



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5122.02/07.5370.03/04.8021.03/07.5323.02

WSD/P085122/048021/075370/075323

Basel, 3. September 2008

Regierungsratsbeschluss

vom 2. September 2008

Motion Helmut Hersberger und Konsorten für einen trinationalen Verbund (EVTZ) für öffentlichen Verkehr in der Metropolregion Oberrhein; Stellungnahme

Anzug Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend der Einführung eines ÖV-Fonds; Zwischenbericht

Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend Verwendung kantonaler LSVA-Anteile; Zwischenbericht

Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend neuer Finanzierungsmethoden für den öffentlichen Verkehr; Zwischenbericht

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Juni 2008 die nachstehende Motion Helmut Hersberger und Konsorten für einen trinationalen Verbund (EVTZ) für öffentlichen Verkehr in der Metropolregion Oberrhein dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Ausgangslage

Mit einer Motion hat Jürg Stöcklin am 9. Mai 2007 angeregt, aus Erträgen der Quellensteuer einen Trinationalen Investitionsfonds zu schaffen; diese Motion wurde im Juni vom Grossen Rat nicht überwiesen. Am 16. Januar 2008 hat Patrizia Bernasconi eine ähnlich lautende Motion eingereicht, wobei die Finanzierung offener gestaltet sein soll, die Verwendung aber auf den öffentlichen Verkehr zu beschränken sei. Diese Motion wurde am 20. Februar 2008 an den Regierungsrat überwiesen. Es ist bekannt, dass die Realisierung grenzüberschreitender Investitionsprojekte extrem schwierig ist. Die beiden Vorstösse versuchen, dieses Problem anzugehen, scheitern aber vermutlich daran, dass sie einen Weg beschreiten, der äusserst gefährlich ist. Gerade die Diskussionen um die Verlängerung des 8-er Trams nach Weil haben gezeigt, dass für solche Projekte vorgängig eine Einigkeit unter den bi- oder trinationalen Partnern unabdingbar ist.

Das Problem

Das gemeinsame Ziel beider Vorstösse - die Förderung grenzüberschreitender Investitionen vornehmlich im Bereich des öffentlichen Verkehrs - findet anscheinend eine komfortable Mehrheit. Wie sich aber nachstehend aufzeigen lässt, ist das Mittel eines einseitig deklarierten Fonds von Schweizer Seite nicht geeignet, das Ziel zu erreichen. Die Diskussionen um die Tramverlängerung nach Weil (und in kleinerem Ausmass auch bei den Diskussionen um die Verlängerung des 3-er oder 11-er Trams nach St. Louis) haben klar aufgezeigt, dass eine solche einseitige Deklaration von Finanzmitteln aus der Schweiz nicht nur allseits unerfüllbare Begehrlichkeiten weckt, sondern die nachträgliche Diskussion um eine partnerschaftliche Finanzierung fast verunmöglicht. Die Partnerschaft wird dabei einer unsäglichen Zerreihsprobe ausgesetzt. Aus diesen Erkenntnissen sollten wir lernen.

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 5. September 2008

Die Lösung

Die Unterzeichneten bekräftigen das Ziel, wonach grenzüberschreitende Investitionsprojekte zu fördern seien. Zu diesem Zweck soll aber nicht ein einseitig aus Basel deklarierter Fonds eingerichtet werden, sondern ein Zweckverband, der die beteiligten Partner verbindet. Damit müssen sich die Partner zuerst über Ziele und Finanzierung einig werden, bevor die Mittel gesprochen werden. Als Instrument für diesen Zweckverband bietet sich der im Jahr 2006 von der EU ins Leben gerufene "Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit" (EVTZ) an, der ausdrücklich dafür geschaffen wurde, Hindernisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu überwinden.

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Beteiligung an einem entsprechenden EVTZ zu schaffen und mit den Partnern Verhandlungen aufzunehmen, welche Anteile an konkreten Langfristprojekten von den einzelnen Partnern zu tragen sind. Dabei soll auch festgelegt werden, welchem bestehenden Gremium (Oberrheinrat, Oberrheinkonferenz, trinationaler Eurodistrikt Basel, etc.) die Umsetzung übertragen werden soll.

Helmut Hersberger, Beat Jans, Jürg Stöcklin, Patrizia Bernasconi, Stephan Gassmann, Stephan Maurer, Hermann Amstad, Andreas Albrecht, Andreas Burckhardt, Toni Casagrande, Annemarie von Bidder“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2008 die nachstehende Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend der Einführung eines ÖV-Fonds dem Regierungsrat als Anzug überwiesen:

„Der Ausbau eines Schienennetzes für Tram und Bahn scheitert häufig an Fragen der Finanzierung. Der Kanton Zürich andererseits macht es mit seinem ÖV-Fonds vor, wie es möglich ist, sinnvoll in den ÖV (mit Tram- und S-Bahn-Projekten) zu investieren und damit den ÖV gezielt auszubauen. Aktuellste Beispiele bilden die Tramverlängerung Zürich-West und der unterirdische Durchgangsbahnhof Löwenstrasse. Dies muss als Vorbild gelten, auch wenn unser Stadtkanton nicht die gleiche territoriale Ausdehnung hat wie der Kanton Zürich. Denn aufgrund der Klimaproblematik, der Lufthygiene und aufgrund des Mobilitätsverhaltens sind auch in unserem Kanton besondere Anstrengungen nötig. Ausserdem ist es Fakt, dass bereits heute mehrere Tramlinien-Verlängerungen und Tramlinien-Ergänzungen sowie S-Bahnprojekte anstehen oder angedacht sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, sollen folgende Vorhaben erwähnt werden: Verlängerungen der Tramlinien 3 und 11, Tramgleis Erlenstrasse/Schwarzwaldallee, Tramverlängerung in Richtung Wiesekreisel, Tramverlängerung Grenzacherstrasse - Schwarzwaldallee - Bad. Bahnhof (Roche Areal), Trammerschliessung Dreispitzareal, sowie S-Bahn-Projekte (Herzstück, Variante Nord und Nordbogen - siehe auch die Medienmitteilung RR vom 20.11.2007).

Mit Hilfe eines ÖV-Fonds könnten im Rahmen des Staatshaushaltes langfristig Prioritäten zugunsten des öffentlichen Verkehrs gesetzt werden.

Aus den oben ausgeführten Gründen bitten die unterzeichnenden Motionärinnen und Motionären den Regierungsrat, im Sinne einer Spezialfinanzierung, einen ÖV-Fonds zu schaffen. Es sei innert zwei Jahren das ÖV-Gesetz zu ergänzen oder ein neues ÖV-Fondsgesetz zu erlassen, unter Berücksichtigung folgender Kriterien:

- der ÖV-Fonds soll beispielsweise aus folgenden Mitteln finanziert werden: aus kantonalen LSVA-Anteilen (s. Motion Bernasconi und Konsorten betreffend Verwendung kantonalen LSVA-Anteile), aus Bundesbeiträgen, aus Erträgen der Parkraumbewirtschaftung und aus allgemeinen Steuermitteln
- die Mittel aus dem ÖV-Fonds dienen den Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (Tramverlängerungen, Tramnetzergänzungen und Tramnetzoptimierungen, S-Bahn-Ausbau)
- dem ÖV-Fonds wird jährlich ein Mindestbetrag zugesprochen
- der ÖV-Fonds untersteht dem Finanzhaushaltsgesetz (Ausgabenreferendum).

Patrizia Bernasconi, Stephan Maurer, Jörg Vitelli, Christoph Wydler, Christian Egeler, Stephan Gassmann, Stephan Ebner, Roland Engeler-Ohnemus, Pius Marrer, Thomas Grossenbacher, Markus Benz, Heinrich Überwasser“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. April 2005 die nachstehende Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend Verwendung der kantonalen LSVA-Anteile dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Im 2005 wird der Bund durch die definitive Zulassung von 40-Tonnen-Lastwagen aus der LSVA insgesamt mehr Gelder einkassieren. Der Anteil, der an die Kantone zurückfliesst, erhöht sich von 290 auf 312 Mio. Franken. Der Kanton Basel hat im 2004 3,8 Mio. Franken erhalten, im 2005 werden 7,8 Mio. Franken erwartet, für Baselland 10,3 Mio. Franken. Nach dem im Jahr 1997 verabschiedeten Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrabgabe (SVAG) sollen "die Kantone (...) ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strasseverkehr (verwenden)" (Art. 19). Das "vorab" hat lange zu Fehlinterpretationen geführt: In vielen Kantonen wurden die LSVA-Anteile lediglich für Strassenbauprojekte verwendet. Der Bundesrat hat deshalb im Jahr 1999 dieses Gesetz präzisiert: Das Geld sei auch zur Unterstützung des Regionalverkehrs und zur Förderung des Veloverkehrs gedacht.

Die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) hat kürzlich in den Kantonen nachgefragt, wohin das LSVA-Geld bisher geflossen ist. Das Resultat sieht folgendermassen aus: 10 Kantone lassen ihre Anteile vollumfänglich in die allgemeine Staatskasse einfließen. 16 weitere Kantone verwenden aus ihrem LSVA-Anteil am meisten für die Strasse und für die Sanierung der Kantonsfinanzen, wobei 7 davon das SVAG richtig interpretiert haben: Sie geben einen festen Anteil für den öffentlichen Verkehr aus. Spitzenreiter sind Schaffhausen und Thurgau: mindestens 45% der kantonalen LSVA-Anteile sind für Bahn, Bus und Velo reserviert, 45% Prozent für Strassenprojekte und 10% fallen in einen speziellen Fonds für zukünftige ÖV-Projekte ein. Der Kanton Schaffhausen hat zurzeit sogar einen Gesetzentwurf in der Vernehmlassung, worin in Zukunft der LSVA-Anteil zu 100% für den ÖV im Kanton und in der Region verwendet werden soll.

Der Kanton Basel-Stadt gehört hingegen zur ersten Gruppe. Das heisst, die LSVA-Anteile fließen zu 100% in die allgemeine Staatskasse. Der öffentliche Verkehr steht zur Zeit sowohl auf kantonomer wie auf nationaler Ebene unter massivem Spardruck und erfährt einen Abbau. Dies zulasten einer ökologischen und nachhaltigen Mobilität. Städtische und regionale Projekte zur Förderung und vor allem zum Ausbau des ÖV-Netzes werden auf die lange Bank geschoben oder sind sogar ganz

gefährdet. Deshalb scheint es uns unabdingbar, dass die LSVA-Anteile dafür verwendet werden.

Aus den oben skizzierten Erwägungen bitten die Unterzeichneten den Regierungsrat, das Umweltschutzgesetz mit folgenden Bestimmungen zu ergänzen:

1. In Zukunft sollen die LSVA-Abgaben für umweltgerechte städtische und regionale Projekte zweckgebunden sein, die den Ausbau der ÖV-Infrastruktur zum Ziel haben, wie zum Beispiel neue Tramlinien über die Landesgrenze, neue Trolley- und Buslinien, Ausbau der Regio S-Bahn.
2. Die LSVA-Abgaben sollen auch für Projekte zweckgebunden sein, die dem Langsamverkehr zu gute kommen, wie sichere Fussgängerinnenwege oder zahlreichere Veloparkplätze in der Innenstadt und an den neuralgischen Verkehrspunkten.
3. Die LSVA-Abgaben sollen auch für solche ÖV-Projekte zweckgebunden sein, die sichere und schnelle Umsteigemöglichkeiten für Tram- und (O-)Buspassagiere bei grossen Verkehrsknoten ermöglichen (bessere Niveauübergänge klarer Vortritt für ÖV-Passagiere).

Patrizia Bernasconi, Urs Müller, Beat Jans, Stephan Maurer, Lukas Stutz, Dr. Eva Herzog, PD Dr. Jürg Stöcklin, Richard Widmer, Anita Lachenmeier-Thüring, Christian Klemm, Daniel Goepfert, Dr. Brigitta Gerber, Eva Huber-Hungerbühler, Annemarie von Bidder, Eveline Rommerskirchen, Gabi Mächler, Heidi Mück, Rolf Häring“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Januar 2008 den nachstehenden Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend neuer Finanzierungsmethoden für den öffentlichen Verkehr dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die Unterzeichneten wünschen sich einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs in der Region Basel, der mit den Partnern in der Region gemeinsam geplant und gemeinsam finanziert wird. Eine gute Verkehrsinfrastruktur ist ausserordentlich wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung Basels als urbanes Zentrum unserer Region. Angesichts knapper Ressourcen und aus Umweltschutzgründen muss ein Ausbau dieser Infrastruktur im Wesentlichen zugunsten des öffentlichen Verkehrs erfolgen. Dies muss gemeinsam mit unseren Nachbarn im In- und Ausland und finanziell nachhaltig erfolgen.

Vor diesem Hintergrund wird der Regierungsrat aufgefordert, die folgenden Organisations- und Finanzierungskonzepte zu prüfen und dazu zu berichten:

- Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen (vgl. auch den Anzug von Anita Heer und Konsorten Nr. 07.0511.01) und darüber hinaus mit den Partnern in Südbaden und im Elsass, etwa durch Ausweitung des Tarifverbundes TNW.
- Schaffung grösserer Einheiten, zum Beispiel durch Fusion von BVB und BLT und möglicherweise weiteren Partnern in der Region.
- Kooperation mit privatwirtschaftlichen Anbietern (Public-Private Partnership), insbesondere zur Finanzierung des S-Bahn-Herzstücks zwischen Bahnhof SBB und Badischem Bahnhof und zur Finanzierung des Schienenanschlusses für den Euro-Airport.
- Verwendung von Mitteln aus dem Mehrwertabgabefonds und von neuen Mitteln aus den erhöhten Gebühren für Parkkarten zur Förderung von neuen ÖV-Projekten.

Lukas Engelberger, Stephan Gassmann, Helen Schai-Zigerlig, Marcel Rünzi, Pius Marrer, Rolf von Aarburg, André Weissen, Stephan Ebner, Oswald Inglin, Gabriele Stutz-Kilcher“

Wir berichten zu den vier Geschäften wie folgt:

1. Rechtliche Zulässigkeit der Motion Hersberger

Die Motion verlangt, dass der Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage für die Beteiligung an einem EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) schafft, welcher die Form eines Zweckverbandes aufweist, sowie mit den Partnern Verhandlungen aufnimmt, welche Anteile an konkreten Langfristprojekten von den einzelnen Partnern zu tragen sind.

§ 106 der Kantonsverfassung Basel-Stadt sieht vor, dass der Regierungsrat – unter Vorbehalt des Genehmigungsrechts des Grossen Rates – für den Abschluss von Verträgen zuständig ist. Gemäss § 85 Abs. 2 der Kantonsverfassung ist es dem Grossen Rat jedoch gestattet, den Regierungsrat bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, durch seine Kommissionen zu begleiten und zu beraten. Diese Bestimmung bezieht sich jedoch auf die Ausführungsphase des Vertrages. Die Phase, in welcher die Verhandlungen aufgenommen werden (die Initiativphase), obliegt einzig dem Regierungsrat. Da der vorliegende Vorstoss die Aufnahme der Verhandlungen mit den Parteien fordert, bezieht er sich somit auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, weshalb die Motion rechtlich unzulässig ist.

Was die rechtlichen Grundlagen für die Schaffung eines Zweckverbandes anbelangt, bestehen diese bereits.

Am 23. Januar 1996 wurde zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, und den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des

Grossherzogtums Luxemburg das Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen (Karlsruher Übereinkommen; SG 119.100) abgeschlossen. Art. 11 des Übereinkommens regelt die Möglichkeit, grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände zu schaffen. Zu beachten gilt jedoch beim Karlsruher Übereinkommen, dass Nationalstaaten wie zum Beispiel Frankreich nicht Verbandsmitglieder werden können, sondern lediglich seine Gebietskörperschaften.

Im Weiteren kann auf die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) verwiesen werden. Der EVTZ hat zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit seiner Mitglieder zu erleichtern und zu fördern. Er kann aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts aus mindestens zwei Mitgliedstaaten gebildet werden. Auch Rechtsträger aus Drittländern können daran teilnehmen. Voraussetzung ist jedoch, dass bereits mindestens zwei Mitgliedstaaten einen solchen EVTZ gebildet haben und dass sich der Sitz des EVTZ in einem Mitgliedstaat befindet. Die Schweiz oder schweizerische Gebietskörperschaften könnten sich demzufolge lediglich an einem schon bestehenden, zwischen Deutschland und Frankreich oder deren Gebietskörperschaften geschlossenen EVTZ beteiligen.

2. Ausgangslage

2.1 Öffentlicher Verkehr

Der Regierungsrat geht mit den Anzugsstellenden, resp. der Motionärin einig, dass die ÖV-Infrastruktur und das ÖV-Angebot über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg in Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn weiter ausgebaut werden soll. Insbesondere in Richtung Südbaden und Südsass ist das ÖV-Netz noch stark ausbaufähig. Ein gute ÖV-Anbindung ist ein wichtiger Standortfaktor und leistet einen Beitrag an die stadtgerechte und umweltfreundliche Bewältigung des Verkehrs.

Im Kanton Basel-Stadt werden Investitionen in die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs aus dem Investitionsplafonds 2 (IB2) „Öffentlicher Verkehr“ finanziert, der jährlich mit CHF 24.3 Mio. ausgestattet ist. Davon sind etwas mehr als die Hälfte gebundene Investitionen, das heisst sie dienen dem Werterhalt der bestehenden Infrastruktur.

Ratschläge und Ausgabenberichte für die Finanzierung von sorgfältig ausgearbeiteten Ausbauprojekten der ÖV-Infrastruktur auf Gebiet des Kantons Basel-Stadt wurden in der Vergangenheit vom Grossen Rat jeweils mit deutlichen Mehrheiten rasch genehmigt. In den letzten Jahren waren dies u.a. folgende Vorhaben:

- Bau von neuen S-Bahn-Haltestellen am Dreispitz und in Riehen-Niederholz;
- Infrastrukturmassnahmen am Badischen Bahnhof zur Ermöglichung der Durchbindung der Roten Linie der Regio-S-Bahn von Zell im Wiesental Richtung Bahnhof SBB;

- Verlegung der Tramlinie 1 von der Gasstrasse an den Bahnhof St. Johann und in die Voltastrasse;
- Verlängerung der Tramlinie 8 von Kleinhüningen nach Weil am Rhein Bahnhof.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Finanzierung von ÖV-Infrastrukturen auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt auch in Zukunft nach dem beschriebenen Prinzip und gemäss der Kompetenzregelung im Finanzhaushaltsgesetz erfolgen kann respektive soll. Für gemeinsame Projekte mit dem Kanton Basel-Landschaft gibt es das bewährte Instrument des Partnerschaftlichen Geschäfts, weshalb sich auch dort keine Änderung im Entscheidungs- und Finanzierungsmechanismus aufdrängt. Zudem gibt es im entsprechenden Staatsvertrag¹ zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft klare Regeln zur Infrastrukturfinanzierung gemäss Territorialitätsprinzip und Institutionen, wie die Paritätische Kommission, zur Klärung der damit verbundenen Fragen.

Das Projekt der Verlängerung der Tramlinie 8 von Kleinhüningen nach Weil am Rhein hat aber gezeigt, dass ein Handlungsbedarf bei der Finanzierung von grenzüberschreitenden ÖV-Projekten besteht. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fehlen, aufgrund der sehr unterschiedlichen politischen Strukturen in den drei Staaten, festgeschriebene Prozeduren und Gefässe für die konkrete Entwicklung und Verhandlung von gemeinsamen Projekten und den damit verbundenen zeitlich abgestimmten politischen Entscheidungsprozessen.

Gremien wie der Trinationale Eurodistrict oder die Oberrheinkonferenz sind sehr nützlich und hilfreich für den politischen Meinungs austausch, für das Anschieben neuer Kooperationsformen und eine erste Diskussion von Projektideen; sie eignen sich aber weniger für die praktische Umsetzung einzelner Vorhaben. Für die Realisierung eines Vorhabens, wie zum Beispiel einer Tramverlängerung, ist die intensive und vertrauensvolle bilaterale Zusammenarbeit mit den direkt betroffenen Partnern (meist eine Gemeinde) notwendig.

Der oben beschriebene Sachverhalt hat die Verhandlungen des Kantons mit der Stadt Weil am Rhein zur Verlängerung der Tramlinie 8 in die Länge gezogen. Vor allem die Finanzierungsverhandlungen dauerten länger, da die Spielregeln nicht definiert waren. Um die Verhandlungen erfolgreich zu Ende zu führen, musste dem Grossen Rat – nachdem dieser den Kredit für die weitere Planung und den Bau der Tramlinie, inklusive der kantonalen Beteiligung an den Planungskosten in Weil am Rhein genehmigt hat – nochmals ein Ratschlag unterbreitet werden, um das zuletzt noch notwendige Entgegenkommen des Kantons (gemeinsame Übernahme von allfälligen Kostenüberschreitungen) genehmigen zu lassen.

Die heutigen Strukturen erschweren nach Ansicht des Regierungsrates die Durchführung von grenzüberschreitenden Projekten im öffentlichen Verkehr. Um diese zu fördern und zu

¹ Vereinbarung mit dem Kanton Basel-Landschaft vom 26. Januar 1982 über die Basler Verkehrs-Betriebe und die BLT Baselland Transport AG vom 16.12.2008

beschleunigen, könnte ein Gefäss, aus dem sich der Regierungsrat nach transparenten Spielregeln an grenzüberschreitenden Projekten beteiligen kann, von grossem Nutzen sein.

2.2 Exkurs: Grenzgängerbesteuerung

Im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Ausbau des öffentlichen Verkehrs wird in der Politik auch die Grenzgängerbesteuerung thematisiert.

Grenzgänger sind Arbeitnehmende, die im Gebiet eines Staates beschäftigt sind (Tätigkeitsstaat, Quellenstaat) und im Gebiet eines anderen Staates wohnen (Wohnsitzstaat, Ansässigkeitsstaat), in das sie regelmässig, in der Regel täglich, zurückkehren. Auf die Staatszugehörigkeit kommt es grundsätzlich nicht an, doch kann sie bei bestimmten Sachverhalten eine Rolle spielen (bspw. bei Staatsangestellten).

Für das Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit können mehrere Staaten aufgrund ihrer Steuerhoheit gemäss ihren steuerrechtlichen Vorschriften Steueransprüche geltend machen. Um zu vermeiden, dass dieses transnationale Einkommen zweimal versteuert wird, haben die meisten europäischen Staaten bilaterale Steuerabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen (Doppelbesteuerungsabkommen DBA) abgeschlossen, die sich eng an das Musterabkommen der OECD (OECD-MA) anlehnen.

Das OECD-MA, das die Grundlage für die Mehrheit der zwischenstaatlichen Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen bildet und zu einer weithin akzeptierten Richtlinie für die Auslegung und Anwendung bestehender Abkommen geworden ist, sieht in den Fällen, in denen eine Person in einem Staat wohnt, aber in einem anderen Staat arbeitet, als allgemeine Regel die Besteuerung im Tätigkeitsstaat vor.

Für die steuerliche Behandlung der Grenzgänger sind die bilateralen Steuerabkommen massgebend. Die darin enthaltenen Bestimmungen und Kriterien variieren allerdings von Fall zu Fall. Sie können die Besteuerung des Grenzgängers im Wohnsitzstaat oder im Quellenstaat oder beide Formen der Besteuerung gleichzeitig vorsehen.

Die Besteuerung nach dem Wohnsitz- oder dem Quellenstaatprinzip bedeutet, dass das Steueraufkommen nur einem Staat zusteht, dies obwohl im Fall der Grenzgänger die öffentlichen Aufwendungen auf zwei Staaten entfallen. Um das Ungleichgewicht zwischen den Aufwendungen und Einnahmen der betroffenen Staaten auf beiden Seiten der Grenze auszugleichen, bieten sich zwei Möglichkeiten an: (1) Entweder wird die Kompetenz zur Besteuerung der Grenzgänger unter die beteiligten Staaten aufgeteilt. (2) Oder es wird das Steueraufkommen zwischen den involvierten Staaten aufgeteilt, indem der steuerberechtigte Staat dem anderen einen sog. Fiskalausgleich entrichtet. Der Fiskalausgleich kann entweder in Form eines Prozentsatzes der Summe der Brutto- oder Nettolöhne der Grenzgänger (Lohnsumme) oder in Form eines Prozentsatzes der erhobenen Steuern (Steuersumme) erfolgen.

Für die Besteuerung der Grenzgänger hat die Schweiz mit allen Nachbarstaaten Regelungen getroffen. Diese Regelungen sind entweder in den allgemeinen Doppelbesteuerungsabkommen selber enthalten oder sie bilden Gegenstand separater Vereinbarungen. Die Regelungen sind unterschiedlich. Zum Teil wird das Grenzgängereinkommen im Wohnsitzstaat besteuert und der Tätigkeitsstaat erhält einen Fiskalausgleich, zum Teil ist es umgekehrt und die primäre Besteuerungskompetenz steht dem Tätigkeitsstaat zu:

	Besteuerung im Wohnsitzstaat	Besteuerung im Tätigkeitsstaat	Fiskalausgleich an anderen Staat	Rechtsgrundlage
Schweiz-Frankreich¹				
Kantone: BE, BL, BS, JU, NE, SO, VD, VS	vollumfänglich	nein	4.5% Lohnsumme	Vereinbarung vom 11.4.1983 DBA Art. 17 IV
Kanton GE	nein	vollumfänglich	3.5% Lohnsumme	Vereinbarung vom 29.1.1973
Übrige Kantone	nein	vollumfänglich	nein	keine Sonderregelung
Schweiz-Deutschland²				
Alle Kantone	überwiegend	teilweise (Steuersatz 4.5%)	nein	Art. 15a DBA
Schweiz-Österreich				
Alle Kantone	nein	vollumfänglich	12.5% Steuersumme	Vereinbarung vom 21.3.2006
Schweiz-Italien				
Kantone GR, TI, VS	nein	vollumfänglich	40% Steuersumme	Vereinbarung vom 3.10.1974
Schweiz-Liechtenstein				
Alle Kantone	vollumfänglich	nein	nein	Art. 7 II DBA

¹ Grenzgängerregelungen mit **Frankreich**:

- Gemäss der Grenzgängervereinbarung vom 11. April 1983 zwischen Frankreich und den **Kantonen BE, BL, BS, JU, NE, SO, VD und VS** entrichten die französischen Grenzgänger auf ihrem Erwerbseinkommen in der Schweiz keine Steuer. Dafür zahlt Frankreich den Kantonen einen Fiskalausgleich von 4,5% des Totals der Bruttolöhne. Das Gleiche gilt im umgekehrten Verhältnis auch für schweizerische Grenzgänger.
- Gemäss Grenzgängervereinbarung vom 29. Januar 1973 zwischen Frankreich und dem **Kanton GE** sind französische Grenzgänger für ihr Arbeitseinkommen im Kanton Genf vollumfänglich steuerpflichtig. Zur Kompensation zahlt der Kanton Genf Frankreich einen Fiskalausgleich von 3,5 % des Totals der Bruttolöhne. Dieser ist zweckgebunden und muss von Frankreich für die Gemeinden der beiden Grenzdepartemente Ain und Haute-Savoie verwendet werden. Die Besteuerung durch den Tätigkeitsstaat gilt im umgekehrten Verhältnis auch für schweizerische Grenzgänger, die in Frankreich arbeiten. Die Leistung eines Fiskalausgleichs durch Frankreich an den Kanton Genf ist nicht vorgesehen.
- Für die **übrigen Kantone** besteht keine spezielle Grenzgängervereinbarung. Das bedeutet, dass die Grenzgänger nach den gewöhnlichen Abkommensregeln besteuert werden: Französische Grenzgänger entrichten auf ihrem Arbeitseinkommen in der Schweiz die volle Quellensteuer, Frankreich darf das Arbeitseinkommen nicht besteuern. Die gleiche Regelung gilt umgekehrt für Schweizer Grenzgänger.

² Grenzgängerregelung mit **Deutschland**:

- In der Schweiz erwerbstätige deutsche Grenzgänger entrichten auf ihrem Arbeitseinkommen eine Quellensteuer von 4.5% an die Schweiz. Deutschland als Wohnsitzstaat besteuert das Arbeitseinkommen zu 100% und rechnet die schweizerische Steuer von 4.5% an die deutsche Steuer an.
- Schweizer Grenzgänger, die in Deutschland arbeiten, entrichten auf ihrem Arbeitseinkommen eine Quellensteuer von 4.5% an Deutschland; die Schweiz besteuert das Arbeitseinkommen nur zu 80%.

Schlussfolgerung: Ohne spezielle bilaterale Abkommen wären die Grenzgängereinkommen vollumfänglich im Tätigkeitsstaat zu versteuern. Die verschiedenen bilateralen Abkommen haben zum Ziel, eine politisch austarierte Verteilung dieses Steuersubstrates auf den Tätigkeits- und den Wohnsitzstaat sicherzustellen. Gemäss der heute für den Kanton Basel-Stadt geltenden Regelung erhält der Kanton Basel-Stadt den kleineren Teil der Steuereinnahmen aus den Grenzgängereinkommen. Der Regierungsrat sieht deshalb keine Verpflichtung und keine Veranlassung, aus diesen Einkünften zweckgebunden Projekte ausserhalb des Kantons zu finanzieren. Die Einnahmen aus der Grenzgängerbesteuerung stellen demnach allgemeine Staatseinnahmen dar und sind als solche zu behandeln.

3. Prüfung der Schaffung eines Fonds zur Finanzierung grenzüberschreitender ÖV-Projekte

Die in der Motion Helmut Hersberger genannte Schaffung eines „*Trinationalen Verbundes (EVTZ) für Öffentlichen Verkehr in der Metropolregion Basel*“ kann auf lange Sicht durchaus eine Option und ein Ziel darstellen. Dies allenfalls im Hinblick auf die Realisierung des Herzstückes der Regio-S-Bahn.

Ein EVTZ hat zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit seiner Mitglieder zu erleichtern und zu fördern. Er kann aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts aus mindestens zwei Mitgliedstaaten gebildet werden. Für die Schweiz, welche ein Rechtsträger aus einem Drittland darstellt, gilt, dass sie nur an einem EVTZ teilnehmen kann, sofern dies nach ihrem nationalen Recht oder aufgrund von Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern erlaubt ist. Gemäss Karlsruher Abkommen ist für eine Teilnahme eines schweizerischen Partners Voraussetzung, dass bereits mindestens zwei EU-Mitgliedstaaten einen solchen EVTZ gebildet haben und dass sich der Sitz des EVTZ in einem EU-Mitgliedstaat befindet. Die Schweiz könnte sich demzufolge lediglich an einem schon bestehenden, zwischen Deutschland und Frankreich oder deren Gebietskörperschaften geschlossenen EVTZ beteiligen. Diese Ausgangslage legt nahe, dass ein EVTZ nur eine mittel bis langfristige Option darstellen kann.

Bei Analyse der aktuell anstehenden Projekte, wie zum Beispiel die Tramverlängerungen nach Weil am Rhein und Saint-Louis oder der neuen Busverbindung nach Grenzach-Wyhlen, kann gezeigt werden, dass ein Grossteil der anstehenden Projekte bilateraler Natur sind. Dies gilt auch für den Ausbau einzelner Linien der Regio-S-Bahn, wie das erfolgreiche Beispiel der nun bis zum Bahnhof SBB durchgebundenen S6 (Zell im Wiesental – Riehen – Basel SBB) zeigt.

Für „bilaterale Projekte“ möchte der Regierungsrat, nicht zuletzt basierend auf der Erfahrung mit der Verlängerung der Tramlinie 8, die Einrichtung eines speziellen ÖV-Fonds vertieft prüfen. Der Fonds würde dazu dienen, bestimmte grenzüberschreitende Projekte zu lancieren und ihre Projektierung sicherzustellen. Die Mittel stünden nur dann zur Verfügung, wenn die jeweiligen Partnergemeinden (Gebietskörperschaften) klar zusagen, sich in einem bestimmten Mindestmass (z.B. der Hälfte) an der Projektfinanzierung zu beteiligen. Mit klar

formulierten Regeln soll der in der Motion Hersberger angesprochenen einseitigen Erwartungshaltung entgegengewirkt werden.

Alimentiert werden soll der Fonds ausschliesslich durch den Kanton Basel-Stadt, sei dies über die allgemeinen Staatsmittel oder allenfalls den Einnahmen aus der LSVA. Der Regierungsrat möchte es nämlich bewusst den Partnern überlassen, wie sie ihren Anteil an der Planung und Realisierung eines Projektes aufbringen und deshalb auf die Errichtung eines durch die Partner in allen drei Ländern gemeinsam zu alimentierenden Fonds verzichten. Dies trägt auch den in den drei Ländern sehr unterschiedlichen politischen Entscheidungsprozessen und Finanzierungsmechanismen Rechnung. Diese Lösung hat den weiteren Vorteil, dass der Kanton Basel-Stadt die angesprochenen Regeln für die Entnahme von Mitteln in eigener Kompetenz regeln kann.

Der Fonds hätte vor allem eine Signalwirkung und würde die Bereitschaft des Kantons zeigen, grenzüberschreitende Projekte – innerhalb gewisser Regeln – mitzutragen und gemeinsam voranzutreiben.

Die auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt anfallenden Kosten für den Bau der Infrastrukturen wären wie bis anhin aus dem Investitionsplafonds 2 öffentlicher Verkehr zu finanzieren und dem Grosse Rat – gemäss Finanzhaushaltsgesetz – zu unterbreiten. Demnach würde der Grosse Rat nur im Bereich der Planung gewisse Kompetenzen an den Regierungsrat abtreten.

4. Fragen in Verbindung mit der Ausgestaltung eines ÖV-Fonds für grenzüberschreitende Projekte

4.1 Politisches Ziel und Kompetenz

Der Fonds soll einen Ansporn bieten, in die Projektierung grenzüberschreitender ÖV-Projekten einzusteigen. Ziel des Fonds wäre, grenzüberschreitende Projekte beschleunigt in Angriff nehmen zu können und den Partnergemeinden ein eindeutiges Signal zu geben, dass der Kanton Basel-Stadt – vorausgesetzt die betreffenden Nachbargemeinden / Gebietskörperschaften können ihren Teil der Finanzierung sicherstellen – über ein Gefäss für die rasche Kofinanzierung verfügt. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre die Kompetenz zur Entnahme von Mitteln – allenfalls mit einer Obergrenze – dem Regierungsrat zu übertragen.

Weiter wäre die Referendumsfähigkeit zu prüfen. Denkbar wäre es, entweder den Beschluss zur Schaffung des Fonds (inkl. des Beschlusses zur jährlichen Einlage von x Mio. CHF) oder aber die Entnahmen, im Rahmen der Vorgaben des Finanzhaushaltsgesetzes, dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

4.2 Verwendungszweck

Zu regeln wäre, ob der Fonds auf eine Auswahl von Projekten, denen Regierung und Parlament hohe Priorität einräumen, zu beschränken wäre oder ob der Verwendungszweck offener formuliert werden soll. Zudem wäre, um die Umsetzung zu beschleunigen, eine zeitliche Limitierung des Fonds zu prüfen.

Der allenfalls einzurichtende Fonds soll in erster Linie dazu dienen, Projekte anzuschieben. Für den Regierungsrat steht demnach die Möglichkeit im Vordergrund, aus Fondsmitteln Beiträge an die Planung und die übergeordnete Projektleitung zu leisten. Aus dem Fonds könnten allenfalls auch Beiträge Dritter vorfinanziert (Übernahme der damit verbundenen Zinskosten) und unvorhersehbare Projektrisiken innerhalb eines gewissen Rahmens abgesichert werden.

Im Gegensatz dazu möchte der Regierungsrat die Finanzierung der Baukosten von Verkehrs-Infrastrukturen und deren Betrieb wie bisher gemäss Territorialitätsprinzip regeln und finanzieren. Demnach sollen aus dem Fonds explizit keine Beiträge an die direkten Baukosten von Infrastrukturen ausgerichtet werden. Für Investitionen in Verkehrs-Infrastrukturen steht die Möglichkeit offen, über das Agglomerationsprogramm Basel beim Bund Mittel aus dem Infrastrukturfonds zu beantragen. Ebenso möchte der Regierungsrat jährlich wiederkehrende Kosten, wie zum Beispiel die Abgeltung von ÖV-Leistungen, von einer Finanzierung über den Fonds ausnehmen. Dies allenfalls mit Ausnahme von eng befristeten Anschubfinanzierungen.

Für die Abgrenzung der in Verbindung mit grenzüberschreitenden Projekten notwendigen Planungsarbeiten auf Gebiet des Kantons Basel-Stadt wären klare Regeln zu definieren in wie weit diese aus dem Fonds entnommen werden können.

4.3 Beteiligung der Partner

Es ist sicherzustellen, dass die Partner in Deutschland und Frankreich über das notwendige Commitment verfügen und demnach verbindlich beschliessen, ihrerseits die erforderlichen finanziellen Mittel für die Planung und den späteren Bau der Vorhaben aufzubringen. Nach Ansicht des Regierungsrates soll die Finanzierung aus dem Fonds immer parallel zur Eigenfinanzierung der Partner erfolgen.

Dieser Grundsatz könnte dahingehend präzisiert werden, dass der Beitrag des Kantons (Fondsentnahme), zum Beispiel an die im Ausland anfallenden Planungskosten einer neuen Tramlinie, die Hälfte der dort anfallenden Planungskosten nicht überschreiten darf.

Als Vorbild für die Ausgestaltung der Entnahmeregeln kann das Finanzierungsmodell der Tramlinie Kleinhüningen - Weil am Rhein beigezogen werden.

4.4 Alimentierung

Für den Staatshaushalt ist es grundsätzlich neutral, ob der Fonds aus allgemeinen Staatsmitteln oder aus den LSVA-Einnahmen alimentiert wird. Eine Verwendung von LSVA-

Anteilen wäre aber ein politisches Signal, dass diese Mittel neben dem Strassenunterhalt auch für den ÖV-Ausbau verwendet werden sollen.

Der Strassenverkehr weist, auch unter Berücksichtigung der LSVA-Erträge, nach wie vor hohe ungedeckte Kosten auf, die ebenfalls aus der allgemeinen Staatskasse zu tragen sind. Werden LSVA-Mittel zweckgebunden dem ÖV-Fonds zugeführt, so steigt demnach das Defizit in der Strassenrechnung entsprechend, weshalb in jedem Fall von einem Nullsummenspiel auszugehen ist.

Aus grundsätzlichen staatsrechtlichen Überlegungen möchte der Regierungsrat hingegen von einer zweckgebundenen Finanzierung der Einlagen in den ÖV-Fonds über die Einnahmen aus der Grenzgängerbesteuerung absehen. Dies insbesondere auch aufgrund der Tatsache, dass der Kanton Basel-Stadt, wie vorne im Abschnitt 2.2 beschrieben, am Steueraufkommen aus der Grenzgängerbesteuerung mit einem weit geringeren Anteil als Deutschland und Frankreich beteiligt ist.

4.5 Gesetzliche Verankerung

Die allfällige Schaffung eines ÖV-Fonds für grenzüberschreitende Projekte kann entweder mittels einer Ergänzung im ÖV-Gesetz oder in einem neuen ÖV-Fonds-Gesetz geregelt werden. Im Sinne der Einfachheit der Gesetzgebung zieht der Regierungsrat die erstgenannte Variante vor.

5. Vorgehensvorschlag des Regierungsrates

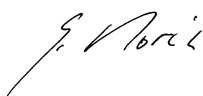
Der Regierungsrat möchte die Schaffung eines Fonds für grenzüberschreitende ÖV-Projekte, oder eines ähnlichen Instrumentes für die vereinfachte Durchführung von grenzüberschreitenden ÖV-Projekten, vertieft abklären. Die Möglichkeit der Gründung eines *Trinationalen Verbundes (EVTZ) für Öffentlichen Verkehr in der Metropolregion Basel* soll nur als langfristige Option geprüft werden. Gleichzeitig ist aber auch abzuklären, ob dessen Funktion nicht im Rahmen bestehender Gremien der trinationalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden kann.

Dem Grossen Rat soll innerhalb von zwei Jahren zur Errichtung eines ÖV-Fonds für grenzüberschreitende Projekte oder eines vergleichbaren Instrumentes berichtet werden und gegebenenfalls ein Umsetzungsvorschlag unterbreitet werden. Dazu ist aber notwendig, die Frist für die Umsetzung der Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten zu verlängern, d.h. diese in Einklang mit den in diesem Kontext bestehenden Anzügen zu bringen.

6. Antrag

Auf Grund dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion Helmut Hersberger und Konsorten dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen, die Anzüge Patrizia Bernasconi und Konsorten sowie Lukas Engelberger und Konsorten stehen zu lassen und vom Zwischenbericht zur Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten Kenntnis zu nehmen und deren Frist den erwähnten Anzügen anzupassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber