

Kapitel 4.4 Budgetbericht 2019

Vorgezogenes Budgetpostulat David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend «Begrenzung des Zweckgebundenen Betriebsergebnisses im Budget 2019»

| |
|------------|
| 17.5456.01 |
|------------|

Antrag:

Das Zweckgebundene Betriebsergebnis (ZBE) auf Ebene Staat soll im Budget 2019 auf 2,736 Milliarden (Stand Budget 2018) begrenzt werden.

Begründung:

In den vergangenen Jahren zeigte der Staatshaushalt ein zu grosses Wachstum der Ausgaben. In den letzten zehn Jahren (Vergleich Rechnung 2007 2.1 Mrd. bis Budget 2017 2.7 Mrd.) stieg der ordentliche Nettoaufwand (ONA) bzw. das analoge zweckgebundene Betriebsergebnis (ZBE) um rund 450 Millionen Franken (Pfadverschiebungen Spitäler und FHG bereinigt). Wir geben heute jedes Jahr 450 Millionen Franken mehr aus als 2007. Der Kanton Basel-Stadt darf zwar hohe Steuereinnahmen verzeichnen, hat aber immer noch eine sehr hohe Verschuldung. Dazu kommen Zinsrisiken der Pensionskasse. Die Unternehmenssteuerreform der Steuervorlage 17 benötigt finanzpolitischen Handlungsspielraum. Ein Masshalten im Ausgabenwachstum ist daher dringend angezeigt.

Die Regierung hat dies vor drei Jahren im Grundsatz erkannt und in ihrem Bericht zu den Entlastungsmassnahmen 2015-17 beschlossen (Seite 6, 2. Abschnitt), für die Jahre 2015 bis 2017 statt ein reales Ausgabenwachstum von insgesamt 4,5% nur noch eines von 1,5% zuzulassen. Basierend auf dem Budget 2014, welches einen ZBE von 2,596 Milliarden ausweist (die Rechnung 2014 lag um 34 Millionen tiefer), ergibt dies für das ZBE im Budget 2017 einen Maximalwert von 2,635 Milliarden. Im Budgetbericht 2017 war aber für das Jahr 2017 ein ZBE von 2.695 Milliarden vorgesehen. Dies waren 60 Millionen über dem angestrebten Wachstum.

Erlaubte man ab 2017 wieder das übliche von der Regierung stets verkündete reale Wachstum von 1,5% pro Jahr, so ergäbe sich für das Budget 2018 ein Maximalwert für das ZBE von 2,674 Milliarden. Im aktuellen Budgetbericht 2018 beträgt das ZBE aber 2.736 Milliarden. Wir liegen immer noch 62 Millionen über dem von der Regierung selbst gesteckten Ziel. Schreibt man das Wachstum von 1.5% pro Jahr auf 2019 fort, so ergäbe sich ein Maximalwert von 2.714 Milliarden.

Mit Einfrieren des ZBE 2019 auf 2,736 Milliarden (entsprechend dem Budget 2018) liegt man also immer noch über den eigenen Zielwerten der Regierung.

David Wüest-Rudin, Katja Christ, Andreas Zappalà, Luca Urgese, Alexander Gröflin,
Patricia von Falkenstein

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Einhaltung der Vorgabe durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Entlastungsmassnahmen 2015-2017 beschlossen, das reale Wachstum des Zweckgebundenen Betriebsergebnisses über die Jahre 2015 bis 2017 auf insgesamt 1.5% zu beschränken. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von lediglich 0.5%. In Anbetracht des aktuellen Bevölkerungswachstums von 0.5% bedeutete diese Vorgabe ein Einfrieren der Pro Kopf-Ausgaben im Kanton. Um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen, waren Entlastungsmassnahmen notwendig. Das Entlastungspaket umfasste 74 konkrete Massnahmen mit denen eine jährliche Einsparung von 69.5 Mio. Franken erreicht werden sollte.

Nur durch die Umsetzung dieser konkreten Entlastungsmassnahmen konnte das Wachstum über die drei Jahre reduziert werden.

Die Postulanten machen geltend, dass der Regierungsrat das Ziel bei weitem verfehlt habe und daher eine Korrektur notwendig sei. Dem ist nicht so. Das ambitionierte Ziel eines jährlichen Wachstums des Zielpfades von 0.5% konnte praktisch erreicht werden. So betrug das Wachstum des Zielpfades für 2015 0.65%, 2016 0.53% und 2017 0.67%. Der Regierungsrat hat somit das Ausgabenwachstum in den drei Jahren deutlich reduziert.

Der Regierungsrat definiert seit Jahren einen Zielpfad für das Ausgabenwachstum. Dieser Zielpfad dient als Vorgabe für die Budgetierung. Von diesem Zielpfad kann temporär abgewichen werden. Ebenso können technische Pfadverschiebungen und exogene Faktoren zu einer Verschiebung des Zielpfades führen. Dieses Vorgehen bei der Berechnung des Zielpfades wendet die Regierung schon seit Jahren an. Wenn überprüft werden soll, ob der Regierungsrat seine Vorgabe über die letzten vier Jahre eingehalten hat, sind diese temporären Faktoren, Pfadverschiebungen und exogene Faktoren zu berücksichtigen. Diese Faktoren erklären dann auch die im Postulat erwähnte Differenz von 60 Mio. Franken.

Die temporären Faktoren werden bei der Ermittlung des Zielpfades nicht berücksichtigt, da diese das langfristige Wachstum nicht nachhaltig verändern. Im Jahr 2016 fiel beispielsweise der Aufwand für die PK-Revision im Umfang von 414.3 Mio. Franken als temporärer Faktor an. 2014 betrug die temporären Faktoren 17.3 Mio. Franken, im Jahr 2018 33.7 Mio. Franken. Die Erhöhung der temporären Faktoren ist in erster Linie auf die 20 Mio. Franken für die Stärkung der Partnerschaft BL/BS zurückzuführen. Dieser eine Faktor erklärt somit bereits ein Drittel der im Postulat erwähnten Differenz von 60 Mio. Franken.

Als nächstes sind die Pfadverschiebungen zu erwähnen. Hierbei handelt es sich um Verschiebungen zwischen der Investitionsrechnung, dem Finanzergebnis, dem Nichtzweckgebundenen Betriebsergebnis und dem Zweckgebundenen Betriebsergebnis. Zum Beispiel werden die Ausgaben für die Traminfrastruktur (seit dem Wegfall § 16 des BVB OG) nicht mehr der Investitionsrechnung belastet, sondern werden über eine Erhöhung des laufenden Beitrages an die BVB finanziert. Diese Erhöhung belastet neu das Zweckgebundene Betriebsergebnis. Die Änderung der Finanzierungsart führt beim Kanton jedoch insgesamt zu keinen Mehrkosten. Die Finanzierung erfolgt jedoch auf eine andere Art. Daher wäre es nicht gerechtfertigt, wenn wegen solchen technischen Verschiebungen plötzlich der Kanton Sparmassnahmen ergreifen müsste. Bei der Ermittlung des Zielpfades werden daher Pfadverschiebungen korrigiert. Im Zeitraum 2015-2018 belaufen sich die Pfadverschiebungen auf insgesamt 32.6 Mio. Franken.

Als drittes sind die exogenen Faktoren zu berücksichtigen. Hierbei handelt es sich um Ausgaben, bei denen der Regierungsrat keinerlei Handlungsspielraum hat, weil sie beispielsweise vom Bund zwingend vorgeschrieben werden. Zu den exogenen Faktoren zählen ebenfalls die Entlastungsmassnahmen, die vom Grossen Rat nicht oder nicht vollständig umgesetzt wurden. Wie einleitend dargelegt wurde, waren für die Senkung des Wachstums von 4.5% auf 1.5% die Entlastungsmassnahmen zwingend notwendig. Der Grosse Rat hat an den Entlastungsmassnahmen Korrekturen von insgesamt 13.8 Mio. Franken vorgenommen. Um

diesen Betrag wachsen die Ausgaben stärker als die Vorgaben des Regierungsrates. Für den Zeitraum von 2015-2018 ergeben sich insgesamt exogene Faktoren von 13.2 Mio. Franken.

Diese drei Faktoren erklären somit die im Postulat erwähnte Differenz von 60 Mio. Franken vollständig. Die Zielvorgabe 2015 bis 2017 des Regierungsrats wurde praktisch eingehalten.

2. Budget 2019

Auf einen Grossteil der Ausgaben hat der Regierungsrat kurzfristig keinen Einfluss, da diese gesetzlich vorgegeben sind. Hierzu zählen insbesondere Bereiche im Sozial- und Gesundheitsbereich, wo für das Jahr 2019 mit erheblichen Mehraufwendungen gerechnet wird. Auch das erwartete Bevölkerungswachstum im Jahr 2019 führt z.B. im Schulbereich zu unausweichlichen Mehrausgaben. Bei einer Umsetzung des Budgetpostulats müssten diese zwingenden Mehrausgaben mittels eines Sparpakets durch Kürzungen an anderen Stellen eingespart werden. Aufgrund des Bevölkerungswachstums würde ein Ausgabenstopp zu einer Reduktion der Pro-Kopf-Ausgaben des Kantons führen.

Das vom Regierungsrat verabschiedete Budget 2019 weist ein ZBE von 2.815 Mrd. Franken auf und liegt damit 74.5 Mio. Franken über dem ZBE des Budgets 2018. Von dieser Differenz entfallen 10.9 Mio. Franken auf den Teuerungsausgleich. Der Regierungsrat sieht für 2019 einen Teuerungsausgleich vor, der dem Grossen Rat separat beantragt wird. Weiter ist im Budget 2019 eine Erhöhung der Prämienverbilligung um 10 Mio. Franken eingestellt, die Teil der kantonalen Umsetzung der SV17 ist. Unter Ausklammerung dieser beiden Effekte verbleibt eine Erhöhung des ZBE von 53.6 Mio. Franken. Von diesen 53.6 Mio. Franken entfallen 8 Mio. Franken auf exogene Faktoren und Pfadverschiebungen sowie 4.5 Mio. Franken auf befristete Faktoren.

Veränderung ZBE Budget 2019 (in Mio. Franken)

| | |
|--|------|
| Veränderung ZBE von Budget 18 zu Budget 19 | 74.5 |
| davon Teuerungsausgleich | 10.9 |
| davon Erhöhung Prämienverbilligung SV17 | 10.0 |
| Verbleibende Veränderung | 53.6 |
| davon exogene Faktoren und Pfadverschiebungen | 8.0 |
| davon befristete Faktoren | 4.5 |
| Veränderung ohne exogene Faktoren und Pfadver. | 41.1 |

Wird die seit Jahren verwendete Berechnungsmethode angewendet, liegt das Wachstum des ZBE für 2019 leicht unter 1.5%. Das vorgelegte Budget hält aufgrund der restriktiven Gewährung von Erhöhungen - trotz hohen unausweichlichen Mehraufwendungen - die regierungsrätliche Zielvorgabe 2019 ein.

3. Verzicht auf Umsetzung des vorgezogenen Budgetpostulates

Der Regierungsrat hat Vorschläge zur Umsetzung des vorgezogenen Budgetpostulates erarbeitet. Die beiliegende Liste zeigt die Massnahmen, die für eine Umsetzung des vorgezogenen Budgetpostulates notwendig wären. Da einzelne Massnahmen eine

Gesetzesanpassung erfordern würden, liessen sich nicht alle Massnahmen bereits 2019 vollständig umsetzen. Die aufgelisteten Massnahmen würden bis 2021 zu einer Entlastung des Finanzhaushaltes im Umfang von rund 47 Mio. Franken führen und würden damit das für 2019 vorgesehene Wachstum kompensieren. Der Regierungsrat lehnt die Umsetzung dieser Massnahmen ab.

Aufgrund der Entlastungsmassnahmen 2015 bis 2017 und der restriktiven Ausgabenpolitik der letzten Jahre weist der Finanzplan ohne Berücksichtigung der Steuervorlage 17 Überschüsse in Höhe von über 110 bis 123 Mio. Franken p.a. aus. Nach der vollständigen Umsetzung der Steuervorlage 17 sollte die Nettoschuldenquote bei rund 3.5‰ zu stehen kommen. Dieser Wert liegt deutlich unter der zulässigen Grenze von 6.5‰. Der kantonale Finanzhaushalt ist somit für die Steuervorlage 17 gewappnet.

Ohne Berücksichtigung der Pensionskassenreformen weist Basel-Stadt seit über 10 Jahren schwarze Zahlen aus. Das Budget 2019 rechnet mit einem Überschuss von 120.9 Mio. Franken. Der Kanton Basel-Stadt weist einen soliden Finanzhaushalt auf. Für eine Reduktion der Pro-Kopf-Ausgaben im Kanton – wie von den Postulanten gefordert - besteht kein Anlass. Der Regierungsrat hat daher darauf verzichtet, die erarbeiteten Massnahmen umzusetzen. Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat ein ausgewogenes Budget 2019 mit einem moderaten Wachstum der Ausgaben vor. Der Regierungsrat möchte deshalb dem vorgezogenen Budgetpostulat **nicht entsprechen**.