



---

Kanton Basel-Landschaft  
**Regierungsrat**

---

---

---

## **Finanzstrategie 2016–2019**

zur Erreichung eines nachhaltig ausgeglichenen Staatshaushaltes

Liestal, 7. Juli 2015

---

# Inhaltsverzeichnis

0	ZUSAMMENFASSUNG.....	4
1	ORIENTIERUNG.....	5
1.1	AUSGANGSLAGE SCHWEIZ – KOSTENWACHSTUM IN DEN BEREICHEN BILDUNG, GESUNDHEIT UND SOZIALES .....	5
1.2	AUSGANGSLAGE BASEL-LANDSCHAFT .....	5
1.2.1	RECHTLICHE GRUNDLAGE .....	5
1.2.2	FINANZIELLE AUSGANGSLAGE.....	6
1.2.2.1	ENTWICKLUNG ERFOLGSRECHNUNG 2005 – 2019.....	6
1.2.2.2	AKTUELLER FORECAST GEMÄSS 1. QUARTAL 2015 .....	7
1.2.2.3	BILDUNG .....	7
1.2.2.4	SOZIALE SICHERHEIT.....	8
1.2.2.5	GESUNDHEIT .....	9
1.2.2.6	ENTWICKLUNG EIGENKAPITAL.....	9
2	ZIELSETZUNG / AUFTRAG.....	10
2.1	ERTRAGSSEITE.....	10
2.2	AUFWANDSEITE.....	10
2.3	INVESTITIONSRECHNUNG / INVESTITIONSPLANUNG AUF 10 JAHRE.....	11
2.4	VERBESSERUNGSBEDARF ERFOLGSRECHNUNG .....	11
2.4.1	KURZFRISTIG (2015).....	11
2.4.2	KURZFRISTIG (2016).....	12
2.4.3	MITTELFRISTIG (2019).....	12
2.4.4	STEUERPROGNOSEN .....	13
2.4.5	SCHLUSSFOLGERUNG .....	14
3	ABSICHT.....	15
3.1	MITWIRKUNG DER EINZELNEN DIREKTIONEN .....	15
3.2	BEITRÄGE DER DIREKTIONEN.....	15
3.2.1	GESUNDHEIT / VGD .....	15
3.2.1.1	<i>Hauptprobleme</i> .....	15
3.2.1.2	<i>Weitere Probleme</i> .....	16
3.2.1.3	<i>Lösungsstrategien</i> .....	16
3.2.1.4	<i>Konkrete Strategiemassnahmen</i> .....	17
3.2.2	BILDUNG / BKSD .....	18
3.2.2.1	<i>Hauptprobleme</i> .....	18
3.2.2.2	<i>Lösungsstrategien</i> .....	18
3.2.2.3	<i>Konkrete Strategiemassnahmen</i> .....	19
3.2.3	SOZIALES / FKD .....	19
3.2.3.1	<i>Hauptprobleme</i> .....	19
3.2.3.2	<i>Lösungsstrategien</i> .....	20
3.2.3.3	<i>Konkrete Strategiemassnahmen</i> .....	20
3.2.4	WEITERE BEITRÄGE, BEREICH BUD.....	21
3.2.4.1	<i>Hauptprobleme</i> .....	21
3.2.4.2	<i>Weitere Probleme</i> .....	21
3.2.4.3	<i>Lösungsstrategien</i> .....	21
3.2.4.4	<i>Konkrete Strategiemassnahmen</i> .....	22
3.2.5	WEITERE BEITRÄGE, BEREICH SID.....	22
3.2.5.1	<i>Hauptprobleme</i> .....	22
3.2.5.2	<i>Weitere Probleme</i> .....	22
3.2.5.3	<i>Lösungsstrategien</i> .....	23
3.2.5.4	<i>Konkrete Strategiemassnahmen</i> .....	23
3.2.6	WEITERE BEITRÄGE, BEREICH KB.....	23
3.2.7	BEITRÄGE ALLER DIREKTIONEN .....	23
3.3	WEITERE STRATEGIEMASSNAHMEN .....	24
3.3.1	BEWIRTSCHAFTUNG STAATSBEITRÄGE.....	24

3.3.2	GEMEINDEN .....	24
3.3.3	STEUERN (STEUERSATZ) .....	25
4	ERGEBNISSE .....	25
5	EVENTUALPLANUNG .....	26
6	FAZIT .....	29

## 0 Zusammenfassung

Der Kanton Basel-Landschaft befindet sich in einer akuten Notsituation und ist gezwungen, unmittelbare und einschneidende Massnahmen einzuleiten, um künftige Defizite und eine weitere Inanspruchnahme des Eigenkapitals zu verhindern. Der Regierungsrat hat die Zielvorgaben so formuliert, dass sich die Finanzsituation stabilisiert. Oberstes Ziel der Legislatur 2016-2019 ist die Konsolidierung des Finanzhaushaltes. Mit Blick auf das Budget 2016 und den neuen Finanzplan 2016–2019 hat der Regierungsrat festgestellt, dass einschneidende Massnahmen notwendig sein werden, um den Staatshaushalt wieder ausgeglichen gestalten zu können.

Es geht dabei nicht nur um das Budget 2016, sondern vielmehr um die künftige finanzielle Entwicklung des Kantons Basel-Landschaft. Die Situation ist so gravierend, dass alle Direktionen gemeinsam bei der Bewältigung dieses Kraftaktes mithelfen. Bei den in diesem Bericht vorgestellten Strategiemassnahmen handelt es sich aber nicht um ein Entlastungspaket. Vielmehr werden die Strategiemassnahmen im Rahmen der regulären Prozesse einzeln und kontinuierlich umgesetzt.

Die finanzielle Ausgangslage des Kantons gestaltet sich wie folgt:

- Seit 2009 werden Defizite erzielt;
- Das Eigenkapital wird knapp;
- Die Nettoverschuldung hat sich in den letzten fünf Jahren fast verdreifacht von ursprünglich CHF 1.0 Mrd. (CHF 3'467 pro Einwohner) auf CHF 2.7 Mrd. (CHF 9'768 pro Einwohner). Haupttreiber hierfür sind die Ausfinanzierung der BLPK und die negativen Finanzierungssaldi (Kanton verschuldet sich für seine Nettoinvestitionen);
- Ohne Gegenmassnahmen resultieren bis mindestens 2019 Defizite;
- In den nächsten 20 Jahren muss zusätzlich der Bilanzfehlbetrag aus der Reform BLPK abgetragen werden.

Zur Behebung der finanziellen Notlage, in welcher sich der Kanton Basel-Landschaft zweifelsohne heute befindet, setzt sich der Regierungsrat konkrete Ziele und erteilt entsprechende Aufträge. Mit Massnahmen auf der Aufwandseite und Ertragsseite will der Regierungsrat bis ins Jahr 2019 sowohl den Aufwandüberschuss abbauen als auch die Nettoinvestitionen in der Höhe von CHF 200 Mio. mit Überschüssen in der Erfolgsrechnung finanzieren. Daher hat er sich zum Ziel gesetzt, bis 2019 einen Selbstfinanzierungsgrad zwischen 80 und 100 Prozent zu erreichen. Durch die Mitwirkung der Direktionen wird ein betragsmässiges Entlastungsziel zwischen CHF 148 Mio. und CHF 188 Mio. im Jahr 2019 verfolgt. Insbesondere geht es darum, durch kurz- und mittelfristige Massnahmen für die Jahre 2015 und 2016 gemeinsam günstige Voraussetzungen für die Zielerreichung per 2019 zu schaffen. Die bisherigen Anstrengungen zur Verbesserung der Kantonsfinanzen zeigen erste Wirkungen, führen aber nicht mit hundertprozentiger Sicherheit zum gewünschten Erfolg. Die Strategiemassnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates sind beschlossen und werden von den Direktionen umgesetzt. Die Erfolgchancen für diejenigen, die in der Kompetenz des Landrates liegen, sind unterschiedlich. Dies wird berücksichtigt und im Rahmen einer Eventualplanung behandelt.

Es geht nun um den Start eines kontinuierlichen Prozesses, bei welchem die Aufgaben und Finanzen jeweils über einen Planungszeitraum von vier Jahren ins Gleichgewicht gebracht werden sollen. Die Aufgaben und Ausgaben sollen künftig permanent und systematisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin überprüft werden. Mit diesem Methodenwechsel weg von der bisher punktuellen Aufgabenüberprüfung im Rahmen von isolierten Entlastungspaketen hin zu einer systematischen Prüfung der Notwendigkeit von Aufgaben und Finanzen wird ein wichtiger Schritt zu einer stärkeren finanziellen Steuerung vollzogen, wie sie der Regierungsrat den Parteien und den Verbänden zur Vernehmlassung vorgelegt hat.

## **1 Orientierung**

### **1.1 Ausgangslage Schweiz – Kostenwachstum in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales**

Die Hälfte der Schweizer Kantone hat ihre Rechnung 2014 im Minus abgeschlossen.<sup>1</sup> Den kumulierten Defiziten von rund CHF 1'060 Mio. stehen Überschüsse von gut CHF 520 Mio. gegenüber, dies ergibt über alle Kantone gesehen ein Defizit von CHF 540 Mio. Weiter kann festgehalten werden, dass der Kanton Basel-Landschaft kein Sonderfall darstellt, sondern zusammen mit zahlreichen anderen Kantonen mit stetig zunehmenden Belastungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales zurechtkommen muss. Die meisten Kantone müssen aktuell Entlastungspakete umsetzen, um die Ausgabensteigerungen in den genannten Bereichen zu kompensieren.<sup>2</sup> Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die kantonalen Finanzhaushalte durch die gegenwärtige Ausgabendynamik in den staatlichen Kernbereichen Bildung, Gesundheit und Soziales in den nächsten Jahren weiterhin vor zusätzliche anspruchsvolle Herausforderungen gestellt werden.<sup>3</sup>

Der stärkste Kostenanstieg wird dabei im Gesundheitsbereich erwartet, dies aufgrund

- einer Zunahme der pflegeintensiven Bevölkerung und
- einer technologiebedingten Kostensteigerung.

Das anhaltende Kostenwachstum im Gesundheitswesen bewirkt zudem sowohl

- weiter stark ansteigende Krankenkassenprämien für die Bürger der Kantone als auch
- weiter steigender Druck auf die Krankenkassenprämienverbilligung bei den Kantonen.

Auch in den Bereichen Bildung und Soziales wird in den kommenden Jahren mit einer weiteren Ausgabensteigerung gerechnet.

### **1.2 Ausgangslage Basel-Landschaft**

#### **1.2.1 Rechtliche Grundlage**

Nach § 129 der Kantonsverfassung (KV) ist der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen und soll auf die Dauer ausgeglichen sein. Die Aufgaben und Ausgaben sind periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu überprüfen.

Wird bei der Überprüfung der Aufgaben und Ausgaben festgestellt, dass sich deren finanziellen Auswirkungen negativ auf die Staatsrechnung und Budget auswirken, also Aufwand und Ertrag nicht ausgeglichen sind, so müssen Regierungs- und Landrat nach einer festgelegten Vorgehensweise in Form der sogenannten „Defizitbremse“ das drohende Defizit ausgleichen. Dafür stellt das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) verbindliche Regeln auf, wann und wie ein Defizit in der laufenden Rechnung ausgeglichen oder zumindest gebremst werden muss:

- Zeigt sich im Voranschlag der Erfolgsrechnung ein Aufwandüberschuss, so ist dieser gemäss § 32b des Finanzhaushaltsgesetzes zuerst durch Massnahmen auf der Aufwandseite auszugleichen.
- Gelingt der Ausgleich des Defizits mit Massnahmen auf der Aufwandseite nicht, so muss der Aufwandüberschuss im Voranschlag der Erfolgsrechnung durch Eigenkapital gedeckt werden, soweit dieses CHF 100 Mio. übersteigt:

---

<sup>1</sup> Publikation Research Alert, Credit Suisse, 29. April 2015

<sup>2</sup> NZZ vom 5. Juni 2015

<sup>3</sup> Medienmitteilung BAKBASEL, 19. Mai 2015

- Reicht das verfügbare Eigenkapital zur Deckung des Aufwandüberschusses aus, muss der Landrat den Steuerfuss bei 100 Prozent festlegen.
- Reicht das verfügbare Eigenkapital zur Deckung des Aufwandüberschusses nicht aus und kann der Regierungsrat nachweisen, dass er alle seine Möglichkeiten zur Senkung der Aufwandseite ausgeschöpft hat, so muss der Landrat nach genauen Vorgaben eine auf ein Jahr befristete Steuererhöhung beschliessen. (§ 32b Abs. 4 FHG).

Bei der Defizitbremse handelt es sich also nicht um einen „Automatismus“, sondern um eine Sanktion. Die Sanktion wird nur dann in Gang gesetzt, wenn der Regierungsrat nachweisen kann, dass

- er zur Senkung der Aufwandseite alles in seiner Macht stehende getan hat und
- dass der Handlungsspielraum auf der Aufwandseite definitiv und vollständig ausgeschöpft ist.

Aufgrund der beschriebenen Rechtslage geht der Regierungsrat davon aus, dass der Nachweis des fehlenden Handlungsspielraums auf der Aufwandseite gegenüber dem Landrat kaum respektive nur sehr schwer zu erbringen ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass

- der Landrat eine Steuererhöhung in Anwendung der vermeintlich „automatischen“ Defizitbremse ablehnen und
- das Budget 2016 anlässlich der Beratungen im Dezember 2015 mit dem Hinweis zurückweisen wird, der Regierungsrat habe den Handlungsspielraum zur Kostensenkung auf der Aufwandseite nicht vollständig ausgeschöpft.

## **1.2.2 Finanzielle Ausgangslage**

### **1.2.2.1 Entwicklung Erfolgsrechnung 2005 – 2019**

Der Baselbieter Staatshaushalt zeichnet sich in den letzten Jahren durch eine Überlastung aus (trotz Entlastungspaket 12/15). Seit 2009 besteht ein Ungleichgewicht in der Erfolgsrechnung zwischen Aufwand und Ertrag. Dieses Ungleichgewicht wird gemäss aktuellem Forecast (Stand Februar 2015) weiter anhalten.

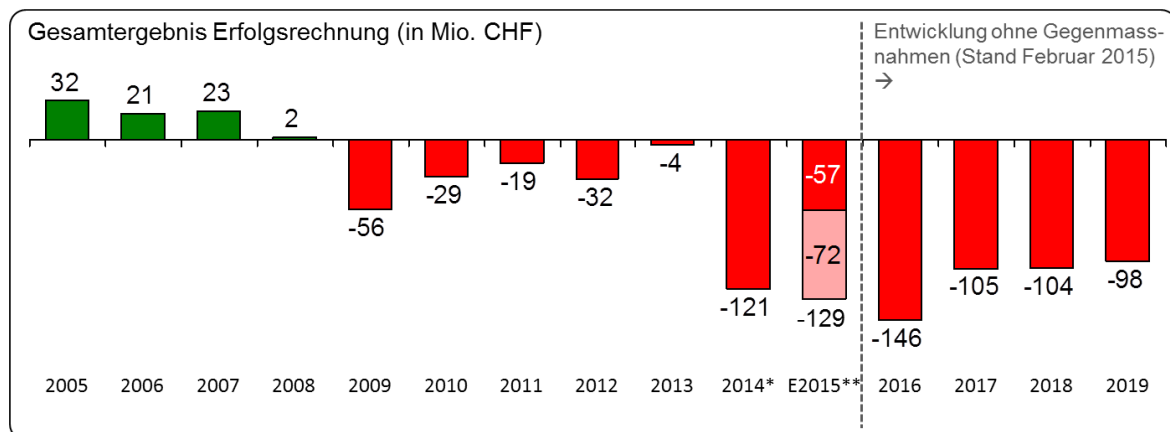
Das Haushaltsungleichgewicht ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Aufwand in den vergangenen acht Jahren deutlich stärker gestiegen ist als der Ertrag.<sup>4</sup> Zwar ist der periodengerechte Fiskalertrag seit 2005 um rund CHF 271 Mio. angestiegen (von CHF 1.35 Mrd. auf CHF 1.62 Mrd. im Jahr 2014), aktuell wird aber der gesamte jährliche Steuerertragszuwachs zwecks Finanzierung der steigenden Kosten, vorab im Bereich der Gesundheit und der Ergänzungsleistungen, kompensiert.

---

<sup>4</sup> Aufgrund der Verselbständigung der Spitalbetriebe im Jahr 2012 lässt sich keine aussagekräftige Gesamtaufwandentwicklung für die Periode 2005-2014 darstellen: der Gesamtaufwand des Kantons liegt heute rund CHF 0.5 Mrd. tiefer.

### 1.2.2.2 Aktueller Forecast gemäss 1. Quartal 2015

Abbildung 1: Gesamtergebnis Erfolgsrechnung über 15 Jahre



\* 2014: exkl. Reform BLPK; \*\* E2015: exkl. Einmaleffekte

Die obenstehende Abbildung 1 macht deutlich, wie sich die Defizite in der Erfolgsrechnung von 2009 bis 2014 entwickelt haben. Auch ab dem Jahr 2015 wäre ohne konsequente Gegenmassnahmen auf der Aufwandseite mit weiteren Defiziten zu rechnen (Stand Forecast Februar 2015).

- Im laufenden **Jahr 2015** wird gemäss Forecast ein Erwartungswert von CHF -57 Mio. prognostiziert. Ohne folgende Einmaleffekte würde ein Saldo von CHF -129 Mio. resultieren: Mehrerträge Erbschaftssteuern CHF 25 Mio., doppelte SNB-Gewinnausschüttung CHF 23 Mio. und Grundstückgewinne/Neubewertungen CHF 24 Mio.<sup>5</sup>
- Auch im **Jahr 2016** und in den drei folgenden **Finanzplanjahren 2017-2019** müssten gemäss Forecast Defizite erwartet werden, sofern auf der Aufwandseite keine Gegenmassnahmen ergriffen werden. Die Verbesserung im Jahr 2017 gegenüber 2016 ist u.a. auf den zu erwartenden SNB-Gewinn und höhere Steuererträge zurückzuführen.
- Ab dem **Jahr 2017** erfolgt die Abtragung des Bilanzfehlbetrages, welcher durch die Reform der BLPK entstanden ist, mit jährlich CHF 40 Mio. Die Abtragung des Bilanzfehlbetrags muss als Aufwandsposten und entsprechende zusätzliche Entlastung in die Erfolgsrechnung integriert werden. Bei der Berechnung der Selbstfinanzierung werden die CHF 40 Mio. analog der Abschreibungen separat berücksichtigt.

Die Aufwandsteigerungen, welche zu den soeben geschilderten jährlichen Defiziten führen, sind insbesondere in folgenden drei Bereichen auszumachen:

- Bildung (BKSD);
- Soziales (FKD und BKSD);
- Gesundheit (VGD).

### 1.2.2.3 Bildung

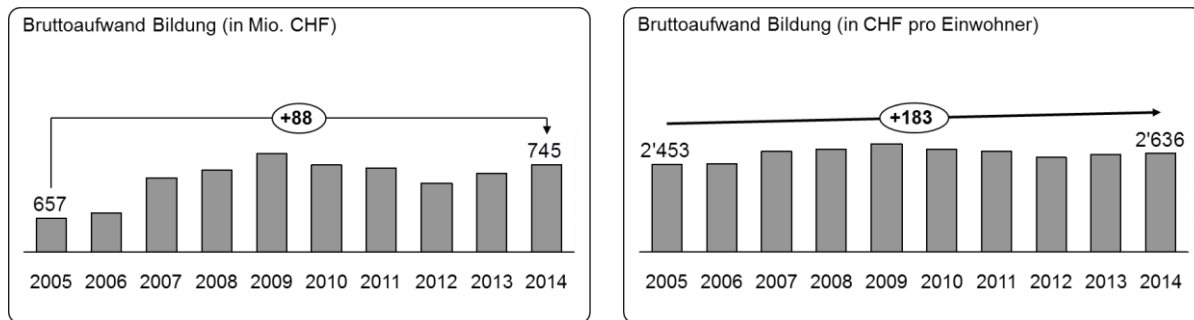
Die Ausgaben im Bereich der **Bildung** sind seit dem Jahr 2005 um rund **CHF +88 Mio.** (resp. CHF +183 pro Einwohner) angestiegen und machen heute rund 29 Prozent des Gesamtaufwandes des Kantons aus (aufwandstärkster Aufgabenbereich).

Haupttreiber für die Kostensteigerung im Bereich Bildung sind:

<sup>5</sup> Siehe dazu LRV 2014-269: Übertragung diverser Liegenschaften vom Verwaltungs- in das Finanzvermögen und Überführung vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen.

- Der Bruttokostenanstieg im Bereich der **Hochschulen und Forschung** (CHF +80 Mio.), massgeblich geprägt durch die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, welche im Jahr 2007 in Kraft gesetzt wurde. Nebst den höheren Beiträgen an die Universität Basel liegen die Bruttokosten aber auch bei der FHNW (2005: noch als FHBB) deutlich höher.
- Das Bruttokostenwachstum im Bereich **Sonderschulen** (CHF +39 Mio.), davon insbesondere im Jahr 2008 aufgrund des Neuen Finanzausgleichs NFA (Übernahme bisheriger IV-Leistungen). Seit 2008 sind die Bruttokosten im Sonderschulbereich zusätzlich weitere CHF +10 Mio. resp. +20 Prozent angewachsen.

**Abbildung 3: Bruttoaufwand Bildung (absolut und pro Einwohner)**



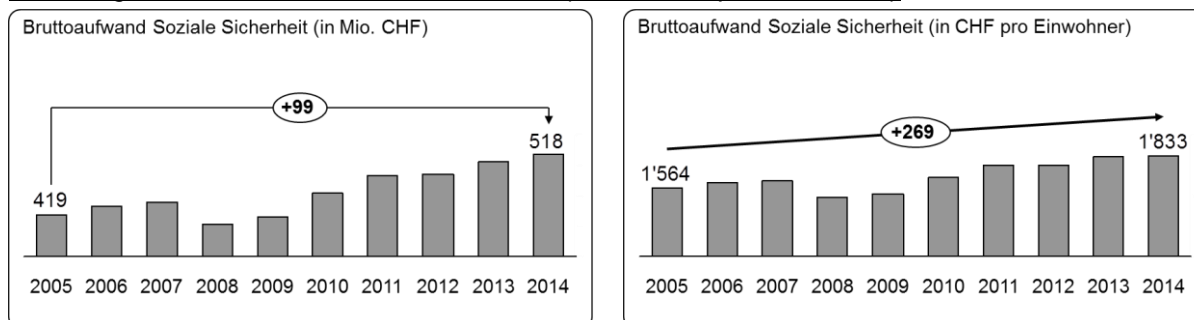
Quelle: Statistik Baselland

In den Planjahren 2016-2019 ist im aktuellen Forecast vom Februar 2015 insbesondere bei der Universität Basel eine weitere Kostensteigerung gegenüber dem Budget 2015 eingeplant (CHF +7 Mio.). Zudem muss ab 2017 bis 2021 die Sanierung der Pensionskasse Uni Basel von weiteren CHF 3 Mio. jährlich eingeplant werden.

#### 1.2.2.4 Soziale Sicherheit

Im Bereich **Soziale Sicherheit** sind die Bruttoausgaben seit 2005 um **CHF +99 Mio.** (resp. CHF +269 pro Einwohner) angestiegen und machen heute rund 20 Prozent des Gesamtaufwandes des Kantons aus (zweitgrösster Aufgabenbereich). Der Einbruch im Jahr 2008 ist weitgehend auf den Neuen Finanzausgleich (NFA) zurückzuführen: Seit 2008 bezahlen die Kantone keine Beiträge mehr an die AHV.

**Abbildung 4: Bruttoaufwand Soziale Sicherheit (absolut und pro Einwohner)**



Quelle: Statistik Baselland

Die Mehraufwendungen betreffen hier insbesondere die folgenden Bereiche:

- Krankenkassenprämienverbilligungen bei Krankheit und Unfall;
- Ergänzungsleistungen bei Invalidität (EL-IV);
- Ergänzungsleistungen bei Alter und Hinterlassenen (EL-AHV).



In diesen Kernbereichen des Sozialwesens muss auch in den Planjahren 2016-2019 gemäss aktuellem Forecast Februar 2015 von weiteren Kostensteigerungen ausgegangen werden. So steigen die Ausgaben

- für Krankenkassenprämienverbilligungen bis 2019 voraussichtlich um weitere CHF +18 Mio.,
- für Ergänzungsleistungen AHV/IV um weitere CHF +46 Mio. und
- für Behindertenhilfe um weitere CHF +5 Mio. an.

#### 1.2.2.5 Gesundheit

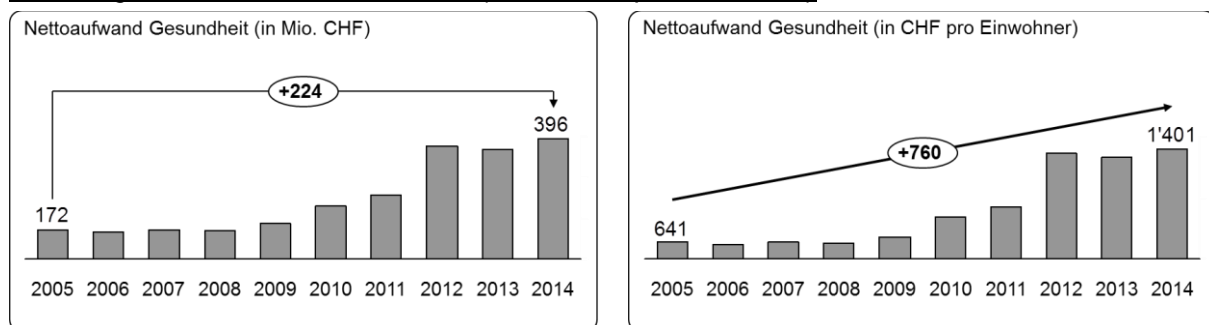
Im Bereich **Gesundheit** (drittgrösster Aufgabenbereich) macht aufgrund der Ausgliederung der Spitalbetriebe eine Übersicht der Bruttoaufwendungen keinen Sinn. Bis 2012 sind die Aufwendungen und Erträge der Spitalbetriebe in der Erfolgsrechnung konsolidiert worden, seit 2012 wird aber nur noch der Kantonsanteil als Transferaufwand in der Erfolgsrechnung des Kantons geführt. Aus diesem Grund wird nachfolgend die Kostenentwicklung 2005-2014 im Bereich Gesundheit auf Stufe **Nettoaufwand** betrachtet. Somit wird über den ganzen Zeitraum die effektive finanzielle Belastung des Kantons aufgezeigt.

Der Bereich Gesundheit verzeichnet seit dem Jahr 2005 einen Anstieg des Nettoaufwands um **CHF +224 Mio.** (resp. CHF +760 pro Einwohner). Der sprunghafte Anstieg im Jahr 2012 ist insbesondere auf die Neuregelung der Spitalfinanzierung zurückzuführen, welche u.a. folgende Veränderungen zur Folge hatte:

- Festlegung der Kostenanteile der Kantone auf mindestens 55 Prozent,
- Einbezug der Investitionskosten in die Fallpauschalen und
- Mitfinanzierungspflicht der öffentlichen Hand für alle Spitäler auf einer Spitalliste (welche auch Privatspitäler enthalten kann).

Der Kostenanstieg betrifft insbesondere die Spitäler, aber auch im Bereich der Psychiatrie hatte die Neuregelung einen Kostenanstieg zur Folge.

Abbildung 5: Nettoaufwand Gesundheit (absolut und pro Einwohner)



Quelle: Statistik Baselland

In den Planjahren 2016-2019 ist im aktuellen Forecast Februar 2015 insbesondere bei den Gesundheitskosten KVG (Fallpreise/Tagespauschalen) eine weitere markante Kostensteigerung von **CHF +73 Mio.** gegenüber dem Budget 2015 eingeplant. Diese Prognose der Gesundheitskosten basiert auf dem Basiswert des Jahresabschlusses 2014 und wurde mit einem Wachstum von 3 Prozent hochgerechnet.

#### 1.2.2.6 Entwicklung Eigenkapital

Entsprechend der finanziellen Entwicklung der letzten Jahre verfügt der Kanton per Ende 2014 noch über CHF 210 Mio. Eigenkapital. Ohne Gegenmassnahmen wird das relevante Eigenkapital gemäss

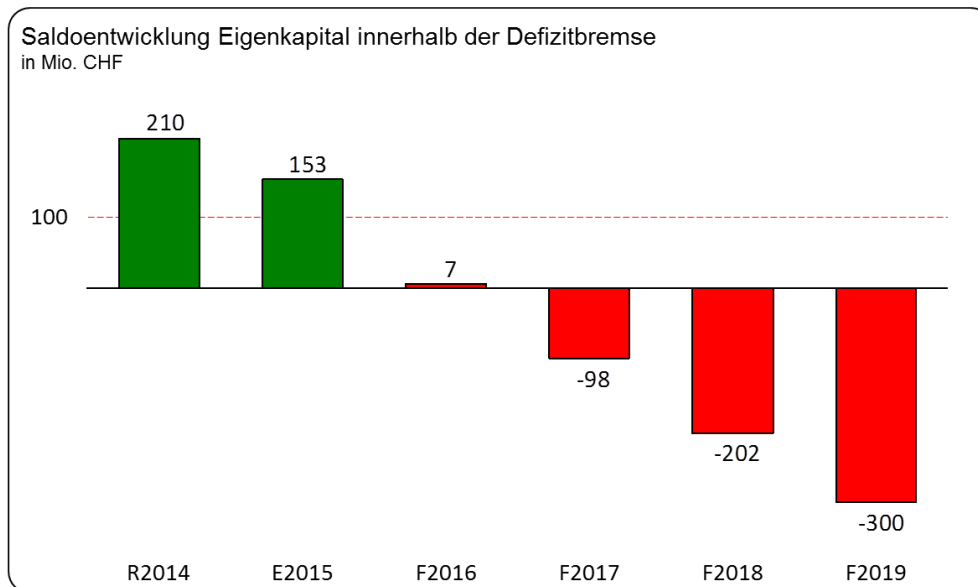
Forecast und den Finanzplanprämissen bereits per Voranschlag 2016 die Schwelle von CHF 100 Mio. gemäss Defizitbremse deutlich unterschreiten.

Um das Eigenkapital gemäss Zielsetzung der Defizitbremse zu schützen, hat der Regierungsrat:

- für das laufende Rechnungsjahr 2015 Sofortmassnahmen beschlossen und
- für das Budget 2016 Strategiemassnahmen von rund CHF 96 Mio. als Zielgrösse definiert.

Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals auf, sofern die in Abbildung 1 aufgezeigten Defizite in der Erfolgsrechnung (2015: CHF -57 Mio.; 2016: CHF -146 Mio.; 2017: CHF -105 Mio.; 2018: CHF -104 Mio.; 2019: CHF -98 Mio.) nicht durch Strategiemassnahmen entscheidend und nachhaltig reduziert werden.

Abbildung 2: Entwicklung Eigenkapital innerhalb der Defizitbremse



## 2 Zielsetzung / Auftrag

Zur Behebung der finanziellen Notlage, in welcher sich der Kanton Basel-Landschaft zweifelsohne heute befindet, setzt der Regierungsrat folgende Zielsetzungen / Aufträge fest:

### 2.1 Ertragsseite

- Steuererhöhungen sind zu vermeiden (keine Anwendung der Defizitbremse und keine generelle Steuersatzerhöhungen);
- „Implizite Steuererhöhungen“ zur Verbesserung der Ertragsseite sind möglich;
- Die Wirtschaftsoffensive wird weiterhin entschieden vorangetrieben;
- Die Ertragsseite wird durch die Steuerverwaltung per Juli und Oktober 2015 in Anlehnung an die BAK-Prognose neu validiert;
- Diverse Strategiemassnahmen werden auch zu Gunsten der Gemeinden umgesetzt.

### 2.2 Aufwandseite

- Das Kostenwachstum in den Hauptkostenblöcken Gesundheit, Bildung und Soziales ist nachhaltig zu dämpfen;
- Der Zielsaldo für das Rechnungsjahr 2015 wird auf maximal CHF -35 Mio. gemäss Landratsbeschluss zum Budget 2015 bestätigt;
- Der Zielsaldo für das Budgetjahr 2016 wird auf maximal CHF -50 Mio. festgelegt;

- Für das Rechnungsjahr 2015 und das Budgetjahr 2016 sind massgebliche Entlastungen, unter anderem auch mittels Leistungsabbau, zu realisieren;
- Mittels nachhaltiger Strategiemassnahmen in der Höhe zwischen CHF 148 Mio. und CHF 188 Mio. unter den aktuell bekannten Prämissen ist die Erfolgsrechnung bis 2019 ausgeglichen zu gestalten.
- Der Material- und Warenaufwand ist im Budget 2016 nachhaltig um 5 Prozent zu reduzieren;
- Der Personalaufwand ist über die Jahre 2017 bis spätestens 2020 um je 2.5 Prozent pro Jahr, das heisst insgesamt um 10 Prozent, zu reduzieren (gegenüber dem Budget 2015). Die Personalaufwandreduktion aufgrund der vorliegenden Strategiemassnahmen wird dabei berücksichtigt;
- Die Reduktion des Personalaufwandes hat grundsätzlich in Verbindung mit einem konkreten Leistungsabbau zu erfolgen;
- Zur Senkung des Personalaufwands wird eine Senkung der Lohnsumme von 1 Prozent realisiert;
- Die Kosten für Dienstleistungen und Honorare sind mit Bezugsbasis erster Lesung Budget 2016 um 25 Prozent zu reduzieren;
- Der Transferaufwand ist gezielt mit Einzelmassnahmen zu reduzieren. Die notwendigen Gesetzesänderungen entwickeln ihre Entlastung ab 2017;
- Für die Bewirtschaftung des Transferaufwands wird per 1. Januar 2018 ein Staatsbeitragsgesetz erarbeitet und in Kraft gesetzt;
- Diverse Strategiemassnahmen zur Entlastung werden auch zu Lasten der Gemeinden umgesetzt.

### 2.3 Investitionsrechnung / Investitionsplanung auf 10 Jahre

- Der Selbstfinanzierungsgrad soll sich ab 2019 im Zielband zwischen 80 und 100 Prozent befinden;
- Ab 2019 möglichst keine Neuverschuldung;
- Die Infrastruktur ist für das Budgetjahr 2016 und die Finanzplanjahre 2017-2019 in Anwendung einer strikten Priorisierung angemessen zu unterhalten und auszubauen;
- Es wird mit jährlichen Nettoinvestitionen von CHF 200 Mio. resp. über 10 Jahre von CHF 2 Mrd. geplant.

### 2.4 Verbesserungsbedarf Erfolgsrechnung

Die Ausgangslage bezüglich des Verbesserungsbedarfs der Erfolgsrechnung gestaltet sich wie folgt: Das strukturelle Defizit soll ab 2017 eliminiert werden. Das heisst ab 2017 wird ein Überschuss in der Erfolgsrechnung angestrebt. Ab 2019 soll der Überschuss zur Finanzierung der Nettoinvestitionen ausreichen, damit wird die Neuverschuldung gestoppt. Ein Neuverschuldungsstopp bedingt einen Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent. Das Zielband für 2019 beträgt analog zu HRM 2 zwischen 80 und 100 Prozent.

#### 2.4.1 Kurzfristig (2015)

Ansatzpunkt: Vom Landrat beschlossener Saldo in der Erfolgsrechnung gemäss Budget 2015  
Ausgangslage: CHF -57 Mio. (Erwartungsrechnung Q1)

**Ziel: Erfolgsrechnung: CHF -35 Mio.**

Quintessenz: Notwendige Entlastung der Erfolgsrechnung um CHF 22 Mio. für 2015

Die Erfolgsrechnung für das Jahr 2015 wird gemäss Angaben aus der Erwartungsrechnung des 1. Quartals 2015 mit einem Saldo von CHF -57 Mio. abschliessen. Ziel ist es jedoch, den vom Landrat beschlossenen Budgetsaldo für das Jahr 2015 von CHF -35 Mio. einzuhalten.

## 2.4.2 Kurzfristig (2016)

Ansatzpunkt: Saldo in der Erfolgsrechnung CHF -50 Mio.

Ausgangslage: CHF -146 Mio.

**Ziel Erfolgsrechnung: CHF -50 Mio.**

Quintessenz: Notwendige Entlastung der Erfolgsrechnung um CHF 96 Mio. für 2016

Das im 2016 verbleibende Defizit von CHF -50 Mio. kann mit dem verfügbaren Eigenkapital finanziert werden.

## 2.4.3 Mittelfristig (2019)

Ansatzpunkt: Erfolgsrechnung - Stopp der Neuverschuldung und Abbau Bilanzfehlbetrag

Ausgangslage: CHF -98 Mio.

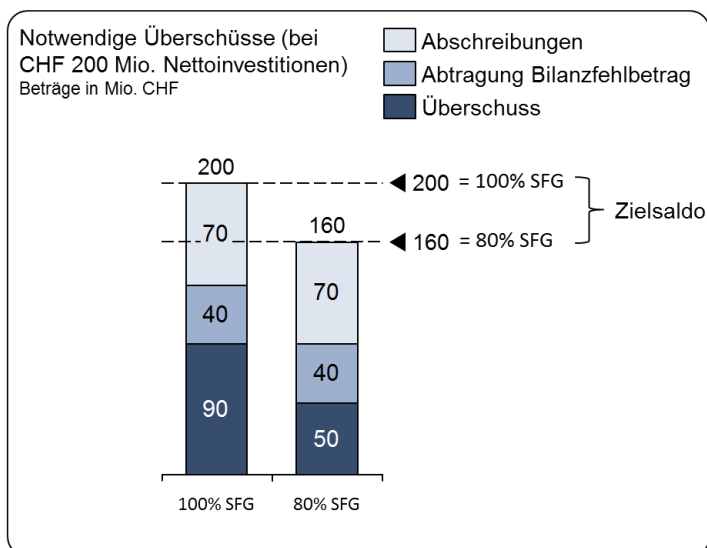
**Ziel: Überschuss in der Erfolgsrechnung 2019 von CHF +50 Mio. bis CHF +90 Mio.**

Quintessenz: Notwendige Entlastung der Erfolgsrechnung von rund CHF 148 Mio. bis CHF 188 Mio. bis ins Jahr 2019 (inkl. Abbau Bilanzfehlbetrag).

Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt, wie weit die Nettoinvestitionen mit selber erarbeiteten Mitteln finanziert werden können (Selbstfinanzierung in Prozent der Nettoinvestitionen). Bei der Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads spielt somit das geplante Netto-Investitionsniveau eine entscheidende Rolle. Dieses muss ebenso fixiert werden. Dementsprechend hat der Regierungsrat das Netto-Investitionsniveau bei CHF 2 Mrd. für 10 Jahre bzw. CHF 200 Mio. pro Jahr als Richtgrösse vorgegeben. Mittelfristig wird ein Selbstfinanzierungsgrad angestrebt, der zwischen 80 und 100 Prozent liegt.

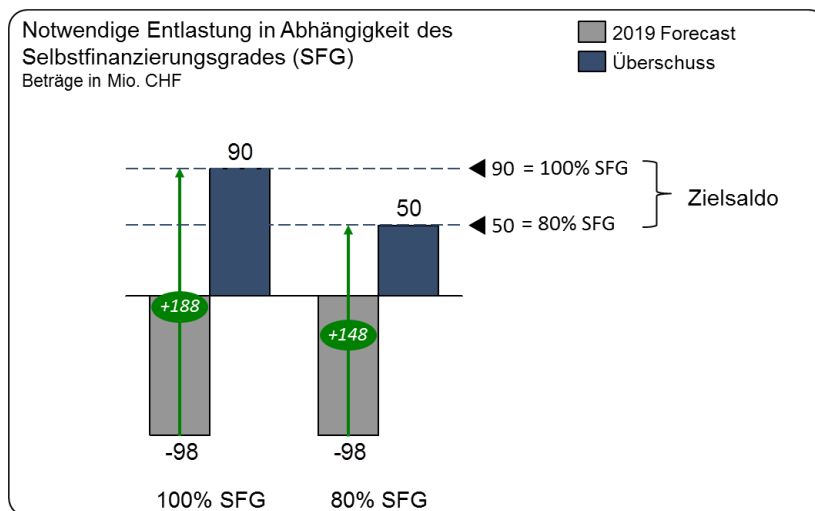
Abbildung 6 zeigt den Zusammenhang zwischen den Nettoinvestitionen, Selbstfinanzierungsgraden und den dafür nötigen Überschüssen. Die Nettoinvestitionen von rund CHF 200 Mio. pro Jahr werden bei einem Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent durch CHF 70 Mio. Abschreibungen, CHF 40 Mio. Einlagen in das Eigenkapital (Bilanzfehlbetrag Reform BLPK) und CHF 90 Mio. Überschuss in der Erfolgsrechnung finanziert. Ein Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent entspricht einer Finanzierung mit CHF 70 Mio. Abschreibungen, CHF 40 Mio. Einlagen in das Eigenkapital und CHF 50 Mio. Überschuss in der Erfolgsrechnung.

Abbildung 6: Notwendige Überschüsse in Abhängigkeit des Selbstfinanzierungsgrades



Mit der Zielgrösse Selbstfinanzierungsgrad 80 bis 100 Prozent beträgt die notwendige Entlastung in der Erfolgsrechnung somit CHF 148 Mio. bis CHF 188 Mio., siehe dazu Abbildung 7.

Abbildung 7: Notwendige Entlastung in Abhängigkeit des Selbstfinanzierungsgrades



**Zum Bilanzfehlbetrag:** Der Abbau erfolgt über eine Einlage in das Eigenkapital, welcher erfolgswirksam im Budget einzusetzen ist. Es kann somit unmittelbar im Jahre 2017 mit dem Abbau begonnen werden, womit die durchschnittliche Jahrestanche aus heutiger Sicht rund CHF 40 Mio. beträgt. Der Abbau kann auch nach 2017 beginnen, womit die Höhe der Jahrestanche entsprechend ansteigt, je länger mit dem Start zugewartet wird. Das revidierte FHG, welches sich aktuell in der Vernehmlassung befindet, sieht vor, dass der Bilanzfehlbetrag (rund CHF 800 Mio.) aus der Reform der BLPK innert zwanzig Jahren abgetragen werden muss. Das revidierte FHG tritt voraussichtlich ab 2017 in Kraft.

#### 2.4.4 Steuerprognosen

Bei der Budgetierung der wichtigsten Steuerertrags-Komponenten arbeitet der Kanton Basel-Landschaft mit der BAK Basel Economics zusammen. Diese berät auch weitere Kantone sowie die eidgenössische Finanzverwaltung. Seit Mitte 2008 ist im Baselbieter Finanzhaushaltsgesetz zudem festgehalten, dass die Budgetierung der Erträge aus der Einkommenssteuer auf anerkannten Prognosemodellen basiert (§.32b Abs. 5 FHG). Eine komplett eigenständig erarbeitete Prognose als Alternative zur Verwendung eines Prognosemodells ist somit ausgeschlossen.

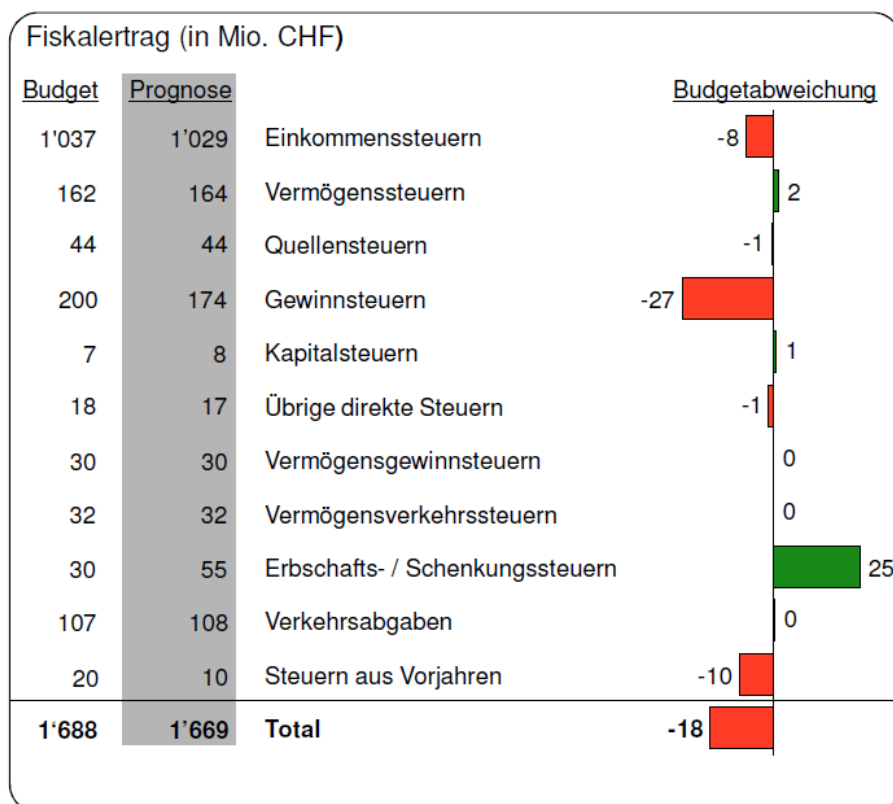
Die Prognoseresultate sind insgesamt und auf längere Sicht befriedigend:

- Bei der Einkommenssteuer beträgt die negative Abweichung zwischen Budget und Rechnung für 2013 und 2014 zwar je knapp CHF 20 Mio. Über alle Jahre seit 2006 gleichen sich die positiven und negativen Abweichungen aber weitestgehend aus. Eine um rund 1.4 Prozentpunkte zu hohe BAK-Schätzung für das Steuerjahr 2011 hatte allerdings negative Auswirkungen für die Ertrags-schätzungen der folgenden Steuerjahre. Der Budgetbetrag 2015 liegt um CHF 8 Mio. bzw. 0.8 Prozent höher als die Erwartung per April 2015.
- Bei der – schon naturgemäss deutlich volatileren - Gewinnsteuer der juristischen Personen ist 2014 zum ersten Mal der Abschlusswert tiefer als der Budgetwert ausgefallen. In der Vergangenheit sind die Modellergebnisse und die eigenen Wachstumserwartungen regelmässig und oft sehr deutlich übertroffen worden. Der tiefere Erwartungswert für 2015 ist teilweise auch eine Folge des zu hohen Budgetwerts für 2014.
- Die Prognose der Vermögenssteuer birgt im Vergleich zur Prognose der Einkommens- und Gewinnsteuer andere nicht beeinflussbare Unsicherheiten. Hauptursache dafür ist die grosse Ungewissheit über den Jahresendstand der Börsen, welcher einen massgeblichen Einfluss auf die Höhe der zu versteuernden Vermögen hat. Der noch diesen Monat festzulegende Budgetwert 2016 beinhaltet implizit eine Annahme der Börsenendstände 2016. Für die Steuerjahre 2008-2011 ist die Vermögenssteuer jeweils überschätzt, für 2012-2014 hingegen jeweils um CHF 10-18 Mio. unterschätzt worden.

Die Prognosegenauigkeit insgesamt hängt unter anderem auch vom gewählten Abgrenzungsmodell ab. Während beim Kassaprinzip (z.B. Bund) die Steuerprognose anhand der Auswertung von Zahlungsflüssen erstellt wird, liegen dem von etlichen Kantonen noch verwendeten Sollprinzip die Daten aus den erstellten Steuerrechnungen zugrunde. Der Kanton Basel-Landschaft wiederum verwendet das sogenannte Steuerabgrenzungsprinzip. Dabei wird eine möglichst genaue Schätzung der Einkommenssteuererträge aufgrund einer Prognose der Erträge für das entsprechende Steuerjahr vorgenommen; in jedem Folgejahr erfolgt eine Neuschätzung und jede Differenz zum Vorjahreswert wird sofort ertragswirksam gebucht. Im Kanton Basel-Landschaft wird also der Steuerertrag in der Staatsrechnung festgelegt, noch bevor die Steuererklärungen zu diesem Steuerjahr versandt sind.

Abschliessende quantitative Aussagen über die Auswirkungen des SNB-Entscheidung vom 15. Januar 2015 sind auch heute, anfangs Juli 2015, noch nicht möglich. Die nächste BAK-Prognose wird der Verwaltung am 16. Juli vorgestellt und anschliessend im ordentlichen Budgetprozess aufbereitet werden. Bislang werden für das Jahr 2015 noch relativ kleine Auswirkungen auf den Ertrag aus der Einkommenssteuer erwartet, für 2016 dürften sie stärker werden. Auf die Gewinnsteuer hat der SNB-Entscheid hingegen unmittelbar grössere negative Auswirkungen. Es ist anzunehmen, dass die in der zweiten Julihälfte 2015 verfügbare Halbjahresprognose von der Ersteinschätzung abweicht und auch beim Jahresabschluss 2015 werden diese Schätzungsschwankungen wahrscheinlich noch nicht abgeschlossen sein. Die künftige Wechselkursentwicklung ist der gravierendste Unsicherheitsfaktor. Aber auch die seit Monaten andauernde Ungewissheit über das künftige Verhältnis zwischen Griechenland und der EU wirkt belastend auf die Entwicklung der Aktienbörsen und indirekt auch auf die Einschätzung der Unternehmensaussichten.

Abbildung 8: Fiskalertrag, Vergleich Budget 2015 und Prognose



Quelle: Erwartungsrechnung Q1, Berichterstattung zu Händen des Regierungsrates

#### 2.4.5 Schlussfolgerung

Es geht darum, die Zukunftsperspektiven des Kantons Basel-Landschaft zu stärken. Baselland soll als starker und leistungsfähiger Kanton eine wichtige Stütze der erfolgreichen Region Nordwestschweiz bleiben. Damit diese Zielsetzung erreicht werden kann, reagiert der Regierungsrat auf die aktuell

schwierige Lage des Staatshaushaltes entschlossen und zeigt den konsequenten Weg zurück zu einem Ausgleich zwischen Aufwand und Ertrag auf.

Gelingt es jetzt mit vereinten Kräften von Regierung, Parlament und Verwaltung nicht, die Defizite zu beseitigen, die zunehmende Verschuldung zu stoppen und zu schwarzen Zahlen zurückzukehren, dann wird der Kanton Basel-Landschaft in den kommenden fünf bis zehn Jahren über keinen finanziellen und politischen Handlungsspielraum mehr verfügen.

Oberstes Ziel der Legislatur 2016 - 2019 ist daher die Konsolidierung des Haushaltes. Diese setzt den bereits eingeleiteten Übergang zu einer vermehrt „mittelfristigen Steuerung“ aller staatlichen Aktivitäten ebenso voraus wie die Stärkung der Ertragsbasis und die konsequente Ausrichtung der staatlichen Leistungen auf die gegebenen finanziellen Möglichkeiten. Damit sind - trotz angestrebter weiterer Verbesserungen der Effizienz - konsequenterweise auch Abstriche bei den Leistungen verbunden im Sinne von: „Weniger ist mehr.“

Jede einzelne Direktion muss über eine eigene, differenzierte Strategie zur Senkung der Kosten verfügen, welche letztlich den finanziellen Rahmen des gesamten Kantons für die nächsten vier Jahre aufzeigt. Es muss konsequent zwischen Wünschbarem und Machbarem unterschieden werden, verbunden mit einer Rückbesinnung auf die staatlichen Kernaufgaben im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Nachhaltige Finanzpolitik bedeutet ein auf Dauer ausgerichtetes Haushaltsgleichgewicht. Um finanziellen Spielraum für prioritäre Ziele, Innovationen und Investitionen zu schaffen, ist der Kanton gefordert, bei seinem Handeln auf ein optimales Verhältnis von Nutzen und Kosten zu achten.

### **3 Absicht**

#### **3.1 Mitwirkung der einzelnen Direktionen**

Die Strategiemaassnahmen wurden in der Verantwortung der einzelnen Direktionen erarbeitet und werden von ihnen umgesetzt. Die FKD ist für den Prozesslead sowie das Gesamtreporting zuständig. Der Referenzpunkt für die Umsetzung des im Rahmen der folgenden Strategiemaassnahmen vorgestellten Personalabbaus ist das Budget 2015, für die Entlastungen in CHF-Beträgen das jeweilige Planungsjahr.

#### **3.2 Beiträge der Direktionen**

##### **3.2.1 Gesundheit / VGD**

###### **3.2.1.1 Hauptprobleme**

- Der Einfluss des Kantons auf Menge, Preis und Qualität der erbrachten Leistungen im Spitalbereich ist sehr mittelbar; dem Kanton kommt die Rolle zu, das KVG umzusetzen;
- Es bestehen teilweise Fehlanreize bzw. es fehlen Anreize (für ambulant statt stationär);
- Die Steuerung der Nachfrage ist angebotsinduziert (das Angebot schafft die Nachfrage);
- Die Angebotsdichte in der Region (Spitäler, Betten, Ärzte, Infrastruktur allgemein) ist sehr hoch, deutlich über dem CH-Durchschnitt;
- Die Patienten aus BL bewegen sich zur Hälfte ausserhalb von BL: der relevante Gesundheitsraum ist nicht nur der eigene Kanton, sondern die NWCH, also: BL, BS, Fricktal (AG), Thierstein/Dorneck (SO);
- Der Kanton hat mehrere Rollen, die voneinander zu trennen sind: Im Fokus steht einerseits die Ebene Versorgung, Aufsicht und Regulation und andererseits die Ebene Beteiligung.

### 3.2.1.2 Weitere Probleme

- Die Bevölkerung in der Schweiz wird älter und multimorbider, der technologische Fortschritt ermöglicht neue, innovative, nicht aber zwingend immer günstigere Medizin;
- „Gesundheit“ ist eines der höchsten Güter in der Schweiz, die Bevölkerung lehnt eine Einschränkung der individuellen Wahlfreiheit in der Regel ab (vgl. Vorlagen Managed Care, Einheitskrankenkasse usw.);
- Mit der Revision des KVG erfolgt die Steuerung im Spitalbereich weitestgehend über den „Markt“.

### 3.2.1.3 Lösungsstrategien

#### a. Ebenen Versorgung sowie Aufsicht / Regulation

- Gemeinsame Analyse des Versorgungsraums BL / BS;
- Gemeinsame Planung des Versorgungsraums BL / BS;
- Gemeinsames Monitoring (Patientenströme, Kosten, Qualität, Leistungen, Kapazitäten usw.) des Versorgungsraums BL / BS;
- Entwickeln von gemeinsamen Handlungsoptionen (Markt spielen lassen vs. korrigierend eingreifen).

#### b. Ebene Beteiligung (insbesondere akutsomatischer Bereich; KSBL)

- Eine gemeinsame öffentliche Leistungserbringung für den Versorgungsraum;
- Koordination der vorzunehmenden Investitionen;
- Stationäre Leistungsangebote werden auf ambulante verlagert;
- Stationäre Überkapazitäten werden abgebaut;
- Kernkompetenzen werden abgestimmt und Schwerpunkte gebildet;
- Leistungserbringungen werden konzentriert;
- Synergien werden ausgeschöpft, also Effizienz und Effektivität erhöht sowie Parallelitäten und doppelte Kapazitäten reduziert;
- Skaleneffekte werden realisiert (Grösse, Aufbau, Spektrum, Ort, usw.);
- Neue Betriebsmodelle und innovative Ansätze zur Leistungserbringung (z.B. Zentrum für ambulante Medizin, integrierte Versorgung mit vor- und nachgelagerten Leistungserbringern etc.) werden ermöglicht.

#### c. Strategien

- USB und KSBL sollen zu einer gemeinsamen Spitalgruppe zusammengeführt werden;
- Die akutsomatische stationäre Versorgung wird mittel- bis langfristig an den Standorten Basel und Liestal konzentriert;
- Auf dem Bruderholz wird ein Zentrum für ambulante Medizin gebaut;
- Es findet eine deutliche Verlagerung des Leistungsangebots von stationärer zu ambulanter Versorgung statt. Dies bedeutet, dass Verschiebungen von heutigen ambulanten Angeboten des USB und des KSBL, wo möglich und sinnvoll, ins Zentrum für ambulante Medizin stattfinden müssen;
- Die heutigen und weiteren Vorhaben und Entwicklungen vom USB und KSBL tragen den Absichten einer gemeinsamen Spitalgruppe und dem Zentrum für ambulante Medizin prioritär Rechnung.

Diese Massnahmen sind grundsätzlicher und langfristiger Art. Ein Kostenrückgang ist – schon aus demographiebedingten Überlegungen – nicht erzielbar. Dank der angestrebten Strategiemassnahmen sollen jedoch die Wachstumsraten der Beiträge des Kantons an die Spitalfinanzierung gesenkt werden können, im optimistischen Fall ab 2020.



#### **d. Neuorganisation Standortförderung Baselland**

Der Regierungsrat wird die Aufgaben im Projekt Wirtschaftsoffensive und die Aufgaben der bisherigen Abteilungen Wirtschaftsförderung und Volkswirtschaft in der neuen Organisation Standortförderung Baselland zusammenfassen. Die Stelle des/der Delegierte/n des Regierungsrates für Standortförderung wird zeitnah ausgeschrieben werden. Die Funktion ist dem Vorsteher der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion direkt zugeordnet.

Der Regierungsrat hält in seinem Beschluss fest, dass die Standortförderung (Wirtschaftsoffensive, Wirtschaftsförderung) in der kommenden Legislaturperiode weiterhin höchste Priorität geniessen wird. Es sind weiterhin alle Direktionen involviert, entsprechend soll das Thema auf Ebene des Gesamtregierungsrates bleiben. Der Regierungsrat hat die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) beauftragt, sämtliche notwendigen organisatorischen und administrativen Massnahmen in die Wege zu leiten, um das Modell Standortförderung per 1. Januar 2016 umzusetzen. Zudem wird die VGD beauftragt, im Rahmen der Erarbeitung des Regierungsprogramms die bisherigen Ziele im Projekt Wirtschaftsoffensive zu überarbeiten.

Die finanziellen Mittel, welche für die neue Organisationseinheit zur Verfügung stehen, richten sich grundsätzlich nach den bisherigen Ressourcen. Diese beinhalten das Budget für die Aufgaben, welche bisher in der VGD wahrgenommen wurden, insbesondere in den Hauptabteilungen Volkswirtschaft und Wirtschaftsförderung, sowie das Budget für die Wirtschaftsoffensive. Der Regierungsrat hat beschlossen, die Mittel aus dem Verpflichtungskredit für die Wirtschaftsoffensive für die Jahre 2016 sowie 2017 um jeweils CHF 0,5 Mio. auf noch CHF 1,0 Mio. zu kürzen. Das bedeutet, dass ab 2016 CHF 0,5 Mio. weniger als bisher zur Verfügung stehen. Durch die Zusammenführung der Aufgaben im Modell Standortförderung soll eine kostenseitige Synergie erreicht werden.

Die reduzierten für 2016 sowie 2017 vorgesehenen Mittel (CHF 1 Mio.) sollen wiederkehrend in den Jahren ab 2018 für die Standortförderung zur Verfügung gestellt werden. Der Regierungsrat erachtet es zur Verbesserung der Ertragsbasis als unerlässlich, kontinuierlich in die Förderung des Wirtschaftsstandorts Baselland zu investieren.

##### **3.2.1.4 Konkrete Strategiemassnahmen**

Mit CHF 355 Mio. (Rechnung 2014) beträgt der Anteil der kantonalen Spitalfinanzierung am Budget der VGD (exkl. durchlaufende und refinanzierte Beiträge) rund 80 Prozent.

Entsprechend fokussieren die Überlegungen der VGD vor allem auf Strategiemassnahmen, welche das Wachstum dieses Kostenblocks reduzieren können.

- Als kurzfristige Massnahme ist die Einführung einer systematischen elektronischen Prüfung aller Spitalrechnungen zwecks Identifizierung fehlerhafter Spitalrechnungen vorgesehen. Mit dieser Massnahme sollen ab 2016 Minderausgaben von CHF 1.5 Mio. erzielt werden;
- Ab Sommer 2015 liegen von der GDK erarbeitete Empfehlungen für die Beurteilung eines von den Tarifpartnern zur Genehmigung oder Festsetzung beantragten Tarifs eines Spitals vor. Diese Empfehlungen ermöglichen die Beurteilung und Festsetzung von Spitaltarifen anhand eines schweizweit einheitlich erstellten Benchmarks auf bereinigter Kostenbasis. Durch dieses Vorgehen ist inskünftig mit tieferen Spitaltarifen im Kanton Basel-Landschaft zu rechnen.

Daneben wurden auch Strategiemassnahmen ausserhalb der Spitalfinanzierung beschlossen:

- Stationäre Drogentherapien (CHF 0.3 Mio.);
- Kinder- und Jugendzahnpflegebeiträge (CHF 0.2 Mio.);
- Reduktion des Staatsbeitrags an die ambulanten Alkoholberatungsstellen (CHF 0.2 Mio.).

*Tabelle 1: Wichtigste Strategiemassnahmen der VGD, Stand 3.7.2015*

<b>in Mio. CHF</b>	<b>B2016</b>	<b>F2017</b>	<b>F2018</b>	<b>F2019</b>
Elektronische Prüfung der Spitalrechnungen	1.5	1.5	1.5	1.5
Einführung Benchmarking im Spital-Tarifgenehmigungsverfahren		1.2	1.2	1.2
restliche Strategiemassnahmen	3.6	4.1	3.6	3.6
<b>Total</b>	<b>5.1</b>	<b>6.8</b>	<b>6.3</b>	<b>6.3</b>

### **3.2.2 Bildung / BKSD**

#### **3.2.2.1 Hauptprobleme**

##### **a. Hochschulbeiträge**

- Kostenanstieg im Bereich der Hochschulen und Forschung, welche seit 2007 massgeblich geprägt sind durch die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel sowie den Beiträgen an die FHNW.

##### **b. Ansprüche der Gesellschaft**

- Steter Anstieg der Bildungsdauer (gesamtschweizerisch / international);
- Hohe Vollzeitschulquote in der berufsorientierten Sek II → Wahlverhalten und gesellschaftliche Präferenzen;
- Gesamtschweizerisch: Wirtschaft erhebt neu Anspruch auf Fachhochschulabsolventen;
- Hohe Ansprüche an den Ausbaustandard im Bildungsangebot und an Spezialitätenangebot (Frei- und Schwerpunktfachangebote, Sportklassen, Lager, etc.);
- Hoher Anspruch an dezentrale, flächendeckende Angebote (wohnnortnahe Sek I und Sek II, vermehrte Wahl ausserkantonaler Bildungsangebote);
- Reformwiderstände.

##### **c. Behindertenbereich**

- Demographie und Altersentwicklung der Leistungsempfänger im Bereich der Behindertenhilfe führt zu einem Ausbau des Angebots;
- Ausgabenwachstum im Bereich Sonderschulen aufgrund des Neuen Finanzausgleichs NFA (Übernahme bisheriger IV-Leistungen).

#### **3.2.2.2 Lösungsstrategien**

- Neuverhandlung der Hochschulbeiträge;
- Überprüfung der Beiträge an die Privatschulen;
- Optimierte Klassenbildung Sek I und Sek II innerhalb des kantonalen Angebots (Schulkreise);
- Steuerung der Ressourcen auf allen Bildungsstufen / Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die sich verändernden Aufgaben;
- Erarbeitung Behindertenhilfegesetz mit Normkostensteuerung und Benchmarking / Kooperation mit BS;
- Rückbau des seit Jahren stabilen Kulturbudgets als Beitrag zu den kantonalen Sparbemühungen.

### 3.2.2.3 Konkrete Strategiemassnahmen

Tabelle 2: Wichtigste Strategiemassnahmen der BKSD, Stand 3.7.2015

in Mio. CHF	B2016	F2017	F2018	F2019
Reduktion Beitrag Universität Basel			25.0	25.0
Reduktion Kulturvertragspauschale um 50%		4.9	4.9	4.9
Erhöhung der maximalen Klassengrösse SEK I / II		0.7	2.5	4.2
Streichung Privatschulbeiträge		0.2	0.5	2.2
Verstetigung Erhöhung Pflichtlektionen Sek I und Sek II	1.5	3.0	3.0	3.0
Überführung der BVS 2 in ein einjähriges Brückenangebot	0.6	1.6	1.6	1.6
restliche Strategiemassnahmen	5.7	9.5	11.1	11.6
<b>Total</b>	<b>7.8</b>	<b>19.9</b>	<b>48.6</b>	<b>52.5</b>

### 3.2.3 Soziales / FKD

#### 3.2.3.1 Hauptprobleme

##### a. Ergänzungsleistungen

- Das Hauptproblem im sozialen Bereich liegt in der Aufwandentwicklung der Ergänzungsleistungen (EL). Die Zuteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden sind nicht klar geregelt.
- Diese Unklarheit führt zu Verzerrungen und falschen Anreizen. Ganz konkret wird im Bereich der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zwischen Gemeinden und Kanton das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt.

##### b. Krankenkassenprämien

- Ein weiteres Problem im sozialen Bereich ist die Aufwandentwicklung bei den Krankenkassenprämienverbilligungen. Dies trifft insbesondere auf die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zu AHV/IV zu. Ihnen muss, gestützt auf Bundesrecht, die kantonale Durchschnittsprämie ausbezahlt werden. Die ständig steigenden Krankenkassenprämien führen zu ständig steigenden Kosten bei den Ergänzungsleistungsbezügerinnen und Bezügerinnen, ohne dass der Kanton die Entwicklung beeinflussen kann. Bei den anderen Bezügerinnen und Bezügerinnen von Prämienverbilligungen hat der Kanton die Kostenentwicklung im Griff.

##### c. Entwicklung der kantonalen Steuererträge

- Die Problematik bei den Steuern liegt beim Steuerertragsvolumen. Die Zunahme im Vergleich zum Zuwachs der nicht beeinflussbaren Ausgaben fällt deutlich zu gering aus. Die zusätzlichen Steuererträge werden zunehmend von den gleichzeitig steigenden Gesundheitskosten neutralisiert. Somit müssen zur Finanzierung der Gesundheit zunehmend alle denkbaren Aufwandsposten reduziert werden. Dies gelingt nicht beliebig lange. Es besteht damit zu wenig oder gar kein Spielraum zur Finanzierung von Neuem und Innovativem.
- Die aktuelle Prognose der Fiskalerträge ist geprägt von der Aufhebung des Euro-Franken-Mindestkurses vom 15. Januar 2015. Die Ertragsprognosen für 2015 mussten in der Erwartungsrechnung zum 1. Quartal 2015 im Vergleich zum Budget 2015 nach unten angepasst werden. Markant tiefere Erträge werden bei den Gewinnsteuern (minus CHF 27 Mio.) und bei der Einkommenssteuer (CHF 8 Mio.) prognostiziert. Tiefere Einnahmen werden auch beim Kantonsanteil der Direkten Bundessteuer prognostiziert (minus CHF 11 Mio.).

### 3.2.3.2 Lösungsstrategien

- Mit Anpassungen im Bereich der EL wird der Staatshaushalt entlastet;
- Die Mittelverteilung im Bereich Krankenkassenprämienverbilligung wird regelmässig überprüft und bei Bedarf das System angepasst;
- Mit einem neuen Staatsbeitragsgesetz und einer Stärkung des Controllings in diesem Bereich wird die Steuerung dieses Aufgabenblocks in einem Umfang von CHF 1.5 Mrd. (Budget 2015) sowie die Vergabe der Mittel und der Überprüfungsmodus klar geregelt;
- Eine systematisierte Aufgabenüberprüfung wird institutionalisiert;
- Am BAK-Prognosemodell wird festgehalten.

### 3.2.3.3 Konkrete Strategiemassnahmen

Im Bereich der Ergänzungsleistungen:

- Anpassung im Bereich des Vermögensverzehr (CHF 5 Mio.);
- Verzicht auf Rückerstattung der Kantonsentlastung bei der EL an die Gemeinden in den Jahren 2015 und 2016 (CHF 15 Mio. pro Jahr);
- Mit der Teilrevision des Ergänzungsleistungsgesetzes zur AHV und IV wird den Gemeinden der EL-Anteil im Bereich Altersversorgung übertragen und dem Kanton der EL-Anteil im Bereich der Invalidität.

Im Bereich Krankenkassenprämien:

- Senkung der monatlichen Richtprämie bei der Prämienverbilligung (CHF 8.4 Mio.).

Im Bereich Steuererträge:

- Begrenzung des Fahrkostenabzuges auf CHF 3'000 (CHF 10 Mio.);
- Reduktion beim Krankheitskostenabzug (CHF 15 Mio.), mindestens aber die Minimallösung, wonach die Einführung eines Selbstbehaltes steuerneutral erfolgen soll.<sup>6</sup>

*Tabelle 3: Wichtigste Strategiemassnahmen der FKD, Stand 3.7.2015*

in Mio. CHF	E2015	B2016	F2017	F2018	F2019
Einführung Selbstbehalt Krankheitskostenabzug			15.0	15.0	15.0
Verzicht der Rückerstattung der Kantonsentlastung bei der EL bezüglich Pflegenormkosten	15.0	15.0			
Begrenzung Fahrkostenabzug auf CHF 3'000			10.0	10.0	10.0
Prämienverbilligung: Senkung Richtprämie um CHF 15		8.4	8.4	8.4	8.4
Anpassung Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (Vermögensverzehr)			5.0	5.0	5.0
restliche Strategiemassnahmen	0.0	2.2	6.1	6.2	6.2
<b>Total</b>	<b>15.0</b>	<b>25.6</b>	<b>44.5</b>	<b>44.6</b>	<b>44.6</b>

<sup>6</sup> Motion 2015-095 von Michael Herrmann, FDP: Weitere Steuervereinfachung – Einführung Selbstbehalt Krankheitskosten ohne Steuererhöhung.

### **3.2.4 Weitere Beiträge, Bereich BUD**

#### **3.2.4.1 Hauptprobleme**

- Die BUD ist für das Investitionsprogramm zuständig und vertritt gleichzeitig (anstelle der Bestellerdirektionen) die Projekte bereits im Bedarfsprozess;
- Instandsetzungs-/Sanierungsprojekte wurden zugunsten Bedarfsprojekte (Grossprojekte FHNW, Neubau Biozentrum Uni Basel, Strafjustizzentrum, etc.) verschoben (aufgestaute Investitionen v.a. bei der Instandsetzung); Kumulation der Grossinvestitionen in FHNW und Neubau Biozentrum bis 2019;
- Seit über 15 Jahren findet aufgrund der Mittelrationierungen ein beschleunigter Wertzerfall der Infrastrukturen statt (prognostizierten Folgen und Kostenfolgen treten bereits ein);
- Verdoppelung Immobilienportfolio: 2011 wurden die Sekundarschulbauten von den Gemeinden übernommen und damit das Immobilienportfolio nahezu verdoppelt;
- Zunehmender Verkehr: Die Verdichtung in die Agglomerationen führt dazu, dass die Infrastrukturen ausgebaut werden müssen (Strasse und Schiene). Umgekehrt wird der Aus- und Neubau in Agglomerationen immer teurer, da wenig Platz mehr vorhanden ist (dadurch sind oft teure Tunnelbauten oder Brücken für ÖV notwendig);
- Kosten Verkehr: Die Kosten des Individual- und Öffentlichen-Verkehrs sollen vermehrt verursachergerecht verrechnet werden.

#### **3.2.4.2 Weitere Probleme**

- Flächenmanagement (FLM) ist noch nicht vollständig implementiert;
- Raumkosten werden nicht verrechnet (FLM wäre Basis dafür);
- Konzentration Verwaltung gem. FLM noch nicht umgesetzt (Verwaltungsneubau);
- Die Reduktion der Investitionen in die Werterhaltung der letzten Jahre macht einen höheren betrieblichen Unterhalt (Erfolgsrechnung) / Instandsetzung (Investitionsrechnung) notwendig;
- Die Durchlaufzeit von Projekten, die auch Veränderungen an die heutigen Anforderungen beinhalten, werden tendenziell immer länger (dies führt zu Verzögerungen beim Werterhalt und folglich höhere Betriebskosten sowie höherem betrieblichen Unterhalt in der Erfolgsrechnung, sowie schliesslich zu höheren Investitionskosten);
- Höhere Anforderungen für alle Infrastrukturbauten: z.B. breitere Fahrzeuge, Verbreiterung von Strassen oder z.B.. Gebäudeschadstoffe, Erdbebensicherheit;
- Insbesondere in ländlichen Gebieten ist das Kantonsstrassennetz teilweise deutlich dichter als in der Agglomeration; der Kanton betreibt und unterhält Strassen, die nicht wirklich die Bedeutung einer Kantonsstrasse haben;
- Mit Einführung einer Anlagenbuchhaltung 2010 gemäss HRM2 wurde eine neue Abschreibungsmethodik nach Nutzungsdauer (lineare Abschreibung) eingeführt. Tendenzuell steigen die Abschreibungskosten in den nächsten Jahren noch an;
- Die Anzahl der Haftpflichtfälle aufgrund von Mängeln an der Infrastruktur steigt laufend. Bisher ist es gelungen, überwiegend keine Haftung übernehmen zu müssen.

#### **3.2.4.3 Lösungsstrategien**

- Raumkostenverrechnung an die Direktionen auf Basis Flächenmanagement (FLM), dadurch Erhöhung Kostenbewusstsein der Besteller-Direktionen (Flächenkonsum, Standortoptimierungen/-zusammenlegungen etc.);
- Änderung Bestellprozess Raumbegehren (z.B. im Kanton AG werden die Bedarfsprojekte von der Bestellerdirektion bis zum genehmigten Baukredit vertreten, natürlich mit Unterstützung der Fachleute der Baudirektion);
- Vermehrt reiner Belagsersatz auf bezeichneten Strecken (Verzicht auf Lärmschutz, Aspekte der Verkehrssicherheit, Akzeptanz von reduzierter Höchstgeschwindigkeit);

- Projekt Abtretung Kantonsstrassen an Gemeinden vorantreiben; Akzeptanz von kurz-/mittelfristigen Mehrkosten zu Gunsten langfristiger Entlastung ER + IR;
- PP für Kantonsstrassen wie z.B. Abtretung Bewirtschaftung an Gemeinden;
- Vermehrter Einsatz von PPP-Finanzierungen, sofern diese unter dem Strich rentieren;
- Infrastrukturbauten nur noch auf das Notwendige beschränken (Stichwort Zweckbauten, Verzicht auf Kunst am Bau, Verzicht auf Architekturwettwerbe, Standardtypus für Schulhäuser, somit Architekturaufwand nur einmal, Reduktion Standards Strassenbau, etc.);
- Weitere Spezialfinanzierungen.

#### 3.2.4.4 Konkrete Strategiemassnahmen

- Anpassung Anlagekategorie Gebäude (geschätzte Entlastung um CHF 3.4 Mio.);
- Aufhebung U-Abo Subventionierung.

*Tabelle 4: Wichtigste Strategiemassnahmen der BUD, Stand 3.7.2015*

in Mio. CHF	B2016	F2017	F2018	F2019
Aufhebung U-Abo-Subvention		15.4	15.4	15.4
Erhöhung Abschreibungsdauer Gebäude von 30 auf 40 Jahre	3.4	3.4	3.4	3.4
Senkung Angebot an wenig wirtschaftlichen ÖV-Linien		0.9	0.9	0.9
Reduktion Gebäudeunterhalt	0.5	0.5	0.5	0.5
restliche Strategiemassnahmen	2.4	2.4	2.4	2.4
<b>Total</b>	<b>6.3</b>	<b>22.6</b>	<b>22.6</b>	<b>22.6</b>

#### 3.2.5 Weitere Beiträge, Bereich SID

##### 3.2.5.1 Hauptprobleme

Die Erträge (Bussen und Gebühren) haben sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelt. Dieser Trend ist zu bremsen und die Erträge sind zu stabilisieren. Die SID wird die zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehörenden Gebühren überprüfen und dort, wo die Kostendeckung nicht erreicht ist, dem Regierungsrat beantragen, die betreffenden Gebühren anzupassen. In Ergänzung zu den stationären Messstellen wird die Polizei an Unfallschwerpunkten und auf Strassenabschnitten, wo die Verkehrssicherheit gefährdet ist, in verstärktem Umfang semistationäre Messanlagen einsetzen. Aufgrund bisheriger Erfahrungen ist damit zu rechnen, dass aus dieser Kontrolltätigkeit Busseneinnahmen resultieren werden. Dadurch wird sich nicht nur die Ertragslage bei der Polizei Basel-Landschaft, sondern auch jene bei der Staatsanwaltschaft voraussichtlich stabilisieren.

##### 3.2.5.2 Weitere Probleme

Bei den Ausgaben hat sich der Aufwand im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs in den letzten Jahren gesteigert. Diese Entwicklung hängt mit dem hohen Stand an Vollzugstagen zusammen. Diese Situation wird sich in den nächsten Jahren nicht wesentlich verändern, da die meisten der angeordneten Massnahmen mehrjährig sind. Die verzeichnete Zunahme betrifft praktisch alle Massnahmenarten. Zudem werden vermehrt stationäre Therapiemassnahmen bei psychisch Kranken und tendenziell gefährlichen Straftätern vollzogen. Diese Massnahmen sind sehr teuer und verursachen entsprechend hohe Kosten, welche sich im Transferaufwand niederschlagen. Die Kosten im Straf- und Massnahmenvollzug sind nur sehr bedingt beeinflussbar, weil die SID verpflichtet ist, die von den Gerichten verhängten Strafen und Massnahmen zu vollziehen, unabhängig von den jeweils budgetierten Mitteln. Die SID kann sich vorstellen, dass mit der verstärkten Anwendung von Electronic Monitoring eine Kostendämpfung erreicht werden kann.

### 3.2.5.3 Lösungsstrategien

- Den Aufwand konsequent nach den finanziellen Möglichkeiten planen;
- Die Budgetdisziplin konsequent beachten und umsetzen;
- Die Ertragssituation innerhalb der Direktion stabilisieren;
- Die Gebührenhöhe konsequent nach der Kostendeckung ausrichten;
- Mit semistationären Anlagen gezielte Verkehrskontrollen durchführen, wodurch die Verkehrssicherheit weiterhin gewährleistet wird und als Sekundäreffekt voraussichtlich die budgetierten Bussenerträge stabilisiert werden können.

### 3.2.5.4 Konkrete Strategiemassnahmen

- Flächendeckende Gebührenüberprüfung innerhalb der SID.

*Tabelle 5: Wichtigste Strategiemassnahmen der SID, Stand 3.7.2015*

in Mio. CHF	B2016	F2017	F2018	F2019
Reduktion der Verkehrsinstruktion	0.4	0.4	0.4	0.4
Senkung Sach- und Betriebsaufwand (Portokosten)	0.4	0.4	0.4	0.4
Anhebung der Gebühren im Einbürgerungswesen	0.3	0.3	0.3	0.3
Kürzungen Honorare für Experten und Gutachten	0.2	0.2	0.2	0.2
restliche Strategiemassnahmen	2.1	2.2	2.2	2.1
<b>Total</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>

### 3.2.6 Weitere Beiträge, Bereich KB

Die kantonalen Behörden tragen mit Strategiemassnahmen in den Bereichen der überregionalen Körperschaften und des Staatsarchivs zur Entlastung des Staatshaushaltes bei.

*Tabelle 6: Wichtigste Strategiemassnahmen der KB, Stand 3.7.2015*

in Mio. CHF	B2016	F2017	F2018	F2019
Reduktion Ausgaben überregionale Körperschaften	0.0	0.1	0.1	0.1
Massnahmen Staatsarchiv	0.1	0.1	0.1	0.1
restliche Strategiemassnahmen	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Total</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>

### 3.2.7 Beiträge aller Direktionen

Folgende Strategiemassnahmen werden im Bereich Personal sowie Dienstleistungen und Honorare über den gesamten Kanton ergriffen:

- Mit den vorliegenden Strategiemassnahmen werden 89 Vollstellen abgebaut.
- Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, den Personalaufwand bis spätestens 2020 um 10 Prozent gegenüber dem Budget 2015 zu reduzieren. Die Reduktion des Personalaufwandes führt zu Leistungsabbau. Die Personalaufwandreduktion aufgrund der vorliegenden Strategiemassnahmen wird dabei berücksichtigt.

Eine Reduktion des Personalaufwandes um 10 Prozent hat ein Personalabbau um rund 400 Vollstellen bis 2020 zur Folge.

*Tabelle 7: Konsequenzen der Strategiemassnahmen im Personalbereich gegenüber dem Jahr 2015*

<b>Vollzeitstellen (ca. 4'000 Stand 2015)</b>	<b>B2016</b>	<b>F2017</b>	<b>F2018</b>	<b>F2019</b>
Mit den vorliegenden Strategiemassnahmen definiert (kumuliert bis 2019):				89.1
Reduktion des Personalbestandes ab 2017*:		100	200	300

\* Annahme: Durchschnittliche Personalkosten von CHF 150'000 pro Vollstelle

- Zusätzlich zur Reduktion des Personalaufwands erfolgt eine Lohnreduktion um 1 Prozent resp. CHF 6 Mio. jährlich ab 2016;
- Kürzung Dienstleistungen und Honorare um 25 Prozent.

Die Tabelle 8 zeigt diejenigen Strategiemassnahmen, welche in allen Direktionen durchgesetzt werden sollen.

*Tabelle 8: Strategiemassnahmen aller Direktionen, Stand 1.7.2015*

<b>in Mio. CHF</b>	<b>B2016</b>	<b>F2017</b>	<b>F2018</b>	<b>F2019</b>
Reduktion des Personalaufwands um 10%	0.0	15.0	30.0	45.0
Kürzung Dienstleistungen und Honorare um 25%	12.0	12.0	12.0	12.0
Reduktion Material- und Warenaufwand um 5%	4.8	4.8	4.8	4.8
Lohnkürzung um 1%	6.0	6.0	6.0	6.0
Abschaffung Beitrag an Betriebsanlässe	0.5	0.5	0.5	0.5
Abbau von Ferien- und Überzeitguthaben	2.7	0.6	0.1	0.0
<b>Total</b>	<b>26.0</b>	<b>38.9</b>	<b>53.4</b>	<b>68.3</b>

### **3.3 Weitere Strategiemassnahmen**

#### **3.3.1 Bewirtschaftung Staatsbeiträge**

Der Kanton Basel-Landschaft hat im Unterschied zu anderen Kantonen (z.B. BS, BE, VS, NE, FR, VD) kein Staatsbeitragsgesetz. Staatsbeiträge sind im FHG rudimentär geregelt. Im Rahmen der Arbeiten zur Vorlage an den Landrat betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) hat der Regierungsrat beschlossen, aufgrund der Grösse und Dimension dieser Thematik auf eine gleichzeitige Bearbeitung des anspruchsvollen Staatsbeitragsrechts zu verzichten. Es wurde eine Staffelung der Arbeiten beschlossen. Die Erarbeitung eines Staatsbeitragsgesetzes erfolgt in einer späteren Phase in einem separaten Projekt.

Ziel dieses neuen Gesetzes ist eine regelmässige und methodische Bewirtschaftung des Transferaufwands. Es geht diesbezüglich vor allem darum, die Berechtigungen zur Vergabe von Mitteln aus dem Transferaufwand und das Controlling für diesen Bereich zu regeln.

#### **3.3.2 Gemeinden**

Im Bereich der Gemeinden verzichtet der Kanton auf die Rückerstattung der Kantonsentlastung bei den Ergänzungsleistungen in den Jahren 2015 und 2016 mit einer Entlastungswirkung von jeweils CHF 15 Mio. pro Jahr (insgesamt einmalig CHF 30 Mio.).

Umgekehrt entlasten die Massnahmen „Begrenzung Fahrkostenabzug“ (CHF 6 Mio. Ertrag), „Einführung eines Selbstbehaltes beim Abzug für Krankheitskosten“ (CHF 9 Mio. Ertrag) und „Anpassung



Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (Vermögensverzehr)“ (CHF 2 Mio. Aufwandminderung) die Gemeinden jährlich um insgesamt CHF 17 Mio. Der einmalige Ausfall durch den Verzicht der EL-Rückerstattung wird somit bereits in weniger als 2 Jahren kompensiert. Diese Massnahmen wirken zudem nachhaltig weiter.

### 3.3.3 Steuern (Steuersatz)

Wie bereits in Kapitel 1.2.1 erläutert wird, ist der Finanzhaushalt nach § 129 der Kantonsverfassung (KV) sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen und soll auf die Dauer ausgeglichen sein. Die Aufgaben und Ausgaben sind periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu überprüfen.

Wird bei der Überprüfung der Aufgaben und Ausgaben festgestellt, dass sich deren finanziellen Auswirkungen negativ auf die Staatsrechnung und Budget ausweisen, also Aufwand und Ertrag nicht ausgeglichen sind, so müssen Regierungs- und Landrat nach einer festgelegten Vorgehensweise in Form der sogenannten „Defizitbremse“ das drohende Defizit ausgleichen. Dafür stellt das Finanzhaushaltsgesetz verbindliche Regeln auf, wann und wie ein Defizit in der laufenden Rechnung ausgeglichen oder zumindest gebremst werden muss. Reicht das zur Deckung des Bilanzfehlbetrages verfügbare Eigenkapital nicht aus, und kann der Regierungsrat nachweisen, dass er alle seine Möglichkeiten zur Senkung der Aufwandseite ausgeschöpft hat, so muss der Landrat nach genauen Vorgaben im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) eine auf ein Jahr befristete Steuererhöhung beschliessen (§ 32b Abs. 4 FHG).

Aufgrund der beschriebenen Rechtslage geht der Regierungsrat aber davon aus, dass der Nachweis des fehlenden Handlungsspielraums auf der Aufwandseite gegenüber dem Landrat kaum respektive nur sehr schwer zu erbringen ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Landrat eine Steuererhöhung in Anwendung der vermeintlich „automatischen“ Defizitbremse ablehnen und das Budget 2016 anlässlich der Beratungen im Dezember 2015 zurückweisen wird mit dem Hinweis, der Regierungsrat habe den Handlungsspielraum zur Kostensenkung auf der Aufwandseite nicht vollständig ausgeschöpft.

## 4 Ergebnisse

Der Stand des Gesamtpakets zeigt Tabelle 9. Die Tabelle weist die wichtigsten Massnahmen pro Direktion aus. Mit einer Entlastungswirkung von kumuliert CHF 45 Mio. von 2017 bis 2019 trägt die Reduktion des Personalaufwandes durch Leistungsabbau den grössten Anteil aller Massnahmen zur Zielerreichung bei. Mit der Senkung des Universitätsbeitrags soll der Staatshaushalt ab 2018 um weitere CHF 25 Mio. im Vergleich zum Jahr 2017 entlastet werden.

Mit Minderausgaben in der Höhe von insgesamt CHF 13.4 Mio. (Senkung Richtprämie Prämienverbilligung, Anpassungen beim Vermögensverzehr der EL) trägt der Sozialbereich einen wesentlichen Teil zur Entlastung bei.

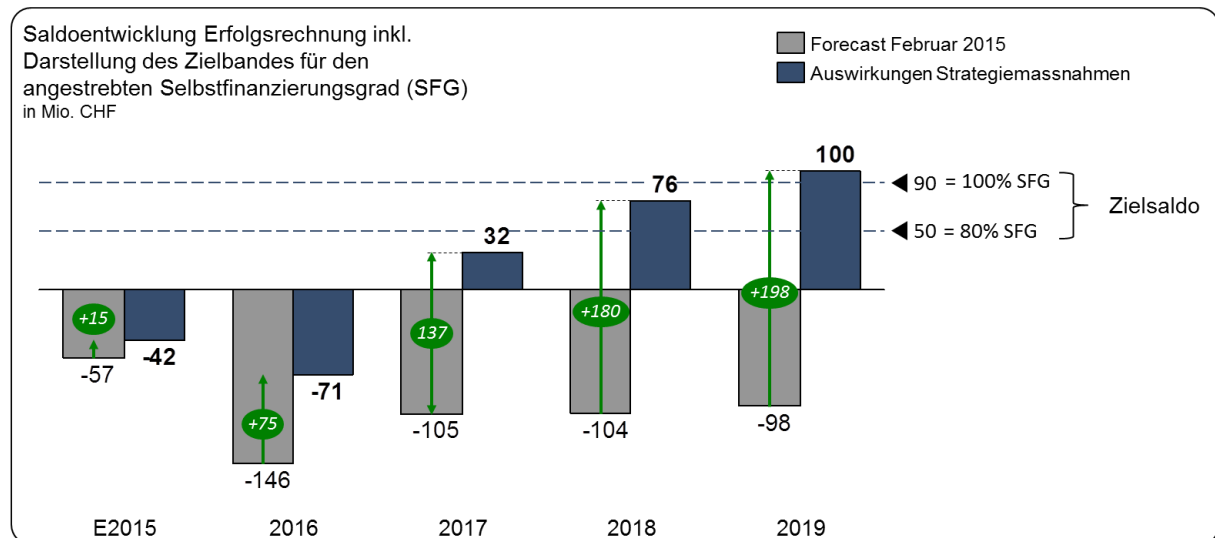
*Tabelle 9: Stand Gesamtpaket 3.7.2015*

in Mio. CHF	E2015	B2016	F2017	F2018	F2019
Reduktion Personalaufwand (jährlich 2.5%)			15.0	30.0	45.0
Universitätsvertrag				25.0	25.0
Einführung Selbstbehalt Krankheitskostenabzug			15.0	15.0	15.0
Verzicht der Rückerstattung der Kantonsentlastung bei der EL bezüglich Pflegenormkosten	15.0	15.0			
Aufhebung U-Abo-Subvention			15.4	15.4	15.4
Begrenzung Fahrkostenabzug auf CHF 3'000			10.0	10.0	10.0

in Mio. CHF	E2015	B2016	F2017	F2018	F2019
Prämienverbilligung: Senkung Richtprämie um CHF 15		8.4	8.4	8.4	8.4
Lohnkürzung um 1%		6.0	6.0	6.0	6.0
Anpassung Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (Vermögensverzehr)			5.0	5.0	5.0
Reduktion Kulturvertragspauschale um 50%			4.9	4.9	4.9
restliche Massnahmen (ca. 130)		45.1	56.8	59.6	63.3
<b>Total</b>	<b>15.0</b>	<b>74.5</b>	<b>136.5</b>	<b>179.3</b>	<b>198.0</b>

Mit dem unter Kapitel 2.4 erwähnten Verbesserungsbedarf in der kurzen und mittleren Frist soll bis ins Jahr 2019 ein Ertragsüberschuss zwischen CHF 50 Mio. und CHF 90 Mio. erreicht werden, zusammen mit dem Aufwandüberschuss von CHF -98 Mio. ergibt dies ein Entlastungsvolumen zwischen CHF 148 Mio. und CHF 188 Mio. Die Entlastungswirkung der vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen beträgt CHF 198 Mio., siehe dazu Abbildung 9.

*Abbildung 9: Saldoentwicklung mit Massnahmen und Zielband Selbstfinanzierungsgrad*



Das Ziel für das Jahr 2015 besteht in der Einhaltung des Budgetsaldos von CHF -35 Mio. Die Entlastungswirkung der bisher beschlossenen Massnahme (Verzicht Rückerstattung Pflegekosten) beträgt CHF 15 Mio.

Die Entlastungswirkung der bisher beschlossenen Massnahmen für das Jahr 2016 beträgt CHF 75 Mio., es fehlen somit CHF 21 Mio. zur Erreichung des Zielsaldos von CHF -50 Mio. Die entsprechenden Massnahmen dazu sind identifiziert und werden derzeit konkretisiert.

Die Umsetzung der Massnahmen über die Jahre 2016 bis 2019 führt zu Entlastungen von CHF 198 Mio. im Jahr 2019. Dafür müssen 29 Änderungen beim Landrat beantragt werden:

- 17 Gesetzesrevisionen;
- 2 Dekretsrevisionen;
- 10 Vorlagen zu Verpflichtungskrediten Leistungsaufträge.

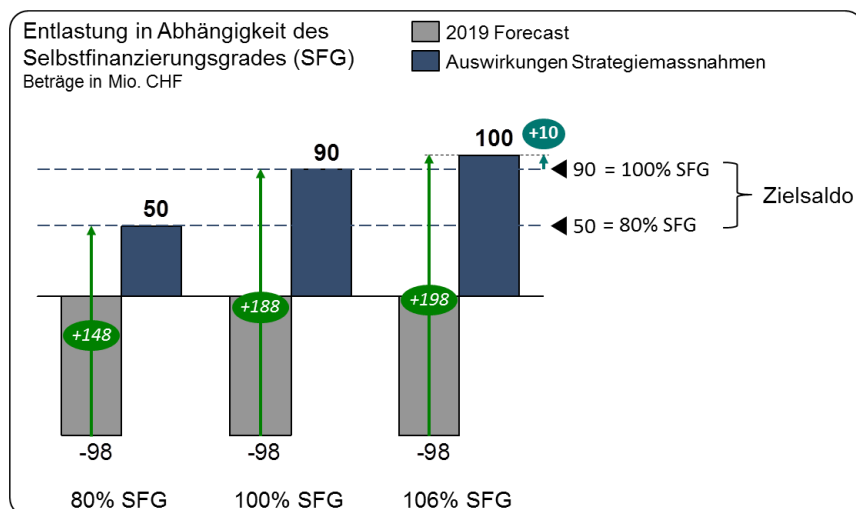
## 5 Eventualplanung

Die Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates sind beschlossen und werden von den Direktionen umgesetzt. Die Erfolgchancen für diejenigen, die in der Kompetenz des Landrates

liegen, sind unterschiedlich. Dies wird berücksichtigt und im Rahmen einer Eventualplanung behandelt.

Basis für die Erarbeitung der Eventualplanung bildet das Ziel des Regierungsrates, im Jahr 2019 einen Selbstfinanzierungsgrad zwischen 80 und 100 Prozent zu erreichen. Es müssen somit genügend Überschüsse erarbeitet werden, um den Staatshaushalt in genügender Form zu entlasten. In Abbildung 10 wird dargestellt, welche Entlastungen 2019 in Abhängigkeit des zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrades nötig sind: Für einen Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent muss der Staatshaushalt um CHF 148 Mio. entlastet werden, für 100 Prozent um CHF 188 Mio.

*Abbildung 10: Entlastung in Abhängigkeit des Selbstfinanzierungsgrades*



Aus Abbildung 10 geht hervor, dass falls alle vom Regierungsrat vorgeschlagenen Strategiemassnahmen mit Auswirkungen auf das Jahr 2019 vom Landrat beschlossen werden, ein Überschuss erzielt wird, welcher über dem Niveau des Nettoinvestitionsniveaus von CHF 200 Mio. liegt. Die zusätzlich erwirtschafteten CHF 10 Mio. können zum Abbau der Schulden des Kantons herangezogen werden.

Da aber nicht alle vom Regierungsrat vorgeschlagenen Strategiemassnahmen alleine von ihm beschlossen werden können, werden diese zur Schätzung der Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung aufgrund ihrer Erfolgchancen beurteilt. Dies geschieht mit Hilfe eines Ampelsystems (Tabelle 10) wie folgt:

*Tabelle 10: Umsetzungswahrscheinlichkeit der Strategiemassnahmen*

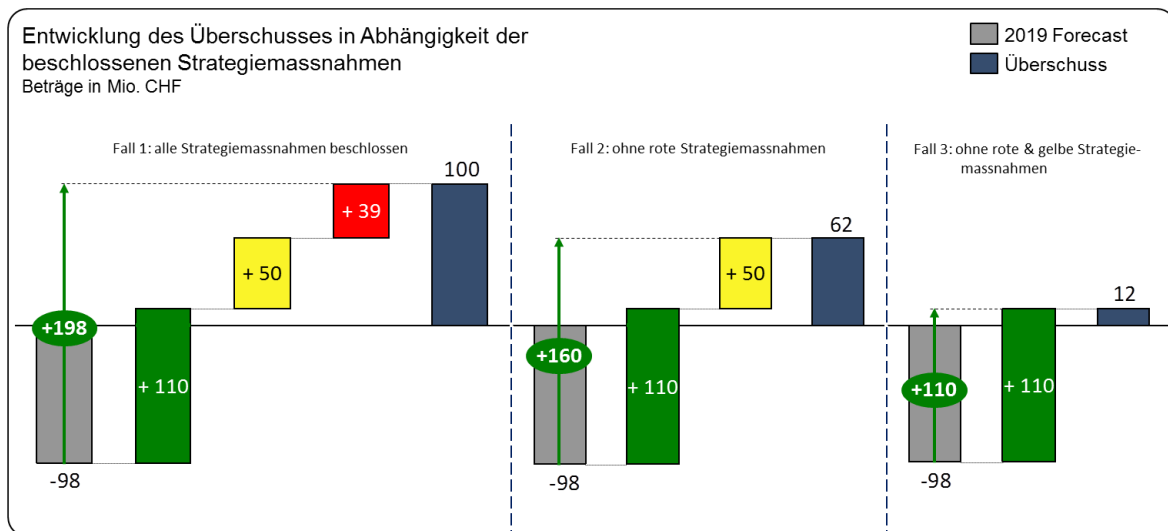
Ampelfarbe	Umsetzungswahrscheinlichkeit der Strategiemassnahmen	E2015	B2016	F2017	F2018	F2019
<b>Grün</b>	Umsetzung realistisch	15.0	43.1	76.3	93.1	109.7
<b>Gelb</b>	Umsetzung möglich		31.6	24.6	50.1	50.6
<b>Rot</b>	Umsetzung fraglich		0.3	36.5	37.0	38.7
<b>Gesamtbetrag</b>		<b>15.0</b>	<b>75.1</b>	<b>137.4</b>	<b>180.2</b>	<b>198.9</b>

Im Rahmen der Eventualplanung sind drei Fälle gemäss Abbildung 11 zu unterscheiden, wobei jeweils die Wirkung im Jahr 2019 aufgezeigt wird:

- **Fall 1:** Alle vom Regierungsrat vorgeschlagenen Strategiemassnahmen werden umgesetzt, es resultiert ein Überschuss von CHF 100 Mio. Ab dem Jahr 2017 werden positive Überschüsse in der Erfolgsrechnung erzielt.

- **Fall 2:** In dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmenpaket sind für das Jahr 2019 auch Strategiemassnahmen in der Höhe von CHF 38.7 Mio. enthalten, deren Umsetzung aufgrund der zu erwartenden Diskussionen im Landrat fraglich ist (rote Strategiemassnahmen). Sollten die entsprechenden Strategiemassnahmen keine Mehrheit im Landrat finden, so beträgt die Entlastungswirkung statt CHF 198 Mio. nur noch CHF 160 Mio., was einem verminderten Ertragsüberschuss von CHF 61 Mio. gegenüber ursprünglich CHF 100 Mio. entspricht. Es werden zudem erst ab dem Jahr 2018 Überschüsse in der Erfolgsrechnung erzielt.
- **Fall 3:** Werden sowohl die roten als auch die gelben Strategiemassnahmen nicht beschlossen, resultiert schliesslich ein minimaler Überschuss von CHF 12 Mio. Erst ab dem Jahr 2019 kann ein kleiner Überschuss erzielt werden.

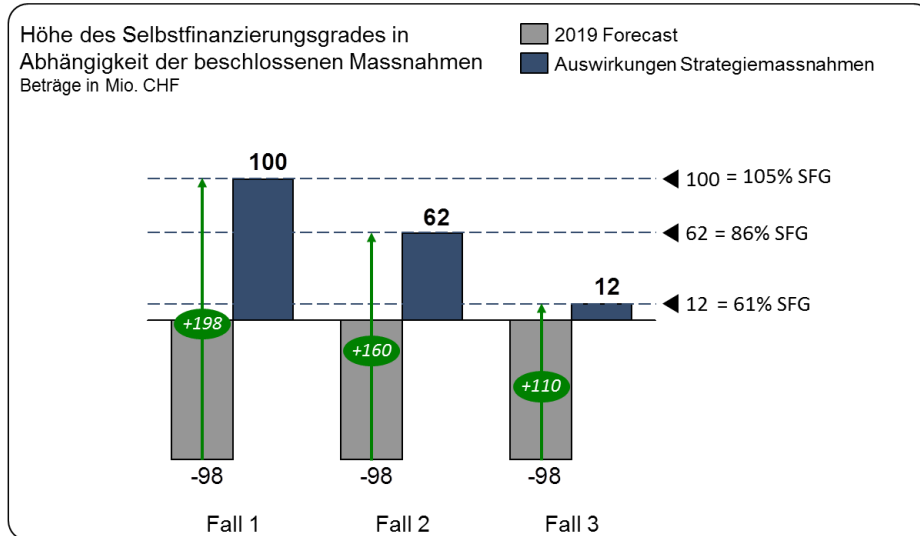
Abbildung 11: Entwicklung des Überschusses in Abhängigkeit der beschlossenen Strategiemassnahmen



Je nach Anzahl der umgesetzten Strategiemassnahmen und des damit verbundenen Überschusses verändert sich der Selbstfinanzierungsgrad, dargestellt in Abbildung 12 (jeweils Prognose für das Jahr 2019):

- **Fall 1:** Mit der Umsetzung aller vom Regierungsrat vorgeschlagener Strategiemassnahmen wird ein Selbstfinanzierungsgrad von 105 Prozent erreicht.
- **Fall 2:** Mit der Ablehnung aller roten Strategiemassnahmen im Landrat wird das vom Regierungsrat vorgegebene Zielband eines Selbstfinanzierungsgrades von 80 bis 100 Prozent immer noch erreicht (86 Prozent). Es können aber keine Schulden mehr abgebaut werden, je nach Höhe des Investitionsbedarfs resultiert eine Neuverschuldung. Die Rechnung wird ab 2018 ausgeglichen sein.
- **Fall 3:** Ohne den Beschluss der roten und der gelben Strategiemassnahmen wird schliesslich nur ein Selbstfinanzierungsgrad von 61 Prozent erreicht, welcher klar ausserhalb des Zielbandes liegt. Die Neuverschuldung steigt noch stärker an und die Rechnung wird erst ab 2019 ausgeglichen sein.

Abbildung 12: Höhe des Selbstfinanzierungsgrades in Abhängigkeit des Überschusses



Das Ziel des Regierungsrates besteht in der Erreichung eines Selbstfinanzierungsgrades bis ins Jahr 2019 von 80 bis 100 Prozent gemäss den Vorgaben von HRM 2. Dafür ist eine Entlastung des Staatshaushaltes von CHF 148 Mio. bis CHF 188 Mio. erforderlich (siehe Abbildung 7). Sind für diese Stossrichtung keine Mehrheiten möglich, muss die Zielsetzung wie folgt revidiert werden:

- Systematische Bearbeitung des Staatsbeitragswesens;
- Verschiebung der Abtragung des Bilanzfehlbetrages auf einen späteren Zeitpunkt.

Falls auch diese Strategiemassnahmen nicht die geforderte Wirkung erzielen, müssen die Ziele zusätzlich folgendermassen angepasst werden:

- Die Zielerreichung eines Selbstfinanzierungsgrades von 80 bis 100 Prozent wird um ein Jahr auf 2020 verschoben;
- Eruierung weiterer Strategiemassnahmen;
- Fällt der Selbstfinanzierungsgrad unter 80 Prozent, muss das Investitionsniveau überprüft und allenfalls zurückgefahren werden.

## 6 Fazit

Die Saldoentlastung ist ein Dauerauftrag. Es müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um die gesteckten Ziele inkl. diejenigen der Eventualplanung zu erreichen. Der jetzige Stand entspricht einer Momentaufnahme Ende Juni 2015. Mit jedem Budget werden künftig dem Landrat regelmässig Strategiemassnahmen unterbreitet. Es geht um den Start eines kontinuierlichen Prozesses, bei welchem die Aufgaben und Finanzen jeweils über einen Planungszeitraum von vier Jahren ins Gleichgewicht gebracht werden sollen. Dieser Prozess hat keinen Endtermin, sondern ist ein kontinuierlicher und nie abschliessender Vorgang zur Konsolidierung des Staatshaushaltes gemäss § 129 der Kantonsverfassung resp. zur Überwindung des strukturellen Defizites. Dies bedeutet insbesondere, dass die Aufgaben und Ausgaben permanent auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin überprüft werden müssen. Dieser Methodenwechsel von der periodischen Aufgabenüberprüfung gemäss § 129 KV hin zu einer permanenten Prüfung der Notwendigkeit von Aufgaben und Ausgaben bedeutet den Einstieg in die Stäfi-Philosophie (Konzept zur Stärkung der finanziellen Steuerung, welche sich momentan in der Vernehmlassung befindet).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Vorlage an den Landrat betreffend Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG), Vernehmlassungsentwurf vom 12. Mai 2015