Gemeinde
Riehen

Gemäss Beschluss des Ratsbüros wird diese Vorlage an die Sachkommission Gesundheit und Soziales (SGS) und an die Finanzkoordinationskommission (FiKoKo) - diese zum Mitbericht - überwiesen.

2.3.2.1 10-14.132.01

Übergangsvertrag über den Lastenausgleich im Bereich der Spitalfinanzierung für die Jahre 2012 - 2015

Kurzfassung

Seit der Aufhebung des Gemeindespitals Ende 2009 übernehmen andere Spitäler der Region vollumfänglich die Spitalversorgung der Riehener Bevölkerung. Entsprechend sind seit 2010 die von der Gemeinde geleisteten jährlichen Subventionen an das Gemeindespital in Höhe von 7,4 Mio. Franken entfallen. Während der Gemeindehaushalt dadurch eine Entlastung erfährt, entsteht für den Kanton eine finanzielle Mehrbelastung durch zusätzliche Spitalfinanzierungsbeiträge. Diese Verschiebung gegenüber den ursprünglichen Kalkulationsgrundlagen des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs aus dem Jahr 2008 („NOKE“) wird seitens des Kantons als „wesentlich“ im Sinne des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes erachtet.

Nach harten, aber fairen Verhandlungen sind die Delegationen von Regierungsrat und Gemeinderat übereingekommen, den festgestellten Anpassungsbedarf in Form von befristeten Ausgleichszahlungen der Gemeinde an den Kanton zu regeln. Berücksichtigt wurde dabei seitens des Kantons, dass mit der neuen vom Bund vorgegebenen Pflegefinanzierung bereits ab 2011 erhebliche Mehrkosten auf die Gemeinden zukommen. Gemäss dem vorliegenden Übergangsvertrag hat die Gemeinde in den Jahren 2012 bis 2015 Ausgleichszahlungen von jährlich 1,8 Mio. Franken an den Kanton zu leisten.

Für die Jahre 2016 ff ist die „Neukalibrierung“ des Gesamtsystems NOKE vereinbart. Bereits Mitte 2013 sollen die diesbezüglichen Verhandlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden Riehen und Bettingen aufgenommen werden.

Der vorliegende Übergangsvertrag bedarf der Genehmigung durch den Einwohnerrat.

Politikbereich:	Publikums- und Behördendienste
Auskünfte erteilen:	Willi Fischer, Gemeindepräsident, Tel. 061 641 44 74 Christoph Bürgenmeier, Gemeinderat, Tel. 079 311 59 20 Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter, Tel. 061 646 82 45

März 2012

1. Ausgangslage

Nach mehrjähriger Projektarbeit und eingehenden politischen Beratungen in Kanton und Gemeinden wurde im Jahr 2007 das Verhältnis zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Kontext der neuen Kantonsverfassung neu geordnet und gesetzlich geregelt. Neben der Zuordnung neuer Gemeindeaufgaben und der Sicherstellung der entsprechenden Finanzierung durch einen grösseren kommunalen Anteil an den Steuereinnahmen hatte das Projekt NOKE auch die Erarbeitung eines neuen Finanzausgleichs zum Ziel.

2008 trat das neugeschaffene Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG)[1] in Kraft. Die darin enthaltene Finanzierungsregelung lehnt sich an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) an, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Stadtkantons Basel-Stadt ohne Einwohnergemeinde Basel. Die Regelung beinhaltet damit auch Elemente, welche die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Belastung durch zentralörtliche Leistungen teilweise ausgleichen. Geschaffen wurden ein Ressourcenausgleich (Steuerkraftausgleich) und ein Lastenausgleich in Form eines Beitrags an nicht anderweitig abgedeckte zentralörtliche Leistungen der Stadt Basel.

Die Kalibrierung bzw. Eichung des NOKE-Systems ging grundsätzlich von der „historisch“ gewachsenen Aufteilung der Aufgaben und finanziellen Lasten zwischen Kanton und Gemeinden aus. Hinzu kamen die mit NOKE neu und explizit beschlossenen Aufgabenverschiebungen (Kommunalisierung der Primarschulen, einschliesslich Tagesschulen, Tagesbetreuung und besondere Förderangebote; ausserschulische Tagesbetreuung; betrieblicher Unterhalt der Kantonsstrassen und Pflege der Grünanlagen auf Gemeindegebiet).

Enthalten in der damaligen NOKE-Kalibrierung war auch die von der Gemeinde an das Gemeindespital geleistete Subvention in Form eines jährlichen Globalbeitrags in Höhe von knapp 7,4 Mio. Franken. Mit dieser Subvention hatte die Gemeinde eine finanzielle Last getragen, welche sonst beim Kanton angefallen wäre. Mit der Aufhebung des Gemeindespitals per Ende 2009 wurde der Gemeindehaushalt um diesen jährlichen Betrag entlastet. Dies gab dem Regierungsrat Anlass, den Gemeinderat zu Verhandlungen über eine Anpassung des Finanz- und Lastenausgleichs zu laden, zumal das Gesundheitsdepartement Mehrkosten für die Spitalpflege von Riehener Patientinnen und Patienten geltend machte. Im Vordergrund stehen dabei die Leistungen des Kantons an das Claraspital für die Hospitalisation von zusätzlichen Patientinnen und Patienten mit Wohnsitz Riehen im Umfang von 2,4 Mio. Franken im 2010 und 2,6 Mio. Franken im 2011. Ab 2012 trägt der Kanton zudem die von der öffentlichen Hand zu leistenden Beiträge an die Spitalpflege der Patientinnen und Patienten in der Geriatrieabteilung der Adullam-Stiftung in Riehen. Die Kosten werden auf rund 3,3 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. In den Jahren 2010 und 2011 wurden entsprechende Deckungsbeiträge an die Adullam-Stiftung noch durch die Gemeinde finanziert.

Zeitgleich mit den Verhandlungen über die Ausgleichsforderung des Kantons für die Entlastung des Gemeindehaushalts infolge Wegfalls der Spitalsubventionen wurde auch die kantonale Umsetzung der vom Bund vorgegebenen Systemänderung im Bereich der Pflegefinanzierung spruchreif - mit erheblichen Kostenfolgen für den Gemeindehaushalt (vgl. dazu

[1] SG 170.600

die separate Vorlage Nr. 10-14.131.01). In den Verhandlungen mit der regierungsrätlichen Delegation bestand der Gemeinderat darauf, die beiden Veränderungen nicht separat, sondern insgesamt zu betrachten.

2. Verhandlungsergebnis

In intensiven, während mehreren Monaten geführten Verhandlungen mit einer regierungsrätlichen Delegation gelang es, eine Annäherung der anfangs stark divergierenden Positionen zu finden. Das Ergebnis kann aus Sicht des Gemeinderats als fairer Kompromiss bezeichnet werden. Ausschlaggebend war, dass seitens der regierungsrätlichen Delegation zugestanden wurde, dass die neue Pflegefinanzierung zu einer bedeutenden Mehrbelastung des Gemeindehaushalts führt und in der Kalkulation der Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen ist. Ein entscheidender weiterer Punkt war, dass die mit der Aufhebung des Gemeindespitals verbundenen sog. Schliessungskosten vollumfänglich gemäss Finanzplan der Gemeinde eingerechnet werden. Zusätzlich wurden auch die durch die Spitalschliessung erzielten Effizienzgewinne für die kantonale Spitalversorgung durch den Kanton anerkannt.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Faktoren wurde schlussendlich eine Übergangsregelung für die Jahre 2012 bis 2015 vereinbart, beinhaltend eine Ausgleichszahlung der Gemeinde an den Kanton von 1,8 Mio. Franken p.a[2]. Per 2016 - zwei Jahre früher als im FiLaG ohnehin vorgesehen - soll das NOKE-System als Ganzes neu kalibriert werden. Dabei ist es namentlich auch der Schulbereich, der zu einer markanten Veränderung der Gewichte führt. Auch da wird in den Jahren 2012 bis 2015 die Lastenverschiebung bzw. der Mehraufwand für die harmonisierten Gemeindeschulen über Ausgleichszahlungen geregelt, hier durch Zahlungen des Kantons an die Gemeinde[3].

Nach heutigem Kenntnis- bzw. Planungsstand belaufen sich die erwarteten Zusatzkosten für die neue Pflegefinanzierung auf 3,1 - 3,4 Mio. Franken pro Jahr. Mit diesen Zusatzkosten musste die Gemeinde Riehen - wie andere Gemeinden in der Schweiz und auch unsere Nachbargemeinde Bettingen - in jedem Fall rechnen. Dass diese Mehrbelastung des Gemeindehaushalts in den vorliegenden Verhandlungen anerkannt und angerechnet wurde, wirkt sich unter Berücksichtigung der verschiedenen Parameter wie folgt aus: Der Finanzhaushalt der Gemeinde in den Jahren 2010 bis und mit 2015 wird - einschliesslich die neuen Kosten der Pflegefinanzierung - unter dem Strich grosso modo nicht stärker belastet, als dies bei einem Fortbestand des Gemeindespitals mit einem jährlichen Globalbeitrag von 7,4 Mio. Franken der Fall gewesen wäre.

Ein Scheitern der Verhandlungslösung zum Thema Spitalfinanzierung hätte bedeutet, dass der Kanton die geforderte Anpassung des Finanzausgleichs mittels Vorlage des Regierungsrats an den Grossen Rat umgesetzt hätte. Nebst dem zu befürchtenden politischen

---

[2] Ausgehandelt wurde eine Jahrestranche von 2,4 Mio. Franken für die Jahre 2013 - 2015. Diese Summe soll aber ab 2012 auf vier Jahre verteilt werden, was einen Betrag von 1,8 Mio. Franken p.a. ausmacht.

[3] Vorgesehen ist eine Ergänzung der bestehenden Vereinbarung betreffend die kommunalen Kindergärten und Primarschulen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den Gemeinden Bettingen und Riehen vom 17. Februar 2009 (RiE 412.100).

„Flurschaden“ für die in mehreren Politikbereichen wichtige und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden wären die finanziellen Folgen für den Gemeindehaushalt wohl ungünstiger ausgefallen.

Die finanziellen Auswirkungen des erzielten Kompromisses lassen sich wie folgt darstellen (in Mio. CHF):

Kosten Spital- und Pflegefinanzierung zulasten Gemeinde Riehen (in Mio. CHF):					
	2009	**2010**	**2011**	**2012-15**	**2009 -15**
Jährlicher Globalbeitrag Gemeindespital	7.4				**7.4**
Schliessungskosten Spital ([a])	14.5				**14.5**
Beiträge an Adullam-Geriatrieabteilung ([b])		3.3	3.3		**6.6**
Erwartete Kosten neue Pflegefinanzierung ([c])			*3.1*	*4 x 3.4*	***16.7***
Ausgleichszahlung an Kanton				***4 x 1,8***	***7.2***
Total	21.9	3.3	6.4	4 x 5.2	**52.4**

Zum Vergleich: Wenn die Subventionen ans Gemeindespital fortgedauert hätten (in Mio. CHF):					
	2009	**2010**	**2011**	**2012-15**	**2009 - 15**
Jährlicher Globalbeitrag Gemeindespital	7.4	(7.4)	(7.4)	(4 x 7.4)	**(51.8)**
Erwartete Kosten neue Pflegefinanzierung ([c])			*3.1*	*4 x 3.4*	***16.7***
Total	7.4	(7.4)	(10.5)	(4 x 10.8)	**(68.5)**

([a]) Die Schliessungskosten wurden gemäss Kenntnisstand vom Nov. 2011 wie folgt berücksichtigt (Aufwand / - Aufwandminderung): Sozialplan (inkl. Frühpensionierungen; 4.5 Mio. CHF), Ausfinanzierung Deckungslücke PKBS (6.7 Mio. CHF), Ausfinanzierung verbleibende Rentner/-innen (5.0 Mio. CHF), Jahresergebnis Gemeindespital 2009 (0.2 Mio. CHF), Liquidationsrechnung 2010/2011 (2.4 Mio. CHF), Baumassnahmen (0.2 Mio. CHF), Archivierung (0.2 Mio. CHF), Auflösung Dotationskapital (- 0.6 Mio. CHF), Defizitgarantie Notfall (0.2 Mio. CHF).

([b]) Die Adullam-Stiftung betreibt 30 Akut- bzw. Reha-Geriatriebetten in den Räumen des ehemaligen Gemeindespitals, welche seitens der Gemeinde Riehen noch bis Ende 2011 subventioniert wurden.

([c]) Vgl. dazu die Ausführungen in der separaten Vorlage zur neuen Pflegefinanzierung; die erwarteten Kostensteigerungen sind im Wesentlichen durch steigende Tarife in den Pflegeheimen sowie auf Mengenausweitungen in der ambulanten Pflege (Spitex) begründet.

Mehrkosten Spitalfinanzierung zulasten Kanton (in Mio. CHF) ([d])					
	2009	**2010**	**2011**	**2012-15**	**2009 -15**
Claraspital (Zunahme Patienten aus Riehen)		2.4	2.6	4 x 2.5	**15**
Finanzierung Adullam-Geriatrieabteilung				4 x 3.3	**13.2**
Total		2.4	2.6	4 x 5.8	**28.2**

([d]) Die in den Jahren 2010 und 2011 noch von der Gemeinde geleisteten Beiträge an die Geriatrieabteilung der Adullam-Stiftung im ehemaligen Gemeindespital in Höhe von rund 3.3 Mio. CHF gehen aufgrund der neuen Spitalfinanzierung auf den Kanton über; weitere rund 2,5 Mio. CHF resultieren aus der Verlagerung der Riehener Patientinnen und Patienten ins Claraspital.

Zu beachten ist, dass diesen Kalkulationen in weiten Teilen Schätzungen und prognostizierte Entwicklungen zugrunde liegen. Mit einer pauschalisierten Ausgleichszahlung von 1,8 Mio. Franken p.a. bis 2015 wird dieser Kostenfaktor - im Gegensatz zur schwer vorhersehbaren Kostenentwicklung bei der Pflegefinanzierung - immerhin planbar.

3. Bemerkungen zum Vertrag

Der Vertrag ist als „Übergangsvertrag“ bezeichnet, weil er eine zeitlich befristete Anpassung des Lastenausgleichs mit Ausgleichszahlungen in beschränkter Grössenordnung vorsieht. Im Sinne der Verfahrensökonomie wird anstelle eines aufwändigeren Prozederes via Vorlage an den Grossen Rat eine Regelung auf Ebene Regierungsrat getroffen. Das geltende FiLaG sieht solche "Übergangs-"Anpassungen durch Vereinbarung mit dem Regierungsrat nicht explizit vor. Es besteht hingegen eine Analogie zur gesetzlichen Regelung des Ausgleichs im Bereich Schulen. Auch das Gemeindegesetz sieht bei Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden als generelles „Strickmuster“ entweder eine Vereinbarung oder den Erlass einer gesetzlichen Grundlage vor - vgl. § 18b Abs. 2 Gemeindegesetz[4]).

Klar im FiLaG geregelt ist hingegen, dass der Grosse Rat zum Zug kommt, wenn grössere Anpassungen eine Neukalibrierung erforderlich machen. Dies wird nun, wie erwähnt, auf das Jahr 2016 vorgesehen (vgl. Ziff. 4 des Übergangsvertrags). Dabei wird die vom Grossen Rat zu beschliessende Justierung der Gewichte über den im kantonalen Steuergesetz verankerten Steuerschlüssel[5] bewirkt werden.

Der Vertrag sieht eine Auffangklausel vor für den Fall, dass die Neukalibrierung später als 2016 erfolgen sollte. Die Ausgleichszahlung würde sich dann auf 2,4 Mio. Franken p.a. belaufen.

4. Schlussbemerkungen und Antrag

Mit dem vorliegenden Vertrag kann der Forderung des Regierungsrats auf Ausgleich der Lastenverschiebung im Bereich der Spitalfinanzierung mit einem „auf Augenhöhe“ ausgehandelten Kompromiss begegnet werden. Das Verhandlungsergebnis gilt für eine Übergangszeit von vier Jahren. Auf 2016 soll das NOKE-System neu kalibriert werden.

Mit dem Vertrag verpflichtet sich die Gemeinde, in den Jahren 2012 bis 2015 eine Ausgleichszahlung in Höhe von 1,8 Mio. Franken an den Kanton zu leisten. Die Zahlungen werden den entsprechenden Jahresrechnungen unter den „neutralen Kosten“ belastet. Im Politikplan 2012 - 2015 sind sie noch nicht berücksichtigt.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, den Vertrag gemäss nachstehendem Beschlussesentwurf zu genehmigen.

---

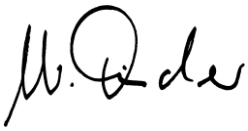
[4] SG 170.100

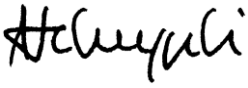
[5] Vgl. § 228 des Steuergesetzes (SG 640.100)

Riehen, 6. März 2012

Gemeinderat Riehen

Der Präsident: Der Gemeindeverwalter:





Willi Fischer Andreas Schuppli

Beigefügt: Beschlussesentwurf

Beilage:

Übergangsvertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Gemeinde Riehen über den Lastenausgleich im Bereich der Spitalfinanzierung

Beschluss des Einwohnerrats betreffend die Genehmigung des Übergangsvertrags über den Lastenausgleich im Bereich der Spitalfinanzierung

„Der Einwohnerrat genehmigt auf Antrag des Gemeinderats [und der zuständigen Sachkommission] den Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Einwohnergemeinde Riehen über den Lastenausgleich im Bereich der Spitalfinanzierung.

Dieser Beschluss wird publiziert; er unterliegt dem Referendum."

Riehen,

Im Namen des Einwohnerrats

Die Präsidentin:	Der Sekretär:
Salome Hofer	Andreas Schuppli

Übergangsvertrag über den Lastenausgleich im Bereich der Spitalfinanzierung

zwischen dem

Kanton Basel-Stadt,
vertreten durch das Finanzdepartement,

nachfolgend Kanton genannt,

und der

Gemeinde Riehen,

nachfolgend Gemeinde genannt

1. Gegenstand

Dieser Übergangsvertrag regelt gestützt auf § 18b Abs. 1 lit. c des Gemeindegesetzes und in sinngemässer Anwendung von § 9 Abs. 2 des Finanz- und Lastenausgleichgesetzes (FiLaG) den Anpassungsbedarf des Lastenausgleichs im Bereich der Spitalfinanzierung aufgrund einer veränderten Angebotssituation im Bereich der Spitalversorgung nach Aufhebung des Gemeindespitals Riehen per Ende 2009.

2. Ausgangslage

[1] Seit der Aufhebung des Gemeindespitals übernehmen andere Spitäler der Region vollumfänglich die Spitalversorgung der Riehener Bevölkerung. Entsprechend sind ab 2010 die von der Gemeinde geleisteten Subventionen an das Gemeindespital entfallen.
[2] Während der Gemeindehaushalt dadurch eine Entlastung erfährt, entsteht für den Kanton eine finanzielle Mehrbelastung durch zusätzliche Spitalfinanzierungsbeiträge.
[3] Diese Verschiebung der Finanzbelastung gegenüber den ursprünglichen Kalkulationsgrundlagen des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs aus dem Jahr 2008 wird als „wesentlich" im Sinne des FiLaG erachtet.
[4] Kanton und Gemeinde kommen überein, den festgestellten Anpassungsbedarf in Form von befristeten Ausgleichszahlungen der Gemeinde an den Kanton zu regeln.

3. Ausgleichszahlungen der Gemeinde

[1] Die Entlastung des Gemeindehaushalts durch das Entfallen der Subventionen an das Gemeindespital beläuft sich ab 2010 auf 7.4 Mio. Franken p.a.
[2] Die Mehrbelastung des Kantonshaushalts durch zusätzliche Kosten im Bereich der Spitalfinanzierung beläuft sich für Finanzierungsbeiträge an Patientinnen und Patienten im Claraspital auf rund 2.5 Mio. Franken p.a. (ab 2010) und in der Geriatrieabteilung Riehen der Adullam-Stiftung auf rund 3 Mio. Franken p.a. (ab 2012).
[3] Bei der Bemessung der von der Gemeinde an den Kanton zu leistenden Ausgleichszahlungen werden folgende Finanzlasten der Gemeinde in Verrechnung gebracht:

- die mit der Aufhebung des Gemeindespitals verbundenen Kosten (sog. Schliessungskosten)
- die in den Jahren 2010 und 2011 an die Adullam-Stiftung geleisteten Subventionen für die Kosten der Geriatrieabteilung in Riehen
- die ab 2011 gemäss separatem Vertrag von der Gemeinde zu tragenden Kosten im Bereich der Pflegefinanzierung

[4] Unter Berücksichtigung der verschiedenen Faktoren werden die von der Gemeinde zu leistenden Ausgleichszahlungen auf 1,8 Mio. Franken p.a. festgelegt, zahlbar in den Jahren 2012 bis 2015.

4. Generelle Anpassung des Finanz- und Lastenausgleichs

[1] Kanton und Gemeinde kommen überein, den Finanz- und Lastenausgleich vor Ablauf der zehnjährigen Frist gesamthaft zu überprüfen und mit Wirkung ab 2016 den veränderten Verhältnissen anzupassen.
[2] Sollte die Neuregelung nicht per 2016 wirksam werden können, dauern die von der Gemeinde zu leistenden Ausgleichszahlungen fort. Die Jahresrate beläuft sich ab 2016 auf 2,4 Mio. Franken.

5. Inkrafttreten

[1] Diese Vereinbarung bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und des Einwohnerrats der Gemeinde Riehen.
[2] Sie tritt nach allseitiger Genehmigung in Kraft.

6. Gerichtsstand

Ausschliesslich zuständig für Streitigkeiten aus oder im Zusammenhang mit diesem Vertrag sind die ordentlichen Gerichte im Kanton Basel-Stadt.

7. Unterschriften

Dieser Vertrag wird dreifach (Kanton, Gemeinde, Staatsarchiv) ausgefertigt und unterzeichnet.

Basel, den 14. März 2012

Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt

Dr. Eva Herzog
Vorsteherin

Kaspar Sutter
Generalsekretär

Riehen, den 6. März 2012

Gemeinderat Riehen

Willi Fischer
Gemeindepräsident

Andreas Schuppli
Gemeindeverwalter