



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**08.5186.02**

PD/P085186  
Basel, 4. August 2010

Regierungsratsbeschluss  
vom 3. August 2010

## **Anzug Eveline Rommerskirchen und Konsorten betreffend statistischem Gemeindevergleich in der trinationalen Agglomeration Basel unter besonderer Berücksichtigung ihrer Finanzkraft**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2008 den nachstehenden Anzug Eveline Rommerskirchen und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Das Zusammenwachsen der trinationalen Agglomeration erfordert wieder häufiger grenzüberschreitende gemeinsame Aktionen. Jüngstes Beispiel sind die grenzüberschreitenden Tramverlängerungen der Linien 8 und 3. Bei den Verhandlungen mit den Nachbarn spielen Fragen der Finanzausstattung jedes Mal eine grosse Rolle; aber wirkliche Informationen zur Finanzkraft der Gemeinden in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, die auch nur annähernd vergleichbar wären, liegen nicht vor. Das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt hat zwar jüngst eine auf ein Jahr begrenzte Arbeitsstelle geschaffen, um an einem trinationalen Gemeindevergleich bezüglich Bevölkerungsstrukturen, Beschäftigungsgrad usw. zu arbeiten. Bei finanziellen Vergleichen kann das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt bisher nicht weiterhelfen. Eine Tabelle über die Steuerkraft und die Steuerkraftsteigerung 2007 - 2008 der Gemeinden im Landkreis Lörrach ist bisher nicht direkt mit entsprechenden Statistiken der Gemeinden im schweizerischen und französischen Teilraum des TEB vergleichbar. Um die Informationsbasis für eine verstärkte Zusammenarbeit in der trinationalen Agglomeration Basel zu verstärken, bitten die Anzugsstellerinnen – um Erarbeitung eines aussagekräftigen Vergleiches der Gemeinden im Trinationalen Eurodistrict Basel (TEB) unter besonderer Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden und deren Finanzierungssysteme für öffentliche Aufgaben.

Eveline Rommerskirchen, Andrea Bollinger, Thomas Grossenbacher, Heinrich Ueberwasser, Esther Weber Lehner, Brigitta Gerber, Roland Engeler-Ohnemus, Guido Vogel, Helen Schai-Zigerlig, Jürg Stöcklin, Mirjam Ballmer, Dieter Stohrer, Stephan Maurer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Der Trinationale Eurodistrict Basel wurde von den Gebietskörperschaften im Jahr 2007 mit dem Ziel gegründet, den gemeinsamen europäischen Lebens- und Wirtschaftsraum in der Trinationalen Agglomeration Basel weiter zu stärken. Er umfasst insgesamt 226 Städte und Gemeinden aus den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Solothurn auf Schweizer Seite, den Landkreisen Lörrach und Waldshut-Tiengen im Bundesland Baden-Württemberg auf Deutschem Boden, sowie aus den drei Communautés de Commune des Pays de Saint-Louis in Frankreich.

Der oben erwähnte Anzug fordert also einen aussagekräftigen Vergleich der Finanzkraft – die Finanzkraft kann ganz allgemein als Fähigkeit, die Ausgaben aus den erwirtschafteten Mitteln zu bestreiten bezeichnet werden oder als die steuerlich ausschöpfbare Ressource einer Gemeinde verstanden werden – und der Finanzierungssysteme für öffentliche Aufgaben der Gemeinden im Trinationalen Eurodistrict Basel (TEB). Das Statistische Amt wurde mit der Beantwortung des Anzugs beauftragt, da es sich in letzter Zeit zunehmend mit der Abbildung des Trinationalen Raumes befasst (vgl. <http://www.statistik-bs.ch/kartorama/metro/eures-t-oberrhein>). In Bezug auf den Anzug wurden in der Folge ausführliche Abklärungen durchgeführt. Aufgrund der Tatsache, dass innerhalb dieses Vergleichs drei Länder mit verschiedenen Organisationsstrukturen und unterschiedlichen Systemen der öffentlichen Verwaltung und deren Buchhaltung aufeinander treffen, wurde zuerst untersucht, ob die Gemeinden aus Deutschland und der Schweiz miteinander verglichen werden können. Der Vergleich mit den französischen Gemeinden wurde zunächst aufgeschoben. Dabei wurden zwei Vergleichsgemeinden bestimmt, anhand derer die Möglichkeit des Vergleichs auf Finanzkraftebene überprüft werden sollte.

Da der TEB auf Schweizer Seite überwiegend Gemeinden aus dem Kanton Baselland umfasst, und Basel als sogenannter Stadtkanton eine Ausnahmestellung genießt und sich deshalb als Vergleichsgemeinde eher weniger eignet, fiel die Wahl auf die Gemeinde Liestal. Auf deutscher Seite entschied sich das Statistische Amt für die Gemeinde Lörrach, die in ähnlicher Distanz zu Basel liegt und über eine gewisse Grösse verfügt.

Nun wurde die Aufwandsseite der Laufenden Rechnung der Stadt Liestal der Verwaltungshaushaltsrechnung der Stadt Lörrach gegenübergestellt und versucht, aus den Ausgabenstrukturen die unterschiedlichen Aufgabenfelder herauszuarbeiten. Des Weiteren wurde auf die Einnahmemöglichkeiten, die Buchführungssysteme sowie mögliche Vergleichskennzahlen eingegangen.

## 2. Unterschiede

An dieser Stelle sollen die oben angeführten Bereiche etwas detaillierter beschrieben werden. Auch sollen die Probleme aufgezeigt werden, die sich während den Abklärungsarbeiten ergeben haben.

## 2.1 Organisationsstrukturen

In den beiden Ländern Deutschland und Schweiz kommen den einzelnen Gemeinden - wie im Übrigen auch in Frankreich - aufgrund der unterschiedlichen Organisationsstrukturen verschiedene Aufgaben zu. Durch diese unterschiedliche Aufgabenstruktur ergibt sich auch eine unterschiedliche Ausgabenstruktur, die einen Vergleich auf Finanzkraftebene erschwert. Diese Problematik wird im Folgenden veranschaulicht.

In aller Regel fallen in Deutschland einer Gemeinde als niedrigster hierarchischer Stufe im Staatsapparat weniger Aufgaben zu als einer Gemeinde in der Schweiz, denn das Subsidiaritätsprinzip, wonach eine staatliche Aufgabe so weit als möglich von der jeweils unteren resp. kleineren Einheit wahrgenommen werden soll, ist in der Schweiz weit ausgeprägter als in Deutschland.

Im Bereich des Bildungswesens bspw. sind die Gemeinden in der Schweiz sowohl Träger der Sach- als auch der Personalkosten für ihre Kindergärten und Primarschulen. Die Deutschen Gemeinden hingegen sind nur für die Zahlung der Sachkosten auf dem Gebiet der Grundschulen zuständig, während das Bundesland die Personalkosten übernimmt. Dies führt natürlich auch zu Unterschieden in den Ausgaben. Die Stadt Lörrach bspw. setzte 2008 nur rund 9% des Gesamtaufwandes des Verwaltungshaushalts für den gesamten Bereich Bildung ein. Verglichen mit rund 30% Anteil am Gesamtaufwand der laufenden Rechnung der Stadt Liestal ist dies ein eher kleiner Wert.

Unterschiedliche Zuständigkeiten ergeben sich auch im sozialen Bereich. In der Schweiz sind die Gemeinden für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig, während diese Aufgabe in Deutschland den Landkreisen zufällt. Allerdings gilt auch dies nicht ausschliesslich, sind die deutschen Gemeinden doch zur Zahlung der Obdachlosengelder verpflichtet.

Obwohl die Schweizer Gemeinden also eher grössere Aufgabengebiete aufweisen als die deutschen Pendanten, gibt es auch Ausnahmen. Einer deutschen Kreisstadt beispielsweise werden aufgrund ihrer Zentrumsfunktion mehr Aufgaben übertragen als einer kleinen Gemeinde in der Schweiz.

Die Aufgabenstruktur im Gemeindegewesen ist derart heterogen, dass sich sogar Vergleiche unter Schweizer Gemeinden aufgrund diverser Einflussfaktoren als wenig aussagekräftig herausstellen können. Denn Gemeinden können sich durch ihre Grösse (Anzahl Einwohner), ihren Typ (Einwohnergemeinde oder Einheitsgemeinde) und ihre Raumplanungskategorie (Zentrumsgemeinde, Landgemeinde, Wohngemeinde, etc.) voneinander unterscheiden. Hinzu kommt ein in den vergangenen Jahren stärker gewordener Trend zur Zusammenarbeit auf Gemeindeebene in diversen Bereichen. Beispiele für Gebiete interkommunaler Zusammenarbeit sind Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Feuerwehr, Zivilschutz, Kindergarten und Primarschule. Da diese Formen der Zusammenarbeit sich über die Jahre entwickeln und verändern, müsste das Aufgabengebiet einer Gemeinde somit über die Jahre auch immerfort angepasst werden.

## 2.2 Einnahmen- und Umverteilungsmechanismen

Doch nicht nur auf der Ausgabenseite bestehen gravierende Unterschiede zwischen den Gemeinden in Deutschland und der Schweiz. Auch der Bereich der Einnahmen ist anders geregelt. So ist es in Deutschland durch das Grundgesetz untersagt, auf zwei unterschiedlichen Hierarchiestufen des Staatsapparates die gleichen Steuern zu erheben, während in der Schweiz sowohl der Kanton als auch die Gemeinden Einkommen und Vermögen besteuern dürfen. Diese Regelung verleiht einer Schweizer Gemeinde selbstredend einen grösseren Spielraum, was die Höhe ihrer Einnahmen und infolgedessen auch die Mittel zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben betrifft.

Anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer als grosser Einnahmequelle auf Gemeindeebene bestreiten deutsche Kommunalverwaltungen nicht selten den Löwenanteil der Ertragsseite ihrer Verwaltungshaushaltsrechnung (CH: Laufende Rechnung) durch die Umverteilungszahlungen des Bundeslandes. In der Schweiz besteht ein derartiger Umverteilungsmechanismus zwischen Kanton und Gemeinden ebenfalls. Allerdings sind die aufgrund des kommunalen Finanzausgleichs geleisteten Zahlungen wesentlich geringer als in Deutschland.

## 2.3 Buchführungssysteme

Unterschiede zwischen den Gemeinden Deutschlands und der Schweiz treten auch im Bereich der Buchführung auf. Die ungleichen Buchführungssysteme führen unter anderem zu Differenzen im Gesamtaufwand durch unterschiedliche Behandlung der Abschreibungsposten und erschweren einen aussagekräftigen Vergleich der Finanzkraft resp. der Systeme der Öffentlichen Finanzen zusätzlich.

Während in der Buchführung der Gemeinden im Kanton Baselland ein an der kaufmännischen Buchführung, der Doppik, orientiertes und den Bedürfnissen der öffentlichen Haushalte angepasstes Buchführungsmodell angewandt wird, wird in Baden-Württemberg vielfach nach dem System der Kameralistik gearbeitet. In der Kameralistik werden geplante Einnahmen und Ausgaben den tatsächlich angefallenen Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt. Um aber eine Überwachung der Wirtschaftlichkeit und einen Nachweis des Ressourcenverbrauchs zu ermöglichen, wird in den deutschen Kommunalverwaltungen darauf hingearbeitet, zum System der Doppik, der doppelten Buchführung in Konten, überzugehen. Dieser Wandel ist aber bei Weitem noch nicht komplett vollzogen. Die diesbezügliche Übergangsfrist für Kommunen im Bundesland Baden-Württemberg läuft bis 2016.

## 2.4 Kennzahlen

Es gibt mögliche Kennzahlen, um einen Vergleich von Gemeinden im Bereich ihrer Finanzen anzustellen. In der Schweiz werden folgende gesamtschweizerisch harmonisierten Kennzahlen berechnet: Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Zinsbelastungsanteil, Kapitaldienstanteil, Bruttoverschuldungsanteil und Investitionsanteil. Doch diese Kennzahlen eignen sich nicht oder nur sehr bedingt als Vergleichsindikatoren für einen länderübergreifenden Vergleich, denn sie werden mit Zahlen berechnet, die aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstruktur der Gemeinden ebenfalls unterschiedlich sein können.

Mögliche Probleme sollen nun am Beispiel der Kennzahl 'Selbstfinanzierungsgrad' kurz dargelegt werden. Der Selbstfinanzierungsgrad wird als Verhältnis der Selbstfinanzierung zu den Nettoinvestitionen verstanden. Die Selbstfinanzierung ist definiert als der Saldo der Laufenden Rechnung zuzüglich Abschreibungen des Verwaltungsvermögens, Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen des Eigenkapitals, Abschreibungen von Investitionsbeiträgen im Verwaltungsvermögen und zusätzlichen Abschreibungen, abzüglich Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen des Eigenkapitals. Der Selbstfinanzierungsgrad sagt aus, wie gross der Anteil der eigenen Mittel an den Nettoinvestitionen ist. Er wird - wie im Übrigen auch die anderen oben angeführten Kennzahlen - von den Gemeinden in Baden-Württemberg in der Regel nicht erhoben. Diesen Umstand einmal ausgenommen, könnten auch bei der Interpretation falsche Schlüsse gezogen werden. Aufgrund der mehrfach erwähnten unterschiedlichen Aufgabenstruktur zwischen den Gemeinden in Deutschland und der Schweiz, sowie der unterschiedlichen Behandlung der Abschreibungsposten ergibt sich ein anderes Ergebnis der Laufenden Rechnung. Dieses hingegen hat direkten Einfluss auf die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrades. Aufgrund der markanten Grössenunterschiede der Gemeinden im TEB erschwert eine weitere Gegebenheit die Interpretation dieser Kennzahl: Je kleiner eine Gemeinde, desto grösser sind die Schwankungen, die beim Selbstfinanzierungsgrad in Kauf genommen werden müssen, weil grössere Investitionen einerseits seltener nötig sind und andererseits stärker ins Gewicht fallen.

Nun liegt der Schluss nahe, dass Finanzkennzahlen, wie hier am Beispiel 'Selbstfinanzierungsgrad' ausgeführt, nur äusserst schwierig länderübergreifend interpretiert werden könnten - so sie denn überhaupt erhoben bzw. berechnet werden können.

### **3. Veränderungen**

Die oben angeführten Unterschiede zwischen Schweizer Gemeinden und jenen in Deutschland erschweren einen aussagekräftigen Vergleich der Gemeinden im TEB im Bereich der Finanzkraft bzw. des Finanzierungssystems für öffentliche Aufgaben bereits erheblich. Durch fortwährende Veränderungen im Bereich der Aufgabenstruktur der Gemeinden werden diese Schwierigkeiten noch verstärkt. Im Kanton Baselland beispielsweise hat die interkommunale Zusammenarbeit nach einer diesbezüglichen Gesetzesrevision im Jahr 2004 stark zugenommen. Dieser Trend bis hin zu Gemeindefusionen hält weiter an und ist auch in Deutschland zu beobachten. Aber nicht nur die Art und die Intensität der Zusammenarbeitsformen unter Gemeinden befinden sich im ständigen Wandel, sondern es werden auch immer wieder Aufgaben an Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Anstalten oder private Trägerschaften ausgelagert. Diese Veränderungen lassen insbesondere auch Fragen nach der Aussagekraft eines solchen Vergleichs über verschiedene Jahre hinweg aufkommen.

### **4. Fazit**

Insgesamt sind während des Bestrebens, die Möglichkeit eines Vergleichs der deutschen Gemeinden innerhalb des TEB mit jenen auf Schweizer Boden betreffend ihrer Finanzstärke und ihrer Finanzierungssysteme für öffentliche Aufgaben abzuklären, zu viele Schwierigkeiten aufgetreten, als dass die Realisation eines aussagekräftigen Vergleichs ohne Weiteres

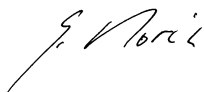
möglich erscheinen würde. Aus diesem Grund wurde auf die Überprüfung der Vergleichsmöglichkeit mit Gemeinden auf französischem Boden verzichtet.

Bei der Interpretation der Vergleichszahlen müssten zu viele vereinfachende Annahmen und Mutmassungen getroffen werden, als dass die Resultate dann noch eine wirkliche Aussagekraft hätten. Ein derartiger Vergleich soll hier nicht als per se unmöglich abgetan werden. Vielmehr weist das Statistische Amt darauf hin, dass ein immenser Aufwand in Kauf genommen werden müsste, um einen sinnvollen Vergleich auf Finanzkraftebene zu erarbeiten. Und selbst dann ist nicht auszuschliessen, dass die Interpretationsmöglichkeiten aufgrund zu treffender Annahmen sehr beschränkt bleiben. Der Regierungsrat verzichtet darum darauf, ein Instrument zum Vergleich der Finanzkraft der Gemeinden im TEB ausarbeiten zu lassen. Er erachtet jedoch generell statistische Information über den Trinationalen Raum als wichtig und beauftragt das Statistische Amt, die Abbildung des Trinationalen Raumes mittels grenzüberschreitende statistischer Vergleichsdaten im bisherigen Rahmen weiter zu verfolgen.

## 5. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Eveline Rommerskirchen und Konsorten betreffend statistischem Gemeindevergleich in der trinationalen Agglomeration Basel unter besonderer Berücksichtigung ihrer Finanzkraft als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin