



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Finanzkommission

An den Grossen Rat

10.5310.01

Basel, 22. November 2010

Kommissionsbeschluss
vom 18. November 2010

Bericht der Finanzkommission

zum Budget 2011 des Kantons Basel-Stadt

und

**Mitbericht der Bildungs- und Kulturkommission zum Global-
budget der fünf kantonalen Museen für das Jahr 2011**

Inhalt

1.	AUSGANGSLAGE	5
1.1	Auftrag	5
1.2	Vorgehen	5
1.3	Mitglieder der Finanzkommission	5
2.	BUDGET 2011 DES REGIERUNGSRATS	6
2.1	Übersicht	6
2.2	Ertrag	7
2.3	Aufwand	8
2.4	Ordentlicher Nettoaufwand	9
2.5	Investitions- und Finanzierungsrechnung	10
2.6	Verschuldung	11
3.	PARLAMENTARISCHE BERATUNG	12
3.1	Einschätzung und Ausblick der Finanzkommission	12
3.2	Anträge der Finanzkommission	16
3.3	Budgetdebatte im Grossen Rat	16
4.	ALLGEMEINE THEMEN	18
4.1	Regierungsrätliche Budgetierung	18
4.2	Gesamtstaatliche Vorgabenreduktion	20
4.3	Personal	24
4.3.1	Allgemein	24
4.3.2	Lehrlingswesen	25
4.3.3	Arbeitgeberkosten pro Departement	27
4.3.4	Pensionskasse	28
4.4	Steuerung	29
4.4.1	Allgemein	29
4.4.2	Neues Budgetbuch	30
4.4.3	Weitere Themen	31
5.	SPEZIFISCHE THEMEN	35
5.1	Präsidialdepartement	35
5.1.1	Überblick	35
5.1.2	Entwicklung Headcount	35
5.2	Bau- und Verkehrsdepartement	36
5.2.1	Überblick	36
5.2.2	Beschluss von Bau- und Planungsvorhaben	36
5.3	Erziehungsdepartement	37
5.3.1	Überblick	37
5.3.2	Bildungszentrum Gesundheit	38
5.3.3	Stipendienwesen	39
5.4	Finanzdepartement	40
5.4.1	Überblick	40
5.4.2	Revisorat der Steuerverwaltung	40
5.5	Gesundheitsdepartement	41
5.5.1	Überblick	41
5.5.2	Neue Pflegefinanzierung	42
5.6	Justiz- und Sicherheitsdepartement	44
5.6.1	Überblick	44
5.6.2	Kantonspolizei	44
5.6.3	Staatsanwaltschaft	46
5.7	Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt	47
5.7.1	Überblick	47
5.7.2	Sozialleistungen	47
5.7.3	Verbilligungen von Krankenkassenprämien	48

5.8	Gerichte	50
5.8.1	Überblick	50
5.8.2	Eidgenössische Justizreform	50
5.9	Parlament	52
6.	ANTRAG AN DEN GROSSEN RAT	53
	GROSSRATSBESCHLUSS	54
	ANHANG I: ÄNDERUNGEN LAUFENDE RECHNUNG	55
	ANHANG II: ÄNDERUNGEN INVESTITIONSÜBERSICHTSLISTE	56

Abkürzungen

A&L	(Massnahmenpaket[e] zur Reduktion der) Aufgaben und Leistungen
Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ANE	Allgemeiner Nettoertrag
B	Budget
BfG	Berufsfachschule Gesundheit Baselland
BKB	Basler Kantonalbank
BKK	Bildungs- und Kulturkommission
BVB	Basler Verkehrs-Betriebe
BZG	Bildungszentrum Gesundheit Basel-Stadt
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
Dep.	Departement
dipl.	diplomiert
ff.	folgende
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FH	Fachhochschule
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
GAP	Generelle Aufgabenprüfung
GKV	Gesetz über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt
GO	Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates
HF	Höhere Fachschule
HRM	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnik
IV	Invalidenversicherung
IWB	Industrielle Werke Basel
KV	Kaufmännischer Verein
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
Nr.	Nummer
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ONA	Ordentlicher Nettoaufwand
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PK	Pensionskasse
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
TCHF	Tausend CHF
UKBB	Universitäts-Kinderspital beider Basel
USB	Universitätsspital Basel
UVEK	Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
vgl.	vergleiche
WSU	Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
zweckgeb.	zweckgebunden

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag

Die Finanzkommission des Grossen Rats legt hiermit ihren Bericht zum Budget 2011 des Kantons Basel-Stadt gemäss § 68 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vor. Bis auf die Bildungs- und Kulturkommission (vgl. Kapitel 4.4.3 und Beilage) haben die Sachkommissionen auf schriftliche Mitberichte verzichtet.

1.2 Vorgehen

Am 16.9.2010 hat das Finanzdepartement der Finanzkommission einen Vorabdruck des Budgets 2011 sowie sämtliche sechsstelligen Kontopositionen der Laufenden Rechnung aller Dienststellen zukommen lassen. Die Finanzkommission prüfte das Budget 2011 an ihrer Klausurtagung vom 22./23.9.2010. Dabei standen ihr vom Finanzdepartement die Vorsteherin, der Leiter der Finanzverwaltung und der Generalsekretär für Erläuterungen zur Verfügung. Auf Basis dessen führte die Finanzkommission vom 19.10.2010 bis zum 28.10.2010 Hearings mit allen Mitgliedern des Regierungsrats durch.

Die Finanzkommission dankt den Mitgliedern des Regierungsrats und den Beteiligten aus der Verwaltung für die konstruktive und offene Zusammenarbeit. Im vorliegenden Bericht fasst sie ihre wichtigsten Erkenntnisse zusammen. Für Details zum Budget 2011 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, Finanzdepartement
Jürg Stöcklin	Vizepräsident, Justiz- und Sicherheitsdep.
Mustafa Atici	Gesundheitsdepartement II
Annemarie von Bidder	Gesundheitsdepartement I
Patricia von Falkenstein	Präsidialdepartement und Gerichte
Sebastian Frehner	Justiz- und Sicherheitsdepartement
Alexander Gröflin	Dep. für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
Greta Schindler	Erziehungsdepartement I
Sabine Suter	Bau- und Verkehrsdepartement I
André Weissen	Erziehungsdepartement II
Dieter Werthemann	Bau- und Verkehrsdepartement II
Niklaus Wunderle	Kommissionssekretariat

2. Budget 2011 des Regierungsrats

2.1 Übersicht

Das Budget 2011 des Kantons Basel-Stadt geht in der Laufenden Rechnung von einem Überschuss von CHF 45,6 Mio. aus – deutlich mehr als im Budget 2010, das einen Verlust von CHF 69,6 Mio. vorsieht, aber ebenso deutlich weniger als in der Rechnung 2009. Auch die Finanzierungsrechnung, die 2011 mit einem Verlust von CHF 50,1 Mio. rechnet, liegt zwischen den Werten der Jahre 2009 und 2010.

*Kenngrössen 2011
zwischen Rechnung
2009 und
Budget 2010*

Tabelle 2-1 fasst die wichtigsten finanziellen Eckwerte zusammen. Das Budget 2010 ist dabei gemäss heutiger Einschätzung zu pessimistisch. Nicht budgetiert worden sind der Aufwertungsgewinn infolge der Verselbständigung der IWB und die Auflösung von Pensionskassen-Rückstellungen (vgl. Kapitel 4.3.4) von je rund CHF 160 Mio. Daneben dürften die Steuereinnahmen höher und die Sozialausgaben (vgl. Kapitel 5.7.2) tiefer als budgetiert ausfallen. Die Staatsrechnung 2010 könnte deshalb um gegen CHF 0,5 Mrd. über Budget abschliessen.

Tabelle 2-1: Finanzielle Eckwerte des Kantons Basel-Stadt

in Mio. CHF	Rechnung 2009 ¹	Budget 2010 ²	Budget 2011	Veränderung Budget 10 zu Rechnung 09
Ertrag ³	4'353,4	4'105,1	4'334,2	5,6%
Aufwand ³	4'127,3	4'174,7	4'288,6	2,7%
Saldo Laufende Rechnung	226,2	-69,6	45,6	-
+ Abschreibungen Verwaltungsvermögen	173,2	172,3	179,9	4,4%
+/- Veränderung zweckgeb. Eigenkapital	81,3	41,6	42,2	1,5%
Selbstfinanzierung	480,7	144,3	267,7	85,6%
./. Saldo Investitionsrechnung	241,5	326,0	317,8	-2,5%
Finanzierungssaldo	239,2	-181,8	-50,1	-72,4%
Selbstfinanzierungsgrad (in Prozent)	199,0	44,3	84,2	
Ordentlicher Nettoaufwand³	2'179,7	2'291,5	2'342,8	2,2%
Investitionsrechnung				
Ausgaben	312,7	318,8	312,1	-2,1%
Einnahmen	71,0	25,8	29,3	13,6%
Nettoinvestitionen	241,7	293,0	282,8	-3,5%
Veränderung Darlehen / Beteiligungen Verwaltungsvermögen	-0,2	33,0	35,0	6,1%
Saldo Investitionsrechnung	241,5	326,0	317,8	-2,5%
Nettoschulden	2'481,6	2'663,3	2'713,4	1,9%
Nettoschuldenquote (in Promille)	4,6	4,9	4,8	-

¹ Ohne IWB (seit 1.1.2010 verselbständigt)

² Vom Grossen Rat verabschiedetes Budget inklusive der beschlossenen Budgetpostulate

³ Ohne interne Verrechnungen (Budget 2011: CHF 245,3 Mio.; Budget 2010: CHF 217,8 Mio.; Rechnung 2009: CHF 238,1 Mio.)

2.2 Ertrag

in Mio. CHF	Rechnung 09	Budget 10	Budget 11	Budget 11 / Budget 10	Budget 11 / Rechnung 09
Ertrag	4'353,4	4'105,1	4'334,2	5,6%	-0,4%

Der budgetierte Ertrag (ohne interne Verrechnungen) steigt 2011 um CHF 229,2 Mio. bzw. 5,6% auf CHF 4'334,2 Mio.¹ Fast drei Viertel davon gehen auf die um CHF 156,2 Mio. höheren Steuererträge zurück – mit 55,8% die grösste Einnahmenposition des Kantons. Der Regierungsrat hat im Budget 2010 allerdings den konjunkturellen Abschwung über- und infolgedessen die Steuereinnahmen unterschätzt. Aber auch im aussagekräftigeren Vergleich mit der Staatsrechnung 2009 werden die Steuereinnahmen 2011 um insgesamt CHF 63,2 Mio. höher budgetiert.

Knapp zwei Drittel der höheren Steuereinnahmen gehen auf die natürlichen Personen zurück. Mit CHF 1'552,0 Mio. erreichen diese unter Ausklammerung des am 12.12.2007 beschlossenen Steuerpakets sowie der Umstellung auf das Bruttoprinzip im Jahr 2009 den höchsten je in einem Budget oder einer Rechnung ausgewiesenen Wert. Zwischen 2009 und 2011 nehmen die Einkommenssteuern um 3,7% zu. Dass die Vermögenssteuern im gleichen Zeitraum um 4,4% abnehmen, mag ein Indiz dafür sein, dass sich der Wirtschaftsabschwung und namentlich die Finanzmarktverwerfungen zwar auf die Vermögen, kaum aber auf die Einkommen ausgewirkt haben.

*Steuereinnahmen
von natürlichen
Personen auf
Rekordhoch*

Der kantonale Vermögensertrag bewegt sich mit CHF 232,2 Mio. auf stabilem Niveau (+1,2%). Verglichen mit der Rechnung 2009 nimmt der Vermögensertrag aus Beteiligungen im Verwaltungsvermögen um CHF 17,8 Mio. ab, da die IWB seit ihrer Verselbständigung 2010 ihr Dotationskapital nicht mehr verzinsen. Um keine börsenrelevante Prognose über den Geschäftsverlauf der Basler Kantonalbank (BKB) zu machen, budgetiert der Kanton seinen Ertrag jeweils mit dem Wert des letzten abgelaufenen Geschäftsjahrs der BKB, für 2011 also jene des Jahres 2009 von CHF 90,7 Mio. (+10,0 Mio.).

*Stabiler
Vermögensertrag*

Die Entgelte steigen um 5,1% auf CHF 1'088,9 Mio. Den höchsten absoluten Zuwachs verzeichnen wie bereits in den Vorjahren die Spital- und Heimtaxen samt Kostgeldern (+CHF 41,2 Mio.), wobei dem erneut höhere Personal- und Sachaufwendungen entgegenstehen. Mehreinnahmen von CHF 3,5 Mio. plant die Staatsanwaltschaft aufgrund höherer Verwaltungsgebühren in Folge der Einführung der neuen Strafprozessordnungen. Die damit verbundenen Mehrausgaben sind allerdings bedeutend höher. Per Saldo entstehen dem Kanton durch die Justizre-

Höhere Entgelte

¹ Sofern nicht anders vermerkt, beziehen sich alle Veränderungen auf das Budget 2010.

form Mehrkosten von CHF 6,7 Mio. (vgl. Kapitel 5.6.3 und 5.8.2). Die Busseneinnahmen nehmen um knapp 20% oder CHF 5,3 Mio. ab. Dies begründet sich zu je rund einem Drittel mit der vom Souverän am 13.6.2010 abgelehnten, aber für 2010 bereits budgetierten Einführung der neuen Parkraumbewirtschaftung, der verminderten Anzahl und Wertigkeit der ausgestellten Bussen sowie höheren Wertberichtigungen.

2.3 Aufwand

in Mio. CHF	Rechnung 09	Budget 10	Budget 11	Budget 11 / Budget 10	Budget 11 / Rechnung 09
Aufwand	4'127,3	4'174,7	4'288,6	2,7%	3,9%

Der Aufwand (ohne interne Verrechnungen) steigt um CHF 113,9 Mio. bzw. 2,7% auf CHF 4'288,6 Mio. und damit langsamer als der Ertrag. Dass der Personalaufwand, mit CHF 1'751,6 Mio. die grösste Aufwandposition, trotz angenommener Teuerung von 0,9% und deutlich höherem Headcount (vgl. Kapitel 4.3.1) um lediglich 1,0% wächst, ist auf die buchhalterische Umsetzung der Pensionskassen-Sanierung II zurückzuführen (vgl. Kapitel 4.3.4). Der Sachaufwand erhöht sich um 1,2% auf CHF 701,8 Mio. Ohne den Anstieg um CHF 9,3 Mio. für Verbrauchsmaterialien vorab in den Spitälern läge der Sachaufwand unter dem Vorjahresbudget. Im einstelligen Millionenbereich erhöhen sich die Ruummieten und Softwarelizenzkosten bzw. reduzieren sich der Mobiliarunterhalt und die Sammelposition Dienstleistungen und Honorare.

*Aufwand steigt
langsamer
als Ertrag*

Der Schuldendienst reduziert sich erneut leicht auf einen neuen Tiefwert von CHF 78,2 Mio. – trotz der per Ende 2011 höher prognostizierten Schulden. Bereits in den Vorjahren hat der Kanton den Zinsaufwand dank des Abbaus von Schulden sowie des gesunkenen Zinsniveaus stetig reduziert (vgl. Abbildung 2-1). Die Abschreibungen im Finanzvermögen erhöhen sich minim um 0,4% auf CHF 61,5 Mio., diejenigen im Verwaltungsvermögen deutlicher um 4,4% auf CHF 179,9 Mio. Besonders der Tiefbau verzeichnet wegen hoher Investitionen steigende Abschreibungen.

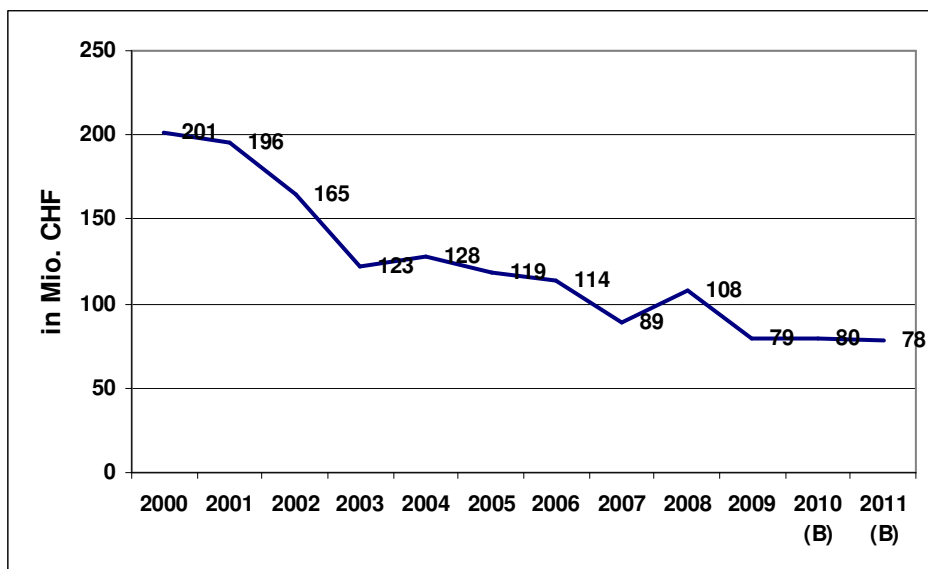
*Tiefere Zinsen,
höhere
Abschreibungen*

Die Eigenen Beiträge – Betriebs- und Defizitbeiträge, Subventionen sowie Sozialleistungen – erhöhen sich um 4,4% auf CHF 1'426,7 Mio. Erneut wächst diese Ausgabenkategorie absolut gesehen am stärksten. Die Sozialkosten (vgl. Kapitel 5.7.2) steigen netto vor allem wegen der neuen Pflegefinanzierung (vgl. Kapitel 5.5.2) auf den Rekordwert von CHF 560,6 Mio. Die Beiträge an den eidgenössischen Ressourcenausgleich wachsen um CHF 17,8 Mio. auf CHF 154,1 Mio. Aufgrund der in Basel überdurchschnittlich guten Wirtschaftsentwicklung dürfte dieser Wert in den kommenden Jahren weiter zunehmen.

*Neue Pflegefinan-
zierung erhöht
Sozialkosten*

Die Einlagen in Spezialfinanzierungen schliesslich steigen 2011 um knapp 41% auf CHF 89,0 Mio., was sich vor allem mit der Pensionskassen-Sanierung II (vgl. Kapitel 4.3.4) erklärt.

Abbildung 2-1: Entwicklung des Zinsaufwands



2.4 Ordentlicher Nettoaufwand

in Mio. CHF	Rechnung 09	Budget 10	Budget 11	Budget 11 / Budget 10	Budget 11 / Rechnung 09
Ordentlicher Nettoaufwand	2'179,7	2'291,5	2'342,8	2,2%	7,5%

Der Ordentliche Nettoaufwand (ONA), der den Saldo aus Ertrag und Aufwand aller Dienststellen (ohne Abschreibungen) darstellt und die strukturelle Ausgabenentwicklung des Kantons wiedergibt, steigt 2011 nominal um 2,2% auf CHF 2'342,8 Mio. Real, das heisst unter Berücksichtigung der angenommenen Teuerung von 0,9%, wächst diese Kenngrösse um 1,3%. Normalisiert schliesslich – bereinigt um den Sondereffekt der Pensionskassen-Sanierung II (vgl. Kapitel 4.3.4) – steigt der ONA um 1,5% und folgt damit genau dem vom Regierungsrat definierten Wachstumstrend (vgl. Kapitel 4.1). Um diesen Wert nicht zu überschreiten, hat der Regierungsrat eine lineare Vorgabenreduktion über alle Departemente von CHF 23,2 Mio. beschlossen (vgl. Kapitel 4.2).

*Ordentlicher
Nettoaufwand
steigt normalisiert
um 1,5%*

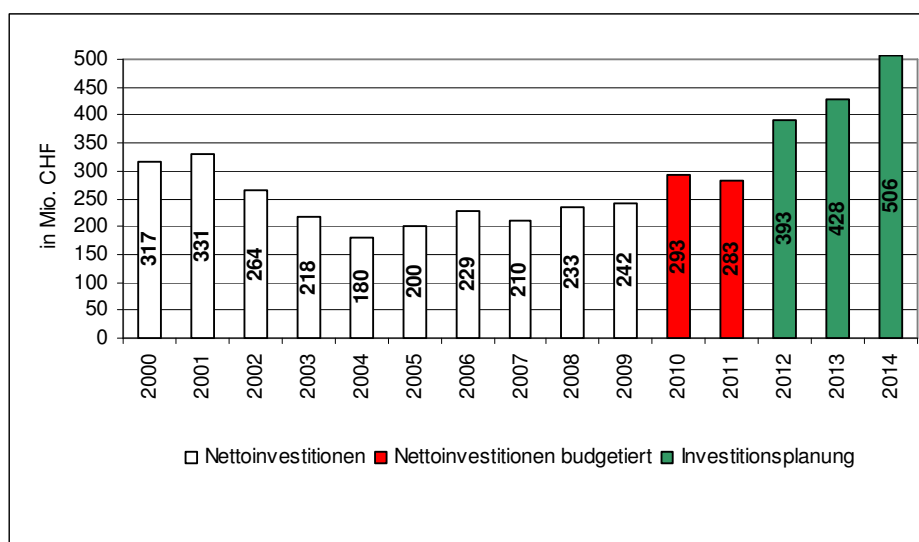
2.5 Investitions- und Finanzierungsrechnung

in Mio. CHF	Rechnung 09	Budget 10	Budget 11	Budget 11 / Budget 10	Budget 11 / Rechnung 09
Nettoinvestitionen	241,7	293,0	282,8	-3,5%	17,0%

Die 2011 budgetierten Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen von CHF 282,8 Mio. liegen 3,5% unter dem Voranschlag 2010, sind aber dennoch höher als im Durchschnitt der letzten Jahre (vgl. Abbildung 2-2). Mit einem Selbstfinanzierungsgrad von 84,2% können die Vorhaben nicht vollumfänglich aus eigenen Mitteln bestritten werden. Für die Jahre 2012 bis 2014 sieht der Finanzplan des Regierungsrats markant steigende Nettoinvestitionen vor.

Selbstfinanzierungsgrad wegen hohem Investitionsniveau unter 100%

Abbildung 2-2: Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen



Der Rückgang im Investitionsbereich Gesundheit um CHF 9,8 Mio. auf CHF 80,4 Mio. ist in erster Linie auf die Vervollständigung des Neubaus des UKBB zurückzuführen. Die weiteren Investitionsbereiche verändern sich demgegenüber im Budgetvergleich kaum. Leicht höhere Ausgaben veranschlagt der Bereich Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur, leicht tiefere die Bereiche Öffentlicher Verkehr, Bildung und Übrige.

Grösster Posten im Investitionsbudget 2011 ist mit CHF 20,0 Mio. der Rahmenkredit medizinische Apparate, dessen Genehmigung durch den Grossen Rat noch aussteht. Er wird derzeit von einer gemeinsamen Subkommission aus Gesundheits- und Finanzkommission vorberaten. Grössere neue Vorhaben sind im Weiteren der Neubau der Fachhochschule Nordwestschweiz auf dem Dreispitz (CHF 12,0 Mio.), die Verlängerung der Tramlinie 8 nach Weil am Rhein (CHF 11,1 Mio. nach Abzug der Beteiligung Dritter) sowie der Bau des Messezentrums Basel 2012 (CHF 10,0 Mio.).

Bewilligung für grösstes Investitionsvorhaben noch ausstehend

Ein steigender Erneuerungsbedarf steht aufgrund ihrer Altersstruktur bei den Liegenschaften im Verwaltungsvermögen an. Zu deren Werterhaltung sind in der Investitionsrechnung 2011 mit CHF 77,4 Mio. zwar weniger Mittel eingestellt als 2010 (CHF 80,7 Mio.). Zusammen mit der Werterhaltung zulasten der Laufenden Rechnung – Unterhaltspauschale, baulicher Unterhalt Spitäler und Immobilienfonds der Universität Basel – bleibt der auf Anfrage der Finanzkommission errechnete Gesamtaufwand zur Werterhaltung der Verwaltungsliegenschaften 2011 mit CHF 144,7 Mio. aber auf dem Niveau des Vorjahrs. Verglichen mit der Rechnung 2009 erhöht er sich um 11,2%.

2.6 Verschuldung

in Mio. CHF	Rechnung 09	Budget 10	Budget 11	Budget 11 / Budget 10	Budget 11 / Rechnung 09
Nettoschulden	2'481,6	2'663,3	2'713,4	1,9%	9,3%
Nettoschuldenquote (in ‰)	4,6	4,9	4,8	–	–

Die Nettoschulden – Bruttoschulden abzüglich Finanzvermögen – erhöhen sich gemäss Budget bis Ende 2011 um den negativen Finanzierungssaldo von CHF 50,1 Mio. oder 1,9% auf CHF 2'713,4 Mio. Dass die Nettoschuldenquote gleichzeitig von 4,9 auf 4,8 Promille leicht zurückgeht, hängt mit dem für die Berechnung massgeblichen Bruttoinlandprodukt zusammen, das 2011 steigen dürfte.

Da jedoch die Rechnung 2010 deutlich besser als budgetiert abschliessen dürfte, sind die Prognosen zur Schuldensituation stark zu relativieren. Der Regierungsrat hat aus heutiger Sicht das Jahr 2010 deutlich zu pessimistisch budgetiert. Zum einen dürfen die beiden ausserordentlichen Sonderpositionen Aufwertungsgewinn infolge der Verselbständigung der IWB und Auflösung von Pensionskassen-Rückstellungen (vgl. Kapitel 4.3.4) in der Höhe von je rund CHF 160 Mio. im laufenden Jahr zu Buche schlagen. Zum anderen geht die Finanzkommission nach Erörterungen mit dem Finanzdepartement und dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt davon aus, dass die Steuereinnahmen im dreistelligen Millionenbereich zu tief und die Sozialausgaben (vgl. Kapitel 5.7.2) im zweistelligen Millionenbereich zu hoch budgetiert worden sind. Daraus schliesst sie, dass die Rechnung 2010 bis zu CHF 0,5 Mrd. ber dem Voranschlag und damit deutlich positiv ausfallen könnte. Budgetiert ist ein Verlust von fast CHF 70 Mio. in der Laufenden und über CHF 180 Mio. in der Finanzierungsrechnung.

*Rechnung 2010
CHF 0,5 Mrd. besser
als budgetiert?*

Die Nettoschuldenquote wird Ende 2011 auf jeden Fall den gemäss angepasster Schuldenbremse zulässigen Maximalwert von 6,5 Promille deutlich unterschreiten. Der Grosse Rat kann das Budget 2011 deshalb unabhängig vom Wachstum des ONA mit einfachem Mehr genehmigen.

Erlaubte Schuldenquote deutlich unterschritten

3. Parlamentarische Beratung

3.1 Einschätzung und Ausblick der Finanzkommission

Die Finanzkommission stellt fest, dass sich die Budgets 2010 und 2011 deutlich einfacher vergleichen lassen als diejenigen früherer Jahre. Hohe Rückstellungen für die Pensionskasse, die Regierungs- und Verwaltungsorganisation 2009, die Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Senkung der Steuersätze für juristische und natürliche Personen sowie zahlreiche Auslagerungen – von der Rheinschiffahrtsgesellschaft bis zu den IWB – haben die Jahresvergleiche in jüngster Vergangenheit teilweise massiv verzerrt. Auch das Budget 2012 dürfte mit der Auslagerung der kantonalen Spitäler sowie einer neuen Rechnungslegung erneut weit reichende Veränderungen erfahren. Die budgetstrukturellen Verschiebungen 2011 dagegen beschränken sich im Wesentlichen auf die Querschnittsleistungen, die das Finanzdepartement den übrigen Departementen neu im ONA verrechnet (vgl. Kapitel 5.4.1).

Kaum Verzerrungen im Budgetvergleich 2010 / 2011

Im Wesentlichen steht das Budget 2011 unter dem Eindruck einer Korrektur des Voranschlags des laufenden Jahres, der bereits heute als zu pessimistisch gilt, sowie dem Willen des Regierungsrats, mit einer Verlangsamung des Ausgabenwachstums (vgl. Kapitel 4.2) wieder auf den zuvor definierten Zielpfad (vgl. Kapitel 4.1) zurückzufinden.

Mit einem schwarzen Saldo in der Laufenden Rechnung und einer roten Finanzierungsrechnung von je gut einem Prozent der kantonalen Gesamtausgaben erachtet die Finanzkommission das Budget des Kantons Basel-Stadt 2011 als ausgeglichen – und damit deutlich besser als das defizitär prognostizierte Jahr 2010. Wie sie bereits ausführlich in ihrem Bericht zur Staatsrechnung 2009 dargelegt hat, scheint der Wirtschaftsabschwung im Nachgang zur weltweiten Finanzkrise auf die Finanzlage des Kantons keine massiven Auswirkungen zu zeitigen. Zwar werden auch im Budget 2011 die Steuereinnahmen von juristischen Personen aus dem Rekordjahr 2008 nicht erreicht. Indes zeigt sich der Kanton trotz realisierter bzw. beschlossener Steuersenkungen strukturell nach wie vor solide finanziert. Auch darf davon ausgegangen werden, dass Basel-Stadt im aktuellen Konjunkturzyklus kein einziges rezessives Jahr verzeichnet. Eine eigentliche Wirtschaftskrise fand und findet hier sowohl bisher als auch absehbar nicht statt.

Keine Wirtschaftskrise in Basel-Stadt

Weiter kommt die Finanzkommission zum – bis zum Vorliegen der Staatsrechnung 2010 vorläufigen – Schluss, dass die Budgetveränderungen 2011 weniger eine effektive Verbesserung der kantonalen Kennzahlen als vielmehr eine Korrektur des Budgets 2010 bedeuten. Mit anderen Worten dürften sich die Rechnungen 2010 und 2011 deutlich weniger unterscheiden als die beiden Voranschläge. Hat die Finanzkommission in ihrem Bericht zum Budget 2010 noch festgehalten, dass

Finanzkommission erwartet für 2011 höhere Budgetgenauigkeit

„Budgetzahlen generell immer nur auf bestimmten Annahmen (beruhen), [...] sich die Unsicherheit 2010 aufgrund der uneinheitlichen Wirtschaftsprognosen zusätzlich (akzentuiert)“, scheint sich der Staatshaushalt derzeit wieder genauer planen zu lassen. Für die Budgetierungsprobleme 2010 bringt die Finanzkommission Verständnis auf, erwartet für 2011 aber eine höhere Budgetgenauigkeit. Sie weist darauf hin, dass – wie die Diskussionen der letzten Monate zeigen – jeweils aktuelle Prognosen für die finanziellen Einschätzungen und Forderungen der politischen Akteure eine bedeutende Rolle spielen.

Auf der operativen Seite dominiert 2011 die Rückführung des realen Wachstumspfad des Ordentlichen Nettoaufwands (ONA) auf 1,5%. Im Budget 2010 wächst diese zentrale Kennzahl um 3,0%, was vor Jahresfrist Anlass zu Kritik der Finanzkommission gegeben hat. Die Finanzkommission stimmte dem Budget 2010 dennoch mehrheitlich zu – nicht zuletzt der Absichtserklärung des Regierungsrats wegen, diese Entwicklung in den Folgejahren wieder zu korrigieren. Die Finanzkommission hielt in ihrem Bericht zum Budget 2010 fest:

Die Vorsteherin des Finanzdepartements hat der Finanzkommission dabei in Aussicht gestellt, den ONA-Anstieg 2011 wieder auf höchstens 1,5% beschränken und den Mehranstieg 2010 ab 2012 kompensieren zu wollen, sprich den ONA unterdurchschnittlich wachsen zu lassen.

Die Finanzkommission stellt heute fest, dass der Regierungsrat den Worten Taten folgen liess und den ONA-Zuwachs 2011 – um einen Sondereffekt wegen der Pensionskassen-Sanierung II (vgl. Kapitel 4.3.4) und den Teuerungsausgleich normalisiert – wieder auf 1,5% reduzierte (vgl. Tabelle 3-1). Da die bereits vorher beschlossenen Schwerpunktmassnahmen sowie die exogenen Faktoren neue Pflegefinanzierung (vgl. Kapitel 5.5.2) und eidgenössische Justizreform (vgl. Kapitel 5.6.3 und 5.8.2) den ONA um mehr als 1,5% zu erhöhen drohten, beschloss der Regierungsrat eine lineare Vorgabenreduktion über alle Departemente in der Höhe von CHF 23,2 Mio. (vgl. Kapitel 4.2). Ansonsten hätte er dieses Ziel nicht erreicht.

*Vorgabenreduktion
reduziert ONA-
Wachstum auf
angestrebten Pfad*

Die Finanzkommission hat das Budget 2011 deshalb zum Anlass genommen, die vom Regierungsrat selbst definierte 1,5%-Regel sowie generell dessen Budgetierungspolitik im Detail zu diskutieren (vgl. Kapitel 4.1). Auch wenn sich die Mitglieder der Finanzkommission teilweise und aus unterschiedlichen Gründen kritisch zu dieser Regeldisziplin äussern, begrüsst eine Kommissionsmehrheit Definition und Umsetzung der Vorgabenreduktion im Budget 2011 ausdrücklich. Im Bewusstsein, dass solche Prozesse für die Verantwortlichen der Kantonsverwaltung eine grosse Herausforderung darstellen, stimmt die Finanzkommission dem Budget 2011 mehrheitlich zu.

*Finanzkommission
stimmt Budget
2011 zu...*

Tabelle 3-1: Entwicklung Ordentlicher Nettoaufwand

in TCHF	2007	2008	2009	2010 (Budget)	2011 (Budget)	2007- 2011
Teuerung Vorjahr	0,4%	1,8%	1,6%	0,0%	0,9%	0,9%
Ordentlicher Nettoaufwand	2167,6	2162,3	2230,0	2291,5	2342,8	
Wachstum nominal	3,8%	-0,2%	3,1%	2,8%	2,2%	2,3%
Wachstum real	3,4%	-2,0%	1,5%	2,8%	1,3%	1,4%
Normalisiertes Wachstum¹	1,7%	1,4%	1,7%	3,0%	1,5%	1,9%

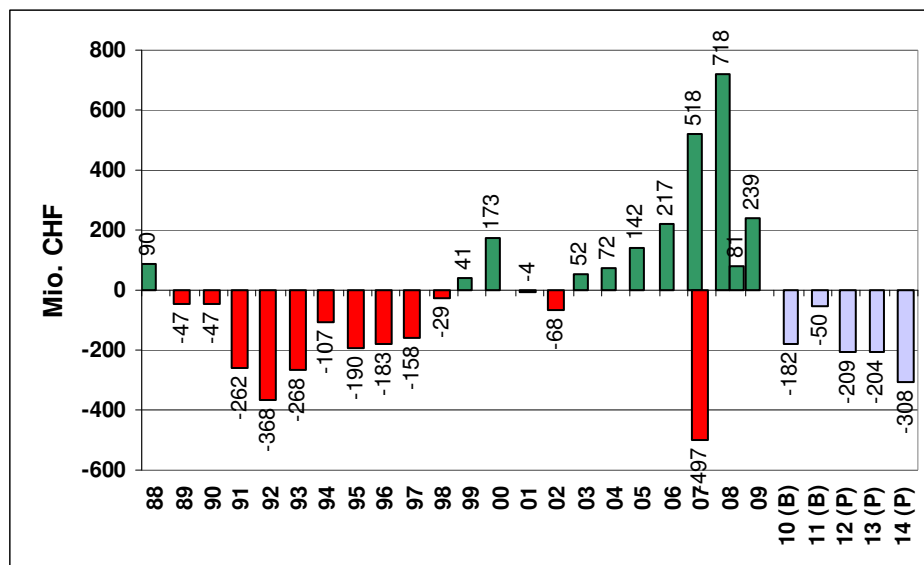
¹ Im normalisierten Wachstum sind die Teuerung sowie einmalig be- oder entlastende Sonderfaktoren – etwa die Pensionskassenrückstellungen oder Abweichungen infolge von Auslagerungen – nicht enthalten.

Eine Kommissionsmehrheit erwartet ferner ausdrücklich, dass der Regierungsrat auch den zweiten Teil der Wachstumskorrektur umsetzt und den realen ONA 2012 und 2013 um weniger als 1,5% steigen lässt, um so auf den maximalen Zielpfad von vor 2010 zurückzufinden.

Auch wenn sich der kantonale Finanzhaushalt im Urteil der Finanzkommission derzeit stabil präsentiert, rechnet der mittelfristige Finanzplan des Regierungsrats mit grösseren Herausforderungen. Gemäss aktueller Planannahme soll sich das Finanzierungsdefizit ab 2012 auf über CHF 200 Mio., 2014 gar auf über CHF 300 Mio. belaufen (vgl. Abbildung 3-1). Insgesamt summiert sich in den aktuellen Budget- und Planzahlen bis 2014 die Neuverschuldung auf gegen CHF 1 Mrd., was die Nettoschuldenquote auf 5,6 Promille steigen liesse. Diese deutlich negativen Finanzierungssaldi erklären sich fast ausschliesslich mit dem steigenden Investitionsvolumen – und nicht etwa mit Spätfolgen des Wirtschaftsabschwungs 2008 und 2009. So sollen sich die Nettoinvestitionen des Kantons von 2009 (CHF 241,5 Mio.) bis 2014 (CHF 506,3 Mio.) mehr als verdoppeln.

*... und fordert für
2012/13 tieferes
ONA-Wachstum*

*Deutliche Defizite
ab 2012 wegen
Verdoppelung des
Investitionsvolumens
innert
fünf Jahren*

Abbildung 3-1: Finanzierungssaldi bis 2014

Anmerkung: 2006: ohne Aufwertung Finanzvermögen; 2007: mit/ohne Ausfinanzierung PK; 2008: mit/ohne Rückstellungen PK

Demgegenüber bleibt das angenommene Defizit der Laufenden Rechnung 2014 von CHF 71,2 Mio. (vgl. Budgetbuch, Seiten 23ff) praktisch im Streubereich der Prognoseunschärfe. Und auch dieses Defizit ist zum Teil auf die Investitionen zurückzuführen, erhöhen steigende Investitionen doch die Abschreibungen und verschlechtern damit die Laufende Rechnung. Mit zusätzlich rund CHF 40 Mio. ist dieser Effekt etwa gleich stark wie die steigenden Zahlungen an den nationalen Finanzausgleich oder die vom Regierungsrat beantragten Steuersenkungen.

Die Finanzkommission weist darauf hin, dass die über den regierungsrätlichen Antrag hinausgehenden Steuerreduktionen, die der Grosse Rat am 10.11.2010 beschlossen hat, in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sind – genauso wenig wie die vermutliche Verbesserung der Rechnung 2010 gegenüber Budget in der Höhe von rund CHF 0,5 Mrd. Rechnet man Letzteres mit ein, halbiert sich die Neuverschuldung bis 2014 in etwa. Dank des erwarteten Wirtschaftswachstums bliebe die Nettoschuldenquote dabei ungefähr auf dem aktuellen Stand. Die Finanzkommission kommt auf jeden Fall zum Schluss, dass die Nettoschuldenquote bis zum Ende der aktuellen Planperiode deutlich unter der maximal zulässigen Höhe von 6,5 Promille bleiben wird. Der Kanton kann sich die geplanten grossen Investitionsvorhaben – besonders in die Hochschulen, die Gesundheitsversorgung und das Verkehrsnetz – leisten, auch wenn er sich hierfür temporär neu verschulden muss.

Nettoschuldenquote bis 2014 stabil?

Die Finanzkommission anerkennt die gleichermassen sorgfältige wie nachvollziehbare Ausgestaltung der mittelfristigen basel-städtischen Finanzplanung. Sie versteht diese Feststellung aber nicht als Freipass, nach der mutmasslich erfolgreichen Überwindung der jüngsten Konjunkturdelle mittelbar in eine Politik der Schuldenwirtschaft wie vor 20 Jahren zurückzufallen. Die Finanzkommission begrüsst deshalb sehr, dass das Finanzdepartement diese Einschätzung teilt. Der Finanzplan hat weniger die Funktion eines eigentlichen Ziels als vielmehr die einer Gegenüberstellung der bekannten finanziellen Begehrlichkeiten und den angenommenen finanziellen Möglichkeiten. Jede Ausgabe sowohl in der Laufenden als auch der Investitionsrechnung ist vor dem Hintergrund ihrer Notwendigkeit und Tragbarkeit im Einzelfall nochmals zu prüfen.

*Verlässliche
Finanzplanung
kein Freipass für
Schuldenwirtschaft*

3.2 Anträge der Finanzkommission

Die Finanzkommission unterbreitet dem Grossen Rat eine Änderung gegenüber dem regierungsrätlichen Budget, welche die Laufende Rechnung um CHF 0,1 Mio. verbessert (vgl. Anhang I). Sie geht auf einen Antrag des Regierungsrats zurück.

Im Zusammenhang mit der Trennung der bikantonalen Verantwortung für die in der Basellandschaftlichen Pensionskasse verbleibenden Rentnerinnen und Rentner der Fachhochschule Nordwestschweiz bzw. ihrer Vorgängerinstitutionen können für die Teuerungsanpassung weitere Kosten entstehen – für den Kanton Basel-Stadt von voraussichtlich jährlich CHF 0,3 Mio. Gleichzeitig fällt der ausserordentliche Finanzierungsbeitrag an die FHNW um CHF 0,4 Mio. tiefer aus als ursprünglich geplant. Der Saldo der beiden Beträge führt in der Kontoposition Eigene Beiträge zu einer minimalen Entlastung um CHF 107'000.

*Budgetreduktion
von CHF 0,1 Mio.
bei FHNW*

Eine Anpassung des Personalaufwands wird fällig, falls die Teuerung von den im Budget angenommenen 0,9% per Ende November 2010 abweicht. Die Finanzkommission beantragte dies direkt in der Budgetdebatte. Die weiteren Änderungen am ursprünglichen Budget beziehen sich rechnungsneutral auf die Investitionsübersichtsliste (vgl. Anhang II).

*Mögliche Budget-
anpassung beim
Personalaufwand*

3.3 Budgetdebatte im Grossen Rat

Mit der Überweisung von Vorgezogenen Budgetpostulaten kann der Grosse Rat dem Regierungsrat beantragen, im nächsten Budget Veränderungen vorzunehmen. Mit der Genehmigung des entsprechenden Budgets sind die Vorgezogenen Budgetpostulate automatisch erledigt. Ist der Grosse Rat mit der Umsetzung durch den Regierungsrat nicht einverstanden, muss er das Budget in der Budgetdebatte anpassen. Vorgezogene Budgetpostulate werden nicht explizit abgeschrieben, da sie auch nicht stehen gelassen werden können. Da der Grosse Rat für

*Keine
Vorgezogenen
Budgetpostulate...*

das Budget 2011 keine Vorgezogenen Budgetpostulate überwiesen hat, entfallen heuer die entsprechenden Diskussionen.

Indes diskutiert der Grosse Rat mit dem Voranschlag 2011 erstmals in der Budgetsitzung die überwiesenen Planungsanträge, zu denen eine Antwort des Regierungsrats vorliegt. Diese Neuerung im Rahmen des revidierten Planungs- und Berichterstattungswesens geht auf eine Anregung der Finanzkommission zurück (vgl. Kapitel 4.4.2). Insgesamt hat der Grosse Rat im Dezember 2010 bei sechs Planungsanträgen zu entscheiden, ob er diese abschreiben oder stehen lassen will (vgl. Budgetbuch, Seiten 64ff).

*... aber erstmalige
Behandlung von
Planungsanträgen
in Budgetsitzung*

Konkret auf das Budget 2011 einwirken können die Mitglieder des Grossen Rats wie folgt:

- Verschlechterung des Budgets: Anträge auf Budgetverschlechterung (eine Verminderung der Einnahmen oder eine Erhöhung der Ausgaben), die in der Budgetsitzung abschliessend behandelt werden, kann gemäss § 36 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) nur die Finanzkommission stellen. Mit einem Budgetpostulat gemäss § 49 GO können auch die Mitglieder des Grossen Rats und die ständigen Kommissionen eine Budgetverschlechterung anregen. Das Budgetpostulat ist dem Ratspräsidium bis zum Schluss der Budgetsitzung schriftlich einzureichen. Der Grosse Rat entscheidet an der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung, ob er das Budgetpostulat an den Regierungsrat überweisen will.
- Verbesserung des Budgets: Anträge auf Budgetverbesserung (eine Erhöhung der Einnahmen oder eine Verminderung der Ausgaben) kann gemäss § 36 Abs. 2 GO an der Budgetsitzung jedes Mitglied des Grossen Rats stellen. Diese Anträge werden unmittelbar und abschliessend behandelt. Will jemand eine Position der Laufenden Rechnung kürzen, muss er Bezug auf eine der im Budgetbuch grau hinterlegten Beschlussgrössen nehmen. Ist eine Kürzung der Investitionsausgaben beabsichtigt, ist das entsprechende Vorhaben in der Investitionsübersichtsliste zu benennen.

*Möglichkeiten zur
Verschlechterung...*

*... und zur
Verbesserung
des Budgets*

Zu beachten ist, dass der Grosse Rat neue Ausgaben nur vorbehältlich der späteren Genehmigung des entsprechenden Ratschlags oder Ausgabenberichts gutheisst. Dennoch können theoretisch auch neue Ausgaben bereits in der Budgetdebatte bestritten werden.

4. Allgemeine Themen

4.1 Regierungsrätliche Budgetierung

Die Finanzkommission hat das Budget 2011 und vor allem die gesamtstaatliche Vorgabenreduktion von CHF 23,2 Mio. (vgl. Kapitel 4.2) zum Anlass genommen, die so genannte 1,5%-ONA-Regel genauer zu erörtern. Im Nachgang zu den beiden Massnahmenpaketen zur Reduktion der Aufgaben und Leistungen (A&L) 2003 und 2004 sowie in der Diskussion über die Einführung einer Schuldenbremse 2005 hat sich der Regierungsrat zum Ziel gesetzt, den teuerungsbereinigten Ordentlichen Nettoaufwand (ONA), der die strukturelle Ausgabenentwicklung des Kantons darstellen soll, mit jährlich nicht mehr als 1,5% wachsen zu lassen. Im Verlauf der Jahre ist daraus das Prinzip entstanden, den ONA genau um diese Prozentzahl zu erhöhen.

Keine gesetzliche Grundlage für 1,5%-ONA-Regel

Diese Regel ist im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) nicht festgehalten, sondern stellt eine Selbstbeschränkung des Regierungsrats dar. Zwar hat der Ratschlag zur Einführung der Schuldenbremse einen ähnlichen Mechanismus vorgesehen. Die Finanzkommission übernahm diesen aber im Sinne einer Vereinfachung des neuen Instruments nicht in ihren Antrag an den Grossen Rat. Selbst der ONA hat erst mit der Schuldenbremse fast beiläufig Eingang in das FHG gefunden.

Der Regierungsrat verfolgt mit dem ONA-Wachstumspfad von 1,5% die Absicht, die kantonalen Finanzen zu verstetigen, also die Ausgaben zumindest kurzfristig von der Einnahmeseite zu entkoppeln. Weder soll ein rascher Rückgang der Steuer- oder sonstiger Erträge sofortige Sparmassnahmen erzwingen, noch sollen sehr gute Jahresabschlüsse zur Ausgabenexpansion verleiten. In der längeren Frist ist der Staatshaushalt gemäss Kantonsverfassung § 119 auf jeden Fall im Lot zu halten. Die ONA-Regel soll dies garantieren. Das zulässige Wachstum von 1,5% bemisst sich an der durchschnittlichen Wirtschaftsentwicklung der Schweiz, mit dem die Staatsfinanzen insofern mitzuwachsen vermögen, als die Steuerquote in der Regel gleich bis schneller steigt als das Bruttoinlandprodukt.

Ziel: Verstetigung der kantonalen Ausgaben

In der Praxis dient die 1,5%-Regel dem Regierungsrat als Richtschnur für den internen Budgetprozess. Vereinfacht dargestellt rechnet der Regierungsrat die exogen vorgegeben Faktoren auf, etwa neue Bundesbestimmungen oder die Anzahl Schüler und Sozialhilfeempfänger, meist so genannte Einzelposten. Hinzu kommen die vom Regierungsrat und/oder vom Grossen Rat beschlossenen Schwerpunktmassnahmen. Im Budget 2011 stellen die neue Pflegefinanzierung (vgl. Kapitel 5.5.2) und die eidgenössische Justizreform (vgl. Kapitel 5.6.3 und 5.8.2) die wichtigsten exogenen Faktoren dar; Schwerpunktmassnahmen sind 2011 die Hochschul- und Universitätsentwicklung, die Schulharmonisierung oder der Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern. Verbleibt da-

Exogene Faktoren verkleinern Handlungsspielraum

nach im so genannten Pauschalbereich bis zur ONA-Wachstumsgrenze von 1,5% ein Spielraum, kann dieser – muss aber nicht – für weitere Schwerpunkte verwendet werden.

Für 2010 und 2011 indes hat sich der Regierungsrat mit der Tatsache konfrontiert gesehen, dass bereits die Summe aus exogenen Faktoren und Schwerpunktmassnahmen den 1,5%-Plafond überschreitet. Er beschloss für 2010 deshalb, den realen ONA ausnahmsweise um 3,0% zu erhöhen, was in der Finanzkommission zu Kritik führte. Für 2011 mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert, entschied sich der Regierungsrat für eine gesamtstaatliche Vorgabenreduktion von CHF 23,2 Mio. (vgl. Kapitel 4.2). Keine Rolle spielte hierbei die Teuerung, um deren Höhe der ONA gemäss der Regel zusätzlich steigen darf. Nominal erhöht sich der ONA 2011 denn auch um 2,2%.

Die Finanzkommission hat mit dem Finanzdepartement verschiedene alternative Budgetierungsmodelle diskutiert. Beim so genannten Zero-Based-Budgeting werden sämtliche Budgetposten jährlich von Grund auf neu evaluiert, was in der Praxis wenig praktikabel ist. Das Ausrichten an Benchmarks anderer Kantone oder der Privatwirtschaft wiederum mag für einzelne Bereiche, kaum aber für das Gesamtbudget praktikabel sein. Auch der in der Privatwirtschaft verfolgte Beyond-Budgeting-Ansatz, der sich weniger am verabschiedeten Budget als an der Geschäftsentwicklung und letztlich am Gesamtergebnis orientiert, dürfte für die öffentliche Hand wenig tauglich sein, bezweckt diese doch keine Maximierung des Reinergebnisses.

Alternative Budgetierungsmodelle

Nach ausführlicher Diskussion kommt die Finanzkommission zum Schluss, dass weniger die konkrete Ausgestaltung eines grundlegenden Budgetierungsprinzips wichtig ist, als vielmehr die Tatsache, überhaupt über eine Regel zu verfügen. Dies bestätigt ihr auch der Regierungsrat, der trotz der Orientierung des staatlichen Ausgabenwachstums am Bruttoinlandsprodukt keine eigentliche Steuerung der Staatsquote anstrebt. Er wollte vielmehr eine Regel definiert haben, an der er sich ausrichten kann. In diesem Zusammenhang ist denn auch festzuhalten, dass sich die Basler Wirtschaft in den letzten zehn Jahren rund doppelt so schnell wie der Schweizer Durchschnitt entwickelt hat. Da das ONA-Wachstum aber dem Schweizer Bruttoinlandsprodukt folgt, hat sich die so berechnete Basler Staatsquote in den letzten Jahren reduziert. Und selbst das Potenzialwachstum der nationalen Wirtschaft dürfte nach Aussagen des Finanzdepartements aktuell über 1,5% liegen.

Existenz einer Regel wichtiger als konkrete Ausgestaltung

Die Finanzkommission ist sich im Weiteren einig, dass die idealtypische Alternative zur abstrakten Norm, immer und nur „genau das Nötige“ zu budgetieren, im Alltag sowohl an den unterschiedlichen politischen Einschätzungen über „das Nötige“ als auch am jeder Organisation inhärenten Streben nach Wachstum scheitert. Aus diesem Grund ist es im Urteil der Finanzkommission wichtig, dass sich der Regierungsrat mög-

lichst konkret bindet und dieses Korsett auch dann anbehält, wenn er trotz planerischen Unsicherheiten im Einzelpostenbereich über konkrete Kürzungen im Pauschalbereich zu beschliessen hat. So mussten die Departemente auch wegen der neuen – zum Zeitpunkt der Budgetierung aber mit diversen offenen Punkten behafteten – neuen Pflegefinanzierung (vgl. Kapitel 5.5.2) eine Reihe von Klein- und Kleinstmassnahmen (vgl. Kapitel 4.2) beschliessen, um die Zielvorgabe gesamthaft einzuhalten.

Die Finanzkommission vertritt im Weiteren die Meinung, dass die 1,5%-Regel in Ausnahmefällen flexibel gehandhabt werden kann, sofern eine Überschreitung in den Folgejahren kompensiert wird. Sie hat deshalb dem Budget 2010, das die Regel verletzt hat, zugestimmt, fordert nun aber, das Wachstum 2011 wie vom Regierungsrat beabsichtigt wieder auf 1,5% zu beschränken. Darüber hinaus fordert sie mehrheitlich, die Mehrausgaben 2010 in den Jahren 2012 und 2013 zu kompensieren.

*Flexibilität in
Ausnahmefällen*

Es liegt in der Natur der unterschiedlichen politischen Auffassungen, dass sich die Mitglieder der Finanzkommission nicht vollends eins werden, welches Budget und welche Budgetentwicklung richtig ist. Die Finanzkommission kommt letztlich aber zur Erkenntnis, dass sich das kantonale Budget, auch wenn dessen Verabschiedung zu den eigentlichen Kernkompetenzen des Grossen Rats zählt, nur bedingt für die unmittelbare parlamentarische Steuerung des gewünschten Masses an Staatlichkeit eignet. Es sind nicht zuletzt die finanzrelevanten Beschlüsse des Grossen Rats und des Regierungsrats im Verlauf des Jahres im Einzelnen sowie die konkrete Ausgestaltung des Finanzrechts im Gesamten, die das Budget bestimmen. Die Finanzkommission verweist in diesem Zusammenhang auf die von ihr vorgelegten Anträge zur Anpassung der Schuldenbremse, zur Einführung eines vereinfachten Finanzreferendums und zur rechtlichen Ausgestaltung einer regelmässigen staatlichen Aufgabenprüfung.

*Budget zur Steuerung
der Staats-
tätigkeit nur
bedingt geeignet*

4.2 Gesamtstaatliche Vorgabenreduktion

Um das Ziel einzuhalten, die Steigerung des realen ONA 2011 auf 1,5% zu beschränken, hat der Regierungsrat eine generelle Budgetvorgabenreduktion beschlossen. Eine vergleichbare Massnahme hat er letztmals bei der Umsetzung der A&L-Massnahmenpakete in den Jahren 2003 und 2004 ergriffen. Insgesamt führen die damit verbundenen Massnahmen zu einer Entlastung des Staatshaushalts um CHF 23,2 Mio. bzw. 1,0% des ONA. Dieser wächst aufgrund exogener Faktoren, den Schwerpunktmassnahmen sowie der Personalterhöhung insgesamt dennoch um CHF 51,3 Mio. bzw. 2,2% auf CHF 2'342,8 Mio.

*Vorgabenreduktion
von 1% des ONA*

Die ursprünglich vorgesehene Vorgabenreduktion – Mitte Juni war in den Medien von CHF 28 Mio. zu lesen – hat der Regierungsrat in einem

ersten Schritt linear auf die Departemente verteilt und in einem zweiten fallweise leicht reduziert.

Tabelle 4-1: ONA-Vorgabenreduktion nach Departement

Departement	Gesamtbetrag (Mio. CHF)	Umsetzung (Angaben in Mio. CHF)
Präsidialdepartement	1,89	Aufteilung: Generalsekretariat 0,07; Gleichstellung und Integration 0,06; Staatskanzlei 0,08; Aussenbeziehungen 0,09; Kantons- und Stadtentwicklung 0,07; Statistisches Amt 0,05; Kultur 0,09; Kunstmuseum 0,43; Antikenmuseum 0,17; Historisches Museum 0,32; Naturhistorisches Museum 0,23; Staatsarchiv 0,11; Archäologische Bodenforschung 0,12 Der Regierungsrat hat auf Antrag des Präsidialdepartements die Vorgabenreduktionen bei der Stiftung Basler Orchester (CHF 0,26 Mio.) und beim Museum der Kulturen (CHF 0,24 Mio.) erlassen.
Bau- und Verkehrsdepartement	3,12	Aufteilung: Generalsekretariat 0,19; Bauinspektorat 0,01; Stadtgärtnerei 0,37; Tiefbauamt 0,73; Grundbuch- und Vermessungsamt 0,01; Denkmalpflege 0,06; Hochbau- und Planungsamt 0,33; Mobilität 0,08; Globalbudget ÖV 1,33
Erziehungsdepartement	7,08	Eine eindeutige Zuweisung der einzelnen Massnahmen alleine auf den Effekt der linearen Sparvorgabe ist wegen zahlreichen sich gegenseitig neutralisierenden Effekten nicht möglich.
Finanzdepartement	1,05	Aufteilung: Steuerverwaltung 0,53; Zentraler Personaldienst 0,19; Zentraler Informatikdienst 0,12; Immobilien Basel-Stadt 0,10; Finanzverwaltung 0,10; Generalsekretariat 0,02
Gesundheitsdepartement	6,56	Aufteilung: Generalsekretariat 0,13; Gesundheitsdienste 0,28; Gesundheitsschutz 0,20; Universitätsspital 3,98; Felix Platter-Spital 0,98; Universitäre Psychiatrische Kliniken 1,00 Das Gesundheitsdepartement setzt die Vorgabe nicht linear um; es nimmt die Gesundheitsversorgung und die Öffentlichen Zahnkliniken von der Sparvorgabe aus. Bei den drei öffentlichen Spitälern reduziert es den ONA dafür überproportional.
Justiz- und Sicherheitsdepartement	2,16	Aufteilung: Recht 0,03; Services 0,21; Kantonspolizei 0,62; Rettung 0,53; Bevölkerungsdiens-te/Migration 0,47; Staatsanwaltschaft 0,31 Der Regierungsrat hat auf Antrag des Justiz- und Sicherheitsdepartements die Vorgabenreduktion für die Kantonspolizei aus sicherheitspolitischen Gründen um CHF 1,5 Mio. auf CHF 0,62 Mio. reduziert.
Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt	1,51	Aufteilung: Generalsekretariat 0,08; Amt für Wirtschaft und Arbeit 0,15; Amt für Sozialbeiträge 0,23; Vormundschaftsbehörde 0,13; Sozialhilfe 0,54; Amt für Umwelt und Energie 0,38

Weil die Ausgaben im Einzelpostenbereich von den Departementen kaum steuerbar sind, betrifft die Vorgabenreduktion ausschliesslich den Pauschalbereich des ONA. Auf den gesamten ONA des jeweiligen Departements bezogen, ergeben sich Reduktionen zwischen 0,3% beim Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) und 2,3%

beim Finanzdepartement. Darin spiegelt sich die unterschiedliche Bedeutung des Einzelpostenbereichs, der im WSU aufgrund der kaum steuerbaren Ausgaben für Sozialleistungen relativ mit Abstand am höchsten ausfällt.

Die Departemente haben den Reduktionsauftrag unterschiedlich umgesetzt. Einige wie das Finanzdepartement oder das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt haben die Kürzung linear auf ihre Dienststellen heruntergebrochen, andere wie das Präsidial- oder das Gesundheitsdepartement einzelne Einheiten ausgenommen, andere dafür stärker belastet (vgl. Tabelle 4-1).

Die Umsetzung der Sparvorgabe hat sich gemäss Auskunft der Departemente gegenüber der Finanzkommission unterschiedlich einfach gestaltet. So lässt sich der ONA von Dienststellen mit hohen Erträgen – beispielsweise der Spitäler – nicht nur über eine Reduktion der Ausgaben, sondern auch über eine Erhöhung der Einnahmen steuern. Schwieriger gestaltet sich die Umsetzung dagegen bei laufenden Subventionsverhältnissen. So bezeichnet das Präsidialdepartement eine lineare Abwälzung der Vorgabenkürzung auf die rund 40 subventionierten Kulturinstitutionen trotz bestehenden Budgetvorbehalts in den Verträgen als unmöglich. Es hätte alle Verträge kündigen und neu aushandeln müssen. Beim Theater Basel und der Stiftung Sinfonieorchester bestehen überdies partnerschaftliche Vereinbarungen mit dem Kanton Basel-Landschaft. Das Präsidialdepartement hat die Vorgabenkürzung im Bereich der Kultur deshalb bei den eigenen Institutionen, konkret bei vier der fünf staatlichen Museen, der archäologischen Bodenforschung und dem Staatsarchiv vorgenommen – und musste den ONA dort um über 3% zurückfahren.

Unterschiedliche Herausforderung für Departemente

Der Regierungsrat hat den Departementen vorgegeben, die Reduktionen nach Möglichkeit ohne Leistungsabbau bzw. Aussenwirkung zu vollziehen. Im Vordergrund sollten innerbetriebliche Massnahmen stehen. Die Finanzkommission hat die von den Departementen ergriffenen Massnahmen untersucht und kategorisiert diese wie folgt:

Vorgabe: möglichst keine Auswirkungen für Bevölkerung

- Effizienzsteigerungen und höhere Einnahmen: Verschiedene Massnahmen können gemäss den Verantwortlichen weitgehend ohne Leistungsabbau realisiert werden. Beispielsweise hat das Erziehungsdepartement schwerpunktmässig die Bewirtschaftung der Einnahmen verbessert, unter anderem durch höhere Abgeltungen von anderen Kantonen, einem vermehrten Warenhandel sowie einer rigorosen Kostenkontrolle. Auch das Gesundheitsdepartement hält fest, dass die lineare Kürzung ohne einen für den Kunden bzw. Bürger spürbaren Leistungsabbau realisiert werden kann – auch wenn Vorgabenreduktionen für viele Dienststellen aufgrund des grossen Personalkostenblocks eine anspruchsvolle Aufgabe darstellen.

- Innerkantonaler Leistungsabbau: Bei Departementen, die vor allem Dienstleistungen gegen innen erbringen, spürt die Bevölkerung die meisten Massnahmen nicht unmittelbar. Kürzungen in den Bereichen Finanzen, Rechnungswesen, IT, Personaldienstleistungen oder Verwaltungsvermögen im Finanzdepartement können indes die Qualität der Leistungserbringung in anderen Departementen beeinträchtigen. Die Departemente halten teilweise fest, dass im Sachkostenbereich kaum noch Sparpotenzial auszumachen ist, das nicht zu Lasten der Substanz geht. Auch sind die mittelfristigen Auswirkungen von Kürzungen der Weiterbildungsbudgets schwierig abschätzbar. Als kaum nachhaltig erachtet die Finanzkommission den teilweise ebenfalls gewählten Weg, bestimmte Erneuerungen zu verschieben oder auf die Neubesetzung von vakanten Stellen nur temporär zu verzichten.
- Leistungsabbau gegenüber Bevölkerung: Öffentlich wahrgenommen – und teilweise auch bereits diskutiert – werden Massnahmen wie kürzere Öffnungszeiten bei den Museen oder dem Kundenzentrum im Spiegelhof sowie höhere Preise und Gebühren bei der Staatskanzlei oder der Steuerverwaltung. Andere Massnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen in der Öffentlichkeit wie der Verzicht auf einzelne Integrationsprojekte, die Reduktion der Anzahl Präventionsbrochüren oder die Kürzung von Marketingmassnahmen im Ausland dürften demgegenüber kaum breit wahrgenommen werden.

Konsequenzen hat schliesslich auch der Verzicht auf den Ausbau von Leistungen. So setzt das Bau- und Verkehrsdepartement verschiedene zusätzliche Ausbauschritte beim öffentlichen Verkehr noch nicht um, obwohl diese im ÖV-Programm 2010 bis 2013 angekündigt werden.

Auch wenn die Mitglieder der Finanzkommission die Nachhaltigkeit einiger Massnahmen hinterfragen sowie gewisse Reduktionen im Einzelfall aus politischen Gründen hätten vermeiden wollen, begrüssen sie im Grossen und Ganzen die konkrete Umsetzung der notwendig gewordenen Vorgabenreduktion. Sie erachtet die Konsequenzen sowohl für die Bevölkerung als auch die Angestellten des Kantons als akzeptabel. Die Finanzkommission zeigt sich gleichzeitig erfreut, dass die Departemente den Auftrag auch dazu genutzt haben, ihre Abläufe zu verbessern und Synergien zu realisieren. Sie hat in diesem Zusammenhang mit allen Departementen erörtert, ob solche – offenbar möglich gewordenen – Effizienzgewinne auch realisiert würden, müssten die Ausgaben nicht reduziert werden. Obwohl alle Verantwortlichen festhalten, auch ohne Reduktionsvorgabe die eigenen Prozesse laufend zu optimieren, geht die Finanzkommission doch davon aus, dass solche Prüfungen unter dem Eindruck eines konkreten Finanzziels anders angegangen werden. Auch dürften sich erzielte Betriebsverbesserungen in diesem Fall vermehrt in Minderausgaben statt Mehrleistungen niederschlagen.

*Effizienz-
verbesserungen
auch ohne Vor-
gabenreduktion?*

Regierungsrat und Finanzkommission sind sich einig, dass eine mehr oder minder lineare Reduktion nur möglich ist, wenn sich die angestrebte Budgetverbesserung im Bereich weniger Prozentpunkte bewegt. So ist der Finanzkommission aus der Kantonsverwaltung bestätigt worden, dass kantonale Betriebe ähnlich wie in der Privatwirtschaft ihre Effizienz jährlich um rund 1,5% steigern können. Sollte sich der Kanton aber aus finanzieller Notwendigkeit oder politischem Willen gezwungen sehen, die Ausgaben deutlicher zu reduzieren, kämen weder der Regierungsrat noch der Grosse Rat darum herum, Prioritäten zu definieren.

*Lineare Kürzungen
haben trotz Effi-
zienzpotenzial
Grenzen*

4.3 Personal

4.3.1 Allgemein

Der Teuerungsausgleich auf den Löhnen der Kantonsangestellten von 0,9% erhöht die Lohnkosten um CHF 15,1 Mio. Um rund 1% soll der Headcount steigen. Bei den Lohnkosten, die insgesamt um 3,3% zunehmen, verbleibt damit eine Erhöhung von gut 1% oder rund CHF 15 bis 20 Mio., die sich anderweitig erklären lassen muss. Die Finanzkommission vermutet dahinter hauptsächlich zwei Effekte. So stellt erstens der budgetierte Headcount keine anzustrebende Soll-Grösse, sondern den einer Dienststelle zugestandenen Plafond dar. Schöpft eine Abteilung den Plafond stärker als bisher aus, erhöhen sich Stellenzahl und Lohnkosten, ohne dass der im Budget ausgewiesene Headcount steigt. Zweitens kämpfen einige Dienststellen mit dem Problem, dass sich der Stufenanstieg kurzfristig nicht selbst kompensiert. Beide Faktoren spielen derzeit etwa bei der Kantonspolizei eine Rolle.

*Lohnkosten
steigen um 3,3%*

Eine endgültige Klärung des nicht offensichtlich begründbaren Lohnwachstums dürfte erst die Staatsrechnung 2011 bringen, die retrospektiv den effektiven Headcount ausweist. Die Finanzkommission hat sich in der Vergangenheit aber wiederholt dagegen ausgesprochen, für den Stufenanstieg eine Vorgabenerhöhung zu gewähren. Auf eine solche hat der Regierungsrat für das Budget 2011 denn auch gesamtstaatlich verzichtet. Die Auswirkungen des Stufenanstiegs sollten sich in jeder Abteilung mittelfristig ausgleichen. Geschieht dies nicht über die natürliche Fluktuation, müssen die Verantwortlichen die strukturellen Personalverteuerungen anderweitig in den Griff bekommen.

*Finanzkommission
gegen zusätzliche
Mittel für
Stufenanstieg*

Dass der Personalaufwand, die grösste Ausgabenposition des Kantons, gesamtstaatlich mit 1,0% auf CHF 1'714,7 Mio. deutlich langsamer als die Lohnausgaben steigt, erklärt sich mit den Pensionskassenbeiträgen. Diese sinken um 14,9% deutlich – eine Folge der Pensionskassen-Sanierung II, die 2011 erstmals greift (vgl. Kapitel 4.3.4).

Die Faktoren, die im Einzelnen zur Erhöhung des Headcount-Plafonds um 116 auf 12'493 Stellen führen, hat die Finanzkommission zu grossen Teilen bereits in früheren Berichten im Detail ausgeführt. Den mit 51 Stellen absolut höchsten Anstieg verzeichnet auch 2011 das Gesundheitsdepartement in den öffentlichen Spitälern. Nach deren für 2012 geplanten Auslagerung fällt dieses – bereits heute für das Gesundheitsdepartement grösstenteils kostenneutrale – Stellenwachstum ausserhalb der kantonalen Bücher an. Die Personalausweitung beim Justiz- und Sicherheitsdepartement (vgl. Kapitel 5.6.3) und an den Gerichten (vgl. Kapitel 5.8.2) geht auf die eidgenössische Justizreform zurück, jene beim Bau- und Verkehrsdepartement auf einen Mehrbedarf in der Planung. Beim Finanzdepartement schafft die Steuerverwaltung zwei neue Revisionsstellen (vgl. Kapitel 5.4.2), im Erziehungsdepartement steigt der personelle Bedarf vor allem bei den Schwerpunktmassnahmen Tagesbetreuung, Leitungsstrukturen Volksschule und Schulharmonisierung. Mit 3,2% prozentual am schnellsten steigt der Headcount des Präsidialdepartements, was sich indes kaum auf dessen ONA auswirkt (vgl. Kapitel 5.1.2).

Bekannte Faktoren erhöhen Headcount um über 100 Stellen

4.3.2 Lehrlingswesen

Der Regierungsrat beabsichtigt, in der kantonalen Verwaltung und den Betrieben insgesamt 55 zusätzliche Lehrstellen zu schaffen. Mit der verstärkten Ausbildungstätigkeit sollen mehr Jugendliche aus dem Kanton Basel-Stadt eine berufliche Perspektive erhalten und soll so die Jugendarbeitslosigkeit reduziert werden. Der Schwerpunkt des Zusatzangebots liegt bei niederschweligen Attest-Lehrstellen, die mit Abgängerinnen und Abgängern von Basler Schulen besetzt werden sollen. Während der gesamten Projektdauer werden zur Finanzierung dieses Angebots dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit CHF 3,6 Mio. entnommen. Bereits früher hat der Regierungsrat zusätzliche Lehrstellen in der eigenen Verwaltung aus dem Krisenfonds finanziert.

55 zusätzliche Lehrstellen beim Kanton

Tabelle 4-2: Lehrstellen nach Departement

Departement	Lehrstellen / Vollzeitstellen (Plafond) 2011	Lehrstellen 2011 (inkl. Vor- und Anlehen)
Bau- und Verkehrsdepartement	6,0%	55
Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt	5,5%	35
Gesundheitsdepartement	3,6%	185
Finanzdepartement	3,3%	16
Präsidialdepartement	3,1%	12
Erziehungsdepartement	2,5%	74
Justiz- und Sicherheitsdepartement	1,6%	26
Alle Departemente	3,3%	403

Die Finanzkommission hat das Programm anlässlich der Hearings zum Budget 2011 mit den Departementen besprochen. Diese halten allesamt fest, dass Absolventen von Attest- und Anlehen einen sehr hohen Betreuungsaufwand mit sich bringen. Auch sei die Anzahl der Lehrabbrüche in diesem Segment deutlich höher als unter den Lernenden anspruchsvollerer Ausbildungsgänge. Häufig handelt es sich um Jugendliche mit einem so genannten Migrationshintergrund, mit sprachlichen Defiziten oder Motivationsproblemen. Der betriebliche Nutzen ihrer Arbeitskraft sei deshalb oft sehr beschränkt.

*Attestlehrstellen
und Anlehen mit
sehr hohem Auf-
wand verbunden*

Auch bei den übrigen Lehrstellen nehmen die Herausforderungen laut Auskunft der Departemente zu. Regelmässige Reformen machen die Aufgaben der Berufsbildner laufend anspruchsvoller. Dies gilt auch für die Lehrlinge und Lehrtöchter selbst. Zunehmend erfüllen die Bewerberinnen und Bewerber die steigenden Anforderungen nicht mehr. So kommt es auch in der kantonalen Verwaltung vor, dass Lehrstellen mangels geeigneter junger Personen nicht besetzt werden können.

*Steigende Anfor-
derungen an
Ausbildner und
Lernende*

Die Departemente gehen mit den Herausforderungen im Lehrlingswesen unterschiedlich um. Das Erziehungsdepartement etwa hat nach eigenen Angaben gute Erfahrungen mit einem sehr sorgfältigen Rekrutierungsprozess gemacht. Dieser umfasst ein Vorstellungsgespräch, eine Schnupperwoche sowie ein ausführliches Feedback der Berufsbildnerinnen und -bildner. Dank dieses Vorgehens seien Lehrabbrüche selten. Im Weiteren ist das Erziehungsdepartement bestrebt, Jugendlichen mit einer körperlichen Beeinträchtigung sowie Lernenden, die Spitzensport betreiben, Ausbildungsplätze anzubieten. Das Gesundheitsdepartement, bei dem Anfang 2010 166 Ausbildungsplätze besetzt waren, betont die steigenden Anforderungen an die Betriebe. Vor allem die Ausdifferenzierung der Bildungsgänge in den Gesundheitsberufen stellt die Spitäler, ihre Berufsbildner und deren Vorgesetzte vor einige Herausforderungen. Noch befindet sich die Ausbildung zum/zur Fachangestellten Gesundheit in der Projektphase. 2009 ist gesamtschweizerisch eine neue Bildungsverordnung eingeführt worden. Die Betriebe müssen alle involvierten Abteilungen und Funktionen schulen.

Die Finanzkommission begrüsst das grundsätzliche Bestreben des Regierungsrats, der Berufsausbildung einen hohen Stellenwert einzuräumen. Als grösster Arbeitgeber im Kanton kommt diesem selbst eine besondere Bedeutung zu. Dabei sind der spezifische Auftrag zur Sicherstellung des beruflichen Nachwuchses und das generelle sozialpolitische Anliegen, möglichst vielen Jugendlichen nach der Volksschule eine Anschlusslösung zu ermöglichen, nicht exakt zu trennen. Dennoch sollten sich im Urteil der Finanzkommission die Subventionen aus dem Krisenfonds primär auf Letzteres beschränken. Schliesslich finanzieren die meisten Lehrbetriebe in der Privatwirtschaft ihre Ausbildungsplätze grundsätzlich selbst.

*Mittel aus Krisen-
fonds auf sozialpo-
litische Anliegen
beschränken*

Die Finanzkommission verweist in diesem Zusammenhang auf ein weiteres Programm, das der Branche Gestaltung aus dem Krisenfonds zehn neue Ausbildungsplätze finanziert. Aus Gründen der Gleichbehandlung aller Wirtschaftszweige hat die Finanzkommission das verantwortliche Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt gebeten, mit solcher Direkthilfe zurückhaltend umzugehen. Innerhalb der Kantonsverwaltung wiederum soll nicht allein eine möglichst hohe Zahl beschäftigter Jugendlicher im Vordergrund stehen, sondern auch die möglichst gute Betreuung der Lernenden und der Ausbilder sichergestellt werden.

4.3.3 Arbeitgeberkosten pro Departement

Auf Anregung aus der Mitte des Grossen Rats hat die Finanzkommission mit dem Budget 2011 die Arbeitgeberkosten je Departement geprüft. Über alle Departemente betrachtet, bewegen sich diese in einer Spanne von CHF 113'000 bis 135'000 bzw. zwischen knapp 8% unter und gut 10% über dem gesamtkantonalen Durchschnitt (vgl. Tabelle 4-3).

Tabelle 4-3: Arbeitgeberkosten pro Vollzeitstelle (2009)

Departement	Arbeitgeberkosten pro Vollzeitstelle	Abweichung gegenüber Gesamtkanton
Erziehungsdepartement	CHF 135'468	+10,3%
Justiz- und Sicherheitsdepartement	CHF 126'172	+2,7%
Präsidialdepartement	CHF 125'865	+2,4%
Finanzdepartement	CHF 120'411	-2,0%
Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt	CHF 118'035	-3,9%
Gesundheitsdepartement	CHF 115'640	-5,9%
Bau- und Verkehrsdepartement	CHF 113'357	-7,7%
Gesamtkanton (Durchschnitt)	CHF 122'865	

Anmerkung: Die Angaben beziehen sich auf das gesamte Konto 30, beinhalten also neben den Löhnen Sozial-, Personal-, Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge, Zulagen, Entschädigungen für temporäre Arbeitskräfte und den übrigen Personalaufwand (vgl. S. 83 Budgetbuch).

Typischerweise liegen die Departemente mit grösseren Regiebetrieben unter dem kantonalen Durchschnitt. So begründet das Bau- und Verkehrsdepartement seine vergleichsweise tiefen Arbeitgeberkosten mit dem Umstand, dass es im Grünflächen- und Strassenunterhalt oder der Abfallentsorgung vergleichsweise einfache Tätigkeiten nachfragt. Beim Gesundheitsdepartement senken die Berufsleute der Spitäler, die in Pflege, Reinigung oder Küche arbeiten, die durchschnittlichen Lohnkosten. In den grossen Dienststellen des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, dem Amt für Wirtschaft und Arbeit, dem Amt für Sozialbeiträge und der Sozialhilfe, führt der hohe Anteil an Sachbearbeitung zu einem unterdurchschnittlich hohen Personalaufwand je Stelle.

*Arbeitgeberkosten
bei Departementen
mit Regiebetrieben
unter,...*

Demgegenüber führt die hohe Zahl überdurchschnittlich gut entlohnter Lehrpersonen im Erziehungsdepartement zu den kantonal höchsten durchschnittlichen Arbeitgeberkosten. Von den 2'928 Stellen im Erziehungsdepartement per 2009 entfallen deren 2'019 auf die Lohnklassen 14 bis 18 (wovon 517 in Lohnklasse 18). Beim Justiz- und Sicherheitsdepartement wiederum wirken sich nach dessen Angaben einerseits die hohen Arbeitgeberkosten (CHF 157'529) der ihm administrativ zugeordneten Staatsanwaltschaft aus, andererseits die Schichtzulagen bei den Blaulichtorganisationen und Gefängnissen. Am nächsten beim gesamtkantonalen Durchschnitt liegen die Arbeitgeberkosten des Finanzdepartements sowie – ausserhalb der global budgetierten Museen – des Präsidialdepartements. Beide zeichnen sich durch einen hohen Anteil von Verwaltungsaufgaben aus.

*... bei solchen mit
vielen Akade-
mikern über dem
Durchschnitt*

4.3.4 Pensionskasse

Am 10.3.2010 hat der Grosse Rat der Pensionskassen-Sanierung II und hierfür bereits mit der Abnahme der Rechnung 2008 einer Rückstellung für die vom Arbeitgeber geschuldete Hälfte (CHF 636,8 Mio.) der Deckungslücke zugestimmt. Da der Kanton die gesamten Sanierungskosten vorzufinanzieren plant, müssen die Versicherten ihren Anteil über geschätzte 12 Jahre amortisieren – durch zusätzliche Beiträge der Aktiven bzw. den Verzicht auf den Teuerungsausgleich der Rentner. Dies schlägt sich 2011 erstmals auf das Kantonsbudget nieder.

*PK-Sanierung II
2011 erstmals
relevant*

Konkret sinken die Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse um CHF 34,4 Mio. – weshalb der gesamte kantonale Personalaufwand deutlich weniger als die Lohnsumme steigt. Zwei Fünftel dieser Minderung werden durch höhere Zahlungen der Aktiven an die Pensionskasse kompensiert, die ihrerseits die restlichen drei Fünftel dadurch aufbringt, dass sie auf eine Äufnung des Teuerungsfonds für die Rentner verzichtet. Mit der Einsparung bei den Pensionskassenprämien finanziert der Kanton die Einlage in die entsprechende Spezialfinanzierung in der Höhe von CHF 27,5 Mio. Die restlichen CHF 6,9 Mio. entfallen auf den Zins, den der Arbeitgeber für die Vorfinanzierung des Arbeitnehmeranteils an der Sanierung einbehält. Da es sich hierbei um eine kalkulatorische Grösse handelt, wird dieser Betrag zwar in der Schattenbilanz der Spezialfinanzierung im Jahresbericht ab 2011 ausgewiesen, nicht aber im Budget. Wohl muss sich der Kanton für die Pensionskassen-Sanierung II neu verschulden bzw. kann weniger Schulden abtragen, indes lassen sich die entsprechenden Kosten nicht genau zurechnen. Vor allem aber fallen sie nicht im ONA, sondern im Allgemeinen Nettoertrag (ANE) an. Damit diese ONA-Entlastung von CHF 6,9 Mio. bzw. 0,2% des gesamten ONA nicht anderweitig „konsumiert“ wird, hat sie der Regierungsrat dem normalisierten ONA zugerechnet bzw. den realen ONA nur um 1,3% statt um 1,5% wachsen lassen. Damit fällt die Pensionskassen-Sanierung II für den Kanton nicht nur in der Laufenden Rechnung, son-

*Finanzkommission
anerkennt finanz-
technische
Sorgfalt...*

dern gleichsam auch im ONA neutral aus. Die Finanzkommission begrüsst das sehr sorgfältige Vorgehen des Regierungsrats auch bei dieser finanztechnisch komplexen Detailfrage.

Diese Berechnungen gehen davon aus, dass die Pensionskassen-Sanierung II bis Ende 2010 tatsächlich erfolgt. Bis heute hat der Regierungsrat den Sanierungsentscheid des Grossen Rats noch nicht umgesetzt. Die Finanzkommission ruft den Regierungsrat deshalb auf, die Pensionskasse wie beschlossen nun rasch zu sanieren und die entsprechenden Mittel bis Ende 2010 zu überweisen. Damit wird auch die erfolgswirksame Auflösung der nicht mehr benötigten Rückstellungen in der Höhe von voraussichtlich CHF 160 Mio. möglich.

... und fordert rasche Ausfinanzierung der Pensionskasse

4.4 Steuerung

4.4.1 Allgemein

In der Abgrenzung der verschiedenen Gewalten des Einheitsstaats – Legislative, Exekutive und Judikative – wurden und werden in Basel-Stadt derzeit verschiedene Punkte diskutiert. Es geht dabei zumeist um die Frage, wer ex ante über welche Elemente der kantonalen Steuerung entscheiden soll. Auch der Berichterstattung kommt eine zumindest implizite Steuerungsfunktion zu, ermöglicht sie doch je nach Ausgestaltung den politischen Akteuren, aktiv zu werden. Auch dürften sich die Verantwortlichen einer bestimmten Tätigkeit anders verhalten, wenn sie um die Pflicht zum transparenten Ausweis ex post wissen.

Konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung in Diskussion

Die aktuellen Diskussionen hierzu umfassen sehr unterschiedliche Themen. So hat der Grosse Rat dem Regierungsrat jüngst eine Motion zur Einführung eines Verordnungsvetos zur Berichterstattung überwiesen. Die Finanzkommission wiederum hat die Anliegen zweier Volksinitiativen – Finanzreferendum und GAP – in das Parlament getragen und unterstützte federführend das neue gesamtstaatliche Planungs- und Berichtswesen (vgl. Kapitel 4.4.2). Über verschiedene weitere Themen ist sie im Gespräch mit dem Regierungsrat (vgl. Kapitel 4.4.3) oder plant dieses mit den Gerichten aufzunehmen (vgl. Kapitel 5.8.2).

Der Finanzkommission geht es dabei nicht primär um eine Kompetenzverschiebung zwischen den Gewalten – etwa vom Regierungsrat zum Grossen Rat oder zum Volk –, sondern um eine Konzentration auf die jeweils wesentlichen Aufgaben. So verlangt sie etwa, dass der Grosse Rat künftig über sämtliche neuen Ausgaben auch der Laufenden Rechnung separat Beschluss fasst, und hat sich dafür ausgesprochen, dem Volk den Entscheid über neue Ausgaben ab einer bestimmten Höhe mittels neuem Finanzreferendum vereinfacht vorlegen zu können. Gleichzeitig hat sie sich beim Grossen Rat dafür eingesetzt, dass der neue Legislaturplan in der Kompetenz des Regierungsrats liegt. Auch kann

Konzentration der Kompetenzen

sie sich vorstellen, die heute eher tief angesetzte Finanzschwelle anzuheben, ab der der Regierungsrat beim Grossen Rat einen Kredit beantragen muss.

4.4.2 Neues Budgetbuch

Auch wenn das eigentliche Budget 2011 kaum strukturelle Änderungen erfährt und sich deshalb wie selten zuvor direkt mit demjenigen aus dem Vorjahr vergleichen lässt, präsentiert sich das ummantelnde Budgetbuch erneuert und deutlich ausgebaut. Damit setzt der Regierungsrat den zweiten und letzten Schritt des am 7.1.2009 vom Grossen Rat beschlossenen neuen Berichtswesens um. Auf Antrag der Finanzkommission hat der Rat beschlossen, den jährlichen Politikplan durch den vierjährigen Bericht zur strategischen Planung (Legislaturplan) abzulösen. Die kurz- und mittelfristig ausgelegten Teile des früheren Politikplans sollen neu im Budgetbuch sowie im Jahresbericht dargestellt werden.

Ausgebautes Budgetbuch komplettiert neue Berichterstattung...

Im Budgetbuch 2011 stellt der Regierungsrat nun erstmals die mittelfristige Planung dar (vgl. Budgetbuch, Seiten 11ff). Diese bricht die im Legislaturplan formulierten Schwerpunkte auf die aktuelle Planungsperiode bis 2014 herunter und nennt die für die einzelnen Vorhaben notwendigen Mittel. Die Darstellung umfasst dabei sowohl den Gesamtkanton als auch die einzelnen Departemente. Der Planungshorizont der Dienststellen beschränkt sich indes wie bisher auf das Budgetjahr. Das Planungskapitel enthält ferner den gesetzlich vorgeschriebenen Finanzplan sowie die regierungsrätlichen Antworten und Anträge zu den Planungsanträgen aus der Mitte des Parlaments.

... und konkretisiert kantonale und departementale Planung

Die Finanzkommission zeigt sich über das neue Budgetbuch erfreut. Sie sieht namentlich ihre beiden wichtigsten Anliegen erfüllt. Erstens verknüpft das ausgebaute Budgetbuch die im Legislaturplan genannten, aber finanziell nicht bezifferten Schwerpunkte mit Zahlen und führt zweitens durch die Integration der grossrätlichen Planungsanträge die Planung von Regierung und Parlament zusammen. Während der Regierungsrat den langfristig ausgelegten Legislaturplan selbst verantwortet, kann der Grosse Rat seinen Einfluss nun in der Budgetdebatte konzentriert geltend machen – auf die kurzfristige Steuerung durch Beschluss des Budgets, auf die mittelfristige Planung durch das Einreichen bzw. die Weiterbehandlung von Planungsanträgen.

Finanzkommission erfreut über neue Form der Berichterstattung

Im Detail wünscht die Finanzkommission eine Konkretisierung der zentralen Darstellung der finanziellen Mittel für Schwerpunkte und Massnahmen (vgl. Budgetbuch, Seite 22). Im Budget 2011 wird nicht ersichtlich, welche Massnahmen sich hinter den nur summarisch dargestellten Investitionsvorhaben dieses Kapitels verbergen. Dies ist nicht zuletzt deshalb von grossem Belang, weil der Staatshaushalt mittelfristig stark unter dem Eindruck zahlreicher Grossinvestitionen stehen wird. Der Re-

gierungsrat rechnet deswegen ab 2012 mit einer stark defizitären Investitionsrechnung.

Mit der neuen Darstellung des Budgets 2011 – und den entsprechenden Änderungen im 2012 erscheinenden Jahresbericht 2011 – erachtet die Finanzkommission die jahrelange Diskussion über den kantonalen Steuerungsprozess als im Grossen und Ganzen vorläufig abgeschlossen. Ausgehend von den Ideen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung haben Regierungsrat und Grosse Rat im letzten Jahrzehnt verschiedene Neuerungen eingeführt, andere verworfen oder wieder revidiert. Dabei zeitigten auch einige gesetzlich nirgends vorgeschriebenen Massnahmen bedeutende und im Urteil der Finanzkommission erfreuliche Auswirkungen – so etwa die Einführung konsequenterer Budgetierungsregeln innerhalb des Regierungsrats oder der Ausweis des Headcounts auf allen Ebenen der Verwaltung. Auch wenn im Kanton Basel-Stadt die Trennung zwischen strategischer Planung und operativer Führung heute nur bedingt umgesetzt ist, erachtet die Finanzkommission die gesamtkantonale Steuerung dennoch als einigermassen kongruent. Ferner ruft sie die Mitglieder des Grossen Rats auf, das Instrument des Planungsanzugs, das sich nun auf das Budgetbuch bezieht, vermehrt zu nutzen. Dass das generelle Planungs- und Berichterstattungswesen dennoch im Fluss bleibt, zeigt etwa die für 2012 geplante Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2.

*Steuerungs-
diskussion vorläu-
fig abgeschlossen*

4.4.3 Weitere Themen

Im Detail – teilweise durchaus mit einigen Konsequenzen, aber systemisch innerhalb des definierten Rahmens – waren oder sind verschiedene weitere Steuerungsthemen in Diskussion:

- Globalbudgets Museen und öffentlicher Verkehr: Bis zum Budget 2010 hat der Grosse Rat die Berichte der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) sowie der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) zu den Globalbudgets der Museen bzw. des öffentlichen Verkehrs separat und vor dem Budgetbericht der Finanzkommission behandelt. Am 16.12.2009 hat das Parlament auf Antrag der UVEK eine Budgetverschlechterung von CHF 210'000 für die Abschaffung des Nachnetzschlags beschlossen. Im Nachgang dazu kamen das Büro und die Finanzkommission des Grossen Rats zum Schluss, dass dies nicht statthaft gewesen war. Allein die Finanzkommission kann gemäss § 36 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates in der Budgetdebatte mehr Ausgaben oder weniger Einnahmen beantragen. Will ein Mitglied oder eine Sachkommission des Grossen Rats das Budget verschlechtern, muss in der Budgetsitzung ein Budgetpostulat eingereicht werden. In der darauf folgenden Sitzung im Januar entscheidet der Grosse Rat, ob er das Budgetpostulat dem Regierungsrat überweisen will oder nicht. Damit

*Neu Mitberichte zu
Globalbudgets*

dieser Weg künftig eingehalten wird, werden die Berichte zu den Globalbudgets neu als Mitberichte zum Bericht der Finanzkommission behandelt. Möchte eine Sachkommission ein Globalbudget bereits in der Budgetdebatte verschlechtern, muss sie ihren Antrag via Finanzkommission stellen. Für 2011 verzichten sowohl die BKK (vgl. Beilage) als auch die UVEK darauf.

- Neue Ausgaben in der Laufenden Rechnung: Noch im Fluss ist die Diskussion zwischen der Finanzkommission und dem Finanzdepartement bezüglich der Ausgabenkompetenzen in der Laufenden Rechnung. Wie die Finanzkommission bereits öffentlich dargestellt hat, entscheidet der Grosse Rat heute zumeist nur in Einzelfällen – etwa bei Subventionsbegehren – über neue Ausgaben ausserhalb der Investitionsrechnung. Finanzkommission und Finanzkontrolle erachten diese Praxis mit Blick auf das Finanzhaushaltsgesetz als nicht statthaft. Da eine Praxisänderung bedeutende Konsequenzen hätte, haben Finanzkommission und Finanzdepartement eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt, um mögliche Lösungen sorgfältig zu prüfen. Es geht dabei im Wesentlichen um die beiden Fragen, wie weit der Grosse Rat auch über die Folgekosten neuer Investitionen und mit welchem Beschluss er über die Mittel für neue Aufgaben entscheiden soll, mit denen keine Investitionsausgaben verbunden sind. Die erste Frage hat sich etwa bei der vom Volk schliesslich abgelehnten neuen Parkraumbewirtschaftung gestellt, die zweite bei der Etablierung der neuen Dienststelle Kantons- und Stadtentwicklung im Präsidialdepartement. Die Finanzkommission hat sich zum Ziel gesetzt, bis Mitte 2011 eine gemeinsame Lösung zu präsentieren.
- Rahmenkredite: Auch die Praxis bei den tendenziell zunehmenden Rahmenkrediten gibt gelegentlich zu Diskussionen Anlass. So hat das Universitätsspital Basel zu Lasten des Rahmenkredits medizinische Apparate einen neuen Multidetektor-Computertomographen für CHF 2,8 Mio. bestellt. Zwei Drittel des Betrags sollen aus dem Rahmenkredit 2011 entnommen werden, den der Grosse Rat noch gar nicht beschlossen hat. Der Ratschlag zum Rahmenkredit wird derzeit von einer gemeinsamen Subkommission aus Finanz- und Gesundheitskommission vorberaten. Die von der Finanzkommission zugezogene Finanzkontrolle zeigt für das gewählte Vorgehen des Gesundheitsdepartements Verständnis, wird ein Grossteil der Zahlungen doch tatsächlich erst 2011 fällig. Gleichzeitig empfiehlt sie, Rahmenkredite dem Grossen Rat früher vorzulegen, damit Vorhaben, deren Realisierung sich über die Laufdauer zweier Rahmenkredite erstrecken, finanzrechtlich einwandfrei abgewickelt werden können. Die Finanzkommission schliesst sich dem an. Gerade bei Rahmenkrediten erwartet sie einen besonders sorgfältigen Umgang mit den verbleibenden Parlamentskompetenzen, gibt der Grosse Rat doch mit der Bewilligung eines Rahmenkredits seinen Einfluss auf die Einzelpro-

Kompetenzen Laufende Rechnung noch in Diskussion

Finanzkommission wünscht sorgfältigen Umgang mit Rahmenkrediten

jekte freiwillig auf. Im Zusammenhang mit Rahmenkrediten ebenfalls noch ungelöst ist die Ausscheidung neuer Bauvorhaben im Geschäftsmodell Infrastruktur (vgl. Kapitel 5.2.2).

- **Beteiligungsmanagement Basel-Stadt:** Die Finanzkommission hat sich mit dem am 17.9.2010 vom Regierungsrat publik gemachten neuen Konzept für das Beteiligungsmanagement auseinandergesetzt. Der Regierungsrat definiert darin, wie er die 47 Beteiligungen des Kantons – vor allem die grösseren selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Verwaltungsvermögen – künftig einheitlicher steuern will. Er stellt dabei 28 so genannte Public Corporate Governance Richtlinien auf. In der Öffentlichkeit sind diese regierungsrätlichen Vorstellungen noch kaum diskutiert worden, obwohl sie einigen politischen Zündstoff enthalten. So sieht § 7 der Richtlinien vor, dass allein der Regierungsrat jeweils das oberste Leitungsorgan bestellt – anders als heute bei den IWB, der Basler Kantonalbank oder den BVB. Die Finanzkommission begrüsst im Grundsatz, dass der Regierungsrat die Governance aller Beteiligungen des Kantons überprüft. Dies auch vor dem Hintergrund, dass mit der geplanten Auslagerung der öffentlichen Spitäler ab 2012 mehr „kantonale“ Angestellte ausser- als innerhalb der Kernverwaltung beschäftigt sind. Zu den einzelnen Parametern äussern wird sich die Finanzkommission aber erst, wenn der Regierungsrat in einem nächsten Schritt eine möglichst vollständige Analyse der 47 Beteiligungen bezüglich Übereinstimmung und Abweichung mit den 28 Richtlinien vorgenommen hat.
- **Bereits geeinigt** hat sich die Finanzkommission mit dem Bau- und Verkehrsdepartement bezüglich der Abgrenzung zwischen Ausgaben der Laufenden und der Investitionsrechnung. Künftig gehen generelle Planungsvorhaben, die nicht direkt einem künftigen Bauprojekt angerechnet und darauf abgeschrieben werden können, immer zu Lasten der Laufenden Rechnung. Auf diese Weise wird die Investitionsrechnung entlastet und der faktisch enger gesteuerte ONA belastet. Die Abgrenzung orientiert sich zum einen an den so genannten SIA-Phasen, zum anderen an der Frage, ob sich die Planung bereits auf ein konkretes Bauprojekt bezieht. Die Phase 1 (Planung) wird grundsätzlich ausserhalb der Investitionsrechnung geführt. In der Phase 2 (Vorstudien, Machbarkeitsstudien) kann bereits ein unmittelbarer Bezug zu einem Investitionsobjekt bestehen, weshalb in diesen Fällen eine Abrechnung wie bisher über die Investitionsrechnung legitim ist. Künftig im ONA statt in der Investitionsrechnung verrechnet würden beispielsweise Vorhaben wie die Projektierung „Innenstadt – Qualität im Zentrum“, die Erarbeitung des Stadtteilentwicklungskonzepts Badischer Bahnhof oder die Planung des Tramnetzes Basel 2025 und der Hafenentwicklung Klybeck Kleinhüningen. Dass diese Praxisänderung eine einmalige Erhöhung des ONA im Bau- und Verkehrsdepartement zur Folge haben kann, vermag die Finanzkommission

Neues Beteiligungsmanagement mit Zündstoff

Planungsausgaben künftig immer ONA-relevant

nachzuvollziehen. Bereits mit dem Budget 2011 werden im Präsidialdepartement die bis Ende 2010 befristeten Projekte „Stadtentwicklung Basel Nord“ und „Logis Bâle“ von der Investitions- in die Laufende Rechnung transferiert. Sie werden ab 2011 zu Lasten des ONA weitergeführt. Die im Projekt „Basel Nord“ entwickelte Arbeitsmethodik wird zudem ab 2011 auf weitere Schwerpunktgebiete in der Stadt Basel übertragen. Eine Minderheit der Finanzkommission erachtet das Projekt „Basel Nord“ als abgeschlossen und spricht sich gegen die ONA-Erhöhung im Budget des Präsidialdepartements aus.

5. Spezifische Themen

5.1 Präsidialdepartement

5.1.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	162,4	6,1 (3,9%)	6,9 (4,4%)
Ertrag	19,2	5,0 (35,7%)	3,2 (20,0%)
ONA	143,3	1,0 (0,7%)	3,8 (2,7%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount (Plafond)	390,70	378,60	+12,10

Der Ordentliche Nettoaufwand des Präsidialdepartements steigt 2011 um CHF 1,0 Mio. auf CHF 143,3 Mio. Im Rahmen der gesamtstaatlichen Vorgaben-reduktion hat es den ONA um CHF 1,9 Mio. reduziert. Den markantesten Anstieg verzeichnet mit CHF 4,7 Mio. (+12,3%) der Sachaufwand. Die Neueröffnung des Museums der Kulturen und verschiedene Sonderausstellungen erhöhen den Aufwand um CHF 3,9 Mio. Gleichzeitig steigen auch die Einnahmen. Mehrausgaben von CHF 0,6 Mio. lösen die Anpassung der E-Voting-Applikation für die Nationalratswahlen 2011 und die höhere Entschädigung der Wahlbüromitglieder aus. Der Personalaufwand erhöht sich um 1,9%.

*Museen erhöhen
Sachaufwand*

5.1.2 Entwicklung Headcount

Das Präsidialdepartement erhöht seinen Headcount um 3,2% auf 391 Stellen. Obwohl kaum von Schwerpunkt-massnahmen oder exogenen Faktoren betroffen, handelt es sich dabei um den deutlichsten relativen Zuwachs aller Departemente. Im Einzelnen erklären sich die insgesamt 12 neuen Stellen mit verschiedenen Faktoren.

Einen Ausbau um eine Stelle erfährt die Staatskanzlei im Zusammenhang mit dem im neuen Informations- und Datenschutzgesetz verankerten Öffentlichkeitsprinzip. Je 0,5 Stellen entfallen auf die Abteilungen Gleichstellung und Integration sowie Aussenbeziehungen und Standortmarketing, 2,0 Stellen auf das Statistische Amt. Da es sich hierbei allerdings um die Ablösung von Mandatsverhältnissen und rechtlich unzulässigen Kettenverträgen handelt, bleibt die Erhöhung des Headcounts rechnungsneutral. Mit dem gleichen Grund erklärt sich die Hälfte des Stellenzuwachses von 7,1 bei den Museen; die andere Hälfte – der Ausbau im Museum der Kulturen – kompensiert dieses im Rahmen seines Globalbudgets. Die Schaffung einer Stelle für die neue Eingangssorte des Rathauses schliesslich wird gemäss Präsidialdepartement „mittels Nichtbesetzens von budgetierten Restprozent-Vakanzen“ innerhalb der Staatskanzlei aufgefangen.

*Stellenausbau
weitgehend
ONA-neutral*

Die Finanzkommission hat die nachträgliche Bereinigung des Headcounts im Präsidialdepartement, auf die ein Grossteil dieser Plafond-Erweiterung zurückgeht, eingehend diskutiert. Schliesslich haben die Verantwortlichen bei der Schaffung des neuen Departements verschiedentlich auf das tiefe Wachstum des Headcounts hingewiesen. Wird die Anzahl Stellen später doch erhöht, ist der Verweis auf die teilweise Budgetneutralität inhaltlich zwar korrekt, hinterlässt gleichzeitig aber Fragen zur damaligen Kommunikation. Da die Stellenausweitungen den ONA wie ausgeführt aber kaum verändern, hat die Mehrheit der Finanzkommission einen Kürzungsantrag abgelehnt.

Fragen zur Kommunikationspolitik

5.2 Bau- und Verkehrsdepartement

5.2.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	258,9	-1,5 (-0,6%)	-5,2 (-2,0%)
Ertrag	99,9	-1,1 (-1,1%)	-14,1 (-12,4%)
ONA	159,0	-0,4 (-0,2%)	8,9 (5,9%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount (Plafond)	915,20	905,90	+9,30

Das Bau- und Verkehrsdepartement senkt den ONA im Rahmen der gesamtstaatlichen Vorgabenreduktion um CHF 3,1 Mio., im Vergleich mit dem Vorjahr um CHF 0,4 Mio. Der um CHF 1,2 Mio. höhere Personalaufwand steht in engem Zusammenhang zum Headcount. Um das deutlich höhere Investitionsniveau der kommenden Jahre zu bewältigen, werden die personellen Ressourcen des Hochbau- und Planungsamts um 8,5 Stellen erhöht.

Mehr Ressourcen für Planung

5.2.2 Beschluss von Bau- und Planungsvorhaben

2009 hat der Regierungsrat ein neues Geschäftsmodell für den Unterhalt der Anlagen im Bereich Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur in Kraft gesetzt. Das Bau- und Verkehrsdepartement will damit die Kosten senken, die Ausgaben über die Jahre glätten und die Bauintervalle reduzieren. Um die angestrebte Flexibilisierung zu ermöglichen, beschliesst der Grosse Rat die Unterhaltsinvestitionen seit dem Budget 2009 vorwiegend in Form von Rahmenkrediten. Bezüglich der Ausscheidung neuer Vorhaben hat sich die Finanzkommission mit dem damaligen Baudepartement auf ein neues Modell verständigt (vgl. Bericht der Finanzkommission zum Budget 2009, Seiten 37ff). Erfüllt ein Projekt gewisse Kriterien, ist dem Grossen Rat der Gesamtkredit zur Beschlussfassung vorzulegen.

Wie die Finanzkommission nun feststellen musste, möchte das neue Bau- und Verkehrsdepartement von diesem Modell wieder abrücken. Die Praxis habe sich nicht bewährt. In einem ausführlichen Hearing mit den Verantwortlichen sowie einer Vertretung des Finanzdepartements hat die Finanzkommission einen neuen Vorschlag des Bau- und Verkehrsdepartements diskutiert. Dieser reduziert die Kernfrage, ob bzw. welcher Teil einer Investition als neu zu betrachten ist, unbesehen des konkreten Projekts auf buchhalterische Kriterien. Die Finanzkommission hat dies einstimmig abgelehnt und das Bau- und Verkehrsdepartement beauftragt, rasch eine Alternative vorzulegen, die dem Sinn und Geist des Finanzhaushaltsgesetzes entspricht. Schliesslich hat die Finanzkommission der Einführung der neuen Rahmenkredite vor zwei Jahren erst nach einer kontroversen Diskussion und der Zusicherung zugestimmt, dass die Kompetenzen des Grossen Rats nicht geschmälert werden.

Umsetzungsprobleme beim neuen Geschäftsmodell Infrastruktur

5.3 Erziehungsdepartement

5.3.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	1'021,5	20,1 (2,0%)	42,7 (4,4%)
Ertrag	152,4	16,9 (12,5%)	4,7 (3,2%)
ONA	869,0	3,2 (0,4%)	37,9 (4,6%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount (Plafond)	2'971,00	2'952,90	+18,10

Der ONA des Erziehungsdepartements erhöht sich im Budgetvergleich um CHF 3,2 Mio. Der Beitrag an die gesamtstaatliche Vorgabenreduktion beläuft sich auf CHF 7,1 Mio. Die Veränderungen auf der Aufwand- wie auf der Ertragsseite sind vielschichtig. So steigt der Personalaufwand aufgrund verschiedener Schulprojekte um CHF 4,6 Mio. – und reduziert sich gleichzeitig dank sinkender Schülerzahlen um CHF 2,2 Mio. Unter den Eigenen Beiträgen erhöhen sich unter anderem die Ausgaben für die Universität (+CHF 7,2 Mio.) und die Fachhochschule Nordwestschweiz (+CHF 1,1 Mio.). Ein Grossteil des um 18,1 steigenden Personalplafonds entfällt mit 11,0 Stellen auf die Weiterentwicklung der familienergänzenden Tagesbetreuung. Das Projekt Schulharmonisierung beansprucht 7,0, die Leitungsstrukturen an den Volksschulen 4,0 zusätzliche Stellen. 5,5 Stellen weniger verzeichnet dagegen das Bildungszentrum Gesundheit (vgl. Kapitel 5.3.2). 3,9 Stellen weniger beanspruchen schliesslich die Schulen aufgrund sinkender Schülerzahlen.

Schwerpunkt-massnahmen erfordern deutlich mehr Stellen

5.3.2 Bildungszentrum Gesundheit

Mit rund 660 Studierenden ist das Bildungszentrum Gesundheit Basel-Stadt (BZG) mit Sitz in Münchenstein eine der wichtigsten Ausbildungsstätten für Gesundheitsberufe in der Nordwestschweiz. Als höhere Fachschule bietet das BZG ausschliesslich Ausbildungen im Tertiärbereich an und nimmt vor allem Schülerinnen und Schüler aus den beiden Basel auf (vgl. Tabelle 5-1).

Tabelle 5-1: Zahl und Herkunft der Studierenden am BZG

Studienrichtung	Herkunft	2011	2012	2013	2014
Pflegefachperson HF	Basel-Stadt	88	96	105	114
	Basel-Landschaft	165	177	195	212
	andere	71	77	84	92
	Total	324	350	384	418
Medizinische Laborfachperson HF	Basel-Stadt	16	16	16	16
	Basel-Landschaft	18	18	18	18
	andere	19	19	19	19
	Total	53	53	53	53
Medizinisch-technische Fachfrau/Fachmann Radiologie HF	Basel-Stadt	11	11	11	11
	Basel-Landschaft	23	23	23	23
	andere	34	34	34	34
	Total	68	68	68	68
Total BZG		445	471	505	539

Die vier Studiengänge des BZG führen zu folgenden Berufszielen:

- dipl. Pflegefachfrau/Pflegefachmann HF
- dipl. Biomedizinische/r Analytiker/-in HF
- dipl. Fachfrau/Fachmann für medizinisch-technische Radiologie HF
- dipl. Physiotherapeut/-in FH

Das BZG gehört wie die Allgemeine Gewerbeschule oder die Schule für Gestaltung zu den Berufsbildenden Schulen und ist als Profit Center organisiert. Es handelt sich also um eine kantonale Schule – auf Baselbieter Boden – nicht um ein subventioniertes Privatinstitut wie die Handelsschule KV Basel.

Im Sinne einer Teilung der Ausbildungsaufgaben im Gesundheitsbereich betreibt der Kanton Basel-Landschaft am selben Standort die Berufsfachschule Gesundheit Baselland (BfG), die sich ebenfalls an Lernende aus beiden Kantonen richtet. Dass BZG und BfG im gleichen Haus beheimatet sind, ist nicht zufällig. Es ermöglicht den beiden Schulen, eine gemeinsame Bibliothek zu betreiben oder einen gemeinsamen Hauswart zu beschäftigen. Auch kann sich das Erziehungsdepartement vorstellen, die Zusammenarbeit weiter auszubauen. Die Kostenteilung zwischen den beiden Kantonen erfolgt nach Vollkosten pro Schüler.

*Beide Basel teilen
Ausbildung für
Gesundheitsberufe*

Im Rahmen der gesamtkantonalen Vorgabenreduktion muss das BZG 2011 den ONA um CHF 1,1 Mio. auf insgesamt CHF 12,0 Mio. reduzieren, was sich in einem Rückgang von 5,5 Stellen niederschlägt. Abgebaut werden zum einen jene Stellen im Verwaltungsbereich, die für das inzwischen abgeschlossene Projekt zum Aufbau einer Höheren Fachschule zur Verfügung gestanden haben. Zum anderen führt die Anpassung des bisherigen Arbeitszeitmodells der Lehrpersonen (42-Stunden-Woche) an die beim Erziehungsdepartement übliche Steuerung über das Unterrichtslektionendach zu einem Minderbedarf. Der Abbau erfolgt nach Aussagen der Verantwortlichen ohne Entlassungen.

*Vorgabenreduktion
führt beim BZG
zu Abbau von
5,5 Stellen*

5.3.3 Stipendienwesen

Seit 1993 hat – unter Berücksichtigung der Teuerung – der Gesamtbeitrag der kantonalen Stipendien schweizweit um 25% abgenommen. Gleichzeitig stieg die Zahl von jungen Menschen in nachobligatorischer Ausbildung (Sekundarstufe II und Tertiärstufe). Das Stipendienwesen ist in der Schweiz kantonal geregelt und weist grosse Unterschiede auf. Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein vergleichsweise leistungsfähiges Stipendienwesen. Die Konferenz der schweizerischen Erziehungsdirektoren hat im Juni 2009 – nach jahrelangem Einsatz besonders des Kantons Basel-Stadt – ein Stipendienkonkordat beschlossen, um national gewisse Grundsätze und Mindestnormen zu implementieren. Bis heute haben fünf Kantone, unter ihnen Basel-Stadt als erster, das Konkordat ratifiziert. Es fehlen noch weitere fünf Kantone, damit das Konkordat voraussichtlich im Jahre 2012 in Kraft treten kann. Im Juni 2010 hat überdies der Verband der Schweizer Studierendenschaften eine eidgenössische Volksinitiative zur Harmonisierung des Stipendienwesens auf gesamtschweizerischer Ebene lanciert.

*Konkordat verein-
heitlicht Stipen-
dienwesen*

Das kantonale Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge und die dazugehörige Vollzugsverordnung stammen aus den Jahren 1967/68. In den vergangenen 40 Jahren hat die Verordnung zahlreiche Anpassungen erfahren. Eine weitere Änderung steht in den nächsten zwei Jahren bevor. Im Zusammenhang mit der angestrebten nationalen Harmonisierung wird das Amt für Ausbildungsbeiträge die Berechnungsmethode für die Stipendien an ein im Konkordat verlangtes und bereits von einigen Kantonen erfolgreich angewandtes einfacheres System anpassen. Damit verbunden ist eine bildungspolitische Neuausrichtung mit dem Ziel, dem unteren Mittelstand mittels Stipendien verstärkten Zugang zu höheren Ausbildungen zu ermöglichen. Die Anpassung der Berechnungsmethode ist kostenneutral; auch die inhaltlichen Neuerungen werden den aktuellen Finanzrahmen von CHF 13,3 Mio. nicht sprengen.

*Keine Mehrkosten
für Basel-Stadt*

5.4 Finanzdepartement

5.4.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	100,8	3,7 (3,8%)	6,9 (7,3%)
Ertrag	54,0	19,3 (55,4%)	19,0 (54,3%)
ONA	46,7	-15,6 (-25,0%)	-12,1 (-20,6%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount (Plafond)	487,40	482,50	+4,90

Verschiedene departementsübergreifende Querschnittsleistungen, die das Finanzdepartement erbringt, werden ab dem Budget 2011 den übrigen Departementen in Rechnung gestellt. Beim Finanzdepartement führt dies zu höheren Entgelten (+CHF 19,3 Mio.) und einem deutlich tieferen ONA. Sein Beitrag zur gesamtstaatlichen Vorgabenreduktion beträgt gut CHF 1 Mio. Die Erhöhung des Stellenplafonds um 4,9 Stellen setzt sich aus der dritten Ausbaustufe des Projektes Come Back und dem Ausbau der Steuerrevision (vgl. Kapitel 5.4.2) zusammen.

5.4.2 Revisorat der Steuerverwaltung

Die Steuerverwaltung, mit einem ONA von CHF 31,4 Mio. und einem Headcount von 216 die mit Abstand grösste Dienststelle des Finanzdepartements, ist bei den natürlichen in vier und bei den juristischen Personen in drei Veranlagungsabteilungen unterteilt. Jeder Veranlagungsabteilung steht ein Revisor mit einem Hochschulabschluss und/oder einem höheren Fachausweis vor. Zwei weitere Mitarbeitende bilden das separate Revisorat der Abteilung Juristische Personen, das 2009 eingerichtet worden ist und nun gemäss Budget 2011 auf vier Personen ausgebaut werden soll. Das Revisorat beschäftigt sich mit besonders komplexen Steuerfällen von Unternehmen, kann gezielte Buchprüfungen – auch extern direkt bei den Firmen – vornehmen sowie sich schwerpunktmässig gewisser Branchen oder Themen annehmen. So hat es sich jüngst etwa mit Fällen von Schwarzarbeit in der Bauwirtschaft oder Mehrwertsteuerproblemen im Taxigewerbe auseinandergesetzt.

Das Finanzdepartement bezeichnet die bisherigen Erfahrungen mit dem Revisorat als sehr positiv. Die Arbeit des separaten Revisors habe sich für die Kanton insofern gelohnt, als beide Mitarbeitenden je einen zusätzlichen Steuerertrag in der Höhe von über CHF 1 Mio. generiert haben. Es sei deshalb denkbar, die personellen Ressourcen noch weiter auszubauen. Gleichzeitig hat die Steuerverwaltung gegenüber der Finanzkommission klar zum Ausdruck gebracht, mit dem Ausbau des Revisors keine „Finanzpolizei“ schaffen zu wollen, wie man sie etwa aus Deutschland oder Italien kennt. Auch wenn die Steuerverwaltung die

*Ausbau des
Steuerrevisors
für Staatshaushalt
rentabel*

Steuermoral sowohl der natürlichen als auch der juristischen Personen als nach wie vor hoch einstuft, erachtet sie es als richtig und wichtig, in besonders komplexen oder hinterziehungsanfälligen Bereichen genauer hinzuschauen. Die Wiedereinführung der Anfang der 1980er Jahre aufgrund fehlender Ressourcen abgeschafften externen Revision im Jahr 2009 sei denn auch als klares Signal wahrgenommen worden.

Nach Auffassung der Finanzkommission ist zwischen dem behördlichen Vertrauen in die Bevölkerung und der Kontrolle zur Sicherstellung der Steuergerechtigkeit eine Balance zu halten. Obwohl sich zusätzliche Revisoren für den Kanton rechnen – wobei der Grenzertrag mit zunehmender Anzahl Revisoren abnehmen dürfte –, solle der Kanton deshalb keine unbedingte Steuermaximierung betreiben. Die Kommission begrüsst vielmehr das sorgfältige Abwägen beim Ausbau des Steuerrevisors. Eine Kommissionsminderheit, die einen Antrag auf Streichung der Mittel für die beiden zusätzlichen Revisorenstellen gestellt hat, spricht sich aus grundsätzlichen Überlegungen dagegen aus.

*Balance zwischen
Vertrauen und
Kontrolle*

5.5 Gesundheitsdepartement

5.5.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	1273,9	45,4 (3,7%)	58,1 (4,8%)
Ertrag	780,4	44,4 (6,0%)	47,5 (6,5%)
ONA	493,4	0,9 (0,2%)	10,6 (2,2%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount (Plafond)	5'186,00	5'135,10	+50,90

Zum voraussichtlich letzten Mal sind im Budget des Gesundheitsdepartements die drei öffentlichen Spitäler Universitätsspital (USB), Felix Platter-Spital und Universitäre Psychiatrische Kliniken enthalten. Bei einem um gut CHF 45 Mio. steigenden Aufwand und einem um knapp CHF 45 Mio. steigenden Ertrag bleibt der ONA des Departements praktisch auf Vorjahresniveau. Dazu trägt auch die Vorgabenreduktion in der Höhe von CHF 6,6 Mio. bei.

*Erneut deutliche
Mengenauswei-
tung an öffentli-
chen Spitälern*

Vom um CHF 19,4 Mio. höheren Personalaufwand entfallen CHF 14,2 Mio. auf das USB. 25 der dort insgesamt 48 zusätzlich vorgesehenen Stellen braucht das Spital nach wiederholten Angaben des Gesundheitsdepartements für die Verbesserung seiner Marktposition, die restlichen vorwiegend für den Notfall und das Notärztekonzert. Auch der höhere Sachaufwand geht massgeblich auf den weiterhin steigenden medizinischen Bedarf und die allgemeine Mengenausweitung zurück. Demgegenüber steigen die Entgelte um CHF 47,5 Mio. oder 7,2%. Aus der Zusammenarbeit mit dem Universitäts-Kinderspital erwartet das USB ei-

nen Zusatzertrag von rund CHF 12 Mio. Insgesamt kompensieren die Mehrerträge der Spitäler deren Mehraufwendungen. Die Zusatzkosten der neuen Pflegefinanzierung schliesslich (vgl. Kapitel 5.5.2) erhöhen die Position Eigene Beiträge.

5.5.2 Neue Pflegefinanzierung

Am 1.1.2011 tritt das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft. Es will die wirtschaftliche Situation pflegebedürftiger Personen verbessern und gleichzeitig verhindern, dass die Krankenversicherungen durch altersbedingte Pflegeleistungen zusätzlich belastet werden. Die neue Pflegefinanzierung führt zu einer Neuverteilung der Lasten zwischen Kantonen, Gemeinden, Krankenversicherern und Patientinnen und Patienten.

Neue Pflegefinanzierung führt zu Neuverteilung der finanziellen Lasten

Kernstück der Neuordnung ist die künftige Finanzierung der stationären und ambulanten Krankenpflege (Pflegeheime und Spitex). Die Krankenversicherer leisten weiterhin einen fixen, nach Pflegebedarf abgestuften und vom Bund festgelegten Beitrag an die Pflegekosten. Den pflegebedürftigen Personen dürfen jedoch pro Tag nur noch maximal 20% des höchsten vom Bund festgelegten Beitrags der Krankenversicherer überwält werden (CHF 21,60). Für die verbleibenden Pflegekosten hat der Kanton die Finanzierung zu regeln. Heute bezahlen die Heimbewohnerinnen und -bewohner diesen Anteil grundsätzlich selbst. Können sie diese Kosten nicht oder nicht vollständig tragen, haben sie Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV.

Kantone und Gemeinden als Restfinanzierer

Dasselbe Prinzip gilt auch für die spitalexterne Pflege. Die Beiträge der Krankenversicherer an die Spitex-Leistungen werden gegenüber heute erhöht. Ausserdem wird ein Beitrag der Spitex-Patienten in Höhe von max. 20% des höchsten Pflorgetarifes (CHF 15,95 pro Tag) eingeführt. Dies hat eine Reduktion der Kantonsbeiträge an Spitex Basel zur Folge. Der Kanton bzw. die Gemeinden sind aber neu verpflichtet, die nicht von den Versicherern und Patienten zu tragenden Kosten der Pflege aller Spitex-Anbieter zu übernehmen. Es haben also künftig alle etwa 70 in Basel-Stadt zugelassenen Spitex-Leistungserbringer Anspruch auf Restfinanzierungszahlungen.

Neuordnung auch der Spitex-Leistungen

Die finanziellen Auswirkungen der neuen Pflegefinanzierung auf den Kanton Basel-Stadt sind mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Es handelt sich um eine grundlegende Reform, deren Auswirkungen auf die Patientenströme noch nicht vollständig abgeschätzt werden können. Der Regierungsrat rechnet für das Jahr 2011 gemäss aktueller Einschätzung mit Mehrkosten von CHF 15,0 Mio. (vgl. Tabelle 5-2).

Mehrkosten für Kanton und Gemeinden von etwa CHF 15 Mio.

Tabelle 5-2: Finanzielle Auswirkungen Neue Pflegefinanzierung

in Mio. CHF	Budget 2010	Budget 2011	Differenz
Ergänzungsleistungen Pflegeheimbewohner, brutto	69,2	63,7	-5,5
Pflegeheim-Restfinanzierung	0,0	20,5	20,5
./. Bundesbeitrag an Ergänzungsleistungen von Pflegeheimbewohnern Gesundheitsdepartement	0	-12,0	-12,0
Kosten Pflegefinanzierung Gesundheitsdepartement	69,2	72,2	3,0
./. Wegfall Bundesbeitrag an Ergänzungsleistungen von Pflegeheimbewohnern WSU		12,0	12,0
Kosten Pflegefinanzierung Gesamtkanton	69,2	84,2	15,0

Hiervon in Abzug gebracht werden können die noch zu vereinbarenden Beiträge der Gemeinden Riehen und Bettingen. Netto ist für das Jahr 2011 für den Kanton mit Mehrkosten von CHF 13 bis 14 Mio. zu rechnen. Darüber hinaus sind die steuerlichen Konsequenzen zu beachten. Die Krankenpflegekosten lassen sich von den Steuern abziehen. Da die Pflegeheime ihren Bewohnerinnen und Bewohnern bisher eine Rechnung ausstellen, die Pflege- und so genannte „Hotellerie-Kosten“ nicht auseinander hält, hat die Steuerverwaltung die Praxis etabliert, dass zwei Drittel der Gesamtrechnung als Krankenpflegekosten abgezogen werden können. Weil die Pflege den Patienten künftig noch maximal 21,60 CHF pro Tag kostet und von den Pflegeheimen gesondert ausgewiesen werden muss, dürfte sich der Steuerabzug deutlich reduzieren. Die Verantwortlichen haben gegenüber der Finanzkommission ausgeführt, dass der Mehrertrag auf der Steuerseite sogar höher sein könnte als die Mehrkosten, die dem Kanton durch die neue Pflegefinanzierung entstehen. Relevant wird dieser Effekt aber erst in der Bemessungsperiode 2011 bzw. der Veranlagungsperiode 2012.

Kompensation des Mehraufwands durch höhere Steuereinnahmen?

Gleichzeitig mit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung – aber von dieser grundsätzlich unabhängig – kommt es zu einem Budgettransfer zwischen dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) und dem Gesundheitsdepartement. Der bisher im WSU vereinnahmte Bundesbeitrag an die Ergänzungsleistungen für Heimbewohner wird ab 2011 sachlogisch als Einnahme im Gesundheitsdepartement verbucht.

5.6 Justiz- und Sicherheitsdepartement

5.6.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	318,3	15,4 (5,1%)	28,6 (9,9%)
Ertrag	127,5	2,5 (2,0%)	8,1 (6,8%)
ONA	190,8	12,9 (7,2%)	20,5 (12,0%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount (Plafond)	1'611,20	1'598,80	+12,40

Beim Justiz- und Sicherheitsdepartement steigt der ONA trotz der Vorgabenreduktion von CHF 2,2 Mio. markant um CHF 12,9 Mio. und damit prozentual so stark wie in keinem anderen Departement. Grund dafür ist in erster Linie die eidgenössische Justizreform. Diese führen bei der Staatsanwaltschaft zu einer Erhöhung des Personalaufwands um CHF 4,4 Mio., zu einer Steigerung des Sachaufwands um CHF 1,8 Mio. und zu – bisher beim Strafgericht verbuchten – Debitorenverlusten von CHF 2,3 Mio. (vgl. Kapitel 5.6.3 und 5.8.2). Letzteren stehen indes auch höhere Einnahmen entgegen. Die Entwicklung des Stellenplafonds steht unter dem Eindruck zweier entgegengesetzter Faktoren: Die neuen Strafprozessordnungen erhöhen den Headcount um 28,9 Stellen, wovon 9,5 von den Gerichten zur Staatsanwaltschaft verschoben werden; die abgelehnte Einführung einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung senken diesen um 19,5 Stellen.

Stärkstes ONA-Wachstum aller Departemente

5.6.2 Kantonspolizei

Wie in Kapitel 4.2 ausgeführt, hat der Regierungsrat auf Antrag des Justiz- und Sicherheitsdepartements die Vorgabenreduktion für die Kantonspolizei aus sicherheitspolitischen Überlegungen um CHF 1,5 Mio. auf CHF 0,62 Mio. reduziert. Rechnet man den Stellentransfer der bisher detachierten Korpsangehörigen zur Staatsanwaltschaft (97 Stellen) bzw. in den Bereich Services des Departements (3,5 Stellen) sowie die vor Jahresfrist budgetierten 19,5 Stellen für die abgelehnte Parkraumbewirtschaftung heraus, erhöht sich der Personalbestand der Kantonspolizei leicht um 2,2 auf 807,4 Stellen. Während die Kantonspolizei den Stellenplafond in den letzten Jahren allerdings nie ausgeschöpft hat, soll dies per Ende 2010 erstmals wieder der Fall sein.

Unterdurchschnittliche Reduktionsvorgabe für Kantonspolizei

Die Finanzkommission hat sich angesichts der derzeit intensiv geführten Sicherheitsdiskussion die Frage gestellt, ob die Sicherheit im Kanton mit zusätzlichen finanziellen Mitteln positiv beeinflusst werden kann. Die Gewährleistung von Sicherheit und von Verhältnissen, welche ein geordnetes und friedliches Zusammenleben der Bevölkerung ermöglichen, ist unbestritten eine zentrale Aufgabe. Für die so genannte objektive Si-

cherheit und das in der Bevölkerung vorhandene Sicherheitsgefühl spielen neben Polizei sowie Gewalt- und Kriminalprävention auch die Verantwortung des Einzelnen eine wesentliche Rolle.

Die Schweiz gehört im internationalen Vergleich nach Mehrheitsmeinung der Finanzkommission zu den sicheren Ländern. Sie verdankt dies stabilen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen, einer bürgernahen Polizei und einer Bevölkerung, die Konflikte und Gewaltbereitschaft durch soziale Kontrolle und Selbstverantwortung tief hält. Im Kanton Basel-Stadt hat sich die Kriminalität im statistischen Vergleich der letzten Jahre und mit anderen Städten deutlich verbessert. So hat die Zahl angezeigter Delikte zwischen 2004 und 2009 um rund einen Fünftel abgenommen. Auch liegt die Delikthäufigkeit im Verhältnis zur Einwohnerzahl sehr deutlich unter den Werten von Zürich, Bern oder Genf – sowohl betreffend Vergehen gegen das Strafgesetzbuch als auch das Betäubungsmittelgesetz und die ausländerrechtlichen Bestimmungen.

Eine Minderheit betont demgegenüber, dass die Sicherheit in der Schweiz deutlich abnimmt, nicht zuletzt aufgrund einer verfehlten Einwanderungs- und Integrationspolitik. Sie hält zudem fest, dass die Anzahl angezeigter Delikte im Kanton Basel-Stadt zwischen 2008 und 2009 massiv zugenommen hat.

Im Zusammenhang mit den statistischen Werten zur Sicherheit weist die Finanzkommission darauf hin, dass die Anzahl bestimmter Delikte oft in einem positiven – und nicht, wie auf den ersten Blick anzunehmen ist, allein in einem negativen – Verhältnis zur polizeilichen Aktivität steht. Führt die Kantonspolizei etwa eine Schwerpunktaktion gegen den Drogenhandel auf der Strasse durch oder baut sie ihren Bestand aus, steigt die Anzahl erfasster Delikte unter Umständen deutlich – während gleichzeitig die entsprechende Kriminalität zumindest punktuell sinkt. Mit anderen Worten kann eine tiefe Deliktrate Zeichen sowohl hoher Sicherheit als auch tiefer Polizeipräsenz sein.

Laut Angaben der Verantwortlichen wächst der Aufwand für die polizeilichen Tätigkeiten durch gesellschaftliche Veränderungen wie den oft zitierten Trend zur „24-Stunden-Gesellschaft“ sowie einer höheren Gewaltbereitschaft. Durch flexible Anpassung werde versucht, den Veränderungen Rechnung zu tragen und die sichtbare Präsenz der Polizei zu verbessern. Obwohl das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung gemäss den Statistiken, die das Justiz- und Sicherheitsdepartement der Finanzkommission zur Verfügung gestellt hat, steigt, verschliesst es sich den politischen Forderungen nicht, die Polizeidichte weiter zu erhöhen.

Die Finanzkommission kommt mehrheitlich zum Schluss, dass die für die Sicherheit in Basel-Stadt verantwortlichen Behörden, namentlich die Kantonspolizei und ihre Führung, eine gute Arbeit leisten. Inwieweit eine Aufstockung des Polizeikorps das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung positiv zu beeinflussen vermag, lässt sich statistisch nicht belegen.

Delikte in Basel-Stadt nehmen im Mehrjahrestrend ab...

... trotz Zunahme im Jahr 2009

Ausbau bei Polizei kann Anzahl erfasster Delikte erhöhen

Gesellschaftliche Veränderungen erhöhen Polizeiaufwand

Keine interkantonalen Vergleiche der Polizeidichte

Um die zuweilen emotional geführte Diskussion zu versachlichen, wären interkantonale und -städtische Vergleiche der Polizeibestände hilfreich. Frühere Vergleiche haben gezeigt, dass die Polizeidichte in Städten mit Zentrumsfunktionen wie Basel vergleichsweise hoch ist.

Weitergehende gewerkschaftliche Forderungen des Polizeibeamtenverbands kann die Finanzkommission nicht beurteilen, weil über die vom Kanton Basel-Landschaft in Auftrag gegebene Lohnvergleichsstudie Stillschweigen vereinbart und auch der Finanzkommission – wie ansonsten üblich – keine Einsicht gewährt worden ist.

5.6.3 Staatsanwaltschaft

Am 1.1.2011 treten die nationale Straf- und Jugendstrafprozessordnung sowie die kantonalen Einführungsgesetze mit den zugehörigen Verordnungen in Kraft. Wie der Regierungsrat in seinem Bericht zu den finanziellen Auswirkungen der eidgenössischen Justizreform darlegt, führen die Änderungen bei der Staatsanwaltschaft zu grösseren organisatorischen, personellen, räumlichen und informatikspezifischen Veränderungen. Bedeutend ist besonders die Einführung der Strafbefehlskompetenz und der Wechsel der Beurteilung aller Übertretungen sowie der Privatklagedelikte vom Strafgericht zur Staatsanwaltschaft.

Neue Prozessordnungen per 2011...

Die Anzahl Vollzeitstellen bei der Staatsanwaltschaft steigt gemäss Budget 2011 von 108,5 auf 230,2. Dieser Anstieg ist vollumfänglich auf die neuen Prozessordnungen zurückzuführen. Zur Deckung der neuen Aufgabengebiete und Mehraufwendungen sieht der Regierungsrat 17,2 zusätzliche Stellen vor. Daneben kommt es zu Transfers von 97 Stellen von der Kantonspolizei (detachierte Korpsangehörige) und 7,5 Stellen vom Strafgericht bzw. Erziehungsdepartement zur Staatsanwaltschaft. Der Personalaufwand der Staatsanwaltschaft verdoppelt sich dadurch fast, der ONA steigt um mehr als drei Viertel.

*... verdoppeln
Personal der
Staatsanwaltschaft*

Der Finanzkommission ist das Geschäft zum Mitbericht überwiesen worden. In einem Hearing mit dem Ersten Staatsanwalt, dem Leitenden Jugendanwalt und dem Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements hat die Finanzkommission zur Kenntnis genommen, dass die Staatsanwaltschaft der Ansicht ist, die ihr für das Jahr 2011 vom Regierungsrat gewährten Ressourcen seien zur Bewältigung der zusätzlichen Arbeitslast eigentlich nicht ausreichend. Die Staatsanwaltschaft hat dargelegt, dass aufgrund ihrer detaillierten Berechnungen ein personeller Ausbau in der doppelten Höhe (34,5 Stellen) notwendig ist. Gleichzeitig ist sie aber mit dem Vorschlag des Regierungsrats einverstanden, in einem ersten Schritt vorerst 17,2 neue Stellen zu schaffen und im Verlauf des Jahres 2011 extern evaluieren zu lassen, welcher weitere Ausbau angezeigt ist.

Schrittweiser Ausbau der personellen Ressourcen

Die Finanzkommission geht angesichts der beträchtlichen finanziellen Folgen der neuen Strafprozessordnungen mit dem Regierungsrat einig, dass ein schrittweises Vorgehen richtig ist – und begrüsst gleichzeitig, dass die Staatsanwaltschaft dieses Vorgehen unterstützt.

5.7 Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt

5.7.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	747,9	29,4 (4,1%)	83,6 (12,6%)
Ertrag	279,6	7,9 (2,9%)	9,0 (3,3%)
ONA	468,3	21,5 (4,8%)	74,6 (18,9%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount (Plafond)	639,75	639,00	+0,75

Aufgrund seines hohen Anteils an Einzelposten – vorab Sozialleistungen – leistet das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt mit CHF 1,5 Mio. den prozentual gesehen kleinsten Beitrag an die gesamtkantonale Vorgabenreduktion. Der deutliche Anstieg des ONA im Budget 2011 geht zu einem grossen Teil auf die Verschiebung von Bundeseinnahmen im Bereich der Ergänzungsleistungen ins Gesundheitsdepartement zurück (vgl. Kapitel 5.5.2). Den Kostensteigerungen von je rund CHF 2 Mio. bei Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen (vgl. Kapitel 5.7.3) und CHF 2,8 Mio. bei der Behindertenhilfe stehen Minderausgaben bei den Risikobeiträgen an Krankenkassen von CHF 2,3 Mio. und bei der Sozialhilfe in Höhe von CHF 3,8 Mio. (vgl. Kapitel 5.7.2) gegenüber.

Unterdurchschnittlicher Beitrag an Vorgabenreduktion

5.7.2 Sozialleistungen

Die Nettobelastung des Kantons durch Sozialleistungen steigt gemäss Budget 2011 um CHF 16,8 Mio. auf CHF 560,6 Mio. Hauptsächlich verantwortlich für diese Steigerung ist die neue Pflegefinanzierung (vgl. Kapitel 5.5.2). Hinzu kommen Mehrausgaben bei den Prämienverbilligungen (vgl. Kapitel 5.7.3) und bei der Behindertenhilfe (CHF 2,8 Mio.). Demgegenüber stehen Minderausgaben bei der Sozialhilfe (CHF 4,3 Mio.), der stationären Jugendhilfe (CHF 3,8 Mio.) und den Risikobeiträgen an die Krankenkasse Sympany (CHF 2,3 Mio.).

Sozialhilfekosten nehmen im Budgetvergleich ab,...

Tabelle 5-3: Kennzahlen Sozialbereich

	2009	2010 (budgetiert)	Oktober 2010	2011 (budgetiert)
Fallzahl Sozialhilfe	4'823	5'379	4'890	5'285
Fallzahl Prämienverbilligungen	26'851	30'800	27'000	27'500
Arbeitslosenquote	3,8%	4,2%	3,9%	4,0%

Aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit hat der Regierungsrat 2009 mit einer starken Zunahme der Sozialhilfezahlen gerechnet. Bis heute ist eine solche aber ausgeblieben (vgl. Tabelle 5-3). Ebenfalls unter dem Budget liegt aufgrund der über erwarteten guten konjunkturellen Lage die Anzahl Personen, die Prämienverbilligungen (vgl. Kapitel 5.7.3) in Anspruch nehmen. Bei der in Tabelle 5-3 ausgewiesenen Zahl handelt es sich allerdings nur um diejenigen Bezügerinnen und Bezüger, die neben den Prämienverbilligungen nicht auch noch Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen.

Insgesamt ist heute davon auszugehen, dass die Sozialkosten den Voranschlag 2010 um CHF 10 bis 20 Mio. unterschreiten. Trifft diese neue Prognose für das laufende Jahr sowie der budgetierte Wert für das nächste Jahr zu, werden sich die Sozialkosten im Rechnungsvergleich 2010 zu 2011 – auch ohne den Einmaleffekt aufgrund der neuen Pflegefinanzierung – erhöhen und einen neuen Rekordstand erreichen.

*... im Rechnungs-
vergleich 2010 zu
2011 aber mögli-
cherweise zu*

5.7.3 Verbilligungen von Krankenkassenprämien

Basel-Stadt weist die schweizweit höchste kantonale Durchschnittsprämie in der obligatorischen Krankenversicherung auf. Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) gewähren die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen, bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent. Die für den Bezug von Prämienbeiträgen massgebenden Einkommensgruppen legt gemäss Gesetz über die Krankenversicherung (GKV) im Kanton Basel-Stadt der Regierungsrat fest. Er bemisst dabei die Prämienbeiträge so, dass Versicherte in tiefen Einkommensgruppen stärker entlastet werden als solche in höheren. Per Mitte 2010 erhalten im Kanton Basel-Stadt 26'800 Personen Prämienverbilligungen gemäss GKV. Weitere 13'700 Personen beziehen Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV und erhalten deshalb Prämienbeiträge gemäss dem Bundesgesetz über die Prämienverbilligungen. Weitere 8'100 Personen erhalten Prämienverbilligungen via Sozialhilfe. Insgesamt beziehen somit im Kanton Basel-Stadt 48'600 Personen Prämienverbilligungen, was brutto CHF 135 Mio. kostet. Der vom Bund beigesteuerte Anteil von CHF 49,5 Mio. bemisst sich – anders als früher – nicht an den vom Kanton selbst getragenen Prämienverbilligungen, sondern an der Bevölkerungszahl. Insgesamt entrichtet der Bund 7,5% der KVG-Bruttokosten an die Kantone.

*Prämienverbilli-
gungen für 50'000
Baslerinnen
und Basler*

Für 2011 rechnet der Regierungsrat aufgrund der um 8% steigenden Durchschnittsprämie mit 3% höheren Fallzahlen und budgetiert hierfür Prämienverbilligungen von brutto CHF 153 Mio. Der Bundesbeitrag erhöht sich auf etwa CHF 53 Mio. Die maximale Prämienverbilligung beträgt für erwachsene Personen, die weder Sozialhilfe noch Ergänzungsleistungen beziehen, neu CHF 309 pro Monat. Diesen Betrag erhält eine Einzelperson bis zu einem Einkommen von CHF 23'125 pro Jahr. Bei einem Vier-Personen-Haushalt beträgt das massgebliche Jahreshaushaltseinkommen für diesen Fall CHF 55'000.

Anstieg der Bruttokosten um gegen CHF 20 Mio.

Die Finanzkommission hat erörtert, ob mit der Auszahlung von Prämienverbilligungen die richtigen Anreize gesetzt werden. Das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt hat ihr gegenüber betont, dass Prämienverbilligungen nicht direkt zu den Bezüglern, sondern vollumfänglich zu den Krankenkassen fliessen. Die Unterstützungsbeiträge können also nicht zweckentfremdet werden. Da die gewährte Prämienverbilligung gleichzeitig unabhängig von der tatsächlichen Höhe der jeweiligen Prämie ist, besteht auch für Personen mit Prämienverbilligung ein Anreiz, ein möglichst günstiges Versicherungsmodell zu wählen. Theoretisch möglich ist deshalb auch, dass jemand eine Prämienverbilligung erhält, die höher als seine effektiv geschuldete Prämie ausfällt. Das Amt für Sozialbeiträge empfiehlt Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen allerdings, aufgrund ihrer geringen Risikofähigkeit keine hohe Franchise und damit nicht die günstigsten Modelle zu wählen. Sind die der Krankenkasse via Prämienverbilligung überwiesenen Mittel aber tatsächlich höher als die Prämie selbst, wird die Differenz dem Versicherten als Guthaben gutgeschrieben. Dieses kann auf Wunsch ausbezahlt werden.

Finanzkommission anerkennt richtiges Anreizmodell

Da sich die kantonalen Prämienverbilligungen via Ergänzungsleistungen und via Sozialhilfe an der kantonalen Durchschnittsprämie orientieren, könnte der Kanton Ausgaben einsparen, würden sich alle Versicherten einer günstigeren Krankenkasse anschliessen. Die Finanzkommission erwartet, dass der Kanton die von ihm unterstützten Personen in Zukunft aktiver darauf hinweist, dass jeder Grundversicherte seine Kasse jährlich wechseln kann.

Krankenkassenwechsel entlasten Staatshaushalt

5.8 Gerichte

5.8.1 Überblick

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	56,3	-0,2 (-0,3%)	2,1 (3,9%)
Ertrag	28,8	-5,6 (-16,3%)	-2,7 (-8,4%)
ONA	27,5	5,5 (24,7%)	4,8 (21,0%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount	235,35	228,30	+7,05

Die markante Erhöhung des Ordentlichen Nettoaufwands der Gerichte ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Die zusätzlichen Stellen im Zusammenhang mit den neuen eidgenössischen Prozessordnungen (vgl. Kapitel 5.8.2) führen zu Mehrkosten von CHF 2,3 Mio., die Tatsache, dass das Strafgericht ab 2011 keine Strafbefehle mehr ausstellt und das Privatklage- und Rekurskammervverfahren wegfällt, zu einem Rückgang der Erträge um über CHF 5 Mio., aber auch der entsprechenden Abschreibungen um gut CHF 2 Mio.

5.8.2 Eidgenössische Justizreform

Mit der eidgenössischen Justizreform werden die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts und der Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, die dem Weiterzug an das höchste Gericht dienen, umfassend neu geregelt. Die Kantone müssen die vom Bund vorgegebenen Änderungen zwingend umsetzen, was auf das Prozess- und Verfahrensrecht weit reichende Auswirkungen hat. Bereits vom Grossen Rat verabschiedet worden sind die kantonalen Einführungsgesetze. Den Ratschlag zur Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes inklusive Bericht zu den finanziellen Auswirkungen ist der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission zur Berichterstattung und der Finanzkommission zum Mitbericht überwiesen worden.

Die beträchtlichen Mehrkosten, welche die eidgenössische Justizreform mit sich bringt, wirkt sich zwar zum grössten Teil bei der Staatsanwaltschaft aus (vgl. Kapitel 5.6.3), aber auch auf die Gerichte kommt ein hoher zusätzlicher Aufwand zu. Die zwingend vorgeschriebenen zusätzlichen Verpflichtungen wie die schriftliche Begründung aller Urteile machen einen Ausbau der Stellenplafonds sowohl bei den Gerichtspräsidien als auch in der Administration notwendig. Die im Kanton Basel-Stadt relativ schlank aufgestellten Gerichte benötigen deshalb zusätzliche Mittel, um den neuen Bundesvorgaben zu genügen.

Beträchtlicher Mehraufwand

Weil Erfahrungswerte zur genauen Bezifferung der zusätzlichen Aufwendungen fehlen, hat der Regierungsrat beschlossen, die Ressourcen etappenweise zu erhöhen. In einer ersten Phase möchte er 50% der

Gerichte mit Regierungsrat uneins

von den Gerichten beantragten Budgeterhöhung gewähren. Konkret soll der Stellenplafond 2011 um insgesamt 15,7 Stellen, der finanzielle Aufwand um CHF 6,7 Mio. steigen. Erst in einem allfälligen zweiten Schritt sollen die Mittel aufgrund gesicherter Erfahrungen weiter aufgestockt werden. Die Gerichte haben sich aufgrund dieses Vorgehens an die Öffentlichkeit gewandt und sich damit nicht einverstanden gezeigt. Ihre Prognose sei sehr sorgfältig und eher zurückhaltend erstellt worden. Auch hätten sie unabhängig von den Erfordernissen der Justizreform wegen Arbeitsüberlastung bereits in der Vergangenheit regelmässig eine Erhöhung des Stellenplafonds verlangt.

Die Finanzkommission hat sich eingehend mit den Auswirkungen der eidgenössischen Justizreform auf Staatsanwaltschaft und Gerichte befasst. Mit Blick auf die umfangreichen Unterlagen, mit welchen sowohl der Regierungsrat als auch die Gerichte ihre Position untermauern, hält sie fest, dass eine präzise Prognose über die finanziellen Konsequenzen der Justizreform ex ante nicht möglich ist. Sie hält es deshalb für prinzipiell richtig, die notwendige Budgetaufstockung in Etappen zu vollziehen. Sie unterstützt deshalb den vom Regierungsrat eingebrachten Budgetentwurf für die Gerichte. Die Entwicklung soll im Laufe der nächsten zwei Jahre vorerst genau beobachtet werden. Die Finanzkommission erwartet sowohl vom Regierungsrat als auch den Gerichten ein zeitnahes Reporting. Sollte sich herausstellen, dass die mit dem Budget 2011 bewilligten Mehrmittel nicht ausreichen, bietet sie Hand zu einer raschen Korrektur.

*Finanzkommission
mit etappenweisem
Vorgehen
einverstanden*

Darüber hinaus hat die Finanzkommission gegenüber den Gerichten zugesagt, auf die in der Diskussion aufgekommene Thematik der Budgethoheit der Gerichte zurückkommen zu wollen. Im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes möchte sie die Frage eingehend prüfen, ob die Gerichte ihr Budget dem Grossen Rat künftig direkt – oder wie bisher via Regierungsrat – vorlegen sollen.

*Künftig direkter
Budgetantrag der
Gerichte an
Grossen Rat?*

Ferner hält die Finanzkommission fest, dass aus ihrer Sicht in Basel-Stadt derzeit weder bei der Strafverfolgung noch bei der Rechtssprechung ein unbefriedigender Zustand herrscht. Die Mehrkosten, welche die eidgenössische Justizreform mit sich bringt, stehen deshalb in einem fraglichen Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen. Die Finanzkommission fordert den Regierungsrat auf, in ähnlich gelagerten Fällen künftig im Vernehmlassungsverfahren ausdrücklicher auf die Konsequenzen nationaler Gesetzgebungen auf die Kantone hinzuweisen.

5.9 Parlament

in Mio. CHF	Budget 2011	Veränderung zu Budget 2010	Veränderung zu Rechnung 2009
Aufwand	12,4	0,2 (1,1%)	1,5 (19,0%)
Ertrag	0,1	0,0 (-33,0%)	-0,2 (-71,4%)
ONA	12,3	0,2 (1,4%)	1,7 (21,8%)

in 100%	Ende 2011	Ende 2010	Differenz
Headcount	29,45	28,30	+1,15

Anmerkung: Parlament umfasst die dem Grossen Rat unterstellten Abteilungen Finanzkontrolle, Ombudsstelle, Parlamentsdienst und Datenschutzbeauftragter

Die finanziellen Verhältnisse der vier dem Grossen Rat unterstellten Abteilungen Finanzkontrolle, Ombudsstelle, Parlamentsdienst und Datenschutzbeauftragter bleiben weitgehend stabil. Allein der Datenschutzbeauftragte macht zur wirksamen Erfüllung seiner gesetzlichen Kontrollaufgabe eine weitere zusätzliche Stelle geltend. Nachdem die Datenschutzaufsicht noch im Jahr 2008 mit einer Vollzeitstelle funktioniert hat, ist sie seit der Neustrukturierung im Jahr 2009 auf 2,9 und im Jahr 2010 auf 3,5 Stellen angewachsen. Die Finanzkommission hegt die klare Erwartung, dass der massive Stellenausbau mit der Erhöhung auf 4,5 Stellen im Jahr 2011 zu einem Ende kommt.

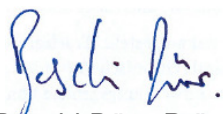
*Massiver Ausbau
beim Datenschutz
innert dreier Jahre*

6. Antrag an den Grossen Rat

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat mit 9:2 Stimmen, das Budget 2011 des Kantons Basel-Stadt zu genehmigen (vgl. Entwurf Grossratsbeschluss auf Seite 54).

Sie hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 18.11.2010 einstimmig verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Baschi Dürr, Präsident

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Anhang I: Änderungen Laufende Rechnung
- Anhang II: Änderungen Investitionsübersichtsliste
- Mitbericht der Bildungs- und Kulturkommission zum Globalbudget der fünf kantonalen Museen für das Jahr 2011

betreffend

(vom [])

1. Das gesamtantonale Budget 2011 wird wie folgt genehmigt:

Total Aufwand	CHF	4'533'772'990
Total Ertrag	CHF	4'579'509'552
Saldo Laufende Rechnung	CHF	45'736'562

Ausgaben	CHF	347'050'000
Einnahmen	CHF	29'250'000
Saldo Investitionsrechnung	CHF	317'800'000

2. Die Budgets der Dienststellen ohne Globalbudget werden gemäss den Kapiteln 4 bis 6 des Budgets für das Jahr 2011 inklusive der Änderungen in Anhang I des Berichts Nr. 10.5310.01 der Finanzkommission genehmigt.
3. Die Vorhaben über CHF 300'000 auf der Investitionsübersichtsliste in Kapitel 7 des Budgets für das Jahr 2011 (Nominalkredite) werden inklusive der Änderungen in Anhang II des Berichts Nr. 10.5310.01 der Finanzkommission genehmigt.
4. Die finanzrechtlich neuen Vorhaben werden unter dem Vorbehalt der Genehmigung der sie betreffenden Ausgabenberichte bzw. Ratsschlüsse durch den Grossen Rat bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Anhang I: Änderungen Laufende Rechnung

Laufende Rechnung			CHF
Erziehungsdepartement			
271	Hochschulen		
36	Eigene Beiträge		
	Verminderung von	210'513'200 um	-107'000
	auf	210'406'200	

Anhang II: Änderungen Investitionsübersichtsliste

Vorhabenbezeichnung	Nominalkredit	Budget	S	S
Auftrag/Projekt Dst-Bezeichnung	Ausschöpfung	2011	T	P
Beschlüsse/Begründungen				

Gesundheit

Änderungen auf der Liste:

alt:

Rahmenkredit med. Apparate 2011	23'000'000	23'000'000	N	R / GRB / RRB 01.09.2010
731001032004 Universitätsspital Basel	23'000'000			

neu: Korrektur Nominalkredit

Rahmenkredit med. Apparate 2011	20'000'000	20'000'000	N	R / GRB / RRB 19.10.2010
731001032004 Universitätsspital Basel	20'000'000			

Übrige

Neu auf der Liste:

HRM2 in Anbindung an IPSAS	1'085'000	605'000	G	RRB 02.11.2010
403001000019 Finanzverwaltung	605'000			

Mobilisierungssystem Basel-Stadt	1'090'000	1'090'000	G	RRB 02.11.2010
5065559020001 Kantonspolizei	1'090'000			

Gesundheit - Teil Hochbau VV

Neu auf der Liste:

USB: Umnutzung der Med. Bibliothek zu Forschungslabors	10'900'000	4'100'000	N	R / GRB / RRB 02.11.2010
420750026002 Liegenschaften VV	4'100'000			

Bildung - Teil Hochbau VV

Änderungen auf der Liste:

alt:

Hebelschule Gesamtanierung	10'475'000	3'000'000	G	K	GRB 16.12.2009
420154856000 Liegenschaften VV	3'582'257				

neu: Erhöhung Nominalkredit

Hebelschule Gesamtanierung	17'985'000	3'000'000	G	K	RRB 02.11.2010
420154856000 Liegenschaften VV	3'582'257				
Beiträge für Investitionen	-290'000	-			

Neu auf der Liste:

Naturhist. Museum San. Präparatorien	9'500'000	5'500'000	G		RRB 21.09.2010
420222056001 Liegenschaften VV	5'500'000				

Wasgenringschulhaus Aula Proj Sanierung	900'000	600'000	N		B / GRB / RRB 02.11.2010
420152026000 Liegenschaften VV	600'000				

Gesamtanierung Schulhaus Brunnmatt	24'985'000	4'000'000	G		RRB 02.11.2010
420140256003 Liegenschaften VV	4'000'000				

Übrige - Teil Hochbau VV

Neu auf der Liste:

Umbau und Instandsetzung Spiegelhof, Spiegelgasse 6-12	30'000'000	350'000	N		R / GRB / RRB 02.11.2010
420510026000 Liegenschaften VV	350'000				

Rekapitulation (max. 130% Plafond)

Investitionsbereich	Budget 2011 (100%-Plafonds)	Budget 2011 (max. 130%-Plafonds)	Ausschöpfung des max. 130%- Plafonds in %
Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur	55'500'000	70'510'000	127.0
Öffentlicher Verkehr	23'000'000	26'223'000	114.0
Gesundheit	80'400'000	95'645'000	119.0
Bildung	68'900'000	84'222'000	122.2
Übrige	55'000'000	63'497'600	115.5
Total Investitionsübersicht Budget 2011	282'800'000	340'097'600	120.3



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Bildungs- und Kulturkommission (BKK)

An den Grossen Rat

Basel, 12. November 2010

Kommissionsbeschluss
vom 12. November 2010

Mitbericht der Bildungs- und Kulturkommission

zum Globalbudget der fünf kantonalen Museen für das Jahr 2011

zuhanden der Finanzkommission

1. Auftrag und Vorgehen

Gemäss § 9 Abs. 4 des Gesetzes über die Museen des Kantons Basel-Stadt (Museumsgesetz) vom 19. Juni 1999 erfolgt in der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) des Grossen Rats „die Vorberatung zu Globalbudget und Leistungsteil (Definitionen und übergeordnete Ziele der Produktgruppen)“. Die Ergebnisse der Beratung werden seit 2010 dem Grossen Rat als Mitbericht zum Budgetbericht der Finanzkommission vorgelegt. Zuvor wurde ein eigenständiger Bericht der BKK verfasst.

Die Aufgabe gemäss § 9 Abs. 4 übernimmt die BKK für das Budget 2010 zum elften Male. Ihre dafür eingesetzten Subkommissionen besuchten im Oktober und November 2010 die Verantwortlichen der Museen. Im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise verwendet die Bildungs- und Kulturkommission einen Frageraster, anhand dessen die Gespräche geführt worden sind. Die Gespräche über die Budgetvorlagen ermöglichen eine umfassende Erörterung aller wesentlichen Punkte: Gesamtkosten, Gesamterlöse, Nettokosten und Wirkungsziele sowie Definition der untergeordneten Produkte, ihrer übergeordneten Ziele, der Umschreibung der Leistungsinhalte, der operativen Zielsetzungen, der Leistungsindikatoren und der Leistungsstandards. Auf alle vorgelegten Fragen wurde umfassend Antwort gegeben. Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse der Subkommissionen zusammen.

Die Museen schätzen die Besuche der BKK-Subkommissionen. Sie geben Gelegenheit, die Anliegen der Museumsleitung mit den Vertretern der Legislative unmittelbar zu besprechen.

2. Bemerkungen zu den Globalbudgets

2.1 Antikenmuseum

2.1.1 Budgetwerte

Beim Vergleich zu den Vorjahreswerten und der Rechnung 2009 sind bei den Budgetwerten des Dauerbetriebes keine Abweichungen feststellbar. Allerdings werden künftig durch die geplanten Sparmassnahmen (Budgetkürzung um 4.5%) die wenigen, frei zur Verfügung stehenden Mittel auf ein Minimum sinken. Problematisch gestaltet sich dabei besonders die starre Lohnstruktur; Anpassungen der Lohneinstufungen sind kaum möglich, auch dann nicht, wenn Mitarbeitende zusätzliche Aufgaben übernehmen, die ausserhalb ihres definierten Einsatzbereiches liegen. Entspannungen bei unregelmässigem Arbeitsaufwand werden durch Outsourcing einzelner Aufgaben erzielt. Es wäre wünschbar, den Museumsverantwortlichen innerhalb des Budgetrahmens mehr Spielraum bei der Einstufung des Personals zu gewähren.

2.1.2 Finanzstruktur

Die Zahlen stellen sich wie folgt dar: Personalaufwand 70%, (fiktive) Mieten 23%, Manövrierermasse (darin eingeschlossen Reinigung etc.) 6%: Generell wird das finanzielle Korsett für die Museen als zu eng bemessen angesehen.

2.1.3 Leistungsausweitungen/Leistungsausbau

Seitens Antikenmuseum wurden beim Präsidialdepartement Vorschläge für Einsparungen eingebracht. Belastend seien die vielen Gratiseintritte, besonders diejenigen der Schulklassen aus Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die mit einem Mehraufwand an Arbeit für das Museum verbunden sind. Es gelte zu prüfen, ob künftig das Erziehungsdepartement für die Gratiseintritte belastet werden kann.

2.1.4 Wirkungen und Wirkungsziele, resp. der Leistungsziele

Bei der Eröffnung der Ausstellung „Eretria“ konnte das geplante Bistrot nicht im vorgesehen Umfang umgesetzt werden aufgrund einer Verzögerung des komplizierten ordentlichen Bewilligungsverfahrens. Solche unnötigen „Stolpersteine“ verhindern die Bemühungen des Antikenmuseums, gesetzte Leistungsziele zu erreichen. Grosse Erwartungen werden an die Ausstellung der Rudolph Schmidt-Sammlung Ägypten, kombiniert mit klassischer Schweizer Malerei (von Amiet bis Hodler) geknüpft.

2.1.5 Finanzielle und inhaltliche Herausforderungen

Die grössten Herausforderungen stellen das Auskommen mit den vorhandenen finanziellen Mitteln sowie die Beschaffung von Drittmitteln für Sonderausstellungen. (Weitere Bemerkungen dazu stehen unter dem Abschnitt Kulturleitbild.)

2.1.6 Investitionen

Generell wird bemerkt: Die Information und die Kommunikation zwischen der Baubehörde und dem Museum bei baulichen Massnahmen sind mangelhaft.

2.1.7 Personal

Aktuell sind 51 Mitarbeitende (2904.4 Stellenprozente) beschäftigt, davon werden 9 bei Führungen und Workshops eingesetzt. Der Personalaufwand wird im Budget 2011 mit CHF 3'670'000 beziffert. Das Antikenmuseum hat unter der Mitwirkung des Aufsichts- bis Leitungspersonals in einem langen Diskussionsprozess ein hausinternes Leitbild erstellt. Dabei wird der Vermittlung auf allen Ebenen grosses Gewicht beigemessen und die einzelnen Postulate werden intensiv weiterverfolgt.

2.1.8 Kulturleitbild

Es befremdet, dass die im Kulturleitbild skizzierten Pläne betr. Zusammenlegung des Antikenmuseums und des Historischen Museums in einem „Haus der Geschichte“ ohne vorangehende Information der betroffenen Museumsdirektionen der Öffentlichkeit präsentiert wurden.

Aus Sicht des Antikenmuseums sind die beiden eigenständigen Institutionen in sehr unterschiedlichen Gebieten tätig (das Antikenmuseum ist als rein kunsthistorische und nicht als historische Institution einzustufen), wobei besonders das Antikenmuseum internationales Renommée erlangt hat. Die Zusammenlegung unter einem Dach gefährdet zudem die Sammeltätigkeit für Sponsoreneinnahmen für Sonderausstellungen, da die Sponsoren in Zukunft nicht unbedingt für einen allgemeinen Topf „Haus der Geschichte“ Beiträge leisten wollen. Ein Sparpotenzial ist nicht erwiesen und auch nicht absehbar, denn die Standorte

bleiben weiterhin dezentral. Eine zukünftige Unterbringung des Antikenmuseums im Berri-Bau, zusammen mit der Skulpturhalle, würde wünschenswerte Synergien und neue Ausstellungsmöglichkeiten mit sich bringen, liegt aber in weiter Ferne.

Die „Baustelle“ Historisches Museum/Archäologische Bodenforschung muss geklärt werden.

2.1.9 Weitere Bemerkungen des Antikenmuseums

- Es ist fragwürdig, künftig die Subventionen an die Zahl der Besuchenden zu knüpfen.
- Die Zusammenarbeit mit Basel Tourismus verläuft nicht reibungslos; die Berücksichtigung des Antikenmuseums in Publikationen ist lückenhaft.

2.2 Historisches Museum

2.2.1 Budgetwerte

Die Budgetwerte 2011 liegen tiefer als 2010. Die Abweichungen erklären sich mit den linearen Budgetkürzungen von 1.7% gemäss RRB vom Mai 2010 sowie der zusätzlichen Kürzung für die Museen von weiteren 1.5%. Die kantonalen Sparvorgaben in der Höhe von 3.2% betragen CHF 329'000.

2.2.2 Finanzstruktur

Im Budget 2011 machen die Personalkosten 61% aus, die Abgeltung von Mieten 24%. 96.1% der Ausgaben sind nicht oder nur sehr bedingt (Lohngesetz usw.) beeinflussbar.

Der Eigenfinanzierungsgrad des Historischen Museums beträgt ca. 5.5%. Darunter fallen u.a. CHF 211'000 Eintrittsgebühren, CHF 29'000 Einnahmen aus Pachterträgen usw., CHF 80'000 Verkaufserlöse und CHF 60'000 als Vermittlungskommission von Museums-pässen, ausserdem CHF 110'000 an Drittgeldern und Boni.

Wegen der unter den Budgetwerten erwähnten Sparmassnahmen sind die Ausstellungsbudgets sowie der Ankaufskredit gestrichen. Um bereits eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen, werden die Bonus-Reserven vermutlich ganz aufgebraucht. 2012 wird es keine Rückstellungen mehr geben.

2.2.3 Leistungsausweitungen/Leistungsausbau

Als Kompensation der Sparvorgaben sind vorgesehen:

- Eine Reduktion der Feiertagsöffnungen ab 2011 (Pfingstmontag).
- Der teilweise Verzicht auf Wiederbesetzung von frei werdenden Restaurator/inn/en-Stellen bis Mitte 2011.
- Eine Reduktion der Sekretariatskapazität um 20% ab November 2010.
- Die Streichung des Ausbildungsplatzes für ein Berufsmaturitäts-Praktikum bzw. KV-Lehrstelle ab August 2011.

Diese Massnahmen reichen jedoch nicht aus, um die Sparvorgaben zu erfüllen, weshalb weitere geprüft werden.

2.2.4 Hinterfragung der Wirkungen und Wirkungsziele, resp. der Leistungsziele

Das Historische Museum organisiert und vermittelt besucherorientierte Ausstellungen für das

Fach- und das breitere Publikum (insbes. Schulklassen) und bemüht sich, seine umfangreiche Sammlung zeitgemäss zu präsentieren und darüber hinaus publikumswirksame Sonderausstellungen zu organisieren. Das professionelle Vermittlungsangebot bietet ganz verschiedenen Bevölkerungsgruppen die Gelegenheit, sich mit Kunst, Kultur und gesellschaftlichen Werten und Entwicklungen auseinanderzusetzen.

2.2.5 Finanzielle und inhaltliche Herausforderungen

Falls die Sparvorgaben ab 2011 weitergeschrieben werden bzw. wenn das Globalbudget nicht erhöht wird, ist ein grösserer Leistungsabbau unvermeidlich. Für die nachhaltige Erneuerung der Sammlung und Sonderausstellungen werden private Geldquellen noch wichtiger.

Die aktuelle Planung umfasst die Ausstellung „In der Fremde“ bis zum Frühjahr 2011, die Neueröffnung des Untergeschosses im Herbst und für 2012 die Ausstellung über „Kriminalgeschichte“.

Im Zusammenhang mit der aktuellen kulturpolitischen Diskussion erhebt sich die Frage, wer die inhaltliche Ausrichtung und Weiterentwicklung der Basler Museen bestimmt. § 2 des Museumsgesetzes gewährleistet eine Bestandsgarantie der fünf kantonalen Museen, wobei organisatorische und strukturelle Änderungen im Rahmen der Organisationskompetenz des Regierungsrates möglich sind. Mit dem Kulturleitbild-Entwurf sind konzeptionelle, d.h. inhaltliche Fragen aufgeworfen.

2.2.6 Personal

Per 31. 12. 2010 waren 103 Personen beschäftigt. Der Durchschnitt der Stellenprozente (Headcount) schwankt je nach Anzahl der Projekte und Sonderausstellungen und in den letzten Jahren gesunken:

2008: 5'751.44%

2009: 5'275.00%

2010: 5'275.00%

2011: 5'217.21% (20% Sekretariat sowie BM-Praktikant und sämtliche Restaurator/innen noch inbegriffen, siehe Kapitel Leistungsausweitungen / Leistungsabbau)

Daneben treten Drittmittel-Anstellungen für konkrete Projekte.

Das Museum pflegt seine Mitarbeitergespräche-Kultur, den Erfahrungsaustausch auch in Berufsverbänden und eine kontinuierliche Feedbackkultur. Zur Personalförderung gehören: Weiterbildungen incl. Befähigung zu Beförderungen innerhalb des Betriebs, Anerkennender Erfahrungsaustausch; Laufbahnprojekt Basel-Stadt, Teambildende Erlebnisse, offizielle Gratulationen, Coaching, und Mediationen. Gesundheitsförderung bzw. -vorsorge ist ein Desiderat, das eine Einzeldienststelle nur bedingt wahrnehmen kann.

Verunsicherungen in Bezug auf mögliche Kündigungen sind noch nicht virulent, werden aber sicher zum Problem, falls die Ankündigungen umgesetzt würden.

2.2.7 Kulturleitbild

Das Historische Museum wurde vom Entwurf des Kulturleitbilds überrascht; die Direktion ist erst nach den Medien informiert worden. Am 6. Oktober 2010 hat ein Hearing mit dem Regierungspräsidenten stattgefunden, in dem das Historische Museum zu kritischen Punkten Stellung nehmen konnte. Hinterfragt wird v.a., ob es wirklich eine Sparmassnahme darstellt, wenn

acht geschichtsvermittelnde Institutionen zu stark zusammengefasst werden. Aus Sicht des Historischen Museums mit seiner langjährigen Erfahrung an vier Standorten ist auf die logistischen Schwierigkeiten hinzuweisen.

Zum Stichwort „Internationalität“ bzw. „Besucherorientierung“ wurde der 48%-Anteil an ausländischen Tourist/inn/en, welche die Barfüsserkirche besuchen, und das internationale Forschungsinteresse angeführt.

Aus Sicht des Historischen Museums fehlen für die Beurteilung des Synergie-Potenzials nach der Fusion des Antikenmuseums mit dem Historischen Museum eine Bestandsaufnahme und die Abklärung von Folgekosten. Falls mit der Begriffsverwendung „Haus der Geschichte“ auf eine umfassende Darstellung der Basler Geschichte im 19.-20. Jh. hingearbeitet wird, so müsste dies explizit gemacht werden. Dafür bräuchte es nämlich einen neuen Ort, eine eigene Finanzierung und die entsprechende Ausstattung wie bei bereits existierenden Häusern dieser Sparte.

Die bisherigen Stakeholders des Historischen Museums und des Antikenmuseums identifizieren sich stark mit dem Haus. Das „Markenkapital“ beider Institutionen würde bei der Fusion unter einem neuen Namen, der noch dazu weder den Begriff „Museum“ noch den Ort „Basel“ enthält, Schaden erleiden.

2.2.8 Weitere Bemerkungen des Historischen Museums

Die Umlagekosten der Querschnittsleistungen sind teilweise abgebaut, dafür wurde aber der Pflichtkonsum erweitert durch folgende Positionen, welche ins Budget 2011 integriert wurden:

- ZID-Dienstleistungen: CHF 115'880.
- Finanzdienstleistungen: CHF 35'406.
- ZPD-Dienstleistungen: CHF 14'794.

Die CHF 60'000 des Anschaffungskredits wurden wegen der Budgetreduktion gestrichen.

Fundraising/Sponsoring:

- Einrichtung Dauerausstellung im Untergeschoss: CHF 2'450'000.
- Silberprojekt: CHF 50'000.
- Publikation Kunstammer: CHF 150'000 (in Aussicht).
- Beitrag an Blinden-Führungen: CHF 21'000 (verteilt auf 3 Jahre).
- Neue Website: CHF 73'200 (zu beantragen).

Aus eigenen Mitteln hat das Historische Museum den Kauf und die Installation der Geräte für die automatische Zeiterfassung, welche mit dem Übertritt zum Präsidialdepartement zur Pflicht wurden finanziert. Die damit verbundene, zusätzliche Bewirtschaftungskapazität geht ebenfalls zu Lasten des laufenden Budgets.

Das Historische Museum ist führend in der Vermittlungs-/Bildungsarbeit. 2010 kamen bereits 426 Schulklassen (gegenüber 350 budgetierten); eine geführte Veranstaltung besuchten 299. Der Anteil von Klassen aus Basel-Landschaft beträgt jeweils mehr als ein Drittel (2009: 149 Basel-Stadt, 84 Basel-Landschaft, 15 andere). In diesem Zusammenhang und wegen der neuen Departementszuteilung wäre mittelfristig die Abgeltungsfrage durch das Erziehungsdepartement bzw. mit Basel-Landschaft zu klären. Die Beteiligung an der Lehre der

Universität Basel und anderen Hochschulen und Fachhochschulen wird wechselnd in verschiedenen Fachbereichen durch museumsexterne Lehraufträge gewährleistet.

Die Zusammenarbeit mit den Museumsdiensten und Basel Tourismus wird wie bisher weiter geführt.

2009 haben alle Basler Museen den Schweizerischen Museumspass gekündigt; bis Ende 2010 werden zugesicherte Leistungen noch erbracht. Danach muss neu verhandelt werden. Für den Oberrheinischen Museumspass wurde der Abgeltungsmodus revidiert.

2.3 Kunstmuseum

2.3.1 Budgetwerte

Die Budgetwerte 2011 liegen tiefer als 2010. Die Abweichungen erklären sich mit den linearen Budgetkürzungen von 1.7% gemäss RRB vom Mai 2010 sowie der zusätzlichen Kürzung vom Präsidialdepartement für die Museen von weiteren 1.5%.

Gespart wurde ausschliesslich bei den Personalkosten durch die Auflösung der Stellen der beiden Leiter Facility Management und Ticketkasse (je 100%) sowie von zwei Stellen (insgesamt 125%) im Bereich Bildung/Vermittlung.

2.3.2 Finanzstruktur

Der Eigenfinanzierungsgrad des Kunstmuseums beträgt ca. 30%. Der Staatsbeitrag deckt 95.6% der Fixkosten (Personal, Miete und Sachkosten). Für das operative Geschäft gibt es immer weniger Spielraum. Seit 2006 bleibt kein Ausstellungsbeitrag aus dem Globalbeitrag mehr übrig. 2010 müssen Reserven (Gewinnanteile aus der van Gogh-Ausstellung und Bonus) zur Deckung des Defizits aufgelöst werden.

Die Personalkosten erhöhen sich um CHF 368'000, weil ein Verwaltungsgerichtsentscheid verlangt, dass 7 Mitarbeitende, die bislang im Stundenlohn gearbeitet haben, fest angestellt werden. Zusätzliche Kosten fallen an für Überstunden, (CHF 100'000), Inkonvenienz- Entschädigungen (CHF 165'000), Temporärpersonal (CHF 160'000), Weiterbildung (CHF 66'000) sowie CHF 400'000 für Versicherungen und CHF 160'000 für umgelagerte Querschnittsleistungen (siehe Abschnitt Weitere Bemerkungen) an.

Die Erlöse werden um CHF 1'200'000 an Sponsoring höher veranschlagt.

2.3.3 Leistungsausweitungen/Leistungsabbau

Es finden weder eine Leistungsausweitung noch ein -abbau statt.

2.3.4 Wirkungen und Wirkungsziele resp. Leistungsziele

Das Kunstmuseum organisiert Ausstellungen für das Fach- und das breitere Publikum und bemüht sich, diese medienwirksam zu begleiten.

2.3.5 Finanzielle und inhaltliche Herausforderungen

Im Vordergrund steht die Realisierung des Erweiterungsbaus, welche in der Übergangszeit eine finanzielle und inhaltliche Herausforderung darstellt.

Hinzu kommt die Konsolidierung der Strukturen im Museumskomplex (Kunstmuseum und Museum für Gegenwartskunst). 2009 wurde ein Organigramm implementiert. Nach der Reduktion der Staatsbeiträge muss der Eigenfinanzierungsgrad verbessert werden, einerseits durch publikumswirksame Ausstellungen mit höheren Einnahmen, andererseits durch Kostenreduktion bis hin zu Personalabbau. Gemeint sind Restrukturierungen (fünf statt drei Hierarchiestufen), mehr Flexibilität trotz staatlich definierter Strukturen (Lohngesetz), externe Leistungsvergabe, mehr Erträge und mehr Sponsoring.

Inhaltlich stellt sich das Kunstmuseum der permanenten Herausforderung, Kunst aus sieben Jahrhunderten zu zeigen, wobei Alte Meister und Gegenwartskunst stets weniger populär sind als die Klassische Moderne. Sonderausstellungen sind Publikumsmagnete, Lokomotiven, an die Sammlungspräsentationen „andocken“ können. Die Warhol-Ausstellung wurde mit CHF 0.5 Millionen beworben; es wird mit 100'000 Besuchenden gerechnet. Die Sammlungen werden jährlich von 60'000 Personen besucht, davon die Hälfte gratis.

2.3.6 Investitionen

Geplant ist der Erweiterungsbau.

2.3.7 Personal

Der Headcount: sinkt von 81.45 Stellenprozenten (2010) auf 78.20 (2011); Veränderungen: siehe Abschnitte Budgetwerte und Finanzstruktur.

Die Personalarbeit wird in Zusammenarbeit und mit ausgezeichneter Unterstützung durch den Zentralen Personaldienst erledigt.

2.3.8 Kulturleitbild

Von Seiten des Kunstmuseums wurden keine Bemerkungen eingebracht.

2.3.9 Weitere Bemerkungen des Kunstmuseums

Die Umlagekosten der Querschnittsleistungen sind ohne einen für das Museum ersichtlichen Grund gestiegen. Die Erhöhung resultiert aus dem Vorgabetransfer (bisher: Umlage; neu: Verrechnung) durch das Präsidialdepartement, welches u. a. die Erhöhung folgender Positionen umfasste:

- IT-Arbeitsplatz-Basisleistung IT-DL ZID: CHF 107'185
- Zentrale Anwendungen IT-DL ZID: CHF 51'036

In der Vergangenheit wurde der budgetierte Wert von CHF 35'000 für Dienstleistungen, welche das ZID erbringt, wie folgt in Rechnung gestellt: Datenbank-Betrieb, LAN-Datensicherung, Spezial Server Light und Standard-Server.

Für die Kontinuität der Ankaufspolitik wäre es dringend erforderlich, dass der 4-Jahres-Anschaffungskredit wieder erhöht wird.

Die 70 Stiftungsmitglieder spenden namhafte Beträge. Der Erweiterungsbau wird sicher zu einem Anstieg privater Unterstützung führen. Grundsätzlich ist Sponsoring für ein staatliches Museum schwieriger als bei einem privaten.

Die Vermittlungsarbeit wird trotz weniger Manpower ausgebaut.

Der Spielraum für das Kunstmuseum ist seit dem Wechsel vom Erziehungsdepartement ins Präsidialdepartement enger geworden.

Die Zusammenarbeit mit den Museumsdiensten und Basel Tourismus wird wie bisher weiter geführt. Die Resultate des Projektes „Top 5“ zur Bewerbung der Kunsthistorischen Museen werden 2012 evaluiert.

Das Kunstmuseum empfängt jährlich ca. 1200 Schulklassen, davon ca. 20% aus Basel-Landschaft. Etwa 600 Schulklassen beanspruchen die für Schulen aus Basel-Stadt und Basel-Landschaft kostenfreie, professionelle Bildung- und Vermittlungsarbeit des Museums. Hier wäre allenfalls eine Abgeltung dieser speziellen Leistung zu diskutieren.

Der Staatliche Kunstkredit partizipiert seit Jahrzehnten an Raum-, Personal- und Sachleistungen des Kunstmuseums, ohne dass diese Kosten ausgewiesen bzw. ausgeglichen werden.

Für die Bibliothek der Öffentlichen Kunstsammlung Basel trägt das Kunstmuseum die Bau- und Lohnkosten und den grössten Teil der Anschaffungen. Hier wäre eine Beteiligung des Kunsthistorischen Seminars der Universität Basel ebenso vonnöten.

2.4 Museum der Kulturen

2.4.1 Budgetwerte

Sowohl Aufwand als auch Ertrag sind höher im Vergleich zu den Vorjahreswerten. Der Grund dafür ist die Neueröffnung des Museums frühestens in der zweiten Hälfte 2011. Die Neueröffnung bedeutet:

- Der Betrieb wird wieder „auf 100% gefahren“ (Personal- und Betriebskosten, grössere Ausstellungsflächen, Eröffnungsaktivitäten).
- Es ergeben sich Mehreinnahmen dank höherer Besucherzahl und ausserordentlicher Dienstleistungen.

2.4.2 Finanzstruktur

Das Museum der Kulturen verfügt über keine eigentlichen freien Mittel. Die zusätzlichen Betriebskosten von ca. CHF 600'000 für den Erweiterungsneubau (mehr Ausstellungsfläche, Personal, Elektrizität, Wasser etc.) wurden nicht bewilligt. Aufgrund der Intervention der Museumsleitung wurde aber die Budgetkürzung von 3.2% bzw. CHF 237'000 auf den ONA sistiert. Die spätere Eröffnung wird logischerweise Einfluss auf die Betriebsrechnung haben.

2.4.3 Leistungsausweitungen/Leistungsabbau

Das Museum der Kulturen hat das Ziel, dass ab 2011 nur noch Leistungsausweitungen stattfinden. Die Einrichtung der Ausstellungen wird ausschliesslich aus hauseigenen personellen Ressourcen realisiert. Für Dauerausstellungen wurden finanzielle Ressourcen über Ratsschlag vom Kanton zur Verfügung gestellt.

2.4.4 Hinterfragung der Wirkungen und Wirkungsziele, resp. der Leistungsziele

Um die Wirkungsziele und Leistungsziele zu erreichen, wird die EDV-gestützte Besucherbefragung (Webmark) nach wie vor durchgeführt und regelmässig ausgewertet. Der Stellenbereich Öffentlichkeitsarbeit (100%) wird neu aufgeteilt in 50% Marketing (Neubesetzung) und 50% Public Relations (Neubesetzung).

2.4.5 Finanzielle und inhaltliche Herausforderungen

Inhaltlich wird künftig primär nicht mehr „regional“ (z.B. Tibet) sondern „thematisch“ (z.B. Buddhismus) ausgestellt. Die Museumsleitung ist vom Wechsel überzeugt, ist sich aber auch bewusst, dass deswegen bei gewissen Stammkunden Überzeugungsbedarf besteht. Finanziell bedingt die Museumserweiterung (wie am Beispiel Kunstmuseum anerkannt!) eine Erhöhung des ONA. Ebenso gehört intensives Fundraising (Drittmittel) dazu. Die neuen Ausstellungen zu „China“ werden übrigens mit Drittmitteln finanziert.

2.4.6 Investitionen

Als grössere Investition in den nächsten fünf Jahren plant das Museum der Kulturen die Vertikalerschliessung im Nebenhaus. Dadurch wird der gesetzlich vorgeschriebene behindertengerechte Zugang auch im Nebenhaus gewährleistet, wo vor allem Veranstaltungen stattfinden werden.

2.4.7 Personal

Die Stellenprozente 2010 betragen 3158. Die Umwandlung „Stundengehalt“ in „Monatsgehalt“ hat eine Zusatzstelle (0.9) ergeben. Der zusätzliche Bedarf von Aufsichtspersonal beträgt 3.55 Stellen (neu auch im Monatsgehalt).

Zur Förderung des Personals und zur Erkennung und Bewältigung von allfälligen Schwierigkeiten stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Kader-Workshops.
- Monatliche Infomeetings für das Gesamtpersonal.
- Die Personalkommission.

Erkennbar ist die Belastung durch die Ungewissheit betreffend das Eröffnungsdatum. Das Personal wartet mit Ungeduld auf den „ungebremsten“ Einsatz.

2.4.8 Kulturleitbild

Das Kulturleitbild als solches ist positiv, gewisse Punkte sind auch begrüssenswert.

Als schwierig wird seitens des Museums folgendes empfunden:

- Die vorgelegte Definition von Kultur ist befremdlich. Sie wirkt „verwaschen“, das heisst, einmal so, einmal so!

- Die Museen sind stiefmütterlich behandelt. Ihre Möglichkeiten werden nicht hinreichend ausgelotet. Sie scheinen ausschliesslich als Bewahranstalten verstanden zu werden. Kulturelle Innovation wird anscheinend nur dort gesehen, wo sie nicht an Institutionen gebunden ist.
- Es wird nur Quantität und nicht Qualität gemessen.
- Die Wirtschaftlichkeitsprüfung geschieht nur auf Grund von Zahlen.
- Die Koppelung von Sparmassnahmen und Kulturleitbild ist sicher nicht hilfreich, wenn neu gedacht werden soll.
- Die Annahme, Vermittlung koste nichts, ist falsch.
- Bei den erwähnten Baustellen werden keine konkreten Massnahmen (wer, was, wie) genannt. Dies gilt auch für den geforderten Entwicklungsplan.

2.4.9 Weitere Bemerkungen des Museums der Kulturen

- Das neue Konzept zur Vermittlung mittels neuer Formate ist fast fertig. Die Zusammenarbeit mit den Museumsdiensten und Basel Tourismus ist gut. Diese warten auf die Neueröffnung.
- Die MKB-Ausstellung „Rood“ wurde am Donnerstag, den 4. November 2010 in Amsterdam eröffnet.

2.5 Naturhistorisches Museum

2.5.1 Budgetwerte

Der ONA musste im Vergleich zum Vorjahr aufgrund der kurzfristig angeordneten Sparvorgaben um 3.4% oder rund CHF 250'000 gesenkt werden. Die Einsparung kann im nächsten Jahr noch grossteils mit der Auflösung von Rückstellungen aufgefangen werden, es findet aber auch bereits eine Stellenreduktion (50%) statt. Ausserdem werden mehr Drittmittel für die Durchführung der für Herbst 2011 geplanten Sonderausstellung „Knochenarbeit“ generiert werden müssen. Die ursprünglich geplante Erhöhung der Eintrittspreise in die Dauerausstellung wird hingegen nicht möglich sein, da nächstes Jahr aufgrund der dringlichen Asbestsanierungen rund ein Drittel der Ausstellungsflächen geschlossen werden muss. Dieser Entschluss wurde aufgrund verschiedener Vorfälle erst nach Abschluss der Budgetierung gefasst.

2.5.2 Finanzstruktur

60% der Kosten entfallen auf das Personal. 40% sind Sachaufwendungen, wovon mehr als die Hälfte Mietkosten sind. 10-15% der Sachkosten entfallen auf die jährlichen Sonderausstellungen. Der Rest teilt sich in Gebäudeunterhalt, Reinigung, Energie, Mobiliar, Verbrauchsmaterial etc.

Die Struktur ist Ergebnis des Auftrags, den das Museum zu erfüllen hat, und Resultat langjähriger Erfahrung. Der Handlungsspielraum ist aufgrund kontinuierlicher Sparvorgaben und -bemühungen sehr eng.

2.5.3 Leistungsausweitungen/Leistungsabbau

Aufgrund diverser Vorfälle, die bereits zur Schliessung eines Teils der Ausstellungen führten, müssen 2011 sämtliche Räume, die vom Spritzasbest belastet sind, geschlossen und

saniert werden (siehe auch Abschnitt Budgetwerte). Das bedeutet einen Verlust der Dauerausstellungsfläche von rund einem Drittel. Eventuell kann dieser Ausfall mit einer zusätzlichen Sonderausstellung im Sommer kompensiert werden. Die entsprechenden Abklärungen sind noch im Gange. Ausserdem wird auch die Erfüllung der Sparvorgaben in den kommenden Jahren einen Leistungsabbau zur Folge haben. Das Naturhistorische Museum wird diesen aber so vornehmen, dass er vom Publikum möglichst nicht wahrgenommen wird (Personalabbau).

2.5.4 Hinterfragung der Wirkungen und Wirkungsziele, resp. der Leistungsziele

Bis im Frühling 2011 wird noch die Sonderausstellung „Pilze“ zu sehen sein, im Oktober 2011 wird eine neue Sonderausstellung unter dem Titel „Knochenarbeit“ eröffnet. Zum dauernden Angebot des Museums gehören ausserdem Führungen in der Dauerausstellung, Angebote für Schulen, Spezialangebote für Behinderte, Workshops etc. Daneben finden wie bereits erwähnt umfangreiche Sanierungsarbeiten statt. Das Museum wird deshalb alternative Angebote zu den von der Sanierung betroffenen Ausstellungen erarbeiten. Selbstverständlich wird das Museum seine Sammlung auch weiterhin pflegen, konservieren und, wo sinnvoll und möglich, erweitern und selber forschen.

2.5.5 Finanzielle und inhaltliche Herausforderungen

Grösste finanzielle Herausforderung ist das Einhalten der Sparvorgaben in der Höhe von rund CHF 250'000. Nachdem in den letzten Jahren stetig faktische Kürzungen vorgenommen wurden, sind bei den Sachkosten keine Einsparungsmöglichkeiten mehr vorhanden, wenn noch Sonderausstellungen durchgeführt werden sollen. Das Museum wird sich selbstverständlich auch darum bemühen, noch mehr Drittmittel zu generieren. Es ist aber praktisch unmöglich, bedeutende Drittmittel für die Deckung laufender Betriebskosten zu generieren. Die Sparvorgaben können mittel- und langfristig zuverlässig deshalb nur mit Personaleinsparungen erfüllt werden. Wenn immer möglich wird das Naturhistorische Museum aber keine Kündigungen aufgrund der Sparvorgaben vornehmen. Die Einsparungen beim Personal sollen deshalb durch natürliche Abgänge realisiert werden. Dies wird in genügendem Masse aber erst 2013 der Fall sein. 2011/12 wird das Museum deshalb die Einsparungen vor allem durch die Auflösung von Rückstellungen für besondere Vorhaben (Sonderausstellungen) finanzieren müssen. Es ist festzuhalten, dass Abbau beim Personal immer auch Auswirkungen auf die Sammlung hat.

Die grösste inhaltliche Herausforderung wird dem Museum durch die Asbestsanierung von ca. einem Drittel der Dauerausstellungen gestellt. Da gleichzeitig der Auszug aus dem Berri-Bau vorbereitet wird, gilt es sowohl ein langfristiges (Neubau) wie ein mittelfristiges Konzept für den Ersatz der Dauerausstellungen zu erarbeiten. Dabei muss das Museum den Spagat zwischen attraktiven Zwischenlösungen und dem zurückhaltenden Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen bewältigen. Offen ist noch die Frage, inwiefern die Asbestsanierungen eine Totalsanierung der Heizungs-/Lüftungsanlagen im Berri-Bau inkl. Isolierung von Dach und Fassade zwingend zur Folge hat. Dies würde eine massive zusätzliche Belastung für das Team des Naturhistorischen Museums zur Folge haben.

2.5.6 Investitionen

Das Museum ist aufgrund der Asbestbelastung eines Teils der Ausstellungsräume gezwungen, diese zu sanieren und neu zu gestalten. Ausserdem werden nächstes Jahr die veralteten und nicht mehr den einschlägigen Vorschriften entsprechenden Präparatorien und Werkstätten saniert. Letzteres unter dem Vorbehalt, dass die Einsprache des Heimatschutzes gegen das Vorhaben abgewiesen bzw. mit ihm eine Lösung gefunden wird.

Für die genannten Vorhaben stehen derzeit CHF 13.7 Millionen zur Verfügung (CHF 4.2 Millionen Asbestsanierung, CHF 9.5 Millionen neue Präparatorien und Werkstätten). Für die Neueinrichtung der sanierten Dauerausstellungsräume stehen ausserdem bis 2012 insgesamt CHF 2.75 Millionen zur Verfügung.

Weitere Investitionen werden notwendig sein, die sich zurzeit allerdings noch nicht beziffern lassen.

2.5.7 Personal

Aufgrund eines Urteils des Verwaltungsgerichts wurden sämtliche Dienststellen des Kantons Basel-Stadt angewiesen, stundenweise Festangestellte mit einem neuen Arbeitsvertrag mit fixem Pensum auszustatten. Das Naturhistorische Museum hat diese Anweisung befolgt, woraus ein Anstieg des Headcounts von 34.42 auf 35.8 resultiert. Die Bewilligung zur Erhöhung ist aber noch ausstehend. Weiterhin dringend notwendig wären eine Erhöhung des Informatiksupports sowie der Bildung und Vermittlung. Dem Museum stehen in diesen Bereichen derzeit lediglich 50 (Informatik) bzw. 80 (Bildung und Vermittlung) Stellenprozente zur Verfügung. Die entsprechenden Anträge wurden vom Präsidialdepartement jedoch schon zweimal abgelehnt.

Im Personalbereich verfügt das Naturhistorische Museum über keine speziellen Abläufe oder Instrumentarien zur Problemerkennung. Die Problemerkennung und -lösung ist den jeweiligen Vorgesetzten überantwortet. Ausserdem steht bei Problemen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern der Leiter Verwaltung und Betrieb in seiner Funktion als Personalchef als Ansprechperson zur Verfügung.

Die Personalförderung findet im Rahmen der Mitarbeitergespräche mit den in der Kantonsverwaltung zur Verfügung stehenden Instrumenten statt.

2.5.8 Kulturleitbild

Der Regierungsrat bekräftigt mit dem Kulturleitbild seinen Willen, dem Naturhistorischen Museum mit einem Neubau einen neuen Standort zu ermöglichen. Es bleibt zu hoffen, dass die nötigen finanziellen Mittel für die im Kulturleitbild geäusserten Vorhaben zur Verfügung stehen.

2.5.9 Weitere Bemerkungen des Naturhistorischen Museums

Besonders erfreulich ist das Bekenntnis des Regierungsrates zu einem neuen Standort für das Naturhistorische Museum. Damit kann sich das Museum nun voll auf die Erarbeitung eines entsprechenden Konzeptes konzentrieren und muss nicht noch gleichzeitig eine mögliche Zukunft im Berri-Bau planen.

3. Beschluss

Die Bildungs- und Kulturkommission empfiehlt der Finanzkommission, dem Grossen Rat folgenden Antrag zu stellen:

- Den Bericht zu den Globalbudgets der fünf kantonalen Museen zur Kenntnis zu nehmen.
- Gemäss Vorlage des Regierungsrates für das Jahr 2011 gleichzeitig mit den Globalbudgets der fünf kantonalen Museen die Definition und die übergeordneten Ziele ihrer Produktgruppe zu beschliessen.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht am 12. November 2010 einstimmig genehmigt und Christine Heuss (Kommissionspräsidentin) zur Sprecherin bestimmt.

Basel, den 12. November 2010

Bildungs- und Kulturkommission

Die Präsidentin



Dr. Christine Heuss