

# Theorie und Praxis des regionalen Lastenausgleichs

Autor(en): **Spiess, Lukas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **17 (1977)**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172080>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke 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 Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **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.

# THEORIE UND PRAXIS DES REGIONALEN LASTENAUSGLEICHS

von Dr. Lukas Spiess  
*Beauftragter für Finanzfragen*  
und  
*Leiter der Stabsstelle Planung der Finanzdirektion Baselland*

## I. Problemstellung

### 1. Allgemeines

In der Schweiz bildeten sich in den letzten Jahrzehnten einige Agglomerationen, so vor allem in Zürich, Basel und Genf. Diese Städte waren Zentrum eines Wachstumskernes: Während Jahren war ein enormer Zuwachs an Arbeitsplätzen und an Einwohnern zu verzeichnen. Die Folgen dieses Wachstumsprozesses sind heute allgemein bekannt. Die bestehenden Städte begannen, sich in ihren Strukturen langsam zu verändern. Dank den hohen privatwirtschaftlichen Erträgen, die in den Zentren der Agglomeration erwirtschaftet werden können, wird dort die ursprüngliche Nutzung des Bodens für Wohnzwecke immer mehr durch Arbeitsplätze verdrängt. Während die Zahl der Arbeitsplätze also in den Kerngebieten immer mehr ansteigt, nimmt die Bevölkerungszahl ab. Es findet ein Exodus in die Vorstädte statt.

### 2. Situation in der Region Basel

In der Region Basel hat das soeben beschriebene Phänomen spezielle Folgen, erstreckt sich doch die Agglomeration auf nicht weniger als fünf Kantone, nämlich: Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau (Augst, Rheinfelden), Solothurn (Dornach, Breitenbach) und Bern (Laufental). Wenn in der vorliegenden Arbeit vor allem die Verhältnisse zwischen Basel-Stadt und Basel-Land zur Sprache kommen, so deshalb, weil es sich dabei um die weitaus gewichtigste Beziehung handelt. Bei den andern Kantonen handelt es sich lediglich um Randgebiete, die auf Basel-Stadt ausgerichtet sind.

In einem föderativen Staat kann die Agglomerationsbildung zu speziellen finanzpolitischen Problemen führen. Dies trifft insbesondere für die Agglomeration Basel zu, die durch Kantonsgrenzen entzweigeschnitten wird. Dies wird durch folgende Zahlen illustriert (Schätzung 1975):

Wohnbevölkerung	Basel-Stadt	215 000
	Basel-Landschaft	221 000
Arbeitsplätze	Basel-Stadt	155 000
	Basel-Landschaft	70 000

Bei praktisch gleicher Wohnbevölkerung ist die Zahl der Arbeitsplätze in Basel-Stadt also doppelt so gross wie in Basel-Land. Diese Tatsache deutet auf einen grossen täglichen Pendlerstrom zwischen dem Wohnorts- (Basel-Landschaft) und dem Arbeitsortkanton (Basel-Stadt).

Die ersten Auswertungen der Betriebszählung 1975 bestätigen auch diese Vermutung; so wurden 39 000 Pendler gezählt, die täglich von ihrem Wohnort im Kanton Basel-Landschaft an ihren Arbeitsplatz in Basel-Stadt fahren. Die umgekehrte Bewegung wird von ungefähr 10 000 Personen vollzogen.

## II. Probleme für die öffentliche Hand

Für die öffentliche Hand ergeben sich aus der im ersten Kapitel geschilderten Entwicklung verschiedene Probleme.

### 1. Grenzüberschreitende öffentliche Leistungen

Das historische Wachstum der Agglomeration bewirkt in der Region Basel, dass das Zentrum eine Menge Leistungen über seinen Staatshaushalt erbringt, von denen auch die Bewohner der umliegenden Kantone profitieren. Ursprünglich war dies für eine Vielzahl von Infrastrukturbereichen der Fall, so z. B. bei den Mittelschulen und der medizinischen Grundversorgung. In den letzten Jahren setzte eine Entwicklung zur Eigenständigkeit ein: Der Kanton Basel-Landschaft erstellte selbst Anlagen für praktisch alle Gebiete des Infrastruktur-Grundbedarfes. Neue Mittelschulen, Spitäler, Gewerbeschulen usw. sind Ausdruck dieser Bemühungen.

Was jedoch nach wie vor von Basel-Stadt angeboten wird, sind die Leistungen von regionaler Bedeutung, wie Spitzenmedizin, Hochschule, Theater usw. Das Umland profitiert also nach wie vor von etlichen Leistungen des Zentrums. *Die Kosten vieler Leistungen fallen also – zumindest teilweise – nicht dort an, wo die Nutzniesser wohnen, respektive Steuern bezahlen.*

## 2. Aufteilung des Steuersubstrates

Die Aufsplitterung von Arbeitsplätzen und Wohnorten auf zwei verschiedene Kantone bringt weitere Probleme finanzieller Natur mit sich. An sich dienen die Steuererträge zur Deckung der Infrastrukturkosten. Dabei gilt es zu beachten, dass sowohl der Arbeits- als auch der Wohnort Infrastrukturkosten verursacht. Aufgrund praktischer Erfahrungen zeigt sich jedoch ein interessantes Ergebnis: Die mit dem Wohnort verbundenen staatlichen Infrastrukturkosten sind bedeutend höher als diejenigen, die mit dem Arbeitsort verbunden sind. So fallen beispielsweise die Schul- und Gesundheitsaufwendungen (mit Ausnahme der Spitzenmedizin) am Wohnort an. Aber auch für weitere Bereiche wie Sozialversicherungen, Heime, Fürsorgewesen und ein Grossteil der Verwaltung hat der Wohnortkanton aufzukommen.

Die Trennung von Wohnort und Arbeitsort durch eine Kantonsgrenze zeitigt ausgeprägte finanzielle Probleme, was anhand konkreter Werte des Jahres 1973 illustriert werden soll.

Verteilung der Steuererträge auf Basel-Stadt und Basel-Landschaft:<sup>1</sup>

	Basel-Stadt Mio. Fr.	Basel-Land Mio. Fr.
Steuern von Individuen an ihrem Wohnort	491	403
Steuern von Firmen an ihrem Standort	213	59
Total	704	462

Aus dieser Gegenüberstellung sind einige interessante Tatsachen ersichtlich. Der Steuerertrag ist in Basel-Stadt etwa 50 Prozent höher als in Basel-Landschaft, und dies bei einer etwas geringeren Bevölkerungszahl. Die Ursache liegt in der Verteilung der Erträge der Firmensteuern, die zu beinahe 80 Prozent in Basel-Stadt anfallen.

Die Auswirkungen finanzieller Art sind relativ leicht ersichtlich. Normalerweise dienen ja die Gesamtsteuererträge (Einzelpersonen und Firmen) dazu, die Infrastrukturlasten zu tragen. Durch die Existenz einer Kantonsgrenze und des grossen, sich über sie hinwegbewegenden Pendlerstromes ergibt sich eine Aufspaltung des Steuersubstrates. Dem Agglomerationszentrum fallen enorme Beiträge (200 Millionen Franken) aus dem Bereich der Firmen zu, also aus einem Sektor, der für den Staat – mit Ausnahme des Verkehrssektors – relativ wenig

<sup>1</sup> Im Kanton Basel-Stadt werden keine separaten Gemeindesteuern erhoben; die Gemeindesteuern sind in den Kantonssteuern eingeschlossen. Um nun zwischen den beiden Kantonen vergleichbare Werte zu erhalten, sind die aus der basellandschaftlichen Staatsrechnung entnommenen Werte um die in den Gemeinden anfallenden Steuererträge aufgewertet worden.

Kosten verursacht. Das Umland geht – im Vergleich zum Zentrum – demgegenüber praktisch leer aus. Konkret bedeutet dies: Aus dem Umland pendeln Zehntausende in die Stadt, die dadurch ihrem Arbeitsortkanton zu erklecklichen Steuererträgen verhelfen. Die Infrastrukturkosten dieser Pendler hat jedoch das Umland zu tragen, da diese im wesentlichen dort anfallen. Es zeigt sich hier also ein Effekt, der der im letzten Abschnitt aufgezeigten Entwicklung entgegelläuft: *Die Steuererträge werden in bedeutendem Umfang nicht dort vereinnahmt, wo die entsprechenden Lasten anfallen.*

### 3. Zusammenfassung

Es geht bei Agglomerationen und insbesondere in der Region Basel um zwei verschiedene Probleme. Während die umliegenden Kantone Nutzniesser zentral angebotener Leistungen sind (z. B. Universität, Spitzenmedizin usw.), fallen im Zentrum in überproportionalem Umfang Firmensteuern an. Insgesamt müsste also versucht werden, sowohl in bezug auf die Lasten als auch auf die Steuererträge einen interkantonalen Ausgleich zu finden. Im folgenden soll ein Überblick gegeben werden, wie in der Nordwestschweiz versucht wurde, dieses Problem zu lösen.

## III. Grundlagen des regionalen Lastenausgleichskonzeptes

### 1. Politische Voraussetzung

Die Frage des interkantonalen Lastenausgleichs wurde nach der Ablehnung der Wiedervereinigung der beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft im Jahre 1969 akut. Bis zu jenem Zeitpunkt war es selbstverständlich, dass Basel-Stadt viele Leistungen kostenlos den Einwohnern von Baselland nutzbar machte. Im Hinblick auf die kommende Wiedervereinigung, so wurde damals argumentiert, werde sich das Problem automatisch lösen.

Nach der Ablehnung der Wiedervereinigung durch Basel-Land begann Basel-Stadt, Forderungen zwecks Abgeltung der übernommenen Infrastrukturlasten geltend zu machen. So wurden nach und nach auf den verschiedenen Gebieten Ausgleichszahlungen eingeführt. Der Mangel dieser Abgeltungszahlungen bestand jedoch darin, dass nicht auf einheitliche Grundlagen und Prinzipien abgestellt wurde.

Aber nicht nur Basel-Landschaft, sondern auch die übrigen Kantone der Nordwestschweiz, also Bern, Solothurn und Aargau sind in vielen Fällen Nutzniesser der baselstädtischen Leistungen. Aus diesem Grunde beschlossen die fünf Nordwestschweizerkantone, ein Konzept über den regionalen Lastenausgleich zu erarbeiten, in dem die wichtigsten Grundsätze enthalten sein sollen. Die von den Regierungen eingesetzte Arbeitsgruppe hat einen Bericht ausgearbeitet, der im

Jahre 1975 von der Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz genehmigt wurde.

Im folgenden soll versucht werden, den Inhalt dieses Konzeptes darzustellen.

## *2. Zielsetzungen des regionalen Lastenausgleichs*

Das Konzept des Lastenausgleichs basiert auf der Tatsache, dass in der Region Basel viele Infrastrukturleistungen grenzüberschreitender Natur sind, d. h. mit andern Worten: Der Kreis der Nutzniesser ist nicht mit demjenigen der Zahlenden (Steuerzahler) identisch. Wie die Vergangenheit zeigte, ist dieser Zustand aus drei Gründen unbefriedigend. Das Ziel des Lastenausgleichs besteht darin, folgende festgestellte Mängel zu beseitigen:

### *a) Richtige Versorgung der Region mit öffentlichen Gütern*

Wenn die von einem Kanton angebotenen Infrastrukturleistungen von Einwohnern anderer Kantone mitbenützt werden, so besteht die Gefahr, dass die Kapazitäten zu klein sind. Eine Gebietskörperschaft ist im wesentlichen bestrebt, für ihre eigenen Einwohner zu sorgen. Dadurch kann regional eine Unterversorgung eintreten. Aber auch das Gegenteil ist möglich. In der Region Basel wurden lange Zeit im Spitalbereich relativ hohe Abgeltungspreise in Rechnung gestellt. Dies führte im Kanton Basel-Landschaft zum Entschluss, selbst ein neues Spital zu bauen. Dies brachte Baselland zwar wesentliche Kosteneinsparungen, führte jedoch in regionaler Hinsicht zu Überkapazitäten. Während Baselland für seinen eigenen Bedarf genügend Spitalbetten besitzt, verfügt das Zentrum nach der Abwanderung eines Teils des Patientengutes über zuviele. Durch eine falsche Ansetzung des Verrechnungspreises kann es also zu volkswirtschaftlich unnötigen Investitionen kommen. Das Ziel des Lastenausgleichs besteht darin, sowohl zu grosse als auch zu kleine Kapazitäten zu vermeiden.

### *b) Leistungserstellung zu minimalen Preisen*

Aber nicht nur die Versorgungslage kann durch den Föderalismus beeinträchtigt werden. Vielmehr ist es durchaus möglich, dass die Existenz von Kantongrenzen auch kostenmässige Auswirkungen hat, und zwar insofern, als eine dezentralisierte Leistungserstellung die Kosten in die Höhe treibt. Wenn durch eine Zentralisierung des Leistungsangebotes Kosteneinsparungen möglich sind, so ist dies über den regionalen Lastenausgleich zu unterstützen. Als Beispiel sei auf die Spitzenmedizin hingewiesen. So hat es keinen Zweck, spitzenmedizinische Leistungen in allen Spitälern anzubieten. Eine Konzentration auf einen Ort scheint vernünftig.

### *c) Gerechte Lastenverteilung*

In einem Bundesstaat ist es unvermeidlich, dass ein Gliedstaat öffentliche Leistungen anbietet, die auch Einwohnern anderer Teilstaaten zugute kommen. Es



kann zwar nicht darum gehen, jede einzelne Leistung, die Einwohnern anderer Kantone zugute kommt, dem entsprechenden Gliedstaat oder sogar den Nutzniessern zu verrechnen. Das Wesen eines Bundesstaates besteht notwendigerweise in einem gegenseitigen Geben und Nehmen. Übersteigen jedoch die die Kantons-grenzen überschreitenden Leistungen ein bestimmtes Ausmass, so ist es als gerecht zu bezeichnen, wenn dafür eine Abgeltung geleistet wird. Diese Situation ist in der Nordwestecke der Schweiz durchaus gegeben. Die Universität Basel beispielsweise wird nicht einmal zu einem Drittel von baselstädtischen Studenten besucht. Baselland stellt beinahe ein gleich grosses Kontingent, weshalb ein Lastenausgleich aus Gründen der Gerechtigkeit notwendig ist.

### *3. Rahmen interkantonaler Abgeltungszahlungen*

Bei der Vornahme interkantonaler Abgeltungszahlungen wird man vor die Frage gestellt, in welcher Höhe diese angesetzt werden sollen. Grundsätzlich wird dabei auf die Kosten abgestellt. In diesem Grundprinzip sind sich alle Seiten, d. h. sowohl die zahlende wie auch die empfangende Seite einig, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil damit nicht viel ausgesagt wird. Gegensätzliche Ansichten ergeben sich erst dann, wenn es darum geht, zu entscheiden, welche Kosten zu berücksichtigen sind. Als Extremvarianten bieten sich die Grenzkosten einerseits und die vollen Durchschnittskosten andererseits an. Grenzkosten sind jene Kosten, die bei der Erstellung einer zusätzlichen Leistungseinheit entstehen, oder mit andern Worten, die z. B. durch den Eintritt eines zusätzlichen Schülers aus Baselland in eine baselstädtische Klasse verursacht werden. Demgegenüber steht das Prinzip der vollen Durchschnittskosten, d. h. in unserem Fall, dass die insgesamt in einer Schule anfallenden Kosten auf die Anzahl Schüler aufgeteilt werden und entsprechend der daraus resultierenden Kopfquote dem Partnerkanton für den Besuch eines Schülers in Rechnung gestellt wird.

Grenzkosten als Untergrenze und volle Durchschnittskosten als Obergrenze bilden die beiden Eckpunkte des regionalen Lastenausgleichskonzeptes. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage, wo zwischen diesen beiden Extremwerten der „richtige“ Abgeltungspreis festzulegen ist.

Im folgenden soll gezeigt werden, auf welchen Prinzipien das ausgearbeitete Konzept, das zur Lösung dieser Fragestellung beitragen soll, basiert.

## **IV. Abgeltungs-Kriterien des regionalen Lastenausgleichs**

### *1. Grenzen der Abgeltung*

Das von den Nordwestschweizer-Kantonen ausgearbeitete Konzept nimmt insofern eine Einschränkung vor, als nicht vorgesehen ist, *alle* gegenseitig erbrachten Leistungen abzugelten. Es sollen also nur dann interkantonale Lastenausgleichs-

zahlungen vorgenommen werden, wenn Ausserkantonale einen wesentlichen Teil öffentlicher Leistungen eines andern Kantons beanspruchen, wobei dies mit grossen Kosten für den Kanton verbunden ist, der diese Leistungen zur Verfügung stellt. Damit soll vermieden werden, dass für jede geringste Leistung dem Partnerkanton eine Rechnung präsentiert wird.

## 2. *Verschiedene Kriterien*

Wie im letzten Kapitel skizziert wurde, besteht das entscheidende Problem interkantonalen Zahlungen darin, wo zwischen den Grenzkosten und den vollen Durchschnittskosten der konkrete Abgeltungspreis festzulegen ist.

Folgende Faktoren sind dabei von entscheidender Bedeutung.

### *a) Zulassungsbedingungen*

Die Zulassungsbedingungen stellen wohl das wichtigste Kriterium für die Bemessung der Abgeltungszahlungen dar. Werden die Möglichkeiten zur Nutzung einer öffentlichen Leistung durch einen Partnerkanton sowohl in zeitlicher (kurze Vertragsdauer) als auch in quantitativer (Aufnahmezahl) Hinsicht eingeschränkt, so bedeutet dies, dass man lediglich vorhandene Kapazitäten zur Verfügung stellt und dadurch kurzfristig besser ausnutzt. In diesem Fall ist nur eine beschränkte Kostenabgeltung gerechtfertigt. Je mehr dem Partnerkanton die Rolle zukommt, gegebene Kapazitäten vorübergehend aufzufüllen, desto eher kommt ihm eine Lückenbüsserfunktion zu, weshalb ihm nicht die vollen Kosten auferlegt werden können.

### *b) Mitbestimmung*

Entscheidungen über das Angebot von öffentlichen Leistungen werden in der Schweiz – je nach verfassungsmässiger Kompetenzübertragung – direkt vom Stimmbürger, vom Parlament oder von der Regierung getroffen.

Im Hinblick auf die Gestaltung eines gerechten Lastenausgleichs kommt dem Umfang der Mitbestimmung des nutzniessenden Partnerkantons eine grosse Bedeutung zu. Es ist vom demokratischen Gesichtspunkt aus betrachtet kaum richtig, Einwohnern anderer Gebietskörperschaften die vollen Kosten aufzuerlegen für Leistungen, bei denen sie sich am Entscheidungsprozess nicht beteiligen können. Die Kosten müssten um so höher angesetzt werden, je weitgehender die Mitbestimmung ist.

Erstreckt sich die regionale Zusammenarbeit auf Investitionsfragen und erfolgt im Rahmen des regionalen Lastenausgleichs auch eine Abgeltung der daraus resultierenden Kosten, so sollte sich fairerweise die Mitbestimmung auch auf die Investitionsentscheide ausdehnen. Wenn sich die partnerschaftliche Mitbestimmung nur auf den laufenden Betrieb beschränkt, so sind die aus den Investitionen resultierenden Kosten (Verzinsung und Amortisation) nicht in den Abgeltungspreis miteinzubeziehen.



### *c) Alternativkosten*

Im letzten Kapitel wurde die richtige Versorgung der Region mit öffentlichen Leistungen als eine der Zielsetzungen des Lastenausgleichs bezeichnet. Der Lastenausgleich hat also auch darauf hinzuwirken, dass nicht zu viele Einheiten eines bestimmten Infrastrukturgutes innerhalb der Region erstellt und betrieben werden. Zu diesem Zwecke ist es unumgänglich, die Alternativkosten als weiteren Faktor in die Betrachtung miteinzubeziehen: Bei der Festsetzung der interkantonalen Abgeltungspreise ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Verrechnungspreise nicht höher sein dürfen als die Kosten, die dem Partner beim Erstellen der entsprechenden Infrastrukturleistung selbst entstehen würden. Wird diesem Prinzip keine Beachtung geschenkt, ergeben sich im regionalen Rahmen plötzlich zu grosse Kapazitäten, da die Inanspruchnahme bestehender Leistungen beim Nachbarkanton teurer zu stehen käme als beim entsprechenden Angebot aus eigener Kraft.

### *d) Opportunitätskosten*

Opportunitätskosten sind jene Kosten, welche dem eine Leistung zur Verfügung stellenden Kanton dadurch entstehen, dass bestimmte Einrichtungen, die für einen bestimmten regionalen Zweck eingesetzt werden, anders genutzt werden könnten. Hier handelt es sich also nicht um effektiv anfallende Kosten, sondern nur um fiktive Aufwendungen, die einem entgangenen anderweitigen Ertrag gleichkommen. In diesem Zusammenhang müsste die Nichteinzonung potentieller Wohn- und Industriezonen angeführt werden. Das Agglomerationszentrum hat ein grosses Interesse daran, dass die heute noch bestehenden Grünzonen im stadtnahen Bereich auch in Zukunft erhalten bleiben. Damit wird die weitere Entwicklung der umliegenden Gebiete zumindest teilweise eingeschränkt. Aus diesem Grunde ist es angebracht, wenn in solchen Fällen das Zentrum dem Umland den entgangenen „Gewinn“ abgelten wird.

### *e) Vor- und Nachteile*

Der Standort einer regionalen Institution bringt für den Standortkanton oft wirtschaftliche Vorteile (Universität) oder hebt das Prestige (Konzert, Theater, Zoo usw.) In diesem Falle ist es als gerechtfertigt zu betrachten, wenn von vornherein die abzugeltenden Kosten reduziert werden. Um zu verhindern, dass durch dieses Kriterium alle andern „überrollt“ werden, darf der Abzug für Vorteile des Standortkantons nicht mehr als 20 Prozent der Gesamtkosten der betreffenden öffentlichen Leistungen ausmachen. Mit der Erstellung und dem Betrieb regionaler Anlagen können aber auch Nachteile entstehen (Lärm, Gestank). Diese sind mit einmaligen Kapitaleistungen abzugelten.

### *f) Distanz*

Die Beanspruchung von öffentlichen Leistungen bedeutet für den Benutzer immer auch eine Überwindung von Distanzen. Dies verursacht sowohl Zeit- als auch Transportkosten. Je nach der Art der beanspruchten öffentlichen Leistun-

gen nimmt die Nachfrage nach diesen Leistungen mit zunehmender Distanz ab. Die Anwendung des Kriteriums Distanz ist nur dort sinnvoll, wo praktisch keine Ausschlussmöglichkeit der Benutzer besteht, d. h. wo die Nutzniesser nicht nach ihrem Herkunftskanton identifiziert werden können (z. B. Theater, Zoologischer Garten).

## **V. Heutige Praxis der interkantonalen Abgeltungszahlungen zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt**

### *1. Umfang:*

Der interkantonale Lastenausgleich nimmt in der Region Basel ein bedeutendes Ausmass an. Im Budget 1977 von Basel-Land sind folgende – über eine Million Franken ausmachende – Beträge eingesetzt:

- 12 Millionen Franken für die Universität Basel
- 16 Millionen Franken für das Kantonsspital Basel
- 5,5 Millionen Franken für die Basler Verkehrsbetriebe
- 7,5 Millionen Franken für Basler Mittelschulen.

Dies entspricht einem Betrag von 41 Millionen Franken, was etwa 6,5 Prozent der laufenden Ausgaben des Kantons Basel-Land entspricht. Beim Kanton Basel-Stadt fällt diese Summe prozentual weniger ins Gewicht, da das Budget ungefähr doppelt so gross ist.

### *2. Berechnungsart:*

Im folgenden soll kurz skizziert werden, welcher Berechnungsmodus im einzelnen zur Anwendung gelangt.

#### *a) Universität Basel*

Hier wurde im Gesetz ein fixer Betrag festgelegt, der von 10 Millionen (1976) auf 20 Millionen Franken (1980) kontinuierlich ansteigt. In den folgenden Jahren soll der Beitrag an die Teuerung angepasst werden. Der Abgeltungspreis liegt irgendwo zwischen Grenzkosten und Durchschnittskosten, wobei es zu berücksichtigen gilt, dass zwar keinerlei Zulassungsbeschränkungen bestehen, dass gleichzeitig aber eine praktisch zu vernachlässigende Mitbestimmung vorhanden ist.

#### *b) Kantonsspital Basel*

Hier wird unterschieden zwischen spitzenmedizinischen und grundmedizinischen Leistungen. Die spitzenmedizinischen Leistungen werden nach vollen Durchschnittskosten abgegolten; die in Basel-Stadt entstehenden Kosten werden – gemäss dem Anteil an Patienten aus Basel-Landschaft – voll verrechnet. Dies

kann zur interkantonalen Verrechnung von täglichen Pflagekosten von 1000 Franken und mehr führen. Die grundmedizinischen Leistungen (d. h. solche, die auch im Kanton Basel-Landschaft erbracht werden können) werden dem Partnerkanton zu Alternativkosten berechnet, also denjenigen Kosten, die bei einer entsprechenden Behandlung im eigenen Kanton anfallen würden. Zusätzlich zu diesem Grundpreis wird noch für Lehre und Forschung ein Zuschlag von 25 Prozent auf die baselstädtischen Pflagekosten in Rechnung gestellt. Damit soll ein Beitrag an die Mehrkosten geleistet werden, die im Zusammenhang mit dem in einem Universitätsspital vorhandenen Hochschulbetrieb anfallen. Im Spitalbereich sind keinerlei Zulassungsbeschränkungen vorhanden; die Möglichkeiten zur Mitbestimmung fehlen hingegen vollständig.

#### *c) Beitrag an die Basler Verkehrsbetriebe*

Einige basellandschaftliche Vorortsgemeinden werden durch die Basler Verkehrsbetriebe mit dem Stadtzentrum verbunden. Für diejenigen Strecken, die über basellandschaftliches Gebiet führen, übernimmt Baselland zwei Drittel des dabei entstehenden Betriebsdefizites. Eine Mitbestimmung ist in diesem Bereich nicht gegeben.

#### *d) Beitrag an Basler Schulen*

Darunter fallen im wesentlichen die Kosten für die gymnasiale Ausbildung sowie für die Mädchenoberschule (MOS). Gemäss dem interkantonalen Schulabkommen werden hier ebenfalls Durchschnittskosten verrechnet. Mitbestimmung ist keine vorhanden. In der MOS werden zur Zeit nur in beschränktem Ausmass Schüler aufgenommen.

### *3. Lücken des interkantonalen Lastenausgleichs:*

Insgesamt darf festgestellt werden, dass zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt das von den Regierungen ausgehandelte Lastenausgleichskonzept verwirklicht ist. In den wichtigsten Bereichen wie Gesundheit, Schule und Universität funktionieren Lösungen finanzieller Abgeltungszahlungen, die den Modellvorstellungen entsprechen. Während vielleicht in einzelnen Bereichen die Abgeltung etwas zu hoch ausfällt, ist auf andern Gebieten das Umgekehrte der Fall.

Einzig Erholung, Freizeit und Kultur blieben bisher ausgeklammert. Hier dürfte sich auch in Zukunft kaum etwas ändern, und zwar aus zweierlei Gründen:

Im Erholungssektor ist es ausserordentlich schwierig, zu konkreten, quantifizierbaren Ergebnissen zu kommen. Besonders die Ermittlung der Kosten für Bewahrung und Pflege des Erholungsraumes ausserhalb des Agglomerationszentrums bietet grosse Probleme. Bevor hier nicht ein konkretes Resultat vorliegt, ist es auch nicht möglich, andere Bereiche wie Zoo, Museum, Theater usw. abzugelten. Es wäre ja reine Willkür, wenn man die Abgeltung für jene Leistun-

gen, die kostenmässig leichter zu ermitteln sind, bereits realisieren würde und diejenigen, die schwer quantifizierbar sind, auf den St. Nimmerleinstag verschoben würde.

Im übrigen zeigt sich noch eine weitere Schwierigkeit. Beim Theater handelt es sich um eine eindeutig kommunale Aufgabe, die sonstwo von den Städten und nicht von grossflächigen Gebietskörperschaften erfüllt wird. Der Kanton wird also in diesem Bereich nicht einzuspringen haben. Die Praxis scheint auch weitgehend in diese Richtung zu gehen, leisten doch viele Baselbieter Gemeinden freiwillige Beiträge an das Basler Theater. Ob es aber auf dieser Ebene zu Abgeltungen in grösserem Rahmen kommen wird, ist zu bezweifeln, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil gerade die Gemeinden punkto Erholung (Erhaltung von Grünflächen) viel aufzuwenden haben, das auch dem Agglomerationszentrum zugute kommt.

## **VI. Beurteilung des heutigen interkantonalen Lastenausgleichs zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt**

Die wesentlichsten Bereiche, in denen der Kanton Basel-Landschaft von den Infrastrukturleistungen des Kantons Basel-Stadt profitiert, werden heute durch interkantonale Zahlungen abgegolten. Mit Ausnahme des Sektors Erholung, Freizeit und Kultur werden die grenzüberschreitenden Leistungen vom Partnerkanton mitgetragen. Aufgrund der heutigen Praxis ist jedoch eines ersichtlich: Die Abgeltungszahlungen gleichen einer Einbahnstrasse. Wenn dies der Fall ist, so ist dies nicht auf den bösen Willen eines Partners zurückzuführen, sondern auf die Konstellation in der Nordwestecke der Schweiz. Basel-Stadt bietet Güter an, die etwas kosten, während die Partnerkantone tendenziell eher solche aufweisen, bei denen die Kosten relativ gering sind, gleichzeitig aber einen hohen Nutzen aufweisen.

Wenn man bisher die Nutzenseite ausgeklammert hat, so war dies deshalb vernünftig, weil die Leistungen von seiten des Stadtkantons und die damit verbundenen Kosten ausserordentlich gross sind; es musste schnell nach praktikablen Lösungen gesucht werden. Langwierige Nutzenüberlegungen konnten aus diesem Grunde kaum abgewartet werden. Nachdem nun in einer ersten Phase die offensichtlichsten Probleme gelöst wurden, geht es darum, zukünftig die Überlegungen auszudehnen und die Nutzenseite miteinzubeziehen. Erst dann ist eine befriedigende Gesamtlösung denkbar.

Ein Problem vermag allerdings auch der beste regionale, respektive interkantonale Lastenausgleich nicht zu lösen, nämlich den Steuerausgleich. Wie eingangs dargestellt wurde, ist die Steuersubstanz zwischen den Kantonen sehr unregelmässig verteilt, d. h. es fallen – wegen der Massierung der Firmen – im Agglomerationszentrum überdurchschnittliche Steuererträge an. Zu dieser Fragestellung äussert sich das von den Regierungen verabschiedete Konzept nur am Rande, indem darin festgehalten wird, dass die Steuerkraft beim Lastenausgleich

auszuklammern ist. Diese Feststellung ist jedoch nur solange richtig, als der Steuerausgleich auf andere Art und Weise gelöst wird. Sollte dies in den nächsten Jahren nicht gelingen, so müsste das ganze Lastenausgleichskonzept als unvollständig bezeichnet und entsprechenden Korrekturen unterzogen werden. Es bleibt zu hoffen, dass die noch offenen partnerschaftlichen Probleme im gleichen Sinne angegangen und gelöst werden, wie dies bisher der Fall war.