



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Finanzkommission

An den Grossen Rat

05.1161.02

Basel, 8. Mai 2006

Kommissionsbeschluss
vom 4. Mai 2006

Bericht der Finanzkommission

**zum Ratschlag 05.1161.01 betreffend Beitritt des Kantons
Basel-Stadt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale
Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV vom 24. Juni 2005**

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat den Ratschlag 05.1161.01 betreffend Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV vom 24. Juni 2005 (Ratschlag) am 5.4.2006 an seine Finanzkommission (FKom) überwiesen. Die IRV ist eine Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Die FKom hat den Ratschlag mit einer Delegation des Finanzdepartements (FD) – Regierungsrätin Eva Herzog, Thomas Riedtmann (Departementssekretär), Peter Schwendener (Leiter Finanzverwaltung) und Christoph Tschumi (Leiter Rechnungswesen/Controlling) – besprochen. Auch hatte sich die FKom bereits bei früherer Gelegenheit mit der NFA und den Umsetzungsarbeiten im Kanton befasst.

Der Bedeutung und der Komplexität der NFA wegen möchte die FKom mit diesem Bericht die Gelegenheit nutzen, den Grossen Rat nicht nur über die IRV im Speziellen, sondern auch über die NFA im Allgemeinen und den Stand deren Umsetzung im Kanton Basel-Stadt zu informieren. Für ausführlichere Informationen zur IRV selbst sei auf den Ratschlag verwiesen.

2. NFA und deren Umsetzung

2.1 Ziele der NFA

Die NFA zählt zu den grössten Schweizer Reformvorhaben der letzten Jahrzehnte. Sie hat zum Ziel, den Föderalismus zu stärken, indem die zahlreichen Verflechtungen von Aufgaben und Finanzen zwischen Bund und Kantonen entwirrt werden. 64,4% von Volk und 20,5 von 23 Ständen haben am 28.10.2004 den Bundesbeschluss vom 3.10.2003 zur NFA (auf der Basis der sogenannten 1. Botschaft zur NFA) angenommen; Basel-Stadt stimmte mit 75,5% zu.

Mit der NFA werden die Finanzströme zum Ausgleich unterschiedlicher Ressourcen der einzelnen Kantone von konkreten Aufgaben entkoppelt. Das heutige Finanzausgleichsgeflecht vermischt distributive und alloкатive Ziele: Kantone mit niedriger Finanzkraft erhalten bei Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen (z.B. Nationalstrassen) höhere Bundesbeiträge als solche mit hoher Finanzkraft. Diese Verknüpfung von Ausgleich und Aufgaben setzte in der Vergangenheit falsche Anreize und erwies sich je länger je ineffizienter und undurchschaubarer.

Die NFA definiert eindeutig, welche Aufgaben vom Bund und welche von den Kantonen zu erbringen sind. Die Anzahl der Verbundaufgaben nimmt ab; bei den verbleibenden Verbundaufgaben orientiert sich der Bundesanteil nicht mehr an der Finanzkraft der Kantone. Gleichzeitig treten Ausgleichsgefässe (vgl. Kapitel 2.2) in Kraft, die wiederum nicht an bestimmte Aufgaben gebunden sind.

Um das mit der NFA verbundene Ziel der Haushaltsneutralität für den Bund einzuhalten, sinkt mit der NFA der Anteil der Kantone an den Einnahmen aus der Direkten Bundessteuer. Schliesslich wird die interkantonale Zusammenarbeit verstärkt und gesetzlich verankert; ein zentrales Instrument hierfür ist die IRV. Derzeit sind auf Bundes- und Kantonebene die Arbeiten an den Ausführungsbestimmungen zur NFA im Gang. Am 1.1.2008 soll die NFA in Kraft treten.

2.2 Ausgleichsgefässe

Der Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst zwei ordentliche Ausgleichsgefässe sowie ein zeitlich befristetes drittes:

- Der **Ressourcenausgleich** dient dazu, die finanzschwachen Kantone auf ein Niveau von mindestens 85% der massgebenden Ressourcen des schweizerischen Durchschnitts zu heben. Finanziert wird dieser Ausgleich gemeinsam vom Bund und den finanzstarken Geberkantonen. Zu diesen zählen neben Basel-Stadt die Kantone Basel-Landschaft, Genf, Nidwalden, Schwyz, Zug und Zürich.
- Der **Lastenausgleich**, der komplett vom Bund finanziert wird, verfolgt das Ziel, Kantone zu unterstützen, die auf Grund ihrer Topografie zum Einen oder ihrer Soziodemografie zum Anderen ausserordentliche Lasten zu tragen haben – etwa aufwändige Strasseninfrastrukturen in einem Berg- oder hohe Sozialhilfeausgaben in einem Stadtkanton. Für Basel-Stadt ist nur der soziodemografische Lastenausgleich von Relevanz.
- Der für eine Übergangsfrist von 28 Jahren vorgesehene **Härteausgleich** stellt ein politisches Eingeständnis an jene finanzschwachen Kantone dar, die mit der NFA Nehmerkantone bleiben, aber unter dem Strich weniger Mittel erhalten als heute. Dieses Gefäss soll vom Bund sowie den Geberkantonen geäufnet werden.

Während sich die Kosten des Ressourcenausgleichs an dessen Ziel bemessen (Leistungsprimat), wird die Dotierung der insgesamt drei Gefässe für den Lasten- und Härteausgleich konkret festgelegt (Beitragsprimat). Wie hoch die Lasten- und Härteausgleichsgefässe dotiert werden, ist noch nicht abschliessend bestimmt. Gemäss Modellrechnungen wird bisher von je knapp CHF 300 Mio. für den Ausgleich der topografischen sowie der soziodemografischen Lasten sowie von rund CHF 160 Mio. für den Härteausgleich ausgegangen. Basel-Stadt ist als Geber- und Stadtkanton daran interessiert, dass der Härteausgleich tief und der Ausgleich der soziodemografischen Lasten hoch ausfällt. Die entsprechenden Projektarbeiten auf Bundesebene sind derzeit im Gang („3. Botschaft“) und dürften in der zweiten Jahreshälfte 2006 auf die politische Traktandenliste kommen. Hinter den Kulissen sind die einzelnen Kantone bereits heute aktiv.

2.3 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Als Gegenstück zum Finanzausgleich im engeren Sinn, der auf Direktzahlungen und nicht auf der Übernahme bestimmter Aufgaben basiert, werden die Aufgaben zwischen Kantonen und Bund neu und klarer aufgeteilt. Das Ziel, möglichst viele Aufgaben entweder ausschliesslich den Kantonen oder ausschliesslich dem Bund zu übertragen, konnte aus politischen Gründen nur bedingt erreicht werden. Dennoch sieht die NFA weniger Verbundaufgaben als bisher vor; auch wird die Aufgabenteilung und die Zuweisung der Verantwortlichkeiten deutlich klarer. Derzeit ist folgende Aufgabenzuweisung vorgesehen:

- **Kantonsaufgaben:** Freiwilliger Schulsport; Ausbildungshilfen bis und mit Sekundarstufe II; Verkehrstrennungen ausserhalb der Agglomerationen; Flugplätze; Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen (kantonale und kommunale Aufgabe); Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime; Werkstätte und Tagesstätte; Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe; Sonderschulung; Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten; kantonale landwirtschaftliche Beratung
- **Bundesaufgaben:** Armeematerial und persönliche Ausrüstung; Nationalstrassen; individuelle Leistungen AHV und IV; Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisati-

onen für gesamtschweizerische Tätigkeiten; Tierzucht; landwirtschaftliche Beratungszentralen

- **Verbundaufgaben** (Bundes- und Kantonsaufgaben): Amtliche Vermessung; Straf- und Massnahmenvollzug; Stipendien und Studiendarlehen im Tertiärbereich; Natur- und Heimatschutz; Hauptstrassen; Hochwasserschutz; Agglomerationsverkehr; Regionalverkehr; Lärmschutz an übrigen Strassen; Gewässerschutz; Ergänzungsleistungen; Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung; landwirtschaftliche Strukturverbesserungen; Wald; Jagd; Fischerei

Viele dieser Aufgaben betreffen den Kanton Basel-Stadt nur am Rand, andere zeitigen grössere finanzielle und gesetzliche Konsequenzen:

- Die bisherigen Beiträge des Kantons an die eidgenössische **AHV- und IV-Kasse** von rund CHF 130 Mio. entfallen. Dagegen bleiben die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV eine Verbundaufgabe, wobei der Bund mehr Leistungen als bisher finanziert.
- Der Bund übernimmt neu nur noch die **Ausbildungsbeiträge** auf der Tertiärstufe. Beihilfen an die überobligatorische Sekundarstufe II müssen neu vollständig vom Kanton übernommen werden.
- Die **Sonderschulen** und die **Behindertenhilfe** werden neu zu Kantonsaufgaben. Dieser Punkt war in der politischen Diskussion vor der Abstimmung zur NFA am heftigsten umstritten.
- Die Fertigstellung der **Nationalstrassen** gemäss dem Nationalstrassengesetz aus den 1960er Jahren bleibt eine Verbundaufgabe. Dagegen gehen der Ausbau des ursprünglich beschlossenen Netzes sowie der betriebliche und bauliche Unterhalt der bestehenden Nationalstrassen künftig vollständig zu Lasten des Bundes. Im Gegenzug werden die Nationalstrassen, die heute den Kantonen gehören, kostenlos dem Bund übertragen. Die entsprechende Abschreibung auf dem Verwaltungsvermögen von Basel-Stadt in der Höhe von CHF 175 Mio. thematisiert die FKom in ihrem Bericht zur Staatsrechnung 2005.
- An die Verbundaufgabe **Prämienverbilligungen** in der Krankenversicherung steuert der Bund künftig weniger bei.
- Schliesslich werden auch der **Umweltschutz (Lärmschutz)** sowie der **Agglomerations- und der Regionalverkehr** offiziell zu Verbundaufgaben.

Wie die Dotierung der Ausgleichsgefässe (vgl. Kapitel 2.2) ist auch die konkrete Umsetzung dieser Aufgabenentflechtung noch nicht abschliessend geregelt. Sowohl auf Bundes- („2. Botschaft“) als auch auf Kantonsebene laufen die Umsetzungsarbeiten. Die finanziell und politisch bedeutsamen und deshalb in einzelnen Punkten umstrittenen Ausführungsgesetze dürften im Herbst 2006 in den eidgenössischen Räten behandelt werden. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt plant seinerseits, den Ratschlag mit sämtlichen kantonalen gesetzlichen Anpassungen bis Ende 2006 vorzulegen.

2.4 Interkantonale Zusammenarbeit / IRV

Neben der Neugestaltung des eigentlichen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sieht die NFA auch die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit vor. Dafür wurde die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) erarbeitet; die IRV ist der eigentliche Inhalt des vorliegenden Ratschlags. Ziel der IRV ist die Verwirklichung der sogenannten fiskalischen Äquivalenz – Entscheidung, Finanzierung und Nutzung einer staatlichen Leistung fallen zusammen. Heute wird dieses Prinzip oft verletzt, da die Kantonsgrenzen nur noch sehr bedingt den tatsächlichen Lebensräumen entsprechen. Leidtragende dieser Entwicklung sind häufig urbane Kantone mit Zentrumsfunktionen, die auch Leistungen für die Bevölkerung in den umliegenden Kantonen erbringen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen legte die IRV am 24.6.2005 den Kantonen zur Ratifikation vor. Sobald ihr 18 Kantone beigetreten sind, tritt sie in Kraft. Auf Antrag von 21 Kantonen kann der Bund gemäss der im Rahmen der NFA geänderten Bundesverfassung (Art. 48a) die IRV auch für jene Kantone als verbindlich erklären, die ihr nicht beigetreten sind.

Die IRV selbst führt nicht direkt zu Vereinbarungen zwischen einzelnen Kantonen, sondern steckt lediglich den Rahmen ab, der für solche Vereinbarungen gilt. Verbindlich ist die IRV nur für jene Aufgaben, welche die NFA vorschreibt. Kommt es mangels Konsens der Kantone in einem solchen Bereich zu keiner interkantonalen Vereinbarung, kann die Bundesversammlung interkantonale Verträge für allgemeinverbindlich erklären (auf Antrag von mindestens 18 Kantonen) oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten (auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind). Darüber hinaus hält die IRV explizit fest, dass sich Kantone freiwillig auch für sämtliche weiteren interkantonalen Vereinbarungen auf die IRV abstützen können.

Im Besonderen regelt die IRV, die in zahlreichen Punkten, die über Absichtserklärungen hinausgehen, dispositiv ausgelegt ist, folgende Bereiche:

- Ziemlich detailliert wird die **gemeinsame Trägerschaft** mehrerer Kantone für eine bestimmte Aufgabe geregelt. Neben Bestimmungen etwa zu Eintritt, Austritt und Haftung wird auch festgehalten, dass die Rechte der Kantonsparlamente durch die Einsetzung interparlamentarischer Geschäftsprüfungskommissionen gewahrt bleiben. Eine heute bereits existierende gemeinsame Trägerschaft stellt etwa das Universitätskinderspital bei der Basel oder das Konkordat über die Errichtung und den Betrieb einer interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch dar.
- Weniger ausführlich wird der **Leistungskauf** durch einen Kanton bei einem anderen geregelt; festgehalten werden lediglich Prinzipien wie etwa jene der Mitsprache und des Zugangs. Ein Beispiel für einen heutigen Leistungskauf ist das regionale Schulabkommen.
- Schliesslich regelt die IRV die Prinzipien der **Abgeltung**. Sie fordert dabei als Grundlage eine transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnung. Sie hält weiter fest, dass die Abgeltung nicht zwingend den genauen Kosten der einzelnen erbachten Leistung entsprechen muss. Weitere Kriterien sind die konkreten Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, der gewährte Zugang zum Leistungsangebot, allfällige erhebliche Standortvor- oder -nachteile, Transparenz des Kostennachweises und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

3. Auswirkungen der NFA auf Basel-Stadt

3.1 Allgemeine politische und finanzielle Konsequenzen

Wie oben ausgeführt, wurde die NFA mit deren Annahme durch die Schweizer Stimmberechtigten nicht abgeschlossen. Vielmehr müssen die derzeit im Bund und den Kantonen laufenden Umsetzungsarbeiten dieses Reformvorhaben konkretisieren. Da die Interessenlage der Akteure, vor allem der einzelnen Kantone, sehr unterschiedlich ist, geht es dabei nicht allein um technische Gesetzesanpassungen, sondern um beträchtliche und umstrittene finanzielle und politische Entscheidungen. Gemäss bisherigen Berechnungen auf der **Datenbasis 2000/2001** ist geschätzt worden, dass der Kanton Basel-Stadt – als einziger der sieben finanzstarken Geberkantone – von der NFA netto im Umfang von jährlich rund CHF 40 Mio. profitieren dürfte.

Derzeit laufen auf der **Datenbasis 2004/2005** die definitiven Berechnungen, die zur konkreten finanziellen Ausgestaltung der NFA führen werden. Die ersten Ergebnisse deuten darauf hin, dass es zu beträchtlichen Veränderungen kommen könnte. Zum Einen wird der positive Effekt der Aufgabenentflechtung für Basel-Stadt nun deutlich tiefer geschätzt. Zum Anderen dürfte sich die jüngst aussergewöhnlich starke wirtschaftliche Entwicklung von Basel-Stadt im Ressourcenindex positiv und im entsprechenden Ausgleichgefäss negativ auswirken. Die neuen Berechnungen werden derzeit verfeinert und vom FD geprüft. Zum jetzigen Zeitpunkt können die genauen Auswirkungen der NFA auf Basel-Stadt nicht genannt werden. Der bisher genannte positive Nettoeffekt von CHF 40 Mio. pro Jahr ist nach aktuellem Wissensstand aber stark zu relativieren.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Unsicherheit begrüsst die FKom die intensiven Vorbereitungsarbeiten im Kanton Basel-Stadt. Die politische Diskussion über den Inhalt dieser Arbeiten ist im Kanton für 2007 vorgesehen. Die FKom erwartet vom Regierungsrat, dass er die Interessen des Kantons auf eidgenössischer Ebene konsequent wahrnimmt und sich dafür einsetzt, dass die NFA auf Anfang 2008 auch tatsächlich in Kraft tritt.

3.2 Spezielle Konsequenzen der IRV

Indirekt bzw. erst in einer zweiten Runde dürfte der Kanton Basel-Stadt von der IRV und der damit institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen profitieren. Da dies zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bezifferbar ist, sind allfällige Mehrerträge oder Minderaufwendungen aufgrund der IRV in den oben genannten CHF 40 Mio. nicht enthalten. Der Beitritt zur IRV ist eine folgerichtige Konsequenz aus der Annahme der NFA. Zwar stellt die Möglichkeit, Kantone zu verpflichten, einer interkantonalen Vereinbarung beizutreten, eine Relativierung des herkömmlichen Verständnisses von Föderalismus dar. In der Praxis dürfte sich dies für Basel-Stadt aber positiv auswirken. Die IRV wird den Kanton dabei unterstützen, sich seine Zentrumsleistungen besser abgelden zu lassen. Die FKom spricht sich deshalb klar für den Beitritt zur IRV aus.

3.3 Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft

In der Zusammenarbeit zwischen den beiden Basel ändert sich mit der IRV unmittelbar nichts. Im Gegenteil unterstützt die IRV die heutigen Partnerschaftsverhandlungen. Die so genannten BL/BS-Standards – die am 4.1.2005 zwischen den beiden Kantonsregierungen vereinbarten Regelungen für die Zusammenarbeit und den Lastenausgleich – haben die IRV

auf regionaler Ebene gleichsam vorweggenommen; die BL/BS-Standards und die IRV sind vollständig kongruent. Generell können die beiden Basel mit bisher mehr als 80 finanzwirksamen Vereinbarungen als Modellregion für die ganze Schweiz bezeichnet werden.

3.4 Innerkantonaler Finanzausgleich / NOKE

Durch die Einführung der NFA und damit gewisser wegfallender Bundessubventionen dürfte der Finanzbedarf von Riehen und Bettingen zunehmen. Unter anderem deshalb hat der Regierungsrat im Jahr 2004 das Projekt eines innerkantonalen Finanzausgleiches gestartet, die so genannte Neuordnung Kanton/Einwohnergemeinden (NOKE). Nachdem die ersten Entwürfe zur NOKE in den Landgemeinden auf grundsätzliche Zustimmung gestossen sind, ist der Regierungsrat derzeit daran, den entsprechenden Ratschlag vorzubereiten. Dieser sollte in der zweiten Jahreshälfte 2006 vorliegen. Die FKom wird dann auf dieses Thema zurückkommen.

4. Antrag an den Grossen Rat

Die FKom hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 4. Mai 2006 verabschiedet und beantragt dem Grossen Rat mit 11:0 Stimmen die Annahme des beiliegenden Beschlussentwurfes. Sie hat ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Baschi Dürr, Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

