



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5290.02

FD/P085290
Basel, 5. Februar 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Februar 2009

Schriftliche Anfrage Christine Keller betreffend Geldfluss zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. November 2008 die nachstehende Schriftliche Anfrage Christine Keller dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Wiederholt stellt die Baselbieter SVP die Abgeltungen des Kantons Basel-Landschaft an den Kanton Basel-Stadt und die Beiträge für gemeinsame Institutionen pauschal als Zentrumsabgeltungen dar und stellt ihre Höhe in Frage, zuletzt mit einem Postulat im Landrat.

Tatsächlich dürfte es sich bei den Abgeltungen und den Beiträgen des Kantons Basel-Landschaft aber hauptsächlich um Zahlungen für effektiv von Basel-Stadt bezogene Leistungen handeln, zum Beispiel im Rahmen von Lehrerbildungs- und Schulabkommen, für Sonderschulen, in der Berufsbildung, für Gesundheitsleistungen etc. Dieses Angebot müsste der Kanton Basel-Landschaft sonst selber zur Verfügung stellen, er profitiert wahrscheinlich sogar von der Zusammenarbeit mit Basel-Stadt. Bei den Beiträgen an gemeinsame Institutionen schliesslich handelt es sich primär um die Universität Basel, an der bekanntlich deutlich mehr Studierende aus Basel-Landschaft als aus Basel-Stadt eingeschrieben sind.

Der von den genannten politischen Kreisen verbreiteten Sicht müssen zuhanden von Politik und Öffentlichkeit Fakten entgegengehalten werden.

Ich bitte den Regierungsrat deshalb aufzuzeigen,

- wie die Bilanz der Geldflüsse zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft aus der Sicht von Basel-Stadt aussieht
- welche Leistungen mit diesen Geldflüssen verbunden sind
- ob die Abgeltungen von Baselland kostendeckend sind

in welchen Bereichen keine oder eine ungenügende Abgeltung erfolgt.“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Wie in der Schriftlichen Anfrage Christine Keller richtig festgestellt wird, handelt es sich bei den Zahlungen von Basel-Landschaft an Basel-Stadt in der Tat mehrheitlich um Zahlungen für effektiv bezogene Leistungen im anderen Kanton. Dies sind Leistungen, die Basel-Landschaft sonst entweder selbst erstellen oder bei einem dritten Kanton einkaufen müsste. Auch bei gemeinsam erstellten Leistungen über gemeinsame Institutionen wären die entsprechenden Leistungen sonst anderweitig zu erstellen, einzukaufen, oder wie im Fall der

Universität gemäss Interkantonaler Universitätsvereinbarung mindestens teilweise mitzufinanzieren.

So gesehen sind die Zahlungen des Kantons Basel-Landschaft für den Leistungseinkauf in Basel-Stadt bzw. die Beiträge an gemeinsame Institutionen in der Tat keine pauschalen Zentrumsabgeltungen, wie das von der Baselbieter SVP fälschlicherweise dargestellt wird. Ihre Höhe hängt auch nicht von der Finanzkraft der beteiligten Kantone ab, sondern von im Rahmen von gegenseitig vereinbarten Abkommen bezüglich Leistungserstellung, Leistungseinkauf und Leistungssteuerung.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage: Wie sieht die Bilanz der Geldflüsse zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft aus der Sicht von Basel-Stadt aus?

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die verschiedenen Geldflüsse zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt:

Zahlungsströme zwischen Basel-Stadt (BS) und Basel-Landschaft (BL)

| in Mio. Franken | Rechnung 07 | Budget 08 |
|---|--------------|--------------|
| Abgeltungen von BL an BS | 91.0 | 84.0 |
| Abgeltungen von BL an private Institutionen in BS | 24.8 | 39.7 |
| Total Abgeltungen an BS | 115.8 | 123.7 |
| Abgeltungen von BS an BL | 7.2 | 7.2 |
| Abgeltungen von BS an private Institutionen in BL | 7.8 | 19.3 |
| Total Abgeltungen an BL | 15.1 | 26.6 |
| Abgeltungen an BS netto | 100.7 | 97.1 |
| Beiträge von BL an gemeinsame Aufgaben | 192.2 | 203.6 |
| Beiträge von BS an gemeinsame Aufgaben | 179.2 | 184.2 |
| Total Beiträge von BL und BS an gemeinsame Aufgaben | 371.4 | 387.8 |
| Abgeltungen an BS und Beiträge von BL an gemeinsame Aufgaben | 308.1 | 327.3 |
| Abgeltungen an BL und Beiträge von BS an gemeinsame Aufgaben | 194.3 | 210.8 |
| Investitionen von BL in regionale Infrastrukturvorhaben | 10.4 | 30.0 |
| Investitionen von BS in regionale Infrastrukturvorhaben | 24.2 | 30.5 |
| Total Investitionen von BL und BS in regionale Infrastrukturvorhaben | 34.5 | 60.5 |

Zur Frage: *Welche Leistungen sind mit diesen Geldflüssen verbunden?*

In der Ökonomie spricht man von zentralörtlichen Leistungen, wenn öffentliche Leistungen nicht nur durch die Bevölkerung der Kernstadt beansprucht werden, sondern auch durch diejenige des Agglomerationsgürtels (s. a. Frey 1990¹). Dazu gehören höhere Bildungseinrichtungen (z.B. Universität), spezialisierte und spitzenmedizinische Versorgung (z.B. Universitätsspitäler) sowie Einrichtungen des Kultur- und Freizeitbereiches (z.B. Theater, Museen, Konzerte). Diese öffentlichen Leistungen zeichnen sich typischerweise dadurch aus, dass sich die Kreise der Entscheidungsträger (Kernstadt), der Kostenträger (Kernstadt) und der Nutzniesser (gesamte Agglomeration = Kernstadt und Agglomerationsgürtel) nicht decken. In diesem Fall ist der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verletzt, der besagt, dass die Nutzniessenden auch Kosten- und Entscheidungstragende sein sollen.

Mittels zweckgebundenen Zahlungen eines Kantons (Basel-Landschaft) an einen anderen Kanton (Basel-Stadt) als Abgeltung für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen durch seine Einwohnerinnen und Einwohner kann eine gerechtere Lastenaufteilung erreicht werden. Nicht zuletzt sorgen die zweckgebundenen Zahlungen aber auch dafür, dass die Leistungserstellung zu minimalen Kosten erfolgt. Denn oft ist eine gemeinsame Aufgabenerfüllung kostengünstiger als wenn jeder Kanton die Leistung selber erbringen müsste.

Zweckgebundene Zahlungen haben zum Ziel, dass sich die oben erwähnten Kreise decken. Bei den gemeinsam erbrachten Aufgaben decken sich alle drei Kreise (Entscheidungsträger = Kostenträger = Nutzniesser). Bei den übrigen Bereichen kommen durch die Abgeltungszahlungen zumeist nur die Kreise der Nutzniesser und Kostenträger zur Deckung.

Die Regelung bezüglich Zusammenarbeit und Leistungseinkauf zwischen den beiden Kantonen folgt den Grundsätzen, die mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) etabliert wurden. Die NFA regelt in neun explizit aufgeführten Aufgabenbereichen die Zusammenarbeit unter den Kantonen und den kantonsübergreifenden Leistungsbezug (vgl. Art. 48a der Bundesverfassung):

1. Straf- und Massnahmenvollzug;
2. Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche;
3. kantonale Hochschulen;
4. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
5. Abfallbewirtschaftung;
6. Abwasserreinigung;
7. Agglomerationsverkehr;
8. spezialisierte Versorgung und Spitzenmedizin;
9. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Die Modalitäten für die interkantonale Zusammenarbeit werden mit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 geregelt. Das Bundesparlament kann auf Antrag beteiligter Kantone in diesen neun Aufga-

¹ Frey, René L. (1990): Städtewachstum, Städtewandel. Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen, S. 283ff.

benbereichen eine IRV allgemeinverbindlich erklären oder einen Kanton zum Beitritt verpflichten.

Im Sinne einer Konkretisierung der allgemeinen Regelungen der IRV und zur weiteren Verbesserung der Kooperation auf einer transparenten Grundlage haben die beiden Regierungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemeinsame Regelungen für den Lastenausgleich erarbeitet (BL/BS-Standards). Diese BL/BS-Standards fanden in erster Priorität bei den partnerschaftlichen Verhandlungen zu den Dossiers Universität, Regionale Spitalplanung (Dienstleistung sowie Lehre und Forschung), Kultur und St. Jakob Anwendung. Die BL/BS-Standards dienen aber auch bei der Neuaushandlung von auslaufenden partnerschaftlichen Vereinbarungen und bei unbefristeten Vereinbarungen auf Initiative eines Vereinbarungskantons als Grundlage. Die BL/BS-Standards regeln die finanziellen und inhaltlichen Grundsätze für den Lastenausgleich zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt für die folgenden Formen des Lastenausgleichs:

- Leistungseinkauf des einen Kantons beim anderen
- gemeinsame Leistungserstellung (gemeinsame Trägerschaft)

Insbesondere sind die Definition von Netto-Vollkosten geregelt, wie Standortvorteile berücksichtigt werden, nach welchen Kriterien Kostenabgeltungen berechnet werden und wie bei gemeinsamer Trägerschaft die Leistungssteuerung erfolgen soll. In der IRV und in den BL/BS-Standards nicht geregelt werden Abgeltungen für zentralörtliche Leistungen, die nicht mit einer klaren Leistungserstellung/Leistungsbezug-Relation dargestellt werden können.

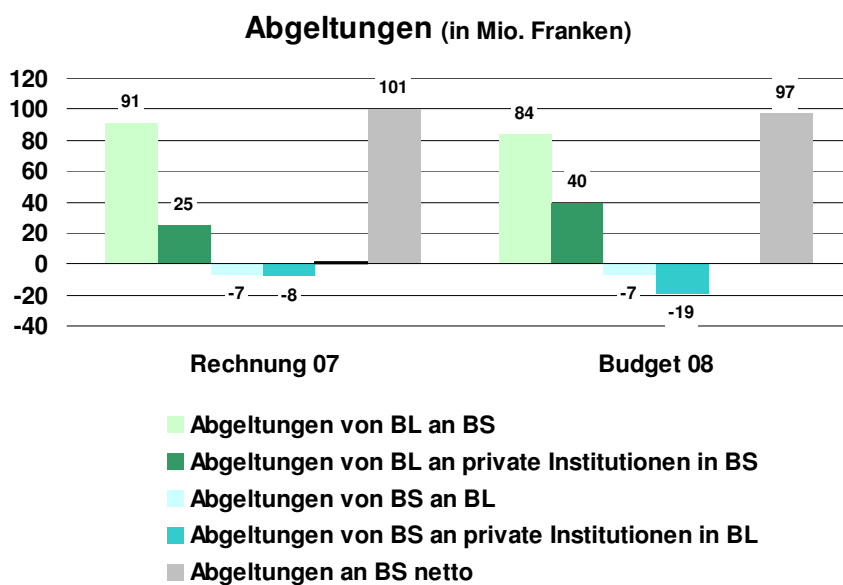
Konkret vergüten die Kantone beispielsweise beim Spitalabkommen den leistungserbringenden Spitälern für ihre KVG-Patientinnen und Patienten die Differenz zwischen den vereinbarten Pauschalen und den durch die Krankenversicherer geleisteten Zahlungen. Auch beim Schulabkommen richten die beiden Nachbarkantone für den Schulbesuch ihrer Auszubildenden im anderen Kanton Pauschalbeiträge pro auszubildende Person und Semester aus. Als letztes Beispiel bei den Abgeltungen sollen die zweckgebundenen Zahlungen für den Betrieb der Kehrrichtverwertungsanlage (KVA) angeführt werden. Hier zahlen die Abfall-Lieferanten aus Basel-Landschaft direkt der KVA Basel-Stadt für ihre gelieferten Abfälle die Verbrennung gemäss dem jeweils gültigen Gebührentarif. Die nach der Verbrennung übrig bleibende Schlacke wird vom Amt für Industrielle Betriebe in Basel-Landschaft gegen Entgelt deponiert.

Bei den Beiträgen an gemeinsame Institutionen handelt es – wie in der Schriftlichen Anfrage ebenfalls richtig festgestellt – in erster Linie um die Universität, aber auch um die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) und das Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB). Ohne auf die Details der jeweiligen Berechnungsschlüssel einzugehen, ist ein Bestandteil aller drei Berechnungsschlüssel für die Beiträge an diese gemeinsamen Aufgaben die Anzahl Studierender respektive die Anzahl an Patientinnen und Patienten. Bei allen drei finanziell bedeutendsten Beiträgen an gemeinsame Aufgaben zahlt Basel-Landschaft – wie bereits erwähnt – höhere Beiträge, weil mehr Studierende aus Basel-Landschaft die Universität und die FHNW besuchen und mehr Patientinnen und Patienten aus Basel-Landschaft im UKBB behandelt werden.

Nachfolgend sind die Abgeltungen für den Leistungseinkauf der beiden Kantone beim jeweils anderen Kanton sowie die Beiträge an gemeinsame Institutionen detaillierter dargestellt:

Leistungseinkauf

Der Kanton Basel-Landschaft hat gemäss Budget 2008 für bezogene Leistungen Zahlungen an Basel-Stadt in Höhe von 84.0 Mio. Franken und an private Basler Institutionen in Höhe von 39.7 Mio. Franken geleistet. Im Gegenzug hat Basel-Stadt im gleichen Jahr 7.2 Mio. Franken an Basel-Landschaft und 19.3 Mio. Franken an private Institutionen in Basel-Landschaft bezahlt. Daraus ergeben sich **Nettoabgeltungen** von Basel-Landschaft an Verwaltungseinheiten sowie an öffentlich-rechtliche und private Institutionen in Basel-Stadt in Höhe von 97.1 Mio. Franken.



Die wichtigsten Positionen sind in den nachfolgenden Bereichen zu finden:

| Abteilungen von BL an BS | Rechnung 07 | Budget 08 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|
| Spitalabkommen Universitätsspital | 25.8 | 25.0 |
| Lehrerbildungs- und Schulabkommen | 24.5 | 22.8 |
| Betrieb Kehrrechtverwertungsanlage | 25.0 | 21.4 |
| Universitäre Psychiatrischen Kliniken | 5.6 | 7.4 |
| Sonderschulung und Jugendhilfe | 4.2 | 3.9 |
| Übrige Abteilungen | 5.9 | 3.6 |
| Total | 91.0 | 84.0 |

| Abteilungen von BL an private Institutionen in BS | Rechnung 07 | Budget 08 |
|--|-------------|-------------|
| Sonderschulung und Jugendhilfe | 8.4 | 12.4 |
| Betreuung behinderter Erwachsener | | 10.5 |
| Theater Basel | 4.4 | 4.4 |
| Handelsschule KV Basel | 2.8 | 3.7 |
| Stiftung Basler Orchester | 1.7 | 1.7 |
| Subventionierte Privatspitäler | 1.2 | 1.1 |
| Übrige Abteilungen | 6.4 | 5.8 |
| Total | 24.8 | 39.7 |

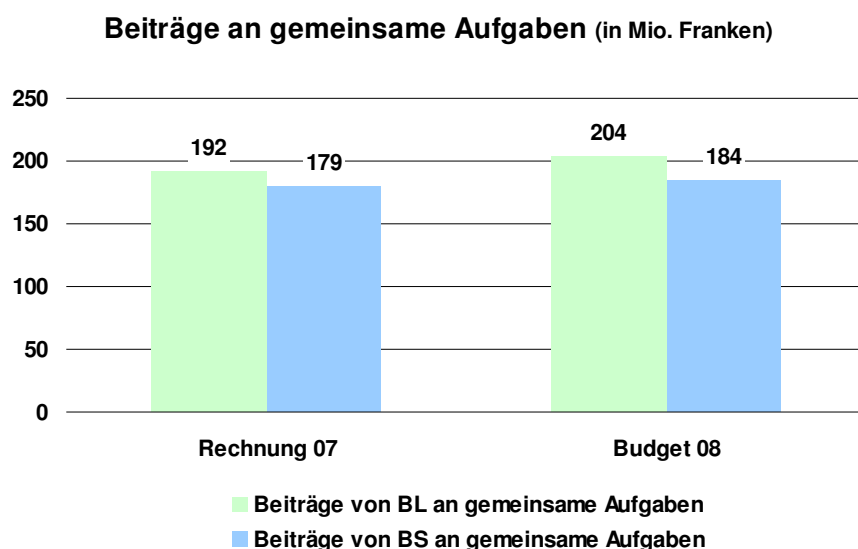
¹ Die Budgetzahlen 2009 sind noch nicht vorhanden.

| Abteilungen BS an BL | Rechnung 07 | Budget 08 |
|---|-------------|------------|
| Schulabkommen | 6.1 | 6.0 |
| Benützung Bezirksgefängnis Sissach | 0.9 | 0.9 |
| Spitalabkommen BS-Patienten in BL | 0.2 | 0.3 |
| Trainingsprogramm für gewalttätige Personen | 0.1 | 0.1 |
| Total | 7.2 | 7.2 |

| Abteilungen von BS an private Institutionen in BL | Rechnung 07 | Budget 08 |
|--|-------------|-------------|
| Betreuung behinderter Erwachsener | 0.6 | 10.2 |
| Sonderschulung und Jugendhilfe | 6.7 | 8.2 |
| Suchtklinik Cikade (GSD, KÄD) | 0.2 | 0.6 |
| Schulabkommen | 0.3 | 0.2 |
| Stiftung Pro Augusta Raurica | 0.1 | 0.1 |
| Business Parc Reinach | 0.0 | 0.0 |
| Total | 7.8 | 19.3 |

Gemeinsame erbrachte Aufgaben

Gemäss Budget 2008 hat Basel-Landschaft 203.6 Mio. Franken und Basel-Stadt 184.2 Mio. Franken für die gemeinsam erbrachten Aufgaben bezahlt. Ein Vergleich mit der Rechnung 2007 zeigt, dass die Beiträge der beiden Nachbarkantone an die gemeinsamen Aufgaben leicht ansteigend sind.



Wesentliche Positionen sind in den nachfolgenden Bereichen zu finden:

| Beiträge von BS und BL an gemeinsame Aufgaben | Rechnung 07 | | Budget 08 | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | BS | BL | BS | BL |
| Universität Basel | 125.5 | 127.5 | 129.6 | 131.6 |
| Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) | 27.3 | 44.8 | 30.3 | 48.8 |
| Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB) | 9.3 | 11.1 | 10.9 | 12.8 |
| Übrige Beiträge an gemeinsame Aufgaben | 17.1 | 8.8 | 13.4 | 10.4 |
| Total | 179.2 | 192.2 | 184.2 | 203.6 |

Die im Vergleich zu Basel-Stadt höhere Anzahl Studierender aus Basel-Landschaft an der Universität und an der Fachhochschule Nordwestschweiz sowie die höhere Anzahl an Patientinnen und Patienten aus Basel-Landschaft am Universitäts-Kinderspital beider Basel sind für die höheren Beiträge von Basel-Landschaft verantwortlich.

Zur Frage: *Sind die Abgeltungen von Baselland kostendeckend?*

Diese Frage kann nicht pauschal beantwortet werden. Dort wo eine Abgeltung geleistet wird, variiert die Art der Abgeltung – pauschal, leistungsorientiert usw. – von Leistung zu Leistung und kann auch bei ein und derselben Leistung zum Beispiel je nach konsumierter Menge unterschiedlich sein. In den meisten Fällen sind die Abgeltungen aber kostendeckend und entsprechen den Nutzungsanteilen. Wie weiter oben erwähnt, basieren die Abgeltungsregeln in vielen Fällen schon auf den vereinbarten Standards BS/BL.

Zur Frage: *In welchen Bereichen erfolgt keine oder eine ungenügende Abgeltung?*

Keine oder eine ungenügende Abgeltung erfolgt vor allem im Kulturbereich. So werden die staatlichen Museen ausschliesslich durch Basel-Stadt finanziert. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass diese Museen auch von Bewohnerinnen und Bewohnern des Kantons Basel-Landschaft besucht und damit mitgenutzt werden.

Vor allem in den folgenden Bereichen erfolgt eine stark ungenügende Abgeltung:


- Theater Basel,
- Basler Sinfonieorchester,
- Allgemeine Bibliotheken der GGG Basel,
- Pädagogische Dokumentationsstelle,

Um genau beziffern zu können, inwieweit die Abgeltung einer von Basel-Landschaft bezogenen Leistung nicht genügend ist, können die Nutzungsanteile herangezogen werden. Eine systematische Erhebung von Nutzungsanteilen ist in gewissen Bereichen allerdings sehr zeit- und kostenintensiv. In den oben genannten Bereichen zeigen aber vorhandene Erhebungen eine grosse Diskrepanz zwischen den Finanzierungs- und Nutzungsanteilen.

Eine Nutzungsstudie für Theater Basel für das Jahr 2005 ergab beispielsweise folgende Nutzungsanteile: Basel-Stadt 42%, Basel-Landschaft 42%, übrige Schweizer Kantone 8% und Ausland 7%. Der Finanzierungsanteil von Basel-Stadt beträgt demgegenüber 73% und derjenige von Basel-Landschaft 8%. Für das Theater wird derzeit allerdings von den beiden Regierungen im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen eine Lösung verhandelt.

Abschliessend soll darauf hingewiesen werden, dass es zwischen den im vorliegenden Bericht ausgewiesenen Zahlen und den von Basel-Landschaft jeweils im Budget und in der Jahresrechnung veröffentlichten Zahlen Differenzen gibt. Diese Unterschiede sind darauf zurückzuführen, dass beispielsweise Basel-Landschaft bei den Beiträgen an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt die Fachhochschule Nordwestschweiz nicht hinzuzählt. Ebenso fehlen bei den Abgeltungen an Basel-Stadt beispielsweise die Zahlungen von Basel-Landschaft an den Betrieb der Kehrlichtverwertungsanlage. Die beiden Nachbarkantone haben aber im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen beschlossen, diese Informationen in Zukunft gemeinsam aufzubereiten und zu publizieren.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin