



Vorschläge zur Optimierung der Aufgabenteilung, des Finanzausgleichs, der Gemeindestrukturen und der Gemeindezusammenarbeit im Kanton Basel-Landschaft

Dr. Terenzio Angelini

Dr. Bernhard Thöny

8. November 2005

Inhaltsübersicht

I	DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	3
II	VORBEMERKUNGEN	5
1	Aufgaben und Ziele der Studie	5
2	Vorgehen	7
3	Übersicht über die Studie	8
III	EINNAHMEN- UND AUFGABENTEILUNG IM KANTON BASEL-LANDSCHAFT	10
1	Einleitung	10
2	Entwicklung der Regeln	10
2.1	<i>Hauptprobleme der Aufgaben- und Einnahmenverteilung in einem föderalistischen Staat</i>	<i>10</i>
2.2	<i>Regeln zur zweckmässigen Aufteilung der öffentlichen Aufgaben</i>	<i>13</i>
2.3	<i>Zusammenfassung der Kriterien für die Überprüfung der Aufgabenteilung</i>	<i>22</i>
2.4	<i>Regeln zur Einnahmenverteilung</i>	<i>24</i>
3	Überprüfung der bestehenden Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft	26
3.1	<i>Grobbeurteilung der Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft</i>	<i>26</i>
3.2	<i>Identifikation der Problembereiche in der Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft</i>	<i>27</i>
3.3	<i>Aufgabenbereiche im Kanton Basel-Landschaft mit Bedarf zur Anpassung der Aufgabenteilung</i>	<i>28</i>
4	Zusammenfassung der Ergebnisse	36
IV	FINANZAUSGLEICH IM KANTON BASEL-LANDSCHAFT	37
1	Entwicklung von Regeln zur Beurteilung des Finanzausgleichs	37
2	Überprüfung des bestehenden Finanzausgleichs im Kanton Basel-Landschaft	43
2.1	<i>Grobbeurteilung des Finanzausgleichsmodells des Kantons Basel-Landschaft – Auflistung der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente</i>	<i>44</i>
2.2	<i>Beurteilung der Instrumente des Basel-Landschaftsrechtlichen Finanzausgleichs</i>	<i>47</i>
2.3	<i>Beurteilung der Gesamtheit der Finanzausgleichsinstrumente im Kanton Base-Landschaft</i>	<i>58</i>
3	Zusammenfassung der Ergebnisse	59
V	GEMEINDESTRUKTUREN UND ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN GEMEINDEN IM KANTON BASEL-LANDSCHAFT	61
1	Grösse der Gemeinden	61
2	Zusammenarbeit der Gemeinden	62
VI	FAZIT DER ANALYSE	64

I Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende Studie beurteilt die Einnahmen- und Aufgabenteilung, den Finanzausgleich und die Gemeindestrukturen im Kanton Basel-Landschaft.

Aufgrund eines Kriterienkataloges werden die drei Bereiche überprüft, und es werden Empfehlungen zur Reform abgegeben. Die Beurteilung und die Empfehlungen konzentrieren sich v.a. auf jene Bereiche, die wichtig sind und bei denen aus unserer Sicht ein Korrekturbedarf anfällt.

Die Aufgaben- und Einnahmenaufteilung im Kanton Basel-Landschaft kann grundsätzlich als sachgerecht bezeichnet werden. Allerdings besteht in wichtigen Themengebieten ein Reformbedarf. Insbesondere die derzeitige Kompetenzzuordnung im Volksschulbereich ist problematisch: Die Sekundarschulbauten sind im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, während die Trägerschaft für die Sekundarschule beim Kanton liegt. Die Kosten der ehemaligen Realschulbauten werden vom Kanton wiederum allen Gemeinden in Rechnung gestellt. Massnahmen, die zu einer stärkeren Übereinstimmung der Finanzierung mit der Entscheidungskompetenz führen, drängen sich auf, wenn man verhindern will, dass in diesem wichtigen Aufgabenbereich durch falsche Anreize Mittel ineffizient eingesetzt werden. Unseres Erachtens sollte geprüft werden, die Trägerschaft des gesamten Volksschulbereichs den Gemeinden zu übertragen. Diese hätten durchaus die Kapazitäten diese Aufgabe zu erledigen, insbesondere wenn sie von der Mitfinanzierung von Aufgaben befreit würden, welche eigentlich als kantonale Aufgabe zu betrachten sind (v.a. die Ergänzungsleistungen).

Auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs und im Sozialbereich sollten einige Anpassungen vorgenommen werden, um eine sachgerechtere Kompetenzzuteilung zu erhalten. Hier geht es nicht um eine grundsätzliche Neuverteilung der Zuständigkeiten, sondern um eine Anpassung der aktuellen Regelung in jenen Teilbereichen, in dem die aktuellen Lösungen aus finanzwirtschaftlicher Sicht nicht sachgerecht sind. Meist geht es dabei um die Vermeidung einer Trennung von Finanzierungsverantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten.

Auch der Finanzausgleich des Kantons Basel-Landschaft kann grundsätzlich positiv beurteilt werden. Er beruht weitestgehend auf Kennzahlen, die vom Finanzausgleichsempfänger nicht oder nur geringfügig beeinflusst werden können. Einzige Ausnahme bilden die ausserordentlichen Beiträge, wo der Kanton die Möglichkeit hat, Ausgleichsbeiträge nach eigenem Gutdünken zu verteilen. Auch wenn die

bisherige Praxis zu keinen Problemen geführt haben sollte, wäre es sinnvoll, im Gesetz eine Beschränkung auf jene Unterschiede festzuhalten, welche ohne Zutun der Gemeinde entstanden sind.

Ein Hauptproblem des derzeitigen Finanzausgleichs besteht bei der Finanzierung der ungebundenen Beiträge. Das Ausgleichsvolumen richtet sich nicht nach dem Ausgleichsbedarf, sondern nach den Einnahmen (7 Prozent der Staatssteuererträge auf dem Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen). Damit steigen die für den Ausgleich reservierten Mittel genau in jenen Jahren, in welchen der Ausgleichsbedarf i.d.R. geringer ist (während der Hochkonjunktur), und er nimmt in wirtschaftlich schlechten Zeiten ab, wenn der Ausgleichsbedarf höher ist. Ein weiterer Schwachpunkt bildet die mangelnde instrumentelle Trennung von Einnahmen- und Lastenausgleich. Die zweckgebundenen Beiträge werden nur dann geleistet, wenn die Gemeinde auch ungebundene Beiträge erhält, und sie sind an die Steuerkraft gebunden. Damit wird dieses Lastenausgleichselement faktisch zu einem zweiten Einnahmenausgleich. Die ressourcenschwachen Gemeinden erhalten damit einen Ausgleich, der deutlich höher ist als ihr Ressourcendefizit, d.h. ihre Einnamenschwäche wird überkompensiert. Dort, wo Ressourcenschwäche mit ineffizienten Strukturen kleiner Gemeinden zusammenfällt, vermindert der grosszügige Ausgleich die Notwendigkeit zu einer Strukturverbesserung.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass Finanzausgleich und Aufgabenteilung eher auf die kleinen Gemeinden ausgerichtet sind. Eine forcierte Anpassung der aktuellen Gemeindestruktur ist zwar weder notwendig noch sinnvoll. Allerdings sollte eine Reform jener Elemente überprüft werden, die eine freiwillige Anpassung eher behindern.

Jene Leser, welche die Empfehlungen zur Aufgabenteilung im Detail lesen wollen, finden die Analyse auf S. 26 ff. Die ausführliche Begründung der Regeln, welche die Grundlage für die Empfehlungen bilden, finden sich auf S. 9 ff.

Beurteilung und Empfehlungen zum Finanzausgleich können ab S. 43 gelesen werden. Die Kriterien der Beurteilung werden vorgängig ab S. 37 diskutiert.

Das im Vergleich zu den anderen beiden Teilen relativ kurze Kapitel über die Gemeindestrukturen und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden schliesst den Bericht ab (S. 61 ff).

II Vorbemerkungen

1 Aufgaben und Ziele der Studie

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) auf Bundesebene übernimmt der Kanton Basel-Landschaft einerseits bisherige Bundesaufgaben, er tritt andererseits einzelne bisherige kantonale Aufgaben an den Bund ab. Ferner sind bei den verbleibenden Verbundaufgaben zwischen Bund und Kanton neue Formen der Zusammenarbeit vorgesehen. Zudem soll die interkantonale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen bei der Lösung kantonaler Aufgaben gestärkt werden. Die NFA sieht ausserdem eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs vor, was die finanzielle Situation des Kantons Basel-Landschaft, allenfalls auch jene seiner Gemeinden, beeinflusst. Im Zusammenhang mit diesen Reformen stehen auch die innerkantonale Aufgaben- und Einnahmenverteilung, d.h. die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und seinen Gemeinden, der innerkantonale Finanzausgleich und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zur Diskussion. Relevant sind in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Fragen:

- Welche direkten Auswirkungen hat die NFA auf die innerkantonale Aufgaben- und Einnahmenverteilung?
- Wie sieht eine zweckmässige Aufgaben- und Einnahmenverteilung im Kanton Basel-Landschaft aus? Wie lassen sich die diesbezüglichen Ziele und Massnahmen der NFA auf die innerkantonalen Verhältnisse übertragen? Welche Aufgaben sollen in den Kompetenzbereich des Kantons fallen, welche Aufgaben sollen durch die Gemeinden gelöst werden? Welche Einnahmenquellen resp. Einnahmen sollen dem Kanton und welche den Gemeinden zugeteilt werden? Wie kann der Föderalismus auf kantonaler Ebene gestärkt werden?
- Wie beeinflusst die NFA den innerkantonalen Finanzausgleich?
- Wie soll ein möglichst optimaler, innerkantonaler Finanzausgleich ausgestaltet werden? Lassen sich die diesbezüglichen Konzepte der NFA auf den Finanzausgleich des Kantons Basel-Landschaft übertragen?
- Welche Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und allenfalls welche Anpassungen bezüglich Gemeindestrukturen drängen sich aus der vorgeschlagenen Reform der Aufgaben- und Einnahmenverteilung und der Neukonzeption des Finanzausgleichs im Kanton Basel-Landschaft auf?

Mit den Problemen und Lösungsvorschlägen, welche sich aus der Umsetzung der NFA für den Kanton Basel-Landschaft ergeben, beschäftigt sich eine kantonsinterne Projektgruppe.

Die vorliegende externe Untersuchung analysiert die Aufgaben- und Einnahmenaufteilung, den Finanzausgleich und die Gemeindestrukturen. Sie soll folgende Ergebnisse liefern:

- Es wird ein Katalog von Kriterien hergeleitet, der eine Beurteilung der Aufgaben- und Einnahmenverteilung erlaubt. Mit Hilfe dieser Kriterien wird die Situation im Kanton Basel-Landschaft analysiert, und es werden Empfehlungen für Reformen formuliert.
- Es werden Kriterien für die Beurteilung eines innerkantonalen Finanzausgleichssystems formuliert. Anhand dieser Kriterien wird das Finanzausgleichssystem des Kantons Basel-Landschaft analysiert und beurteilt. Falls notwendig werden mögliche Reformen empfohlen.
- Eine dritte Kategorie von Kriterien dient dazu, die Gemeindestrukturen zu beurteilen. Die diesbezüglichen Verhältnisse im Kanton Basel-Landschaft werden beurteilt, und gegebenenfalls werden Empfehlungen zur Verbesserung der entsprechenden Verhältnisse formuliert.

Die interkantonale Arbeitsgruppe, welche sich mit der Umsetzung der NFA im Kanton Basel-Landschaft beschäftigt, muss sich ebenfalls auf Kriterien abstützen können. Sie hat sich insbesondere mit folgenden Sachverhalten zu befassen:

- Bezüglich der Übertragung neuer Aufgaben auf die Kantone im Rahmen der NFA muss die Arbeitsgruppe entscheiden, ob diese Aufgaben dem Kanton, den Gemeinden oder beiden zusammen zugewiesen werden sollen.
- Sie hat sich ferner mit den Auswirkungen der Umsetzung der NFA auf das innerkantonale Finanzausgleichssystem auseinanderzusetzen und diesbezüglich allenfalls Anpassungen vorzuschlagen.
- Bei der Zuteilung neuer Aufgaben an die Gemeinden muss sie wissen, welche Formen der Zusammenarbeit resp. welche Gemeindestrukturen anzustreben sind.

Neben den bereits erwähnten Hauptergebnissen will die vorliegende Untersuchung ergänzend auch die Aufgaben der Arbeitsgruppe unterstützen, die sich mit der Umsetzung der NFA auseinandersetzt. Die Kriterien, die wir für die Klärung des kan-

tonsinternen Reformbedarfs entwickeln, sind zugleich hilfreich, um im Rahmen der Umsetzung der NFA zweckmässige Lösungen vorzuschlagen.

2 Vorgehen

Für jeden der drei Problembereiche

- Aufgaben- und Einnahmenverteilung,
- innerkantonaler Finanzausgleich und
- Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Gemeindestrukturen

werden zunächst die für die Umschreibung eines optimalen Zustandes relevanten Ziele und Kriterien formuliert. Sodann wird der Ist-Zustand anhand dieser Kriterien beurteilt. Daraus werden Empfehlungen für eine Korrektur abgeleitet.

Ein besonderes Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass die Lösung in jedem der drei Bereiche stark von den Lösungen in den beiden übrigen Bereichen abhängig ist. Im Prinzip kann eine Delegation von Aufgaben und Einnahmen auf die untere staatliche Ebene umso umfassender vorgenommen werden, je optimaler das Finanzausgleichssystem ausgestaltet ist, je besser und gleicher die Gemeinden struktuiert sind und je besser die Zusammenarbeit der Gemeinden auf der unteren Staatsebene funktioniert. Je weniger Aufgaben und Einnahmen man an die untere Staatsebene delegiert, umso einfacher sind die Aufgaben, die der Finanzausgleich zu lösen hat, und umso eher kann der Finanzausgleich ohne problematische Mechanismen auskommen. Ebenso sind stark divergierende Unterschiede bezüglich der Grösse dieser Gemeinwesen von relativ geringer Bedeutung.

Ähnliche Zusammenhänge bestehen beim Finanzausgleich. Die Probleme, die im Bereich des Finanzausgleichs zu lösen sind, können tendenziell als umso kleiner eingestuft werden, je besser man bei der Aufgaben- und Einnahmenverteilung die Anliegen des Finanzausgleichs miteinbezogen hat und je besser die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden funktioniert, resp. je optimaler und gleicher diese Gemeinden strukturiert sind.

Aus der engen Verknüpfung, welche zwischen den erwähnten drei Problembereichen besteht, leiten wir insbesondere folgende Konsequenzen ab:

- Bei der nachfolgenden Behandlung eines bestimmten Problembereichs, sei dies nun die Aufgaben- und Einnahmenverteilung, der innerkantonale Finanzausgleich oder die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Kanton Basel-

Landschaft, werden die Lösungen, welche wir in den beiden anderen Bereichen empfehlen, explizit vorausgesetzt. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Lösungen in den drei Problembereichen aufeinander abgestimmt sind. Dies ist u.E. ein zwingendes Erfordernis für eine sinnvolle Untersuchung. Nicht aufeinander abgestimmte Lösungen liefern allenfalls in einzelnen Teilbereichen, nicht aber gesamthaft zufriedenstellende Ergebnisse.

- Die Adressaten dieses Berichts sollten sich bewusst sein, dass sie im Falle einer konkreten Umsetzung unserer Empfehlungen die Lösungen in den Teilbereichen ebenfalls aufeinander abzustimmen haben. Es würde vermutlich kaum funktionieren, wesentliche kantonale Aufgaben und Einnahmen auf die kommunale Ebene zu verschieben, ohne dass beispielsweise der Finanzausgleich in der Lage ist, die entstehenden, zusätzlichen, exogen verursachten Disparitäten abzufedern. Das Vorgehen könnte ebenfalls scheitern, falls die Bereitschaft zur Zusammenarbeit unter den Gemeinden sehr gering ist und die Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich Bevölkerungsgrösse, Fläche, Einnahmen- und Ausgaben-disparitäten etc. als beträchtlich einzustufen sind.
- Abgestimmte Vorschläge verlangen nicht zwingend umfassende Gesamtlösungen. Solche Gesamtlösungen in einem Schritt sind in der Politik bekanntlich schwierig umzusetzen. Es ist durchaus zulässig, in Einzelschritten zeitlich gestaffelt Einzellösungen vorzusehen; nur sollten diese Teillösungen Bestandteile eines Gesamtkonzepts sein.

3 Übersicht über die Studie

Bei der Beurteilung der Einnahmen- und Aufgabenteilung, des Finanzausgleichs und der Gemeindestrukturen setzen wir die Schwerpunkte dort, wo aus unserer Sicht Reformbedarf besteht. Ein erster Schwerpunkt der vorliegenden Studie bildet die Analyse der Aufgabenteilung. Vertieft analysiert werden dabei jene Aufgabenbereiche, bei welchen die Aufgabenteilung problematisch ist. Ergänzt wird diese Analyse durch eine Gesamtbeurteilung der Einnahmen- und Aufgabenteilung.

Ein weiterer Schwerpunkt bildet die Analyse des Finanzausgleichssystems. Hier werden alle Finanzausgleichsinstrumente analysiert, und es wird eine Gesamtbeurteilung vorgenommen.

Bezüglich der kommunalen Zusammenarbeit und der Gemeindestrukturen gehen wir hingegen von einem relativ bescheidenen Analyse- und Reformbedarf aus. Entsprechend kurz wird dieser Teil abgehandelt werden.

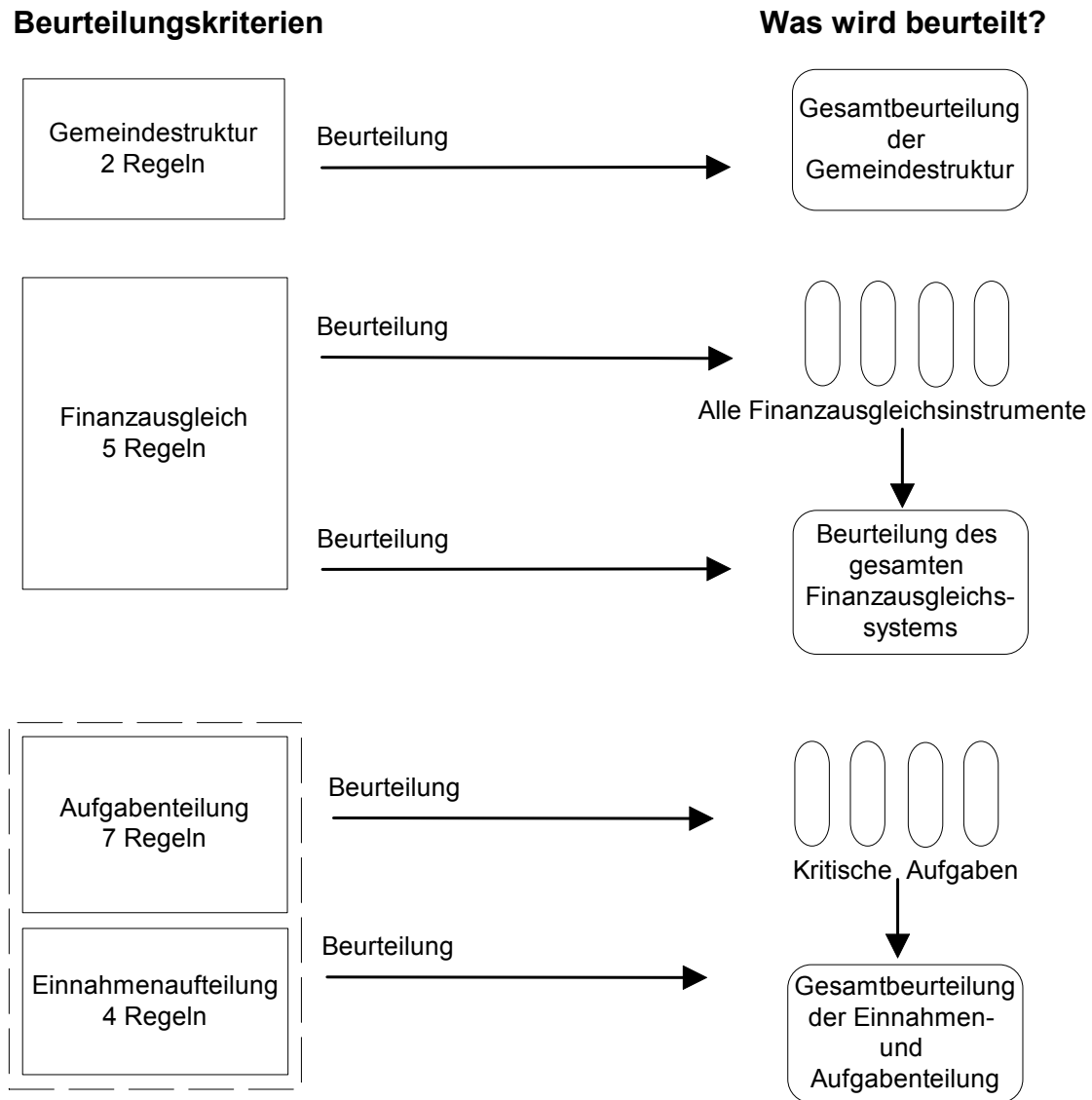


Abbildung 1: Übersicht über die Studie

III Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft

1 Einleitung

Zu Beginn der Analyse der Einnahmen- und Aufgabenteilung gehen wir kurz darauf ein, welche Hauptschwierigkeiten bei der Aufgaben- Einnahmenverteilung in einem föderalistischen Staat wie der Schweiz zu lösen sind. Daraus lassen sich die Rahmenbedingungen ableiten, von welchen bei der Entwicklung der Beurteilungskriterien ausgegangen werden kann.

Die Regeln, anhand derer die Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft analysiert wird, werden im nächsten Abschnitt entwickelt. Der Begriff Regeln bezeichnet Beurteilungskriterien und Entscheidungshilfen, die zur Lösung von Problemen beitragen sollen. Bekanntlich gibt es keine Regel ohne Ausnahme. Mit der Beachtung von Regeln kann man also nicht den Anspruch erheben, in jedem Einzelfall die optimale, einzig mögliche Lösung festlegen zu können. Vielmehr geht es darum, gestützt auf Regeln, für die grosse Mehrheit der Problemfälle zufriedenstellende Lösungen anbieten zu können. Wir versuchen zunächst jene Kriterien zu entwickeln, die für eine Überprüfung der Aufgaben- und der Einnahmenverteilung in einem föderalistischen Staat sachgerecht und hilfreich sind.

In einem weiteren Abschnitt wird dann die Aufgaben- und Einnahmenverteilung im Kanton Basel-Landschaft, gestützt auf diese Kriterien, beurteilt, und es werden konkrete Empfehlungen für eine Optimierung der diesbezüglichen Verhältnisse ausgearbeitet.

2 Entwicklung der Regeln

2.1 *Hauptprobleme der Aufgaben- und Einnahmenverteilung in einem föderalistischen Staat*

Die Hauptprobleme einer sachgerechten Aufgabenteilung in einem föderalistischen Staat resultieren insbesondere aus folgenden zwei Sachverhalten:

1. *Für die Abdeckung öffentlicher Bedürfnisse ist die relevante optimale Grösse der Nachfrager von Bedürfnis zu Bedürfnis unterschiedlich.*

Bei Primarschulen ist die optimale Grösse der Nachfrager kleiner als bei Kläranlagen.

Zudem ist je nach Bevölkerungsdichte der geographische Raum zur Rekrutierung der erforderlichen Zahl von Nachfrager für das gleiche Bedürfnis unterschiedlich. Für die Führung einer Primarschule in einem dünnbesiedelten Raum braucht es ein wesentlich grösseres geographisches Einzugsgebiet als für die Führung einer Primarschule in einem städtischen Agglomerationsgürtel.

Die Nutzenreichweite öffentlicher Güter variiert je nach Art des Gutes. Massgebend für die Nutzenreichweite ist insbesondere die optimale Auslastung der Produktionskapazitäten, die für die Bereitstellung eines Gutes erforderlich sind, ferner der Anteil der potentiellen Nachfrager an der jeweiligen Gesamtbevölkerung sowie die Verteilung der potentiellen Nachfrager in einem geographischen Raum. Die Nutzenreichweite eines öffentlichen Gutes ist geographisch gesehen umso weiter zu ziehen, je mehr Nachfrager für die optimale Auslastung der Produktionskapazitäten erforderlich sind, je kleiner der Anteil der potentiellen Nachfrager an der Gesamtbevölkerung ist und je dünner die Besiedlung in einem gegebenen Raum ist.

2. *Die Unterschiede zwischen einzelnen Gemeinden sind in den allermeisten Kantonen sowohl bezüglich Bevölkerungszahl als auch bezüglich geographischer Fläche sehr gross. Bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gilt es dieser Tatsache Rechnung zu tragen. Orientiert man sich bei der Aufgabenteilung an den kleinsten Gemeinden, so kann relativ wenig delegiert werden; stellt man diesbezüglich hingegen auf die grössten Gemeinden ab, so können zwar den Gemeinden wesentlich mehr Aufgaben übertragen werden; man riskiert jedoch, dass man dabei die kleinen Gemeinden überfordert.*

Wir stehen also vor einem doppelten Dilemma. Einerseits ist es praktisch unmöglich, im Hinblick auf die Aufgabenteilung die optimale Gemeindegrösse zu definieren, weil die Nutzenreichweite der öffentlichen Güter völlig unterschiedlich ist. Andererseits würde die Festlegung einer optimalen Gemeindegrösse – selbst wenn das Problem sachlich zu lösen wäre – relativ wenig bringen, weil man sich bei der Aufgabenteilung letztlich am Ist-Zustand und nicht an einem Sollzustand der Gemeinden zu orientieren hat.

Den in der ökonomischen Literatur (von Bruno S. Frey) zu findenden Vorschlag, für jedes öffentliche Gut eigenständige Entscheidungs- und Bereitstellungsorga-

nisationen zu schaffen und damit auf fixe Gemeindeorganisationen zu verzichten, lehnen wir aus zwei Gründen ab:

- Es mag zwar zutreffen, dass durch eine Flexibilisierung der Entscheidungs- und Angebotsstrukturen für öffentliche Güter deren Produktionskosten optimiert werden können. Hingegen ist mit steigenden Kosten insbesondere im Bereich des Verwaltungsaufwandes und der Entscheidungsfindung zu rechnen. Zudem wird die Transparenz der Entscheidungsfindung geschwächt. Man stimmt in stets anderer Zusammensetzung über den Umfang und die Qualität der Bedarfsdeckung für jedes einzelne öffentliche Bedürfnis ab. Man weiss nicht, was in anderen Bereichen bereits beschlossen wurde resp. was diesbezüglich in der Zukunft noch zu erwarten sein wird. Das isolierte Entscheidungsverfahren begünstigt die Wahrnehmung von Partialinteressen auf Kosten der Gesamtinteressen und bewirkt tendenziell eine Überversorgung mit öffentlichen Gütern. Das Bemühen um eine optimale Auslastung der Angebotskapazitäten im Bereich der öffentlichen Güter verursacht Effizienzverluste im Bereich der Entscheidungs- und Verwaltungskosten und fördert die Intransparenz im Entscheidungsprozess.
- Die Annahme, dass man die heutigen Gemeindestrukturen durch eine Vielzahl flexibler Verwaltungseinheiten ersetzen könnte, ist unrealistisch. Es macht wenig Sinn, im Rahmen praktischer Beratungsfunktionen Empfehlungen zu unterbreiten, bei welchen man die politische Umsetzung als chancenlos einzustufen hat.

Bei der Ausarbeitung von Regeln für eine zweckmässige Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft gehen wir von den vorangehend umschriebenen Fakten aus, d.h. wir nehmen sowohl zur Kenntnis, dass die öffentlichen Güter bezüglich der Bedarfsdeckung eine unterschiedliche Reichweite aufweisen, als auch dass die Gemeinden bezüglich Bevölkerungszahl und flächenmässigem Gebiet stark unterschiedlich sind.

Um die Reichweite eines öffentlichen Gutes festzulegen, sind folgende Fragen zu beantworten:

- Wie viel Nachfrager sind notwendig, um die Produktionskapazitäten, welche zur Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Gutes erforderlich sind, optimal auszulasten?
- Welche Bevölkerungszahl ist üblicherweise erforderlich, um die notwendige Zahl von Nachfragern für ein bestimmtes öffentliches Gut zu gewährleisten?

Sofern es für die Abdeckung eines öffentlichen Bedürfnisses mehrere Güter mit unterschiedlicher Reichweite braucht, so sind diese Güter einzeln zu beurteilen. Bei der Kehrichtentsorgung etwa müssen die beiden Sachverhalte „Einsammeln des Kehrichts“ und „Kehrichtverbrennung“ separat beurteilt werden. Die Basisbevölkerung für ein effizientes Einsammeln des Kehrichts dürfte wesentlich kleiner sein als die Basisbevölkerung für den effizienten Betrieb einer Kehrichtverbrennungsanstalt.

2.2 *Regeln zur zweckmässigen Aufteilung der öffentlichen Aufgaben*

Regel A 1: Möglichst weitgehende Delegation von öffentlichen Aufgaben auf die unterste staatliche Ebene

Die Regel A 1 kann mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet werden. Das Subsidiaritätsprinzip eignet sich sowohl zur Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben als auch für die grobe Zuordnung von öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen staatlichen Hierarchieebenen. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Aufgaben, die ein Einzelner oder ein privater Verbund lösen kann, nicht dem Staat übertragen werden sollen, und dass öffentliche Aufgaben, die ein unteres Staatswesen bewältigen kann, nicht auf eine übergeordnete Staatsebene abgewälzt werden dürfen.

Die Regel A 1 kann aber auch aus der ökonomischen Rechtfertigung des Föderalismus abgeleitet werden. Man erhofft sich aus der Wahl eines föderalistischen Staatesystems in Kombination mit der direkten Demokratie Effizienzvorteile gegenüber zentralistischen Lösungen. Insbesondere geht man von der Annahme aus, dass die Entscheider auf den unteren Staatsebenen im Vergleich zu zentralen Stellen besser wissen, welche lokalen und regionalen öffentlichen Bedürfnisse sie in welchem Umfang und in welcher Qualität abdecken wollen.

Zudem ist die Kontrolle bezüglich Leistungserstellung und Kosten auf der unteren Ebene besser und intensiver als auf den übergeordneten Ebenen, was ebenfalls die Effizienz steigert. Der Wettbewerb zwischen Gemeinwesen derselben Staatsebene fördert zudem die Innovation in der Bedarfsdeckung im Vergleich zu Entscheiden in einem zentralistischen Staatswesen. Der Leistungs- und Steuerwettbewerb zwischen Gemeinwesen in einem föderalistischen Staat trägt zu einer Beschränkung der Staats-

und Fiskalquote bei und verhindert damit ein unkontrolliertes Anwachsen des Staatsanteils.

Man wählt also Föderalismus nicht nur aus staats- und gesellschaftspolitischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen. Ist man von der Überlegenheit von föderalistischen im Vergleich zu zentralistischen Lösungen bezüglich der Bedarfsdeckung mit öffentlichen Gütern überzeugt, so ist es folgerichtig, möglichst viele öffentliche Aufgaben dezentral zu lösen. Man kann diese erste Regel also so interpretieren, dass man innerhalb eines Kantons im Zweifelsfall eine öffentliche Aufgabe der Gemeinde und nicht der Kantonsebene überlassen sollte. Die Chancen für wirtschaftlich zweckmässige, effiziente Lösungen sind damit besser gewahrt, als wenn man die entsprechenden Aufgaben stärker zentralisiert.

Regel A 2: Die öffentlichen Aufgaben sind nach einer einheitlichen Norm bezüglich der Nutzenreichweite auf Gemeinden und Kanton aufzuteilen.

Wir haben die Nutzenreichweite als jene Bevölkerungszahl definiert, die erforderlich ist, um eine optimale Auslastung der für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes notwendigen Produktionskapazitäten sicherzustellen.

Will man die tatsächliche Aufgabenteilung zwischen einem Kanton und seinen Gemeinden überprüfen, so hat man Kriterien zu entwickeln, nach welchen eine solche Zuteilung vorgenommen werden sollte. Wir sind der Auffassung, mit dem Begriff „Nutzenreichweite“ diesbezüglich eine geeignete Bezugsgrösse definieren zu können. Im Prinzip gilt es die maximale Bevölkerungszahl, die für eine Zuteilung von öffentlichen Aufgaben an die Gemeinden verbindlich sein soll, festzulegen. Alle öffentlichen Aufgaben, die diese oder eine kleinere Bevölkerungszahl erfordern, um die Produktionskapazitäten optimal auszulasten, sind als Gemeindeaufgaben festzulegen. Dem Kanton verbleiben jene Aufgaben, für deren optimale Auslastung eine grössere Bevölkerungszahl erforderlich ist.

Im Prinzip kann man für die Festlegung der Nutzenreichweite (resp. für die Festlegung der für die Zuteilung der Gemeindeaufgaben massgebenden max. Bevölkerungszahl) zwei Extremvarianten vorstellen:

- Man stellt auf die kleinste existierende Gemeinde im Kanton ab (kleinste Bevölkerungszahl) und teilt den Gemeinden nur jene Aufgaben zu, die diese Kleinstgemeinde optimal zu erfüllen in der Lage ist. Alle übrigen Aufgaben nimmt der

Kanton wahr. Das Vorgehen weist den Vorteil auf, dass keine einzige Gemeinde überfordert ist. Daher erübrigt sich auch jegliche Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Der grosse Nachteil dieser Variante besteht darin, dass man die Vorteile, welche der Föderalismus verspricht, nur ungenügend wahrnimmt, und dass der überwiegende Teil der Gemeinden mit den zugeteilten Aufgaben unterfordert ist.

- Man kann sich an der Bevölkerungszahl der grössten Gemeinde im Kanton orientieren und den Gemeinden alle Aufgaben zuteilen, welche diese grösste Gemeinde optimal zu erfüllen in der Lage ist. Der verbleibende Rest der Aufgaben fällt in den Kompetenzbereich des Kantons. Das Vorgehen hat den Vorteil, dass man den Gemeinden ein recht umfassendes, breites Spektrum an Aufgaben zuteilen kann. Damit lassen sich die Vorteile des Föderalismus intensiv nutzen. Als Nachteil ist zu erwähnen, dass viele Gemeinden mit den zugeteilten Aufgaben stark gefordert sind. Die Gemeinden müssen eine intensive Zusammenarbeit pflegen. Dabei ist unsicher, ob einzelne Entscheide so gefällt werden, dass die Vorteile des Föderalismus umfassend zum Tragen kommen. Die direktdemokratische Entscheidungsfindung und Kontrolle ist bei Zweckverbänden oftmals in Frage gestellt.

In der Praxis wird man sich kaum jemals für eine der oben umschriebenen Extremvarianten entscheiden. Sollte man sich in den Schweizer Kantonen an einer Richtgrösse (Bevölkerungszahl der Gemeinde) für die Zuteilung der Gemeindeaufgaben orientieren, so dürfte diese vermutlich zwischen ca. 3'000 und 15'000 Personen festgelegt werden. Annähernd 3'000 Personen sind wahrscheinlich mindestens notwendig, um so viele Aufgaben den Gemeinden zuteilen zu können, dass eine wirtschaftlich vertretbare Auslastung der bei den Gemeinden zu schaffenden Angebotskapazitäten sichergestellt werden kann. Die obere Begrenzung für die Zuteilung von Gemeindeaufgaben, nämlich 15'000 Einwohner, ist eher hoch angesetzt. Sie sollte nicht überschritten werden, um insbesondere eine Überforderung der Mehrheit der Gemeinden zu verhindern. In dem Bereich des unteren Grenzwertes von 3'000 Einwohnern fallen wesentlich mehr Aufgaben mit einem insgesamt grösseren Ausgabenvolumen pro Kopf an, als was durch die Wahl einer darüberliegenden Grenze, d.h. über 3'000 bis 15'000 Einwohner, zusätzlich hinzukommt. Dieser Umstand erlaubt es, die Limite bezüglich des oberen Grenzwertes eher grosszügig festzulegen.

Aus Regel A 2 lassen sich folgende konkrete Forderungen ableiten:

- Für die Zuteilung von Aufgaben an die Gemeinden sollten die Kantone von einer Richtgrösse (Bevölkerungszahl) ausgehen.
- Alle Aufgaben, die mit der Richtgrösse oder einer darunter liegenden Bevölkerungszahl optimal erfüllt werden können, sind als Gemeindeaufgaben zu deklarieren. Alle Aufgaben, für welche es eine Bevölkerungszahl braucht, die über dem Richtwert liegt, sind dem Kanton zuzuteilen.

Mit der Erfüllung der aufgestellten Forderungen lassen sich oft unergiebigere Diskussionen um die Aufgabenteilung versachlichen. Im Vergleich zur Regel A 1 sind die in Regel A 2 festgehaltenen Zuteilungskriterien wesentlich griffiger, praktikabler und damit nachvollziehbarer. Daher geht die Regel A 2 der Regel A 1 vor, d.h. auf die Regel A 1 ist nur dann abzustellen, falls die Ergebnisse der Regel A 2 einen Interpretationsspielraum offen lassen.

Betrachten wir die Realität, so dürfte es schwierig sein, Kantone zu finden, die sich für die Zuteilung von Aufgaben auf die Gemeinden einerseits und den Kanton andererseits in der Vergangenheit an klar festgelegten Richtgrössen orientiert haben. Vielmehr dürfte das Prinzip „Zufall“ für die Zuteilung von Aufgaben auf die beiden Ebenen eine wichtige Rolle gespielt haben. Der historisch gewachsene Wildwuchs macht es jedenfalls schwierig, eindeutige klare Regeln für die vorgenommenen Aufgabenteilungen auszumachen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden wir überprüfen, ob sich der Kanton Basel-Landschaft für die Zuteilung der Aufgaben an die Gemeinden explizit oder implizit an einer bestimmten, einheitlich definierten oberen Gemeindegösse orientiert hat und insbesondere, ob er diesbezüglich auf eine angemessene Gemeindegösse abgestellt hat. Ist dies nicht der Fall, so können wir nur die Empfehlung aussprechen, im Zusammenhang mit der Überprüfung der Aufgabenteilung eine entsprechende Grösse festzulegen. Der diesbezügliche Entscheid kann nicht durch ein Beratergremium gefällt werden, sondern hierfür sind politische Instanzen zuständig. Je nach den sachlichen Gegebenheiten in einem Kanton (z.B. Anzahl und Grösse der Gemeinden) und je nach Einschätzung der Vorteile des Föderalismus werden die diesbezüglichen Entscheide in den Kantonen unterschiedlich ausfallen. Es wird Kantone geben, die sich eher am unteren, und andere, die sich eher am oberen Grenzwert der erwähnten Richtgrösse orientieren.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass mit der Wahl einer bestimmten Richtgrösse für die Zuteilung der Aufgaben an die Gemeinden nicht eine Vereinheitlichung der Gemeindestrukturen angestrebt wird. Gemeinden, welche die Richtgrösse

nicht erreichen, können für jene Aufgaben, bei welchen sie eine wirtschaftlich ungenügende Auslastung aufweisen, entweder mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, oder sie müssen die Mehrkosten der ungenügenden Auslastung selber tragen. Gemeinden, die mehr Einwohner aufweisen, als die Richtgrösse vorsieht, können auf freiwilliger Basis zusätzliche Aufgaben übernehmen, sofern dies rechtlich möglich ist.

Regel A 3: Aufgaben, die in den Gemeinden ähnliche Pro-Kopf-Ausgaben verursachen und stetig (z.B. jährlich wiederkehrend) anfallen oder sich verstetigen lassen (beispielsweise Investitionen über Zinsen und Abschreibungen), sind für die Klassierung als Gemeindeaufgaben geeigneter als Aufgaben, die in den Gemeinden stark unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben verursachen und nur sehr sporadisch und wenig planbar anfallen.

Dieses Kriterium ist insbesondere dann in Betracht zu ziehen, wenn gestützt auf die übrigen Kriterien Unsicherheiten bezüglich der Zuweisung einer Aufgabe in den Kompetenzbereich des Kantons oder der Gemeinden bestehen. Es hilft die anspruchsberechtigten Ausgleichsbedürfnisse im Finanzausgleich tief zu halten. Es werden insbesondere weniger Mittel unter dem Titel Sonderlastenausgleich benötigt, wenn diese Regel befolgt wird. Sie erleichtert es den Gemeinden, eine stetige Finanzpolitik zu betreiben.

Regel A 4: Für die den Gemeinden zugeteilten Aufgaben ist sicherzustellen, dass der Kreis der Nutzer, der Entscheider und der Zahler deckungsgleich ist.

Es geht bei dieser Forderung um die praktische Umsetzung des fiskalischen Äquivalenzprinzips im Rahmen der Zuteilung der Aufgaben auf die Gemeinden eines Kantons. Regel A 2 zeigt, dass wir den drei Aspekten „Nutzer“, „Entscheider“ und „Zahler“ für die Zuteilung der Aufgaben an die Gemeinden nicht dieselbe Bedeutung zumessen. Während der Kreis der Entscheider und der Zahler sich politisch beliebig abgrenzen lässt, ist die Reichweite des Nutzen eine „technische“ Eigenschaft

eines Gutes. Es ist daher zweckmässig, den Kreis der Entscheider und Zahler auf jenen der Nutzer abzustimmen.

Dieses Vorgehen ist allerdings mit zwei Schwierigkeiten verbunden:

- Bei grösseren Gemeinden, die bekanntlich auch Aufgaben wahrzunehmen haben, für welche eine geringere Bevölkerungszahl erforderlich ist, entscheiden die Vertreter der Gesamtbevölkerung über Leistungen, die nur von der Bevölkerung eines Teilgebiets der Gemeinde beansprucht werden. Ebenso muss die Gesamtbevölkerung für die Zahlung dieser Leistungen aufkommen. Bei einer Stadt, die beispielsweise mehrere Primarschulen in verschiedenen Quartieren betreibt, entscheidet die für die gesamte Stadt zuständige politische Instanz darüber, ob, wann und wie beispielsweise ein Schulhaus saniert werden soll. Ebenso müssen alle Steuerzahler der Stadt und nicht nur die nutzniessenden Steuerzahler eines bestimmten Quartiers für die Kosten der Renovation aufkommen.
- Gemeinden, die bevölkerungsmässig wesentlich unter der für die Aufgabenzuteilung massgebenden Limite liegen, haben auch Aufgaben zu erfüllen, für die sie eigentlich zu klein sind. Sie müssen entweder mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, was das Entscheidungsverfahren erschwert, aber die Auslastung und damit die Zahler optimiert, oder sie entscheiden autonom und nehmen in Kauf, dass die Auslastung ungenügend ist und damit die Zahlungen, die sie zu leisten haben, höher ausfallen als dies eigentlich notwendig wäre.

Das von uns empfohlene Vorgehen, nämlich für die Zuteilung der Aufgaben an die Gemeinden auf eine einheitliche Bevölkerungszahl abzustellen, obwohl die Gemeinden bezüglich Bevölkerungszahl effektiv stark variieren, führt zu den beiden vorangehend erwähnten Problemen. Diese sind jedoch nur dann lösbar, wenn man auf die bestehenden Gemeindestrukturen völlig verzichtet und diese durch flexible, aufgabenspezifische Strukturen ersetzen würde. Für jede Gemeindeaufgabe wäre die Bevölkerungszahl zu definieren, die eine optimale Auslastung der diesbezüglich erforderlichen Produktionskapazitäten sicherstellt. Sodann ist der gesamte Kanton in Regionen einzuteilen, die der optimalen Auslastung gerecht werden. Die Bevölkerung jeder Region hätte autonom über Umfang, Art, Zeitpunkt etc. der Deckung dieses Bedürfnisses zu entscheiden. Sie müsste auch für die Finanzierung der Bedarfsdeckung aufkommen. Dieses Prozedere ist für jede einzelne Aufgabe vorzunehmen, welche der Kanton nicht selbst löst, sondern Subregionen überträgt. Wie bereits früher erwähnt, lehnen wir den völligen Ersatz der bestehenden Gemeinde-

strukturen durch aufgabenspezifische, flexible Verwaltungseinheiten ab. Wir möchten hierfür die massgebenden Gründe festhalten:

- Wir schätzen den Effizienzverlust unseres Vorschlages, der anfällt, weil das fiskalische Äquivalenzprinzip nicht strikte eingehalten werden kann, als geringer ein, als der Effizienzverlust, der zu erwarten ist, um dem Äquivalenzprinzip strikte Rechnung zu tragen. Letzteres setzt nämlich eine völlige Flexibilisierung der Entscheidungsstrukturen voraus. Dies hat zur Folge, dass eine sehr grosse Zahl von Instanzen Entscheide bezüglich der Deckung des Bedarfs mit öffentlichen Gütern zu fällen hat und für deren Umsetzung und Finanzierung sorgen muss. Unter diesen komplexen, intransparenten, unkoordinierten Vorgehen leidet sowohl die Entscheidungs- als auch die Umsetzungs- und Verwaltungseffizienz.
- Die politische Bereitschaft, die bestehenden Gemeindestrukturen durch aufgabenspezifische, flexible, regionale öffentliche Strukturen zu ersetzen, ist u.E. sehr klein. Die Tendenz ging in den letzten Jahren viel mehr dahin, aufgabenspezifische Gemeindetypen wie Schul-, Fürsorgegemeinden und (politische) Gemeinden zu Einheitsgemeinden zusammenzufassen und, nicht umgekehrt, neue aufgabentypische Spezialgemeinden zu gründen.

Eine Verbesserung der Flexibilität innerhalb der bestehenden Strukturen, d.h. die Realisierung wirtschaftlicher Vorteile durch eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, ist zu unterstützen. Ebenso ist eine Optimierung der bestehenden Gemeindestrukturen, beispielsweise durch die freiwillige Fusion von Kleinstgemeinden, anzustreben. Aus politischen und ökonomischen Gründen hingegen sind sowohl Zwangsfusionen wie auch andere radikale Änderungen (z.B. reine Zweckgemeinden) abzulehnen.

Nachfolgend unterbreiten wir einige Regeln, die zur Stärkung des fiskalischen Äquivalenzprinzips innerhalb des von uns unterbreiteten Vorschlags beitragen sollen.

Regel A 5: Sicherung, dass der Kreis der Nutzer auch zu Zahlungen verpflichtet werden kann.

Soweit das Ausschlussprinzip im Bereich der öffentlichen Güter funktioniert, d.h. wenn die Möglichkeit besteht, Dritte von der Nutzung eines öffentlichen Gutes auszuschliessen, sofern diese keine angemessene Entschädigung zu leisten bereit sind,

ist die Abgrenzung der Nutzer relativ problemlos. Wer beispielsweise Schulen oder Krankenhäuser besucht und für die beanspruchten Dienstleistungen keine angemessene Entschädigung zahlen will, dem kann die Leistung verweigert werden. Für die Entschädigung hat der Nutzer und/oder die Gemeinde, welcher der Nutzer zugehört, aufzukommen. Problematisch ist die Abgrenzung der Nutzer und damit die Festlegung der Zahler dann, wenn das Ausschlussprinzip nicht funktioniert oder wenn es nur mit grossem Kostenaufwand durchgesetzt werden kann. Es ist schwierig, Dritte, d.h. beispielsweise die Einwohner anderer Gemeinden, vom Befahren der eigenen Quartier- resp. Gemeindestrassen mit Motorfahrzeugen auszuschliessen. Der Kanton sollte für diese Fälle eine gesetzliche Grundlage schaffen, damit eine Gemeinde, welche in hohem Masse für externe Nutzer oder Kostenverursacher (d.h. für Einwohner anderer Gemeinden) Leistungen erbringt, bei diesen Gemeinden eine angemessene Entschädigung einfordern kann. Selbstverständlich ist den Drittzählern eine Mitentscheidungsbefugnis bezüglich der Bereitstellung dieser Güter einzuräumen. Wichtig ist, dass man Entschädigungen nur vorsieht, sofern eine Gemeinde erheblich mehr Leistungen für andere Gemeinden erbringt, als sie von diesen in Anspruch nimmt und sofern der Saldo dieser Leistungen gemessen an den Gesamtausgaben der betreffenden Gemeinde einen erheblichen Umfang erreicht.

Regel A 6: Der Kanton sollte bei Aufgaben, die er den Gemeinden überträgt, deren Entscheidungskompetenzen so wenig wie möglich einschränken.

Bei vielen Aufgaben, die der Kanton den Gemeinden zuweist, erlässt der Kanton z.B. im Interesse einer angemessenen Versorgung der Bürger oder im Interesse einer ausreichenden Transparenz Minimalvorschriften, welche die Gemeinden zu erfüllen haben.

Viele dieser Vorschriften werden von den Gemeinden problemlos akzeptiert und erfüllt. So ist es beispielsweise selbstverständlich, dass der Kanton bezüglich des kommunalen Rechnungswesens relativ detaillierte Regelungen erlässt. Gegenüber den diesbezüglichen Erlassen wird kaum opponiert. In anderen Bereichen, insbesondere bei relativ kostenintensiven Aufgaben, ist die Bereitschaft der Gemeinden, detaillierte Vorschriften hinzunehmen, erheblich geringer. So werden beispielsweise in vielen Kantonen die detaillierten Erlasse im Bereich des Volksschulwesens kritisiert, und es wird gefordert, bei der entsprechenden Regelungsdichte solle der Kanton diese Aufgabe übernehmen. Die Entscheidungskompetenzen der Gemeinden seien

so gering, dass sich zur Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips eine Übertragung der Aufgabe an den Kanton rechtfertige. Bezüglich dieser Konfliktgefahren sei Folgendes festgehalten:

- Sofern eine Aufgabe nach den von uns aufgestellten Regeln dem Kompetenzbereich der Gemeinden zuzuweisen ist, erübrigt sich eine Diskussion über eine Korrektur der Aufgabenteilung. Der Nutzen einer gut geführten Primarschule kommt der Bevölkerung einer Gemeinde zu. Bei der Aufgabenteilung orientieren wir uns an einer Gemeindegrösse, die je nach Kanton zwischen 3'000 und 15'000 Einwohnern liegen dürfte. Diese Bevölkerungszahl sollte jedenfalls ausreichend sein, damit der Primarschulbereich dem Kompetenzbereich der Gemeinden zugewiesen werden kann.
- Insbesondere bei den Pflichtaufgaben, die den Gemeinden übertragen werden, muss der Kanton Aussagen bezüglich der Minimalversorgung machen. Bei Primarschulen gehört dazu beispielsweise die Umschreibung der Altersstufen, für welche eine Ausbildung anzubieten ist; die Festlegung des minimalen Inhalts, der in den einzelnen Fächern zu vermitteln ist, etc. Die Gefahr, dass der Kanton in diesem Zusammenhang über das Ziel hinausschiesst und alles und jedes zu regeln versucht, ist nicht von der Hand zu weisen. Es ist beispielsweise nicht zwingend, die minimale Klassengrösse, die Grösse und die Ausstattung der Schulzimmer oder die Lehrerlöhne detailliert vorzugeben. Der Kanton sollte sich bei Aufgaben, die er den Gemeinden überträgt, auf das Minimum an Regelungen und Vorschriften beschränken.

Regel A 7: An die Gemeindeaufgaben sollte der Kanton keine finanziellen Beiträge leisten; ebenso sollten die Gemeinden nicht verpflichtet werden, für Kantonsaufgaben Zahlungen zu leisten.

Das Problem der Mischfinanzierung, bei welchen zwei unterschiedliche Staatsebenen an der Finanzierung einer Aufgabe beteiligt sind, ist in den Kantonen weit verbreitet. Die Mischfinanzierung steht im Widerspruch zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Bei einer finanziellen Beteiligung des Kantons an Gemeindeaufgaben fällt der Nutzen, der aus der Erfüllung dieser Aufgabe resultiert, in der Gemeinde an. Sie entscheidet auch über Umfang und Zusammensetzung des diesbezüglichen Güterangebots. Käme der Nutzen der Bevölkerung des gesamten Kantons zugute, so wäre die

Aufgabenzuteilung falsch. Würde der Kanton mitentscheiden können, so wären die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten unklar geregelt.

Bei einer Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung von Kantonsaufgaben fallen im Prinzip dieselben Probleme an. Am Nutzen der Erfüllung von Kantonsaufgaben partizipieren Einwohner aus dem gesamten Kanton; ansonsten muss die Aufgabenverteilung in Frage gestellt werden. Würden die Gemeinden bezüglich der Deckung der entsprechenden Bedürfnisse mitentscheiden können, so nähmen sie primär ihre eigenen und nicht die Interessen des Kantons wahr. Die Mischfinanzierung führt damit zu Interessenkonflikten und zu Fehlanreizen.

Im Rahmen der Überprüfung der Aufgabenteilung kommt der Beseitigung der Mischfinanzierung ein zentraler Stellenwert zu. Mit der konsequenten Eliminierung der Mischfinanzierung kann bezüglich der Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips rasch eine wesentliche Verbesserung der Situation erreicht werden. Bei der Überprüfung der Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft legen wir ein Schwergewicht auf Empfehlungen zur Korrektur der Mischfinanzierungstatbestände. Auch bei der Überprüfung der Aufgabenteilung im Rahmen der NFA auf Bundesebene stand die Korrektur der Mischfinanzierung im Mittelpunkt des Interesses.

2.3 Zusammenfassung der Kriterien für die Überprüfung der Aufgabenteilung

Bei der Beurteilung der Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft werden wir die obgenannten Regeln verwenden, um die Aufgabenteilung in den einzelnen Sachbereichen zu beurteilen.

Grundsätzlich können bei jeder zu prüfenden Aufgabe alle sieben Regeln angewendet werden, um mögliche Probleme aufzudecken. Dort, wo primär die Frage nach der richtigen Zuteilung der Aufgabe im Mittelpunkt steht (d.h. welche Staatsebene soll die Aufgabe erledigen), stehen jedoch die Regeln A 1 - A 3 im Zentrum. Regel A 2 (Normgemeinde) dient zur Klärung der Frage, ob die Aufgabenteilung nach sachgerechten (und einheitlichen) Kriterien vorgenommen wurde. Die Regeln A 1 (Subsidiaritätsprinzip) und A 3 (Vermeidung von grossen Unterschieden) können in jenen Fällen helfen, wo aus der Beurteilung aufgrund der Normgemeinde kein klarer Schluss gezogen werden kann.

Regeln A 4 - A 7 helfen, Aufgabenbereiche zu identifizieren, bei welchen ein Korrekturbedarf in der Kompetenzzuweisung besteht. Sie decken jene Problemfälle

auf, wo einzelne Zuständigkeiten bei der Erledigung einer Aufgabe (Finanzierung, Entscheid über Menge und Qualität, etc.) nicht richtig aufeinander abgestimmt sind. In der folgenden Übersicht sind alle 7 Regeln nochmals aufgeführt. Sie sind in der Form von Fragen formuliert.

7 Regeln der Aufgabenteilung (Fragen)

Wurde dem Subsidiaritätsprinzip bei der Zuteilung von Aufgaben an die Gemeinden in Ergänzung zu den übrigen Kriterien angemessen Rechnung getragen? (Regel A 1)

Orientiert man sich bei der Zuteilung der Aufgaben an die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft konsequent an einer einheitlichen „Normgemeinde“ mit einer klar festgelegten Bevölkerungszahl? Wie ist die für die Normgemeinde gewählte Bevölkerungszahl zu beurteilen? (Regel A 2)

Sind den Gemeinden Aufgaben übertragen, bei welchen bei der Abdeckung des Pflichtbedarfs stark unterschiedliche pro Kopf-Ausgaben resultieren? Treten Ausgaben bei bestimmten Gemeindeaufgaben eher zufällig und sporadisch auf? (Regel A 3)

Hat man bei der Zuteilung der Aufgaben an die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft den Kreis der Entscheider und Zahler konsequent auf jener der Nutzer abgestimmt? (Regel A 4)

Hat man Vorkehrungen getroffen, um wesentliche externe Effekte im Zusammenhang mit der Nutzung von öffentlichen Gütern, welche die Gemeinden bereitstellen, zu lösen? (Regel A 5)

Überlässt der Kanton bei der Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden diesen einen angemessenen, eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum? Regelt der Kanton bei der Übertragung von Pflichtaufgaben an die Gemeinden nur das Notwendigste? (Regel A 6)

Werden Mischfinanzierungen von einzelnen Kantons- und Gemeindeaufgaben, an welchen jeweils sowohl der Kanton als auch die Gemeinden beteiligt sind, strikte unterbunden? (Regel A 7)

2.4 Regeln zur Einnahmenverteilung

Bei der Entwicklung von Regeln für die Aufgabenteilung ging es primär darum, aufzuzeigen, unter welchen Voraussetzungen welche Aufgaben den Gemeinden zugewiesen werden können. Mit der Formulierung von Regeln für die Einnahmenverteilung soll eine angemessene Finanzierung der Gemeinden sichergestellt werden.

Regel E 1: Den Gemeinden sind in Relationen zu den ihnen übertragenen Aufgaben ausreichende Einnahmequellen zuzuweisen.

Hier wird der Grundsatz formuliert, dass die den Gemeinden zur Verfügung zu stellenden Einnahmen resp. Einnahmequellen nicht autonom und isoliert, sondern nur in Abhängigkeit von den ihnen zugewiesenen Aufgaben festgelegt werden sollen. Die Zuteilung der Aufgaben bildet damit eine unerlässliche Voraussetzung, um sachgerecht über eine Zuteilung der Einnahmequellen in einer zweiten Phase diskutieren zu können.

Die Regel E 1 fordert, dass den Gemeinden „ausreichende“ Einnahmequellen zuzuweisen sind. Dieser Begriff kann wie folgt präzisiert werden: Je grösser die Ausgaben sind, die die Gemeinden aufgrund der zugewiesenen Aufgaben tätigen müssen, umso breiter und ergiebiger sind die Einnahmequellen auszugestalten, die man den Gemeinden zuweist.

In der Schweiz nehmen die Gemeinden in den meisten Kantonen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine wichtige Rolle ein. Mit der Zuweisung der Steuererhebungs-kompetenz auf dem Vermögen und den Einnahmen der natürlichen Personen an die Gemeinden, welche aber auch von den Kantonen und dem Bund genutzt wird, erfüllt man die Forderung nach einer ausreichenden Zuscheidung von Einnahmequellen an die Gemeinden bereits weitgehend. Bei Gemeinden, die diesbezüglich eine schmale Einnahmenbasis aufweisen, muss ergänzend über den Finanzausgleich eine angemessene Dotierung der Einnahmen sichergestellt werden. (vgl. unsere diesbezüglichen Ausführungen zum Thema „Finanzausgleich“).

Regel E 2: Allfällige Abgaben und Entgelte für erbrachte öffentliche Leistungen stehen jenen Gemeinwesen zu, die diese Leistungen bereitstellen und finanzieren.

Mit dieser Regel soll verhindert werden, dass Gemeinwesen an Einnahmen anderer Gemeinwesen partizipieren, ohne hierfür eine Leistung erbringen zu müssen.

Regel E 3: Den Gemeinden sind möglichst Einnahmequellen zuzuweisen, bei denen das Einnahmepotential zwischen den Gemeinden nicht stark streut.

Auch unter diesem Aspekt sind die Steuern auf Vermögen und Einnahmen der natürlichen Personen vermutlich besser als die Besteuerung juristischer Personen oder die Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Bei der konkreten Überprüfung der Einnahmequellen der Gemeinden stellt sich insbesondere die Frage, ob man diesen einige Spezialsteuern (z.B. Besteuerung juristischer Personen, Erbschafts- und Schenkungssteuer) ganz oder teilweise überlassen soll oder ob man diese Steuern beim Kanton konzentrieren will und man dafür den Gemeinden eine bessere Ausschöpfung des Steuersubstrats der natürlichen Personen zugestehen soll. Wenn sich durch eine Konzentration der Nebensteuern auf Kantonsebene das Einnahmepotential der Gemeinden nivellieren sollte, sind Korrekturen in dieser Richtung ernsthaft zu prüfen.

Regel E 4: Den Gemeinden sind Einnahmequellen zuzuweisen, deren Ergiebigkeit von Jahr zu Jahr keine grossen Schwankungen aufweisen.

Diese Forderung deckt das Interesse an einer möglichst stetigen, stabilen Finanzpolitik ab. Auch bei der Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden hat man auf die Regelmässigkeit der Ausgaben Wert gelegt. Verglichen mit anderen Steuern sind die Einnahmen aus der Besteuerung der natürlichen Personen im Zeitlauf relativ stabil. Eine Fokussierung der Gemeindeeinnahmen auf diese Einkommensquelle erweist sich auch aus dieser Perspektive als prüfenswert.

3 Überprüfung der bestehenden Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft

Eine integrale Überprüfung der Einnahmen- und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft ist weder notwendig noch sinnvoll. Die Zuteilung ist in vielen Bereichen einerseits unstrittig, andererseits gibt es viele Aufgaben, die vom Volumen her unbedeutend sind.

Die Analyse wird daher in zwei Schritten vorgenommen. In einem ersten Abschnitt wird eine Grobbeurteilung der Einnahmen- und Aufgabenteilung vorgenommen. In einem weiteren Schritt werden jene Bereiche speziell analysiert, bei denen die Aufgabenteilung aus unserer Sicht im Kanton Basel-Landschaft geändert werden sollte.

3.1 Grobbeurteilung der Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft

3.1.1 Aufgabenteilung

Die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft haben vergleichsweise wenig Aufgaben, für die sie zuständig sind. Die Liste der Gemeindeaufgaben beschränkt sich durchwegs auf typische Gemeindeaufgaben. Zudem ist der Schulbereich, der ein grosses Finanzierungsvolumen aufweist, relativ stark kantonalisiert, was in den meisten anderen Kantonen nicht der Fall ist. Dies führt dazu, dass das Aufgabenvolumen der Gemeinden im Vergleich zu jenem des Kantons, im Vergleich mit anderen Kantonen, relativ klein ist. Dies ist auch in der Statistik der Ausgaben sichtbar: Im Kanton Basel-Landschaft beträgt der Anteil der Gemeindeausgaben am Total lediglich 28.9%, während die Gemeinden der anderen Kantone im Durchschnitt 43.8% der Ausgaben von Kanton und Gemeinden ausmachen.¹

Die auf den ersten Blick für die Gemeinden relativ komfortable Aufgabenteilung wird allerdings relativiert, wenn man berücksichtigt, dass die Gemeinden beträchtliche Anteile an Kantonsaufgaben resp. an gemeinsamen Aufgaben der Gemeinden und des Kantons leisten. Betragsmässig fällt insbesondere der Bereich der Ergänzungsleistungen mit 49 Mio. Fr. ins Gewicht. Durch diese Transfers von unten nach oben finanzieren insbesondere die finanzstarken Gemeinden einen im interkantonalen Vergleich hohen Anteil der Kantonsausgaben.

¹ EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG: „Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003“, (Tabellen F 4.4 und H 4.4) Bern, 2005.

Aufgrund dieser Eckwerte kann natürlich noch keine konkrete Empfehlung abgegeben werden. Sie zeigen allerdings bereits eine grobe Richtung möglicher Reformen an. Die Gemeinden sollten mehr Aufgaben übernehmen; im Gegenzug könnte die Finanzierung kantonaler Aufgaben durch die Gemeinden reduziert resp. ganz fallengelassen werden.

3.1.2 Einnahmenteilung

Die Aufteilung der Einnahmen resp. der Einnahmenquellen im Kanton Basel-Landschaft offenbart keinen offensichtlichen Änderungsbedarf. Die weitaus wichtigste Einnahmenquelle sind Einkommen- und Vermögenssteuern. Die Steuern juristischer Personen und die Anteile an kantonalen Steuern sind vergleichsweise unbedeutend.

Im Vergleich mit anderen Kantonen ist der Anteil, der aus Transferzahlungen des Kantons stammt, vergleichsweise gering. Im Kanton Basel-Landschaft ist vielmehr das Umgekehrte, nämlich die Finanzierung kantonaler Aufgaben durch die Gemeinden, ein Problem. Auf dieses Thema wird im Abschnitt über den Finanzausgleich näher eingegangen.

3.2 Identifikation der Problembereiche in der Einnahmen- und Aufgabenteilung im Kanton Basel-Landschaft

Probleme treten insbesondere bei jenen Aufgaben auf, bei welchen eine massgebliche Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz festzustellen ist. Dieses verlangt bekanntlich, dass der Kreis der Nutzer, der Entscheider und der Finanzierer einer Aufgabe identisch ist. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo Zahlungen von den Gemeinden an den Kanton fliessen (oder umgekehrt), die der Finanzierung einer oder mehrerer Aufgaben dienen (vgl. Regel A 7). Diese Transfers sind in den meisten Fällen ein untrügliches Zeichen dafür, dass der Kreis der Zahler und Entscheider nicht auf jenen der Nutzer abgestimmt ist (Regel A 4). Wir werden uns bei der Analyse vorwiegend auf jene Bereiche konzentrieren, wo eine Mischfinanzierung vorliegt.

In gewissen Fällen ist eine Aufteilung der Kompetenzen auch dann problematisch, wenn keine Zahlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden fliessen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Gemeinden bei der Erfüllung einer lokalen Aufgabe so viele Vorschriften des Kantons hat, dass sie kaum noch einen Spielraum bei der Erfüllung der Aufgabe hat. In diesem Fall kann ebenfalls von einem gravierenden Verstoss gegen den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gesprochen werden (A 6).

3.2.1 *Konkretisierung der Kriterien für die Beurteilung der Aufgabenteilung für den Kanton Basel-Landschaft*

Die vorgeschlagenen Regeln zur Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind mehrheitlich allgemeiner Natur, d.h. sie können in verschiedenen Kantonen ohne vorgängige „Anpassung“ verwendet werden. Die 2. Regel, nach welcher bei der Beurteilung der Aufgabenteilung von einer einheitlichen Normgemeinde ausgegangen werden soll, muss allerdings für den konkreten Fall spezifiziert werden.

Der Entscheid, wie gross diese Normgemeinde sein soll, muss letztlich politisch gefällt werden. Bei der Festlegung der Normgemeinde im Kanton Basel-Landschaft muss berücksichtigt werden, dass es zwar viele sehr kleine Gemeinden gibt, dass aber gleichzeitig eine grosse Mehrheit der Einwohner in relativ grossen Gemeinden lebt. 50% der Einwohner leben in einer Gemeinde mit über 9'000 Einwohnern, zwei Drittel in einer Gemeinde mit über 5'500 und 75% in einer Gemeinde mit über 4'000 Einwohnern. Wir gehen deshalb bei der nachfolgenden Analyse von einer Normgemeinde mit 4'000 - 5'000 Einwohnern aus. Eine kleinere Normgemeinde würde u.E. dazu führen, dass die Aufgaben auf eine allzu kleinräumige Struktur ausgerichtet und den Gemeinden zu wenige Aufgaben zugeteilt werden.

Die Wahl dieser Normgemeinde bedeutet nicht, dass kleinere Gemeinden die Aufgaben nicht wahrnehmen können oder gar zu Zusammenschlüssen gezwungen sind. Bei der Zuteilung der Aufgaben anhand einer Normgemeinde in der Grössenordnung von 4'000-5'000 Einwohnern werden viele Aufgaben dabei sein, die problemlos auch von kleineren Gemeinden erledigt werden können. Andere Aufgaben können durch die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erledigt werden.

3.3 *Aufgabenbereiche im Kanton Basel-Landschaft mit Bedarf zur Anpassung der Aufgabenteilung*

3.3.1 *Aufgabenbereich Volksschule*

3.3.1.1 Aktuelle Situation und ihre Entstehung

Die Aufgaben im Bereich der Volksschule sind im Kanton Basel-Landschaft zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Während die Gemeinden für Kindergarten und die Primarschule zuständig sind, ist der Kanton Träger der Sekundarschule. Die Realschule wurde im Rahmen der Umsetzung des neuen Bildungsgesetzes im August

2003 in die Sekundarschule integriert, die neu drei unterschiedliche Anforderungsniveaus beinhaltet. Die geplante Übernahme der Gebäude durch den Kanton konnte bisher noch nicht realisiert werden. Vorgesehen ist deshalb eine Übergangslösung mit Zuständigkeit der Gemeinden für Bau und Unterhalt und einer Entschädigung des Kantons.

Am Anfang des Reformprozesses, der das Bildungsgesetz aus dem Jahre 1979 ersetzt hat, standen Aufgabenteilungsberichte der Verbände der Gemeindepräsidenten und Gemeindeverwalter (1994) und der Regierung (1995). Dabei wurden sowohl Kompetenzverschiebungen an die Gemeinden als auch an den Kanton diskutiert. Im weiteren Verlauf der politischen Beratungen wurde – mit der Kantonalisierung der Realschule – eine Zentralisierung beschlossen.

3.3.1.2 Optimale Aufgabenteilung

a) Grundsätzliche Bemerkungen

Bei der Prüfung einer optimalen Zuteilung des Bereiches Volksschule ist zu prüfen, ob der Kanton oder die Gemeinden für die Verwaltung der Volksschule und die Bereitstellung der Infrastruktur zuständig sein soll oder ob diesbezüglich geteilte Zuständigkeiten festgelegt werden sollten. Die grundsätzliche Kompetenz des Kantons, Rahmenbedingungen für die Schule festzulegen, steht dabei nicht zur Disposition. Die Notwendigkeit für einheitliche Regeln im Bereich der Bildung sind wohl weitgehend unbestritten. Allerdings sollten sich diese Regelungen auf Aspekte beschränken, die zur Erfüllung der Aufgabe notwendig sind (vgl. Regel A 6). Im Bereich der Schule betrifft dies z.B. Lehrpläne oder die Zahl der Unterrichtsstunden. Auf der anderen Seite sind etwa kantonale Vorschriften zur Lehrerbesoldung bei Lehrkräften oder Mindestklassengrößen wohl nicht notwendig zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung im Schulbereich, wenn die Gemeinde die Finanzierung übernimmt.

b) Optimale Aufgabenteilung im Bereich der Volksschule

Um eine eigene Primarschule führen zu können, muss eine Gemeinde mindestens etwa 2'000 Einwohner aufweisen.² Gemeinden mit dieser Einwohnerzahl sollten pro Jahrgangsstufe je eine Klasse in der Sollgrösse von ca. 20 Schülerinnen und Schülern betreiben können.

² Laut der Statistik des Amtes für Volksschulen für das Schuljahr 2004/2005 waren 2'511 Schülerinnen und Schüler in der ersten Primarschulklasse (inkl. Mehrjahrgangsklassen, Eckdaten“ Volksschule Kanton Basel-Landschaft, 30.6.2005). Bei der derzeitigen demographischen Situation gibt es also knapp eine Erstklässlerin auf 100 Einwohner.

Für das Führen einer eigenen Oberstufe ist von einer grösseren Gemeinde auszugehen, da in der Oberstufe verschiedene Klassen in verschiedenen Leistungsstufen geführt werden. Eine Normgemeinde von 4'000 – 5'000 Einwohnern kann aber eine Oberstufe mit zumindest zwei Leistungsstufen betreiben. Der Bedarf für eine regionale Koordination ist damit zwar höher als bei der Primarschule. Viele Oberstufenschulen müssten interkommunal organisiert werden; d.h. bei einer Zuständigkeit der Gemeinden würden oft nicht die Gemeinden direkt, sondern Zweckverbände für die Schule zuständig sein. Eine kantonale Zuständigkeit für die Oberstufe ist aufgrund der Analyse mit einer Normgemeinde der Grösse von 4'000 – 5'000 Einwohnern zwar denkbar. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Regel A 1) und der Tatsache, dass der Aufwand im Schulbereich im Vergleich mit anderen Aufgabenbereichen der Gemeinde über die Jahre, aber auch zwischen den Gemeinden eher geringe Schwankungen aufweist (Regel A 3), ist der Bereich Oberstufe aber ebenfalls der Gemeinde zuzuordnen.

Für die Zuteilung des *ganzen* Aufgabenbereiches Volksschule an die Gemeinden spricht noch ein anderer Grund: Aus der Zuständigkeit der Gemeinden sowohl für die Primarschule wie auch für die Oberstufe können Effizienzvorteile u.a. beim Bau und Unterhalt gemeinsamer Schulhäuser, bei der Verwaltung oder auch bei der Aufsicht auftreten.

3.3.1.3 Beurteilung der aktuellen Lösung und Empfehlungen

a) Probleme der aktuellen Lösung

Die aktuelle Aufgabenteilung im Bereich der Volksschule weist zwei Probleme auf:

1. Ein erster Problembereich stellt die Trennung der Trägerschaft für die Sekundarschule, die gem. § 14 Bildungsgesetz beim Kanton liegt, und den Schulbauten, die – anders als in § 101 vorgesehen – (noch) nicht im Eigentum des Kantons stehen.
2. Aufgrund der obigen Analyse ist die Zuordnung des Bereiches Volksschule zu zentralistisch. Die Sekundarschule sollte u.E. ebenfalls eine Gemeindeaufgabe sein.

Zu 1: Der heutigen Lösung wäre sowohl eine ausschliessliche Verantwortlichkeit entweder des Kantons oder der Gemeinden vorzuziehen. Wie die Diskussion um die Übergangslösung zeigt, ist es kaum möglich, eine Abgeltung für die Gemeinden zu finden, die einfach, transparent und sachlich unumstritten ist.

Die aktuelle Lösung widerspricht dem Äquivalenzprinzip (Regel A 4). Während der Kanton die Finanzierung übernimmt, entscheidet die Standortgemeinde letztlich über Unterhalt und bauliche Massnahmen.

Eine Mietpreislösung kann im vorliegenden Fall nicht befriedigend funktionieren, da jeweils nur ein Nachfrager (der Kanton) und ein Anbieter (die Gemeinde) existiert. Ein Vergleich mit dem Mietmarkt für Wohn- oder Büroobjekte zeigt das Problem: Der Vermieter möchte einen möglichst hohen Preis für ein bestimmtes Objekt erzielen, der Mieter hingegen eine möglichst geringe Miete zahlen. Da es aber viele potentielle Vermieter und Mieter für ähnliche Wohnungen oder Büros gibt, entsteht ein Markt, der dafür sorgt, dass sich der Mietpreis auf einem vernünftigen Niveau einpendelt. Für die Schulbauten hingegen gibt es keinen wirksamen Markt. Die Gemeinden haben einen Anreiz, möglichst hohe Mietpreise zu verlangen und möglichst wenig Mittel für den Unterhalt der Schulhäuser zu verwenden.

Wesentlich verschärft wird das Problem durch die Rückerstattung der Unterhaltsbeiträge und der Mieten durch alle Gemeinden, die aus Gründen der Budgetneutralität der Gesamtreform gewählt wurde. Mit dieser Lösung haben jene Beteiligten, welche die Finanzierung letztlich tragen (die Gemeinden insgesamt), keine Möglichkeit auf die Leistungen und deren Finanzierung einzuwirken.

Zu 2: Bei der Beurteilung der Aufgabenteilung gehen wir bekanntlich von einer Normgemeinde mit 4'000 - 5'000 Einwohnern aus. Bei dieser Vorgabe sollte die Trägerschaft des ganzen Volksschulbereiches bei den Gemeinden liegen. Bezüglich der konkreten Situation „an der Front“ sind durch diese Korrektur der bestehenden Aufgabenteilung keine unmittelbaren, einschneidenden Änderungen zu erwarten. Unabhängig davon, ob die Sekundarschule vom Kanton oder von den Gemeinden getragen wird, müssen in Regionen mit kleineren Gemeinden Sekundarschulen von mehreren Gemeinden gemeinsam betrieben werden. Das bedeutet, dass einige Schulen nicht eigentlich Gemeindeschulen sind, sondern eine regionale Trägerschaft brauchen. Diese können bezüglich Transparenz und demokratischer Kontrolle Probleme aufweisen, welche jedoch mit geeigneten Massnahmen gemildert werden können. Ausserdem sind die Probleme betreffend Transparenz und demokratischer Kontrolle bei der aktuellen Lösung wesentlich grösser. Die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, die ihre Schüler heute in eine Sekundarschule der Nachbargemeinde schicken, haben – auf dem demokratisch-rechtsstaatlichen Weg – kaum einen Einfluss auf die Führung der Sekundarschule.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Dezentralisierung der Schule muss auch erwähnt werden, dass eine grössere Autonomie der Schule (Stichwort „Teilautonome Schulen“) dieses Problem nicht lösen kann. Diese rein verwaltungstechnische resp. organisatorische Dezentralisierung kann zwar zu einem höheren Mass an Dezentralität in der Beziehung zwischen Schulinspektorat, Schulpflege und Schule führen. Diese Dezentralität ist allerdings lediglich „operativer“ Art, d.h. die einzelnen Schulen und deren Leitung haben einen grösseren Gestaltungsspielraum bei der Ausführung der täglichen Aufgaben.

b) Empfehlungen

Die aktuelle Lage im Schulbereich (Oberstufe) ist unbefriedigend. Es bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, um die Situation zu verbessern:

1. Man kann – wie geplant – versuchen, die Zuständigkeit für die Schulgebäude ebenfalls dem Kanton zu übertragen.
2. Man kann die Trägerschaft der Sekundarschule den Gemeinden übertragen.

Die zweite Variante mag auf den ersten Blick widersinnig sein: Mit der Integration der Realschulen in die Sekundarschule unter der Trägerschaft des Kantons wurde erst vor kurzem ein Schritt in die andere Richtung gemacht. Die Vorteile dieser Variante lassen sie allerdings zumindest prüfenswert erscheinen:

- Die Konzentration der ganzen Volksschule bei den Gemeinden führt zu einer bürgernäheren und effizienteren Erledigung des Aufgabenbereiches Schule. Durch die gemeinsame Trägerschaft über den ganzen Schulbereich können effizientere Lösungen bei der Verwaltung entstehen, und die Koordination zwischen den Schulstufen wird erleichtert. Die Trägerschaft der Schulen und die Zuständigkeit für die Schulbauten wären wieder in einer Hand.
- Aus unserer Sicht sind die Probleme, die eine Neuordnung der Trägerschaft verursachen, wahrscheinlich weniger gross als diejenigen, die bei der Übernahme der Schulbauten entstehen. Die Gemeinden könnten die zusätzlichen Aufgaben wahrscheinlich relativ rasch übernehmen. Eine Übernahme der Schulbauten durch den Kanton wird demgegenüber aller Voraussicht nach noch Jahre dauern.

3.3.2 *Öffentlicher Verkehr*

3.3.2.1 Aktuelle Situation

Die Gemeinden beteiligen sich zu 50% an den ungedeckten Kosten, den Beiträgen der Tarif-Abonnemente und der ausserordentlichen finanziellen Sanierungshilfe. Sie können in verschiedener Form an den Entscheidungen im „Aufgabenbereich“ des öffentlichen Verkehrs teilnehmen:

- Ihnen werden Projekte und wesentliche Massnahmen zur Stellungnahme unterbreitet.
- Sie nehmen an Verkehrskonferenzen teil.
- Sie nehmen in den Organen der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs Einsitz.

Aus den Bestimmungen des Gesetzes des öffentlichen Verkehrs (SGS 480) geht allerdings hervor, dass die wesentlichen Zuständigkeiten beim Kanton liegen. Dies betrifft den Leistungsauftrag (§ 4), die Definition der ungedeckten Kosten (§ 5), die Gewährung der Beiträge an Tarifverbund-Abonnemente (§ 5a), den Entscheid über Investitionsbeiträge (§6) und den Entscheid über Sanierungshilfen (§7).

3.3.2.2 Beurteilung der aktuellen Lösung und Empfehlungen

Der öffentliche Verkehr ist ein Aufgabenbereich, bei welchem eine Festlegung der Zuständigkeiten recht komplex ist. Er verlangt einerseits ein hohes Ausmass an Planung und Koordination, was dazu führt, dass zumindest ein Teil der Kompetenzen zentral angesiedelt werden muss. Auf der anderen Seite kann der Nutzen aus einem Angebot an öffentlichem Verkehr in einer Region recht unterschiedlich auf verschiedene Gemeinden verteilt sein.

Die beiden Eigenschaften des öffentlichen Verkehrs legen nahe, dass der öffentliche Verkehr als Verbundaufgabe betrieben werden soll. Aber auch wenn eine Zusammenarbeit der verschiedenen Staatsebenen im Bereich des öffentlichen Verkehrs und eine Abgeltung der externen Effekte (vgl. Regel A 5) sinnvoll ist, sollte darauf geachtet werden, dass die grundlegenden Regeln der Aufgabenteilung so weit wie möglich beachtet werden.

Im vorliegenden Fall sind insbesondere folgende Spielregeln der aktuellen Aufgabenteilung kritisch zu hinterfragen:

- Die Beteiligung der Gemeinden bei einem Sanierungsfall ist sehr problematisch, da sie – im Gegensatz zum Kanton – nur marginale Mitsprache und v.a. Kontrollmöglichkeiten haben. Sie übernehmen damit einen Teil des Risikos, ohne et-

was zur Verminderung dieses Risikos beitragen zu können. Es sollte ein Verzicht auf eine Beteiligung der Gemeinden im Sanierungsfall geprüft werden.

- Die Möglichkeit, Gemeinden zu verpflichten, Anteile an öffentlichen Unternehmen zu übernehmen (§ 3 Abs. 2), ist ein starker Eingriff in die Gemeindeautonomie. Angesichts der beschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden ist diese Verpflichtung zu überdenken.
- Die Kompetenzverteilung sollte überprüft werden. So nehmen Landräte eine Doppelrolle ein. Einerseits sind sie durch ihren Einsitz in den Unternehmen Interessenvertreter der Unternehmen, andererseits hat der Landrat eine Aufsichtsfunktion.

3.3.3 *Ergänzungsleistungen*

3.3.3.1 Aktuelle Situation

Der jährlich auf den Kanton entfallende Anteil an die Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen wird zu 32% vom Kanton und zu 68% von den Gemeinden getragen. Die Gemeindeanteile werden aufgrund der Finanzausstattung bemessen.

Die aktuelle Aufteilung der Kosten wurde anlässlich der Reform des Finanzausgleichsgesetzes 2003 festgelegt.

3.3.3.2 Beurteilung der aktuellen Lösung und Empfehlungen

Das Ausmass der Beteiligung der Gemeinden richtet sich nicht nach sachlichen Kriterien. Die Höhe der Finanzierung wurde vielmehr so gewählt, dass die Finanzausgleichs- und Aufgabenreform budgetneutral für den Kanton und die Gemeinden gewährleistet werden konnte. Auch wenn man die politischen Überlegungen nachvollziehen kann, muss trotzdem betont werden, dass dieses Vorgehen sachlich problematisch war.

Einerseits gibt es für die Vorgabe der Kostenneutralität bei einer Reform der Einnahmen- und Aufgabenteilung keinen sachlichen Grund. Falls bei einer Reform der Aufgabenteilung insgesamt eine Lastenverschiebung zu Lasten der Gemeinde resultiert, kann sie ausgeglichen werden durch eine entsprechende Steuerfussenkung des Kantons und eine Anhebung des Steuerfusses bei den Gemeinden.³ Für den (durchschnittlichen) Steuerzahler im Kanton sollte eine solche Aufgabenverschiebung keine Änderung der Gesamtbelastung durch Kantons- und Gemeindesteuern ergeben.

³ Entsprechendes gilt für den umgekehrten Fall.

Falls – aus welchen Gründen auch immer – trotzdem eine Kostenneutralität angestrebt werden soll, dann ist eine solche vorzugsweise nicht mit Hilfe der Anpassung der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe zu realisieren, sondern sie kann etwa bei der Aufteilung der Einnahmen erfolgen.

Im Rahmen der NFA wird der Bereich Ergänzungsleistungen neu geregelt. Die Deckung des Existenzbedarfs wird grundsätzlich zur Bundesaufgabe, während die Kantone für Kosten der Krankheit und von Behinderungen sowie für die Finanzierung von Aufenthalten in Heimen zuständig sein werden. Im Zuge der Umsetzung der NFA bietet sich auch eine Anpassung der innerkantonalen Zuständigkeiten und Finanzierungspflichten an. Dabei sollte versucht werden, die Finanzierung und die Entscheidungsstrukturen so anzupassen, dass jene Staatsebene, die entscheidet, auch die Finanzierung übernimmt.

3.3.4 Sozialbereich

3.3.4.1 Aktuelle Situation

Der Sozialbereich ist eine Verbundaufgabe. Verschiedene Teilaufgaben werden vom Kanton, andere von den Gemeinden getragen. Bei der Finanzierung der Leistungen werden unterschiedliche Modelle verwendet.

Der Kanton ist für die Jugendhilfe zuständig. Er verrechnet die gesamten Kosten dafür den Gemeinden weiter. Die Aufteilung erfolgt aufgrund der Finanzausstattung. Diese Kostenaufteilung ist eine Finanzausgleichsmassnahme.

Die Kosten der Eingliederung der unterstützungsberechtigten Personen werden von den Gemeinden getragen. Sie erhalten die Hälfte der Kosten vom Kanton erstattet.

Die stationären Therapien wiederum werden vom Kanton vollzogen, und die Wohnsitzgemeinden zahlen ein Viertel der Kosten.

3.3.4.2 Beurteilung der aktuellen Lösung und Empfehlungen

Im Sozialbereich ist u.E. besonders deutlich zu erkennen, dass die bestehenden Zuständigkeiten im Sozialbereich und deren Finanzierung historisch gewachsen sind. Für unterschiedliche Teilaufgaben wurden sehr unterschiedliche (Finanzierungs-)Lösungen gewählt.

Es wäre empfehlenswert, bei der Aufgabenteilung im Sozialbereich eine Gesamtstrategie zu suchen, welche die Finanzierung jener Ebene zuweist, die auch über Qualität und Quantität der Leistungen entscheidet.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Einnahmen- und Aufgabenteilung kann – abgesehen von einigen Ausnahmen – als sachgerecht bezeichnet werden. Es fällt allerdings auf, dass die Gemeinden im Vergleich mit anderen Kantonen für einen geringeren Anteil der Aufgaben zuständig sind.

Ein eindeutiger Reformbedarf besteht im Bereich der Volksschule. Aufgrund der quantitativen Bedeutung des Bereiches empfehlen wir eine rasche Reform der aktuellen Zuständigkeiten. Da der Versuch einer integralen Übernahme aller Zuständigkeiten des Kantons bei der Oberstufe gescheitert ist (bzw. faktisch auf unbestimmte Zeit verschoben ist), wäre aus unserer Sicht die Übertragung dieses Bereichs an die Gemeinden zu prüfen.

In den Bereichen öffentlicher Verkehr und Soziales sollte die Umsetzung der NFA für eine innerkantonale Reform der Aufgabenteilung genutzt werden. Dabei ist dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stärker Rechnung zu tragen, als dies heute geschieht.

IV Finanzausgleich im Kanton Basel-Landschaft

Mit dem Finanzausgleich will man die finanziellen Disparitäten zwischen den Gemeinwesen, die in einem föderalistischen System zwangsläufig entstehen, so ausgleichen, dass in allen Gemeinwesen eine angemessene Bedarfsdeckung mit öffentlichen Gütern zu vertretbaren Konditionen (insbesondere einer vertretbaren Steuerbelastung) erreicht werden kann. Dabei sollen die Vorteile des Föderalismus (insbesondere die effizientere, bedürfnisgerechtere Bedarfsdeckung) nicht preisgegeben werden. Deshalb muss bei der Gestaltung des Finanzausgleichs darauf geachtet werden, dass die Ausgleichszahlungen nicht dazu führen, dass die föderalistischen Spielregeln ausser Kraft gesetzt werden (z.B. das in Kapitel 2 erwähnte Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).

Der Finanzausgleich deckt – mit einem Ressourcenausgleich – lediglich die *Folgen* der Wohlstandsunterschiede für die Gemeinwesen. Es ist nicht Aufgabe des Finanzausgleichs, die Wohlstandsunterschiede selber auszugleichen. Diese Aufgabe würde den Finanzausgleich überfordern. Diese Ziele müssen beispielsweise mit der Regionalpolitik und der Sozialpolitik verfolgt werden.

Die nachfolgenden Regeln zur Gestaltung des Finanzausgleichs sollen sicherstellen, dass die Zielsetzungen des Finanzausgleichs möglichst optimal erreicht werden können.

1 Entwicklung von Regeln zur Beurteilung des Finanzausgleichs

Regel F 1: Der Finanzausgleich muss ausgleichsberechtigte von nicht-ausgleichsberechtigten Disparitäten trennen. Als ausgleichsberechtigt gelten nur jene Disparitäten, die der Empfänger nicht selbst beeinflussen kann.

Der Finanzausgleich kann nicht alle Unterschiede ausgleichen. Er muss sich auf den Abbau jener Unterschiede konzentrieren, welche ohne Zutun der Gemeinden entstehen, etwa weil sie ein ungenügendes Ressourcenpotential haben oder weil sie bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben mit besonderen Belastungen konfrontiert sind. Diese sogenannten exogenen, unverschuldeten Disparitäten sollte der Finanzausgleich abbauen. Dort aber, wo Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben luxuriöse, kostspielige Lösungen wählen oder wo sie die Mittel ineffizient ausgeben, sollten die

daraus resultierenden, selbstverursachten Disparitäten durch die Gemeinden getragen werden.

Die Konzentration der Finanzausgleichsmittel auf die unverschuldeten, d.h. exogenen Disparitäten ist einerseits aus Überlegungen der Verteilungsgerechtigkeit angebracht: Die knappen Finanzausgleichsmittel müssen jenen Gemeinden zu Gute kommen, die der Hilfe wirklich bedürfen. Andererseits ist sie auch aus Gründen der Effizienz angebracht: Wenn selbstverursachte finanzielle Unterschiede ausgeglichen werden, dann verlieren die Gemeinden jeden Anreiz für eine sparsame Politik. Die explizite Forderung nach einer Trennung von ausgleichsberechtigten (exogenen) und nicht-ausgleichsberechtigten (endogenen) Disparitäten ist die wichtigste der vier vorgeschlagenen Regeln.

Für die praktische Finanzausgleichspolitik bedeutet Regel F 1 im Wesentlichen einen Verzicht auf Ausgleichsinstrumente, die sich an effektiven Ausgaben und Steuerfüßen orientieren. Ausgleichsinstrumente, die sich danach richten, machen es unmöglich, zwischen exogenen und endogenen Disparitäten zu unterscheiden.

Ausgleichsberechtigte Unterschiede können auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite auftreten. Bei der Konstruktion eines Finanzausgleichssystems sollten beide Aspekte getrennt behandelt werden, d.h. ein Instrument sollte darauf abzielen, entweder nur einnahmen- oder nur ausgabenseitige Disparitäten abzubauen. Diese Trennung drängt sich auf, weil die Faktoren, welche die Entwicklung der Einnahmen beeinflussen, nicht identisch sind mit jenen Faktoren, welche auf die Höhe und Entwicklung der Ausgaben einwirken. Instrumente, welche zugleich beide Seiten kompensieren wollen, sind oft wenig zukunftstauglich, weil sie den möglichen Veränderungen nur ungenügend Rechnung tragen können.

Beim Ausgleich der Einnahmendisparitäten können Unterschiede in den Einnahmen resp. den Ressourcenpotentialen (welche die exogenen Disparitäten bei den Einnahmen darstellen) relativ einfach und ohne Nebenwirkungen ausgeglichen werden. Auf der Ausgabenseite ist der Ausgleich schwieriger. Effektive Ausgaben können nicht Grundlage des Ausgleichs sein, da sie keine Unterscheidung zwischen exogenen und endogenen Ursachen erlauben. Ferner ist es oftmals schwierig, geeignete Kennzahlen für die Messung der exogenen Disparitäten bei den einzelnen Aufgaben zu finden. Ein „allgemeiner“ oder „pauschaler“ Ausgleich der Ausgabendisparitäten scheitert am Umstand, dass die Gemeinden in der Regel eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen haben, bei welchen die Disparitäten ganz unterschiedliche Ursachen haben.

Einzelne, pauschale (Sonder-) Lastenausgleichsinstrumente sollten nur bei gleichzeitigem Vorliegen folgender Bedingungen eingesetzt werden:

- Im betreffenden Bereich bestehen zuverlässige Kennzahlen, welche die exogenen Disparitäten messen.
- Die relativen Unterschiede zwischen den Gemeinden sind gross.
- Der Aufgabenbereich weist ein grosses Volumen auf (womit die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu einem entscheidenden Faktor für den Mittelbedarf werden).

Durch die Einhaltung dieser Regeln ist sichergestellt, dass nur wichtige Sonderlasten pauschal ausgeglichen werden. Da damit möglicherweise nicht alle Unterschiede im erwünschten Masse abgebaut werden können, ist ein individueller Sonderlastenausgleich zu empfehlen, der andere Sonderlasten im Einzelfall berücksichtigen kann. Allerdings sind dafür relativ restriktive Bedingungen zu stellen.

Bei der Entwicklung eines Finanzausgleichssystems sollten die exogenen Disparitäten nach Massgabe ihrer Bedeutung ausgeglichen werden. Man sollte sich zuerst auf den Ausgleich der wichtigsten Disparitäten konzentrieren und anschliessend allenfalls die weniger bedeutenden Unterschiede korrigieren. Zudem sollte zwischen der Höhe der Disparität und dem jeweiligen Mitteleinsatz ein enger Konnex bestehen. Sachverhalte, bei welchen zwischen den Gemeinden grosse, exogen verursachte Unterschiede auftreten, sollten mehr Ausgleichsmittel zugeteilt erhalten als Sachverhalte, die weniger voneinander abweichen.

Um die Einhaltung von Regel F 1 zu überprüfen, sind für jedes Instrument die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wird konsequent zwischen exogen und endogen verursachten Disparitäten unterschieden und werden nur exogen verursachte Disparitäten ausgeglichen?
- Zielt das Finanzausgleichsinstrument nur auf den Ausgleich von Ausgaben- oder Einnahmendisparitäten ab oder sollen zugleich sowohl Ausgaben- als auch Einnahmendisparitäten ausgeglichen werden?
- Sind die Voraussetzungen von speziellen Lastenausgleichsinstrumenten für bestimmte Sachverhalte erfüllt, nämlich:
 - Zuverlässige Kennzahlen zur Erfassung der exogenen Disparität
 - Grosse relative Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich der Disparität

- Der Aufgabenanteil, bei welchem die Disparität auftritt, macht einen relativ hohen Anteil an den Gesamtausgaben der Gemeinden aus.
- Wird die Höhe des Ausgleichsbetrages nach Kriterien des Ausgleichsbedarfs oder nach Kriterien der Finanzierbarkeit festgelegt?
- Werden Sonderlasten nur ausgeglichen, sofern die Ressourcenstärke einer Gemeinde bei vertretbarer Steuerbelastung zu deren Finanzierung nicht ausreicht?

Für den Finanzausgleich als Ganzes (d.h. für die Gesamtheit der eingesetzten Instrumente) ist zu prüfen, ob der Finanzausgleich – wo immer möglich – primär die exogenen Disparitäten ausgleicht und ob er diese nach Massgabe ihrer Bedeutung korrigiert.

Regel F 2: Der Finanzausgleich sollte einfach und transparent sein. Nach Möglichkeit sollte ein klar definierter Rechtsanspruch des Finanzausgleichsempfängers bestehen.

Während in einigen Kantonen die Finanzausgleichssysteme sehr einfach und transparent konzipiert sind, verwenden andere Kantone Instrumente, die bezüglich des Verfahrens oder der Wirkung sehr intransparent sind.

Mangelnde Transparenz beim Verfahren besteht meist dort, wo der Entscheid über Anspruchsberechtigung und Höhe des Finanzausgleichs an die Regierung oder eine spezielle Kommission delegiert ist. Bei diesen Regelungen haben die entsprechenden Gremien faktisch einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Potentielle Empfänger von Finanzausgleichsmitteln können nur schlecht abschätzen, ob sie im nächsten Jahr noch in den Genuss von Finanzausgleichszahlungen kommen und wie hoch diese ausfallen. Die Vergabe der Finanzausgleichsmittel richtet sich bei diesen Mechanismen oft nicht nach den auszugleichenden Disparitäten, sondern nach der aktuellen Lage der Kantonsfinanzen.

Mangelnde Transparenz betreffend der Ausgleichswirkung besteht insbesondere bei der Verwendung von (mehreren) indirekten Finanzausgleichsinstrumenten sowie bei Finanzausgleichsinstrumenten, die viele verschiedene Kriterien zur Finanzausgleichsbemessung vorsehen (so genannte Mischindizes). In einem Finanzausgleichssystem, in welchem die erwähnten Instrumente eine wesentliche Rolle spielen, sind

Ausgleichswirkung und Nebenwirkung des Finanzausgleichs mittel- und langfristig kaum prognostizier- und kontrollierbar.

Um die Einhaltung der Regel F 2 zu überprüfen, sind bei den einzelnen Instrumenten folgende Fragen zu beantworten:

- Ist das Instrument einfach und transparent ausgestaltet?
- Hat der Empfänger einen Rechtsanspruch auf eine Ausgleichsleistung?

Bezüglich des Gesamtsystems ist die Frage zu beantworten, ob der ganze Finanzausgleich als einfach und transparent einzustufen ist und ob die Instrumente aufeinander abgestimmt sind.

Regel F 3: Die Ausgleichsberechtigten müssen über die erhaltenen Finanzausgleichsmittel frei verfügen können.

Der Finanzausgleich hat das Ziel, die unerwünschten Disparitäten zu reduzieren. Dazu ist es weder notwendig noch sinnvoll, den Gemeinden eine bestimmte Verwendung der Finanzausgleichsmittel vorzuschreiben. Die Restriktion einer Verwendung der Ausgleichsmittel für bestimmte Ausgaben oder gar eine Bemessung des Ausgleichs anhand der Ausgaben in einem bestimmten Aufgabenbereich führen dazu, dass die Gemeinde ihre Ausgabenpolitik nicht primär nach den Bedürfnissen ihrer Einwohner, sondern nach den Anreizen der Finanzausgleichsgesetzgebung ausrichtet. Dies verstößt gegen zentrale Anliegen des Föderalismus.

Die Beeinflussung der Ausgabenstruktur kann nicht ein sinnvolles Finanzausgleichsziel darstellen. Falls man Ausgabenanreize schaffen will, um bestimmte Leistungen zu fördern (Bildung, Ökologie, Infrastruktur), so muss dieses Ziel getrennt vom Finanzausgleich angesteuert werden. Wie die Erfahrung mit dem indirekten Finanzausgleich zeigt, ist es falsch, diese Subventionen an einen Finanzausgleichsindikator zu binden, weil damit meist weder das Förderungs- noch das Finanzausgleichsziel erreicht werden kann.

Bei einigen Finanzausgleichsinstrumenten kann der Finanzausgleich aufgrund klarer Kennzahlen geleistet werden. Dort, wo dies nicht möglich ist (z.B. bei einem individuellen Sonderlastenausgleich), sollten die Gemeinden nicht stärker als notwendig eingeschränkt werden. So ist z.B. eine Kontrolle der Anspruchsberechtigung vor der

Gewährung des Finanzausgleichs einer späteren Kontrolle der Verwendung der Finanzausgleichsmittel vorzuziehen. Falls eine nachträgliche Kontrolle unumgänglich ist, sollte sie sich nur auf jene Aspekte beziehen, die zur Sicherstellung der Interessen des Kantons notwendig sind.

Bezüglich Regel F 3 sind bei den einzelnen Instrumenten folgende Fragen zu beantworten:

- Können die Finanzausgleichsmittel frei verwendet werden oder sind sie zweckgebunden?
- Ist eine allfällige Kontrolle der Mittelverwendung sachlich begründet?

Bei der Gesamtbeurteilung des Finanzausgleichssystems sollte die Frage gestellt werden, ob das Verhältnis zwischen zweckgebundenen und zweckfreien Mitteln als akzeptabel einzustufen ist.

Regel F 4: Das Finanzausgleichsmodell ist so zu konstruieren, dass es auf Dauer seine Ziele erfüllen kann.

Um dieser Forderung Rechnung zu tragen, muss – wie bereits bei Regel F 1 erwähnt – bei jedem einzelnen Finanzausgleichsinstrument die Höhe der Zahlung relativ eng an den Umfang der exogen verursachten Disparität geknüpft sein. Ferner muss sich der gesamte, für den Finanzausgleich vorzusehende Betrag möglichst flexibel den Veränderungen aller relevanten Disparitäten anpassen. Nehmen die exogen verursachten Disparitäten zwischen den Gemeinden eines Kantons im Zeitablauf zu, so sollten mehr Mittel für den Finanzausgleich bereitgestellt werden und umgekehrt. Im Idealfall ist ein Finanzausgleichssystem zudem in der Lage, auch exogene Disparitäten, die auf nachträgliche Änderungen in der Aufgaben- und/oder Einnahmenverteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden zurückzuführen sind, abzubauen.

Um die Einhaltung von Regel F 4 zu überprüfen, sollte bei jedem Instrument folgende Frage gestellt werden:

- Passt sich der Ausgleichsbetrag, wo immer möglich, automatisch korrekt an veränderte Bedingungen an?

Regel F 5: Der Finanzausgleich ist nicht nur bei der Mittelverteilung, sondern auch bei der Finanzierung auf das Ziel des Abbaus der exogenen Disparitäten auszurichten.

Die Umverteilungswirkung des Finanzausgleichs ist nicht nur das Resultat der Finanzausgleichszahlungen, sondern auch der Finanzierung. Die Finanzierung kann die Wirkung des Finanzausgleichs verstärken, aber auch (teilweise) neutralisieren. Deutlich verstärkt wird die Ausgleichswirkung dann, wenn finanzstarke Gemeinden einen stark überproportionalen Teil der Finanzierung des Finanzausgleichs tragen.

Bei einer Finanzierung durch den Kanton (vertikaler Finanzausgleich) kann man davon ausgehen, dass der Finanzausgleich faktisch primär durch Einkommen- und Vermögenssteuern finanziert wird. Die Progression bei dieser Steuer erzeugt eine zusätzliche Ausgleichswirkung, die aber durchaus sachgerecht ist. Bei einer Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung ist zu prüfen, ob die Art der Finanzierung sachgerecht ist.

Um die Einhaltung von Regel F 5 zu überprüfen, sollten bei Instrumenten, die nicht durch den Kanton finanziert werden, folgende Fragen gestellt werden:

- Werden über die Finanzierung des Finanzausgleichs Disparitäten abgebaut?
- Sind allfällige Beiträge, welche die Gemeinden zur Finanzierung des Finanzausgleichs zu leisten haben, sachgerecht?

2 Überprüfung des bestehenden Finanzausgleichs im Kanton Basel-Landschaft

In einem ersten Abschnitt erlauben wir uns, ein erstes grobes Urteil zum Finanzausgleichsmodell im Kanton Basel-Land im Vergleich zu den Modellen anderer Kantone festzuhalten. Sodann werden die Instrumente des Modells im Kanton Basel-Landschaft aufgelistet.

In einem zweiten Abschnitt werden die einzelnen Instrumente gestützt auf die Fragen zu den vorangehend behandelten Regeln F 1 – 5 beurteilt.

In einem dritten Abschnitt wird das Gesamtmodell basierend auf den diesbezüglichen Fragen zu den Regeln F 1 – 5 einer kritischen Würdigung unterzogen.

In einem vierten Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

2.1 Grobbeurteilung des Finanzausgleichsmodells des Kantons Basel-Landschaft – Auflistung der einzelnen Finanzausgleichsinstrumente

Grobbeurteilung

Im Vergleich zu anderen Kantonen schneidet das Finanzausgleichsmodell des Kantons Basel-Landschaft sehr gut ab. In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Vorzüge zu erwähnen:

- Das Modell versucht relativ konsequent zwischen exogen und endogen verursachten Disparitäten zu unterscheiden und deckt im Prinzip exogen verursachte Disparitäten ab. Es vermeidet daher weitgehend die Schaffung von falschen Anreizen, wie sie beim indirekten Finanzausgleich und bei ausgaben- und steuerfussbezogenen Ausgleichsinstrumenten üblich sind. Die Vorteile des Föderalismus gegenüber zentralistischen Lösungen, nämlich die Überlegenheit bezüglich Effizienz und Effektivität, wird also nicht durch falsche Anreize im Finanzausgleichssystem wiederum teilweise preisgegeben. Dieser Aspekt ist von zentraler Bedeutung.
- Das Modell versucht zwischen Disparitäten auf der Einnahmen- und jenen auf der Ausgabenseite zu unterscheiden und schafft diesbezüglich spezielle Instrumente.
- Das Modell kommt mit wenigen Instrumenten aus. Es ist daher einfach und transparent.
- Die Finanzierung des Modells ist so ausgestaltet, dass über die Mittelbeschaffung die Disparitäten ebenfalls wirksam begrenzt werden.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass das Finanzausgleichsmodell des Kantons Basel-Landschaft im Vergleich zu jenem anderer Kantone zu den modernsten und sachlich korrektesten Konzepten gehört. Diesen Sachverhalt gilt es im Auge zu behalten, wenn man die nachfolgende Detailbeurteilung zur Kenntnis nimmt. Zur Diskussion steht also nicht das Grundkonzept, sondern allenfalls die Verbesserung und Anpassung einiger Rahmenbedingungen.

Auflistung der Instrumente des Finanzausgleichsmodells des Kantons Basel-Landschaft

Das Modell verwendet folgende Instrumente:

1. Ungebundene Beiträge an Einwohnergemeinden
2. Ausserordentliche Beiträge
3. Zweckgebundene Beiträge
4. Beiträge der Einwohnergemeinden (Finanzierung des Finanzausgleichs)
5. Verfassungsmässig festgelegter Maximalsteuerfuss

Zu 1: Die ungebundenen Beiträge setzen sich wie folgt zusammen:

- Aus einer Sonderlastenausgleichskomponente basierend auf einem Hochbetagtenindex und einem Sozialindex. Durch diese beiden Lastenausgleichsindices wird die Steuerkraft modifiziert.
- Aus einem Ausgleich der modifizierten Steuerkraft pro Kopf. Die Steuerkraft setzt sich zusammen aus der Steuerkraft der natürlichen Personen und der Steuerkraft der juristischen Personen.

Die Höhe der ungebundenen Beiträge beträgt maximal 7 Prozent der Staatssteuererträge auf dem Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie auf dem Ertrag und Kapital der juristischen Personen. Davon kann der Regierungsrat maximal 0,5 Prozentpunkte dem Ausgleichsfonds zuweisen. Die verbleibenden Mittel werden auf der Basis der (modifizierten) Steuerkraft so an die Einwohnergemeinden aufgeteilt, dass alle anspruchsberechtigten Gemeinden nach der Verteilung der Mittel die gleiche Finanzausstattung pro Kopf erreichen. Anspruchsberechtigt sind alle Gemeinden, die eine modifizierte Steuerkraft pro Kopf aufweisen, die unter dem Ausgleichsniveau der Finanzausstattung liegt. Der Umfang des Ausgleichs ist nicht primär bedarfs-, sondern finanzierungsorientiert gesteuert.

Die Regierung kann einer Einwohnergemeinde den ungebundenen Beitrag kürzen, wenn sie ihre Aufgaben offensichtlich auch mit einem geringeren resp. ohne Beitrag erfüllen kann.

Zu 2: Ausserordentliche Beiträge

Die Regierung kann in Ausnahmefällen Einwohner-, Bürger- und Burgergemeinden ausserordentliche Beiträge als Restfinanzierung an einzelne ihrer Aufgaben leisten, wenn die Aufgaben sonst nicht erfüllt werden können oder wenn unzumutbare Belastungen entstehen. Voraussetzung für die Ausrichtung von ausserordentlichen Beiträgen sind:

- eine angemessene Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten
- und ein gemäss der Gemeindefinanzordnung geführtes Rechnungswesen.

Für die Finanzierung der ausserordentlichen Beiträge besteht ein Ausgleichsfonds. Diesem kann die Regierung max. 0,5 Prozent der Staatssteuererträge (vgl. ungebundene Beiträge oben) zuweisen.

Der Regierungsrat kann den Entscheid über einen Beitrag aus dem Ausgleichsfonds mit Bedingungen und Auflagen verbinden. Eine Zweckbindung der Mittel ist daher möglich und wahrscheinlich.

Zu 3: Zweckgebundene Beiträge

Der Kanton leistet den Einwohnergemeinden, die ungebundene Beiträge erhalten, zweckgebundene Beiträge an die Personalkosten der Lehrerinnen und Lehrer der Kindergärten und der Primarschulen, an die Personalkosten der Schulleitungen sowie an die von ihm anerkannten Kosten für das Schulsekretariat.

Der Beitragssatz basiert auf der Steuerkraft und ist mit einem Kinderindex modifiziert. Er beträgt höchstens 75 Prozent der anrechenbaren Kosten. Es kommt folgende Formel zur Anwendung: [32 mal (Ausgleichsniveau minus Steuerkraft pro Einwohner) geteilt durch (0,5 mal Ausgleichsniveau)] mal 10 mal Kinderindex.

Zu 4: Beiträge der Einwohnergemeinden (Finanzierung des Finanzausgleichs)

Die Einwohnergemeinden leisten gemäss den Bestimmungen einzelner Gesetze Beiträge an den Kanton für gemeinsame Aufgaben. Die Beiträge basieren auf der Finanzausstattung. Sie werden nach folgender Formel berechnet:

$$\text{Anteil der Gemeinden} = \frac{\text{Gesamtsumme der Beiträge} \cdot \text{Finanzausstattung der Gemeinde}}{\text{Finanzausstattung aller Gemeinden}}$$

Im Jahr 2004 zahlte der Kanton den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs unter dem Titel „ungebundene“ Beiträge 69,8 Mio. Franken aus. Gleichzeitig hatten die Gemeinden an Aufgaben des Kantons Beiträge im Umfang von 69,2 Mio. Franken zu leisten. Daraus wird ersichtlich, dass der Kanton von den gesamten Finanzausgleichszahlungen faktisch nur die gebundenen Beiträge (Beiträge an die Schulkosten der Gemeinden) über eigene Einnahmequellen zu finanzieren hat. Der Kanton hat

zudem – wie bereits erwähnt – die ungebundenen Beiträge auf 7 Prozent der Staatssteuererträge begrenzt (Steuerertrag natürliche und juristische Personen).

Zu 5: Verfassungsmässig festgelegter Maximalsteuerfuss

In der Verfassung ist für die Gemeinden eine obere Begrenzung des Steuerfusses festgehalten. Eine explizite Absicherung dieser Grenze über finanzielle Zuschüsse im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes ist nicht vorgesehen. Unter dem Titel ausserordentliche Beiträge kann die Regierung jedoch Gemeinden, die eine über der Maximalgrenze liegende Belastung vorsehen müssten, finanziell unterstützen. Es besteht andererseits die Möglichkeit, den Maximalsteuerfuss anzuheben, sofern Gemeinden an diese Grenze vorstossen.

2.2 Beurteilung der Instrumente des Basel-Landschaftsrechtlichen Finanzausgleichs

Gestützt auf die aufgestellten Regeln und insbesondere durch die Beantwortung der aufgestellten Fragen sollen nachfolgend die vorangehend aufgelisteten Instrumente beurteilt werden.

2.2.1 Beurteilung der ungebundenen Beiträge an Einwohnergemeinden

2.2.1.1 Beantwortung der Fragen zu Regel F 1

- Wird konsequent zwischen exogen und endogen verursachten Disparitäten unterschieden und werden nur exogen verursachte Disparitäten ausgeglichen?

Sowohl der Hochbetagten- als auch der Sozialindex, die als Indikatoren für einen Lastenausgleich dienen, stellen exogene Faktoren dar, auf welche die Gemeinden keinen Einfluss haben. Sie haben zudem kaum ein Interesse daran, hohe Indexwerte zu erreichen, um Finanzausgleichsmittel zugesprochen zu erhalten.

Auf die Steuerkraft, das zentrale Element dieses Ausgleichsinstruments, haben die Gemeinden – zumindest kurz- und mittelfristig – ebenfalls keinen Einfluss.

Das Instrument gleicht also nur exogen verursachte Disparitäten aus, es schafft keine Fehlreize, und es erfüllt daher die Anforderungen, die diesbezüglich gestellt werden.

- Zielt ein konkretes Finanzausgleichsinstrument nur auf die Beseitigung von Einnahmen- oder Ausgabendisparitäten ab, oder sollen zugleich beide Seiten berücksichtigt werden?

Das vorliegende Instrument umfasst sowohl Elemente des Ressourcen- als auch des Lastenausgleichs. Durch diese Verknüpfung wird die Transparenz geschwächt. Eine Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleichskomponenten drängt sich aus sachlichen Gründen auf. Mit dem Ressourcenausgleich sollen ressourcenschwache Gemeinden in die Lage versetzt werden, die Pflichtaufgaben im Normalfall zu vertretbaren Bedingungen (d.h. insbesondere mit einer vertretbaren Steuerbelastung) zu erfüllen. Darüber hinaus sollen Sonderlastenausgleichsbeiträge ausgerichtet werden, sofern bei einzelnen Gemeinden exogen bedingte Mehrlasten anfallen, die mit den eigenen Ressourcen (inkl. Ressourcenausgleich) nicht zu vertretbaren Konditionen abgedeckt werden können.

- Sind die Voraussetzungen zur Schaffung von speziellen, pauschalen Lastenausgleichsinstrumenten erfüllt?

Die beiden Kennzahlen „Hochbetagten- und Sozialindex“ lassen sich einfach ermitteln, und sie sind nicht von der Gemeinde beeinflussbar, womit eine erste Bedingung erfüllt wäre.

Ob die diesbezüglichen Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden als erheblich einzustufen sind und ob die diesbezüglichen Ausgaben einen relativ hohen Anteil an den Gesamtausgaben der Gemeinden erreichen, ist aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Daten nicht zu beantworten.

- Werden Sonderlasten nur ausgeglichen, sofern die Ressourcenstärke einer Gemeinde (inkl. Ressourcenausgleich) zu deren Finanzierung bei einer vertretbaren Steuerbelastung nicht ausreicht?

Der diesbezügliche Lastenausgleich ist für die ressourcenschwachen Gemeinden reserviert, womit die Frage bejaht werden kann. Eine anspruchsberechtigte Gemeinde müsste umso mehr Lastenausgleichsmittel erhalten, je höher die exogen bedingten Mehrlasten sind und je tiefer die Ressourcenstärke (inkl. Ressourcenausgleich) ist. Ob die Mittel nach diesen Kriterien korrekt verteilt werden, können wir nicht überprüfen, weil uns insbesondere die Angaben zu den exogen bedingten Mehrlasten der einzelnen Gemeinden fehlen.

Wird die Höhe der Ausgleichsleistung nach Kriterien des Bedarfs oder nach Kriterien der Finanzierbarkeit festgelegt?

Die Höhe der ungebundenen Beiträge insgesamt wird nicht durch den Bedarf, sondern durch die Finanzierung bestimmt. (Es stehen maximal 7 Prozent des Staatssteuerertrages gemäss § 6 FAG zur Verfügung). Sollten sich die Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden ausweiten und sollten sich die Disparitäten, welche durch den Hochbetagten- und Sozialindex erfasst werden, erhöhen, so stehen für die ungebundenen Beiträge nicht automatisch mehr Mittel zur Verfügung. Umgekehrt wird der Finanzausgleich auch nicht entlastet, wenn sich die erwähnten Disparitäten aus irgendwelchen Gründen reduzieren.

Die bedarfsorientierte ist gegenüber der finanzierungsorientierten Dotierung und Ausgestaltung des Finanzausgleichs sachlich vorzuziehen.

In diesem Punkt sind gegenüber der Ausgestaltung der „ungebundenen Beiträge“ Vorbehalte anzubringen.

2.2.1.2 Beantwortung der Fragen zur Regel F 2

- Ist das System einfach und korrekt ausgestaltet?

Sieht man von der finanzierungsorientierten Dotierung ab, so ist der Teil „Ressourcenausgleich“ der „ungebundenen“ Beiträge korrekt ausgestaltet. Die Verknüpfung von Ressourcen- und Lastenausgleichselementen im selben Instrument ist u.E. allerdings nicht unproblematisch. Der Zusammenhang zwischen einem Indexwert (Hochbetagten- und Sozialindex) und den Lasten, die man damit letztlich ausgleichen will, kann immer nur ein vager sein. Man sollte daher diese Gestaltung des Ausgleichsinstrumentes zumindest regelmässig überprüfen.

- Hat der Empfänger einen Rechtsanspruch auf die Ausgleichsleistungen?
Die ausgleichsberechtigten Gemeinden haben einen Rechtsanspruch auf die Leistungen, die ihnen gemäss den Berechnungsformeln zustehen. Dies ist positiv zu werten. Sie können jedoch die Höhe der Leistungen nicht autonom ermitteln, weil diese von folgenden Faktoren abhängen:

- Vom Steuerertrag, der für diese Zwecke reserviert ist.

- Vom Anteil des Steuerertrages, den der Regierungsrat den „ungebundenen Beiträgen“ zuweist.
- Von den für die Mittelzuteilung relevanten Grössen in allen anderen anspruchsberechtigten Gemeinden.

Die Budgetierung dieser Mittel ist zwar nicht einfach. Sie sollte im Regelfall jedoch mit ausreichender Zuverlässigkeit für die Gemeinden möglich sein.

Der Rechtsanspruch wird durch den Umstand relativiert, dass der Regierungsrat einer Einwohnergemeinde die Beträge kürzen oder verweigern kann, wenn die Aufgaben auch mit einem geringeren oder ohne diesbezüglichen Beitrag des Kantons finanziert werden können. Dieser Vorbehalt erweckt den Eindruck, dass man Zweifel am korrekten Funktionieren dieses Systems hatte und/oder dass man befürchtete, man hätte diesem Gefäss tendenziell zu viele Ressourcen zugewiesen.

Auch wenn (oder gerade weil) diese Kürzungen in der Praxis bisher noch nicht angewendet wurden, sollte überprüft werden, ob der betreffende Vorbehalt nicht gestrichen werden kann.

2.2.1.3 Beantwortung der Fragen zur Regel F 3

- Können die Finanzausgleichsmittel frei verwendet werden oder sind sie zweckgebunden?

Über die „ungebundenen Beiträge“ können die Gemeinden im Prinzip frei verfügen, was den föderalistischen Anliegen Rechnung trägt.

- Ist die Kontrolle der Mittelverwendung sachlich begründet?

Die Regierung kann die zugewiesenen Mittel unter gewissen Voraussetzungen kürzen. Falls mit dieser Klausel unerwünschte Änderungen des Steuerfusses der Gemeinden „sanktioniert“ werden sollen, so stellt dies eine unzulässige Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse dar, welche den Gemeinden zustehen sollten.

2.2.1.4 Beantwortung der Fragen zur Regel F 4

- Passt sich der Ausgleichsbeitrag automatisch und korrekt an veränderte Bedingungen an?

Es wurde bereits dargelegt, dass sich bei einer Veränderung der Ausgleichsbedürfnisse die „ungebundenen Beiträge“ nicht oder nicht sachgemäss anpassen. Der Grund liegt darin, dass der Ausgleichsbeitrag durch die Finanzierungs- und nicht durch die Bedarfsseite festgelegt wird. Auch bei einer Änderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erfolgt keine sachgerechte automatische Anpassung. Bei einer Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die Gemeinden müssten die Mittel für den Ressourcenausgleich ansteigen. Bei einer Abtretung von Gemeindeaufgaben an den Kanton nimmt der Ressourcen- und damit auch der Ressourcenausgleichsbedarf der Gemeinden ab. Der diesbezügliche Mittelbedarf müsste sinken. Das Instrument „ungebundene Beiträge“ nimmt diese Anpassungen nicht automatisch vor. Es reagiert gegenüber Änderungen der auszugleichenden Disparitäten zu wenig flexibel.

2.2.1.5 Zusammenfassende Ergebnisse der Beurteilung der ungebundenen Beiträge

- *Positive Aspekte*

Es werden nur exogen bedingte Disparitäten ausgeglichen. Es treten daher keine Fehlanreize auf, und die Gefahr eines Missbrauchs der eingesetzten Mittel ist klein. Die anspruchsberechtigten Gemeinden haben einen Rechtsanspruch auf die Zuweisung ungebundener Beiträge, und sie können darüber frei verfügen. Die Ressourcenausgleichskomponente ist korrekt und wirksam konzipiert.

- *Negative Aspekte*

Das Hauptproblem besteht zweifellos darin, dass bei den ungebundenen Beiträgen der Mittelbedarf nicht zielorientiert festgelegt und im Zeitablauf variiert wird, sondern exogen vorgegeben ist (max. 7 Prozent des Staatssteuerertrages). Das Instrument reagiert daher auf eine Änderung der abzubauenen Disparitäten nicht flexibel und sachgerecht. Bei einer Änderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden passen sich die „ungebundenen Beiträge“ nicht automatisch den veränderten Verhältnissen an, sondern der Finanzausgleich muss politisch neu kalibriert werden. Die vorgenommene Verknüpfung von Ressourcen- und Lastenausgleichszielen in einem Instrument beeinträchtigt die Transparenz.

Die Möglichkeit der Regierung, die „ungebundenen Beiträge“ unter gewissen Voraussetzungen zu kürzen oder zu streichen, ist mit den üblichen Vorstellungen von „Ungebundenheit“ nicht kompatibel.

Bei der Lastenausgleichskomponente, die durch die Berücksichtigung der Indexwerte besteht, ist zumindest kritisch zu prüfen, ob sie wirklich notwendig ist und ob sie nicht gegebenenfalls getrennt vom Ausgleich der Steuerkraft vorgenommen werden sollte.

2.2.2 Beurteilung der ausserordentlichen Beiträge an Einwohner-, Bürger- und Bürgergemeinden

Im Vergleich zu den anderen Ausgleichsinstrumenten ist dieses Instrument sowohl bezüglich der eingesetzten Mittel als auch der erzielten Wirkungen von derart geringerer Bedeutung, dass auf eine detaillierte Beurteilung, basierend auf den gestellten Fragen, verzichtet werden kann. Wir begnügen uns mit einer zusammenfassenden Auflistung der Vor- und Nachteile dieses Instruments.

- *Positive Aspekte*

Das Instrument erlaubt es der Regierung, sehr flexibel auf spezifische Probleme bei einzelnen Gemeinden zu reagieren. Da mit kennzahlenbasierten Ausgleichsinstrumenten der Ausgleichsbedarf nicht in jedem Fall richtig ausgeglichen werden kann, ist ein solches flexibles Instrument grundsätzlich sinnvoll um allfällige Ausgleichslücken zu verhindern. Zentral ist aber eine gute Praxis, d.h. die Ausgleichsbeiträge sollten nur für unverschuldete Engpässe gewährt werden.

- *Negative Aspekte*

Das Instrument unterscheidet nicht explizit zwischen exogen und endogen verursachten Disparitäten. Die Regierung kann also den Gemeinden auch dann helfen, wenn diese selbstverschuldete, finanzielle Engpässe verursachen. Mit dem Instrument können also falsche Anreize geschaffen werden. Die Gemeinden haben keinen Rechtsanspruch auf Zuweisung „ausserordentlicher Beiträge“. Sie können diese weder planen noch budgetieren. Die Zuweisung von Mitteln erfolgt vermutlich zweckgebunden, d.h. die Gemeinden können über diese Mittel nicht frei verfügen. Je mehr Mittel über dieses Instrument verteilt werden, umso gravierender sind die Probleme, die dabei auftreten, und umgekehrt.

Es wäre zu prüfen, ob man mit einer expliziten Konzentration der „ausserordentlichen Beiträge“ auf exogene Disparitäten (einem „individuellen Sonderlastenaus-

gleich“) nicht dieselben Ziele erreichen, zugleich aber wesentliche Mängel des Instrumentes korrigieren könnte.

2.2.3 Beurteilung der „zweckgebundenen Beiträge“

2.2.3.1 Beantwortung der Fragen zur Regel F 1

- Wird konsequent zwischen exogen und endogen verursachten Disparitäten ausgeglichen?

Da die Gemeinden auf die Höhe der relevanten Ausgaben im Schulbereich nur einen beschränkten Einfluss haben, werden vorwiegend exogen verursachte Disparitäten ausgeglichen.

- Zielt das Instrument auf die Beseitigung von Ausgaben- oder von Einnahmendisparitäten ab?

Der Fokus des Instruments liegt auf einer Korrektur der Einnahmendisparitäten. Anspruchsberechtigt sind nur Gemeinden, die ungebundene Beiträge beziehen, d.h. die insbesondere eine tiefe Steuerkraft aufweisen. Der Beitragssatz an die massgebenden Lasten im Schulbereich ist abhängig von der Steuerkraft, die gestützt auf einen Kinderindex modifiziert wird. Damit wird die Steuerkraft ergänzend zu den „ungebundenen Beiträgen“, ein zweites Mal als Ausgleichskriterium berücksichtigt. Es macht wenig Sinn, die Ressourcendisparitäten nach Aufgaben getrennt auszugleichen. Es ist weit zweckmässiger, ressourcenschwachen Gemeinden unter dem Titel Ressourcenausgleich gesamthaft so viele Ausgleichsmitteln zuzugestehen, dass sie sämtliche Pflichtaufgaben im Normalfall zu vertretbaren Konditionen (Steuerbelastungen) abdecken können. Um Fälle ausserhalb der Norm ergänzend zu berücksichtigen, sind Instrumente des Sonderlastenausgleichs vorzusehen. Ein spezieller Sonderlastenausgleich „Schule“ (Sonderlasten = exogen bedingte Mehrlasten im Vergleich zum Durchschnitt aller Gemeinden) kann in diesem Zusammenhang ein berechtigtes Anliegen darstellen.

Die übrigen Fragen zur Regel F 1 ziehen auf Sachverhalte ab, die für dieses Instrument nicht sehr relevant sind. (Bei diesem Instrument steht der Ressourcen- und nicht der Sonderlastenausgleich im Zentrum des Interesses.)

2.2.3.2 Beantwortung von Fragen zur Regel F 2

- Ist das System einfach und korrekt ausgestaltet?

Wie bereits erwähnt, wird durch die Schaffung eines zweiten Instruments, das hauptsächlich auf den Ressourcenausgleich abzielt, das Gebot der Einfachheit und Transparenz verletzt.

- Hat der Empfänger einen Rechtsanspruch auf die Ausgleichsleistung? Dies trifft zu. Die Gemeinden sollten die diesbezüglichen Beträge relativ präzise budgetieren können.

2.2.3.3 Beantwortung von Fragen zur Regel F 3

- Können die Finanzausgleichsmittel frei verwendet werden oder sind sie zweckgebunden?

Die Ausgleichsbeiträge werden zweckgebunden ausgerichtet. Dies beeinträchtigt die Autonomie der Gemeinden und steht im Widerspruch zu zentralen föderalistischen Anliegen. Es macht wenig Sinn, dass der Kanton den Gemeinden Aufgaben überträgt, bei welchen diese keinen finanziellen Entscheidungsspielraum haben. Es ist auch problematisch, wenn sich der Kanton über den Finanzausgleich an Ausgaben der Gemeinden beteiligt, die diese nicht beeinflussen können. Unter Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips gibt es zwei Lösungsansätze:

- Bei Aufgaben, die der Kanton abschliessend und im Detail regelt, übernimmt er auch die Zahlung. Konkret bedeutet dies, dass bei dieser Variante der Kanton die Ausgaben im Schulbereich selber decken würde. Auf einen Finanzausgleich für diese Aufgabe könnte er daher verzichten.
- Der Kanton räumt den Gemeinden im Schulbereich erhebliche Entscheidungsspielräume ein. Den Gemeinden verbleibt die Finanzierung dieser Aufgabe. Auf die Ausrichtung zweckgebundener Finanzausgleichsbeiträge an diese Ausgaben sollte der Kanton bei dieser Variante verzichten, weil die Gemeinden die Höhe dieser Ausgaben beeinflussen können. (Es können endogene, durch die Gemeinden verursachte Disparitäten entstehen. Dies schafft falsche Anreize). Hingegen können im Rahmen des Finanzausgleichs Sonderlastenbeiträge vorgesehen werden, welche die exogen bedingten Mehrlasten einzelner Gemeinden im Vergleich zu anderen abdecken.

Da u.E. den Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft eher zu wenig als zu viele Aufgaben zugewiesen worden sind, würden wir die letzterwähnte Variante vorziehen.

2.2.3.4 Beantwortung der Frage zur Regel F 4

- Passt sich der Ausgleichsbeitrag automatisch und korrekt an veränderte Bedingungen an?

Da das Instrument an sich als problematisch eingestuft wird, erübrigt sich eine ergänzende Beurteilung seiner Wirkungen im Zeitablauf.

2.2.3.5 Zusammenfassende Ergebnisse der Beurteilung „Zweckgebundene Beiträge“

Positiv zu werten ist zweifellos der Umstand, dass auch die zweckgebundenen Beiträge faktisch auf exogene Grössen abstellen, welche die Gemeinden nicht beeinflussen können. Das Instrument schafft also keine Anreize für ein Fehlverhalten der Gemeinden. Hingegen ist der Kanton in der Lage, die Höhe der Schulausgaben, für welche die Gemeinden aufzukommen haben, zu beeinflussen. Er kann beispielsweise die Klassengrössen reduzieren oder die Löhne des Lehrpersonals anheben. Er muss über den Finanzausgleich nur einen Teil dieser Mehrausgaben finanzieren. Er hat daher wenig Anreize, um mit den finanziellen Mitteln in diesem Aufgabenbereich besonders sparsam umzugehen. Das fiskalische Äquivalenzprinzip ist verletzt, weil der Kanton entscheidet und befiehlt und für die Bezahlung hingegen in erster Linie die Gemeinden zuständig sind. Der Korrekturbedarf in diesem Bereich ist erheblich. Wie dargelegt, kann der Kanton entweder die diesbezüglichen Aufgaben und Ausgaben vollständig übernehmen und damit auf dieses Instrument des Finanzausgleichs verzichten oder er kann den Gemeinden wesentlich mehr Entscheidungsspielraum zugestehen. Dann müssen aber die zweckgebundenen Beiträge durch ein anderes Finanzausgleichsinstrument, beispielsweise einen speziellen Sonderlastenausgleich, ersetzt werden.

2.2.4 *Beurteilung der Beiträge der Einwohnergemeinden an den Kanton*

2.2.4.1 Beantwortung von Fragen zu Regel F 5

- Werden über die Finanzierung des Finanzausgleichs Disparitäten abgebaut?

Der Kanton finanziert den Finanzausgleich teilweise über seine üblichen Einnahmequellen (insbesondere Steuern), teilweise haben die Einwohnergemeinden Beiträge an den Kanton zu leisten. In beiden Fällen zahlen Gemeinden mit einer hohen Steuerkraft resp. mit einer hohen Finanzausstattung höhere Pro-Kopf-Abgaben als finanzschwache Gemeinden. Dadurch werden auch bei der Beschaffung von

Finanzausgleichsmitteln finanzielle Disparitäten zwischen Gemeinden abgebaut, was sachlich erwünscht ist. Die ausgleichende Wirkung ist jedoch bei den Beiträgen, welche die Gemeinden an den Kanton gemäss § 8 FAG abzuliefern haben, geringer als bei den allgemeinen Steuern, welche der Kanton direkt bei den Steuerzahlern (aller Gemeinden des Kantons) erhebt. Die Ursache liegt darin, dass für die Ablieferung der Beiträge durch die Gemeinden die Finanzausstattung, d.h. die Steuerkraft plus die erhaltenen Finanzausgleichsbeiträge der Gemeinden, massgebend sind. Gemeinden, die hohe Finanzausgleichsleistungen erhalten, zahlen also höhere Beiträge an den Kanton zurück, als wenn auf die Steuerkraft als Verteilschlüssel für die Fixierung der Beiträge abgestellt würde. Es macht wenig Sinn, den finanzschwachen Gemeinden zunächst grosszügig Finanzausgleichsmittel zuzugestehen und ihnen anschliessend über Beiträge einen Teil dieser Mittel wieder abzuschöpfen.

- Sind allfällige Beiträge, welche die Gemeinden zur Finanzierung des Finanzausgleichs zu leisten haben, sachgerecht?

Beiträge der Gemeinden an Aufgaben des Kantons verletzen das fiskalische Äquivalenzprinzip, sofern die Gemeinden auf die Höhe der Zahlungen keinen Einfluss haben. Sie sollten in einem föderalistischen System grundsätzlich vermieden werden. Bei den Beiträgen nach § 8 FAG haben die Gemeinden auf die Höhe der Zahlungen u.E. kaum einen Einfluss. Es wäre daher sachgerecht, wenn der Kanton auf die Erhebung dieser Beiträge bei den Gemeinden verzichten würde. Anstelle der Gemeinden müsste er dann selbst die entsprechenden Zahlungen bei den Steuerpflichtigen geltend machen. Für den Steuerpflichtigen ändert sich die Steuerbelastung nicht. Was sie bei den Gemeindestellen einsparen, zahlen sie zusätzlich an Kantonssteuern. Die indirekte Erhebung von Kantonssteuern über Beitragszahlungen der Gemeinden ist also ein Umweg, der wenig Sinn macht.

Gemäss den Ausführungen in der Vorlage an den Landrat über das Finanzausgleichsgesetz vom 17. September 2002 strebte man mit der vorgenommenen Revision der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs eine „Kostenneutralität“ für Kanton und Gemeinden an. Soweit die Aufgabenverschiebung zulasten des Kantons und zugunsten der Gemeinden mit einer Verschiebung von Einnahmequellen von den Gemeinden zum Kanton verbunden war (Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuern sowie Erbschafts- und Schenkungssteuern), deckt sich die Lösung mit ökonomischen Modellvorstellungen. Wird jedoch Kostenneutralität durch eine Ver-

schiebung der Belastung des gleichen Steuersubstrats vom Kanton an die Gemeinden angestrebt, wie dies bei den Gemeindebeiträgen an kantonale Aufgaben der Fall ist, so muss die Lösung wegen Verletzung des fiskalischen Äquivalenzprinzips als unkorrekt eingestuft werden.

Bei der Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sollte auf die Forderung nach „Kostenneutralität“ verzichtet werden, weil sie den Spielraum für sachlich korrekte Lösungen unnötig einengt. Werden Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden verschoben, so müssen den Gemeinden entweder zusätzliche Einnahmequellen zugestanden werden, oder sie müssen zulasten des Kantons die gemeinsamen Einnahmequellen verstärkt ausschöpfen können und umgekehrt.

Bei einer Verschiebung von Aufgaben von den Gemeinden an den Kanton sollten im Finanzausgleich sowohl im Bereich des Ressourcenausgleichs (ungebundene Beiträge) als auch im Bereich der (Sonder-) Lasten (zweckgebundene Beiträge) Mittel eingespart werden können und umgekehrt.

Bei einer Aufgabenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden sollte der Finanzausgleich problemgerecht reagieren können, d.h. beim Finanzausgleich muss unter diesen Umständen auf die Forderung nach Kostenneutralität verzichtet werden.

In dynamischer Hinsicht vermögen die Beitragszahlungen der Gemeinden ebenfalls nicht zu befriedigen. Je stärker sich die Beitragszahlungen der Gemeinden an den Kanton im Vergleich zu den Zahlungen des Kantons an die Gemeinden unter dem Titel „Finanzausgleich“ erhöhen, umso mehr schwächt sich die Wirkung des Finanzausgleichs ab und umgekehrt.

Wir votieren also für eine Abschaffung der Gemeindebeiträge an den Kanton. Als Kompensation muss der Kanton entweder zusätzliche Aufgaben den Gemeinden übertragen oder seinen Steuerfuss auf Kosten der Gemeinden erhöhen. (Nach unserer Grobbeurteilung wäre die Variante „Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die Gemeinden“ einer Steuerfussanhebung im Kanton vorzuziehen.)

2.3 Beurteilung der Gesamtheit der Finanzausgleichsinstrumente im Kanton Base-Landschaft

2.3.1 Beantwortung der Frage zur Regel F 1: Werden die Disparitäten nach Massgabe ihrer Bedeutung ausgeglichen?

Ein diesbezüglich explizites Konzept, wonach exogene Disparitäten nach Massgabe ihrer Bedeutung ausgeglichen werden, geht aus den uns zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht hervor.

Obwohl die „ungebundenen Beiträge“ nicht bedarfs-, sondern finanzierungs-gesteuert sind, dürfte der diesbezügliche Ausgleich (in unserer Terminologie = Ressourcenausgleich) als angemessen eingestuft werden. Wir vermuten, dass mit der Modifizierung der Steuerkraft durch einen Hochbetagten- und Sozialindex sowie mit der Ausgestaltung der zweckgebundenen Beiträge die Ausgleichsleistungen für bevölkerungs- und ressourcenschwache Gemeinden recht grosszügig bemessen werden. Eine Globalbilanz (Pro Kopf Einnahmen vor und nach Finanzausgleich, inkl. Finanzierung des Finanzausgleichs durch Steuerzahler der Gemeinden) könnte diesbezüglich nützliche Informationen liefern.

Wie bereits erwähnt, passen weder die „zweckgebundenen Beiträge“ des Kantons an die Gemeinden noch die „Beiträge der Einwohnergemeinden“ an den Kanton in ein modernes Finanzausgleichssystem. Sie verletzen das fiskalische Äquivalenzprinzip und sind nicht föderalismuskonform.

2.3.2 Beantwortung der Frage zur Regel F 2: Ist das Gesamtmodell einfach und transparent, sind die Instrumente aufeinander abgestimmt?

Die Transparenz und Einfachheit leidet etwas unter der Berücksichtigung verschiedener Indizes (Hochbetagten-, Sozial- und Kinderindex) zur Korrektur von Ausgleichsleistungen. Eine relativ konsequente Trennung zwischen Instrumenten, die exogen verursachte Disparitäten auf der Einnahmenseite, und solchen, die Unterschiede auf der Ausgabenseite korrigieren, fehlt.

2.3.3 Beantwortung der Frage zur Regel F 3: Ist das Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Mitteln akzeptabel?

Wie bereits erwähnt, sollte das Instrument „zweckgebundene Mittel“ durch einen echten (Sonder-) Lastenausgleich für schulische Aufgaben ersetzt werden. Im vorliegenden Fall sind also Lösungen ohne Zweckbindung realisierbar.

2.3.4 Beantwortung der Frage zur Regel F 4: Passt sich das Finanzausgleichsmodell automatisch den sich im Zeitablauf ändernden, exogen verursachten Disparitäten an?

In dynamischer Hinsicht weist das Modell Mängel auf. Weder bei den „ungebundenen Beiträgen“ noch bei den Beiträgen der Gemeinden an den Kanton ist eine bedarfsorientierte Bereitstellung von Mitteln im Zeitablauf gesichert. Das Modell muss immer wieder neu justiert werden, wenn man die ursprüngliche Wirkung langfristig erhalten will.

3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Wie bereits erwähnt, kommt das Finanzausgleichsmodell des Kantons Basel-Landschaft ohne wesentliche Fehlanreize aus. Es verwendet einige wenige, relativ einfache Instrumente. Es schneidet daher im Vergleich zu anderen kantonalen Finanzausgleichsmodellen zweifellos sehr gut ab. Dennoch lassen sich einige Mängel nicht übersehen. Diesbezüglich seien folgende Fakten hervorgehoben:

- Sowohl die „zweckgebundenen Beiträge“ des Kantons an die Gemeinden als auch die Beiträge der Einwohnergemeinden an den Kanton verstossen gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip.
- Der Ressourcen- und der Lastenausgleich werden instrumentell nicht konsequent getrennt.
- Die Dotierung des Finanzausgleichs ist von der Finanzierungs- und nicht von der Bedarfsseite her bestimmt. Es wird verteilt, was man hat, und nicht, was man für notwendig und zielkonform hält.
- Das Modell passt sich nicht automatisch richtig an eine Veränderung der auszugleichenden Disparitäten an.

Im Prinzip sollte ein modernes Finanzausgleichsmodell mit folgenden Instrumenten auskommen:

- Ressourcenausgleich: Dieser stellt sicher, dass alle ressourcenschwachen Gemeinden eine Finanzausstattung erhalten, die ihnen im Normalfall die Erfüllung der Pflichtaufgaben zu vertretbaren Konditionen (vertretbaren Steuerbelastungen) ermöglicht.
- Elemente des Sonderlastenausgleichs: Sofern bei einzelnen Gemeinden bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben erhebliche, exogen bedingte Mehrlasten anfallen,

die diese nicht zu vertretbaren Konditionen abzudecken vermögen, sind diese Mehrlasten durch den Kanton unter dem Titel „Sonderlastenausgleich“ zu entschädigen.

- Der Finanzausgleich ist eine typisch kantonale Aufgabe. Er ist daher über jene Einnahmequellen zu finanzieren, die dem Kanton zugewiesen sind.

Eine Überarbeitung des Finanzausgleichsmodells im Kanton Basel-Landschaft drängt sich aus folgenden Gründen auf:

- Um Vorteile des Föderalismus zu nutzen, sollten im Kanton Basel-Landschaft die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die Gemeinden ins Auge gefasst werden. Für die Gemeinden sollte die Erfüllung eigener Aufgaben anstelle der Mitfinanzierung von Kantonsaufgaben attraktiv sein.
- Im Rahmen der NFA ist u.a. festzulegen, ob der Kanton oder die Gemeinden für die neu den Kantonen zugewiesenen Aufgaben zuständig sein sollen. Der Finanzausgleich sollte im Voraus so ausgestaltet werden, dass er auf eine Abtretung zusätzlicher Aufgaben an die Gemeinden korrekt reagiert.
- Der Finanzausgleich muss angepasst werden, weil das heutige Modell den dynamischen Prozessen nur ungenügend Rechnung trägt.

Um eine Revision der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (sowohl grundsätzlich als auch im Zusammenhang mit der NFA) in Betracht ziehen zu können, empfiehlt es sich, das Projekt „Finanzausgleichsreform“ zeitlich vorzuziehen. Eine Reform der Aufgabenteilung setzt einen gut funktionierenden Finanzausgleich voraus.

V **Gemeindestrukturen und Zusammenarbeit zwischen Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft**

In einem föderalistischen System ist sowohl die Frage, wie viele Entscheidungsebenen man schaffen will, als auch die Frage, wie die Gemeinwesen auf den einzelnen Ebenen im Idealfall strukturiert sein sollen, von erheblicher Bedeutung. Auch bei den Gemeindestrukturen besteht deshalb ein Bedarf, die Situation von Zeit zu Zeit zu analysieren, um Abweichungen des Ist-Zustandes vom Soll-Zustand feststellen zu können.

Anders als bei der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung sowie beim Finanzausgleich ist bei den Gemeindestrukturen allerdings die Möglichkeit, kurz- und mittelfristig wesentliche Änderungen vorzunehmen, begrenzt. Die Veränderung der Gemeindestrukturen ist ein Prozess, bei welchem eine langfristige Optik angezeigt ist. Kurzfristige massive Änderungen der Politik bringen hohe Anpassungskosten und erzeugen grossen politischen Widerstand. Falls der Änderungsbedarf daher nicht als sehr hoch eingeschätzt wird (bspw. für einen sehr hohen Änderungsbedarf wären die Kantone Tessin oder Graubünden mit sehr vielen sehr kleinen Gemeinden), ist es aus unserer Sicht angezeigt, v.a. auf freiwillige Anpassungen der Gemeindestrukturen zu setzen. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass der Kanton diesen Anpassungen nicht durch strukturerhaltende Massnahmen beispielsweise im Bereich des Finanzausgleichs entgegenwirkt.

Da aus unserer Sicht der Anpassungsbedarf der Gemeindestrukturen nicht so gross ist, dass einschneidende direkte Massnahmen notwendig sind, kann man sich auf einige wenige, einfache Regeln konzentrieren.

1 **Grösse der Gemeinden**

Regel G 1: Es sollte langfristig eine minimale Bevölkerungszahl der Gemeinden angestrebt werden, damit sämtliche Gemeinden einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben selbständig erledigen können.

Bei den Empfehlungen zur Aufgabenteilung haben wir uns nicht an der relativ bescheidenen Problemlösungskapazität der kleinsten Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft orientiert, sondern wir gehen von Gemeinden mit einer mittleren Bevölkerungszahl aus. Diese können wesentlich mehr öffentliche Aufgaben zu vertretba-

ren Kosten lösen als die Kleinstgemeinden. Damit ist jedoch indirekt bereits angedeutet, dass der Zusammenschluss bestimmter Gemeinden zur Erreichung einer angemessenen Bevölkerungszahl erwünscht ist.

Änderungen der Gemeindestrukturen brauchen jedoch Zeit und sollten nicht forciert werden, sondern die Initiative dazu sollte von den Gemeinden ausgehen. Sind die Annahmen richtig, wonach Kleinstgemeinden im Vergleich zu mittelgrossen Gemeinden bei der Erbringung vieler öffentlicher Leistungen höhere Fix- und damit höhere Durchschnittskosten aufweisen, so müssten Zusammenschlüsse eigentlich im Interesse der Kleinstgemeinden liegen. Damit eine auf Eigeninteressen basierende Strukturbereinigung funktioniert, ist lediglich dafür zu sorgen, dass Kleinstgemeinden auf keine Art speziell gefördert und unterstützt werden. (Insbesondere sehen oftmals einzelne Finanzausgleichssysteme besondere finanzielle Zuschüsse für Kleinstgemeinden vor oder sie lassen diesen unter irgend welchen Titeln relativ hohe Leistungen zukommen.) Die Kleinstgemeinden haben unter diesen Voraussetzungen die Möglichkeit, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren („Aufgaben zu fusionieren“), sich zusammenzuschliessen oder geringe Leistungen bei einer durchschnittlichen Steuerbelastung anzubieten oder eine höhere Steuerbelastung bei durchschnittlichen Leistungen zu wählen.

Zu prüfen ist, ob der Kanton fusionswillige Gemeinden beratend unterstützen soll. Zusammenschlüsse von Gemeinden scheitern ferner oftmals am Umstand, dass aus finanziellen oder anderen Gründen ein Fusionspartner an der Zusammenlegung von Gemeinden nicht interessiert ist. In diesem Fall ist beispielsweise eine befristete Weiterführung der bisherigen Finanzausgleichszahlungen für das finanziell schlechter gestellte Gemeinwesen nach dem Zusammenschluss in Betracht zu ziehen. Zudem sollte als Ultima Ratio geprüft werden, Gemeinden zur Fusion mit anderen Gemeinden rechtlich verpflichten zu können, sofern eine fusionswillige Gemeinde keinen Zusammenschlusspartner findet und der Zusammenschluss eindeutig im öffentlichen Interesse liegt.

2 Zusammenarbeit der Gemeinden

Regel G 2: Insbesondere kleine Gemeinden müssen in geeigneter Weise zusammenarbeiten, damit sie ihre Pflichtaufgaben erfüllen können.

Eine Alternative zu Zusammenschlüssen von Gemeinden kann eine intensive Zusammenarbeit darstellen. Da im Kanton Basel-Landschaft der Anteil von Gemeinden

mit bescheidener Bevölkerungszahl relativ gross ist, muss der Bedarf für eine Zusammenarbeit als beträchtlich eingestuft werden. Im Prinzip sollte auch hier darauf vertraut werden, dass das Eigeninteresse der Gemeinden gross genug ist, um die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu sichern. Der Wettbewerb, insbesondere der Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden, fördert die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter und damit das Interesse an einer Zusammenarbeit unter Gemeinden, sofern daraus Kosteneinsparungen resultieren. Voraussetzung ist auch hier, dass jegliche Fehlanreize, welche die Ineffizienzen in kleinen Gemeinden unterstützen, eliminiert werden. (Dazu zählt auch die verbindliche Fixierung eines Maximalsteuerfusses.) Zusätzlich kann der Kanton insbesondere durch Beratung, durch den Erlass von verbindlichen Rahmenvereinbarungen und durch Verbesserung der Transparenz bezüglich der Kosten von Leistungen, die von mehreren Gemeinden gemeinsam genutzt werden, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen Gemeinden unterstützen. Insbesondere bei Zweckverbänden fehlen oftmals die Grundlagen für einen Kosten- und Leistungsvergleich. Bei Konflikten zwischen Gemeinden soll der Kanton die Angemessenheit der Kosten, die von anderen Gemeinden für die Erzeugung von Leistungen zu zahlen sind, überprüfen und allenfalls korrigieren können. Damit soll verhindert werden, dass Gemeinden eine monopolähnliche Stellung missbrauchen können.

VI Fazit der Analyse

Die Analyse der verschiedenen zentralen „Spielregeln“ der Beziehung zwischen dem Kanton und den basellandschaftlichen Gemeinden zeigt insgesamt ein befriedigendes Ergebnis. Gerade im Vergleich mit anderen Kantonen ist der Anpassungsbedarf überschaubar.

Sowohl beim Finanzausgleich als auch bei der Aufgabenteilung sind allerdings einzelne Reformen angezeigt. Im Bereich der Aufgabenteilung ist dies insbesondere beim Bereich „Volksschule“ der Fall. Die derzeitige verworrene Aufteilung der Kompetenzen im Bereich der Sekundarschule sollte bereinigt werden. Dabei sollte u.E. auch die Variante einer integralen Zuständigkeit der Gemeinden für den ganzen Schulbereich geprüft werden.

Eine Übernahme des Sekundarschulbereichs kann von den Gemeinden besser verkraftet werden, wenn gleichzeitig ihr finanzielle Beteiligung an kantonalen bzw. gemeinsamen Aufgaben stark reduziert wird. Die vorgeschlagenen Änderungen, sowohl bei der Schule als auch in anderen Bereichen, würden eine klarere Zuordnung der Kompetenzen bringen und Fehlanreize verringern.

Beim Finanzausgleich sollte insbesondere die Finanzierung der ungebundenen Beiträge überprüft werden. Sie richtet sich derzeit nicht nach dem Finanzausgleichsbedarf, sondern nach den Einnahmen. Finanzschwache Gemeinden erhalten damit genau in den Jahren weniger Mittel, in welchen ihr Bedarf höher ist.

Bei den Gemeindestrukturen sehen wir keinen kurzfristigen Änderungsbedarf. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Aufgabenteilung und der Finanzausgleich nicht so auf kleine Gemeinden zugeschnitten sind, dass sie freiwillige Anpassungen der Gemeindestrukturen behindern.

Langfristig sind auf freiwilliger Basis Gemeinden von einer gewissen Mindestgrösse anzustreben.