat eine vertiefte Analyse eingefordert, die über den Handlungsspielraum des Grossen Rats bezüglich der Steuerung der Sozialkosten Auskunft gibt. Wie der Regierungsrat inzwischen mehrfach ausgeführt hat, sieht er aus verschiedenen Gründen, vor allem aber wegen bundesrechtlicher Vorgaben und nationaler Standards, kaum Möglichkeiten für den Kanton, die Kostenentwicklung im Sozialbereich zu beeinflussen.

Allerdings hat der Regierungsrat am 2.11.2006 ein Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit vorgestellt. Als Teil dieses Konzepts soll in der Sozialhilfe neben präventiven Massnahmen ein so genanntes Gegenleistungsprinzip eingeführt werden. Jungen Erwachsenen, welche die ihnen unterbreiteten Integrationsangebote ablehnen – beispielsweise die Möglichkeit zu arbeiten ausschlagen – kann die Sozialhilfeleistung massiv gekürzt werden. Die Finanzkommission begrüsst diese Neuerung. Sie anerkennt die Anstrengungen des Regierungsrats zu versuchen, die Sozialhilfekosten einzudämmen. Sie erachtet das Gegenleistungsprinzip als wichtigen Schritt zur Förderung der beruflichen Integration von jungen Erwachsenen und zur Verhinderung von Schwarzarbeit.

*Finanzkommission
begrüsst Einführung
des Gegen-
leistungsprinzips
bei jungen Er-
wachsenen*

4.8 Gerichte

4.8.1 Überblick

Der Personalplafond beträgt bei den Gerichten unverändert 223. Der ONA aller vier Gerichte – Appellationsgericht, Gericht für Strafsachen, Zivilgericht und Sozialversicherungsgericht – beträgt insgesamt CHF 16,9 Mio., CHF 2,5 Mio. mehr. CHF 2,1 Mio. hiervon fallen beim Gericht für Strafsachen an und sind vorab auf die Harmonisierung des ONA und die damit verbundene Vorgabenerhöhung zurückzuführen. Neu fliessen alle Kostenerlasse und Debitorenverluste ebenfalls in den ONA.

4.8.2 Unentgeltliche Rechtspflege

Die Finanzkommission hat bereits in ihrem Bericht zur Staatsrechnung 2005 ihre Besorgnis darüber geäussert, dass die Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege seit mehreren Jahren analog anderer Sozialkosten steigen. Gemäss Angaben des Vorsitzenden Präsidenten des Appellationsgerichts ist ein guter Teil dieser Kostensteigerung auf die per 1.1.2003 durch das Appellationsgericht beschlossene Erhöhung des Stundenansatzes für Anwälte im Rahmen der für den Klienten unentgeltlichen Rechtspflege (so genannte Armen-/Offizialverteidigerhonorare) von CHF 150 auf CHF 180 zurückzuführen. Auch der erhöhte Satz wird von zahlreichen Anwälten als zu tief kritisiert und vom Bundesgericht seit neustem nur noch als Minimalgrenze geduldet. Zur Kostensteigerung beigetragen habe weiter der Bundesgesetzgeber, der die Parteirechte stetig ausbaue und immer mehr Verfahren als kostenlos vorschreibe. Das Bundesgericht wiederum sei äusserst grosszügig, was die Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege angeht, sodass die Schweiz weit über dem Niveau anderer, ebenfalls der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Verfahrensgarantien unterstellten Staaten liege. Die Zahl der vor Gericht auftretenden Anwälte steige seit Jahren, bedingt wohl auch durch eine immer komplizierter werdende Rechtsset-

*Erneut steigende
Kosten für die
unentgeltliche
Rechtspflege*

zung, die es einem Laien in vielen Fällen verunmögliche, ohne Vertretung vor Gericht zu erscheinen.

Die Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege sind unbestritten ein Preis für einen funktionierenden Rechtsstaat. Die Finanzkommission teilt jedoch die Besorgnis des Vorsitzenden Präsidenten des Appellationsgerichts, dass die Rechtsgleichheit dort in Gefahr ist, wo jemand knapp zu viel verdient bzw. über zu viele Eigenmittel verfügt, um in den Genuss der unentgeltlichen Rechtspflege zu gelangen. Gerade für Erwerbstätige mit durchschnittlichen Löhnen ist ein Prozess derart teuer, dass sie aus finanziellen Erwägungen auf den Gang zum Gericht verzichten oder möglicherweise aussichtsreiche Rechtsmittel nicht ergreifen. Im Kosten-erlass Prozessierende haben hier verständlicherweise weniger Hemmungen. Dieses Problem lässt sich durch den praktizierten Kostenerlass mit Selbstbehalt (ein Teil der Gerichts- bzw. Vertretungskosten zahlt der Staat, ein Teil der Gesuchsteller) nur teilweise entschärfen.

*Rechtsgleichheit
zwischen Prozes-
sierenden teilwei-
se in Frage gestellt*

Gemäss Einschätzung des Vorsitzenden Präsidenten des Appellationsgerichts werden die Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege in Zukunft weiter steigen. Eine bedenkenswerte Möglichkeit für den kantonalen Gesetzgeber sieht er darin zu überdenken, ob die Kostenbefreiung tatsächlich wie bis anhin eine definitive sein muss, oder ob es nicht vielmehr sinnvoller wäre, sie lediglich im Sinn einer Kostenbevorschussung zu verstehen. Eine solche Regelung dürfte mit der Rechtsgleichheit und der Verfahrensgarantie insofern vereinbar sein, als es kein Recht darauf gibt, einen Prozess unentgeltlich zu führen, den jemand, der über die nötigen Mittel verfügt, angesichts der geringen Erfolgsaussichten nicht führen würde. Die Finanzkommission regt an, die beschränkten gesetzgeberischen Möglichkeiten, die den Anstieg der Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege bremsen könnten, eingehend zu prüfen.

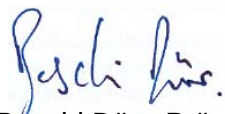
*Kostenbevor-
schussung statt
Kostenbefreiung?*

5 Antrag

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat mit 9:1 Stimmen, das Budget 2007 des Kantons Basel-Stadt zu genehmigen (vgl. Entwurf Grossratsbeschluss).

Die Finanzkommission hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 16. November 2006 mit 6:1 Stimmen bei 3 Enthaltungen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Baschi Dürr'.

Baschi Dürr, Präsident

Grossratsbeschluss

betreffend

Budget 2007 des Kantons Basel-Stadt

(vom **Hier Datum eingeben**)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsicht in das Budget 2007 und den Bericht Nr. 06.0766.01 des Regierungsrats sowie in den Bericht Nr. 06.0766.02 der Finanzkommission:

Das gesamtkantonale Budget 2007 wird wie folgt genehmigt:

1. Laufende Rechnung

Aufwand	CHF	3'871'837'306
Ertrag	CHF	3'924'750'468
Ertragsüberschuss	CHF	52'913'162

Die Budgets der Dienststellen ohne Globalbudget werden gemäss den Kapiteln 6 bis 8 des Budgets für das Jahr 2007 genehmigt.

2. Investitionsrechnung

Ausgaben	CHF	303'886'000
Einnahmen	CHF	60'486'000
Nettoinvestitionen	CHF	243'400'00

Die Ausgaben über CHF 300'000 auf der Investitionsübersichtsliste gemäss Kapitel 4 des Budgets für das Jahr 2007 werden inklusive der Änderungen in Anhang 1 dieses Berichts genehmigt.

3. Die neuen Ausgaben werden dabei nur unter dem Vorbehalt der Genehmigung der sie betreffenden Ausgabenberichte bzw. Ratschläge durch den Grossen Rat bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Neu auf der Liste:

Öffentlicher Verkehr

Vorhabenbezeichnung Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Nominalkredit <i>Ausschöpfung</i>	Budget 2007	S T	S P	Beschlüsse/Begründungen
Kt. Beitr. Gasbetank.Anl. Bus- Gar.Rankh 801821040107 Globalbudget ÖV	1'500'000 1'300'000	1'300'000	N		R / GRB / RRB 26.09.2006

Bildung Teil Hochbauten VV

Vorhabenbezeichnung Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Nominalkredit <i>Ausschöpfung</i>	Budget 2007	S T	S P	Beschlüsse/Begründungen
4 Pilotprojekte Tagesschulen 420100126000 Liegenschaften VV	2'100'000 540'000	540'000	N		R / GRB / RRB 17.10.2006

Übrige Teil Allgemein

Vorhabenbezeichnung Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Nominalkredit <i>Ausschöpfung</i>	Budget 2007	S T	S P	Beschlüsse/Begründungen
Weiterentwicklung SAP-HR Phase II 409015000001 Zentraler Personaldienst	600'000 600'000	600'000	G	W	RRB 13.09.2005
Ersatz Verkehrsrechner Clarahof 506522024003 Kantonspolizei	2'000'000 816'437	300'000	G	W	RRB 28.08.2001

Neu auf der Liste/ Änderung:

Übrige Teil Allgemein

Vorhabenbezeichnung Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Nominalkredit <i>Ausschöpfung</i>	Budget 2007	S T	S P	Beschlüsse/Begründungen
<u>alt:</u>					
Vergütungsmanagement (Bewirts. Löhne) 409004000001 Zentraler Personaldienst	320'000 248'000	88'000	G	W	RRB 31.08.2004

neu: Erhöhung bestehender Kredit

Vergütungsmanagement (Bewirts. Löhne) 409004000001 Zentraler Personaldienst	1'200'000 550'000	500'000	G		RRB 07.11.2006
---	----------------------	----------------	---	--	----------------

Änderungen:

Öffentlicher Verkehr

Vorhabenbezeichnung Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Nominalkredit <i>Ausschöpfung</i>	Budget 2007	S T	S P	Beschlüsse/Begründungen
<u>alt:</u>					
Perronerhöhung/Verl. Gleis 1/3 801824040013 Globalbudget ÖV	568'000 20'000	20'000	G		RRB 11.07.2006
<u>neu:</u> Änderung des finanzrechtlichen Status					
Perronerhöhung/Verl. Gleis 1/3 801824040013 Globalbudget ÖV	568'000 20'000	20'000	N		B / GRB / RRB 11.07.2006

Übrige Teil Allgemein

Vorhabenbezeichnung Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Nominalkredit <i>Ausschöpfung</i>	Budget 2007	S T	S P	Beschlüsse/Begründungen
<u>alt:</u>					
MIHABE; Rückhaltebecken ARA BS Baul. Teil 612820050822 Amt für Umwelt/ Energie	9'904'250 8'680'000	4'410'000	B	K	R 05.1582.01 / GRB 15.12.2005
<u>neu:</u> Beginn Aushubarbeiten im Jahr 2007 anstatt wie ursprünglich geplant im Jahr 2006					
MIHABE; Rückhaltebecken ARA BS Baul. Teil 612820050822 Amt für Umwelt/ Energie	9'904'250 8'680'000	6'590'000	B	K	R 05.1582.01 / GRB 15.12.2005

Übrige Teil Hochbauten VV

Vorhabenbezeichnung Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Nominalkredit <i>Ausschöpfung</i>	Budget 2007	S T	S P	Beschlüsse/Begründungen
<u>alt:</u>					
Feuerwache Lützelhof Instandsetzung 420540056001 Liegenschaften VV	1'600'000 1'500'000	1'500'000	G		RRB 29.08.2006
Feuerwehr Lützelhof Erdbebenmassnahmen 420540056002 Liegenschaften VV	3'800'000 3'802'653	3'200'000	G	W	RRB 09.09.1997
<u>neu:</u> Zusammenlegung der Vorhaben					
Feuerwehr Lützelhof Erdbebenm. Instands. 420540056002 Liegenschaften VV	5'400'000 5'302'653	4'700'000	G		RRB 09.09.1997 / RRB 29.08.2006

Rekapitulation (max. 130% Plafond)

Investitionsbereiche	Budget 2007 (100%-Plafond)	Budget 2007 (max. 130%-Plafond)	Ausschöpfung des max. 130%-Plafonds in %
Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur	48'000'000	62'200'000	129.6
Öffentlicher Verkehr	27'000'000	28'538'000	105.7
Gesundheit	52'000'000	65'955'000	126.8
Bildung	47'200'000	53'943'000	114.3
Übrige	<u>69'200'000</u>	<u>80'761'000</u>	<u>116.7</u>
Total Investitionsübersicht Budget 2007	243'400'000	291'397'000	119.7