

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2008-221 von der SVP Fraktion: «Zentrumsabgeltungen an Basel-Stadt: Überprüfung der finanziellen Grundlagen»

2008/221

vom 12. Dezember 2017

1. Text des Postulats

Am 11. September 2008 reichte die SVP Fraktion das Postulat 2008-221 «Zentrumsabgeltungen an Basel-Stadt: Überprüfung der finanziellen Grundlagen» ein, welches vom Landrat am 11. Dezember 2008 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Im Rahmen der Partnerschaft mit der Stadt wendet der Kanton Baselland einen erheblichen Teil seiner verfügbaren finanziellen Ressourcen für die Abgeltung an Basel-Stadt oder für Beiträge an gemeinsame Aufgaben auf. Mittlerweile liefert das Baselbiet schon fast jeden dritten Steuerfranken der natürlichen Personen in die Stadt ab; konkret 30 Prozent der Steuern der natürlichen Personen. Im Jahr 2008 werden es wieder rund 250 Millionen Franken sein. Während die Baselbieter Beiträge an gemeinsamen Aufgaben, wohl auch dank Einflussnahme und Mitsprache des Baselbiets, tendenziell gesenkt werden konnten, steigen die Abgeltungen an städtische Leistungen weiter an, im Budget 2008 um weitere 8.9 Millionen Franken.

Eine wesentliche Basis zur Berechnung dieser Abgeltungen müssten auch die Kennzahlen der jeweiligen Staatshaushalte bilden, also die jeweiligen kantonalen Ein- und Ausgaben, die Steuereinnahmen und der Saldo der laufenden Rechnung. Dabei ist festzustellen, dass der baselstädtische Staatshaushalt sich - trotz der üblichen Klagen - sich derzeit über erkleckliche Überschüsse freut. Er profitiert vor allem von den wirtschaftlichen Erfolgen der in Basel-Stadt domizilierten global tätigen Unternehmen.

Die städtischen Steuereinnahmen sind allein zwischen dem Jahr 2001 (Basis für den letzten Bericht zur regionalen Zusammenarbeit, 2003-277) und 2007 um satte 230 Millionen angestiegen. Der Saldo der laufenden Rechnung des Kantons Basel-Stadt, weist aktuell einen positiven Saldo von 378 Millionen Franken aus. Dies nicht etwa, weil die staatlichen Ausgaben rückläufig wären (Ausgabenwachstum 2001-2007: +4%), sondern weil erheblich mehr Mittel bei Wirtschaft und Steuerzahlern (Wachstum der Steuereinnahmen BS 2001-2007: +11%) abgeschöpft wurden.

Es stellt sich deshalb die Frage, wie weit im Rahmen der Partnerschaft auch der Kanton Baselland an der günstigen Entwicklung der Einnahmenseite des städtischen Haushaltes partizipieren kann. Mit der Abgeltung von Zentrumsabgeltungen, wie auch mit der guten Wohnqualität und zahlreichen Freizeit- und Erholungsangeboten auf der Landschaft als "Agglomerations-Nutzen", leistet der Kanton Baselland einen wesentlichen Anteil zur Standortattraktivität und damit seinen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg der in der Stadt domizilierten Wirtschaft.

Wir bitten den Regierungsrat deshalb zu prüfen und zu berichten, ob die Grundlagen zur Berechnung der Baselbieter Abgeltungen an Zentrumsleistungen des Kantons Basel-Stadt noch der tatsächlichen Finanzkraft der öffentlichen Haushalte bzw. der Wirtschaftskraft der Kantone entsprechen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Zusammenfassung

Die interkantonale und regionale Zusammenarbeit hat in der Region eine lange Tradition. Eine verstärkte Kooperation ist auch in der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft verankert. Die Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt betragen 2016 rund CHF 420 Mio. und haben sich in den letzten Jahren bei etwa 15% des Aufwands der Erfolgsrechnung eingependelt. Die finanziell bedeutendsten Bereiche betreffen die Universität Basel und die Zahlungen für Gesundheitsleistungen. In den letzten Jahren wurde die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich - insbesondere mit Basel-Stadt - intensiv bewirtschaftet. Es konnten verschiedene Entlastungen und Optimierungen für den Kanton Basel-Landschaft erreicht werden.

Das vorliegende Postulat zielt auf die Leistungsfähigkeit der betroffenen Kantone ab. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist beim Leistungsaustausch das Äquivalenzprinzip vorzuziehen. Dieses zielt auf den Nutzen ab. Dabei bezahlt jeder Kanton jeweils die Leistung, die er bezieht und alternativ alleine bereitstellen müsste. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist sinnvoll, wenn es wie beim nationalen Finanzausgleich um die Umverteilung („von reich zu arm“) geht. Aus politischen Gründen und aufgrund von Verhandlungen können allerdings Lösungen entstehen, die von dem finanzwissenschaftlichen Optimum abweichen.

Die Prüfung der finanziell bedeutendsten Transfers mit Basel-Stadt (über 90% des Gesamtvolumens) zeigt, dass in den meisten Fällen das Äquivalenzprinzip angewendet wird. So bezahlt der Kanton Basel-Landschaft beispielsweise dem Universitätsspital Basel eine Abgeltung für die behandelten Baselbieter Patienten. Einzig beim Restdefizit der Universität Basel und der partnerschaftlichen Finanzierung von Kulturinstitutionen in Basel-Stadt wird vom Äquivalenzprinzip abgewichen. Hier wurden politische Lösungen verhandelt, die bei der Universität Basel auch Komponenten der Leistungsfähigkeit beinhalten.

Für die Beantwortung des Postulats waren themenverwandte Entscheide notwendig: Das Postulat 2010-016 (Simulation Kanton Basel) und die Volksabstimmung zur Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (LRV Nr. 2013-444) haben sowohl Ressourcen gebunden als auch die Beantwortung des vorliegenden Postulats beeinflusst. Im Anschluss musste das Anliegen wegen den Arbeiten am Entlastungspaket 12/15 und der Finanzstrategie 2016-2019 zurückgestellt werden. Zudem wurden die Ergebnisse der Verhandlungen zum Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2018-2021 der Universität Basel (LRV Nr. 2017-245) abgewartet. Im Rahmen der aktuellen Verhandlungen zur Universität Basel wird die Anwendung des in dieser Vorlage skizzierten Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzips geklärt.

2.2. Ausgangslage

In diesem Kapitel werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die interkantonale und regionale Zusammenarbeit sowie die Aufgabenüberprüfung im Kanton Basel-Landschaft dargelegt. Zudem wird aufgezeigt, was der Analysegegenstand der Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt ist und wie sie sich in den letzten 10 Jahren entwickelt haben. Anschliessend werden die finanziell bedeutendsten Transfers des Jahres 2016 dargestellt. Abschliessend wird aufgezeigt, was in diesem Bereich in den letzten Jahren bereits alles unternommen wurde, um die Kosten unter Kontrolle zu halten.

2.2.1. Kantonsverfassung

Die interkantonale und regionale Zusammenarbeit hat in der Region eine lange Tradition. Sie ist in der Kantonsverfassung (SGS 100) in § 3 wie folgt geregelt:

§ 3 Interkantonale und regionale Zusammenarbeit

¹ Die Behörden des Kantons Basel-Landschaft streben in der Region und der Nordwestschweiz eine Verstärkung der Zusammenarbeit an. Sie arbeiten zur Erfüllung gemeinsamer oder regionaler Aufgaben mit den Behörden anderer Kantone, – insbesondere der Kantone Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura –, der Gemeinden in der Region und des benachbarten Auslands zusammen.

² Die Behörden des Kantons Basel-Landschaft sind bestrebt, mit Behörden des In- und Auslandes, der Region und insbesondere der Nordwestschweiz Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsam Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen.

³ Die Behörden des Kantons Basel-Landschaft wirken darauf hin, für Vorhaben von regionalem, kantons- und länderübergreifendem Interesse die Unterstützung des Bundes zu erreichen.

⁴ Es sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen. Dazu kann der Regierungsrat – gegebenenfalls auch gemeinsam mit Behörden betroffener Kantone und Gebietskörperschaften – geeignete Massnahmen ergreifen und insbesondere auch Studien in Auftrag geben, die dazu dienen, den Zusammenarbeitsauftrag gemäss den Absätzen 1 bis 3 zu simulieren.

⁵ Die demokratischen Mitwirkungsrechte sind zu gewährleisten.

Fazit: Es besteht ein Verfassungsauftrag, eine Verstärkung der Zusammenarbeit in der Region anzustreben und zur Erfüllung gemeinsamer oder regionaler Aufgaben mit den anderen Behörden anderer Kantone zusammen zu arbeiten. Zudem sind die Behörden dazu angehalten, Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsame Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen.

Auch in der Kantonsverfassung ist die regelmässige Überprüfung aller Aufgaben und Ausgaben – somit auch die der interkantonalen Zusammenarbeit – des Kantons geregelt und zwar in § 129 Absatz 3:

§ 129 Finanzhaushalt und Finanzplanung

³ Alle Aufgaben und Ausgaben sind vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen.

Fazit: Es besteht ein Verfassungsauftrag, alle Aufgaben und Ausgaben des Kantons Basel-Landschaft – auch die für die interkantonale Zusammenarbeit – periodisch zu prüfen.

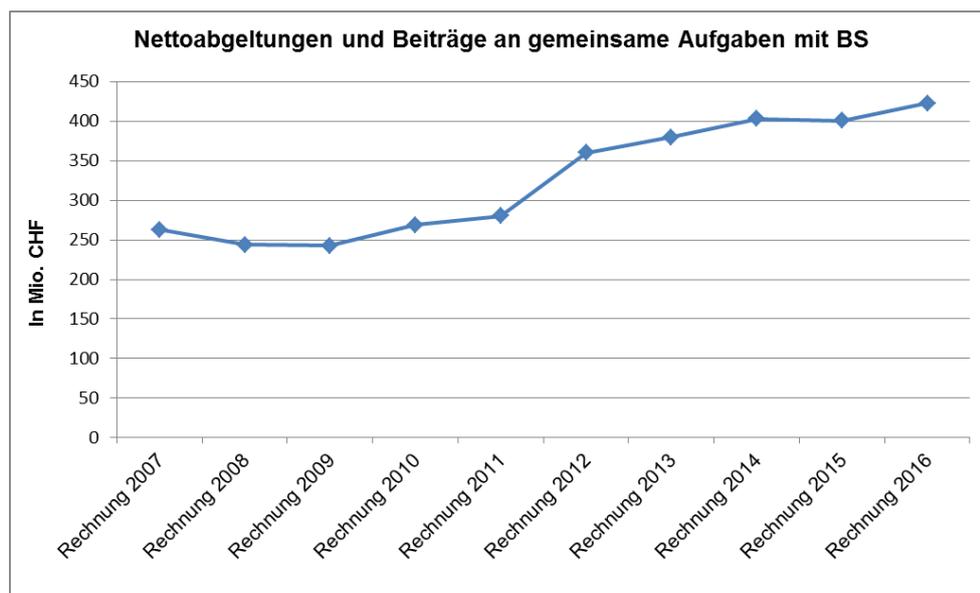
2.2.2. Kennzahlen zum Leistungsaustausch mit dem Kanton Basel-Stadt

Die Kennzahlen zur interkantonalen Zusammenarbeit zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt werden jeweils im Jahresbericht – vormals Staatsrechnung – des Kantons Basel-Landschaft ausgewiesen. Auch das Postulat bezieht sich auf diese Zahlen. Für die letzten 10 Jahre zeigt sich folgendes Bild:

	Rechnung 2007	Rechnung 2008	Rechnung 2009	Rechnung 2010	Rechnung 2011	Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Rechnung 2015	Rechnung 2016
Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit BS in Mio. CHF	263	244	243	269	280	360	380	403	401	423
Nettoabgeltungen und Beiträge in % der Erfolgsrechnung	9.6	7.9	8.9	9.6	9.7	14	15.1	9.9	15.3	14.6

Ins Auge sticht die markante Zunahme im Jahr 2012 von CHF 80 Mio. Der hauptsächliche Grund dafür liegt in der Verselbständigung der Spitäler in diesem Jahr und den dadurch fälligen Abgeltungen an Basel-Stadt wie auch an private Basler Institutionen für Akutsomatik, Psychiatrie und Rehabilitation. Seit 2012 pendelt sich der Anteil der Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt an der Erfolgsrechnung bei ca. 15% ein.¹ Absolut sind die Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt von 2007 bis 2016 um CHF 160 Mio. gestiegen, was 61% entspricht.

Grafisch sieht die Entwicklung der Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt wie folgt aus:



Als Analysegegenstand für die Ermittlung dieser Finanzflüsse dient die Staatsrechnung des Kantons Basel-Landschaft. Diese Methode hat zur Folge, dass zum Beispiel Vereinbarungen betreffend Geldflüsse von Basel-Stadt an private oder öffentlich-rechtliche Institutionen im Kanton Basel-Landschaft (Bsp. BLT - Baselland Transport AG, KSBL – Kantonsspital Baselland) nicht enthalten sind. Dies, da diese Gelder nicht über die kantonale Verwaltung Basel-Landschaft (Staatsrechnung bzw. Jahresbericht), sondern direkt an die Institutionen fließen. Auch Vereinbarungen betreffend Finanzflüsse von und zu den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft sind nicht enthalten (Bsp. Beiträge einzelner Gemeinden ans Theater Basel). Zu beachten ist, dass hingegen alle Finanzflüsse enthalten sind, die an Institutionen auf dem Kantonsgebiet des Kantons Basel-Stadt fließen (Bsp. Universität Basel, Spitäler, Handelsschule KV Basel und Basler Verkehrsbetriebe). Nur ein Teil der oben erwähnten Zahlen fließt direkt in die Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt (Bsp. Ausschaffungshaft). Ein weiterer wichtiger Punkt

¹ Der Ausreiser im Jahr 2014 ist die Folge des massiv höheren Aufwands aufgrund der Ausfinanzierung der Pensionskasse.

ist, dass hinter diesen Geldflüssen konkrete Leistungen stehen. Diese müsste der Kanton Basel-Landschaft sonst selber erbringen (Bsp. betreute Haft für Jugendliche).

Zu beachten gilt dabei auch, dass mit der Zusammenarbeit Synergieeffekte und bereits bestehendes Know-how genutzt werden können.

Fazit: Der Anteil der Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt an der Erfolgsrechnung pendeln sich seit 2012 (Jahr der Verselbständigung der Spitäler) bei ca. 15% ein.

Ein grosser Teil der Geldflüsse geht für bezogene Leistungen an private Basler Institutionen oder öffentlich-rechtliche Institutionen im Kanton Basel-Stadt. Nur ein Teil fliesst in die Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt ein.

Ein Grossteil der Leistungen müsste sonst vom Kanton Basel-Landschaft selber angeboten werden. Es kann von Synergieeffekten und Know-how profitiert werden.

2.2.3. Transfers mit Basel-Stadt 2016

Die Transfers gemäss Jahresbericht 2016 (LRV Nr. 2017/040) zeigen folgendes Bild: Die Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt betragen für das Jahr 2016 CHF 423 Mio. Konzentriert man sich auf die Transfers > CHF 5 Mio., entspricht dies CHF 398.6 Franken und somit 94% der Gesamtsumme.

In der folgenden Tabelle werden diese **finanziell bedeutendsten Transfers mit Basel-Stadt** aufgelistet:

Thema	Nettoabgeltungen und Beiträge 2016 in Mio. CHF
Universität Basel ²	164.0
Akutsomatik an BS und private Institutionen BS	78.1 48.6
Psychiatrie an BS und private Institutionen BS	5.6 2.6
Rehabilitation an BS und private Institutionen BS	7.9 10.6
Total	=153.4
Sonderschulung/Jugendhilfe an BS und private Institutionen BS	4.5 10.8
Betreuung behinderter Erwachsener	14.1
Total	=29.4
Schulabkommen – gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden	12.8
Staatsvertrag Brückenangebote	2.6
Total	=15.4
Universitätskinderspital beider Basel (UKBB)	14.2

² Zusätzlich sorgte die mit dem Kanton Basel-Stadt am 23. Oktober 2015 getroffene Vereinbarung für eine Entlastungszahlung von CHF 20 Mio. im Jahr 2016.

Thema	Nettoabgeltungen und Beiträge 2016 in Mio. CHF
Partnerschaftliche Finanzierung von Kulturinstitutionen	10.1
Basler Verkehrsbetriebe (BVB)	6.1
Therapie Schulzentrum Münchenstein (TSM) ³	6.0
Total	398.6

Fazit: Mit acht Themen sind im Jahr 2016 94% aller Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt abgedeckt. Mit den zwei finanziell bedeutendsten (Universität und Akutsomatik/Psychiatrie/Rehabilitation) sind es 75%.

2.2.4. *Bereits Erreichtes*

In den letzten Jahren wurde das Thema interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich des Kantons Basel-Landschaft mit den umliegenden Kantonen – insbesondere dem Kanton Basel-Stadt – intensiv bearbeitet. Die entsprechenden Ausgaben und Aufgaben werden gemäss § 129 Absatz 3 der Kantonsverfassung regelmässig geprüft und die Vereinbarungen werden von den zuständigen Fachstellen auf ihre Notwendigkeit sowie auf Optimierungspotential geprüft, wie dies in § 2 und § 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310) gefordert wird.⁴ Zudem wurden die Themenbereiche aufgrund verschiedener Projekte durchforstet, welche nachfolgend kurz vorgestellt werden.

Entlastungspaket 12/15 für den Staatshaushalt

Im Entlastungspaket 12/15 für den Staatshaushalt; Massnahmen zur Behebung des strukturellen Defizits (LRV Nr. 2011/296) wurde eine direktionsübergreifende Massnahme Ü-3 mit dem Titel „Neuverhandlungen der Staatsverträge mit Basel-Stadt“ definiert. Eine Neuverhandlung von Staatsverträgen mit Basel-Stadt konnte nur im gegenseitigen Einverständnis mit der Regierung des Kantons Basel-Stadt durchgeführt werden. Einseitige Kündigungen, die zu grossen Kollateralschäden führen, wurden nicht ins Auge gefasst. Deshalb erfolgte die Bearbeitung dieser Massnahme im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS. Die Regierungen beider Kantone beschlossen, die Staatsverträge und Vereinbarungen BL/BS auf Entlastungspotential zu überprüfen, die folgende Kriterien erfüllen:

³ Nach der Analyse der Trägerschaftsmodelle ist der Entscheid auf eine Kantonalisierung gefallen, welche per 31. Juli 2016 umgesetzt worden ist. Da das TSM nun in die Dienststelle „Amt für Volksschulen“ der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft integriert ist, gehört sie ab 2017 nicht mehr in diese Tabelle.

⁴ § 2 Grundsätze der Haushaltsführung

¹ Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichtes, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Dringlichkeit der Aufgaben. Die Haushaltsführung begrenzt die Höhe der Schulden im Hinblick auf eine tragbare Zinsbelastung.

² Die Grundsätze sind durch dauernden Vergleich zwischen Ist- und Soll-Zustand sowie durch notwendige Korrekturen umzusetzen.

§ 4 Sparsamkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit

¹ Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.

² Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung zu suchen.

- Staatsverträge und Vereinbarungen zwischen BL und BS (keine weiteren Beteiligten),
- mit einer finanziellen Bedeutung in der Staatsrechnung BL 2010 \geq CHF 1 Mio.,
- die im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen BL/BS verhandelt werden können.

Aufgrund der Überprüfung einigten sich die beiden Regierungen die folgenden drei Staatsverträge neu zu verhandeln:

- Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über das TSM Schulzentrum für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in Münchenstein inkl. Zusatzvertrag und Gebrauchsleihevertrag
- Vereinbarung über die Basler Verkehrs-Betriebe und die BLT Baselland Transport AG
- Vereinbarung Fahrten von Behinderten und mobilitätseingeschränkten Betagten

Die Resultate können dem Abschlussbericht zum Entlastungspaket 12/15 für den Staatshaushalt (LRV Nr. 2016/322 ab Seite 37) entnommen werden.

Finanzstrategie 2016-2019

In der Finanzstrategie des Regierungsrates für die Jahre 2016–2019 vom 7. Juli 2015 sind auch Strategiemassnahmen enthalten, welche Staatsverträge mit Basel-Stadt betreffen. Die beiden finanziell bedeutsamsten sind: „Reduktion Beitrag an Universität Basel“ und „Reduktion der Kulturvertragspauschale um 50 %“ mit Entlastungszielen von rund CHF 25 Mio. pro Jahr bzw. rund CHF 5 Mio. pro Jahr. Diese Ziele flossen in die Verhandlungen betreffend Universität Basel für die Leistungsperiode 2018-2021 ein. Die detaillierten Verhandlungsergebnisse sind in der Landratsvorlage Nr. 2017/245 dargestellt.

Bereits für 2017 war im Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vorgesehen, dass die Reduktion des Standortvorteils von BS von 10% auf 5% fällt. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat sich im Laufe der Verhandlungen betreffend Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2014-2017 zu einem einseitigen Entgegenkommen von CHF 5 Mio. für 2017 bereit erklärt.

Staatsbeitragscontrolling / Generelle Aufgabenüberprüfung

Im Dezember 2015 wurden die Direktionen beauftragt, das Staatsbeitragscontrolling zu intensivieren. Bei diesem pragmatischen Ansatz wurde nur derjenige Transferaufwand einer detaillierten Prüfung unterworfen, der nicht bereits mit Strategiemassnahmen (Umfang im Budget 2016: CHF 1.2 Mia.) unterlegt war oder der wie z.B. die Bundesbeiträge an die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) nicht beeinflussbar ist (im Budget 2016: CHF 143 Mio.). Übrig blieb ein Transferaufwandvolumen von CHF 206 Mio. (im Budget 2016), welches noch nach Entlastungsmöglichkeiten geprüft wurde. Es wurden Entlastungen in der Höhe von CHF 2.7 Mio. (2017) bis CHF 4.0 Mio. (2020) identifiziert. Im Rahmen der Arbeiten zum AFP 2017-2020 wurden die Ergebnisse aufgenommen und in die Planung integriert. Bei wegfallenden Strategiemassnahmen aus der Finanzstrategie 2016-2019 wurden andere als Kompensation berücksichtigt.

Am 29. November 2016 hat der Regierungsrat den Projektauftrag zur „Einführung eines systematischen Staatsbeitragscontrollings“ beschlossen. Ziel des Projekts ist die Schaffung einer intensivierten, systematischen und dauerhaften Bewirtschaftung der Staatsbeiträge.

Zur Optimierung des Verfassungsauftrags „Prüfung der Aufgaben und Ausgaben“ wird es eine regelmässige, dauerhafte und flächendeckende Aufgaben- und Ausgabenüberprüfung geben. Die Instrumente dazu sind das Staatsbeitragscontrolling und die generelle Aufgabenüberprüfung. Die entsprechenden Konzepte sind in Erarbeitung. Das Staatsbeitragscontrolling wird 2018 eingeführt

während für die generelle Aufgabenüberprüfung voraussichtlich im Jahr 2019 erste Ergebnisse präsentiert werden können.

Fazit: In den letzten Jahren wurden die Abgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt im Rahmen verschiedener Projekte überprüft.

2.3. Finanzwissenschaftliche Grundlagen zur Berechnung

Es gibt drei mögliche Prinzipien, wie die Finanzierung der Staatstätigkeit erfolgen kann. Dies gilt somit auch für die Abgeltungen des Leistungsaustauschs mit dem Kanton Basel-Stadt, welche durch Staatsverträge und Vereinbarungen geregelt werden:

1. Leistungsfähigkeitsprinzip (Bsp. Einkommenssteuer): Die Finanzierung erfolgt nach Mittel- und Ressourcenfähigkeit. Eine Umsetzung dieses Prinzips bei Staatsverträgen bedeutet, dass die beteiligten Kantone ihren finanziellen Beitrag nach der jeweiligen Leistungsfähigkeit zu gestalten haben.
2. Äquivalenzprinzip (Bsp. Abwassergebühr): Die Finanzierung erfolgt gemäss Leistung, welche in Anspruch genommen wurde. Eine Anwendung dieses Prinzips auf Staatsverträge bedeutet, dass die beteiligten Kantone ihren finanziellen Beitrag nach dem jeweiligen Nutzen ausgestalten, den sie durch die vereinbarten Leistungen erwarten.
3. Paritätsprinzip (Bsp. Kopfsteuer für jeden Stimmberechtigten in einem demokratischen System): Die Finanzierung wird gemäss Mitbestimmung festgelegt. Im Rahmen von Staatsverträgen würde dies bedeuten, dass eine von zwei Kantonen bereitgestellte Leistung zu gleichen Teilen finanziert wird, sofern die Ausgestaltung der Leistungen zu gleichen Teilen mitbestimmt werden kann.

Das Postulat geht davon aus, dass die Grundlagen zur Berechnung der Baselbieter Abgeltungen an Zentrumsleistungen des Kantons Basel-Stadt die tatsächliche Finanzkraft der öffentlichen Haushalte bzw. der Wirtschaftskraft der Kantone berücksichtigen sollen. Dies entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt es die fiskalische Äquivalenz⁵ möglichst gut zu erreichen. Daher sollte das Äquivalenzprinzip zur Anwendung gelangen, sofern der Nutzen ausreichend rationalisiert werden kann.

Mit anderen Worten sollte die momentane finanzielle Situation wie zum Beispiel Steuereinnahmen, und Saldo Staatshaushalt⁶ nicht direkt die Aufteilung der Abgeltungen beeinflussen. Laufende Einnahmen und Ausgaben werden von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt. Viele davon hängen nicht direkt mit den von den Staatsverträgen betroffenen Leistungen zusammen. Würde die Höhe der Abgeltungen darauf basieren, käme dies einer reinen Umverteilung von „reich zu arm“ gleich. Eine solche Umverteilung kann nicht Ziel von Staatsverträgen mit spezifisch definierten Leistungen sein, denn damit würde man sich vom eigentlichen Ziel der Verträge, der Herstellung von fiskalischer Äquivalenz entfernen. Es sollte vielmehr eine Situation angestrebt werden, unter welcher die Gebietskörperschaften die Finanzierung von solchen Leistungen derart anstreben, dass sie die Zahlungen dem gewonnenen Nutzen der Gebietskörperschaften und deren Bevölkerung entsprechen. Die Einhaltung der Äquivalenz (Nutzer = Zahler = Entscheider) stellt eine Notwendigkeit dar, wenn es darum geht, die Akzeptanz eines Vertrags (auch in der Bevölkerung) nachhaltig zu sichern und damit auch für Stabilität zu sorgen. Denn in einer solchen Situation sollte niemand das Gefühl haben, zahlen zu müssen, ohne selbst einen Nutzen daraus zu ziehen.

⁵ Bei der fiskalischen Äquivalenz sind die Nutzniessenden auch Kosten- und Entscheidungstragende.

⁶ Für die entsprechenden Kennzahlen für Basel-Landschaft und Basel-Stadt siehe bitte Anhang.

Kein direkter Handlungsbedarf entsteht bei einer unterschiedlichen Entwicklung des Staatshaushaltes oder bei den Steuereinnahmen. Natürlich ist es prinzipiell möglich, dass eine solche Entwicklung die Folge von einer „falschen“ Festsetzung der Abgeltungen ist. Trotzdem sollten die Abgeltungen dann nicht direkt an Indikatoren wie „Steuereinnahmen“ oder „Haushaltssaldo“ festgemacht werden. Vielmehr ist auch in diesem Fall für die verschiedenen Bereiche zu prüfen, ob die Abgeltungen noch den Gegenleistungen entsprechen.

Werden diese Regeln nicht eingehalten, dann hätte dies zur Folge, dass ein erfolgreicher Kanton unter Umständen für eine gute Finanz- oder Wirtschaftspolitik bestraft würde, in dem der Finanzierungsanteil für in Staatsverträgen geregelte Leistungen steigen würde. Eine Erhöhung des Anteils wäre jedoch nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig festgestellt werden kann, dass dieser Kanton stärker von den Leistungen profitiert.

Zugunsten des Leistungsfähigkeitsprinzips spricht bei der Umsetzung in der Praxis, dass es sich an harten Fakten orientieren kann. Die Zahlen liegen auf vergleichbarem Niveau vor. Ist einmal entschieden, welche Daten als Grundlage verwendet werden (Bsp. BIP, Steuereinnahmen, Ressourcenpotenzial), kann ein klares Verhältnis der beiden Kantone berechnet werden und auf alle Themen angewendet werden. Die Anwendung des Äquivalenzprinzips ist in der Praxis dagegen viel aufwändiger. Der Nutzen muss für jede Leistung separat identifiziert und regional abgegrenzt werden.

Bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips gilt es die beiden folgenden Formen der interkantonalen Zusammenarbeit zu unterscheiden:

- **Leistungskauf** (Bsp. Sonderschulung/Jugendhilfe/ Betreuung Erwachsene sowie Schulabkommen und Staatsvertrag Brückenangebote): Der Kanton Basel-Landschaft übernimmt die durchschnittlichen Vollkosten seiner Leistungsbeanspruchung (dies entspricht den in den geltenden Abkommen definierten Tarifen). Die bezogene Leistung entspricht seinem Nutzen.
- **Gemeinsame Trägerschaft** (Bsp. Universität Basel): Auch hier übernimmt der Kanton Basel-Landschaft die durchschnittlichen Vollkosten seiner Leistungsbeanspruchung, was seinem Nutzen entspricht. Bleibt ein Restdefizit übrig, sollte dieses aus theoretischer Sicht gemäss Nutzen an der Institution auf die Trägerkantone verteilt werden.

Zu beachten gilt jedoch, dass es bei der Aushandlung von Staatsverträgen und Vereinbarungen zwei Partner braucht – es kann nicht einseitig diktiert werden. Zudem kann auch aufgrund politischer Gründe vom Äquivalenzprinzip abgewichen werden.⁷

Fazit.: Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sollen die Abgeltungen nicht aufgrund der Leistungsfähigkeit sondern aufgrund der Äquivalenz – sprich Nutzen - erfolgen. Aus politischen Gründen und aufgrund von Verhandlungen kann jedoch davon abgewichen werden.

2.4. Aktuelle Regelungen Ebene Bund und Kanton Basel-Landschaft

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit auf Ebene Bund – Kantone geregelt ist und welche Vorgaben für die interkantonale Zusammenarbeit gelten. In einem weiteren Unterkapitel werden die BL/BS-Standards vorgestellt.

⁷ Wie z.B. bei der Universität: Gemäss aktueller Regelung des Universitätsvertrags (SGS 664.1 § 33) wird das Restdefizit unter Berücksichtigung der Erträge der Universität und eines Standortvorteils berechnet und von den Vertragskantonen je zur Hälfte finanziert. Das heisst sowohl das Äquivalenzprinzip (Standortvorteil) wie auch das Paritätsprinzip (teilen durch zwei) werden angewendet. Im Rahmen der Universitätsverhandlungen für die Leistungsperiode 2018-2021 wurde beschlossen, dass das Restdefizit ab 2022 mittels eines dynamischen Modells berechnet werden soll, welches der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beiden Kantone unter Berücksichtigung von Standortvorteilen Rechnung trägt (siehe LRV Nr. 2017/245). Somit kommen neu sowohl das Äquivalenzprinzip (Standortvorteil) wie auch das Leistungsfähigkeitsprinzip zum Tragen.

2.4.1. *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*

Auf Bundesebene trat am 1. Januar 2008 die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Sie verfolgte zwei Hauptziele: den Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz. Um diese Ziele zu erreichen, setzt die NFA bei zwei Hebeln an: bei den Finanzen (Finanzausgleich im engeren Sinn) und bei der Organisation der Aufgaben:

- Hebel 1 **Neuer Finanzausgleich**: Bis Ende 2007 wurde der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone rund zur Hälfte über eine Abstufung der Subventionen angestrebt, und zwar nach der Finanzkraft der Kantone. Die NFA regelt die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone mit bloss noch zwei separaten und von den Subventionen unabhängigen Ausgleichsinstrumenten.
 - Instrument 1 **Ressourcenausgleich**: Der Ressourcenausgleich bringt einen wirksamen Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Kantonen. Jeder Kanton verfügt über ein Mindestmass an eigenen Mitteln. Dazu erhalten die ressourcenschwachen Kantone vom Bund wie auch von den ressourcenstarken Kantonen finanzielle Mittel.
 - Instrument 2: **Lastenausgleich**: Die Gebirgs- sowie die Zentrums Kantone tragen spezielle Lasten. Diesen übermässigen und weitgehend nicht beeinflussbaren Sonderbelastungen wird mit dem Lastenausgleich Rechnung getragen.
 - Total Ausgleichszahlungen für das Jahr 2017:
 - Kanton Basel-Landschaft *erhält* total CHF 13.8 Mio. bzw. CHF 50 pro Einwohner
 - Kanton Basel-Stadt *zahlt* total CHF 109.0 Mio. bzw. CHF 573 pro Einwohner
- Hebel 2 **Reorganisation der Aufgaben**: In zahlreichen Aufgabenbereichen überlagerten sich bis Ende 2007 Kompetenzen und Finanzströme und führten zu Doppelspurigkeiten, unklaren Verantwortlichkeiten und einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung wurde wieder Ordnung in das Gefüge der staatlichen Aufgabenerfüllung gebracht. Im Rahmen der Organisation der Aufgaben sorgen drei Instrumente für mehr Effizienz: Die Aufgabenentflechtung reorganisierte das Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Kantonen. Bei gemeinsamen Aufgaben wurden neue Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen eingeführt. Zudem wurde die Zusammenarbeit unter den Kantonen, die interkantonale Zusammenarbeit, gestärkt.
 - Instrument 3: **Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung**: Wo möglich und sinnvoll, ist für eine Aufgabe nur noch eine Ebene zuständig: entweder der Bund oder die Kantone. Damit sind sowohl die Aufgaben als auch deren Finanzierung entflochten.
 - Instrument 4: **Zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben**: Bei jenen Aufgaben, die weiterhin gemeinsam erfüllt werden, den so genannten «Verbundaufgaben», wurde die Zusammenarbeit auf partnerschaftlicher Basis neu geregelt; die Finanzierung erfolgt nach einem neuen Prinzip. Statt starren Einzelsubventionen werden Pauschal- oder Globalbeiträge ausgerichtet.
 - Instrument 5: **Verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen**: Mit der NFA wurde die interkantonale Zusammenarbeit gestärkt und die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen.

Fazit: Durch den seit Anfang 2008 geltenden Finanzausgleich wird das unterschiedliche finanzielle Ressourcenpotential der Kantone (im Postulat „tatsächliche Finanzkraft der öffentlichen Hand bzw. Wirtschaftskraft der Kantone“ genannt) durch den Ressourcenausgleich (Instrument 1) abgedeckt. Für diese Umverteilung wird somit das Leistungsfähigkeitsprinzip angewendet.

2017 ist der Kanton BL ein Nehmerkanton und Basel-Stadt ein Geberkanton.

2.4.2. Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit unter den Kantonen (siehe vorgängig Instrument 5) wurde die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV (SGS 149.91) erarbeitet.⁸ Sie regelt die Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf dem Gebiet der Pflichtzusammenarbeit gemäss Art. 48a der Bundesverfassung⁹. Sie enthält Mindestvorgaben für die parlamentarische Mitwirkung, die Ausgestaltung der gemeinsamen Trägerschaft und des Leistungskaufs sowie die Regelung des Lastenausgleichs.

Als Ziel der interkantonalen Zusammenarbeit wird in Artikel 2 Absatz 2 festgelegt, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind. Dies entspricht dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. In Artikel 28 werden die Kriterien für die Abgeltung festgelegt. Es wird festgehalten, dass die Abgeltung nach der effektiven Beanspruchung der Leistung erfolgen soll. Als weiteres Kriterium ist explizit „erhebliche Standortvorteile und –nachteile“ genannt. Die finanzielle Leistungsfähigkeit wird nicht als Kriterium erwähnt. In Artikel 27 Absatz 2 wird jedoch geregelt, dass die Festlegung der Abgeltungen und der sonstigen Vertragsinhalte grundsätzlich Sache der Vertragsparteien ist. Somit kann vom Äquivalenzprinzip abgewichen werden.

Fazit: In der IRV sind in Artikel 28 die Kriterien für die Abgeltung aufgelistet. Das finanzielle Ressourcenpotential („finanzielle Leistungsfähigkeit“) ist nicht enthalten. Es wird bereits mit dem Finanzausgleich (siehe vorgängig Instrument 1) ausgeglichen. Die Philosophie ist grundsätzlich, dass beim Lastenausgleich die Kosten nach dem Nutzen abgegolten werden. Dies entspricht dem Äquivalenzprinzip.

2.4.3. BL/BS-Standards

Im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen BL/BS wurden auch die wesentlichen Grundsätze und Kriterien der Zusammenarbeit vereinbart. Nach intensiven Diskussionen und Verhandlungen konnten diese in den Standards für den Lastenausgleich zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt (BL/BS-Standards) verankert und am 4. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Sie wurden im Jahre 2011 auch in der total revidierten Behördenvereinbarung (SGS 109.11) für die partnerschaftlichen Geschäfte verankert. Die BL/BS-Standards erfüllen das vom Kanton Basel-Landschaft im Partnerschaftsbericht (LRV 2003/277) vorgebrachte Anliegen nach einer transparenten und fachlich fundierten Grundlage für die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben. Sie sind inhaltlich mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und insbesondere mit der Interkantonalen Rahmenvereinbarung abgestimmt. Die Anwendung der BL/BS-Standards ist für die beiden Kantonsregierungen verbindlich. Gemäss Ziffer 3 soll der Lastenausgleich zwischen den beiden Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemäss Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz erfolgen. Das heisst, er ist so auszugestalten, dass die Nutzniessenden auch Kosten- und Entscheidungstragende sind. Bei der gemeinsamen Trägerschaft wurde bestimmt, dass das Restdefizit nach einem allfälligen Abzug der finanziellen Ermässigung (Standortvorteil) zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt paritätisch (50:50) aufgeteilt wird.

⁸ Siehe dazu LRV Nr. 2006/044 betreffend Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005.

⁹ SR 101.

Fazit.: Zur Regelung der Lastenabgeltung zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt wurden die BL/BS-Standards erarbeitet. Darin ist der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz festgeschrieben (Äquivalenzprinzip). Analog zur IRV sollen die Kosten nach dem Nutzen abgegolten werden. Bei der gemeinsamen Trägerschaft kommen bei der Abgeltung des Restdefizits sowohl das Äquivalenzprinzip (Standortvorteil) wie auch das Paritätsprinzip vor.

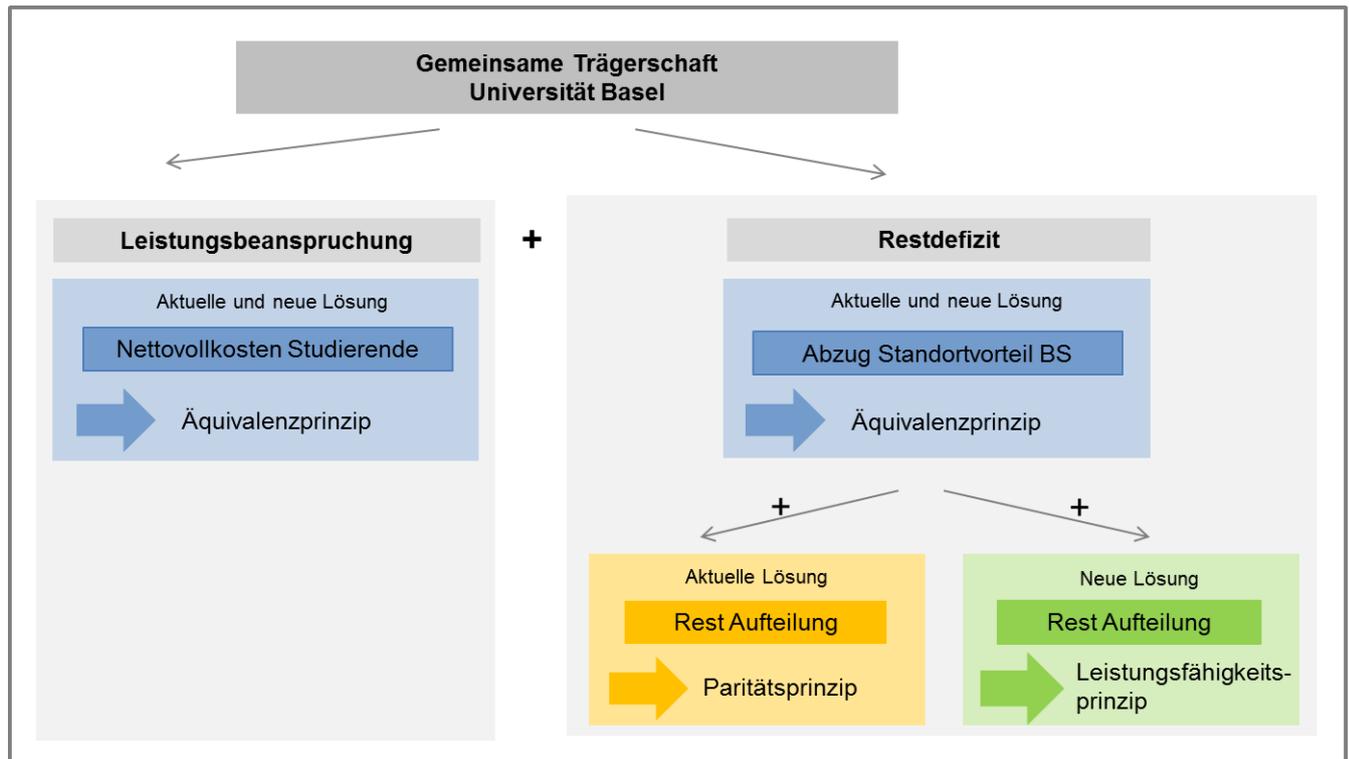
2.5. Prüfung der finanziell bedeutendsten Transfers

Nachfolgend wird aufgezeigt, welches Prinzip bzw. welche Prinzipien bei den sieben finanziell bedeutendsten Themen¹⁰ gemäss Tabelle 2.2.3. angewendet werden und was die Überlegungen dahinter sind:

• **Universität Basel:**

- Aktuelle Regelung gemäss des Universitätsvertrags § 33 (SGS 664.1):
 - Äquivalenzprinzip (Vollkosten der Studierenden, Standortvorteil)
 - Paritätsprinzip (hälftige Teilung des Restdefizits nach Abzug Standortvorteil)
- Regelung ab 2022 gemäss Eckwerten Universitätsverhandlungen (siehe LRV Nr. 2017/245):
 - Äquivalenzprinzip (Vollkosten der Studierenden, Standortvorteil)
 - Leistungsfähigkeitsprinzip (Restdefizit nach Berücksichtigung Standortvorteilen)
- Die beiden Regierungen haben im Rahmen der Verhandlungen betreffend Leistungsauftrag 2018-2021 beschlossen (siehe LRV Nr. [2017/245](#)), im Laufe der Leistungsperiode 2018–2021 gemeinsam ein neues Finanzierungsmodell zu erarbeiten. Eine entsprechende Projektgruppe wurde bereits eingesetzt. Grundsätzlich herrscht zwischen den beiden Trägerkantonen Einigkeit, dass das Restdefizit ab 2022 mittels eines dynamischen Modells berechnet werden soll, welches der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beiden Kantone unter Berücksichtigung von Standortvorteilen Rechnung trägt. Die Eckwerte für das neue Finanzierungsmodell sind somit:
 - Dynamisches Modell
 - Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
 - Standortvorteile
- Dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist es ein grosses Anliegen, die Nutzenüberlegungen in Form von Standortvorteilen noch verstärkter in dieses neue Modell einzubringen.
- Schematische Darstellung:

¹⁰ Therapie Schulzentrum Münchenstein (TSM) ist ab 2017 nicht mehr relevant für diese Aufstellung, da es seit 31. Juli 2016 in die Dienststelle „Amt für Volksschulen“ der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft integriert ist.



- **Akutsomatik/Psychiatrie/Rehabilitation:**

- Äquivalenzprinzip (Leistungskauf: Leistungsabgeltung gemäss KVG Fallpauschale)
- Diese Aufgaben müssen erfüllt werden und sind fremdbestimmt.
- Externe Faktoren wie demografische Entwicklung, Zunahme chronischer Erkrankungen und wachsender Bedarf an qualitativer hochstehender Versorgung führen zu Kostensteigerungen.
- Einfluss auf die Ausgaben ist über eine Kostenreduktion der Leistungen möglich. Diese soll im Rahmen der gemeinsamen Spitalplanung erreicht werden, welche auf Hochtouren läuft.

- **Sonderschulung/Jugendhilfe sowie Betreuung behinderter Erwachsener:**

- Äquivalenzprinzip (Leistungskauf: Leistungsabgeltung gemäss beanspruchter Leistung)
- Diese Aufgaben müssen erfüllt werden und sind fremdbestimmt.
- Bruttokostenwachstum im Bereich der Sonderschulung insbesondere im Jahr 2008 aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wegen der Übernahme bisheriger IV-Leistungen.

- **Schulabkommen – gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden sowie Staatsvertrag Brückenangebote:**

- Äquivalenzprinzip (Leistungskauf: Leistungsabgeltung gemäss beanspruchter Leistung)
- Diese Aufgaben müssen erfüllt werden und sind fremdbestimmt.
- Die Tarife zu den Schulabkommen werden durch die Erziehungsdirektorenkonferenz festgelegt. Speziallösungen werden in separaten Staatsverträgen geregelt.

- **Universitätskinderspital beider Basel (UKBB):**

- Äquivalenzprinzip (Gemeinsame Trägerschaft ohne Restdefizit: Leistungsabgeltung gemäss KVG Fallpauschale; Gemeinwirtschaftliche Leistungen auf der Basis der Anzahl ambulanter Besuche aus Basel-Landschaft und Basel-Stadt)

- Diese Aufgaben müssen erfüllt werden und sind fremdbestimmt.
 - Analog zur Akutsomatik/Psychiatrie/Rehabilitation gibt es in der Kindermedizin externe Faktoren, welche die Kosten beeinflussen.
 - Einfluss auf die Kosten wurde durch die Zusammenlegung der Kindermedizin in Basel-Landschaft und Basel-Stadt wahrgenommen. Bei den Gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden regelmässig Entlastungen erzielt.
- **Partnerschaftliche Finanzierung von Kulturinstitutionen:**
 - Politische Lösung im Rahmen der Universitätsverhandlungen
 - Es wurde vereinbart, dass die Leistungen des Kantons Basel-Landschaft aus dem Kulturvertrag an den Kanton Basel-Stadt von rund CHF 10 Mio. pro Jahr (Stand 2016) ab 2021 auf CHF 5 Mio. pro Jahr reduziert werden sollen.
- **Basler Verkehrsbetriebe:**
 - Äquivalenzprinzip (Leistungskauf: Leistungsabgeltung gemäss beanspruchter Leistung)
 - Diese Aufgaben müssen erfüllt werden.
 - Es wird jährlich eine Abgeltungsrechnung erstellt, aufgrund derer der Leistungsüberhang finanziell ausgeglichen wird.

Fazit: Bei den sieben finanziell bedeutendsten Transfers des Jahres 2016 mit Basel-Stadt wird hauptsächlich das Äquivalenzprinzip angewendet. Bei den vier Leistungskäufen sowie dem UKBB werden die beanspruchten Leistungen abgegolten. Dies entspricht dem Nutzen des Kantons Basel-Landschaft und somit dem Äquivalenzprinzip. Die Leistungen müssten sonst selbst erbracht werden. Die Universität Basel und die partnerschaftliche Finanzierung von Kulturinstitutionen sind politische Lösungen und wurden im Rahmen der Universitätsverhandlungen für die Leistungsperiode 2018-2021 festgelegt.

2.6. Fazit

Wie im Kapitel mit den finanzwissenschaftlichen Grundlagen aufgezeigt wurde, soll aufgrund der **Theorie** als Grundlage zur Berechnung der interkantonalen Abgeltungen von Leistungen nicht das Leistungsfähigkeitsprinzip (Finanz- bzw. Wirtschaftskraft) verwendet werden, sondern das Äquivalenzprinzip (Nutzen). Dieses soll als Leitlinie für die interkantonale Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt dienen. Aus politischen Gründen bzw. aufgrund von Verhandlungen kann jedoch davon abgewichen werden.

Im Kapitel „Prüfung der finanziell bedeutendsten Transfers“ wurden in der **Praxis** die sieben finanziell bedeutendsten Transfers des Jahres 2016 mit Basel-Stadt überprüft. Diese machen ca. 93% der Gesamtsumme aller Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt aus.¹¹ Das Resultat zeigt, dass die Mehrheit (5 von 7) bereits nach dem Äquivalenzprinzip funktioniert. Es gibt nur zwei Ausnahmen: Die Universität Basel und die partnerschaftliche Finanzierung von Kulturinstitutionen. Dies sind politische Lösungen, welche mit Basel-Stadt verhandelt wurden.

Gemäss Ergebnis der Verhandlungen betreffend Leistungsauftrag der Universität Basel für 2018-2021 (LRV Nr. 2017/245) soll in **Zukunft** die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – neben dem Äquivalenzprinzips in Form von Standortvorteil – bei der Aufteilung des Restdefizits der Universität Basel berücksichtigt werden.

¹¹ Die Diskrepanz zu den in Kapitel 2.2.3. erwähnten 94% ist begründet im Wegfall des TSM aus dieser Liste.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2008-221 «Zentrumsabteilungen an Basel-Stadt: Überprüfung der finanziellen Grundlagen» abzuschreiben.

Liestal, 12. Dezember 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:
Peter Vetter

Anhang: Kennzahlen Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Im Postulat werden die Kennzahlen der Staatshaushalte erwähnt, welche gemäss diesem als wesentliche Basis zur Berechnung herangezogen werden sollten. In den folgenden Tabellen werden die relevanten Finanzkennzahlen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt einander gegenüber gestellt und analysiert. Damit die Zahlen vergleichbar und auch die Gemeinden integriert sind, wird auf die vom Bund erhobenen Zahlen zurückgegriffen. Es handelt sich dabei um die aktuellsten Daten, die bis zum 4. Dezember 2017 vorlagen.

Direkte Steuern natürlicher Personen¹²

Kanton	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BL inkl. Gemeinden in Mio. CHF	1'680	1'625	1'698	1'749	1'759	1'808	1'864	1'925
BS inkl. Gemeinden in Mio. CHF	1'619	1'580	1'845	1'779	1'802	1'703	1'825	1'983
BL inkl. Gemeinden pro Einw. in CHF	6'241	5'995	6'229	6'364	6'373	6'513	6'656	6'821
BS inkl. Gemeinden pro Einw. in CHF	8'499	8'227	9'529	9'586	9'642	9'038	9'607	10'373

Die Zahlen zeigen, dass die direkten Steuern der natürlichen Personen in Mio. CHF ungefähr gleich hoch sind in den beiden Kantonen. Auch sind sie in den letzten sieben Jahren im gleichen Umfang gewachsen. Zu beachten gilt, dass der Kanton Basel-Landschaft eine bedeutend höhere Wohnbevölkerung hat als der Kanton Basel-Stadt. Das heisst, die direkten Steuern der natürlichen Personen pro Kopf sind in Basel-Stadt ca. 50% höher als in Basel-Landschaft.

Direkte Steuern juristischer Personen¹³

Kanton	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BL inkl. Gemeinden in Mio. CHF	265	235	261	283	317	284	295	269
BS inkl. Gemeinden in Mio. CHF	938	719	774	737	642	681	701	737
BL inkl. Gemeinden pro Einw. in CHF	983	865	958	1'030	1'149	1'024	1'053	954
BS inkl. Gemeinden pro Einw. in CHF	4'923	3'743	3'997	3'970	3'435	3'615	3'689	3'857

Bei den direkten Steuern der juristischen Personen zeigt sich ein deutliches Bild zu Gunsten von Basel-Stadt: im Jahr 2015 sind diese ca. 2.7-mal so hoch wie in Basel-Landschaft – im Jahr 2008 war dieser Faktor sogar noch 3.5. Bei den Werten pro Einwohner liegt dieser Faktor zwischen 3 (für das Jahr 2012) und 5 (für das Jahr 2008).

¹² Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, mittlere Wohnbevölkerung (2008-2010) und mittlere ständige Wohnbevölkerung (2011-2015) gemäss BFS.

¹³ Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, mittlere Wohnbevölkerung (2008-2010) und mittlere ständige Wohnbevölkerung (2011-2015) gemäss BFS

Erfolg in der Erfolgsrechnung (Total Ertrag minus Total Aufwand)¹⁴

Kanton	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BL inkl. Gemeinden in Mio. CHF	34	-92	-47	-34	-25	-17	-1'160 ¹⁵	16
BS inkl. Gemeinden in Mio. CHF	40	239	280	201	194	94	154	429
BL inkl. Gemeinden pro Einw. in CHF	127	-341	-171	-125	-90	-62	-4'142 ¹⁶	56
BS inkl. Gemeinden pro Einw. in CHF	208	1'245	1'446	1'084	1'037	501	811	2'241

In der oberen Tabelle kommt deutlich zum Vorschein, dass der Kanton Basel-Landschaft zwischen 2009 und 2014 negative Saldos der Erfolgsrechnungen zu verzeichnen hatte – während dem der Kanton Basel-Stadt jeweils positiv abschliessen konnte. Die Werte pro Einwohner zeigen eine grosse Diskrepanz zwischen den beiden Kantonen auf.

Ressourcenindex und -potenzial¹⁷

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ressourcenindex BL	101.5	99.5	101.6	100.1	97.6	96.2	96.5
Ressourcenindex BS	148.9	151.0	146.1	143.6	143.5	146.5	149.7
Ressourcenpotenzial BL in Mio. CHF	8'044	8'138	8'360	8'411	8'621	8'639	8'884
Ressourcenpotenzial BS in Mio. CHF	8'391	8'755	8'520	8'444	8'773	9'007	9'458
Ressourcenpotenzial BL pro Einw. in CHF	30'078	30'228	30'855	30'772	31'297	31'121	31'808
Ressourcenpotenzial BS pro Einw. in CHF	44'113	45'886	44'356	44'109	45'990	47'372	49'335

Der Ressourcenindex bildet das Ressourcenpotenzial ab, d.h. die fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen eines Kantons - im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt. Die Betrachtung der Zeitreihe dieses Index zeigt, dass der Kanton Basel-Landschaft sich immer knapp um das Schweizer Mittel von 100 bewegt. Im Gegensatz dazu ist der Kanton Basel-Stadt klar ein ressourcenstarker Kanton und liegt deutlich über dem Schweizerischen Durchschnitt. Entsprechend ist das Ressourcenpotenzial pro Einwohner deutlich höher in Basel-Stadt. Das absolute Ressourcenpotenzial ist hingegen in etwa gleich bei beiden Kantonen.

¹⁴ Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, mittlere Wohnbevölkerung (2008-2010) und mittlere ständige Wohnbevölkerung (2011-2015) gemäss BFS.

¹⁵ Inkl. ausserordentlicher Aufwand aufgrund Sanierung Pensionskasse.

¹⁶ Inkl. ausserordentlicher Aufwand aufgrund Sanierung Pensionskasse.

¹⁷ Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung. Die Berechnungen beruhen jeweils auf einem 3-Jahresdurchschnitt vor 4-6 Jahren. Bsp. Die Zahlen 2018 basieren auf den Werten für die Jahre 2012-2014.

Bruttoinlandsprodukt (BIP)¹⁸

Kanton	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p ¹⁹
BL in Mio. CHF	18'118	17'788	18'440	18'752	18'618	18'817	19'412	19'400
BS in Mio. CHF	30'589	30'214	30'637	31'362	31'958	31'801	32'254	32'292
BL pro Einw. in CHF	66'777	65'121	67'165	68'220	67'470	67'785	69'334	68'730
BS pro Einw. in CHF	164'129	160'970	162'066	168'974	171'043	168'812	169'796	168'891

Das absolute Bruttoinlandsprodukt ist bei beiden Kantonen über die letzten Jahre in etwa gleich geblieben – jedoch auf einem sehr unterschiedlichen Niveau. So ist das provisorische BIP des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 2015 ca. 66% höher als das für den Kanton Basel-Landschaft. Auch beim Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner ist die Höhe in beiden Kantonen in etwa gleich geblieben. Doch hier ist das Niveau noch unterschiedlicher: das provisorische BIP des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 2015 ist etwa 2.5-mal höher als das für den Kanton Basel-Landschaft.

¹⁸ Quelle: Bundesamt für Statistik.

¹⁹ p = provisorisch.