

Basels Finanzen zu Beginn der achtziger Jahre

Autor(en): Kurt Jenny
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 1980

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/0a9ec5f2-9dc2-45be-a6c9-e596a9ce04a1>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

BASELS FINANZEN ZU BEGINN DER ACHTZIGER JAHRE

*Basel-Stadt als Leistungs- und Sozialstaat
mit grossem Finanzbedarf*

Der Kanton Basel-Stadt hat im Rahmen der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Stadtstaat eine einmalige Struktur und übt wie kein anderer Stand – dank seiner hervorragenden geographischen Lage – Funktionen für eine Region aus, die politisch von ihrem natürlichen Mittelpunkt getrennt ist und nicht nur mehreren Kantonen, sondern zudem noch drei verschiedenen Staaten angehört. Basel ist der grösste Arbeitsplatz zwischen Vogesen, Schwarzwald und dem Jura und bildet über alle Grenzen hinweg ein kulturelles, geselliges und wirtschaftliches Zentrum. Dies bringt zwar nicht geringe Lasten, erklärt andererseits aber auch Basels Finanzkraft. Negativ wirkt sich die Tendenz aus, Basel wohl als Arbeits- und Einkaufsort, weniger indessen als Wohnort zu schätzen. Wer die engen Grenzen des Stadtkantons verlässt – und es sind zumeist junge Familien, die ihren Wunsch nach einem eigenen Heim im Grünen leichter ausserhalb unserer Gemarkungen erfüllen können –, ist für uns politisch wie fiskalisch als Mitträger des Zentrums Basel verloren.

Wie allenthalben, so sind auch bei uns die Ansprüche an den Staat seit dem Beginn dieses Jahrhunderts ungeheuer gestiegen: Niemand

hätte sich vor 1914 den heutigen Leistungs- und Sozialstaat vorstellen können, der für die Existenz jedes Einwohners lebensnotwendig ist, ohne dessen Dienstleistungen wir nicht auskommen, von dessen Funktionieren wir daher abhängen.

Dass der Finanzbedarf des Gemeinwesens wesentlich dadurch bestimmt wird, welche Aufgaben zu Staatsaufgaben erklärt werden, ist eine Tatsache, die gerne vergessen wird. In der Demokratie werden diese Aufgaben in der vom Volk beschlossenen Verfassung und in den ebenfalls vom Volk ausdrücklich oder stillschweigend gebilligten Gesetzen festgelegt. Praktisch jede Verfassungs- oder Gesetzesvorschrift hat finanzielle Konsequenzen für den Staat: Gerade deshalb muss nach dem neuen Basler Finanzrecht das Finanzdepartement nicht nur zu den Ausgabenbeschlüssen im eigentlichen Sinn, sondern zu sämtlichen Vorlagen mit finanzieller Tragweite Stellung beziehen. Dies bedeutet kein Vetorecht des Finanzdirektors, bloss die Verpflichtung, allenfalls den Mahnfinger zu erheben: Regierung, Grosse Rat und Volk bleiben in ihren Beschlüssen frei.

Wie die dem Staat übertragenen Funktionen wahrgenommen werden, beeinflusst ebenfalls die Staatsfinanzen. Auch vom Staat wird verlangt, dass er die Errungenschaften von Wis-

senschaft und Technik nützt und seine Leistungen dem neuesten Stand anpasst: Dies kann zu Kostenexplosionen führen. Regierung und Chefbeamte haben die permanente Aufgabe, für den effizienten Einsatz von Personal und Mitteln zu sorgen.

Die Entwicklung der Basler Finanzen spiegelt wider, wie unser Kanton nach und nach zum weitaus grössten Arbeitgeber der Region und damit zu einem vielfältigen Dienstleistungsbetrieb geworden ist.

Die neue Kantonsverfassung von 1875 vereinigte Stadt und Kanton zu einer politischen und administrativen Einheit. Erstmals liegt uns für das Jahr 1879 eine Rechnung des Kantons in seiner heutigen Struktur vor: Einnahmen und Ausgaben beliefen sich auf rund 3 Millionen Franken, die Mehreinnahmen betragen 5300 Franken! Dem Basler Gewerbe kamen unter dem Titel «Bauausgaben» rund 100 000 Franken an Aufträgen zugute. Basel-Stadt zählte damals etwas mehr als 80 000 Einwohner. Bis 1970 stiegen die Kantonsbevölkerung auf rund 236 000 und die Anzahl der Beamten auf 12 601 (wovon 3417 Lehrer und Professoren). Die Einnahmen erreichten 652 Millionen Franken, die Ausgaben 642 Millionen: Es resultierte ein Überschuss von 10 Millionen. Gegenwärtig haben unsere Erträge und Aufwendungen die Zwei-Milliarden-Grenze überschritten, die Kantonsbevölkerung indessen nahm fühlbar ab und sank auf etwas über 200 000. Die Anzahl der öffentlichen Bediensteten konnte seit ihrem Höchststand anno 1978 trotz Übernahme neuer Aufgaben etwas gesenkt werden und beläuft sich auf rund 15 600.

Soll Basel-Stadt ein lebens- und handlungsfähiger Kanton bleiben, der seiner Bevölkerung und der Region als leistungsfähiger Organismus zu dienen vermag, so bilden gesunde Finanzen eine unabdingbare Voraussetzung und

ein Hauptanliegen der Basler Finanzpolitik. In «Basel 75» bekennt sich daher die Regierung grundsätzlich zum Prinzip der ausgeglichenen Rechnung, ein Ziel, das 1977 und 1978 erreicht wurde.

Mittelbeschaffung und Ausgabenpolitik

Eckpfeiler der Finanzpolitik ist die Mittelbeschaffung. Neben den Beiträgen des Bundes und der Region sowie den Gebühren sind die Steuern unsere Haupteinnahmequelle. Als die sichersten Steuerzahler erweisen sich die natürlichen Personen – und gerade sie nehmen an Zahl laufend ab! Der Steuerertrag der Kapitalgesellschaften bildete sich in den letzten fünf Jahren um fast ein Fünftel zurück, was auf sinkende Unternehmungsgewinne zurückzuführen ist.

Von der 1980 beschlossenen Teilrevision des Steuergesetzes haben vor allem die Einkommen im Bereich von 40 000 bis 80 000 Franken profitiert: Sie waren im Vergleich zur Region am stärksten überbelastet. Wir haben damit Mindereinnahmen – rund 30 Millionen Franken pro Jahr – in Kauf genommen, um Steuersubstanz zu erhalten. Aus dem gleichen Grund wurde die Altersvorsorge der Selbständigerwerbenden steuerlich begünstigt. Mit diesen Massnahmen soll in Basel das gute Steuerklima gefördert werden.

Ungleich schwieriger präsentiert sich die Ausgabenpolitik des Staates: Sie ist in Wirklichkeit Aufgabenpolitik. Hier spielt die politische, von Partei zu Partei verschiedene oder gar grundverschiedene Sicht des Staates die Hauptrolle. Kommt dazu, dass gesetzlich verankerte Prioritäten nicht ohne weiteres geändert werden können. Dies kann nur längerfristig geschehen.

Als Beispiel für die Struktur unseres Staatshaushaltes diene das Budget 1981:

Für Löhne sollen 946 Millionen Franken aus-

gegeben werden, für Güter und Dienste 490 Millionen, für Subventionen ca. 530 Millionen und für Investitionen rund 219 Millionen. Die Finanzausgaben, wozu die Verzinsung der seit 1976 um 400 Millionen Franken auf rund 929 Millionen Franken reduzierten Staatsschuld gehört, sind mit 85 Millionen Franken veranschlagt. Noch aufschlussreicher sind die Staatstätigkeiten, für die unsere Mittel hauptsächlich eingesetzt werden: 25,2% der Bruttoausgaben betreffen Verkehr und Energie, 22,8% das Gesundheitswesen. 16,7% werden dem Unterricht und der Forschung zugewendet. An Kultur, Sport und Erholung gehen 5,6%, an Polizei und Feuerwehr 4,1%. Soziale Wohlfahrt beansprucht 8,9%, Hygiene und Umwelt 4,2%. (Vgl. auch die detaillierte Tabelle.) Diese Aufteilung unserer Gelder erfolgt seit geraumer Zeit ungefähr in

diesem Verhältnis. Eine Rückblende ins Jahr 1913 illustriert die eingetretene Verschiebung von Schwerpunkten: Die öffentlichen Werke beanspruchten damals 15,5% der Ausgaben, das Gesundheitswesen ganze 8,6%; dem Bildungswesen wurden 26,1% zugewendet, Kunst und Kultur 0,7%; die soziale Wohlfahrt partizipierte zu 2,6% an den Staatsausgaben. Interessant ist ein Vergleich mit anderen Kantonen, wobei wir als Stadt und Staat und wegen unserer Zentrumsfunktion allerdings nicht ohne weiteres vergleichbare Zahlen liefern. Der Basler Professor René L. Frey hat es unternommen, aussagekräftiges Zahlenmaterial zu gewinnen und die «Pro-Kopf-Ausgaben» auf eine interkantonal vergleichbare Basis zu stellen. Basel-Stadt nimmt in dieser Statistik im Jahr 1974 knapp vor Zürich und Genf den ersten, 1977 hinter Genf und vor Zü-

Das Budget Basel-Stadt 1981. Ausgaben in funktionaler Gliederung.

	Brutto-Ausgaben		Einnahmen		Netto-Ausgaben		Anteil am Total	
	Anteil am Total in %		Deckungssatz in %		Budget	1981	Budget	Rechnung
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	1980	1979
							%	%
Behörden, Allg. Verwaltung	81,0	3,9	10,5	12,9	70,5	5,8	6,0	9,1
Rechtspflege	54,8	2,6	15,1	27,5	39,7	3,3	3,6	3,2
Polizei, Feuerwehr	86,4	4,1	25,7	18,1	70,7	5,8	5,0	4,9
Landesverteidigung	14,8	0,7	6,7	45,2	8,1	0,7	1,0	1,0
Unterricht, Forschung	350,0	16,7	77,8	22,0	272,2	22,3	21,5	19,3
Kultur, Erholung, Sport	117,2	5,6	7,0	5,9	110,2	9,0	8,7	8,3
Kirche	0,2	0,0	–	–	0,2	0,0	–	–
Gesundheitswesen	476,9	22,8	235,0	49,2	241,9	19,8	21,2	21,4
Hygiene der Umwelt	87,0	4,2	34,1	39,5	52,9	4,3	3,6	2,4
Soziale Wohlfahrt	185,8	8,9	12,4	6,5	173,4	14,2	13,9	12,9
Raumplanung	3,5	0,2	–	–	3,5	0,3	0,3	0,3
Verkehr, Energie	528,7	25,2	456,1	86,2	72,6	6,0	5,7	7,2
Landwirtschaft	1,4	0,1	0,6	42,8	0,8	0,1	0,1	0,1
Gewässer, Lawinen	0,5	0,0	–	–	0,5	0,0	0,0	0,0
Industrie, Handel, Gewerbe,								
Tourismus	8,0	0,4	2,1	26,2	5,9	0,5	1,0	0,8
Finanzauslagen	99,1	4,6	2,4	2,4	96,7	7,9	8,4	9,0
	2095,3	100			1219,8	100		

rich den zweiten Rang ein hinsichtlich der Bruttoausgaben pro Kopf der Bevölkerung. In den Ausgaben für das Gesundheitswesen sind wir an der Spitze.

Die Bruttoausgaben sagen indessen nichts aus über die Belastung, welche sich für die Steuerzahler aus der Staatstätigkeit ergibt; sie enthalten Doppelzahlungen und berücksichtigen spezifische Einnahmen in Form von Bundesbeiträgen und Gebühren nicht. Stützt man sich auf die Nettoausgaben ab, so führt Genf das Trio 1974, Basel-Stadt rangiert nach Zürich an dritter Stelle; 1977 haben wir auf den zweiten Platz «aufgeholt», Genf bleibt stets erster! In Zahlen ausgedrückt heisst dies: Pro Kopf der Bevölkerung wendete 1977 Genf Fr. 6421.–, Basel-Stadt Fr. 5369.– und Zürich Fr. 4999.– auf; Bern im gleichen Jahr Fr. 3881.– und Luzern Fr. 3206.–.

Zu den Staatsfinanzen gehört auch die Rolle der öffentlichen Hand als Auftraggeber. Wichtig für die Wirtschaft, namentlich für das Gewerbe, ist die Investitionspolitik. Im Einklang mit den Richtlinien der eidgenössischen Konjunkturpolitik bemühen wir uns um eine sogenannte «Verstetigung» des Gesamtbauvolumens des Kantons Basel-Stadt. Das Investitionsprogramm des Kantons 1980–1984 ist beachtlich und rechnet mit einem kantonalen und durch den Kanton ausgelösten Bauvolumen von rund 1,6 Milliarden Franken. 1975 bis 1979 beliefen sich die Investitionen und die Beiträge auf rund 1,2 Milliarden Franken.

Ohne Investitionen hat auch der Staat keine Zukunft. Wer investiert und sich dafür verschuldet, kann dies verantworten, wenn er einen Gegenwert schafft, der auch kommenden Generationen dient. Beim Staat kann der Nutzen einer Investition nicht nur in einer ertragsabwerfenden Anlage liegen, sondern ebenso sehr im Verbessern der Lebensqualität, in der

Gestaltung einer attraktiven, wohnlichen, kulturell ausstrahlenden und ihren sozialen Verpflichtungen gerechtwerdenden Polis.

Stagnierende Einnahmen – wachsende Ausgaben

Basels Finanzen sind nicht einfach Sache des Finanzdirektors. Neben den politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen im eigenen Kanton und in der Welt spielen auch die Region, Basels Beziehungen vor allem zum Partnerkanton Basel-Landschaft und nicht zuletzt der Bund eine Rolle. Trotz Bevölkerungsrückgang wachsen die Ansprüche an den Staat unablässig. Wenn auch das Gemeinwesen wird Hand bieten müssen, neue, die Kräfte des Einzelnen übersteigende Probleme zu lösen, muss oberste politische Maxime eine strenge Selektion der dem Staat «offerierten» neuen Tätigkeiten sein. Dazu kommt die Verpflichtung, Aufgaben, die überholt sind, fallenzulassen und den Stellenabbau gezielt weiterzuführen. Realistischerweise ist davon auszugehen, dass sich unser Gemeinwesen mit den ihm aufgrund der geltenden Ordnung zugestandenen Einnahmen zu begnügen hat. Steuererhöhungen wird der Souverän kaum bewilligen.

Im Vergleich zur Region, mit der wir in Steuerkonkurrenz stehen, sind unsere mittleren und oberen Einkommen und zudem die Vermögen am höchsten belastet. Auch bei den anonymen Erwerbsgesellschaften fällt der Vergleich nicht unbedingt zugunsten von Basel-Stadt aus.

Die Beiträge aus der Region, namentlich von Basel-Landschaft, an Universität, Spitäler und Schulen können nicht ohne weiteres erhöht oder vermehrt werden, auch wenn unser Kanton entsprechende Leistungen nachzuweisen vermag. Der Ruf nach einem umfassenden Lastenausgleich erschallt in den Parla-

menten beidseits der Birs: Diese Forderung ist leicher gestellt als erfüllt. Jedenfalls dürfen anstehende und dringende Fragen der Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen nicht hinausgeschoben werden, bis sich Wissenschaftler und Politiker über die Kriterien und über den Umfang eines solchen Ausgleichs geeinigt haben.

Sollte die richtigerweise angepackte Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nicht von staatspolitischen, sondern seitens des Bundes von finanziellen Erwägungen dominiert werden und über den Finanzausgleich die finanzstarken Kantone Genf, Zürich, Zug, Basel-Landschaft und Basel-Stadt einen guten Teil der Zeche zu bezahlen haben, so wäre dies für uns mit empfindlichen Einbussen verbunden. Es ist daher nicht unwichtig, dass dem Bund neue Finanzquellen erschlossen werden können.

Stagnierende Einnahmen stehen wachsenden Ausgaben gegenüber: Nach Trendberechnungen drohen in den nächsten Jahren Defizite von mindestens 80 Millionen Franken bei gleichbleibenden Investitionen. Haus- und Masshalten ist daher unerlässlich. Forderungspolitiker, die es zu allen Zeiten gibt und für deren Profilierung die Staatskasse erhalten soll, müssten konsequenterweise chancenlos sein, auch wenn sie im Tarngewand des Lebensqualitätsverbesserers, des kulturellen oder sozialen Wohltäters auftreten.

Die Mitarbeiter des Staates müssen sich der verhältnismässig engen Grenzen bewusst sein,

welche uns die verfügbaren Mittel setzen. Sparen erfordert vor allem Phantasie, nicht einfach eine «Knäpperlipolitik». Der Staat hat seine Tätigkeit laufend zu überdenken, damit er Überflüssiges eliminiert und Kräfte und Geld für die wirklichen Bedürfnisse zur Verfügung stehen.

Ohne Verständnis beim Grossen Rat und bei der Bevölkerung geht es nicht. Der Einzelne, die Familie, die Gruppe, der Verband, der Unternehmer können mehr Probleme selbst lösen, als ihnen bewusst ist.

Als Wachstumsmotor, der uns auch die Dekkung grösserer Lasten zu tragen hilft, haben wir – die Regiowirtschaftsstudie hat dies gezeigt – im wesentlichen unsere Exportwirtschaft – Chemie und Grosshandel – sowie die Banken und Versicherungen. Auf deren Gedeihen sind wir weitgehend angewiesen. Das Basler Gewerbe spielt dabei eine wichtige Rolle: Es ist die interne Stütze unserer Wirtschaft als Zulieferer und Vermittler von Dienstleistungen und Gütern. Unternehmerische Initiative und innovatorische Kräfte in unserem Kanton zu fördern, nicht zu hemmen, ist wichtigste öffentliche Aufgabe. Grundlegend bleibt ein funktionierender und glaubwürdiger Staat, der Rechtssicherheit und dank gesunden Finanzen eine gute Infrastruktur gewährleistet. Dies setzt sozialen Frieden und ein politisches Klima voraus, das die konstruktive Zusammenarbeit der in unserem Kanton wirkenden politischen Gruppierungen und einen echten Dialog fördert.