



An den Grossen Rat

22.5239.01

Finanzkommission
Basel, 25. Mai 2022

Kommissionsbeschluss vom 25. Mai 2022

Bericht der Finanzkommission zur Jahresrechnung 2021

und

Mitbericht der Bildungs- und Kulturkommission zur Rechnung 2021 der fünf kantonalen Museen

Inhalt

1.	AUFTRAG UND VORGEHEN	4
2.	JAHRESRECHNUNG 2021	5
2.1	Finanzielle Eckwerte	5
2.2	Erfolgsrechnung	7
2.3	Bilanz	14
2.4	Investitionsrechnung	17
2.5	Verschuldung	18
2.6	Prüfung durch die Finanzkontrolle	19
3.	WÜRDIGUNG DER JAHRESRECHNUNG 2021 DURCH DIE FINANZKOMMISSION	22
4.	GESAMTKANTONALE FESTSTELLUNGEN	23
4.1	Auswirkungen von Covid-19	23
4.2	Gebühren	23
4.3	Investitionssaldo	23
4.4	3-Rollen-Modell	24
5.	FESTSTELLUNGEN ZU DEPARTEMENTEN UND DIENSTSTELLEN	25
5.1	Präsidialdepartement	25
5.1.1	Verzögerungen beim Hauptbau der Kaserne	25
5.1.2	Auswahl der sozialen Städtepartnerschaften und Qualitätssicherung	27
5.1.3	Records Management	28
5.2	Bau- und Verkehrsdepartement	28
5.2.1	Stadtklimakonzept, Schwammstadt und Biodiversitätsstrategie	29
5.2.2	Investitionssaldo	29
5.2.3	Highlights und grösste Herausforderungen beim Projektportfolio	30
5.2.4	Externe Expertisen und Gutachten	30
5.2.5	IT-Infrastruktur	31
5.2.6	Basler Verkehrs-Betriebe (BVB)	32
5.2.7	Poller	32
5.3	Erziehungsdepartement	33
5.3.1	Personal- und Kostenwachstum	34
5.3.2	St. Jakobshalle: offene Baustellen, eine Betriebsanalyse und ihre Folgen	34
5.3.3	Verstärkte Massnahmen / Psychische und psychosoziale Gesundheit im Bereich der Volksschulen	36
5.3.4	Budgetabweichungen nicht nur pandemiebedingt	37
5.3.5	IT-Umgebung	38
5.3.6	Strukturelle Überlegungen zu den Ausgaben im Volksschulbereich	38
5.3.7	Gesamtwürdigung	39
5.4	Finanzdepartement	39
5.4.1	Finanzvermögen	40
5.4.2	Zinsentwicklung und Schulden brutto / netto	40
5.4.3	Homeoffice	41
5.4.4	Wirtschaftlichkeit und Sicherheit in der Kantonalen Informatik	41
5.4.5	Human Resources Management HR	42
5.4.6	Höheres Impairment für das Biozentrum	42
5.5	Gesundheitsdepartement	42
5.5.1	Auswirkungen der Pandemie und Gesamtrechnung (ZBE)	43
5.5.2	Personalbestand und Sachaufwand	44
5.5.3	Transferaufwand	44
5.5.4	Spitalversorgung	44

5.5.5	Pflegefinanzierung und Spitex	44
5.5.6	Wertberichtigungen UAAP und UZB	45
5.6	Justiz- und Sicherheitsdepartement	45
5.6.1	Personalentwicklung	46
5.6.2	Kapo 2016	46
5.6.3	Staatsanwaltschaft	48
5.6.4	Untersuchungsgefängnis: Verzögerung bei der Lüftungsanlage	49
5.7	Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt	49
5.7.1	Wertberichtigung Darlehen Basler Personenschiffahrt AG (BPG)	50
5.7.2	Behinderung und Invalidität	50
5.7.3	Sozialhilfebeziehende und Langzeitarbeitslosigkeit	51
5.7.4	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)	51
5.8	Gerichte	51
5.8.1	Pandemiebewältigung	51
5.8.2	Gesamterneuerungswahlen	52
5.8.3	Einführung und Umsetzung des Internen Kontrollsystems (IKS)	52
5.9	Behörden und Parlament	53
5.10	Regierungsrat	54
6.	ANTRAG	55
	GROSSRATSBESCHLUSS	56

1. Auftrag und Vorgehen

Die Finanzkommission berichtet dem Grossen Rat gemäss § 37 Abs. 1 und § 68 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) jeweils schriftlich zur Jahresrechnung des Kantons Basel-Stadt. Im vorliegenden Bericht finden sich ihre Feststellungen zur Jahresrechnung 2021.

*Auftrag der
Finanzkommission*

Die Sachkommissionen des Grossen Rats sind eingeladen, Mitberichte zu verfassen. Die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) geht in ihrem Mitbericht auf die Rechnung der fünf kantonalen Museen ein. Die anderen Sachkommissionen haben auf Mitberichte verzichtet.

Mitbericht der BKK

Der Regierungsrat hat der Finanzkommission am 17. März 2022 einen Vorabdruck des Jahresberichts 2021 zugestellt. Die Kommission prüfte die Jahresrechnung 2021 im Rahmen einer Klausur am 24. und 25. März 2022. Für Erläuterungen standen ihr die Vorsteherin des Finanzdepartements, der Leiter der Finanzverwaltung und der Generalsekretär des Finanzdepartements zur Verfügung. Die wichtigsten Ergebnisse der Prüfarbeiten der Finanzkontrolle wurden ihr von deren Leiter und deren stellvertretendem Leiter präsentiert.

Vorgehen

Im Anschluss an die Klausur hat die Finanzkommission den sieben Departementen und den Gerichten ihre Fragen zur Rechnung schriftlich gestellt. Nach Eingang der Antworten führte sie zwischen dem 25. April und dem 2. Mai 2022 mit allen acht ein bis zu zweistündiges Hearing durch. Den umfassenden Erläuterungsbericht der Finanzkontrolle erhielt sie am 19. Mai 2022.

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

Stefan Suter	Präsident
Olivier Battaglia	Finanzdepartement
Patrizia Bernasconi	Bau- und Verkehrsdepartement
Tim Cuénod	Erziehungsdepartement
Mark Eichner	Justiz- und Sicherheitsdepartement
Thomas Gander	Justiz- und Sicherheitsdepartement
Balz Herter	Präsidialdepartement
Anina Ineichen	Erziehungsdepartement
Philip Karger	Dep. für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
Georg Mattmüller	Gesundheitsdepartement
Michela Seggiani	Gerichte
Jo Vergeat	Bau- und Verkehrsdepartement
David Wüest-Rudin	Finanzdepartement
Niklaus Wunderle	Kommissionssekretariat

2. Jahresrechnung 2021

Die in Kapitel 4 des Jahresberichts des Regierungsrats publizierte Jahresrechnung 2021 besteht aus der Erfolgsrechnung, der Bilanz, der Investitionsrechnung, der Geldflussrechnung, dem Eigenkapitalnachweis sowie einem Anhang mit Erläuterungen.

Jahresrechnung 2021

Der vorliegende Bericht der Finanzkommission bezieht sich auf die Rechnung des so genannten Stammhauses – der Kernverwaltung ohne ausgliederte Betriebe und Beteiligungen. Die konsolidierte Rechnung veröffentlicht der Regierungsrat jeweils zu einem späteren Zeitpunkt. Die Finanzkommission setzt sich mit den konsolidierten Zahlen auseinander, sobald diese von der Finanzkontrolle geprüft sind.

Konsolidierte Rechnung erscheint separat

2.1 Finanzielle Eckwerte

Die Erfolgsrechnung des Jahres 2021 weist ein Gesamtergebnis von 215.2 Mio. Franken aus. Budgetiert war inklusive vom Grossen Rat im Verlauf des Jahres beschlossener Nachtragskredite und Budgetpostulate in Höhe von insgesamt 154.2 Mio. Franken ein Defizit von 19.4 Mio. Franken. Sowohl das Betriebsergebnis (215.7 Mio. Franken über Budget) als auch das Finanzergebnis (18.9 Mio. Franken über Budget) fallen besser aus als veranschlagt.

*Gesamtergebnis von
215 Mio. Franken*

Die Nettoschulden nehmen um den positiven Finanzierungssaldo von 178.9 Mio. Franken ab – und nicht wie budgetiert um 225.2 Mio. Franken zu. Damit verfügt der Kanton per Ende 2021 über ein Nettovermögen von 59.4 Mio. Franken. Die Nettoschuldenquote liegt erstmals leicht unter null. Die Bruttoschulden reduzieren sich um 303.8 Mio. auf 3'372.1 Mio. Franken.

*Nettoschulden
wandeln sich in
Nettovermögen*

Tabelle 2-1 stellt die wichtigsten finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2021 den Budget- und Vorjahreswerten gegenüber.

Tabelle 2-1: Finanzielle Eckwerte

in Mio. Franken	Rechnung 21	Budget 21 ³	Rechnung 20	Veränderung Rechnung 21 zu	
				Budget 21	Rechnung 20
Erfolgsrechnung					
Betriebsertrag ¹ (A)	4'245.7	3'979.3	4'126.2	6.7%	2.9%
Betriebsaufwand ¹ (B)	4'280.9	4'230.2	4'117.1	1.2%	4.0%
Betriebsergebnis (C=A-B)	-35.2	-250.9	9.1	-86.0%	>-100%
Finanzergebnis (D)	250.3	231.4	923.6	8.2%	-72.9%
Gesamtergebnis (E=C+D)	215.2	-19.4	932.7	>-100%	-76.9%
Zweckgebundenes Betriebsergebnis (F)					
Zweckgebundenes Betriebsergebnis (F)	-3'005.0	-3'082.5	-2'946.0	-2.5%	2.0%
Nichtzweckgebundenes Betriebsergebnis (G)	3'197.4	3'046.4	3'231.4	5.0%	-1.1%
Abschreibung Grossinvestitionen und Grossinvestitionsbeiträge ² (H)	227.5	214.8	276.4	5.9%	-17.7%
Betriebsergebnis (C=F+G-H)	-35.2	-250.9	9.1	-86.0%	>-100%
Finanzierungsrechnung					
Gesamtergebnis (E)	215.2	-19.4	932.7	>-100%	-76.9%
Abschreibung Investitionen und Investitionsbeiträge, Auflösung Grossinvestitionsbeiträge, Zuschreibungen Anlagen ² (I)	213.0	220.7	218.3	-3.5%	-2.4%
Wertberichtigungen Darlehen, Beteiligungen (J)	24.3	3.6	65.3	>100%	-62.8%
Selbstfinanzierung (K=E+I+J)	452.4	204.9	1'216.3	>100%	-62.8%
Investitionsrechnung					
Investitionsausgaben (L)	325.2	452.1	311.7	-28.1%	4.3%
Investitionseinnahmen (M)	51.7	22.0	27.5	>100%	88.0%
Saldo Investitionsrechnung (N=L-M)	273.5	430.1	284.3	-36.4%	-3.8%
Finanzierungssaldo (O=K-N)	178.9	-225.2	932.0	>-100%	-80.8%
Selbstfinanzierungsgrad (P=K/N)	165.4%	47.6%	427.9%		
Nettoschulden					
Nettoschuldenquote (in Promille)	-59.4	344.7	119.5	>-100%	>-100%
Bruttoschulden	-0.1	0.5	0.2		
	3'372.1		3'675.9		-8.3%

¹ Exklusive interne Verrechnungen (Rechnung 2021: 332.1 Mio. Franken; Budget 2021: 322.2 Mio. Franken; Rechnung 2020: 317.1 Mio. Franken.).

² Ausgaben für Anlagengüter werden ab 300'000 Franken als Grossinvestitionen, zwischen 50'000 und 300'000 Franken als Kleininvestitionen bezeichnet. Investitionsbeiträge sind monetäre Leistungen, mit denen beim Empfänger der Beiträge dauerhafte Vermögenswerte mit Investitionscharakter begründet werden.

³ Inklusive vom Grossen Rat beschlossener Nachtragskredite und Budgetpostulate über insgesamt 154.2 Mio. Franken.

2.2 Erfolgsrechnung

in Mio. Franken	Rechnung 21	Budget 21	Rechnung 20	Rechnung 21 / Budget 21	Rechnung 21 / Rechnung 20
Betriebsaufwand	4'280.9	4'230.2	4'117.1	1.2%	4.0%
Betriebsertrag	4'245.7	3'979.3	4'126.2	6.7%	2.9%
Betriebsergebnis	-35.2	-250.9	9.1	-86.0%	>-100%
Finanzaufwand	162.5	92.7	238.3	75.4%	-31.8%
Finanzertrag	412.8	324.1	1'161.9	27.4%	-64.5%
Finanzergebnis	250.3	231.4	923.6	8.2%	-72.9%
Gesamtergebnis	215.2	-19.4	932.7	>-100%	-76.9%
Zweckgebundenes Betriebsergebnis	-3'005.0	-3'082.5	-2'946.0	-2.5%	2.0%
Nichtzweckgebunde- nes Betriebsergebnis	3'197.4	3'046.4	3'231.4	5.0%	-1.1%

Der Kanton Basel-Stadt verzeichnet in der Jahresrechnung 2021 ein Gesamtergebnis (Überschuss) von 215.2 Mio. Franken. Der Gesamtaufwand (Betriebs- plus Finanzaufwand) liegt mit 4'443.4 Mio. um 87.5 Mio. Franken über, der Gesamtertrag (Betriebs- plus Finanzertrag) mit 4'658.5 Mio. um 629.6 Mio. Franken unter dem Vorjahr. Beim diesem Vergleich ist die in der Rechnung 2020 erfolgswirksam verbuchte Aufwertung des Finanzvermögens in Höhe von 630.3 Mio. Franken zu berücksichtigen. 96.3% des Aufwands und 91.1% des Ertrags entfallen in der Rechnung 2021 auf den betrieblichen Teil.

*Überschuss von
215 Mio. Franken*

Das Gesamtergebnis setzt sich zusammen aus dem zweckgebundenen Betriebsergebnis (ZBE), dem nichtzweckgebundenen Betriebsergebnis (NZBE), Abschreibungen auf Grossinvestitionen und grossen Investitionsbeiträgen im Verwaltungsvermögen sowie dem Finanzergebnis.

Zweckgebundenes Betriebsergebnis

Das ZBE berechnet sich aus dem Saldo von zweckgebundenem Aufwand und zweckgebundenem Ertrag. Es entspricht dem betrieblichen Ergebnis vor den Abschreibungen auf Grossinvestitionen und grossen Investitionsbeiträgen. Für die Dienststellen ist das ZBE die massgebende Budgetvorgabe und somit die wichtigste finanzielle Steuerungsgrösse. Zumindest auf Ebene Gesamtkanton wird das ZBE immer wieder durch Sonderfaktoren beeinflusst, was Mehrjahresvergleiche erschwert.

*ZBE massgebliche
finanzielle Steuerungs-
grösse*

In der Rechnung 2021 fällt das ZBE um 77.5 Mio. Franken oder 2.5% besser aus als budgetiert. Verglichen mit dem Jahr 2020 nimmt es um 59.0 Mio. Franken zu. Gemessen am Budget sind die grössten Zu- und Abnahmen in den folgenden Bereichen zu konstatieren:

*ZBE um 2.5% besser
als budgetiert*

Grösste Zunahmen ZBE im Vergleich zum Budget (in Mio. Franken)

41.1	Budgetüberschreitung Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit infolge Covid-19-Unterstützungsmassnahmen
19.8	Nicht budgetierter Aufwand für Covid-19-Massentests und Impfungen (Nettobetrag)
9.1	Mehraufwand / nicht budgetierter Aufwand für Pandemie-Bekämpfung Gesundheitsdepartement
5.8	Höherer Aufwand Liegenschaften im Verwaltungsvermögen
5.3	Überschreitung ÖV-Globalbudget
5.1	Höherer Aufwand Jugendhilfe
4.8	Mindereinnahmen Mehrwertabgabefonds
3.8	Mindereinnahmen Staatsanwaltschaft
3.3	Mindereinnahmen St. Jakobshalle (Nettoeffekt infolge Veranstaltungsverbot)
3.2	Höhere Unterrichtskosten an Volks- und Mittelschulen
2.8	Höhere Krankentaggelder Personal-Eigenversicherung
2.5	Nicht budgetierte Erhöhung der Rückstellung für nicht werthaltige Aufwendungen beim Neubau Biozentrum (Impairment)
2.2	Höhere Spitexleistungen
2.1	Tiefere Einnahmen Justizvollzug (Nettoeffekt infolge tieferer Auslastung kantonaler Gefängnisse)
2.0	Nicht budgetierte Rückstellung für Ruhegehälter
2.0	Tiefere Einnahmen Pendlerfonds
1.9	Höherer Aufwand für ausserkantonale Universitäts- und Fachhochschulbesuche
1.4	Tiefere Busseneinnahmen

Grösste Abnahmen ZBE im Vergleich zum Budget (in Mio. Franken)

51.9	Nichtausschöpfung Nachtragskredit für Abgeltung Covid-19-Mehr- und Zusatzkosten an Spitäler und Pflegeheime
19.0	Nichtinanspruchnahme Nachtragskredit für Covid-19-Schutzschirm
16.0	Minderausgaben Sozialhilfe
13.8	Nichtausschöpfung Nachtragskredit für Covid-19-Mietzinsunterstützung II
13.2	Minderausgaben Prämienverbilligungen
12.2	Minderausgaben Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
10.8	Teilauflösung Rückstellung aus Überschüssen Kehrrichtverwertungsanlage
9.3	Minderausgaben Pflegeheimfinanzierung
6.4	Tiefere Beiträge an Spitäler für stationäre Behandlungen
5.7	Minderausgaben Behindertenhilfe
3.9	Tiefere Beitragszahlungen Mittelschulen und Berufsbildung
3.8	Verzögerung Projekt Schallschutzfenster
3.6	Aktivierung Covid-19-Hilfsmaterial aus dem Jahr 2020
3.6	Tiefere Schadenszahlungen Personenversicherungen
3.5	Minderausgaben Tagesbetreuung
3.3	Tiefere Beiträge an hauswirtschaftliche Spitex-Leistungen
2.7	Auflösung Rückstellung PKBS für mögliche Verpflichtungen gegenüber Anschlüssen
2.5	Tiefere Familienzulagen an Nichterwerbstätige
1.6	Nichtausschöpfung Kompetenzkonto Regierungsrat
1.4	Minderausgaben Schulabkommen

Weitere Positionen entlasten das ZBE um netto 7.4 Mio. Franken.

Nichtzweckgebundenes Betriebsergebnis

Der nicht zweckgebundene Aufwand und Ertrag ist für die Steuerung der Dienststellen nicht von Relevanz. In der Einschränkung auf das betriebliche Ergebnis und ohne Abschreibungen auf Grossinvestitionen und grosse Investitionsbeiträge spricht man vom nichtzweckgebundenen Betriebsergebnis (NZBE). Zu diesem gehören der Steuer-, Vermögens- und Liegenschaftsertrag, die Anteile an Bundessteuern und Nationalbankgewinnen, der Zinsaufwand auf den Schulden und der Aufwand für die Bewirtschaftung des Finanzvermögens. Die nicht zweckgebundenen Aufwand- und Ertragspositionen werden in einem separaten Buchungskreis dargestellt.

NZBE nicht steuerungsrelevant

Das NZBE beträgt in der Rechnung 2021 3'197.4 Mio. Franken. Es liegt um 150.9 Mio. Franken über dem Budget und um 34.0 Mio. Franken unter dem Vorjahr. Bezogen auf das Budget gehen die grössten Abweichungen auf folgende Faktoren zurück:

NZBE um 5.0% besser als budgetiert

Grösste Zunahmen NZBE im Vergleich zum Budget (in Mio. Franken)

59.5	Mehreinnahmen aus Gewinnausschüttung Schweizerische Nationalbank
56.6	Mehreinnahmen aus übrigen direkten Steuern (Grundstückgewinnsteuer 36.5, Handänderungssteuer 29.2, Erbschafts- und Schenkungssteuer -5.4)
42.3	Mehreinnahmen aus Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen
22.3	Auflösung Rückstellung für Zahlungen in den Nationalen Finanzausgleich (NFA)
12.4	Höherer Anteil aus Direkter Bundessteuer
8.9	Geringere Wertberichtigungen auf Steuerforderungen
5.3	Höherer Anteil aus Eidgenössischer Verrechnungssteuer

Grösste Abnahmen NZBE im Vergleich zum Budget (in Mio. Franken)

56.8	Mindereinnahmen aus direkten Steuern juristischer Personen
------	--

Weitere Positionen entlasten das NZBE um netto 0.6 Mio. Franken.

Betriebsaufwand

Der Betriebsaufwand setzt sich zusammen aus den Positionen Personalaufwand, Sach- und Betriebsaufwand, Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und Transferaufwand. Er beträgt in der Rechnung 2021 insgesamt 4'280.9 Mio. Franken, 50.7 Mio. Franken mehr als budgetiert.

Betriebsaufwand um 51 Mio. Franken über Budget

Mehr als die Hälfte des Betriebsaufwands entfällt mit 2'279.3 Mio. Franken auf den Transferaufwand. Zu diesem gehören Entschädigungen und Beiträge an Gemeinwesen und Dritte, Zahlungen in den Finanz- und Lastenausgleich, an Dritte weitergeleitete Ertragsanteile sowie Wertberichtigungen auf Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen. Gemessen am Vorjahr steigt der Transferaufwand um 105.2 Mio. Franken oder 4.8%. Er übersteigt damit auch das Budget um 2.0%.

Pandemiebedingt deutlicher Anstieg des Transferaufwands

Zahlreiche Budgetabweichungen im Transferaufwand gehen auf Covid-19 zurück (vgl. Kapitel 4.1). Um 6.5 Mio. Franken tiefer als veranschlagt fallen die Kantonsbeiträge für stationäre Spitalbehandlungen aus. Deren

Zahl hat sich nicht wie erwartet entwickelt. Ebenfalls pandemiebedingt ist die Budgetunterschreitung um 12.6 Mio. Franken bei der Pflegeheimfinanzierung und den Beiträgen an die hauswirtschaftlichen Leistungen der Spitex.

Mit dem Ratschlag betreffend Rahmenausgabenbewilligung zur Abgeltung der direkten Mehr- und Zusatzkosten der baselstädtischen Spitäler, der baselstädtischen Pflegeheime und der Spitex Basel im Rahmen der Covid-19-Bekämpfung hat der Grosse Rat einen Nachtragskredit in Höhe von 108.4 Mio. Franken bewilligt. Zu Lasten der Rechnung 2021 angefallen sind allerdings lediglich Ausgaben von 56.5 Mio. Franken.

Nachtragskredit Mehr- und Zusatzkosten der Spitäler zu gut der Hälfte...

Einen Nachtragskredit in Höhe von 21.0 Mio. Franken bewilligt hat der Grosse Rat mit dem Ratschlag zur Ausrichtung von weiteren Beiträgen an Vermieterinnen und Vermieter von Geschäftsräumen zur Unterstützung für baselstädtische Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Ausbezahlt worden ist ein Betrag von 7.2 Mio. Franken.

... Nachtragskredit für Mietzinsbeiträge zu etwa einem Drittel...

Gar keine Ausgaben angefallen sind für Kostenbeteiligungen infolge des kurzfristigen Ausfalls von Anlässen. Mit dem Ratschlag betreffend Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie hat der Grosse Rat für einen entsprechenden Schutzschirm einen Nachtragskredit über 19.0 Mio. Franken bewilligt.

... und Nachtragskredit Schutzschirm Publikumsanlässe gar nicht beansprucht

Nicht budgetiert gewesen sind die aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und dem Standortförderungsfonds finanzierten Covid-19-Unterstützungsleistungen von brutto 193.4 Mio. Franken. Dasselbe gilt für die im Transferertrag verbuchte Beteiligung des Bundes an diesen Leistungen in Höhe von 156.2 Mio. Franken.

Nicht budgetierte Covid-Unterstützungsleistungen aus Fonds von netto 37 Mio. Franken

In keinem direkten Zusammenhang mit der Pandemie stehen die übrigen Abweichungen. Erfreulich sind die Minderaufwendungen gegenüber Budget von 13.2 Mio. Franken bei den Prämienverbilligungen, von 13.1 Mio. Franken bei der Sozialhilfe, von 12.2 Mio. Franken bei den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV und von 5.7 Mio. Franken bei der Behindertenhilfe. Gegenüber dem Vorjahr nehmen die Sozialkosten – der grösste Kostenblock im Transferaufwand – netto um 1.1% auf 673.8 Mio. Franken ab. Am stärksten ins Gewicht fällt mit 177.0 Mio. Franken die Sozialhilfe, gefolgt von den Prämienverbilligungen mit 114.2 Mio. Franken, der Behindertenhilfe mit 104.0 Mio. Franken, der Pflegeheimfinanzierung mit 98.9 Mio. Franken, den Ergänzungsleistungen mit 93.8 Mio. Franken und der stationären Jugendhilfe mit 54.6 Mio. Franken.

Budgetunterschreitung bei diversen Sozialleistungen

Der Rückgang des Aktienkurses der MCH Group AG erfordert eine Wertberichtigung auf dem Buchwert der Beteiligung (Anteil Verwaltungsvermögen) von 10.9 Mio. Franken. Ebenfalls wertberichtigt worden sind das Dotationskapital des Universitären Zentrums für Zahnmedizin Basel (UZB, 0.9 Mio. Franken) und der Universitären Altersmedizin Felix Platter (UAFF, 7.0 Mio. Franken) (vgl. Kapitel 5.5.6). Aufgrund fehlender Werthaltigkeit abgeschrieben worden ist ein Darlehen über 2.0 Mio. Franken an die Basler Personenschiffahrt AG (BPG) (vgl. Kapitel 5.7.1).

Wertberichtigungen bei MHC Group, UZB und UAFF

Der eidgenössische Finanz- und Lastenausgleich (NFA) belastet die Rechnung 2021 mit 149.9 Mio. Franken, 8.3% weniger als im Jahr davor.

Geringere finanzielle Belastung durch NFA

Unter Berücksichtigung des im Transferertrag verbuchten soziodemografischen Lastenausgleichs von 63.2 Mio. Franken liegen die Nettoausgaben bei 86.7 Mio. Franken. Eine in der Rechnung 2020 gebildete NFA-Rückstellung ist im Umfang von 22.3 Mio. Franken wieder aufgelöst worden. Bei wesentlichen, ausserordentlichen Ereignissen mit Auswirkungen auf das Ressourcenpotenzial des Kantons werden für daraus resultierende spätere Zahlungen in den NFA Rückstellungen gebildet.

Der Personalaufwand steigt gegenüber dem Vorjahr um 37.6 Mio. auf 1'339.0 Mio. Franken (+2.9%). Er übertrifft damit das Budget um 0.3%. Einen personellen Mehraufwand verzeichnen insbesondere das Gesundheitsdepartement infolge Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und das Erziehungsdepartement infolge höherer Schülerinnen- und Schülerzahlen sowie einer Zunahme an Verstärkten Massnahmen (vgl. Kapitel 5.3.3). Nicht ausgeschöpft worden ist hingegen pandemiebedingt das Budget für Aus- und Weiterbildungen.

Personalaufwand leicht über Budget

Mit 449.7 Mio. Franken liegt der Sach- und Betriebsaufwand minim unter dem budgetierten Wert. Verglichen mit dem Vorjahr steigt er um 18.2 Mio. Franken oder 4.2%. Entlastend wirken sich u.a. Projektverzögerungen, ein besserer Schadensverlauf im Bereich Personenversicherungen, nicht eingetroffene Covid-19-bedingte Steuerausfälle und buchhalterische Anpassungen aus. Zur Bekämpfung der Pandemie sind hingegen nicht budgetierte Kosten für Impfungen (18.2 Mio. Franken) und das Massentesten (13.8 Mio. Franken) entstanden. An diesen beiden Kostenblöcken hat sich der Bund mit 12.2 Mio. Franken beteiligt.

Budgetabweichungen im Sach- und Betriebsaufwand gleichen sich aus

Die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen sind insbesondere beim Kunstmuseum (9.4 Mio. Franken) und dem Tiefbauamt (3.3 Mio. Franken) höher ausgefallen als geplant. Um 10.1 Mio. Franken geringer als veranschlagt sind sie dafür bei den Liegenschaften. Insgesamt fallen sie mit 213.0 Mio. Franken um 1.3% höher als im Vorjahr und um 2.0% höher als budgetiert aus.

Höherer Abschreibungsbedarf

Betriebsertrag

Die wichtigste Ertragsposition des Kantons sind die Steuereinnahmen. Sie fallen kumuliert über alle Steuerkategorien mit 2'854.8 Mio. Franken um 1.8% tiefer aus als 2020, aber um 1.5% höher als budgetiert.

Steuereinnahmen 1.5% über Budget

Der gemessen am Budget um netto 42.2 Mio. Franken höhere Fiskalortrag geht auf mehrere Effekte zurück. Infolge Covid-19 ist der Regierungsrat von einem Rückgang der Einkommenssteuern um 35.0 Mio. Franken und der Gewinnsteuern um 60.0 Mio. Franken ausgegangen. Beides ist ausgeblieben.

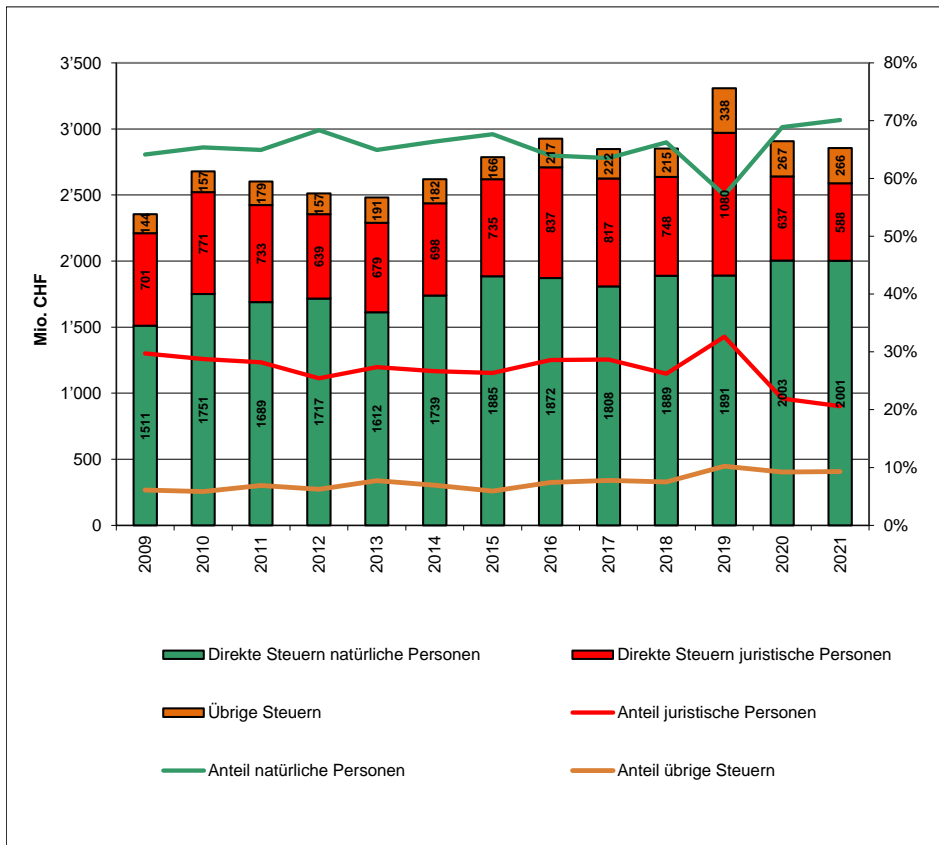
Kein negativer Covid-19-Effekt

Unter den übrigen direkten Steuern fallen aufgrund steigender Immobilienpreise und hoher Transaktionsvolumen die Grundstückgewinnsteuern um 36.5 Mio. Franken (+56.1%) und die Handänderungssteuern um 29.2 Mio. Franken (+83.4%) höher aus als veranschlagt. Die Vermögenssteuern liegen u.a. aufgrund gestiegener Börsenkurse um 10.8 Mio. Franken (+3.0%) über der Prognose. Aufgrund zu hoher Abgrenzungen aus alten Steuerjahren fallen dafür die Einnahmen aus den Gewinnsteuern von juristischen Steuern um 53.5 Mio. Franken (- 9.7%) tiefer aus als erwartet.

Überschreitung bei Grundstückgewinn- und Handänderungs-, Unterschreitung bei Gewinnsteuern

Zu hoch budgetiert worden sind schliesslich die Einnahmen aus einmaligen Patentboxen-Einkäufen. Statt 80.0 Mio. sind nur 50.0 Mio. Franken eingegangen.

Abbildung 2-1: Entwicklung Gesamtsteuerertrag



Der Transferertrag übertrifft mit 897.4 Mio. Franken sowohl das Budget (+ 26.2%) als auch den Vorjahreswert (+19.3%) deutlich. Höher ausgefallen sind 2021 namentlich die Bundesbeiträge. Die Beteiligung des Bundes an den über den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit finanzierten Covid-19-Unterstützungsmassnahmen belaufen sich auf 156.2 Mio. Franken. Nicht budgetiert gewesen sind auch die Entschädigungen des Bundes von 12.2 Mio. Franken an Impfleistungen, das Testen und die Covid-App.

Pandemiebedingte Bundesbeiträge lassen Transferertrag stark steigen

Die ebenfalls über Budget liegenden Kantonsanteile an der Direkten Bundessteuer und an der Eidgenössischen Verrechnungssteuer erhöhen den Kantonsanteil an Bundeserträgen auf 314.1 Mio. Franken. Inklusive den Entschädigungen und Beiträgen des Bundes sowie dem Finanz- und Lastenausgleich fliessen dem Kanton 789.7 Mio. Franken zu. Weitere 107.7 Mio. Franken stammen von Kantonen und Konkordaten, Gemeinden und Zweckverbänden, öffentlichen Unternehmen, privaten Haushalten und dem Ausland, der Auflösung von Investitionsbeiträgen und weiteren Transfererträgen.

Höherer Anteil aus Bundes- und Verrechnungssteuer

Die vereinnahmten Entgelte belaufen sich auf 333.2 Mio. Franken. Dies kommt einem Rückgang um 5.5% gegenüber dem Vorjahr und einer Budgetunterschreitung um 7.9% gleich. Ein wesentlicher Teil des nicht erfüllten Budgets geht auf Covid-19-Effekte zurück. Bei fast allen Departementen sind die Benutzungsgebühren und Dienstleistungen (um insgesamt 17.1 Mio. Franken) und die Verkaufserlöse (um insgesamt 7.2 Mio. Franken) unter den Erwartungen geblieben. Dasselbe gilt für die Busseneinnahmen von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft (insgesamt 2.9 Mio. Franken unter Budget). Um 5.8 Mio. Franken übertroffen haben das Budget die Rückerstattungen beim Amt für Wirtschaft und Arbeit, um 2.8 Mio. Franken die Elternbeiträge für den Besuch von Tagesstrukturen. Nachdem in der Rechnung 2020 deutlich höhere Einnahmen in den Mehrwertabgabefonds geflossen sind als budgetiert, ist die Abweichung in der Rechnung 2021 um 4.8 Mio. Franken negativ.

Pandemie reduziert Einnahmen aus Gebühren und Verkäufen

Gemessen am Jahr 2020 um 35.8% auf 116.1 Mio. Franken gestiegen sind die Einnahmen aus Regalien und Konzessionen. Das Budget wird damit sogar um 93.6% übertroffen. Dank der maximal möglichen Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank hat der Kanton statt den budgetierten 31.6 Mio. 91.1 Mio. Franken erhalten. Die Einnahmen aus Standplatz- und Allmendgebühren liegen um 3.4 Mio. Franken unter dem Budget.

Maximal mögliche Gewinnausschüttung der SNB

Infolge der hälftigen Auflösung einer Rückstellung, die aus Überschüssen der Kehrrichtverwertungsanlage in den Jahren 2007 bis 2012 gebildet worden ist, fallen die verschiedenen Erträge mit 44.2 Mio. um 10.7 Mio. Franken höher aus als budgetiert.

Finanzaufwand und -ertrag

Der Saldo aus Finanzertrag und Finanzaufwand beträgt 250.3 Mio. Franken. Gemessen am Budget fällt das Finanzergebnis um 18.9 Mio. Franken besser aus. Im Vorjahr hat die erfolgswirksam verbuchte Aufwertung des Finanzvermögens um 630.3 Mio. Franken zu einem ausserordentlich guten Finanzergebnis geführt. Es fällt deshalb in der Rechnung 2021 um 673.3 Mio. Franken tiefer aus als im Vorjahr.

Finanzergebnis um 19 Mio. Franken besser als budgetiert

Der Zinsaufwand nimmt dank stabil tiefer Zinslage und abnehmender Verschuldung nochmals leicht auf 6.0 Mio. Franken ab (vgl. Abbildung 2-2) und liegt um 4.3 Mio. Franken unter dem Budget. Der Durchschnittszinssatz der konsolidierten Schulden hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert. Der Kanton refinanziert seine Schulden teilweise sogar zu negativen Zinssätzen.

Zinsaufwand weiter reduziert

Der Zinsbelastungsanteil – der vom Zinsaufwand gebundene Teil des «verfügbaren Einkommens» – liegt 2021 bei -0.1%. Der Zinsertrag ist also leicht höher als der Zinsaufwand. Er nimmt gegenüber der Rechnung 2020 allerdings um 31.4 Mio. ab – in erster Linie wegen hohen Verzugszinsen aus Sondererträgen der Steuerverwaltung im Vorjahr, aber auch wegen reduzierten Verzugszinssätzen.

Negativer Zinsbelastungsanteil

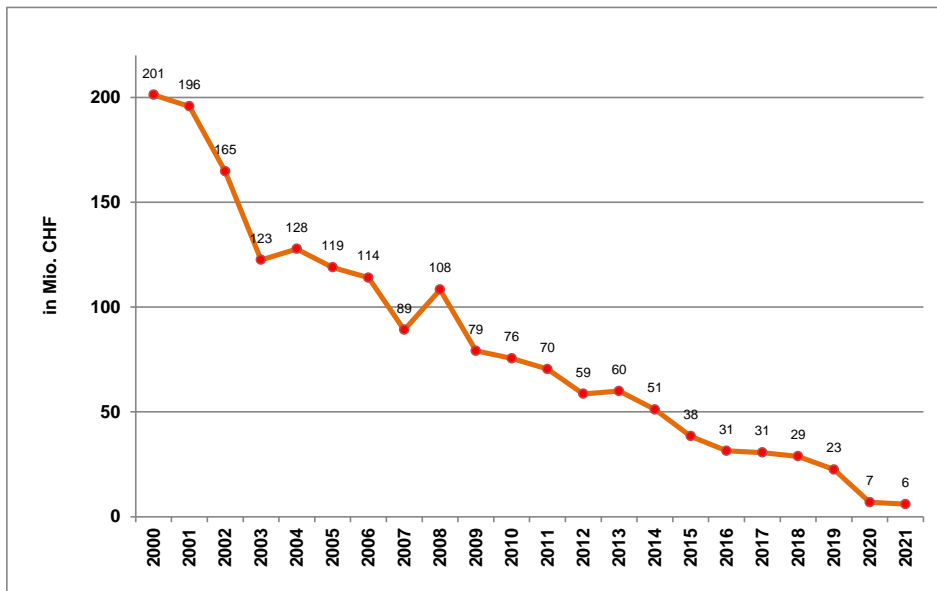
Der Saldo aus Liegenschaftsaufwand und -ertrag fällt um 32.5 Mio. Franken tiefer aus als 2020. Einige Investitionsvorhaben haben sich Covid-19-bedingt verzögert, was zu um 16.5 Mio. Franken unter dem Budget liegenden Liegenschaftsaufwendungen im Finanzvermögen führt.

Liegenschaftsaufwand unter Budget

Die Gewinnablieferung der Industriellen Werke Basel (IWB) ist um 13.3 Mio. Franken, jene der Basler Kantonalbank (BKB) um 7.4 Mio. Franken höher ausgefallen als erwartet.

Gewinnablieferung von IWB und BKB über Budget

Abbildung 2-2: Entwicklung Zinsaufwand



2.3 Bilanz

Die Bilanzsumme des Kantons hat um 95.2 Mio. Franken oder 0.7% abgenommen und beträgt Ende 2021 13'417.8 Mio. Franken. Auf der Aktivseite setzt sich die Veränderung aus einer Abnahme des Finanzvermögens um 131.5 Mio. Franken und einer Zunahme des Verwaltungsvermögens um 36.2 Mio. Franken zusammen. Auf der Passivseite nimmt das Fremdkapital um 310.4 Mio. Franken ab, während das Eigenkapital dank dem positiven Abschluss um 215.2 Mio. Franken zunimmt. Der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme steigt von 43.7% auf 45.6%. Das Finanzvermögen macht 54.8%, das Verwaltungsvermögen 45.2% der Bilanzsumme aus. Die Nettoschulden (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) sinken um den Finanzierungssaldo von 178.9 Mio. Franken. Der Kanton verfügt per Ende 2021 über ein Nettovermögen von 59.4 Mio. Franken.

Bilanzsumme von 13.4 Mrd. Franken

Finanzvermögen

Ende 2021 stehen flüssige Mittel in der Höhe von 604.6 Mio. Franken in der Bilanz des Kantons – 122.9 Mio. Franken weniger als ein Jahr zuvor. Die Forderungen steigen um 42.9 Mio. auf 372.9 Mio. Franken. Massgebend dafür ist der Saldo des Kontokorrents der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) von 51.9 Mio. Franken (Vorjahr 0.2 Mio. Franken). Die Steuerforderungen reduzieren sich um 12.4 Mio. auf 128.4 Mio. Franken.

Die kurzfristigen Finanzanlagen nehmen deutlich um 200.4 Mio. auf 18.1 Mio. Franken ab, während die langfristigen Finanzanlagen mit 341.7 Mio. Franken nahezu auf dem Vorjahresstand liegen. Der Kanton hat im Jahr 2021 Festgeldanlagen über insgesamt 200.0 Mio. Franken zurückbezahlt, ohne neue Anlagen aufzunehmen. Um 2.6 Mio. auf 8.2 Mio. Franken wertberichtigt worden sind die Aktien der MCH Group AG.

*Deutlich reduzierte
Finanzanlagen*

Die aktiven Rechnungsabgrenzungen von insgesamt 2'484.1 Mio. Franken bestehen zum Grossteil aus Steuerabgrenzungen. Die aktiven Steuerabgrenzungen hängen wesentlich vom Zeitpunkt des Eingangs der Steuererklärungen und vom Bearbeitungsstand bei der Veranlagung ab. Sie schwanken deshalb von Jahr zu Jahr; 2021 haben sie um 97.3 Mio. auf 2'159.9 Mio. Franken abgenommen. Dass die aktiven Rechnungsabgrenzungen insgesamt dennoch um 3.1% höher ausfallen als Ende 2020, geht in erster Linie auf die Abgrenzung des Bundesanteils an den Härtefallgeldern in Höhe von 150.4 Mio. Franken zurück.

*Geringere Steuerab-
grenzungen*

Der Wert der in den Sachanlagen bilanzierten Gebäude und Grundstücke ist um 2.2% auf 3'525.6 Mio. Franken gestiegen. Bei den mit 11.7 Mio. Franken in der Bilanz stehenden Vorräten ist eine Zunahme um 3.9 Mio. Franken zu konstatieren. Sie begründet sich mit dem Einkauf von noch nicht verbrauchten Materialien zur Pandemiebekämpfung.

*Bilanzwert von Gebäu-
den und Grundstücken
von 3.5 Mrd. Franken*

Verwaltungsvermögen

Mit 1'859.2 Mio. Franken machen die unter den Sachanlagen bilanzierten Hochbauten mehr als 30% des gesamten Verwaltungsvermögens aus. Der Wert der Strassen und Verkehrswege ist mit 599.8 Mio. Franken bilanziert, jener der Grundstücke 374.9 Mio. Franken. Insgesamt verfügt der Kanton im Verwaltungsvermögen über Sachanlagen im Wert von 3'508.8 Mio. Franken.

*Wert der Hochbauten
im Verwaltungsvermö-
gen: 1.9 Mrd. Franken*

Mit 460.6 Mio. Franken um 4.1% tiefer bilanziert sind die Darlehen im Verwaltungsvermögen. Die BVB haben 2021 Darlehen in der Höhe von 12.6 Mio. Franken für Trambeschaffungen, die Infrastruktur und das Depot Wiesenplatz amortisiert und die verbleibende Tranche des gesprochenen Darlehens für Erhaltungsmaßnahmen der Gleisanlagen über 4.2 Mio. Franken abgerufen. Die Basler Personenschiffahrt AG (BPG) hat die zweite Tranche über 0.8 Mio. Franken eines vereinbarten Darlehens bezogen. Per Ende Jahr ist das Gesamtdarlehen über 2.0 Mio. Franken mangels Werthaltigkeit abgeschrieben worden (vgl. Kapitel 5.7.1). Die Universität Basel hat gemäss Darlehensvertrag eine erste Amortisationszahlung über 4.9 Mio. Franken für den Neubau des Biozentrums geleistet. Die jährliche Abschreibung des der MCH Group AG gewährten, bedingt rückzahlbaren Darlehens für den Bau des Messezentrums Basel 2012 beträgt 2.5 Mio. Franken. Eine Wertberichtigung über 1.0 Mio. Franken vorgenommen worden ist schliesslich beim bedingt rückzahlbaren Darlehen an die IWB Net AG zur Finanzierung eines flächendeckenden Glasfasernetzes.

*Darlehen im Verwal-
tungsvermögen von
461 Mio. Franken*

Der Wert der Beteiligungen des Kantons liegt bei 1'813.6 Mio. Franken. Der leichte Rückgang gegenüber dem Vorjahr setzt sich zusammen aus Wertberichtigungen auf dem Buchwert der Beteiligung an der MCH Group

*Wert der Beteiligungen
leicht rückläufig*

AG (Teil Verwaltungsvermögen) über 10.9 Mio. Franken, auf dem Dotationskapital der Universitären Altersmedizin Felix Platter über 7.0 Mio. Franken und auf dem Dotationskapital des Universitären Zentrums für Zahnmedizin über 0.9 Mio. Franken.

Der Bilanzwert der immateriellen Anlagen beträgt per Ende 2021 37.8 Mio. Franken, jener der gegebenen Investitionsbeiträge 238.2 Mio. Franken.

Fremd- und Eigenkapital

Die Finanzverbindlichkeiten im Fremdkapital belaufen sich per Ende 2021 auf 2'781.3 Mio. Franken. Aufgrund von Fälligkeiten im Jahr 2022 sind Staatsanleihen und Darlehen im Gesamtwert von 525.0 Mio. Franken vom lang- in den kurzfristigen Bereich ungegliedert worden. Rückzahlungen von Staatsanleihen und Darlehen über je 200 Mio. Franken und die Ablösung eines Baukredits an die Universität Basel über 7.8 Mio. Franken reduzieren die Finanzverbindlichkeiten in der Kantonsbilanz um 407.8 Mio. Franken. Neue langfristige Anleihen oder Darlehen aufgenommen hat der Kanton keine.

Finanzverbindlichkeiten um 408 Mio. Franken reduziert

Um 21.4% auf 590.8 Mio. zu nehmen die laufenden Verbindlichkeiten. Die passiven Rechnungsabgrenzungen sind mit 3'494.2 Mio. Franken um 2.2 höher bilanziert. Zu etwa 95% handelt es sich dabei um Steuerabgrenzungen.

Unter den kurzfristigen Rückstellungen fallen jene für Zeitguthaben des Personals mit 104.5 Mio. Franken um 2.7% tiefer aus als im Vorjahr. Aufgelöst werden konnte die verbleibende Rückstellung für Lohnklagen aus dem Projekt Systempflege von 1.2 Mio. Franken. Die Rückstellungen zur Abgeltung der direkten Mehr- und Zusatzkosten der baselstädtischen Spitäler und Pflegeheime sowie der Spitex Basel im Rahmen der Covid-19-Bekämpfung haben sich netto 42.6 Mio. Franken reduziert. Neu gebildet worden ist zur Deckung der Covid-19-bedingten Verluste der BVB eine Rückstellung über 10.0 Mio. Franken. Die im Jahr 2020 gebildete Rückstellung von 9.7 Mio. Franken für künftig höhere Zahlungen in den NFA für das Jahr 2021 wurde verwendet.

Leichte Abnahme bei Rückstellungen für Zeitguthaben

Die langfristigen Rückstellungen reduzieren sich um 27.0% auf 125.2 Mio. Franken. Zur Hälfte erfolgswirksam aufgelöst worden ist die Rückstellung aus Überschüssen der Kehrrechtverwertungsanlage in den Jahren 2007 bis 2012 (entspricht 10.8 Mio. Franken). Seit 2019 werden bei wesentlichen, ausserordentlichen Ereignissen mit Auswirkungen auf das Ressourcenpotenzial des Kantons für daraus resultierende spätere Zahlungen in den NFA Rückstellungen gebildet. Eine in der Rechnung 2020 gebildete Rückstellung ist im Umfang von 22.3 Mio. Franken wieder aufgelöst worden.

Auflösung langfristiger Rückstellungen

Der Bestand der im Fremdkapital bilanzierten Fonds nimmt um 6.0 Mio. auf 142.0 Mio. Franken, jener der im Eigenkapital bilanzierten um 13.4 Mio. auf 199.8 Mio. Franken zu.

2.4 Investitionsrechnung

in Mio. Franken	Rechnung 21	Budget 21	Rechnung 20	Rechnung 21 / Budget 21	Rechnung 21 / Rechnung 20
Investitionsausgaben	325.2	452.1	311.7	-28.1%	4.3%
Investitionseinnahmen	51.7	22.0	27.5	>100%	88.0%
Saldo Investitionsrechnung	273.5	430.1	284.3	-36.4%	-3.8%

Die Investitionsrechnung weist Ausgaben von 325.2 Mio. Franken und Einnahmen von 51.7 Mio. Franken aus. Dass die Investitionsausgaben um 126.8 Mio. Franken unter Budget liegen, begründet der Regierungsrat damit, dass sich einige für 2021 geplante Investitionen verzögern oder in reduziertem Umfang umgesetzt worden sind (vgl. Kapitel 4.3). Beispiele sind die Beschaffung neuer Elektrobusse und Tramkombinationen sowie die Abwasserreinigungsanlage (ARA). Da überdies die Investitionseinnahmen um 29.8 Mio. Franken höher ausgefallen sind als budgetiert, liegt der Saldo der Investitionsrechnung mit 273.5 Mio. um 156.6 Mio. Franken unter der Annahme im Budget. Gegenüber dem Vorjahr reduziert er sich aber nur um 10.8 Mio. Franken.

Investitionsausgaben deutlich unter Budget

Die Ausschöpfung des gesamten Investitionsplafonds beträgt lediglich 60.0%. Da die Ausgaben aus Darlehen und Beteiligungen unter Berücksichtigung von Rückzahlungen negativ sind, liegt die Ausschöpfung des Investitionsbereichs «Darlehen und Beteiligungen» bei -17.8%. Die Ausschöpfungsquoten der anderen Investitionsbereiche liegen zwischen 46.7% (Bildung) und 139.0% (Öffentlicher Verkehr). Bei den betragsmässig bedeutendsten Bereichen Hochbauten im Verwaltungsvermögen, Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur sowie Übrige liegt die Ausschöpfung zwischen 72% und 80%. In die Investitionsübersichtsliste aufgenommen werden dürfen Vorhaben in einem Gesamtbetrag von maximal 130% der budgetierten 100%-Plafonds.

Ausschöpfung Investitionsplafond von lediglich 60%

Die Ausgaben von 121.1 Mio. Franken für Hochbauten im Verwaltungsvermögen bedeuten wie üblich den Spitzenwert aller Investitionsbereiche. Im Bereich Übrige betragen die Ausgaben 57.7 Mio. Franken, im Bereich Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur 46.0 Mio. Franken. Dahinter folgen Informatik (24.6 Mio. Franken), Öffentlicher Verkehr (11.1 Mio. Franken), Bildung (3.0 Mio. Franken) und Kultur (2.3 Mio. Franken).

Hochbauten im Verwaltungsvermögen bedeutendster Bereich

Die betraglich grössten Investitionsvorhaben sind 2021 die Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage ARA Basel mit netto 39.3 Mio. Franken, die Sanierung des Wirtschaftsgymnasiums mit 18.3 Mio. Franken, die Sanierung des Kasernenhauptbaus mit 12.5 Mio. Franken, der Neubau von Naturhistorischem Museum und Staatsarchiv mit 11.7 Mio. Franken, die Sanierung des Theaters Basel mit 9.3 Mio. Franken und der Neubau des Amtes für Umwelt und Energie mit 9.1 Mio. Franken.

ARA Basel grösstes Investitionsvorhaben

Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 165.4%. Der Kanton hat seine 2021 getätigten Investitionen also vollständig aus eigenen Mitteln finanziert. Der Investitionsanteil liegt mit 7.3% minim unter dem Wert der beiden Vorjahre. Er gibt das Verhältnis der Bruttoinvestitionen zu den Gesamtausgaben an.

Investitionsanteil von 7.3%

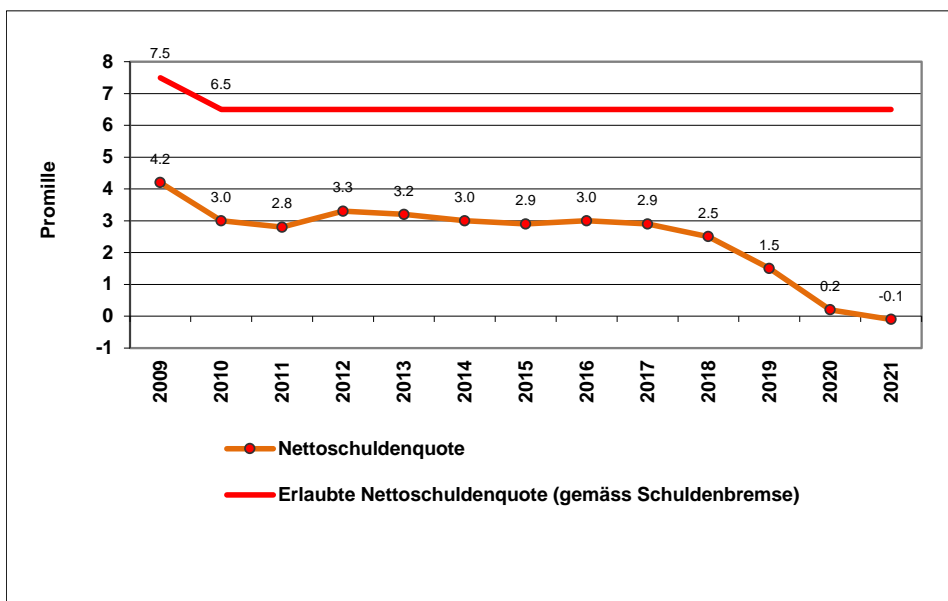
2.5 Verschuldung

in Mio. Franken	Rechnung 21	Budget 21	Rechnung 20	Rechnung 21 / Budget 21	Rechnung 21 / Rechnung 20
Nettoschulden	-59.4	344.7	119.5	>-100%	>-100%
Nettoschuldenquote (in ‰)	-0.1	0.5	0.2		
Bruttoschulden	3'372.1		3'675.9		-8.3%
Bruttoschulden pro Kopf (in Franken)	16'729		18'240		-1'511

Die Nettoschulden (Bruttoschulden abzüglich Finanzvermögen) des Kantons reduzieren sich gegenüber dem Vorjahr um den positiven Finanzierungssaldo von 178.9 Mio. Franken. Sie sinken damit erstmals ins Negative; der Kanton verfügt per Ende 2021 also über ein Nettovermögen. Die für die Schuldenbremse massgebende Nettoschuldenquote (Nettoschulden im Verhältnis zum Schweizer Bruttoinlandprodukt) beträgt -0.1 Promille. Ab einem Wert von 6.5 Promille käme gemäss § 4 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) die Schuldenbremse zur Anwendung (vgl. Abbildung 2-3).

Negative Nettoschuldenquote: Kanton neu mit Nettovermögen

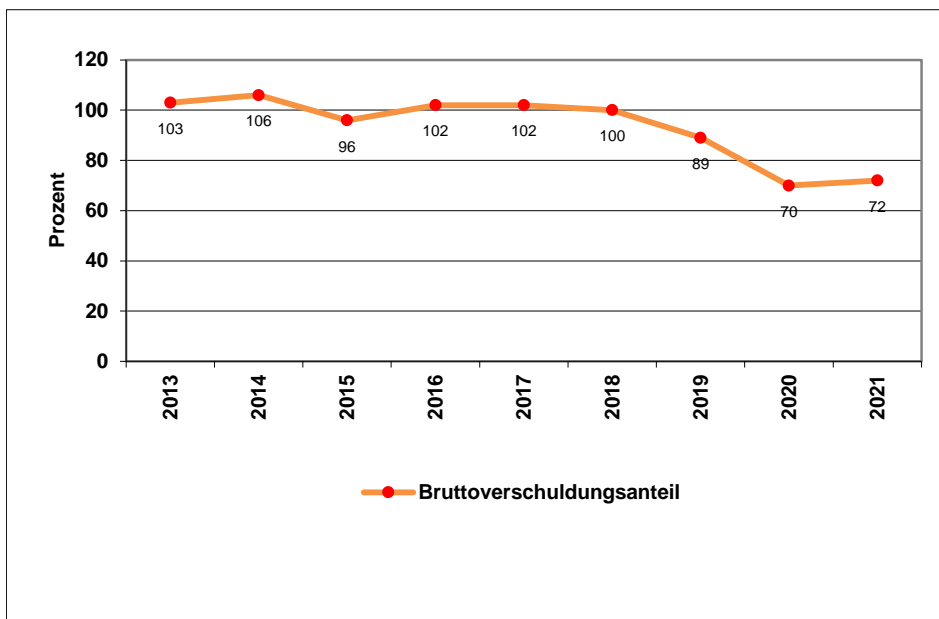
Abbildung 2-3: Entwicklung Nettoschuldenquote



Abgenommen haben auch die Bruttoschulden. Sie umfassen gemäss HRM2 die laufenden Verbindlichkeiten sowie die kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten und belaufen sich per Ende 2021 auf 3'372.1 Mio. Franken – 303.8 Mio. Franken weniger als ein Jahr zuvor. Die Bruttoschulden pro Kopf liegen bei 16'729 Franken. Von 70% auf 72% gestiegen ist der Bruttoverschuldungsanteil – das Verhältnis der Bruttoschulden zu den erwirtschafteten Erträgen (vgl. Abbildung 2-4).

Bruttoschulden um 304 Mio. Franken reduziert

Abbildung 2-4: Entwicklung Bruttoverschuldungsanteil



2.6 Prüfung durch die Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle hat die Jahresrechnung 2021 – bestehend aus Erfolgsrechnung, Bilanz, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis und Anhang – als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht gemäss Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG) geprüft. Sie empfiehlt, die Rechnung ohne Einschränkung zu genehmigen. In ihrer Beurteilung entspricht diese den gesetzlichen Vorschriften und vermittelt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons. Basierend auf ihrer Wesentlichkeitsbeurteilung schränkt die Finanzkontrolle ihr Prüfurteil nicht ein.

Finanzkontrolle empfiehlt Genehmigung der Rechnung 2021

Die Finanzkontrolle gestaltet den Umfang ihrer Prüfungshandlungen jeweils basierend auf Überlegungen zur Wesentlichkeit. Sie kann damit ein Prüfungsurteil zur Jahresrechnung als Ganzes abgeben. Ihren umfassenden Erläuterungsbericht hat sie der Finanzkommission am 19. Mai 2022 zugestellt. Ihr standardisierter zusammenfassender Bericht zuhanden des Grossen Rats findet sich im Jahresbericht des Regierungsrats.

Umfassender und zusammenfassender Bericht

Die Mitglieder des Regierungsrats und ihre Finanzverantwortlichen haben Vollständigkeitserklärungen auf Stufe Departement abgegeben, die Dienststellenverantwortlichen die Vollständigkeit und Richtigkeit der erteilten Auskünfte und abgegebenen Unterlagen bestätigt. Die Vollständigkeit auf Ebene Gesamtrechnung bestätigt der Regierungsrat mit einer Erklärung im Bericht zur Jahresrechnung.

Vollständigkeitserklärungen auf allen Stufen

Besondere Schwerpunkte der Finanzkontrolle waren bei der Prüfung der Rechnung 2021 die Werthaltigkeit der bilanzierten Sachanlagen in Finanz- und Verwaltungsvermögen und der transitorischen Aktiven (insbesondere Steuerertragsabgrenzungen), die Vollständigkeit der erfassten Verbindlichkeiten, transitorischen Passiven und erfassten Rückstellungen, die Intercompany-Abstimmung sowie General-IT-Controls. Bei der Beurteilung der Existenz und Werthaltigkeit von Darlehen und gegebenen

Prüfungsschwerpunkte der Finanzkontrolle

Investitionsbeiträgen stützt sich die Finanzkontrolle auch auf die Prüfung der Revisionsgesellschaften ab, welche die Abschlüsse der Darlehens- und Investitionsbeitragsempfänger prüfen. Auch zur Beurteilung der Werthaltigkeit der gehaltenen Beteiligungen zieht sie die Prüfungsberichte der jeweiligen Revisionsorgane bei.

Bei den vollkonsolidierten öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, den weiteren beherrschten Beteiligungen sowie den Beteiligungen mit massgeblichem Einfluss übt die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Finanzaufsicht eine aktive Begleitung der Prüfungen durch die externen Revisionsstellen aus. Sie führt in Absprache mit dem Fachdepartement oder der Auftrag gebenden Oberaufsichtskommission eigene Prüfungen in Ergänzung zur externen Revisionsstelle durch.

Finanzaufsicht

Auf einzelne Feststellungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle zu Departementen geht die Finanzkommission in Kapitel 5 dieses Berichts ein. Die nachfolgenden betreffen den Gesamtkanton.

*Feststellungen und
Empfehlungen*

Sämtliche stammhausintern erbrachten Leistungen müssen über IVR-Konten verbucht werden. Bei der Elimination der verwaltungswirtschaftlichen Transaktionen kommt es dennoch zu Intercompany-Differenzen. Diese belaufen sich in der Rechnung 2021 auf 0.34 Mio. Franken (Vorjahr 1.05 Mio. Franken). Die Empfehlung der Finanzkontrolle lautet, ihre Detailauswertung zu analysieren, grössere Intercompany-Differenzen mit den betroffenen Dienststellen zu klären und per Ende 2022 zu bereinigen.

*Bereinigung von IC-
Differenzen*

Die Rechnungslegung des Kantons folgt den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Diese entwickeln sich laufend weiter. Die Umsetzung des IPSAS-Standards 42 (Sozialleistungen) ist im Kanton Basel-Stadt für das Jahr 2023 geplant. Im Zuge der erstmaligen Anwendung des IPSAS-Standards 41 (Finanzinstrumente) hat der Regierungsrat am 1. Februar 2022 eine Abweichung beschlossen. In der Finanzhaushaltsverordnung ist nun explizit festgehalten, dass alle Positionen des Finanzvermögens zu Verkehrswerten und alle Positionen des Verwaltungsvermögens zu Anschaffungswerten bewertet werden. IPSAS 41 gibt bei einigen Bilanzpositionen eine andere Methode vor.

*Zwei neue IPSAS-
Standards*

Ziele genereller IT-Kontrollen sind die Stabilität der IT-Systeme, die Verhinderung unerwünschter Manipulationen und die Sicherstellung der Vertraulichkeit und Integrität der Daten. Ein einwandfreies Funktionieren der Kontrollmechanismen ist Voraussetzung, um IT-Risiken zu verhindern oder zumindest deren potenzielles Schadensausmass zu reduzieren.

*Wesentliche Ergeb-
nisse aus IT-Prüfungen*

Die kantonale Weisung «Schutzmassnahmen Informationssicherheit» definiert Kontrollmechanismen, mit denen die IT-Systeme in Abhängigkeit von deren Schutzbedarf abzusichern sind. Die Prüfungen der Finanzkontrolle zeigen allerdings, dass die Weisung bis anhin in keinem Departement vollständig umgesetzt worden ist. Voraussetzung dafür ist die durchgehende Implementierung des kantonalen Informationssicherheits-Managementsystems ISMS.BS.

*Weisung «Schutzmas-
snahmen Informations-
sicherheit» nicht voll-
ständig umgesetzt*

Prüfungen der Schutzbedarfsanalysen (SCHUBAN) zur Festlegung der Sicherheitsklassifizierung von IT-Systemen zeigen, dass die SCHUBAN zwar erstellt, die identifizierten Schutzmassnahmen inklusive den Informationssicherheits- und Datenschutzkonzepten aber nicht systematisch umgesetzt werden.

*Schutzmassnahmen
nicht systematisch
umgesetzt*

Die Prüfung der Informatikprozesse von IT BS zeigt, dass die Aktualisierung der Sicherheitseinstellungen von IT-Systemen nicht systematisch und zeitnah erfolgt. Es fehlt ein systematisches Verletzlichkeitsmanagement sowie ein Monitoring der Aktivitäten in den Systemen, um potenzielle Angriffe zu identifizieren. Da die Informatik aller Departemente auf den IKT-Basisleistungen von IT BS aufbaut und die Schutzmassnahmen noch in keinem Departement vollständig implementiert sind, kann im Urteil der Finanzkontrolle ein ordnungsgemässer IT-Betrieb und damit die Ordnungsmässigkeit der IT-Systeme in der kantonalen Verwaltung nicht sichergestellt werden.

*Ordnungsmässigkeit
der IT-Systeme nicht
sichergestellt*

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) verpflichtet den Regierungsrat zu einer jährlichen Analyse und Beurteilung der Risiken des Kantons. Primär zu erfassen sind jene Risiken, die einen wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Situation des Kantons haben. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat einen Leitfaden zum Risikomanagement erarbeitet, der Methoden, Prozesse und Organisation des Risikomanagements regelt. Der Kanton verfügt damit nun über ein übergreifendes Risikomanagement, das Transparenz über die aktuelle Risikosituation des Kantons schafft.

*Kanton verfügt über
übergreifendes Risiko-
management*

Basierend auf seiner Risikobeurteilung legt der Regierungsrat gemäss Finanzhaushaltsverordnung (VFHG) Massnahmen im Umgang mit den identifizierten Risiken fest und erlässt Grundsätze für ein zweckmässiges Internes Kontrollsystem (IKS). Aufbauend darauf müssen die Departemente für ihren Verantwortungsbereich ein IKS in den Bereichen Compliance, Vermögensschutz, zweckmässige Mittelverwendung und ordnungsgemässe Rechnungslegung dokumentieren. Das FHG verlangt weiter eine Erläuterung der durchgeführten Risikobeurteilung im Anhang zur Jahresrechnung.

*Interne Kontroll-
systeme*

Die Finanzkontrolle hat im zweiten Halbjahr 2021 diverse IKS von Gerichten und Departementen geprüft. Bei mehreren Dienststellen stellt sie (weiteren) Handlungs- und Optimierungsbedarf beim Geschäftsprozessinventar, beim IKS-Umfeld, bei den Prozessdokumentationen sowie den Kontrollen und Massnahmen fest. Auch im Bereich der IT-Applikationen besteht Verbesserungsbedarf. Nur geringe Fortschritte konstatiert die Finanzkontrolle bezüglich der Umsetzung ihrer früheren Empfehlungen bei einzelnen Gerichten.

*Handlungs- und
Optimierungsbedarf
bei IKS*

Die Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung 2021 war bei der Finanzkontrolle zum Zeitpunkt der Verabschiedung des vorliegenden Berichts im Gang. Voll konsolidiert werden die Industriellen Werke Basel, die Basler Verkehrs-Betriebe, das Universitätsspital Basel, die Universitären Psychiatrischen Kliniken, die Universitäre Altersmedizin Felix Platter und das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel. Die weiteren Beteiligungen werden nach der Equity-Methode bewertet.

*Prüfung der konsoli-
dierten Rechnung*

3. Würdigung der Jahresrechnung 2021 durch die Finanzkommission

Die Rechnung 2021 des Kantons Basel-Stadt schliesst mit einem Überschuss von 215 Mio. Franken ab, obwohl für die Bewältigung der Corona-Krise 174 Mio. Franken ausgegeben werden mussten. Damit wurde das budgetierte Ziel um 80 Mio. Franken überschritten. Von diesem erfreulichen Ergebnis hat die Finanzkommission mit Befriedigung Kenntnis genommen.

Deutlich positiver Abschluss trotz pandemiebedingter Zusatzausgaben

Die Steuereinnahmen der natürlichen Personen fielen um 42 Mio. Franken höher aus als budgetiert. Die Steuern der juristischen Personen lagen indessen um 57 Mio. Franken unter Budget. Dies ist auf zu hohe Abgrenzungen aus früheren Steuerjahren und geringere Einnahmen aus dem Patentbox-Einkauf zurückzuführen. Pandemiebedingte Steuerausfälle schlugen sich nicht in der Jahresrechnung nieder.

Steuereinnahmen über Budget

Mehreinnahmen konnten bei der Grundstückgewinnsteuer mit 36 Mio. Franken über dem Budget und der Handänderungssteuer mit 29 Mio. Franken über dem Budget verzeichnet werden. Hinzuweisen ist auf die steigenden Immobilienpreise und das nach wie vor hohe Verkaufsvolumen.

Die Nettoschulden konnten auch aufgrund der guten Ertragslage vollständig abgebaut werden. Basel-Stadt verfügt neu über ein Nettovermögen von 59 Mio. Franken. Der Saldo der Investitionsrechnung fiel um 156.5 Mio. Franken tiefer aus als budgetiert und belief sich 2021 auf 273.5 Mio. Franken.

Abbau der Nettoschulden

Die Kommission stellt auch bezüglich der Jahresrechnung 2021 in Übereinstimmung mit der Finanzkontrolle fest, dass die Qualität der Rechnung gut ist und vom Revisionsorgan kaum bedeutende Mängel festgehalten werden mussten.

Hohe Qualität der Rechnung

4. Gesamtkantonale Feststellungen

4.1 Auswirkungen von Covid-19

Die Jahresrechnung 2021 wird aufgrund der Covid-19-Massnahmen mit 174 Mio. Franken belastet. 55 Mio. Franken betreffen die Unterstützung der Spitäler und Pflegeheime. Alle Departemente und der Gerichtsrat wurden von der Finanzkommission über die Auswirkungen in finanzieller Hinsicht befragt.

Corona-bedingter Mehraufwand von 174 Mio. Franken

Die verschiedenen Departemente wurden naturgemäss im Geschäftsjahr 2021 unterschiedlich stark von der Covid-19 Pandemie betroffen. Im Vordergrund stand das Gesundheitsdepartement. Die Hearings mit den Departementen haben aber auch ergeben, dass sich die Pandemie als Katalysator im Bereich Digitalisierung erwiesen hat. Auch hat sich das Bewusstsein verändert, Pandemiepläne und Krisenkonzepte aktuell zu halten und regelmässig zu überprüfen.

Pandemie als Katalysator

Die Pandemie führte in der gesamten Verwaltung zur Ermöglichung von mehr Homeoffice, weswegen sich die Frage stellt, wo es sinnvoll ist, über fest zugeteilte Arbeitsplätze zu verfügen (vgl. Kapitel 5.4.3). Aus den Hearings ergab sich allerdings auch der Hinweis, dass die Nutzung schriftlicher Kommunikation manchmal zu Mehraufwand und Verzögerungen führen kann.

4.2 Gebühren

Die Finanzkommission hat anlässlich der Hearings alle Departemente und den Gerichtsrat zur Angemessenheit der Gebühren befragt. Gebühren haben dem Äquivalenzprinzip zu entsprechen. Nicht kostendeckende Abweichungen sind möglich, wenn dies bewusst dem politischen Willen des Gesetzgebers entspricht. Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr einer ungerechtfertigten Privilegierung.

Aktualisierung und Überprüfung der Gebühren

Die Finanzkommission hat festgestellt, dass die Gebührenhöhe vielerorts nicht aktualisiert wurden, sondern oft auf teilweise recht alten Gebührentarifen basiert. Die Finanzkommission wünscht sich eine Aktualisierung und regelmässige Überprüfung.

4.3 Investitionssaldo

Der Saldo der Investitionsrechnung fiel 156.6 Mio. Franken tiefer aus als budgetiert. Die Finanzkommission erachtet dies für problematisch, wengleich die Hinweise auf Verschiebungen aufgrund der Pandemie und verlangsamte Abläufe und Lieferengpässe, nachvollziehbar sind. Auch wurde in Einzelfällen der Projektbeginn verschoben (Kunsteisbahn Margarethen).

Tiefes Investitionsniveau problematisch

4.4 3-Rollen-Modell

Die Bewirtschaftung der Immobilien im Verwaltungsvermögen wird nach dem 3-Rollen-Modell vorgenommen. Dieses besteht aus:

- Eigentümerversammlung (Immobilien Basel-Stadt)
- Hochbaudienste (Hochbauamt)
- Immobiliennutzer (Dienststelle als Mieterin/Betreiberin)

Die Finanzkommission hat festgestellt, dass dieses Modell abstrakt nachvollziehbar ist, es aber in der Praxis zu Problemen kommen kann.

Es ist darauf hinzuweisen, dass verwaltungsinterne Bauverfahren nur bedingt mit privaten Projekten verglichen werden, bei welchen in der Regel die Bauherrin, der Baumeister und der Drittnutzer wirklich getrennt agieren und ihre Interessen deswegen dezidiert vertreten können.

Bei der Umsetzung des 3-Rollen-Modells besteht die Gefahr, dass Bestell-, Planungs- und Umsetzungsprozesse nicht sauber getrennt sind und für daraus entstehende Probleme wie zeitliche Verzögerungen und Mehrkosten die Verantwortlichkeiten nicht klar sind. Die Finanzkommission regt an, in der Umsetzung des 3-Rollen-Modells Prozesse und Verantwortlichkeiten klarer zuzuweisen.

Prozesse und Verantwortlichkeiten im 3-Rollen-Modell klarer zu definieren

5. Feststellungen zu Departementen und Dienststellen

5.1 Präsidialdepartement

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	199.7	217.7	193.1
Betriebsertrag	23.3	26.8	18.1
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-176.4	-190.9	-175.0
	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	472.7	466.4	+6.3

Das Präsidialdepartement weist ein Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE) von 176.4 Mio. Franken aus. Die deutliche Abweichung gegenüber dem Budget begründet sich in erster Linie mit dem mittels Nachtrag ins Budget aufgenommenen, aber nicht in Anspruch genommenen Betrag von 19 Mio. Franken für den Covid-19-Schutzschirm für Grossveranstaltungen. Davon abstrahiert verzeichnet das Departement eine Budgetüberschreitung von 4.5 Mio. Franken. Davon gehen etwa 1 Mio. Franken auf einen höheren Aufwand und etwa 3.5 Mio. Franken auf einen geringeren Ertrag zurück. Auf der Ertragsseite schlagen pandemiebedingt geringere Einnahmen der Museen und aus Standplatzgebühren zu Buche.

ZBE des Präsidialdepartements deutlich unter Budget...

Verglichen mit dem Vorjahr fallen die Covid-19-bedingten Abweichung sowohl im Aufwand (1.5 Mio. statt 4.9 Mio. Franken) als auch im Ertrag (5.5 Mio. statt 9.4 Mio. Franken) geringer aus. Der Personalaufwand ist um 2.7 Mio. auf 70.1 Mio. Franken gestiegen, der Sach- und Betriebsaufwand um 2.6 Mio. auf 53.8 Mio. Franken. Letzteres geht grösstenteils darauf zurück, dass im Jahr 2020 nahezu keine Messen und Märkte stattgefunden haben. 2021 konnten diese wieder durchgeführt werden, infolge Covid-19 aber mit zusätzlichen Kosten. Der um 1.2 Mio. auf 75.4 Mio. Franken gestiegene Transferaufwand basiert auf höheren Staatsbeiträge im Kulturbereich. Insgesamt fällt das ZBE gemessen am Vorjahr um 1.4 Mio. Franken höher aus.

... aber leicht über Vorjahr

Der Headcount des Präsidialdepartements beträgt Ende 2021 472.7 Stellen, was eine Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 6.3 bedeutet. Der bewilligte Plafond von 481.5 war am Stichtag aufgrund von Vakanzen nicht ausgeschöpft.

Headcount-Zunahme um 6.3 Stellen

5.1.1 Verzögerungen beim Hauptbau der Kaserne

Der Abschluss des Umbaus des Hauptbaus der Kaserne ist aufgrund zahlreicher Einflüsse stark in Verzug geraten. Der bei Baubeginn definierte Fertigstellungstermin Mai 2021 musste auf Februar 2022 verschoben werden. Im Rahmen des Hearings orientierten Vertretungen des Präsidialdepartementes, des Bau- und Verkehrsdepartements und des Finanzdepartementes über die Gründe und die konkreten Auswirkungen.

Zeitliche Verzögerung beim Kaserne Hauptbau

Im August 2018 lautete das Ziel, vor dem Basel Tattoo 2021 fertig zu sein. Aufgrund des Tattoos wurde mit den Arbeiten erst im August 2018 begonnen. Die Erstellung der neuen Stromversorgung nahm aufgrund eines

Planungsfehlers mehr Zeit in Anspruch als geplant. In der Folge kam es auch bei der Installation der Bühnentechnik zu einer Verzögerung. Der Aufbau eines Kühlnetzes mit Abwärmenutzung – eine Auflage des Energiegesetzes – hatte zur Folge, dass die Küchen neu geplant werden mussten. Es entsteht mehr Abwärme als ursprünglich angenommen. Diese kann nicht nur für die Warmwasserproduktion genutzt werden, sondern auch für die Heizung. Dafür musste ein neues Netz aufgebaut werden. Konkurse und drohende Konkurse, weitere Schadenfälle neben der Elektrozuleitung und die Pandemie haben den Baustellenbetrieb in den beiden letzten Jahren durch organisatorische Massnahmen, personelle Ausfälle sowie längere Lieferzeiten zusätzlich behindert.

Gemäss dem Finanzrapport des Generalplaners von März 2022 ist trotz der zeitlichen Verzögerung nicht mit einer Kostenüberschreitung zu rechnen. Die Endkostenprognose von 44.9 Mio. Franken enthält aktuell noch eine Reserve von 0.9 Mio. Franken. Die falsch bemessene Elektrozuleitung hat der Generalplaner als Schadenfall bei seiner Versicherung angemeldet. Die Aufarbeitung des Sachverhaltes sowie die Verhandlung mit der Versicherung sind aber noch nicht abgeschlossen.

Keine Kostenüberschreitung erwartet

Die Kosten für die Mehrinvestition in das Gebäude sind noch nicht definitiv bezifferbar, weil sie vom Ausschreibungsergebnis und dem Investitionssplit zwischen Kanton und Betreiber abhängig sind. Der Regierungsrat hat am 28. September 2021 2.8 Mio. Franken ins Investitionsprogramm aufgenommen. Aufgrund des späteren Bezugs aufgrund der Verzögerungen könnte es zu Mindereinnahmen kommen, welche vom Ausschreibungsergebnis abhängen. Ein kleines Projekt lässt sich rascher realisieren als ein grosses, welches aber möglicherweise mehr Mieteinnahmen bringen könnte. Geplant waren beim Restaurant Mieteinnahmen von 165'000 Franken pro Jahr. Die Mindereinnahmen sind durch die bereits kalkulierte Leerstandsreserve während maximal drei Jahren abgedeckt. Aufgrund einer Umsatzabgabe ist es möglich, diesen Rückstand in den Folgejahren aufzuholen. Zudem sollen durch Zwischennutzungen die Leerstandskosten möglichst minimiert werden.

Zusatzausgaben für Innenausbau Restaurant

Am 7. Februar 2022 hat die Behördenabnahme und die provisorische Nutzungsfreigabe des Kaserne Hauptbaus stattgefunden, am 11. Februar 2022 ist mit der gestaffelten Übergabe der Mietflächen durch IBS und dem Ausbau der Mietflächen (durch die Mieter) begonnen worden. Bei den derzeitigen Bauarbeiten im Gebäude handelt es sich zum grössten Teil um Mieterausbauten. Seit dem 25. März 2022 sind alle Mietflächen der Nutzung übergeben. Das Präsidialdepartement (Abteilung Kultur) hat im März das Projekt Kunst und Bau mit einem partizipativen Verfahren gestartet. Im Mai werden die technischen Anlagen an den Betrieb und das Gebäudemanagement übergeben. Spätestens im Juni werden die rheinseitigen Umgebungsarbeiten abgeschlossen sein. Dann kann auch das Café den Betrieb aufnehmen.

Im Hearing wurde nachgefragt, ob Verhandlungen mit den Gastrobetrieben laufen, die nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt eröffnen konnten und bereits Leute angestellt haben, die aufgrund der Verzögerungen nicht eingesetzt werden können. Weiter stellte sich die Frage, ob die bezifferten Kostenüberschreitungen nur von baulicher Natur sind oder ob auch die Ertragsausfälle der Nutzenden in einer Form berücksichtigt sind. Gemäss

Keine Forderungen betreffend Erlass oder Erstattung von Kosten

IBS steht der Kanton im Austausch mit den Mietern, die ihre Flächen bezogen haben und diese aktuell ausbauen. Konkrete Forderungen betreffend Erlass von Kosten oder Erstattungen lagen zum Zeitpunkt des Hearings keine vor.

Die Finanzkommission wird die laufenden und zukünftigen Bauvorhaben und insbesondere das Dreirollenmodell weiterhin kritisch beobachten.

5.1.2 Auswahl der sozialen Städtepartnerschaften und Qualitätssicherung

Im Rahmen des Hearings wurde das Präsidialdepartement über die sozialen Städtepartnerschaften und die entsprechende Qualitätssicherung der Projekte vor Ort befragt.

Gemäss dem Departement erfolgte die Auswahl von Abidjan/Yopougon als Partnerstadt für ein soziales Engagement des Kantons Basel-Stadt aufgrund der engen Verbindung des Schweizerischen Tropen- und Public Health Instituts (Swiss TPH) zum Centre Suisse de Recherches Scientifiques (CSRS), welches sich in Abidjan/Yopougon befindet und 1951 durch das Swiss TPH respektive dessen Vorgängerorganisation gegründet wurde. Ebenfalls verfügt das Institut swisspeace der Universität Basel bereits über konkrete Kontakte und Projekte vor Ort mit Bezug zu den übergeordneten Zielen der Partnerschaft gemäss Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Dadurch kann auf bestehende Strukturen, Kontakte und Expertisen aufgebaut werden, was wiederum eine möglichst effiziente Umsetzung der Partnerschaft ermöglicht. Der Mitteleinsatz für die Partnerschaft bedarf die Zustimmung zum entsprechenden Ausgabenbericht durch den Grossen Rat, was noch pendent ist. Eine Wirkungskontrolle ist im Rahmen der Evaluation der Partnerschaft 2023/24 vorgesehen. Die einzelnen Projektpartner legen Rechenschaft gegenüber dem Präsidialdepartement ab. Eine allfällige Weiterführung der Partnerschaft muss erneut beim Grossen Rat beantragt werden, womit auch gegenüber dem Parlament Rechenschaft über die Verwendung der Mittel abgelegt werden wird.

*Städtepartnerschaft
Abidjan/Yopougon*

Das Engagement für die Roma-Bevölkerung in Rumänien knüpft an die Ankündigung des Regierungsrats an, nach der Wiedereinführung des Bettelverbots ein soziales Engagement im Herkunftsland zu prüfen. Im Austausch mit verschiedenen Stellen und Organisationen in der Schweiz und in Rumänien wurden zwei konkrete Projektvorschläge für ein soziales Engagement des Kantons zu Gunsten der Roma-Bevölkerung erarbeitet. Damit konkretisiert der Regierungsrat einerseits seine geäusserte Bereitschaft für die Prüfung eines sozialen Engagements in Rumänien, andererseits wird damit die primär wirtschaftliche Ausrichtung von Kooperationen um soziale Aspekte erweitert. Der effiziente und effektive Mitteleinsatz wird durch die Partner in Basel, Bundesbern und in Rumänien sichergestellt.

*Soziales Engagement
in Rumänien*

Die Finanzkommission wird die Städtepartnerschaften weiterhin aufmerksam verfolgen.

5.1.3 Records Management

Das Projekt Records Management konnte drei Jahre früher als geplant abgeschlossen werden. Die Finanzkommission hat im Rahmen des Hearings beim Präsidentsdepartement nachgefragt, ob der frühe Abschluss finanzielle Vorteile bringt. Gemäss den erteilten Auskünften fallen durch die frühere Programmbeendigung geringere Programmkosten an als ursprünglich veranschlagt (Unterschreitung um 1'154'563 Franken). Die Ziele der RM-Strategie.BS sind allerdings aus dem Bestreben, gesamt-kantonal rechtliche Anforderungen einzuhalten, abgeleitet. Mit der frühzeitigen Beendigung des RM.BS Umsetzungsprogramms werden weder die rechtlichen Anforderungen noch die damit verbundenen Ziele aufgegeben. Mit dem RM.BS Programm sind Basiselemente erarbeitet worden, nun liegt die proaktive Wahrnehmung und Bearbeitung der Thematik bei der Stammorganisation, d.h. verstärkt direkt bei den Departementen und Dienststellen. Die Fachstelle Informationsverwaltung, die bei der Staatskanzlei angesiedelt ist, unterstützt die Departemente und treibt das Thema weiter voran. Die Finanzkommission wird die Entwicklung des Records Management weiterhin verfolgen.

*Vorzeitiger Abschluss
des Projekts Records
Management*

5.2 Bau- und Verkehrsdepartement

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	331.1	335.8	312.5
Betriebsertrag	113.1	129.2	141.6
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-218.0	-206.6	-170.9
	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	963.1	972.3	-9.2

Das um 5.5% über dem Budget liegende zweckgebundene Betriebsergebnis des Bau- und Verkehrsdepartements lässt sich mit deutlich unter der Prognose gebliebenen Erträgen begründen. Um 5.2 Mio. Franken tiefer als erwartet sind die in den Mehrwertabgabefonds fliessenden Einnahmen. Infolge eines Beschlusses des Grossen Rats, coronabedingt auf die Erhebung von Allmendgebühren zu verzichten, sind budgetierte Einnahmen von 2.4 Mio. Franken ausgeblieben. Ebenfalls aufgrund der Covid-19-Situation sind die Ausgleichszahlung des Kantons Basel-Landschaft im Rahmen der Abgeltungsrechnung im Globalbudget ÖV um 3.1 Mio. Franken tiefer als budgetiert ausgefallen. Ausgeblieben sind erwartete Einnahmen von 2.1 Mio. Franken, da der Grosse Rat die Gebührenerhöhung der Anwohnerparkkarte erst im Juni 2021 beschlossen hat. Weitere Mindereinnahmen verursacht haben u.a. der Wegfall von Anlässen und Ausstellungen und die zeitweise geschlossenen Läden und Gastrobetriebe. Auch verglichen mit dem Vorjahr verzeichnet das Bau- und Verkehrsdepartement deutlich geringere Erträge. In der Rechnung 2020 verzeichnete es bei den Mehrwertabgaben eine Budgetüberschreitung um 21.0 Mio. Franken.

*Deutlich tiefere Erträge
beim BVD*

Höheren Rückerstattungen aus Kranken- und Unfallversicherungen, die neue Berechnung der Dienstaltersgeschenke und Vakanzen führen zu einem um 2.0 Mio. Franken unter Budget liegenden Personalaufwand. Der

*Personal- sowie Sach-
und Betriebsaufwand
unter Budget*

um 3.1 Mio. Franken unter der Prognose gebliebene Sach- und Betriebsaufwand geht zu einem wesentlichen Teil auf Verzögerungen bei geplanten Projekten und Massnahmen zurück.

Den um 9.2 Stellen tieferen Headcount begründet das Bau- und Verkehrsdepartement mit im Vergleich zum Vorjahr höheren Vakanzen. Der Headcount-Plafond ist um 6.5 Stellen erhöht worden.

*Vakanzen reduzieren
Headcount*

5.2.1 Stadtklimakonzept, Schwammstadt und Biodiversitätsstrategie

Die vielen Konzepte zu Verbesserung des Stadtklimas und zur Stärkung der Biodiversität in der Stadt und die daraus folgenden Projekte führen zu einer grossen Zunahme an Aufgaben in der Stadtgärtnerei. Allen voran stehen die baulichen Anpassungen im Zentrum, welche nicht nur einen erhöhten Planungsbedarf mit sich bringen, sondern auch die Baustellenbelastung der Stadtbevölkerung erhöhen werden. Nach der Umsetzung dieser Projekte bringt der Unterhalt der Grünflächen einen zusätzlichen Aufwand mit sich. Die Finanzkommission begrüsst den starken Fokus auf Klimaanpassungsmassnahmen in der Stadt, erkennt aber auch die Nutzungskonflikte, welche dabei entstehen, und die bestehenden Ressourcen in der Abteilung. Die Kommission erhofft sich eine gute und enge kommunikative Begleitung der Projekte, um diese Konflikte aufzufangen. Ausserdem sieht sie auch die Gefahr einer Unübersichtlichkeit bei den vielen überlappenden Konzepten und Strategien mit einer Tendenz zur Ineffizienz, welche in Zukunft weiter beobachtet wird.

*Verbesserung des
Stadtklimas mit Mehr-
aufwand verbunden*

5.2.2 Investitionssaldo

Das Bau- und Verkehrsdepartement ist für die Investitionsbereiche Stadtentwicklung und Allmendinfrastruktur sowie Öffentlicher Verkehr verantwortlich.

Der erstgenannte Investitionsbereich wurde zu 70% ausgeschöpft. Die Unterschreitung ist laut Bau- und Verkehrsdepartement auf folgende Punkte zurückzuführen:

*Investitionsbereich
Stadtentwicklung und
Allmendinfrastruktur zu
70% ausgeschöpft*

- Nicht budgetierter Bundesbeitrag bei der Tramverlängerung der Linie 8 nach Weil am Rhein. Dieser Beitrag war im Jahr 2020 budgetiert, wurde aber vom Bund noch nicht ausbezahlt. Dieser Umstand war im Budgetprozess 2021 noch nicht bekannt, weshalb der Beitrag im Budget 2021 nicht berücksichtigt wurde.
- Verzögerungen der Massnahmen für die Oberflächen bei der Freien Strasse aufgrund der umfangreichen archäologischen Untersuchungen.
- Verzögerungen beim Landerwerb im Zusammenhang mit dem Areal Volta Nord.
- Das Vorprojekt zur Hafenbahn konnte erst mit Verspätung in Angriff genommen werden, da die Stelle für einen Projektleiter erst verzögert besetzt werden konnte.
- Aufgrund von Einsprachen im Bewilligungsprozess konnte das Pilotprojekt Unterflurcontainer für Hauskehricht im Bachletten nicht wie geplant in Angriff genommen werden.

Der Investitionsbereich Öffentlicher Verkehr weist eine Überschreitung des Plafonds wegen dem Vorhaben Umgestaltung Lörracherstrasse/Baselstrasse aus. Zu diesem Vorhaben hat der Grosse Rat am 12. Dezember 2014 Ausgaben im Umfang von 7.6 Mio. Franken zu Lasten des Investitionsbereichs «Öffentlicher Verkehr» bewilligt. Der Grossratsbeschluss erfolgte vor der Einführung des aktuellen Organisationsgesetzes der Basler Verkehrs-Betriebe, wo die Investitionen der BVB in Form von verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen definiert sind. Das Projekt wurde bis anhin nicht mit Ausgaben belastet, da die Umsetzung des Vorhabens von den BVB vorfinanziert wurde. Im Jahr 2021 wurde auf Anfrage der BVB und in Absprache mit der Finanzverwaltung festgelegt, dass die BVB die erbrachten Leistungen im Umfang von 6.1 Mio. Franken, gemäss Grossratsbeschluss, dem Kanton Basel-Stadt in Rechnung stellen dürfen. Abzüglich der mit diesen Leistungen verbundenen Bundessubventionen im Umfang von 1.3 Mio. Franken ergibt sich für den Investitionsbereich «Öffentlicher Verkehr» ein nicht budgetierter Mehraufwand von netto 4.8 Mio. Franken und damit verbunden eine Überschreitung des gesamten Investitionsbereichs um 3.1 Mio. Franken.

5.2.3 Highlights und grösste Herausforderungen beim Projektportfolio

Das Bau- und Verkehrsdepartement weist im Projektportfolio bei zwei Vorhaben terminliche Verzögerungen aus, alle anderen Projekte verlaufen planmässig.

- a. Bei der Rheinuferpromenade führte eine bauliche Massnahme zu einer einmaligen Verzögerung des Projekts.
- b. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Anforderungen des Bundesgesetzes zur Behindertengleichstellung (BehiG) benötigen viele Vorhaben mehr Zeit, als ursprünglich geplant und halten bereits heute die gemäss Umsetzungsplan gesteckten Ziele nur teilweise ein. Die Gründe dafür sind laut Bau- und Verkehrsdepartement vielfältig:
 - Die Projekterarbeitung unter Einbezug verschiedenster Stellen in- und ausserhalb der Verwaltung ist aufwändig und komplex, vielfach gilt es verschiedenste Ansprüche im engen Stadtraum unter einen Hut zu bringen.
 - Aufgrund der Auswirkungen von Baustellen auf den ÖV-Betrieb, den Verkehrsfluss des MIV und umliegende Nutzungen müssen Erhaltungszeitpunkte räumlich und zeitlich aufeinander abgestimmt und Projekte terminlich verschoben werden.

Die Verzögerungen werden in der Regel in der nächsten Budgetperiode aufgeholt.

5.2.4 Externe Expertisen und Gutachten

Das Bau- und Verkehrsdepartement führt aus, dass die Ressourcen der Verwaltung darauf ausgelegt sind, für grössere Studien die Pflichtenhefte zu formulieren und diese Arbeiten zu begleiten, nicht aber jede dieser Studien aus eigener Kraft zu erarbeiten.

Der Beizug externer Beauftragter kann insbesondere dann von Vorteil sein, wenn komplexe Planungen Spezialwissen verschiedener Fachrichtungen erfordern und Abwägungen zwischen konkurrierenden Interessen neutral und umfassend mit einer Aussensicht vorgenommen werden müssen. Auch kann die Vergabe von Gutachten nützlich sein, damit bei Verhandlungen mit Dritten (z.B. privaten Bauherrschaften) oder bei Rekursverfahren eine Einschätzung verwaltungsexterner Spezialisten zu Rate gezogen werden kann.

Basierend auf einer Auswertung der Buchungskreise (ohne Hochbau: Bkr. 4200 Finanzdepartement) hat das Bau- und Verkehrsdepartement im Jahr 2021 rund 400'000 Franken für Gutachten und Expertisen ausgegeben. Die folgende Auswertung fokussiert auf Kosten ab 5'000 Franken im Rechnungsjahr 2021. Damit deckt das Bau- und Verkehrsdepartement rund 92% der Gesamtausgaben von 400'000 Franken für alle Dienststellen ab.

Abbildung 5-1: Gutachten und Expertisen Bau- und Verkehrsdepartement

Bezeichnung	Ausgaben 2021	Grund für die Vergabe an Dritte
Gutachten Behindertengleichstellung in Beschaffungsverfahren	18'237.10	Rechtliches Gutachten, wo der Einkauf des Expertenwissen notwendig war.
Untersuchung Nachfragepotenzial nach Sharingangebote (Mikromobilität)	6'375.65	Beteiligung an einer Untersuchung der FHNW
Gutachten Bodenuntersuchung Grünanlagen	10'305.45	Für diese Gutachten sind Laboreinrichtungen notwendig, welche nicht durch unsere Kernkompetenz abgedeckt sind.
Gutachten Bäume	16'451.15	Das Expertenwissen für die Stabilitätskontrolle von Bäumen (Baumstatiker) und die notwendigen technischen Instrumente (u.a. Statikmessenrichtung) sind bei uns nicht vorhanden.
Gutachten Krematorium	8'562.15	Abluftmessung beim Krematorium
Gutachten Grabmäler	23'694.10	Befristeter Versuch als Grundlage für Make-or-Buy Entscheidung
Gutachten Gebäude	18'511.00	Grundlage für Make-or-Buy Entscheidung (Bereich Betrieb TBA)
Gutachten Abteilung Wasser Betriebe TBA	52'126.65	Expertise und Ressourcen für Anpassung der Abteilungsstruktur nicht vorhanden
Überprüfung ERP-System Betriebe	15'347.25	Aufgrund angepasster Anforderungen war eine systemseitige Analyse durch Fachexperten notwendig
CPX Messungen des Strassenbelags auf mehreren Strecken im Kt BS 2021	12'000.75	Durchführung durch unabhängige Experten notwendig
Geruchsmessung Unterflurcontainer	13'426.53	Durchführung durch unabhängige Experten notwendig
Gutachten Denkmalpflege	62'212.45	Expertenwissen notwendig für Untersuchung der Gebäude
Erhebung Kundenzufriedenheit im Öffentlichen Verkehr	44'737.46	Erhebung durch Externe Firma im 2. Jahresrhythmus in den Kantonen BL, SO, AG.
Entwicklungsindizes Motorisierter Individualverkehr (MIV) und Velos	8'718.65	Gemäss §13 Umweltschutzgesetz ist das BVD zur Erhebung, Auswertung und Analyse verpflichtet. Für die Auswertung der Daten fehlen uns die Kapazitäten
Analyse "Erreichbarkeit als Standortfaktor"	21'540.00	Beteiligung an der BAK Studie, diese ist eine Grundlage zur Erreichung von verkehrspolitischen Zielen
Studie "Bildbasierendes Parkplatz monitoring"	15'691.00	Notwendigkeit der Expertise von Seiten FHNW in Bezug auf Sensortechnologie
Machbarkeitsanalyse "Crowd Monitor Solitude"	8'077.50	Fehlendes Expertenwissen in Bezug auf technische Umsetzung der Zählung von Personenströme und Übermittlung an Signalisation (Fuss- und Fahrradweg Solitude)
Pläne Signalisation und Markierungen	10'005.65	Grundsätzlich kein Gutachten oder Expertise. Aufgrund Vorarbeiten der externen Firma in der SIA Phase 1+2 eines Projektes, wurden weitere Aufträge an diese Firma vergeben.

5.2.5 IT-Infrastruktur

Der Grosse Rat hat dem Bau- und Verkehrsdepartement für Zusatzaufgaben im IT-Bereich ab Budgetjahr 2021 zusätzlich 260 Stellenprozente und entsprechende Finanzmittel zugesprochen. Damit konnte die Geschäftsstelle Digitalisierung (100 Stellenprozente) besetzt und die Informatik des Bau- und Verkehrsdepartements personell verstärkt (160 Stellenprozente) und organisatorisch besser für die Unterstützung der zunehmenden Anforderungen der Fachbereiche ausgerichtet werden.

Die Geschäftsstelle Digitalisierung ist sehr stark in die Umsetzung des Vorhabens «Digitale Bewilligungsverfahren im BVD» involviert und hat im 2021 die Voraussetzungen geschaffen, um 2022 mit der Realisierung des Online Baubeglehrens den ersten und wichtigsten Meilenstein des Vorhabens zu erreichen. Die noch verbliebenen Ressourcen setzte die Ge-

Personelle Verstärkung im Bereich Digitalisierung

schäftsstelle in die Beratung der Fachbereiche. Für eine weitere Schwerpunktsetzung in der Digitalisierung wird die Abstimmung mit dem neu eingesetzten kantonalen Chief Digital Officer gesucht.

Die Informatik des Bau- und Verkehrsdepartements wurde mit den zusätzlichen Stellenprozenten gemäss der kantonalen IT-Governance in den Aufgabenfeldern Business-Unterstützung sowie Betrieb von Fach- und Spezialapplikationen verstärkt. Neu gliedert sich die IT BVD in die Bereiche IT-Operations (ehemaliger Servicedesk), IT-Solutions (technische Unterstützung der Fachbereiche) und IT-Services (IT-Projekte, Informationssicherheit). Die Reorganisation hat sich laut Bau- und Verkehrsdepartement sehr bewährt. Dies zeigt sich unter anderem im vereinfachten und damit verstärkten Austausch der Fachbereiche, in der besseren projektbezogenen IT-Unterstützung der Dienststellen sowie in den im 2021 erstellten Schutzbedarfsanalysen für alle Fachanwendungen.

*Reorganisation der IT
BVD bewährt sich*

Die Finanzkommission wird die Neuorganisation der IT-Infrastruktur beim Bau- und Verkehrsdepartement, die Umsetzung der Massnahmen in Folge der Schutzbedarfsanalyse sowie die Abstimmung mit dem neu eingesetzten kantonalen Chief Digital Officer weiterhin genau verfolgen.

5.2.6 Basler Verkehrs-Betriebe (BVB)

Im Jahresbericht 2021 ist zu lesen, dass die BVB kumuliert 30% weniger Fahrgäste als vor Corona (2019) verzeichneten. Insgesamt seien die Fahrgastzahlen 2021 voraussichtlich 5% höher als 2020. Das Bau- und Verkehrsdepartement führt aus, dass die im Februar 2022 bekannten Zahlen die im Bericht gemachten Angaben bestätigen. Die Entwicklung der Nachfrage im vierten Quartal 2021 (rund 80% des Niveaus von 2019, trotz noch bestehender Einschränkungen) stimmt es optimistisch, dass sich die Fahrgastzahlen 2022 denjenigen von 2019 weiter annähern werden.

*Pandemiebedingter
Fahrgastrückgang...*

Die BVB haben kurz vor dem Verfassen des Finanzkommission-Berichts die Zahlen per Ende 2021 in ihrem Geschäftsbericht bekannt gegeben. Während der beiden Corona-Jahre war politisch unbestritten, das ÖV-Angebot normal anzubieten. Der Fahrgastrückgang bei gleichbleibenden Fixkosten hinterlässt bei den BVB wie erwartet eine finanzielle Lücke. Diese beträgt 23.9 Mio. Franken.

*... führt zu Defizit
bei BVB*

Die Finanzkommission möchte die Zuversicht teilen und rechnet wie bereits im Bericht zur Rechnung 2020 ausgeführt fest damit, dass der Regierungsrat Massnahmen ergreift, die zu den Vor-Corona Passagierzahlen führen.

5.2.7 Poller

Aufgrund des UVEK-Berichts vom 9. Januar 2019 «Erstellung weiterer Poller-Anlagen am Rand der Innenstadt» hat der Grosse Rat einen Gesamtbetrag von 2.6 Mio. Franken bewilligt. Gemäss Budget 2021 hätten im Jahr 2021 zwei Polleranlagen in der Steinenvorstadt und je eine in der Freien Strasse und beim Fischmarkt in Betrieb genommen werden sollen. Im Budget waren dafür 1.4 Mio. Franken reserviert. Diese Mittel wurden jedoch nicht verwendet, da die Poller nicht installiert wurden.

*Budgetierter Betrag für
Poller-Anlagen nicht
beansprucht*

Die Anlagen hätten unter anderem der Gefahrenabwehr im Falle von terroristisch motivierten Zufahrten mit Fahrzeugen dienen sollen. Im Rahmen der Ausschreibung zeigte sich jedoch, dass die Entwicklung von Anti-Terror-Pollern aufwändiger ist als angenommen: Für die Realisierung von zertifizierten Polleranlagen, die einen wirksamen Schutz vor terroristischen Anschlägen bieten, wären zusätzliche Mittel von über 2 Mio. Franken nötig gewesen.

*Verzicht auf
Anti-Terror-Poller...*

Das Bau- und Verkehrsdepartement weist nun darauf hin, dass eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe (BVD, JSD, IWB) eine Vorstudie auf Basis der neuen Vorgaben (Realisierung von Pollern ohne Terrorschutzwirkung) erarbeitet. Zu klären sind neben den geänderten technischen Anforderungen auch Fragen zum Vergabeprozess und zur Finanzierung. Die Ergebnisse der Vorstudie sollen im Frühling 2023 vorliegen. Dies alles führt zu einer Verspätung. Gemäss Bau- und Verkehrsdepartement sollen 2023 die Bewilligungen eingeholt und die Submissionen ausgeschrieben werden. 2024/2025 soll die Installation der Poller umgesetzt werden.

*... führt zu weiterer
Verzögerung
in Umsetzung*

Das Thema Poller hat eine lange Vorgeschichte, die im Jahr 2005 ihren Anfang genommen hat. Die Finanzkommission geht davon aus, dass spätestens 2025 die Poller ohne weitere Verzögerungen installiert werden.

5.3 Erziehungsdepartement

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	1'228.9	1'227.9	1'198.5
Betriebsertrag	176.8	179.2	170.5
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-1'052.1	-1'048.8	-1'028.0

	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	3'766.1	3'663.0	+103.1

Das Ergebnis 2021 des Erziehungsdepartements liegt auf Stufe ZBE mit 1'052.1 Mio. um 0.3% über dem Budget. Man kann von einer eigentlichen Punktlandung sprechen. Die diversen Abweichungen zum Budget heben sich mehr oder weniger auf. Die Corona-Pandemie hat das Ergebnis um rund 4 Mio. Franken verschlechtert.

*Rechnung des ED mit
Punktlandung*

Die Unterrichtskosten übersteigen das Budget um etwa 4 Mio. Franken. Ins Gewicht fallen vor allem Mehrausgaben für Verstärkte Massnahmen (vgl. Kapitel 5.3.3). Nicht ausgeschöpft wird das Budget – zumindest teilweise pandemiebedingt – bei der Tagesbetreuung. Eine deutliche Überschreitung um 5 Mio. Franken liegt hingegen bei der Jugendhilfe vor. Die Einnahmen aus Schulabkommen liegen etwas über Budget. Da mehr junge Leute aus dem Kanton mit einem Studium begonnen haben, sind die Abgeltungszahlungen an ausserkantonale Hochschulen gestiegen.

*Unterrichtskosten
über Budget*

Aufgrund des zeitweisen Veranstaltungsverbots und eines pandemiebedingten Buchungsrückgangs verzeichnet die St. Jakobshalle gegenüber Budget 5.6 Mio. Franken tiefere Einnahmen und einen um 2.3 Mio. Franken tieferen Betriebsaufwand (vgl. Kapitel 5.3.2).

*Einnahmeverlust bei
St. Jakobshalle*

Der im ganzen Departement um 4.8 Mio. Franken unter Budget gebliebenen Sach- und Betriebsaufwand geht ansonsten vor allem auf pandemiebedingt nicht durchgeführte Schullager, Berufsbildungs- und Instruktionkurse, Abschlussprüfungen und weitere Veranstaltungen zurück. Weitere Einnahmefälle von 1.7 Mio. Franken begründen sich mit Nutzungseinschränkungen bei den Sportanlagen.

Pandemie reduziert Sach- und Betriebsaufwand

Aufgrund von Vakanzen ist auch der Personalaufwand trotz über die Prognose hinaus steigender Schülerinnen- und Schülerzahlen um 3.5 Mio. Franken unter Budget geblieben. Der Headcount des Erziehungsdepartements ist allerdings um 103.1 Stellen gestiegen. Der budgetierte Plafond bleibt in den Verwaltungseinheiten u.a. aufgrund von Vakanzen um 33 Stellen unterschritten. Dass er im Gesamtdepartement trotzdem um 40.5 Stellen überschritten wird, geht auf die Schulen zurück. Für verstärkte Massnahmen an den Volksschulen sind aufgrund des deutlichen Anstiegs betreuter Kinder 19 Stellen mehr als budgetiert geschaffen worden. Der Abbau von Zeitguthaben bei den Lehrpersonen hat zu einer kostenneutralen Schaffung von 17 Stellen geführt, die Corona-Pandemie stichtagsbezogen zu einem Anstieg der Stellvertretungen im Umfang von 16 Stellen. Zu einer Überschreitung um zwölf Stellen ist es bei den Tagesstrukturen gekommen, zu einer um fünf Stellen für die nicht budgetierten Einstiegsgruppen für Flüchtlingskinder. Vier Stellen mehr als vorgesehen sind wegen des deutlichen Anstiegs betreuter Kinder für Logopädie und Psychomotorik geschaffen worden.

Deutlich steigender Headcount

5.3.1 Personal- und Kostenwachstum

Wie in den vergangenen Jahren ist das Erziehungsdepartement aus verschiedenen Gründen das am schnellsten wachsende Department des Kantons. Das Gesamtergebnis ist von 1'034.6 Mio. auf 1'059.5 Mio. Franken gestiegen – und damit um 2.8 Mio. Franken höher als budgetiert.

Begründetes Personal- und Kostenwachstum

Generell ist weiter anzumerken, dass das Personal- und Kostenwachstum im Erziehungsdepartement gut begründet wird. Meist lässt es sich auf Grossratsbeschlüsse oder demographische Veränderungen (v.a. Schülerwachstum) zurückführen. Strukturell ist dabei aber immer wieder die Frage zu stellen, wie effizient und effektiv der Mitteleinsatz erfolgt. Dies ist immer wieder aufs Neue zu überprüfen und zu hinterfragen.

Was die erheblichen Abweichungen gegenüber dem Budget betrifft, so sind diese vielfach pandemiebedingt. Dass die Entgelte in Rechnungsjahr um 7.8 Mio. Franken tiefer als budgetiert ausgefallen sind, ist nichts als logisch. Da mit 5.4 Mio. Franken der Löwenanteil der geringeren Entgelte auf die St. Jakobshalle entfällt und es bei der Baufertigstellung und dem Betrieb der Halle zahlreiche offene Fragen gab und gibt, hat sich die Finanzkommission entschlossen, sich im Rahmen eines Hearings intensiver mit der Lage der St. Jakobshalle zu befassen.

Pandemiebedingte Abweichungen zum Budget

5.3.2 St. Jakobshalle: offene Baustellen, eine Betriebsanalyse und ihre Folgen

Unbefriedigend ist, dass die definitive Baukostenabrechnung der Sanierung der St. Jakobshalle nach wie vor nicht vorliegt. Die Finanzkommission sah sich überdies mehrfach genötigt, Nachtragskredite für zusätzliche Sanierungsmassnahmen zu beschliessen. Ob zur Beseitigung von

Baukostenabrechnung für St. Jakobshalle liegt noch nicht vor

Mängeln weitere Massnahmen vonnöten sein werden, ist noch nicht abschliessend geklärt. Ein Bericht des Bau- und Verkehrsdepartements, der auch Auskunft über bauliche Massnahmen aufgrund der Betriebserfahrungen umfasst, ist in Erarbeitung.

Die Pandemie hat sich für die St. Jakobshalle insofern als Chance erwiesen, als in der Zwischenzeit zahlreiche Probleme gelöst werden konnten (Brandschutzbewilligung usw.) und die Zeit genutzt werden konnte, um eine umfassende Betriebsanalyse vorzunehmen und sich Gedanken zur Markpositionierung der St. Jakobshalle zu machen. Es ist klar festzuhalten, dass die St. Jakobshalle aufgrund der genannten Problembereiche auch ohne Pandemie die Budgeterwartung nicht hätte erfüllen können.

*Betriebsanalyse macht
Vorschläge zur
Markpositionierung*

Die St. Jakobshalle ist Teil der öffentlichen Verwaltung. Da ihre Verluste unmittelbar durch den Kanton übernommen werden, ist offensichtlich, wieso die Auseinandersetzung mit der Zukunft dieser Halle finanzpolitisch sehr relevant ist. Die St. Jakobshalle hat eine Doppelfunktion. Sie eignet sich nicht nur für Durchführung grösserer und grösster Events verschiedenster Art, sondern hat auch für den Breitensport eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

*Doppelfunktion für
Breitensport und
Events*

Quintessenz der Betriebsanalyse ist, dass die Fixkosten der St. Jakobshalle wenig variabel sind - Kosten und Erträge liegen unter dem Benchmark. Ziel sollte daher sein, die Zahl der Event-Tage in der «Arena» (also der mit einer Zuschauerkapazität von 12'400 mit Abstand grössten Halle) deutlich zu erhöhen. Die Analyse sieht für die St. Jakobshalle insbesondere Potential im Bereich der Anlässe «unterhalb der Top-Acts» mit 4'000-10'000 Zuschauern. Erreichbar sei dieses Ziel nur durch zusätzliches Personal im Bereich der Akquisition und Kommunikation. Auch seien die kaufmännischen und betrieblichen Ressourcen für grosse Veranstaltungen eher ungenügend. Kurz: Der Weg zu schwarzen Zahlen bei der St. Jakobshalle führt über die gezielte Aufstockung der Personalressourcen.

*Personalressourcen
müssen erhöht werden*

Die Wettbewerbssituation im Bereich der Grosshallen hat sich erheblich verschärft. Ein strukturelles Problem der St. Jakobshalle ist, dass ihr Einzugsgebiet zu klein ist: Über die Nordwestschweiz hinaus hat sie einen zu geringen Bekanntheitsgrad und eine zu geringe Ausstrahlungskraft. Es gibt an Events und Sportveranstaltungen kaum BesucherInnen aus Südbaden oder dem Oberelsass (obwohl es dort keine vergleichbaren Hallen gibt). Dies zu ändern ist eine langfristige Herausforderung.

*Verschärfte Wettbe-
werbssituation*

Der Besitz der Halle durch den Kanton stellt sicher, dass die St. Jakobshalle durch den Breitensport genutzt werden kann. Aus sport- und standortpolitischen Überlegungen (Ausstrahlungskraft grösserer Events, positive Wirkungen auf Gastronomie und Hotellerie) ist auch zu vertreten, dass der Betrieb der St. Jakobshalle inkl. der Abschreibungen nicht vollständig kostendeckend ist. Allerdings belastet sie die Staatsrechnung momentan zu stark.

Für die Finanzkommission war zudem nicht ersichtlich, dass die effektiven Kosten der Halle transparent wären und auf die kommerziellen wie auch nicht-kommerziellen Leistungen, auch zugunsten des Kantons, klar zugeteilt werden könnten. Sie hofft auf eine Verbesserung der Lage durch die Umsetzung der Betriebsanalyse und wird sich weiterhin mit der St. Ja-

*Finanzkommission
empfiehlt Prüfung der
Rechtsform*

kobshalle befassen. Da ein wesentlicher Teil der Aktivitäten der St. Jakobshalle sich in einem sehr kompetitiven Marktumfeld bewegt und die meisten anderen Hallen für Grossevents nicht unmittelbar Teil der öffentlichen Verwaltung sind, empfiehlt die Finanzkommission, mittelfristig Vor- und Nachteile der jetzigen Rechtsform zu prüfen, auch unter Berücksichtigung der Kostentransparenz.

5.3.3 Verstärkte Massnahmen / Psychische und psychosoziale Gesundheit im Bereich der Volksschulen

Auffällig ist, dass die psychischen Belastungen infolge der Pandemie an verschiedensten Stellen zu Zusatzausgaben geführt oder sich in den Kennzahlen manifestiert haben. Die Finanzkommission hat sich u.a. im Rahmen eines Hearings darüber informieren lassen. Im Bereich der Volksschulen sind die Kosten für verstärkte Massnahmen (Spezialangebote, Integrationsklassen, Einzelintegrationen, Assistenzen etc.) stark angestiegen. Die diesbezüglichen Kosten lagen 3.2 Mio. Franken über dem Budget (wobei der Transferertrag in gleichem Umfang gestiegen ist) - dies obwohl bereits im Rahmen der Budgetierung Mehrausgaben in Höhe von 4.1 Mio. Franken berücksichtigt worden sind.

Kosten für Verstärkte Massnahmen weiter zunehmend

Der Ausbau der verstärkten Massnahmen ist nicht nur unmittelbar pandemiebedingt. So mussten die logopädischen Ressourcen und die Zahl der Plätze für die spezifische Sprachförderung deutlich erhöht werden. Auch muss für SchülerInnen mit Verhaltensstörungen und Autismus-Spektrum-Störungen zunehmend mehr und stärker spezialisiertes Fachpersonal eingesetzt werden.

Da verstärkte Massnahmen im Einzelfall sehr kostenintensiv sein können, ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dass es zu einer Überschreitung kommen kann; es zeigt jedoch auch, dass der integrative Unterricht an Grenzen stossen kann. Zudem ist es doch erstaunlich, dass es trotz der Mehrinvestition im Budget und der Budgetüberschreitung schwierig war, genügend Plätze für Schülerinnen und Schüler zu finden, welche ein separatives Setting benötigen. Ein Vergleich mit anderen Kantonen wäre spannend und liesse Rückschlüsse darauf zu, ob die Mittel optimal eingesetzt werden.

Integrativer Unterricht stösst an Grenzen

Beim Schulpsychologischen Dienst (SPD) hat die Anzahl Klientinnen und Klienten um 14.8% und bei der Schulsozialarbeit (SSA) um 19.3% zugenommen. Diese Zunahme überschreitet natürlich bei weitem das Wachstum der SchülerInnenzahlen. Die psychische und psychosoziale Gesundheit einer erheblichen Anzahl von Kindern und Jugendlichen war nach Auskunft der kompetenten Fachstellen schon vor Pandemiebeginn stark belastet. Die diesbezügliche Entwicklung war schon vor der Pandemie negativ, durch die Pandemiesituation haben sich aber bestehende Schwierigkeiten weiter verschärft. Es ist davon auszugehen, dass die Zunahme bei den Verstärkten Massnahmen in einem direkten Zusammenhang mit der verstärkten psychischen und psychosozialen Belastung der Kinder und Jugendlichen steht.

Zunahme von psychischen und psychosozialen Problemen

Da psychische und psychosoziale Belastungen oft länger dauern, kann nicht davon ausgegangen werden, dass es in der unmittelbaren «post-pandemischen» Phase zu einer Trendumkehr kommen wird. Ob die Kosten für den Umgang mit psychischen und psychosozialen Schwierigkeiten

von Schülerinnen und Schülern langfristig auf dem aktuell hohen Niveau bleiben werden, kann momentan noch nicht prognostiziert werden. Auf jeden Fall kommen Massnahmen, die der Verbesserung der psychischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen dienen, momentan eine besonders grosse Bedeutung zu. Eine frühzeitige Erkennung und ein schneller Zugang zu verstärkten Massnahmen und Therapiemöglichkeiten könnten mittelfristig einen positiven Effekt auf die psychische und psychosoziale Gesundheit der Schülerinnen und Schüler sowie auf die Kosten haben.

5.3.4 Budgetabweichungen nicht nur pandemiebedingt

Auch andernorts ist es zu pandemiebedingten Zusatzkosten gekommen, z.B. im Bereich der Gebäudereinigung (1.4 Mio. Franken im Jahr 2021). Nicht alle Budgetabweichungen sind indes pandemiebedingt. Zum einen gibt es buchhalterische Veränderungen gegenüber dem Budget. Verschiedene Ausgaben scheinen über das ordentliche Budget statt über die Investitionen vorgenommen worden zu sein – und vice versa. Auch sind die SchülerInnenzahlen im Volksschulbereich etwas stärker als budgetiert gestiegen – während im Berufsbildungsbereich (KV, AGS, ZBA) die SchülerInnenzahlen etwas geringer als budgetiert ausgefallen sind.

Besonders ins Auge gefallen sind der Finanzkommission 3.5 Mio. Franken Minderausgaben aufgrund von zahlreichen über das ganze Departement verteilte Personalvakanz. Die Finanzkommission hat sich über die Ursachen dieser Personalvakanz erkundigt. Offenbar manifestiert sich der ausgetrocknete Arbeitsmarkt auch in vielen Bereichen, die das Erziehungsdepartement betreffen. Geeignete Mathematik-, Informatik-, Naturwissenschaften-, Technik-, Französisch- und Italienischlehrkräfte sind momentan schwer zu finden. Gleiches galt im Berichtsjahr auch für das Personal von Schulheimen.

Suche von Lehrpersonen herausfordernd

Im Vergleich mit anderen Departementen springt der besonders starke Anstieg der an externe vergebenen Aufträge ins Auge:

Jahr	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Anz. externe Mandate ¹	498	474	412	264	267	259	270	297	299	316
Kosten in Mio. Franken	24,8	23,6	23,1	21,8	20,4	17,3	18,2	19,4	18,3	16,9

¹ nur Aufträge mit einem Volumen > Fr. 1'000 p.A.

Das Erziehungsdepartement macht geltend, dass die an Externe vergebenen Aufträge einer ähnlichen Entwicklung unterliegen wie die Gesamtkosten des Departements. Hauptkostentreiber über das letzte Jahrzehnt waren auch hier die steigenden SchülerInnenzahlen.

Aufgefallen ist der Finanzkommission im Investitionsvergleich schliesslich die Nichtausschöpfung des Investitionsbudgets (5.1 Mio. statt der budgetierten 8.7 Mio. Franken). Hauptursache dafür scheinen Verzögerungen bei einigen Bauprojekten zu sein. Das Erziehungsdepartement betont, dass mit diesen Verzögerungen keine betrieblichen Nachteile verbunden seien und geht davon aus, dass die Investitionstranchen in den Folgejahren entsprechend etwas höher ausfallen werden.

Nicht ausgeschöpftes Investitionsbudget

Die Finanzkommission erwartet eine differenzierte Analyse und Auseinandersetzung mit der Aufgabe der integrativen Beschulung im Rahmen der Volksschule, die einerseits die bestehenden Ressourcenpotenziale und andererseits die fehlenden Ressourcen für eine gelingende Umsetzung aufzeigt.

5.3.5 IT-Umgebung

In der IT gab es diverse Veränderungen, wobei sich die Pandemie als Katalysator im Bereich der Digitalisierung erwies. Die bisher verteilten IT-Stellen wurden zusammengezogen, somit können die Ressourcen und das Fachwissen neu gebündelt eingesetzt werden. Damit sei die Sicherstellung der grundlegendsten Sicherheitsaufgaben sichergestellt, für die Übernahme von weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der Informationssicherheit würden die Ressourcen hingegen nicht reichen. Insbesondere in den Schulen und im schulpyschologischen Bereich wird mit sehr sensiblen Personendaten gearbeitet. Die Aussage, dass nur die grundlegendsten Sicherheitsaufgaben sichergestellt werden können, wirft Fragen auf und bedarf auch weiterhin eines besonderen Augenmerks. Dies gerade im Hinblick darauf, dass es gerade in den Schulen weitere Bestrebungen hin zur Digitalisierung gibt.

Ressourcen und Fachwissen in IT neu gebündelt

5.3.6 Strukturelle Überlegungen zu den Ausgaben im Volksschulbereich

Zu den Aufgaben des Kantons wie auch der Finanzkommission gehört neben der Prüfung der aktuellen Rechnung sowie des aktuellen Budgets immer auch die Überprüfung der Effektivität und der Effizienz der eingesetzten Mittel. Strukturell auffällig ist, dass Basel-Stadt im Volksschulbereich nach Angaben des Bundesamtes für Statistik im interkantonalen Vergleich die mit Abstand höchsten Bildungsausgaben pro Schülerin / pro Schüler aufweist:

Abbildung 5-2: Bildungsausgaben pro Schülerin / pro Schüler

Personalaufwand pro Schüler/in für die obligatorische Schule nach Schulkanton, 2018 T1	
In Franken pro Jahr	Pro-Kopf-Personalaufwand ¹
Total	13 945
ZH	17 073
BE	13 212
LU	12 840
UR	13 433
SZ	13 499
OW	13 053
NW	14 675
GL	14 035
ZG	17 076
FR	11 279
SO	14 133
BS	19 310

BL	14 030
SH	13 540
AR	14 019
AI	10 941
SG	14 860
GR	14 151
AG	13 106
TG	13 950
TI	11 757
VD	12 478
VS	10 488
NE	12 498
GE	14 853
JU	11 914

¹ Nur Personen in Ausbildung in öffentlichen Schulen, ohne Musikschulen und Sonderschulen

Quellen: BFS – Öffentlichen Bildungsausgaben ÖBA, Schüler/innen und Studierende (SDL) ; EFV – Finanzstatistik (FS)

© BFS 2021

Auskunft: Bundesamt für Statistik (BFS), Bildungsindikatoren, educindicators@bfs.admin.ch

5.3.7 Gesamtwürdigung

Die besonderen Herausforderungen der Pandemie und ihrer Folgen haben in Kombination mit dem grossen Digitalisierungsschub im Erziehungsdepartement allgemein und insbesondere an den Schulen zu einer erheblichen Mehrbelastung für viele Angestellte geführt. Es ist der Finanzkommission ein Anliegen, Ihnen einen ausdrücklichen Dank für den geleisteten Zusatzeffort auszusprechen.

5.4 Finanzdepartement

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	139.1	157.5	132.5
Betriebsertrag	36.1	38.2	34.8
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-103.0	-119.3	-97.7

	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	548.4	542.5	+5.9

Das Finanzdepartement weist ein Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE) von 103.0 Mio. Franken aus. Die deutliche Abweichung gegenüber dem Budget begründet sich in erster Linie mit dem mittels Nachtrag ins Budget aufgenommenen Betrag von 21.0 Mio. Franken zur Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen für Geschäftsräumlichkeiten (Dreidrittels-Modell). An Vermieter ausbezahlt worden sind davon lediglich 7.2 Mio. Franken.

*Budgetunterschreitung
beim FD dank tieferem
Personalaufwand*

Davon abstrahiert verzeichnet das Departement eine Budgetunterschreitung von 2.5 Mio. Franken.

Bei Ausgaben von 85.1 Mio. Franken bleibt der Personalaufwand des Finanzdepartements um 4.7 Mio. Franken unter dem Budget. 2.5 Mio. Franken gehen darauf zurück, dass die Steuerverwaltung und IT BS vakante und zusätzlich bewilligte Stellen nicht (nahtlos) besetzen konnten. Nicht durchgeführte Seminare, Kurse und Weiterbildungen haben zu einer Kostenreduktion von 1.3 Mio. Franken geführt.

Die Zahl der Vollzeitstellen hat im Finanzdepartement um 5.9 auf 548.4 zugenommen. Der Anstieg ist auf die Besetzung vakanter Stellen bei Immobilien Basel-Stadt, dem Generalsekretariat und der Finanzverwaltung zurückzuführen. Es bestehen allerdings nach wie vor viele weitere Vakanzen. Der Plafond von 575.5 Stellen war am Stichtag deutlich unterschritten.

*Hohe Zahl an
Vakanzen*

5.4.1 Finanzvermögen

Die Finanzkommission hat sich mehrfach mit den Immobilien im Finanzvermögen befasst, unter anderem im Nachgang zum Erwerb des Clara-Areals. Anlässlich der Behandlung des Jahresberichts hat sie sich die strategischen Überlegungen hinter der Entwicklung des Finanzvermögens erläutern lassen. Die Immobilien Basel-Stadt erklärten, dass der Kanton aktiv vor allem geeigneten Wohnraum für auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Menschen oder solchen zur Verfügung der Sozialhilfe suche. Die weiteren Aktivitäten bzw. Kaufprüfungen erfolgten ad hoc nach Gelegenheit, es gebe hierzu keine Zielgrösse. Es sei auch nicht die Strategie, so viel Boden wie möglich zu kaufen, vielmehr wolle man in Beachtung der Rahmenbedingungen der Bodeninitiative die Möglichkeit schaffen, nicht ins Portfolio des Kantons passende Objekte zu verkaufen.

*Strategie betreffend
Entwicklung des
Finanzvermögens*

Ein Teil der Finanzkommission vermisst in den strategischen Überlegungen Antworten zu zwei zentralen Fragen, erstens welchen Umfang mittel- bis langfristig das Finanzvermögen in Form von Immobilien annehmen soll und zweitens inwieweit und wie eine Bereinigung des Portfolios stattfinden soll und kann (zum Beispiel hinsichtlich Einfamilienhäusern oder Geschäfts- und Wohnliegenschaften im Altstadtzentrum).

5.4.2 Zinsentwicklung und Schulden brutto / netto

Die Finanzkommission informierte sich über die Annahmen der Zinsentwicklung in der Finanzplanung, dies mit Blick auf Bruttoverschuldung relevanter Höhe des Kantons. Ein Anstieg der Zinsen bedeutet – mit etwas Zeitverzögerung – eine bedeutsame Belastung der Erfolgsrechnung durch Zinszahlungen auf die Schulden sowie durch erfolgswirksame Wertberichtigungen im Finanzvermögen (vgl. dazu auch Bericht der Finanzkommission zur Jahresrechnung 2020, Seite 36 und 37). Nach Auskunft des Finanzdepartements wird die Annahme einer Steigerung um 0.8 Prozent bis 2025 angesichts der aktuell hohen Inflation im Euroraum nach oben korrigiert werden müssen.

*Zinsentwicklung in Fi-
nanzplanung wird
angepasst*

Auf die Nachfrage, welche Rolle die Bruttoschulden für die Steuerung des Finanzhaushalts spielen angesichts ihrer absehbaren substanziellen Aus-

*Bruttoschulden für
Regierungsrat keine
Steuerungsgrösse*

wirkung auf die Erfolgsrechnung, antwortete der Regierungsrat, er steuere die Bruttoverschuldung nicht, vielmehr steuere er gemäss Finanzhaushaltsgesetz «den Finanzhaushalt über die Nettoschuldenquote».

Festgehalten werden kann, dass die Nettoschuldenquote einerseits beeinflusst ist von Zinsbewegungen und andererseits keine Auskunft über die absehbare Belastung der Erfolgsrechnung durch den Schuldendienst gibt. Tatsächlich bezieht sich der Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts in §4 des Finanzhaushaltsgesetzes auf die Nettoschuldenquote. Zugleich postuliert aber §9 Abs. 2 Bst. c, dass der Finanzplan insbesondere «einen Überblick über die Entwicklung der Schulden» enthält.

Für einen Teil der Finanzkommission eignet sich darum die Nettoschuldenquote nicht allein für die Steuerung des Finanzhaushalts. Das Finanzhaushaltsgesetz führt «die Schulden» in §9 als Teil der Finanzplanung auf. Entsprechend sollte der Regierungsrat auch und verstärkt die Entwicklung der Bruttoschulden verfolgen und diese aktiv steuern.

Nettoschuldenquote alleine eignet sich für Teil der Kommission nicht für Steuerung

5.4.3 Homeoffice

Regelmässig verfolgt die Finanzkommission, ob und wie der Regierungsrat die Entwicklung des Homeoffice aktiv steuert. Das Finanzdepartement verweist auf diesbezügliche Nachfrage hin auf die aktualisierte Richtlinie Homeoffice. In dieser Richtlinie sind allerdings ausser sehr allgemeinen Grundsätzen (Tätigkeit und Arbeitsort müssen sich eignen, die Aufgabenerfüllung steht im Zentrum) keine strategischen Linien erkennbar – sie klärt praktische Fragen im Bereich HR. Der Finanzkommission fällt im Gegenteil auf, dass in der Richtlinie davon ausgegangen wird, dass die Mitarbeitenden Homeoffice beantragen und darüber ihre/ihr Vorgesetzte/r entscheidet. Die Interpretation daraus ist offensichtlich die, dass die weitere Entwicklung des Homeoffice nicht aktiv von der Regierung gesteuert wird, sondern in den individuellen Entscheiden der Mitarbeitenden und ihren Vorgesetzten liegt. Die Finanzkommission wird die Diskussion mit dem Regierungsrat weiterführen, inwieweit nicht eine aktive Steuerung des Homeoffice aus verschiedenen Gründen für den Kanton vorteilhaft wäre.

5.4.4 Wirtschaftlichkeit und Sicherheit in der Kantonalen Informatik

Die Finanzkommission nimmt zu Kenntnis, dass es bereits bei vielen laufenden Projekten darum geht, neue Funktionalitäten im Kontext der Digitalisierung und Sicherheit aufzubauen. Sie begrüsst ebenfalls den Fokus auf modernere und kundenfreundlichere Leistungserbringung und um diese möglichst kostengünstig bereitzustellen. Im Bereich SAP hat der Regierungsrat ein Projekt zur Umsetzung digitaler Rechnungen im Jahr 2021 lanciert. Die digitale Rechnungsstellung soll zu Modernisierung, Beschleunigung und Effizienzsteigerung im kantonalen Rechnungswesen führen.

Es gibt zur Zeit keinen Gesamtüberblick über den Einsatz von Clouds, da die Departemente grundsätzlich autonom sind, Cloud-Leistungen zu beziehen. Derzeit läuft ein externes Assessment betreffend Leistungserbringung der kantonalen IT. Der Handlungsbedarf betreffend Sicherheit, Kosten und Effizienz wurde erkannt. Nach Einschätzung der

Einsatz Cloud

Finanzkommission besteht grosses Optimierungs- und Sicherheitspotential. Die Rahmenbedingungen für Cloud Initiativen müssen für die gesamte kantonale Verwaltung rechtzeitig verbindlich festgelegt werden.

Die Jahresrechnung zeigt auf, dass in den Departementen immer noch ähnliche gelagerte Informatik Vorhaben mit unterschiedlichen Ausrichtungen getätigt werden. Dieses Verhalten führt zu einer heterogenen, kostenintensiven Systemlandschaft, die grössere Sicherheitsrisiken beinhalten kann.

Digitalisierungsstrategie

Die Notwendigkeit von Sicherheits-, Kosten- und Effizienzmassnahmen wurde erkannt und wird vom Regierungsrat im Kontext der Digitalisierungsstrategie vorangetrieben.

Die Finanzkommission nimmt zur Kenntnis, dass aktuell die notwendigen Fachkräfte nicht einfach zu finden sind.

Fehlende Fachkräfte

5.4.5 Human Resources Management HR

Im Bericht der Finanzkommission zum Budget 2022 sind die Anzahl Stellen aufgeführt, welche im Personalmanagement zentral im Finanzdepartement und dezentral in den Departementen eingesetzt werden. Die Finanzkommission hat sich anlässlich des Jahresberichts 2021 über allfällige Benchmarks erkundigt, das heisst, ob die Anzahl Stellen im HR in einem vergleichbaren Verhältnis zur Gesamtbelegschaft steht, wie das in ähnlich grossen Betrieben der Fall ist. Der Regierungsrat hat die Finanzkommission informiert, dass der Kanton Basel-Stadt aktuell Teil einer Benchmarkanalyse einer anderen Schweizer Stadt sei. Der Kanton liege hier etwa im Durchschnitt der anderen Benchmarkteilnehmenden. Die Finanzkommission nimmt dies erfreut und interessiert auf und wird gerne den definitiven Analysebericht zur Kenntnis nehmen.

Beteiligung an HR-Benchmarkanalyse

5.4.6 Höheres Impairment für das Biozentrum

Das Impairment aufgrund der nicht werthaltigen Kostenüberschreitungen beim Neubau des Biozentrums wurde auf Ende 2020 auf ca. 20 Mio. Franken geschätzt. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben deswegen Rückstellungen von je 10 Mio. Franken gebildet. Aufgrund der aktuellen Analyse der Experten wird das Impairment nun auf 25 Mio. Franken geschätzt, weswegen die Rückstellungen der beiden Basler Halbkantone auf je 12.5 Mio. Franken erhöht worden sind.

Impairment für Biozentrum auf 25 Mio. Franken erhöht

5.5 Gesundheitsdepartement

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	657.0	690.8	645.3
Betriebsertrag	30.0	16.7	16.7
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-627.0	-674.0	-628.6
	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	241.9	240.9	+1.0

Das Gesundheitsdepartement verzeichnet auch im zweiten Pandemiejahr ein klar über dem Niveau der Jahre davor liegendes zweckgebundenes Betriebsergebnis. Es fällt in der Rechnung 2021 unwesentlich kleiner aus als in der Rechnung 2020, liegt mit 627.0 Mio. Franken aber deutlich unter dem Budgetwert von 674.0 Mio. Franken.

ZBE des GD pandemiebedingt auch 2021 erhöht

Der Personalaufwand übersteigt das Budget um 5.0 Mio. Franken (+11.8%), weil zur Bekämpfung der Pandemie zusätzliche Personen für das Contact-Tracing und Support-Funktionen eingestellt werden mussten. Der Sach- und Betriebsaufwand ist mit 44.6 Mio. Franken sogar mehr als drei Mal so hoch wie budgetiert. Hier manifestieren sich die nicht budgetierten Kosten von 32 Mio. Franken für die Covid-19-Massentests und –Impfungen.

Nicht budgetierter Personal- und Sachaufwand

Für die im Transferaufwand verbuchten pandemiebedingten Mehr- und Zusatzaufwendungen der Spitäler, Pflegeheime und Spitexorganisationen ist zulasten der Rechnung 2020 eine Rückstellung gebildet worden, deren Auflösung die Rechnung 2021 um 76.5 Mio. Franken entlastet. In beiden Jahren zusammen sind für die Mehr- und Zusatzaufwendungen 133.4 Mio. Franken aufgewendet worden. Für das Jahr 2021 hat der Grosse Rat zudem einen Nachtragskredit von 108.4 Mio. Franken bewilligt. Pandemiebedingt unter Budget geblieben sind die Beiträge an die Pflegeheimfinanzierung, an stationäre Spitalbehandlungen und an hauswirtschaftliche Leistungen. Insgesamt führt dies zu einem Transferaufwand von 564.7 Mio. Franken. Nicht budgetiert waren Rückerstattungen des Bundes zur Pandemiebekämpfung von 12.2 Mio. Franken im Transferertrag.

Mehr- und Zusatzaufwendungen bei Spitälern, Pflegeheimen und Spitex

Netto hat die Pandemie die Rechnung 2021 des Gesundheitsdepartements mit rund 84 Mio. Franken zusätzlich belastet. Unter Abzug dieses Betrags beträgt das ZBE 543 Mio. Franken, was leicht unter dem Wert des Jahres 2019 wäre. Offen bleiben muss aber, ob ohne Pandemie mehr Spitalbehandlungen stattgefunden hätten und mehr Personen in Pflegeheime eingetreten wären. Beides hätte zu höheren Kosten zu Lasten des Kantons geführt.

Nettobelastung durch Pandemie von 84 Mio. Franken

Der Headcount des Gesundheitsdepartements ist auf den 1. Januar 2021 um 5.7 Stellen erhöht worden. Die neu geschaffenen Stellen sind im Verlauf des Jahres erfolgreich besetzt worden. Die Differenz von 6.8 Stellen zum Plafond von 248.7 Stellen begründet das Departement mit der aufgrund der Fluktuation nicht besetzten Stellen.

5.5.1 Auswirkungen der Pandemie und Gesamtrechnung (ZBE)

Die Pandemie verursacht in der Rechnung des Kantons Kosten von insgesamt 174 Mio. Franken, davon entfallen 82 Mio. Franken auf das Gesundheitsdepartement für die Unterstützung der Spitäler und Pflegeheime, den Einkauf von Schutzmaterial, den Betrieb des Impfzentrums, die Massnahmen des Contact-Tracing sowie Sachkosten für Bewachung, Kommunikation, Bau und Unterbringung. Bereinigt um die finanziellen Effekte von Covid schliesst die Gesamtrechnung (ZBE) trotz höherem Kantonsanteil bei der Spitalfinanzierung von rund 10 Mio. Franken um etwa 1.5 Mio. Franken besser ab als im Vorjahr; dies aufgrund der niedrigeren Belastungen in der Langzeitpflege.

5.5.2 Personalbestand und Sachaufwand

Pandemiebedingte Anstellungen sind in der Headcount-Berechnung nicht mitberücksichtigt, da sie temporärer Natur sind. Eine Übernahme in den ordentlichen Personalbestand und damit in die HC-Berechnung war und ist nicht vorgesehen. Pandemiebedingt mussten allerdings diverse Projekte im Bereich der Digitalisierung zurückgestellt werden (EDOKID und Digitalisierung Bewilligungswesen, Robotic Process Automation). Ebenso mussten geplante Leistungen im eHealth-Bereich aufgrund der Verzögerung bei der Lancierung des elektronischen Patientendossiers auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Die Kosten werden entsprechend in einem der Folgejahre anfallen.

Pandemie führt zu Projektverzögerungen

5.5.3 Transferaufwand

Die Budgetunterschreitung von rund 10 Mio. Franken, die grossenteils auf die Pandemie zurückzuführen ist, setzt sich hauptsächlich zusammen aus einer Unterschreitung bei den Spitalbeiträgen um 6.5 Mio. Franken (R: 299.5 Mio. / B: 306 Mio. Franken), bei den Tagespflegeheimen um 0.7 Mio. Franken (R: 1.8 Mio. / B: 2.5 Mio. Franken) sowie bei den Pflegebeiträgen für die Pflege zu Hause durch Privatpersonen um 0.4 Mio. Franken (R: 1.6 Mio. / B: 2.0 Mio. Franken). Gegenüber dem Jahr 2020 sind die Ausgaben für die KVG-Spitalbeiträge und Tagespflegeheime jedoch gewachsen.

5.5.4 Spitalversorgung

Den überwiegenden Teil der Kosten in der Spitalversorgung verursacht die Akutsomatik, und dies mit einer grossen Steigerungsrate von fast 5%, was eine pandemiebedingte Normalisierung zum Vorjahr darzustellen scheint. Dahingehend waren die Kosten in der Psychiatrie sogar rückläufig, was der öffentlichen Wahrnehmung bezüglich der pandemischen Bedingungen widerspricht.

Unterschiedliche Entwicklung bei Kosten der Spitalversorgung

Abbildung 5-3: Kosten Spitalversorgung

Bereiche	BS Spitäler		Ausserkant. Spitäler		Total		Δ in %
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	
Akutsomatik inkl. Geburtshäuser	191.3	199.9	16.5	16.7	207.8	216.5	4.2%
Rehabilitation	28.8	28.3	6.5	7.7	35.3	36.0	2.0%
Psychiatrie	39.9	38.1	7.5	9.2	47.4	47.3	-0.2%
Tarifrückabwicklungen/ Rückforderungen					-0.5	-0.3	
Kantonsanteil KVG/IVG	260.0	266.3	30.5	33.6	290.0	299.5	3.3%

5.5.5 Pflegefinanzierung und Spitex

Der bedeutende Rückgang der Pflegeheimenintritte während der Pandemie erklärt zusammen mit der Rückkehr zur ehemaligen MiGeL-Regelung ab Oktober 2021 (Mittel und Gegenständeliste) einen Minderaufwand bei der Pflegeheimrestfinanzierung von 3.3 Mio. Franken und bei den EL-

Rückgang bei Pflegeheimenintritten

Leistungen für Pflegeheimbewohner von sogar 6 Mio. Franken. Der Minderaufwand bei der Spitex von 1.9 Mio. Franken (R: 0.7 Mio. B: 2.6 Mio. Franken) betrifft nur die hauswirtschaftlichen Leistungen, für die mit der neuen Leistungsvereinbarung 2021-2023 kein besonderer Leistungsauftrag mehr vergeben wurde. Welche gesamtkantonalen Effekte diese Kostensenkungen haben, kann erst in Zukunft beurteilt werden.

5.5.6 Wertberichtigungen UAAP und UZB

Wie schon im Vorjahr musste die Universitäre Altersmedizin Felix Platter (UAAP) hohe Abschreibungen (neues Gebäude, Integration der Reha Chrischona sowie Modernisierung der Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur) vornehmen. Der Kanton hat deshalb in seiner Bilanz eine Wertberichtigung des Beteiligungswertes im Umfang von 7.0 Mio. Franken vorgenommen. Damit beläuft sich die Rechnungsbelastung innert zwei Jahren auf rund 16 Mio. Franken. Für die UAAP ist zu hinterfragen, inwieweit die Eignerstrategie des Kantons bezüglich der EBITDAR-Vorgabe hinterfragt werden müsste.

Dotationskapital von UAAP und UZB wertberichtigt

Auch beim Universitären Zentrum für Zahnmedizin Basel (UZB) musste 2021 eine Wertberichtigung von rund 1 Mio. Franken vorgenommen werden. Damit beläuft sich die Rechnungsbelastung innert zwei Jahren auf rund 5 Mio. Franken.

Die Entwicklung der beiden Institutionen ist in finanzieller Hinsicht weiter zu beobachten.

5.6 Justiz- und Sicherheitsdepartement

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	394.9	395.8	387.8
Betriebsertrag	122.0	133.9	120.1
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-272.9	-261.9	-267.7

	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	1'725.1	1'738.0	-12.9

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement verzeichnet beim Betriebsergebnis vor Abschreibungen eine Budgetüberschreitung um 11.1 Mio. Franken. Sie geht auf den Betriebsertrag zurück, der um 11.9 Mio. Franken tiefer ausfällt als budgetiert. Die mehrheitlich Covid-19-bedingte tiefere Auslastung der Gefängnisse führt sowohl zu Minderausgaben (3.0 Mio. Franken) als auch zu Mindereinnahmen (5.1 Mio. Franken) im Justizvollzug. Aufgrund geringerer Anzahl von Ausschaffungen und weniger verrechenbarer Hafttage für ausserkantonale Insassen in Basler Gefängnissen fallen zudem die Bundesbeiträge um 0.9 Mio. Franken tiefer aus. Auch die geringere Nachfrage nach Pässen und Identitätskarten sowie nach Dienstleistungen des Migrationsamts ist pandemiebedingt und hat Mindereinnahmen gegenüber Budget von 0.5 Mio. Franken zur Folge. Um 3.8 Mio. Franken unter Budget liegen die Einnahmen der Staatsanwaltschaft aus Bussen, Geldstrafen, Verfahrensgebühren und Verfahrensauslagen. Geringe Auszahlungen aus dem Swisslos-Fonds führen zu um 2.7 Mio. Franken niedrigeren erfolgsneutralen Aufwands- und Ertragsbuchungen.

Budgetüberschreitung beim JSD infolge ausgebliebener Erträge

Der Headcount des Justiz- und Sicherheitsdepartements liegt deutlich unter dem Plafond und auch unter dem Stand per Ende 2020 (vgl. Kapitel 5.6.1).

5.6.1 Personalentwicklung

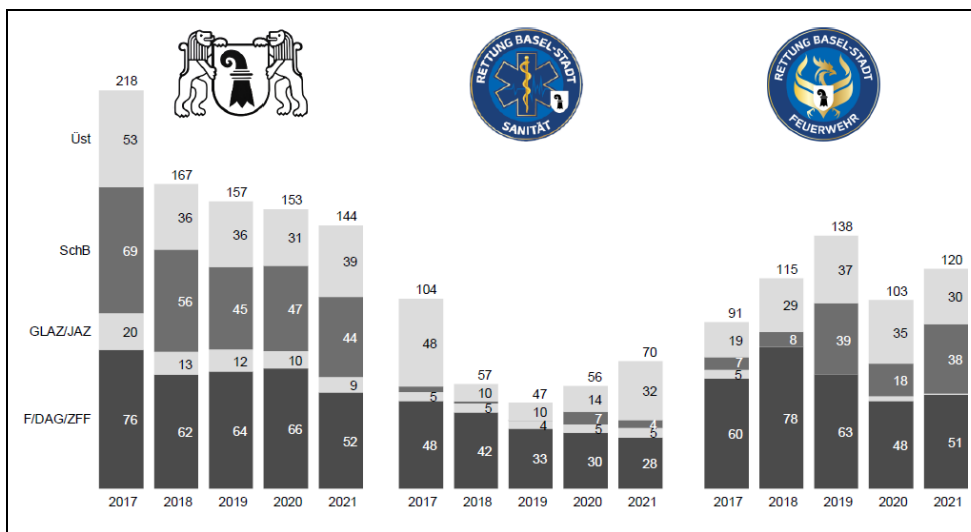
Der Headcount nimmt beim Justiz- und Sicherheitsdepartements um 12.9 auf 1725.1 Stellen ab und bleibt 100.6 Stellen unter dem Plafond. Diese Differenz ist auf 64 offene Stellen bei der Kantonspolizei und acht offene Stellen bei der Staatsanwaltschaft zurückzuführen. Im Amt für Justizvollzug sind 28 Ausbildungsstellen besetzt, die nicht in den Headcount einfließen, ebenso wie die 51 (Kantonspolizei) resp. 42 (Justizvollzug) in praktischer Ausbildung stehenden Mitarbeiter.

Headcount-Plafond um über 100 Stellen unterschritten

Die rückständige Zeitguthaben konnten gesamtdepartemental um weitere 5% auf durchschnittlich 121 Stunden pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter gesenkt werden. Bei den Blaulichtorganisationen ist das Bild durchgezogen: So konnten bei der Kantonspolizei im Berichtsjahr die rückständigen Zeitguthaben von 153 auf 144 Stunden pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter abgebaut werden, während sie bei der Sanität (von 56 auf 70) und Feuerwehr (von 103 auf 120) angestiegen sind.

Zeitguthaben über das ganze Departement rückläufig

Abbildung 5-4: Rückständige Zeitguthaben Blaulichtorganisationen pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter



Gemäss Departement hat der Regierungsrat zur Reduktion der Zeitguthabens bei der Feuerwehr insgesamt 5.1 Stellen in zwei Tranchen (2022, 2023) gesprochen. Die stark gestiegenen Einsatzzahlen bei der Sanität sollen mit einem zusätzlichen Team bewältigt werden. Die Finanzkommission wird die Entwicklung der Zeitguthaben weiterhin im Auge behalten.

5.6.2 Kapo 2016

Ein weiteres Mal liess sich die Finanzkommission den Umsetzungsstand des Projekts «Kapo 2016» präsentieren. Von den vier Projektzielen

1. Steigerung der Effizienz - Reduktion der Schreibaarbeit um 50%

2. Verfügbarkeit der Daten vor Ort - Nutzung von mobilen Applikationen
3. Vom Reagieren zum Agieren - hochaktuelles Lagebild rasch Verfügbar
4. Durchgängige Applikationen - Prozessunterstützung durch Konsolidierung

interessierte die Kommission insbesondere die zu Projektbeginn angesagte Effizienzsteigerung in der täglichen Arbeit der Polizistinnen und Polizisten, die zu mehr Präsenz auf der Strasse führen soll.

Die Kommission wurde durch den Hauptabteilungsleiter Logistik detailliert über den Projektstand der acht Teilprojekte informiert. Das im 2016 vom Grossen Rat verabschiedete Projekt «Kapo 2016» ist mit einem Kostenrahmen von 9.7 Mio. Franken veranschlagt. Der Zeitplan sah gemäss Ratschlag die Hauptphase der Realisierung ab 2018 sowie den Projektabschluss im Jahr 2019 vor. Von den zur Verfügung stehenden 9.7 Mio. sind bis anhin 1.9 Mio. Franken ausgegeben worden. Das Departement ist zuversichtlich, dass die Gesamtkosten eingehalten werden. Dagegen fallen die budgetierten Nettobetriebskosten von Mio 2'894Mio bedingt durch den Projektverzug und den damit einhergehenden, höheren Lohnkosten mit 3'132 leicht höher aus.

*1.9 Mio. von 9.7 Mio.
ausgegeben*

Im Ratschlag «Kapo2016» (5.1399.01) wurde bezüglich Nettobetriebskosten und Effizienzsteigerung folgende Zielsetzung formuliert:

«Die zusätzlichen Nettobetriebskosten von 2.9 Mio. Franken bzw. die zusätzlich benötigten 7.0 Stellen trägt das Justiz- und Sicherheitsdepartement selbst – das Zweckgebundene Betriebsergebnis (ZBE) und der Headcount-Plafond bleiben unverändert. Die benötigten Stellen werden von der – durch die Reduktion der Schreibebeit – an der Front erzielten Entlastung transferiert. Der verbleibende Stellengewinn an der Front wird einerseits in eine höhere Polizeipräsenz auf der Strasse investiert und dient andererseits der Vermeidung zusätzlicher Überstunden im Polizeikorps. (...)»

*Mehr Polizeipräsenz
durch Reduktion der
Schreibebeit*

Gemäss Departement ist die Umsetzung des Projektes «Kapo 2016» – neben dem teilweise hohen Zeitverzug in einzelnen Teilprojekten – mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

Zeitverzug und Herausforderung

- Effektive Zahlen, was die Effizienzsteigerung im Zusammenhang mit der neuen Vorgangsbearbeitung betrifft, können erst im Rahmen einer t1 Studie approximativ evaluiert werden.
- Veränderte Rahmenbedingungen seit der t0 Studie 2015 bis nach der geplanten Einführung der neuen Vorgangsbearbeitung (ab 2025)
- Es bestehen weiterhin Risiken bei der Finanzierung der Nettobetriebskosten (insb. bei den geplanten Mehreinnahmen)

Die Finanzkommission bezweifelt, dass die im 2016 formulierten Projektziele mit Fokus auf der Effizienz tatsächlich erreicht werden können. Die Reduktion der Schreibebeit beispielsweise konnte bis jetzt nicht nachvollziehbar aufgezeigt werden. Die Kommission empfiehlt daher dem Departement, das Projekt «Kapo2016» grundsätzlich auf seine Zielsetzung hin zu überprüfen. Der grosse Zeitverzug und die veränderten Rahmenbedingungen (z.B. weitere Digitalisierungsschübe) lassen die Vermutung zu, dass die Projektziele neu definiert und die acht Teilprojekte in ihrem Umfang, Zielsetzung, aber auch Vollständigkeit hin angepasst werden müssen.

Überprüfung der Projektziele notwendig

5.6.3 Staatsanwaltschaft

Die Kommission hat sich an den Hearings im Rahmen einer Schwerpunktpräsentation aus erster Hand über die im Jahresbericht erwähnten Pendenzen und Rückstände bei der Staatsanwaltschaft orientieren lassen.

Präsentation

Die Anzahl abgeschlossener Verfahren sank von 2019 von gut 30'000 auf knapp 25'000, was in erster Linie auf eine rückläufige Anzahl Strafbefehle zurückzuführen ist. Demgegenüber war – trotz den Covid-19-Restriktionen auch an den Gerichten – die Beanspruchung der Staatsanwälte für Verhandlungen (rund 220 Verhandlungstage pro Jahr) unverändert und die Pendenzen – trotz der zusätzlichen Personalressourcen – mit rund 10'000 pendenten Verfahren unverändert hoch.

Kaum Abbau von Pendenzen

Besonders problematisch sind dabei die sogenannten Rückstände (zwischen 2'500 und 3'500 Fälle zwischen 2019 und 2022), nämlich Verfahren gegen eine bekannte Täterschaft, deren Einleitung mehr als sechs Monate zurückliegt und die noch nicht abgeschlossen sind. Ein Teil dieser Rückstände bei der Kriminalpolizei wird «aufgeschoben» (zwischen 750 und knapp 2'000 Verfahren im vorgenannten Zeitraum). Dabei handelt es sich gemäss Erläuterungen der Staatsanwaltschaft um «minder prioritäre Fälle (Drohungen, Tötlichkeiten, Ehrverletzungen etc.), welche mangels Personalressourcen teilweise bis zum Eintritt der Verjährung zurückgestellt werden müssen».

Problematische Rückstände

Diese Situation ist mehrfach unbefriedigend: So fehlt es an einem unmittelbaren Signal des Staates zur Sanktionierung strafrechtlich relevanten Verhaltens. Letztlich liegt eine Verletzung von Bundesrecht vor, indem mehrere hundert Strafanzeigen und Verfahren jedes Jahr unbearbeitet gelassen werden, was sich in der Rechtsprechung durch vom Appellationsgericht regelmässig gutgeheissenen Rechtsverzögerungsbeschwerden niederschlägt. Die langen Wartezeiten und das konsequente Aufschieben von minder schweren Fällen (teilweise bis zur Verjährung) führen zu einem Beweiskraftverlust für die Verfahrensparteien und letztlich zu einem Vertrauensverlust in den Rechtsstaat.

Verletzung von Bundesrecht und Verlust in Vertrauen in den Rechtsstaat

Bei den Mitarbeitern wirkt sich diese Situation, in welcher Kriminalität letztlich eher verwaltet als bekämpft wird, auch betrieblich-atmosphärisch in einem Motivationsverlust und einem von negativem Stress geprägten Betriebsklima aus. Als Massnahmen für einen nachhaltigen Abbau der Pendenzen und Rückstände hat das Departement die ständige Überprüfung der internen Abläufe, aber auch eine Anpassung der personellen Ressourcen aufgezeigt: Darunter fallen strukturelle Anpassungen und einzelne Reorganisationsprojekte, wie etwa die Umstrukturierung der Kriminalpolizei vom Fachgruppensystem zu einem Dezernatssystem, aber auch die zeitlich befristete Anstellung von zusätzlichem Personal.

Auswirkungen aufs Betriebsklima und ergriffene Massnahmen

Die Kommission hat die Situation mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Seit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung im Jahr 2011 ist das Personalbudget der Staatsanwaltschaft um über 60 Vollzeitstellen gewachsen. Trotzdem bestehen Rückstände, welche die rechtsstaatliche Umsetzung des Strafrechts und die effiziente Bekämpfung der Kriminalität infrage stellen. Die Jahresberichterstattung ist der falsche Ort, die Konsequenzen aus dieser Situation zu ziehen. Die Finanzkommission hat jedenfalls den Handlungsbedarf wahrgenommen, doch ist es nicht ihre Aufgabe festzustellen, ob und in welchem Umfang die personellen

Handlungsbedarf erkannt

Ressourcen aufzustocken sind, oder ob sich auch ganz grundsätzliche, organisatorische Fragen stellen – etwa ob es richtig ist, dass die Kriminalpolizei weiterhin Bestandteil der Staatsanwaltschaft ist, oder ob es effizienter wäre, diese – wie in allen anderen 25 Kantonen – ins Polizeikorps zu integrieren.

5.6.4 Untersuchungsgefängnis: Verzögerung bei der Lüftungsanlage

Laut Ausführungen des Departements hat die Insolvenz des Auftragnehmers der Erneuerungen der Lüftungsanlage in den Zellenbereichen des Untersuchungsgefängnisses Waaghof eine Verzögerung des Bauvorhabens zur Folge. Die genaue Dauer dieser Verzögerung kann, unter anderem aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens, derzeit nicht abgeschätzt werden. Im ungünstigsten Fall muss ein neues Submissionsverfahren gestartet werden.

Neues Submissionsverfahren wohl notwendig

Auf Nachfrage der Kommission bezüglich Vorhersehbarkeit der Insolvenzgefahr erläuterte das Department, dass es auf eine bevorstehende Insolvenz im Ausschreibeverfahren keinen Hinweis gab. Mit der Ausschreibung wurden diverse Angaben und Leistungsparameter des Unternehmers abgefragt. Neben dem jährlichen Umsatz und der numerischen Ausweisung des Stammpersonals musste die Unternehmung für die Eignung und den Zuschlag Referenzaufträge angeben. Zum Vergabeprozess gehört auch ein formalisiertes, persönliches Vergabegespräch, das vier Monate vor dem Bekanntwerden der anstehenden Insolvenz des Auftragnehmers stattfand. Es gab laut Departement im Verfahrensablauf der Beschaffung an keiner Stelle einen Hinweis auf eine prekäre finanzielle Lage des Unternehmens.

Keine Hinweise auf prekäre Finanzlage

5.7 Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	1'089.7	946.4	927.4
Betriebsertrag	484.0	310.3	308.4
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-605.8	-636.1	-619.0
	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	726.2	740.7	-14.5

Die Rechnung des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt verzeichnet sowohl beim Transferaufwand als auch beim Transferertrag eine Budgetüberschreitung von mehr als 150 Mio. Franken auf. Zurückzuführen ist dies auf die nicht budgetierten, über den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und den Standortförderungsfonds finanzierten Covid-19-Unterstützungsmassnahmen sowie die Beteiligung des Bundes an diesen. Daneben ist sind auch die ausgerichteten Sozialleistungen unter Budget geblieben. Unter dem Strich bleibt das Budget auf Stufe Betriebsergebnis vor Abschreibungen um 30.4 Mio. Franken unterschritten.

Budgetüberschreitung von 30 Mio. Franken beim WSU

Der um 1.8 Mio. Franken unter Budget liegende Personalaufwand begründet sich hauptsächlich mit einem tieferen Personalbestand infolge niedrigerer Fallzahlen in der Sozialhilfe. Eine geänderte Buchungspraxis

beim Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, tiefere Dienstleistungs- und Betriebskosten in der Sozialhilfe und bei der Migration sowie verzögerte Projekte führen zu einer Budgetunterschreitung um 7.2 Mio. Franken im Sach- und Betriebsaufwand. Höhere Rückforderungen im Rahmen der Reform der Ergänzungsleistungen und tiefere Erträge aus Gasttaxen, Gewerbebewilligungen und Bussen beim Amt für Wirtschaft und Arbeit führen netto zu um 3.9 Mio. Franken über dem Budget liegenden Entgelten. Schliesslich verbessert die hälftige Auflösung einer Rückstellung aus Überschüssen bei der Kehrrechtverwertungsanlage aus den Jahren 2007 bis 2012 das Ergebnis um 11.1 Mio. Franken.

Der Headcount des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt ist Ende 2021 um 14.5 Stellen tiefer als ein Jahr zuvor und unterschreitet den Plafond um 45.5 Stellen. Zurückzuführen ist die Abnahme neben einigen Vakanzen in erster Linie auf die tieferen Fallzahlen bei der Sozialhilfe, die Unterschreitung des Plafonds zusätzlich auf den auf die Deckung ausserordentlicher Auslastungsspitzen ausgelegten Maximalbestand bei den kantonalen Behindertenwohnheimen (LIV).

*Headcount-Abnahme
dank tieferer Sozial-
hilfe-Fallzahlen*

5.7.1 Wertberichtigung Darlehen Basler Personenschiffahrt AG (BPG)

Bedingt durch die Coronamassnahmen fuhr die BPG zwei Jahre ohne oder zumindest mit stark eingeschränktem Betrieb. Dies führte zu einem kumulierten Verlust von 2.9 Mio. Franken. Dadurch kommt es zu einer prekären Liquiditäts-Situation. Ohne kantonale Hilfsmittel wäre die BPG zahlungsunfähig, dies auch, weil keine Härtefallhilfe beansprucht werden konnte. Im April 2022 hat der Grosse Rat einen ersten Nachtragskredit bewilligt. Im Jahr 2020 wurden diverse strategische Entscheide getroffen: Die Gesellschaft bleibt bei den drei bestehenden Schiffen. Die Neuanschaffung eines Schiffes wird nicht weiterverfolgt. Leider haben die BVB ein Synergieprojekt abgelehnt.

*Pandemie belastet Er-
gebnis der BPG stark*

Da bereits in den Jahren vor der Krise (2015-2019) ein Ergebnis von +/- 0 (inklusive Beitrag des Kantons) erwirtschaftet wurde, rechnet die Gesellschaft auch weiterhin nicht mit Gewinnen.

Durch das Weglassen geplanter Investitionen konnte die BPG ihre Kosten erheblich (über 1 Mio. Franken) senken. Der Finanzkommission ist die schwierige finanzielle Situation der PBG bewusst. Sie wünscht sich die zeitnahe Ausarbeitung einer zukünftigen Strategie.

*Finanzkommission
wünscht neue
Strategie*

5.7.2 Behinderung und Invalidität

Beim Amt für Sozialbeiträge (ASB) kam es zu einem erhöhten Datenverarbeitungsaufwand. Hier kommt eine neue Fachapplikation als alleinige Datenquelle zum Einsatz. Eine höhere Automatisierung von Tabellen zu Leistungsbeziehungen, Unkosten, Gutsprachen etc. soll den Aufwand minimieren. Die Finanzkommission begrüsst die Effizienzsteigerungen, welche durch die zunehmende administrative Automatisierung geplant sind.

5.7.3 Sozialhilfebeziehende und Langzeitarbeitslosigkeit

Es fällt auf, dass die Fälle bei den Sozialhilfebeziehenden und Langzeitarbeitslosen abnehmen. Dies ist eine Entwicklung, die schon vor der Covid-19-Pandemie zu beobachten war. Die Finanzkommission hofft, dass diese Entwicklung weiter anhält.

5.7.4 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Bis im Jahr 2021 hatten vier Mitarbeitende der KESB je zwei Anstellungsverträge, jedoch nur einen Zeiterfassungsbatch. Das führte dazu, dass die Personalzahlen nicht richtig ausgewiesen werden konnten. Das Problem wurde erkannt. Seit 2022 haben die betreffenden Mitarbeitenden nur noch einen Arbeitsvertrag. Auf Nachfrage der Finanzkommission wurde bestätigt, dass es keine weiteren ähnlichen Konstellationen beim Personal des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt gibt.

5.8 Gerichte

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	67.3	68.6	67.0
Betriebsertrag	25.5	26.7	22.0
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-41.8	-41.9	-45.0
	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	267.8	262.9	+4.9

Das zweckgebundene Betriebsergebnis der Gerichte entspricht mit 41.8 Mio. Franken nahezu der budgetierten Höhe. Der um 1.2 Mio. Franken unter dem Budget liegende Ertrag geht im Wesentlichen auf eine deutliche Reduktion der Betreibungen zurück. Der Sach- und Betriebsaufwand liegt um 0.9 Mio. Franken, der Personalaufwand um 0.5 Mio. Franken unter dem Voranschlag. Der Headcount der Gerichte ist zwar um 4.9 Stellen höher, liegt per Ende 2021 aufgrund von Vakanz (vor allem beim Zivilgericht) aber um 4.4 Stellen unter dem Plafond. Die für das Jahr 2021 bewilligten neuen Stellen haben die Gerichte besetzt.

ZBE der Gerichte auf Höhe Budget

5.8.1 Pandemiebewältigung

Die Covid-19-Pandemie hatte in den Jahren 2021 und 2022 keine nennenswerten direkten Auswirkungen auf die Tätigkeit und den Mittelbedarf der Gerichte. Die Gerichte haben ihren Betrieb auch während der Dauer der ausserordentlichen Lage weitgehend aufrechterhalten können. Der Mehraufwand infolge der Abbietung und Verschiebung angesetzter Verhandlungen aufgrund der Verhinderung von Verfahrensbeteiligten hat sich wie in Aussicht gestellt in Grenzen gehalten.

Gerichtsbetrieb durch Pandemie nur bedingt eingeschränkt

Die Pandemie und deren Bewältigung haben aber zu spezifischen gerichtlichen Verfahren geführt. So wurden etwa am Appellationsgericht gegen Coronamassnahmen insgesamt zwölf Verfassungsbeschwerden (2020: 7; 2021: 5) erhoben. Weiter sind Coronamassnahmen Gegenstand von vielen strafrechtlichen Verfahren und Verwaltungsrekursen.

Beschwerden, Verfahren und Rekurse infolge Corona

5.8.2 Gesamterneuerungswahlen

Der Gerichtsrat empfiehlt eine vorurteilslose Prüfung des Systems der Volkswahl und insbesondere der Wiederwahl der Gerichtspräsidien durch den Verfassungs- und Gesetzgeber. Die Finanzkommission ist sehr überrascht, dass der Vorsitzende Präsident des Appellationsgerichts (und damit de facto oberster Verfassungsrichter) und Vorsitzende des Gerichtsrats sich an dieser Stelle so äussert. Auf Nachfrage nach dem Ziel dieser Äusserungen im Jahresbericht erhielt sie die Antwort, die Jahresberichte dienten als förmliche Grundlage für die Kommunikation zwischen den Gerichten und dem Parlament. Die Äusserungen seien getragen von der Sorge um das Funktionieren und die Unabhängigkeit der Justiz. Der Gerichtsrat wünscht sich im Sinne einer Gesetzesevaluation eine Prüfung der Wahl und insbesondere der Wiederwahl der Gerichtspräsidien, da er die Kompetenz von Richtern und Richterinnen bei einer Volkswahl, bei der die Parteien Kandidierende stellen, nicht mehr gesichert sieht. Im Wortlaut meint er:

*Gerichtsrat empfiehlt
Überprüfung der Volks-
wahl von Gerichts-
präsidien*

«Eine funktionierende Auswahl der Gerichtsmitglieder an den Gerichten bildet die Grundlage für das Funktionieren der Justiz. Das Organ, welches diese Auswahl vorzunehmen hat, muss daher über genügend Informationen über die Fähigkeiten, Erfahrungen und Eignung der Kandidierenden verfügen. Aufgrund der vom Gerichtsrat geschilderten Ausgangslage ist dies bei der Volkswahl der Gerichtsmitglieder heute nicht mehr gewährleistet.»

Die Finanzkommission zeigt sich irritiert über die mit dem Jahresbericht gewählte Kommunikationsplattform und über den Inhalt der Aussagen bezüglich den Gesamterneuerungswahlen. Zum heutigen Zeitpunkt werden in der ganzen Schweiz auf kantonaler Ebene die drei Gewalten Exekutive, Legislative und Judikative durch die zum Wählen berechnete Bevölkerung bestimmt. Die Finanzkommission sieht keinen Grund, diesen Grundsatz in Frage zu stellen, zumal im November 2021 die Justiz-Initiative, «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren» vom Volk klar mit 68.2% Nein-Stimmen abgelehnt wurde. Im Kanton Basel-Stadt betrug der Nein-Anteil 66% (45'885 Stimmen). Es ist der Kommission bewusst, dass sich dieses Ergebnis auf die Richterinnen- und Richterwahl auf Bundesebene bezieht, der Sachverhalt ist aber der gleiche. Auch wenn es durch Volkswahlen zu Schwierigkeiten, Problemen und zu Personen, die nicht über genügend Kompetenz verfügen, kommen kann, erachtet die Kommission diesen demokratischen Prozess noch immer als den bestmöglichen Weg, sowohl die Regierung, wie auch Parlament und Richterinnen und Richter zu wählen.

*Finanzkommission
gegen Abkehr von
Volkswahl*

5.8.3 Einführung und Umsetzung des Internen Kontrollsystems (IKS)

Die Finanzkommission hat bei den Gerichten nachgefragt, warum die Umsetzung des IKS noch nicht wie geplant abgeschlossen werden konnte.

Die IKS-Implementierung erfolgt gerichtsübergreifend und unter Federführung des Appellationsgerichts. Der Termin für die Einführung und Umsetzung des IKS war auf den 31. Dezember 2020 angesetzt, ist aber noch nicht abgeschlossen. Insbesondere die technische Umsetzung ist noch

*IKS-Implementierung
bei Gerichten weiterhin
nicht abgeschlossen*

nicht realisiert. Ebenfalls ist die Risikobeurteilung gemäss IKS-Leitfaden noch in Bearbeitung.

Die aufgesetzten Pflichtprozesse wurden gemäss Input der Finanzkontrolle bezüglich Risikoallokation und Prozessdokumentation weiter verbessert. Die Kontrolle sowie die Visierung wurden für alle Dienststellen auf manuell gesetzt. Eine durchgängig digitale Kontrolle wurde auf später verlagt.

Ebenso wurden weitere Prozesse (keine Pflichtprozesse) wie «Geldkonten und Bargelder» in einer Dienststelle vollständig aufgenommen und für den Abschluss 2021 in die Prüfung genommen. Dieser Prozess soll im laufenden Jahr auch in anderen Dienststellen geprüft und angepasst übernommen werden.

Um das IKS vollständig zu implementieren und in Zukunft aktuell zu halten, wurde bei der IT der Gerichte nach der Bewilligung einer entsprechenden Stelle mit dem Budget 2022 eine Prozessmanagerin angestellt, die sich auch um das IKS kümmern wird.

Neueinstellung einer Prozessmanagerin und externe Unterstützung

Wie im Bericht zur Jahresrechnung 2020 in Aussicht gestellt, wurden 2021 Risikobeurteilungen und Prozessdokumentationen vorangetrieben, wobei auch weitere dienststellenspezifische Prozesse berücksichtigt wurden. Es wurden bestehende Prozesse nachbearbeitet und neue für die Freigabe vorbereitet. Um die Arbeiten im Bereich IKS voranzutreiben, wurde 2021 via Leiter IT-Gerichte externe Unterstützung (Firma BOC Group) hinzugezogen, da die Verknüpfung der Prozesse mit der Risikobeurteilung im IT-System erst noch aufgesetzt werden musste. Dies ist etwas, was die Gerichte mangels Knowhow selber nicht haben leisten können. Finanzielle Auswirkungen ergeben sich aus der verzögerten Implementierung des IKS nicht.

5.9 Behörden und Parlament

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	11.6	12.5	10.9
Betreibsertrag	0.1	0.1	0.1
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-11.5	-12.5	-10.8

	31.12.2021	31.12.2020	Differenz
Headcount	32.3	31.8	+0.5

Zu Behörden und Parlament gehören der Grosse Rat inklusive die ihm unterstellten Behörden Finanzkontrolle, Ombudsstelle, Parlamentsdienst und Datenschutzbeauftragter.

Das zweckgebundene Betriebsergebnis der vier dem Grossen Rat unterstellten Behörden Finanzkontrolle, Parlamentsdienst, Datenschutzbeauftragter und Ombudsstelle liegt um 0.7 Mio. Franken über dem Vorjahr, bleibt aber um 1.0 Mio. Franken unter dem Budget. Der Headcount nimmt um 0.5 auf 32.3 Stellen zu. Während die Finanzkontrolle nach wie vor über eine vakante Stelle verfügt, ist die neu bewilligte Stelle beim Datenschutzbeauftragten im Laufe des Jahres 2021 zu 50% besetzt worden.

5.10 Regierungsrat

in Mio. Franken	Rechnung 2021	Budget 2021	Rechnung 2020
Betriebsaufwand	5.0	3.0	5.3
Betriebsertrag	0.1	0.2	0.3
Betriebsergebnis vor Abschreibungen (ZBE)	-4.8	-2.8	-5.0

Der um 2.0 Mio. Franken über dem Budget liegende Personalaufwand ist auf die Bildung von Rückstellungen für die Ruhegehälter von ausgeschiedenen Mitgliedern des Regierungsrats zurückzuführen.

6. Antrag

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat mit 11:0 Stimmen, die Jahresrechnung 2021 des Kantons Basel-Stadt zu genehmigen. Sie hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 25. Mai 2022 mit 11:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Dr. Stefan Suter
Präsident

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss
Mitbericht Bildungs- und Kulturkommission



Bildungs- und Kulturkommission
Basel, 23. Mai 2022

Kommissionsbeschluss vom 23. Mai 2022

**Mitbericht der Bildungs- und Kulturkommission zu den
Rechnungen der fünf kantonalen Museen für das Jahr 2021
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 Leistungsziel (Definitionen und übergeordnete Ziele der Produktgruppen)». Als Konsequenz davon behandelt die BKK ebenfalls die zugehörigen Jahresrechnungen der Museen. Der BKK liegen dazu das zusammenfassende Jahresbudget des Kantons bzw. die zusammenfassende Jahresrechnung in der Form vor, wie diese zuhanden der Öffentlichkeit publiziert werden. Die Ergebnisse der Beratung werden dem Grossen Rat als Mitbericht zuhanden der Finanzkommission (FKom) vorgelegt.

In fünf Subkommissionen (SubKos) haben die Mitglieder der Bildungs- und Kulturkommission im April und Mai 2022 mit den Direktionen sowie den Verwaltungsleitungen der kantonalen Museen die Rechnungen 2021 behandelt. Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse der Subkommissionen zusammen.

Im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise verwendet die Bildungs- und Kulturkommission einen Frageraster, anhand dessen die Gespräche über die Rechnungen 2021 geführt worden sind.

Die SubKos setzen sich wie folgt zusammen:

Subkommission Antikenmuseum (AMB):	Joël Thüring (Vorsitz) Franziska Roth Jenny Schweizer
Subkommission Historisches Museum (HMB):	Claudio Miozzari (Vorsitz) Franziska Roth Beat von Wartburg
Subkommission Kunstmuseum (KMB):	Brigitte Gysin (Vorsitz) Sandra Bothe David Jenny
Subkommission Museum der Kulturen (MKB):	Beatrice Messerli (Vorsitz) Brigitte Gysin Barbara Heer
Subkommission Naturhistorisches Museum (NMB):	Catherine Alioth (Vorsitz) Marianne Hazenkamp (bis 30. April 2022) Sasha Mazzotti

2. Museen

2.1 Antikenmuseum und Sammlung Ludwig (AMB)

Die Abweichung der Rechnung 2021 vom Budget 2021 lässt sich auf die nicht budgetierten Ausstellungen «von Harmonie und Ekstase» und «tierisch!» sowie die Ausgaben für das Museumstram zurückführen. Ausserdem verursachte die Corona-Pandemie einen Mehraufwand.

Der Eigenfinanzierungsgrad des AMB ist mit 20.6 Prozent wiederum sehr hoch. Zurückzuführen ist dieser auf die abermals sehr erfolgreiche und mit grossem Aufwand verbundene Drittmittelgenerierung. Die Drittmittel wurden in erster Linie für die Ausstellungen «von Harmonie und Ekstase» und «tierisch!» sowie für Sonderprojekte wie den Skulpturengarten eingesetzt. Die BKK macht darauf aufmerksam, dass dieser sehr hohe Eigenfinanzierungsgrad nicht als Selbstverständlichkeit erachtet werden darf.

Das AMB empfängt Besucherinnen und Besucher neuerdings mit einem Skulpturengarten, welcher während den Öffnungszeiten kostenlos besucht werden kann. Die Besucherinnen und Besucher des Gartens werden nicht zu den Besucherzahlen des Hauses hinzugerechnet. Erfreulicherweise konnte das AMB die Zielvorgabe hinsichtlich der Anzahl Besucherinnen und Besucher trotz der Pandemie erreichen, respektive leicht übertreffen.

Seit dem Frühjahr 2021 steht für Gäste des Bistros im Innenhof des Museums ein stilvolles Zelt bereit. Dies erlaubte dem Bistro insbesondere während der coronabedingten Zertifikats-Auflagen eine Bewirtung der Gäste. Zudem wurden die Teilbereiche Events, Bistro und Food & Beverage in der neuen Abteilung «Food & Beverage, Events» zusammengeführt, wodurch Synergien künftig besser genutzt werden können.

Das AMB initiierte zudem die Schaffung einer Provenienz-Stelle, um sich des Themas noch besser annehmen zu können. Die Provenienz-Stelle bedeutet für das AMB einen zusätzlichen finanziellen Aufwand von ca. 100'000 Franken pro Jahr. Die Stelle ist bis zum 31. März 2024 befristet und wird durch Drittmittel finanziert. Das AMB machte deutlich, dass die Finanzierung dieser Stelle eine grosse Herausforderung darstellt.

Seit 2016 hat das AMB das interne Kontrollsystem (IKS) in den wichtigsten Bereichen punktuell sehr streng eingeführt (u.a. Unterschriftenreglement, Funktionsbezeichnungen, Ausgaben mit Kreditkarten etc.). Aus der Sicht der Direktion geht das IKS des Kantons für die Dienststelle AMB jedoch zu sehr in die Tiefe und verursacht zusätzlich personelle Aufwendungen.

Das AMB ist gegenüber dem aktuellen Projekt ZeFiR (Zentralisierung des Finanz- und Rechnungswesens im PD) – auch aufgrund der Erfahrungen aus der Zentralisierung der Bereiche Personal und Informatik – mittlerweile kritisch eingestellt. Für die BKK stellt sich die Frage, ob ein solches System für ein Museum, welches von verschiedenen Akteuren finanziert wird, sinnvoll ist oder zu unverhältnismässigem Mehraufwand führt.

2.2 Historisches Museum (HMB)

Im Vergleich zum Budget schliesst die Rechnung 2021 des HMB mit einem um 201'800 Franken geringeren Aufwand. Auch der Ertrag fällt um insgesamt 563'100 Franken tiefer aus. Gründe dafür sind Ausfälle wegen der Coronasituation und eine bescheidenere Umsetzung der Sonderausstellung zu Peter Ochs. Diese ist auch der Hauptgrund für die in einem geringeren Umfang eingeworbenen Drittmittel. Auf Grund der Absetzung des Direktors und der Einsetzung eines interimistischen Direktors im Vorjahr und der Anfang Jahr noch weitestgehend ungesicherten Drittmittel war es unmöglich, die Finanzierungsziele zu erreichen. Von den budgetierten Drittmitteln von knapp über einer Million Franken konnten trotzdem rund 60 Prozent eingeworben werden. Ohne das doppelte Direktorenhonorar und die Einbussen auf Grund von Corona hätte das HMB im

Berichtsjahr ein positives Ergebnis erzielt. So resultiert ein um 361'100 Franken höheres Betriebsergebnis vor Abschreibung.

2021 ist das Projekt Generalinventur im HMB angelaufen. Im Zentrum standen die Vorbereitung und Planung des Projekts. Um die budgetierten Mittel für die Inventarisierung auch zu nutzen, wurden Materialbestellungen vorgezogen. Die Verschiebungen vom Personal- in den Sachaufwand werden innerhalb des Projekts in den kommenden Jahren ausgeglichen.

Die Publikumszahlen fielen auf Grund der Coronakrise deutlich tiefer aus. Beim HMB war der Rückgang im Vergleich zu anderen Museen besonders ausgeprägt, da mit dem Ende der Ausstellung «Grenzfälle» ab Mai keine grosse Sonderausstellung in der Barfüsserkirche stattfand.

Die BKK fragt im Rahmen der Rechnungsbesprechung regelmässig nach der Ausgestaltung von IKS im Museum. Die entsprechenden Prozesse sind mittlerweile erfolgreich implementiert. Allerdings weist die Direktion des HMB darauf hin, dass die vom IKS erfassten Prozesse oft über den Zuständigkeitsbereich des Museums hinausgehen und dass auf Grund der Wesentlichkeitsgrenze die meisten Standardprozesse des Museums gar nicht erfasst würden.

2.3 Kunstmuseum (KMB)

Das Kunstmuseum Basel hat für das Budget 2021 ein gewöhnliches Geschäftsjahr zum Massstab genommen, war sich aber der Tatsache bewusst, dass sich wegen Corona die Zahlen entsprechend anders präsentieren würden. So ist festzustellen, dass das Ergebnis zwar gegenüber dem Budget schlechter ausfällt, im Vergleich zum Vorjahr aber deutlich verbessert ist. Vor allem dank sehr gutem Besucherzuspruch in der zweiten Jahreshälfte kann von einem unter diesen Umständen sehr guten Jahr gesprochen werden. Die zweite Jahreshälfte hebt sich nicht nur gegenüber der ersten Hälfte 2021, sondern auch gegenüber der zweiten Jahreshälfte 2020 deutlich positiv ab. Gerade die Sonderausstellung «Camille Pissarro. Das Atelier der Moderne.» verzeichnete ein ausgesprochen gutes Besucherergebnis, was sich ebenfalls in sehr guten Zahlen bei den Shop-Verkäufen niedergeschlagen hat. In der Bewertung des Ergebnisses ist ausserdem zu beachten, dass die Budgetüberschreitung geringer als die finanziellen Auswirkungen durch exogene Faktoren (v.a. COVID-Pandemie) ausfällt. Bis September ging das Kunstmuseum Basel noch von einem Minus von 1.84 Mio. Franken gegenüber dem Budget aus. Dank der guten Einnahmen ging dieses bis Jahresende auf -1.24 Mio. Franken zurück.

Ebenfalls sehr erfreulich ist das Resultat bei den Drittmitteln. Das Kunstmuseum Basel zeigt sich erfreut über das ausgezeichnete Umfeld Basels, was (finanzielle) Zuwendungen von Donatorinnen und Donatoren und Stiftungen betrifft. Während die finanziellen Zuwendungen aus dem Sponsoring durch Unternehmen rückläufig sind, ist es erfreulich, dass sich vor allem der Kreis der Donatorinnen und Donatoren auch stetig erweitert, während die finanziellen Zuwendungen aus dem Sponsoring durch Unternehmen rückläufig sind. Die Pflege dieser Beziehungen bedeutet für das Museum einen grossen Aufwand. Umso erfreulicher sind die daraus resultierenden Schenkungen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der staatliche Ankaufskredit, signalisiert er doch den privaten Donatorinnen und Donatoren und Stiftungen, dass auch von staatlicher Seite zur Erweiterung der Sammlung beigetragen wird.

Die Zeitguthaben der Angestellten konnten im Berichtsjahr leicht reduziert werden, da diese seit einigen Jahren systematisch beobachtet und regelmässig an Geschäftsleitungssitzungen besprochen werden. Trotz Pandemie und damit zusammenhängender Schliessungen konnten diese Guthaben 2021 aber nicht in grösserem Umfang abgebaut werden. Hinter den Zeitguthaben stehen nach Aussage der Direktion nicht zuletzt strukturelle Probleme: Im Verhältnis zu seiner Grösse habe das Kunstmuseum Basel einen kleinen Personalbestand. Erschwerend sei für den optimalen Einsatz des Personals, dass durch die Unterstellung unter das kantonale Personalgesetz die Anstellungen zu wenig an den schwankenden Bedarf im Jahresverlauf angepasst werden können. Ausserdem würde es dem Kunstmuseum Basel beim Personaleinsatz helfen, wenn im

Controlling durch den Kanton prioritär auf die Einhaltung des Budgets und nur sekundär auf die Einhaltung des Headcounts geachtet würde.

Weiterhin führt das Kunstmuseum Basel seine Bemühungen im Bereich virtueller Angebote weiter, welche erfreulichen Zuspruch erfahren. Es ist bisher davon auszugehen, dass damit wie erhofft neue Zielgruppen erreicht werden und die virtuellen Besuche die Besucherzahlen vor Ort nicht negativ beeinflussen. Das Kunstmuseum Basel denkt darüber nach, Besucherbefragungen durchzuführen, um herauszufinden, inwiefern sich virtuelle und reelle Besuche gegenseitig beeinflussen, inwiefern es getrennte Gruppen sind oder es eine Überschneidung der Besuchsgruppen gibt.

Sowohl das Projekt ZeFiR als auch das IKS erfordern relativ viel Aufmerksamkeit und Ressourcen. In beiden Bereichen muss sich noch zeigen, welchen Nutzen dies langfristig dem Kunstmuseum Basel bringt. Das Kunstmuseum Basel hat darauf hingewiesen, dass die Zentralisierung im Zuge des Projekts ZeFiR nur in Kombination mit dem Aufbau eines internen Controllings dazu führen kann, die Ausgaben und Erträge zielgerichteter zu steuern. Das Kunstmuseum Basel beurteilt die Entwicklung der Zentralisierung im Zuge des Projekts ZeFiR aktuell als stockend. Bei der Weiterentwicklung des IKS geht das Kunstmuseum Basel gemeinsam mit dem Verwaltungsleiter des Historischen Museums koordiniert vor, um (basierend auf den Musterprozessen des FD) auf die Museen zugeschnittene Prozesse definieren zu können.

2.4 Museum der Kulturen (MKB)

Auch im Rechnungsjahr 2021 hatte die Pandemie Einfluss auf das Ergebnis des MKB. Die ersten Besuchenden konnten erst im März 2021 begrüsst werden, die erste öffentliche Führung fand erst am 25. April 2021 statt. Dies hatte natürlich auch Auswirkungen auf die Besuchszahlen. Dass die budgetierte Zahl nicht erreicht werden kann, war allerdings schon zum Zeitpunkt der Festlegung im Budget absehbar. Auch im Rechnungsjahr 2021 konnten keine Rückmeldungen in Form von Gästebüchern entgegengenommen werden, da diese aufgrund des Schutzkonzeptes nicht ausgelegt werden konnten. Erhebungen/Rückmeldungen auf anderen Kanälen konnten hingegen gesichtet werden.

Der Ertrag der Rechnung 2021 fiel tiefer aus als budgetiert. Dies, obwohl die Entgelte bei der Budgetierung bereits bewusst tief gehalten wurden, da das MKB von der Annahme ausgegangen ist, dass die Pandemie auch im Jahr 2021 die Rechnungsergebnisse beeinflussen würde. Das Resultat überrascht deshalb nicht. Allerdings konnten die Mindereinnahmen bei den Vermietungen und Führungen durch einen Mehrumsatz bei den Einnahmen im Ticketverkauf und im Shop kompensiert werden. Kostensenkend war, dass Vakanzen zum Teil nicht durch Ersatzeinstellungen aufgefangen wurden: Die Arbeiten wurden aufgeschoben, wenn sie nicht dringend waren. Ebenfalls der Pandemie geschuldet sind aus Sicht des MKB die Mindereinnahmen bei den Drittmitteln, da private Gönnerinnen und Gönner während Corona Spenden an Museen nicht priorisierten und nur sehr zurückhaltend Mittel zur Verfügung gestellt haben.

Das MKB stösst immer wieder an seine finanziellen Grenzen durch den Mehraufwand auf verschiedenen Ebenen, in diesem Jahr auch durch die Pandemie bedingt, da vermehrt in Infrastruktur, in die Reinigung und den virtuellen Auftritt mit Kostenfolgen investiert werden musste. Ausserdem wurden noch keine Gelder für die Bezahlung von Kurzpraktika im Budget eingestellt, die entlohnt werden müssen, da das Personalgesetz keine unbezahlten Kurzpraktika erlaubt.

Erfolgreiche Ausstellungen und Veranstaltungen gab und gibt es trotz allem, so zum Beispiel die Ausstellung «tierisch! Keine Kultur ohne Tiere», ein Ausstellungsprojekt, an dem vier der fünf staatlichen Museen beteiligt sind. Ebenfalls als Beispiel zu nennen ist «Extractive Zones» in Zusammenarbeit mit der Universität Basel und der Documenta in Kassel und «Schnee- eine Weihnachtsausstellung».

Für das MKB weiterhin schlecht nachvollziehbar ist die fortschreitende Zentralisierung, der Verwaltung, was aus Sicht des Museums Reibungsverluste und Schnittstellenprobleme generiert. Aus Sicht des MKB sind Administration und Museumsinhalte häufig nicht klar trennbar. Hier wünscht sich die Leitung des Museums mehr Klarheiten und Transparenz. Aus Sicht der BKK ist es wichtig, dass die beteiligten Akteure auf ein gemeinsames Verständnis dieser Fragen hinarbeiten.

2.5 Naturhistorisches Museum (NMB)

Wie 2020 hat die Corona-Pandemie auch 2021 einen klaren Einfluss auf den Betrieb des Museums. So schliesst das NMB das Jahr mit einer Budgetüberschreitung von 365'000 Franken ab. Weniger Besucher und Besucherinnen, weniger Einnahmen aus dem Shop und nicht zuletzt konnten sie ihre Räumlichkeiten, wie die Aula, kaum vermieten. In einem normal verlaufenden Jahr ist dies eine nicht unbedeutende Einnahmequelle. Zudem konnten fürs Jubiläum weniger Drittmittel generiert werden als für eine thematische Ausstellung. Dies alles führte zu weniger Ertrag als budgetiert. Durch die Umsetzungen der Corona-Massnahmen gab es eine leichte Überschreitung beim Personalaufwand. Wegen der angeordneten Kapazitätsbeschränkungen und der Umsetzung der Hygienemassnahmen wurde mehr und länger gearbeitet.

Umso erfreulicher ist es, dass trotzdem 1'359 Schulklassen das Museum besucht haben. Geplant wurde mit 1'100. Das Museum rechnete im Vorfeld mit 160 Gruppen aus Bildungs- und Freizeitangeboten, gekommen sind 321.

2021 war das Jubiläumjahr, 200 Jahre Naturhistorisches Museum. Den Direktoren war bald klar, dass Drittmittel für ein Jubiläum schwierig zu akquirieren sind, vor allem für eine staatliche Institution. So haben sie die Feierlichkeiten und die Jubiläumsausstellung redimensioniert. Noch immer läuft die sehr erfolgreiche Ausstellung «Erde am Limit». Sie wurde wegen ihres grossen Erfolges ein weiteres Mal verlängert, danach geht sie auf Wanderschaft und wird in unterschiedlicher Form in anderen Städten der Schweiz (Zürich, Fribourg, St. Gallen) gezeigt. Über eine weitere Ausweitung nach Deutschland wird derzeit noch verhandelt.

Für die Erhebung und Digitalisierung einzelner Sammlungsgebiete hat das NMB beim Projekt SwissCollNet 500'000 Franken beantragt. Der Bund (SCNAT via Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFJ) unterstützt die Projekte, wenn der Kanton sich zu gleichen Teilen daran beteiligt. Mit einem Letter of Intent hat der Regierungsrat diese Absicht kundgetan, nun muss der Grossrat dieses Geld sprechen. Der Bund (SCNAT) hat nun alle sechs Projekte des NMB bewilligt, was ein grosser Erfolg ist.

Das NMB ist mit seinem Kitz Club, welcher in der Entwicklung des Neubaus miteinbezogen wird, den Führungen für Kindergarten und Primarschulkinder, nebst den regulären für alle anderen Klassen, den Fokusführungen, den szenischen Führungen, dem Beiziehen externer Experten und Expertinnen sehr engagiert im Heranziehen neuer Kundengruppen.

Durch die Pandemie gab es letztes Jahr weniger Forschende vor Ort, dafür konnten sich die Mitarbeitenden des Museums intensiver der Sammlungsarbeit widmen. Die Katalogisierung konnte zwar etwas vorangetrieben werden, doch fehlen für die Digitalisierung des Inventars, welche am besten möglichst vor dem Umzug zum grössten Teil umgesetzt werden sollte, nach wie vor die Mittel.

Auch dieses Jahr stand das Team des NMB vor unterschiedlichen Herausforderungen. Nebst der Planung des Neubaus und den neuen Ausstellungen und Vermittlungsprogrammen dort, wurde im Jahr 2021 eine Betriebsanalyse durchgeführt. Durch Corona entstand ein ständiges Umplanen der Vermittlungsangebote, Hybridisierung der Angebote und ein Ausbau der virtuellen Angebote. So wurden beispielweise die Vorträge der Naturforschende Gesellschaft in Basel gestreamt oder es wurden unter der Rubrik «das virtuelle Museum» kleinere digitale Führungen und wissenschaftliche

Beiträge angeboten. Weitere Neuerungen, die sich während der Pandemie bewährt haben und beibehalten werden, sind virtuelle Sitzungen und virtuelle Tagungsteilnahmen.

Erschwerend kamen dieses Jahr bauliche Probleme im externen Lager dazu. Da auf dem Areal beim Spenglerpark gebaut wird, ist die Sammlung durch permanenten Baulärm, Staub, eindringendes Wasser und Erschütterungen gefährdet. Der Kanton kann als Mieterin wenig bewirken. Ein zusätzlicher Aufwand, der mit dem Einzug ins neue Museum und dem hausinternen Lager dann gelöst sein wird.

Das NMB sieht eine wertvolle Unterstützung vom Kanton auf unterschiedlichen Ebenen vom Pool-Testing bis zum Aussetzen der Bonus-Malus-Regelung. Bemängelt wurde wie auch schon letztes Jahr die IT-Unterstützung.

Der australische Staat hat im vergangenen Jahr die Rückgabe von menschlichen Überresten aus der Sammlung des NMB angefragt. Das NMB verwahrt die Überreste von dreizehn australischen Ureinwohnenden und prüft derzeit deren Rückgabe. Allerdings fehlen nach wie vor strukturelle Mittel, um die Provenienzforschung seriös und vertieft zu betreiben.

3. Feststellungen

Auch das zweite von Corona geprägte Jahr führte bei den fünf staatlichen Museen zu verhaltenen Ergebnissen, mit welchen in dieser Form gerechnet werden musste. Trotz der erheblichen Einschränkungen, was die Durchführung von Ausstellungen anging, konnten einzelnen Museen insbesondere bei Führungen von Schulklassen dennoch Ausrufezeichen setzen. Die BKK stellt fest, dass die Museen einen im Vergleich zum Vorjahr souveräneren Umgang mit den Herausforderungen der Pandemie fanden und es mit innovativen Ansätzen (i.e. virtuelle Führungen, Zelt zur Bewirtung von Gästen) schafften, für Museumsbesucherinnen und -besucher attraktiv zu bleiben. Die Museen sind nicht zuletzt durch die finanzielle Unterstützung des Staats bislang gut durch die Pandemie gekommen.

Gemäss Aussage der Museen stellt das Projekt ZeFiR für die meisten einen erheblichen administrativen Mehraufwand dar, welcher finanziell nicht abgegolten wird. Ob und welchen Nutzen das Projekt für die Museen tatsächlich bringt, ist hingegen fraglich, wie den Berichten der einzelnen SubKos der Museen zu entnehmen ist. Die BKK regt an zu prüfen, ob das Projekt für Museen geeignet ist und wie es gegebenenfalls an die Eigenheiten der Museen angepasst werden kann.

Die BKK stellt zudem fest, dass die Verwendung von IKS bei den staatlichen Museen zu Diskussionen führt. Auch hier lässt sich festhalten, dass IKS nach Eindruck der Museen zu wenig auf die spezifischen Bedürfnisse der Museen abgestimmt ist und somit zu einem administrativen Mehraufwand führt. Die BKK regt daher an, dass sichergestellt wird, dass IKS an die Bedürfnisse der Museen angepasst ist. Dabei muss beachtet werden, dass der Aufwand von IKS den Nutzen nicht unangemessen übersteigt.

Die BKK zeigt sich wie schon im Vorjahr damit einverstanden, dass aufgrund des Antrages der Abteilung Kultur an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt für die fünf staatlichen Museen die Abschlüsse 2020 für das Jahr 2021 übernommen werden. Somit wird der Bonus/Malus für das Jahr 2021 ausgesetzt.

4. **Beschluss**

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

- Den Bericht zu den Rechnungen der fünf kantonalen Museen zur Kenntnis zu nehmen.
- Die Rechnungen der fünf kantonalen Museen für das Jahr 2021 zu genehmigen.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Mitbericht zuhanden der Finanzkommission am 23. Mai 2022 einstimmig mit 13 Stimmen beschlossen und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission



Franziska Roth
Kommissionspräsidentin