

## **Medienkonferenz zur Totalrevision des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes**

Dienstag, 14. Oktober 2008, 14.00 Uhr, Finanz- und Kirchendirektion

### **Referat von Regierungspräsident Adrian Ballmer**

#### Begrüssung

Vorstellung der Teilnehmenden des VBLG (**Myrta Stohler**, VBLG-Präsidentin, Mitglied der Arbeitsgruppe, Gemeindepräsidentin von Diegten und Landrätin) und der FKD (**Johann Christoffel**, designierter Kantonsstatistiker und Mitglied der Arbeitsgruppe; **Daniel Schwörer**, Leiter Stabsstelle Gemeinden und Mitglied der Arbeitsgruppe; **Bartolino Biondi**, akademischer Mitarbeiter Generalsekretariat).

Im März dieses Jahres haben wir Sie darüber informiert, dass der kantonale Finanzausgleich ins Ungleichgewicht geraten ist und dass der Regierungsrat deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat mit dem Ziel, das kantonale Finanzausgleichsgesetz (FAG) total zu revidieren. Heute können wir Ihnen das Resultat der Arbeit der Arbeitsgruppe "Totalrevision Finanzausgleichsgesetz" präsentieren. Der Regierungsrat hat die entsprechende Landratsvorlage heute morgen verabschiedet; sie geht nun in die öffentliche Vernehmlassung.

#### **Der Verfassungsauftrag**

Was ist der Zweck des Finanzausgleichs? Der Kanton stellt gemäss § 134 der Kantonsverfassung den Finanzausgleich sicher, und "**durch den Finanzausgleich sollen ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Gemeinden erreicht werden**". Der heutige Finanzausgleich trat am 1. Januar 1983 in Kraft und war im Steuergesetz geregelt.

Das neue Bildungsgesetz, welches per 1. August 2003 in Kraft trat, brachte den Wechsel der Trägerschaft der Realschule von den Gemeinden zum Kanton. Das machte eine materielle Anpassung des Finanzausgleichs notwendig. Dabei wurde die Regelung des Finanzausgleichs aus dem Steuergesetz herausgelöst und in ein eigenständiges Finanzausgleichsgesetz überführt.

### Der Finanzausgleich heute

Der aktuell geltende Baselbieter Finanzausgleich besteht aus vier Elementen (Folie 2):

1. Der Kanton leistet als Grundversorgung **ungebundene Beiträge** an die Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Allen Gemeinden wird ein minimaler Ertrag pro Einwohner garantiert (Ausgleichsniveau 2007: 2'375 Franken / Einwohner); wird dieses Minimum durch die eigene Steuerkraft nicht erreicht, so wird die Differenz aus dem ungebundenen Finanzausgleich ausgeglichen. 70 von 86 Einwohnergemeinden erreichen dieses Ausgleichsniveau nicht aus eigener Steuerkraft und erhalten deshalb ungebundenen Finanzausgleich. Über diese Beiträge können die Einwohnergemeinden im Rahmen ihrer Aufgaben frei verfügen. Im Jahr 2007 waren dies 83.1 Mio. Franken. Die Steuerkraft ist modifiziert mit einem **Hochbetagtenindex** und einem **Sozialindex**.
2. Der Regierungsrat kann in Ausnahmefällen **ausserordentliche Beiträge aus einem Ausgleichsfonds** (Härtefonds) zusprechen. Ausserordentliche Beiträge kann eine Gemeinde als Restfinanzierung an einzelne Aufgaben erhalten, wenn sie diese Aufgaben sonst nicht erfüllen kann oder wenn unzumutbare Belastungen entstehen. Die Summe der ungebundenen Beiträge (2007: 83.1 Mio. Franken) und die Einlage in den Ausgleichsfonds (2007: 1.5 Mio. Franken) betragen zusammen jährlich **7 Prozent der Staatssteuererträge** auf dem Einkommen und dem Vermögen der natürlichen Personen sowie auf dem Ertrag und dem Kapital der juristischen Personen (2007: 84.6 Mio. Franken).
3. Die 70 ausgleichsberechtigten Gemeinden erhalten **zweckgebundene Beiträge** an die Besoldungen der Lehrkräfte (2007: 23 Mio. Franken). Der Beitragssatz basiert auf der Steuerkraft und ist mit einem **Kinderindex** modifiziert. Er beträgt höchstens 75 Prozent der anrechenbaren Kosten.

4. Für Aufgaben, die vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen werden, leisten die Gemeinden **Beiträge an den Kanton**. Es handelt sich um Beiträge an die Ergänzungsleistungen sowie an die stationäre Jugendhilfe etwa in der Grössenordnung des ungebundenen Finanzausgleichs. Diese Beiträge der Einwohnergemeinden basieren auf der Finanzausstattung (Finanzausstattung = Steuerkraft + ungebundener Beitrag).

### Anamnese: Das Ungleichgewicht

Die **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)** hatte auch Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden und dasjenige der Gemeinden untereinander. Insgesamt ergab sich für die Gemeinden ein negativer Saldo von rund 6 Mio. Franken, welcher dem Wegfall der Bundesbeiträge an die Spitex entsprach. Der Kanton glich diesen Saldo durch eine Anpassung des Beitragsschlüssels an die Ergänzungsleistungen aus. Die Umsetzung der NFA war für die **Gemeinden insgesamt** somit **kostenneutral**.

Allerdings für die **einzelnen Gemeinden** waren die finanziellen Auswirkungen zum Teil markant. Diese unterschiedlichen Belastungen waren Folge des **NFA-bedingten Systemwechsels** von den individuellen Gemeindebeiträgen an die Alters- und Pflegeheimbewohner/innen hin zu den finanzausstattungsbasierenden Gemeindebeiträgen an die EL-Kosten. Die Beiträge an die Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen wurden aufgrund des Gesetzes über die Betreuung und Pflege im Alter (GeBPA) von den einzelnen Gemeinden oder Gemeindegruppen nach dem **Verursacherprinzip** getragen. Die Ergänzungsleistungen werden hingegen von den Gemeinden solidarisch aufgrund ihrer **Finanzausstattung** finanziert. Die sich daraus ergebenden Mehr- und Minderbelastungen auf die einzelnen Gemeinden waren - wie gesagt - markant.

Um diese Mehr- und Minderbelastungen zu glätten, beschloss der Landrat im Einvernehmen mit den Gemeinden eine **Übergangslösung**, welche die bisherige Belastung beibehält. Und zwar werden die bisherigen individuellen Gemeindebeiträge als Durch-

schnitt der Jahre 2004 bis 2006 festgeschrieben, von der EL-Verteilmasse abgezogen und der entsprechenden Gemeinde individuell auferlegt. Zudem beauftragte der Landrat am 21. Juni 2007 den Regierungsrat, die Arbeiten für die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes zusammen mit den Gemeinden so voranzutreiben, dass das neue Finanzausgleichsgesetz auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten kann.

Das Ungleichgewicht ist aber nicht nur auf die NFA zurückzuführen (Folie 3). **Eine vom Statistischen Amt durchgeführte Analyse** zeigt, dass der Finanzausgleich in den letzten Jahren bei den finanzschwachen Gemeinden zu einer Überversorgung und bei den finanzstärkeren Gemeinden zu einer Unterversorgung der Mittel geführt hat.

Mit der Teilrevision des Finanzausgleichs anlässlich des neuen Bildungsgesetzes haben wir 2003 einen Hochbetagtenindex und einen Sozialindex eingeführt; das Ziel war, den besonderen Belastungen von Gemeinden bei den Lasten des Alters und den Lasten aus Sozialhilfefällen Rechnung zu tragen. Dabei haben wir die Steuerkraft mit einem jeweiligen Index nach unten angepasst, was bei finanzausgleichsberechtigten Gemeinden zu einem höheren ungebundenen Finanzausgleich bzw. bei finanzstarken Gemeinden zu tieferen Beiträgen an gemeinsame Aufgaben führte. Die Erfahrung hat nun gezeigt, dass die erwartete Wirkung nicht eingetreten ist. So bewegt sich das Ausgabenspektrum bei den Sozialhilfefällen von 0 Franken pro Einwohner bis rund 400 Franken pro Einwohner. Die Wirkung des Indexes war hier nur geringfügig. Hinzu kommt, dass finanzstarke Gemeinden, die vorwiegend hohe Ausgaben für die Sozialhilfefälle zu bewältigen haben, vom ungebundenen Finanzausgleich nicht profitieren können.

Das heutige Finanzausgleichssystem hat aber - mit einer Ausnahme - **keine falschen Anreize** wie Einflüsse auf den Steuerfuss, auf die Höhe der Schulden und auf die Investitionen gesetzt. So übt zum Beispiel der Steuerfuss bzw. der Steuersatz einer Gemeinde keinen Einfluss auf die Höhe des Finanzausgleichs aus. Die Steuerfüsse von **Thürnen** (48% der Staatssteuer), **Langenbruck** (49%), **Augst** (50%) und **Lausen** (53%) zeigen zum Beispiel aber auch, dass diese Gemeinden - gemessen an ihren Ausgaben - zu hohe Beiträge aus dem ungebundenen und gebundenen Finanzausgleich erhalten. Diese vier Gemeinden erhalten zusammen 6.3 Mio. Franken an ungebundenem Finanz-

ausgleich. Gemessen an der eigenen Steuerkraft machen die entsprechenden Anteile des ungebundenen Finanzausgleichs 27% in **Augst**, 40% in **Lausen**, 68% in **Thürnen** und 131% in **Langenbruck** aus. Eine grosse Anzahl finanzstarker Gemeinden kann solch tiefe Steuerfüsse wie die vier erwähnten Gemeinden aufgrund von besonderen Belastungen (Sozialhilfe, Bildung) unmöglich realisieren und erhält im heutigen System keinerlei Beiträge vom Kanton.

**Ein falscher Anreiz** besteht beim heutigen System allerdings bei den Subventionen an die Besoldungen an die Lehrpersonen und an das Sekretariatspersonal. Das ist die erwähnte Ausnahme. Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden wird heute durch die Regelung bei den "gemischten Subventionssätzen" erschwert. Wird eine Kreisschule geführt, so wird der Subventionssatz als Durchschnitt der Subventionssätze aller beteiligten Gemeinden mit der Bevölkerungszahl gewichtet. Gemeinden mit höheren Subventionssätzen als die anderen beteiligten Gemeinden eines Verbundes lehnen eine Beteiligung ab, weil sie einen tieferen Subventionssatz fürchten. So werden kostengünstigere Strukturen verhindert.

### Die Arbeitsgruppe

Der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf beim Finanzausgleich frühzeitig erkannt. Im September 2006 setzte er eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, den Entwurf eines total revidierten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) auszuarbeiten. Im Juni 2007 legte er fest, dass das neue FAG auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten sollte. Im Mai 2008 erweiterte er den Auftrag in dem Sinne, dass die heutigen Beiträge der Gemeinden an die **Jugendhilfe** und an den **öffentlichen Verkehr** vom Kanton übernommen und im Gegenzug die Gemeinden den ungebundenen Finanzausgleich unter den Gemeinden als so genannten **horizontalen Ressourcenausgleich** selber regeln. Gleichzeitig wurde der Geschäftsführer des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), **Ueli O. Kräuchi**, zusätzlich in die Arbeitsgruppe aufgenommen.

Die **Arbeitsgruppe** ist wie folgt zusammengesetzt (Sie finden die Liste in Ihren Medienunterlagen) (Folie 4):

- FKD: August Lienin, Leiter Statistisches Amt, Vorsitz
- FKD: Johann Christoffel, stv. Leiter Statistisches Amt, stv. Vorsitz
- FKD: Daniel Schwörer, Leiter Stabsstelle Gemeinden, Gesetzgebung
- FKD: Siegfried Heinzl, Statistisches Amt, Aktuariat
- VBLG: Michael Baader, Gemeindepräsident Gelterkinden
- VBLG: Max Hippenmeyer, Gemeinderat Pratteln
- VBLG: Walter Kern, Gemeindepräsident Füllinsdorf
- VBLG: Ueli O. Kräuchi, Geschäftsführer (ab 6. Mai 2008)
- VBLG: Dr. Anton Lauber, Gemeindepräsident Allschwil
- VBLG: Walter Märki, Gemeinderat Birsfelden
- VBLG: Franz Meyer, Gemeindepräsident Grellingen
- VBLG: Jürg Saxer, Gemeinderat Binningen
- VBLG: Kurt Schaub, Gemeindepräsident Rothenfluh
- VBLG: Willi Schweighauser, Gemeindeverwalter Bottmingen
- VBLG: Werner Schweizer, Gemeindepräsident Reigoldswil
- VBLG: Myrta Stohler, Gemeindepräsidentin Diegten
- VBLG: Peter Vogt, Gemeindepräsident Muttenz

Die Arbeitsgruppe hat in **14 Sitzungen** den vom Regierungsrat heute morgen verabschiedeten Entwurf ausgearbeitet.

### **Therapie: Der neue Finanzausgleich**

Der neue Finanzausgleich besteht aus folgenden drei zentralen Elementen (Folie 5):

- Ressourcenausgleich: - Horizontaler Ausgleich
  - Zusatzbeiträge
  - Einzelbeitrag
- Ausgleichsfonds
- Sonderlastenabgeltung.

**Johann Christoffel**, designierter Leiter des Statistischen Amtes, wird Ihnen nun in seinem Referat die Funktionsweise des neuen Finanzausgleichs und die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden erläutern.

## Teil 2

### Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton

Die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes soll **kostenneutral** für die Ebenen Kanton und Gemeinden ausgestaltet sein. Diese Voraussetzung bedeutet, dass Verschiebungen zwischen den Ebenen Kanton und Gemeinden ausgeglichen werden. Da seit 2008 die NFA gilt, kann nur sehr beschränkt auf die Vorjahre zurückgegriffen werden. Mit Blick auf die Zukunft muss man sich mit Annahmen begnügen.

Auf den **Folien 20 / 21 / 22** sind die Angaben gemäss dem Budget 2008 aufgeführt, welches die Auswirkungen der NFA berücksichtigt. Im Zwischenergebnis ergibt sich ein **Saldo zulasten der Gemeinden** von 41 Mio. Franken; dieser Saldo wird beim Anteil der Gemeinden an den Kosten der Ergänzungsleistungen des Kantons (**EL-Schlüssel**) kompensiert. Dieser EL-Schlüssel beträgt für die Gemeinden neu 36 Prozent; für den Kanton beträgt der Anteil an den Ergänzungsleistungen neu 64 Prozent. Als Kompensation für den wegfallenden gebundenen Finanzausgleich leistet der Kanton einen **Beitrag an die verschiedenen Sonderlasten** im Umfang von 23 Mio. Franken.

An Stelle der verschiedenen Finanzströme im heutigen System gibt es bei der neuen Regelung des Finanzausgleichs **nur noch einen Finanzstrom von den Gemeinden zum Kanton**, nämlich die Ergänzungsleistungen (§ 13 Buchstabe b revELG). Diese werden den Gemeinden pro Kopf jährlich verrechnet. **Ein weiterer Finanzstrom geht vom Kanton zu den Gemeinden**, indem der Kanton den Gemeinden die Sonderlastenabgeltung jährlich ausrichtet (§ 8 Absatz 1 nFAG). Es findet also eine **weit gehende Entflechtung der Finanzströme** statt.

### Die politische Würdigung

Mit dem neu geregelten Finanzausgleich und dem total revidierten Finanzausgleichsgesetz legt der Regierungsrat eine **ausgewogene Lösung** vor. Die neuen Regelungen sind in der **breit abgestützten Arbeitsgruppe** in einem iterativen Prozess sorgfältig

erarbeitet worden und werden **von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe getragen**. Die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs macht deutlich, dass der neue Finanzausgleich ein Solidarwerk unter den Gemeinden ist: Gemeinden helfen Gemeinden. Mit der vom Regierungsrat heute morgen verabschiedeten Lösung wird es dem Kanton Basel-Landschaft gelingen, den Verfassungsauftrag wieder zu erfüllen. Ich bin überzeugt, dass wir zusammen mit den Gemeinden eine **tragfähige und moderne Lösung** für den kantonalen Finanzausgleich gefunden haben.

Der Regierungsrat gibt die Vorlage zum neuen FAG heute in die dreimonatige **Vernehmlassung bei Parteien, Verbänden, Gemeinden und Verwaltung** (Folie 23). Bei einer guten Aufnahme kann anschliessend im ersten Halbjahr 2009 die **parlamentarische Beratung** und Beschlussfassung stattfinden. Wenn die Vorlage im Parlament mit einer 4/5-Mehrheit beschlossen wird, ist eine Volksabstimmung nicht automatisch vom Gesetz vorgegeben. Eine Inkraftsetzung des neuen FAG auf den **1. Januar 2010** ist dann ohne weitere Probleme möglich. Im Falle einer Volksabstimmung würde es mit der geplanten Inkraftsetzung eng.

*Für Fragen und weitere Ausführungen stehen wir Ihnen nun gerne zur Verfügung.*