

Vorlage an den Landrat

Revision Finanzausgleichsgesetz – Kurzfristige Anpassungen
2022/105

vom 22. Februar 2022

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Der Baselbieter Finanzausgleich wurde im Sommer 2020 durch die Firma Ecoplan auf seine Wirksamkeit überprüft. Der Bericht stellt ein gutes Zeugnis aus. Positiv hervorgehoben wird die klare Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich. Es gibt aber auch Verbesserungspotenzial. Die Konsultativkommission Aufgabenteilung und Finanzausgleich (KKAF) schlägt eine Zweiteilung der Revision vor: In einem ersten Schritt sollen per 2023 formelle Anpassungen und per 2025 in einem zweiten Schritt materielle Anpassungen vorgenommen werden.

Heute wird das Ausgleichsniveau jeweils für drei Jahre in der Verordnung festgelegt. Ziel ist es, das Ausgleichsniveau in der Finanzausgleichsverordnung so festzulegen, dass sich die Einlagen und Entnahmen über drei Jahre ausgleichen. Man wollte den Gemeinden mehr Planungssicherheit geben. Wie aber die bisherigen zwei Dreijahresperioden gezeigt haben, konnte dieses Ziel nicht erreicht werden. In der Dreijahresperiode 2016 bis 2018 musste das Ausgleichsniveau im Jahr 2017 rückwirkend erhöht werden (Steigende Steuerkraft trotz Aufhebung Euro-Mindestkurs) und in der Dreijahresperiode 2019 bis 2021 geschah das Gegenteil: Das Ausgleichsniveau war zu hoch festgelegt, so dass es in den Jahren 2020 und 2021 zu unerwartet hohen Fondsentnahmen und zu Kürzung bei den Empfängergemeinden kam (Corona-Krise). Ecoplan empfiehlt daher die Periodizität, für welche das Ausgleichsniveau festgelegt wird, von drei Jahren auf ein Jahr zu reduzieren.

Das Finanzausgleichsgesetz soll daher wie folgt angepasst werden: Das Ausgleichsniveau wird im Rahmen der Finanzausgleichsverfügung im Juni des Vorjahres für jeweils ein Jahr festgelegt. In der Finanzausgleichsverfügung 2023 beispielsweise wird das Ausgleichsniveau für das Jahr 2024 festgelegt. Dadurch können die Gemeinden ausgehend von ihren eigenen Steuererwartungen für das laufende Jahr den Ressourcenausgleich relativ genau budgetieren. Die KKAF wird dem Regierungsrat eine Empfehlung abgeben. Die Regelung, nach welchen Kriterien das Ausgleichsniveau jeweils festgelegt wird, soll in der Verordnung konkretisiert werden. Ziel ist es einerseits, dass der Bestand des Ausgleichsfonds möglichst null beträgt und andererseits aber auch, dass das Ausgleichsniveau keinen grösseren Schwankungen unterliegt. Beträgt beispielsweise der Fondsbestand weniger als minus 15 Mio. Franken, dann soll ausgehend von der aktuellen Steuerkraftprognose das Ausgleichsniveau so festgelegt werden, dass eine Fondseinlage von 5 Mio. Franken erwartet werden kann. Abweichungen zwischen den bei der Festlegung des Ausgleichsniveaus erwarteten Steuerkräften und den dann effektiv anfallenden Steuerkräften wird es immer geben. Daher kann es sein, dass im Finanzausgleichsjahr korrigierend eingegriffen werden muss. Neu soll nicht mehr die Fondsentnahme begrenzt werden, sondern der Fonds soll eine Untergrenze von minus 25 Mio. Franken und eine Obergrenze von plus 25 Mio. Franken erhalten. Erst wenn diese Untergrenze unterschritten, resp. die Obergrenze überschritten wird, wird das Ausgleichsniveau angepasst.

Die Planungssicherheit für die Gemeinden wird durch diese Umstellung nur vermeintlich verkleinert. Erstens war, wie die Erfahrung zeigt, die Planungssicherheit für die Gemeinden auch mit dem dreijährigen Ausgleichsniveau nicht gegeben und zweitens ist mit der vorgeschlagenen Regelung das Ausgleichsniveau immer ein Jahr zum Voraus bekannt (dies ist heute im ersten Jahr der Dreijahresperiode nicht der Fall). Man gewinnt zudem an Reaktionsgeschwindigkeit, weil man nicht drei Jahre warten muss, um das Ausgleichsniveau erneut anzupassen.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	3
2.	Bericht	4
2.1.	Ausgangslage	4
2.2.	Ziel der Vorlage	4
2.3.	Erläuterungen	5
2.4.	Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm	9
2.5.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	9
2.6.	Finanzielle Auswirkungen	9
2.7.	Finanzrechtliche Prüfung	10
2.8.	Regulierungsfolgenabschätzung	10
2.9.	Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens	10
2.10.	Vorstösse des Landrats	11
3.	Anträge	11
3.1.	Beschluss	11
4.	Anhang	11

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

Der Baselbieter Finanzausgleich muss gemäss Finanzausgleichsgesetz regelmässig auf seine Wirksamkeit überprüft werden. Eine solche Überprüfung fand im Sommer 2020 durch die Firma Ecoplan aus Bern statt. Der Bericht stellt dem Baselbieter Finanzausgleich ein gutes Zeugnis aus. Hervorgehoben wird die klare Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich. Es gibt aber auch Verbesserungspotenzial.

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Thematik gemeinsam mit der Konsultativkommission Aufgabenteilung und Finanzausgleich (KKAF) in Angriff genommen. Die Konsultativkommission basiert auf § 3 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG, SGS 185). Sie setzte sich zum Zeitpunkt der Erarbeitung der vorliegenden Landratsvorlage wie folgt zusammen:

- Anton Lauber, Regierungsrat, Vorsitz
- Johann Christoffel, Leiter Statistisches Amt, Vizevorsitz
- Michael Bertschi, Abteilung Gemeindefinanzen, Aktuariat
- Miriam Bucher, Stabsstelle Gemeinden
- Regula Meschberger, Gemeinderätin Birsfelden, Präsidentin VBLG
- Matthias Gysin, Geschäftsführer VBLG
- Daniel Ballmer, Gemeinderat Arboldswil
- Stephan Burgunder, Gemeindepräsident Pratteln
- Elmar Gürtler, Gemeindepräsident Böckten
- Christof Hiltmann, Gemeindepräsident Birsfelden
- Nadine Jermann, Gemeindepräsidentin Buus
- Mike Keller, Gemeindepräsident Binningen
- Lars Mazzucchelli, Gemeinderat Sissach
- Remo Oser, Gemeinderat Röschenz
- Thomas Sauter, Gemeindeverwalter Reinach
- Daniel Spinnler, Gemeindepräsident Liestal
- Franz Vogt, Gemeinderat Allschwil
- Markus Eigenmann, Gemeindepräsident Arlesheim (Gast; IG Gebergemeinden)
- Corinne Hügli, des. Leiterin Statistisches Amt (Gast)

Die KKAF schlägt eine Zweiteilung der Revision des Finanzausgleichsgesetzes vor: In einem ersten Schritt sollen formelle Anpassungen vorgenommen werden. Es geht dabei um das einjährige Ausgleichsniveau und die Bandbreite des Ausgleichsfonds. Mit diesen beiden Instrumenten kann der Ressourcenausgleich stabilisiert werden. Grössere Schwankungen beim Ausgleichsniveau und beim Fondsbestand können vermieden werden. Diese Anpassungen sind grundsätzlich unbestritten. In einem zweiten Schritt sollen materielle Anpassungen geprüft werden, welche zu finanziellen Verschiebungen zwischen den Gemeinden führen.

2.2. Ziel der Vorlage

Mit der vorliegenden Landratsvorlage sollen formelle Verbesserungen am Ressourcenausgleich vorgenommen werden (Schritt eins). Ziel ist eine Stabilisierung des Ausgleichsniveaus im Zeitverlauf und die Reduzierung der Wahrscheinlichkeit einer Kürzung für die Empfängergemeinden. Dadurch soll der Ressourcenausgleich besser planbar werden und auch etwas leichter verständlich werden.

2.3. Erläuterungen

2.3.1 Ecoplan-Bericht

Der Ecoplan-Bericht wurde am 2. Februar 2021 mit einer [Medienmitteilung](#) veröffentlicht. Er hält zusammenfassend Folgendes fest:

Das aktuelle Finanzausgleichssystem des Kantons Basel-Landschaft bewährt sich in den grossen Zügen. Ressourcen- und Lastenausgleich sind klar getrennt und werden unterschiedlich finanziert. Der Finanzausgleich leistet einen Beitrag zu ausgewogenen Verhältnissen in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Einwohnergemeinden. Die Spannweite der Finanzausstattung zwischen den finanzstärksten und den finanzschwachen Gemeinden wird insbesondere durch den Ressourcenausgleich stark reduziert.

Zur Optimierung des Systems sieht Ecoplan folgende Massnahmen im Ressourcen- und Lastenausgleich im Zentrum:

Prioritäre Anpassungen Ressourcenausgleich

Mit den folgenden Optimierungsvorschlägen wird der Ressourcenausgleich stabiler, besser planbar, stärker anreizorientiert und einfacher kommunizierbar. Zudem werden Schwankungen und Unsicherheiten verstärkt von den Empfänger- und Gebergemeinden getragen.

- Anpassung der Periodizität im Ressourcenausgleich: Bei der Ausgestaltung des Ressourcenausgleiches sollte die Periodizität, für welche das Ausgleichsniveau festgelegt wird, von drei Jahren auf ein Jahr reduziert werden. Dadurch kann das Ausgleichsniveau präziser geschätzt und es können nachträgliche Anpassungen vermieden werden. Zudem ist das Ausgleichsniveau im schweizweiten Vergleich relativ hoch angesetzt. Hier stellt sich die politische Frage, wie hoch das Ausgleichsniveau in Relation zur mittleren kantonalen Steuerkraft angesetzt werden soll.
- Festlegung von Schwankungsbandbreiten für den Ausgleichstopf: Für den Ausgleichstopf sollte ein Minimal- und Maximalbestand festgelegt werden. So könnte der Ausgleichstopf verstärkt als Puffer zur Abfederung von guten respektive schlechten Jahren genutzt werden. Dadurch würde auch die heutige 17%-Regel hinfällig.
- Erhöhung der Anreizwirkung bei den Empfängergemeinden: Zudem sollte bei den Empfängergemeinden die Anreizwirkung erhöht werden, indem die Differenz zwischen dem Ausgleichsniveau und der Steuerkraft nicht vollständig, sondern partiell ausgeglichen wird. Aktuell werden sämtliche Empfängergemeinden auf dasselbe Ausgleichsniveau angehoben.

Prioritäre Anpassungen Lastenausgleich

- Zusammenlegung von vier auf drei Lastenausgleichsgefässe: Bei den Lastenausgleichsgefässen ergibt sich das grösste Optimierungspotenzial bei der Ausgestaltung der Lastenabgeltung Bildung II Weite in Kombination mit der Lastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche. Diese zwei Gefässe messen mit leicht unterschiedlichen Variablen praktisch dasselbe nämlich die Lasten der Weite und sollten in Zukunft zusammengelegt werden.
- Topfdotierung überprüfen: Mit der fixen Topfdotierung wird der Kostendynamik, die insbesondere in der Sozialhilfe und weniger ausgeprägt in der Bildung über die Jahre zu beobachten ist, nicht Rechnung getragen. Gemeinden mit überproportionalen Kosten in diesen Bereichen sind von dieser Kostenentwicklung stark betroffen. Mit der heutigen Dotierung der Lastenausgleichsgefässe wird entsprechend immer weniger von den anfallenden Kosten gedeckt. Ein Mechanismus, der die den verschiedenen Töpfen zugrundeliegenden Kosten besser berücksichtigt, ist erforderlich.

Weitere prüfenswerte Optimierungsmassnahmen

- Bei den finanzstärksten Gebergemeinden könnte die Abschöpfung an die Steuerkraft über dem Ausgleichsniveau gekoppelt werden und nicht nur wie bis anhin an die Gesamt-Steuerkraft.

Dadurch partizipieren die finanzstärksten Gebergemeinden ebenfalls an Veränderungen des Ausgleichsniveaus.

- Das System mit zwei Kategorien von Geber-Gemeinden ist historisch gewachsen und schwer verständlich. Abschöpfungstechnisch führt es zu einem «Knick» zwischen den beiden Kategorien. Eine Reduktion der Unterschiede ist zu prüfen, z.B. in dem die Abschöpfung der Steuerkraft über dem Ausgleichsniveau der weniger finanzstarken Gebergemeinden von 60 % auf 55 % reduziert wird.
- Ebenfalls ein historisches Überbleibsel ist die sog. 17%-Regel. Sie besagt, dass an die Empfängergemeinden maximal der Betrag, der bei einer hypothetischen Abschöpfung der Gebergemeinden von 17 % resultieren würde, ausbezahlt wird. Diese Regel sollte abgeschafft respektive durch eine Alternative ersetzt werden. Als Alternative käme die bereits erwähnte Regel für die Schwankungsbreite des Ausgleichsfonds in Frage. Diese führt ebenfalls zu einer Plafonierung der maximalen Auszahlungen an die Empfängergemeinden und würde die 17%-Regel überflüssig machen.
- Zudem sollte der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden prüfen, ob eine periodengerechte Verbuchung der Finanzausgleichszahlungen mit vertretbarem Aufwand möglich ist.
- Der Solidaritätsbeitrag ist zwar als Lastenabgeltungsgefäss ausgestaltet, aber als einziges von diesen horizontal über einen pro-Kopf-Beitrag durch die Gemeinden finanziert. Es wurde geprüft, ob dieser Betrag, in die Lastenabgeltung Sozialhilfe integriert werden könnte. Dies führt jedoch mit der bestehenden Berechnungsweise nicht zu zielführenden Ergebnissen. Jedoch sollte zumindest eine vertikale, kostenneutrale Finanzierung durch den Kanton geprüft werden. Dazu würden Mittel im Umfang der heutigen Auszahlungen aus den Töpfen Bildung I und Sozialhilfe in den Topf Solidaritätsbeitrag umgelagert; dafür sind keine Einzahlungen der Gemeinden mehr notwendig.

2.3.2 Kurz- und mittelfristige Anpassungen

Die Diskussionen in der KKAF haben gezeigt, dass eine Zweiteilung der Revision Sinn macht: Diejenigen Reformpunkte, welche zu keinen finanziellen Verschiebungen unter den Gemeinden führen und nur das System besser plan- und steuerbar machen, sind unbestritten und können rasch umgesetzt werden. Dazu dient die vorliegende Landratsvorlage. Ziel ist die kurzfristige Umsetzung dieser Reformpunkte per Finanzausgleichsjahr 2023. Demgegenüber haben diejenigen Reformpunkte, welche finanzielle Verschiebungen zwischen den Gemeinden bewirken, einen grösseren Diskussionsbedarf. Die Diskussionen über diese Reformpunkte werden in der KKAF bereits geführt. Ziel ist die mittelfristige Umsetzung dieser Reformpunkte per Finanzausgleichsjahr 2025.

2.3.3 Problematik der heutigen Regelung

Die heutige Regelung, wonach das Ausgleichsniveau jeweils für drei Jahre in der Verordnung festgelegt wird, wurde per 2016 eingeführt. Zuvor ergab sich das Ausgleichsniveau durch das Gleichgewicht der Zahlungen von den Gebergemeinden an die Empfängergemeinden jährlich neu. D.h. das Ausgleichsniveau wurde jährlich genauso angesetzt, dass die Empfängergemeinden exakt denjenigen Betrag erhielten, welchen die Gebergemeinden bezahlten. Seit der vorgängigen Festlegung des Ausgleichsniveaus ab dem Jahr 2016 ist dieses Gleichgewicht nicht mehr gegeben. Die Differenzen werden in den Ausgleichsfonds eingelegt resp. dem Ausgleichsfonds entnommen. Ziel ist es, das Ausgleichsniveau in der Finanzausgleichsverordnung so festzulegen, dass sich die Einlagen und Entnahmen über drei Jahre ausgleichen. Man wollte damals den Gemeinden mehr Planungssicherheit geben.

Wie aber die bisherigen zwei Dreijahresperioden gezeigt haben, konnte dieses Ziel nicht erreicht werden. In der ersten Dreijahresperiode 2016 bis 2018 musste das Ausgleichsniveau im Jahr 2017 rückwirkend angepasst werden, da es im Jahr 2016 aufgrund der pessimistischen Wirtschaftsprognosen infolge der damaligen Aufhebung des Euro-Mindestkurses zu tief festgelegt wurde. So be-

trug der Fondsbestand nach dem Finanzausgleich 2017 knapp 50 Mio. Franken. Die KKAF erachtete diesen Fondsbestand damals als zu hoch. Man empfahl dem Regierungsrat, das Ausgleichsniveau für die Periode 2016 bis 2018 rückwirkend anzuheben. Der Regierungsrat ist der Empfehlung der KKAF gefolgt und hat das Ausgleichsniveau angehoben, so dass im Herbst 2017 eine Nach- und Rückzahlung für die Jahre 2016 und 2017 von 46 Mio. Franken erfolgen konnte.

In der zweiten Dreijahresperiode 2019 bis 2021 geschah das Gegenteil: Das Ausgleichsniveau war zu hoch festgelegt, so dass es in den Jahren 2020 und 2021 zu unerwartet hohen Fondsentnahmen kam. Zusätzlich kam es im Jahr 2020 zu einer leichten (9 Franken pro Einwohner) und im Jahr 2021 zu einer grösseren (110 Franken pro Einwohner) Kürzung des Ressourcenausgleichs bei den Empfängergemeinden. Zur hohen Fondsentnahme und starken Kürzung im Jahr 2021 kam es wegen den tiefen Steuererträgen in der Jahresrechnung 2020 infolge der Corona-Krise.

Die Kürzungen bei den Empfängergemeinden in den Jahren 2020 und 2021 basieren auf der so genannten 17%-Regelung. Diese besagt, dass den Empfängergemeinden der Ressourcenausgleich gekürzt wird, wenn der an die Empfängergemeinden ausbezahlte Betrag höher wäre als der Betrag, den die Gebergemeinden bei einem Abschöpfungssatz von 17 % bezahlen müssten. Bei den Gebergemeinden beträgt der Abschöpfungssatz aber fix 15 %. D.h. die Fondsentnahme ist auf 2 Prozentpunkte der Steuerkraft der finanzstärksten Gebergemeinden begrenzt. Diese 17%-Regelung ist ein Relikt aus der Zeit vor 2016 als für die Gebergemeinden ein Abschöpfungssatz von 17 % galt. Für die Fondseinlage sieht das heutige Gesetz keine Begrenzung vor (daher ist es in den Jahren 2016 und 2017 zu grossen Fondseinlagen gekommen).

Heute wird zudem das dreijährige Ausgleichsniveau im ersten Jahr der Anwendung festgelegt, um wenigstens im ersten Jahr die Fondseinlage oder -entnahme zu kennen. D.h. im Jahr 2019 wurde das Ausgleichsniveau für die Dreijahresperiode 2019 bis 2021 festgelegt. Die Gemeinden kannten zum Zeitpunkt der Budgetierung 2019 das Ausgleichsniveau noch gar nicht. Damit ist die Planungssicherheit für jeweils das erste Jahr der Dreijahresperiode nicht gegeben.

Ecoplan empfiehlt daher die Periodizität, für welche das Ausgleichsniveau festgelegt wird, von drei Jahren auf ein Jahr zu reduzieren. Die Limitierung der Ausgleichszahlungen an die Empfängergemeinden bei einer hypothetischen Abschöpfung von 17 % sei ein Überbleibsel aus dem alten System. Sie sei inhaltlich nicht begründbar und schwer verständlich. Mit dem Definieren einer Schwankungsbandbreite (Minimal- und Maximalbestand) für den Ausgleichsfonds könnte die 17%-Regel abgeschafft werden.

2.3.4 Konkreter Vorschlag

2.3.4.1 Einjähriges Ausgleichsniveau fürs Folgejahr

Das Ausgleichsniveau soll zukünftig im Rahmen der Finanzausgleichsverfügung im Juni des Vorjahres für jeweils ein Jahr festgelegt werden. In der Finanzausgleichsverfügung 2023 beispielsweise wird das Ausgleichsniveau für das Jahr 2024 festgelegt. Dadurch können die Gemeinden ausgehend von ihren eigenen Steuererwartungen für das laufende Jahr den Ressourcenausgleich relativ genau budgetieren. Dies ist heute jeweils im ersten Jahr der Dreijahresperiode nicht der Fall. Damit die Finanzausgleichsverordnung nicht jedes Jahr angepasst werden muss, soll das Ausgleichsniveau neu in der Finanzausgleichsverfügung statt in der Finanzausgleichsverordnung festgelegt werden. Die KKAF wird dem Regierungsrat eine Empfehlung abgeben. Eine Anhörung bei sämtlichen Gemeinden ist zeitlich nicht möglich, da die Berechnungsgrundlagen für den aktuellen Finanzausgleich jeweils erst gegen Ende Mai vollständig vorliegen und die Finanzausgleichsverfügung bereits Mitte Juni fertiggestellt sein muss. Würde man eine ordentliche Anhörung bei den Gemeinden durchführen, könnte man das Ausgleichsniveau jeweils erst im Herbst verfügen. Dies wäre aber für die Budgetierung zu spät. Anzumerken ist auch, dass es bei der Festlegung des Ausgleichsniveaus keinen politischen Handlungsspielraum gibt. Vielmehr wird das Ausgleichsniveau aufgrund des aktuellen Fondsbestands und der erwarteten Steuerertragsentwicklung festgelegt.

Die Regelung, nach welchen Kriterien das Ausgleichsniveau jeweils festgelegt wird, soll in der Verordnung konkretisiert werden. Ziel ist es einerseits, dass der Bestand des Ausgleichsfonds möglichst null beträgt und andererseits aber auch, dass das Ausgleichsniveau keinen grösseren Schwankungen unterliegt. Daher ist neben der erwarteten Steuerkraftentwicklung (BAK-Prognose) auch der Bestand des Ausgleichsfonds bei der Festlegung des Ausgleichsniveaus für das Folgejahr relevant: Je stärker der Ausgleichsfondsbestand von null abweicht, desto stärker soll korrigiert werden. Beträgt beispielsweise der Fondsbestand weniger als minus 15 Mio. Franken, dann soll ausgehend von der aktuellen Steuerkraftprognose das Ausgleichsniveau so festgelegt werden, dass eine Fondseinlage von 5 Mio. Franken erwartet werden kann. Dazu wird das Verfahren der Iteration (Prozess mehrfachen Wiederholens einer Berechnung zur Annäherung an eine Lösung) angewandt. Gleichzeitig soll das Ausgleichsniveau nie stärker als 50 Franken steigen oder sinken.

2.3.4.2 Bandbreite des Ausgleichsfonds bei minus 25 Mio. Franken bis plus 25 Mio. Franken

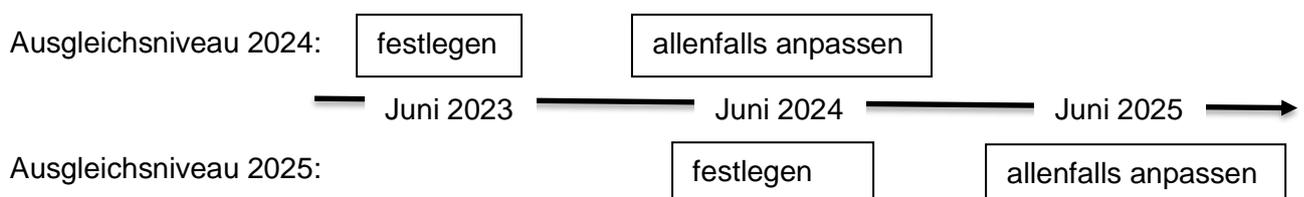
Abweichungen zwischen den bei der Festlegung des Ausgleichsniveaus erwarteten Steuerkräften und den dann effektiv anfallenden Steuerkräften wird es immer geben. Daher kann es sein, dass im Finanzausgleichsjahr korrigierend eingegriffen werden muss.

Heute gibt es für den Ausgleichsfonds keine Unter- und Obergrenze. Nur die maximale Fondsentnahme ist begrenzt. Mit der so genannten 17%-Regelung wird den Empfängergemeinden der Ressourcenausgleich gekürzt, wenn die Fondsentnahme eine bestimmte Höhe überschreiten würde, dies aber unabhängig vom aktuellen Fondsbestand. Wenn also heute 50 Mio. Franken im Fonds wären, die Fondsentnahme aber mehr als 2 Prozentpunkte der Steuerkraft der finanzstärksten Gemeinden betragen würde, dann müsste der Ressourcenausgleich der Empfängergemeinden trotzdem gekürzt werden, auch wenn dadurch der Fondsbestand immer noch sehr hoch wäre.

Neu soll nicht mehr die Fondsentnahme begrenzt werden, sondern der Fonds soll eine Untergrenze von minus 25 Mio. Franken und eine Obergrenze von plus 25 Mio. Franken erhalten. Die Bandbreite beträgt somit 50 Mio. Franken. Ecoplan hatte in ihrem Bericht ebenfalls eine Bandbreite von 50 Mio. Franken vorgeschlagen, allerdings nicht symmetrisch um den Nullpunkt herum, sondern von -10 Mio. Franken bis +40 Mio. Franken, d.h. mit einem Mittelwert von +15 Mio. Franken. Die Bandbreite von 50 Mio. Franken macht durchaus Sinn, wie die Schwankungen der letzten Jahre gezeigt haben. Allerdings hat sich die KKAF dafür ausgesprochen, die Bandbreite symmetrisch um den Nullpunkt zu legen. Dadurch beträgt der Erwartungswert des Ausgleichsfonds null Franken. Zukünftige Unter- und Überdeckungen gleichen sich über die Zeit aus und es kann somit auf eine Verzinsung des Fonds verzichtet werden.

Erst wenn diese Untergrenze unterschritten, resp. die Obergrenze überschritten wird, wird das Ausgleichsniveau angepasst. Würde der Fondsbestand unter minus 25 Mio. Franken sinken, dann müsste das Ausgleichsniveau so stark gesenkt werden, dass der Fondsbestand genau minus 25 Mio. Franken beträgt. Und bei einem Überschreiten über 25 Mio. Franken müsste das Ausgleichsniveau entsprechend erhöht werden.

2.3.4.3 Schematische Darstellung am Beispiel der Jahre 2024 und 2025



2.3.5 Modellrechnung

Für Modellrechnungen über die zukünftige Entwicklung müssten Annahmen getroffen werden, welche so nie eintreffen werden. Das Modell wurde daher mit den vorhandenen Daten getestet. Man stellte sich die Frage, wie sich das Ausgleichsniveau und der Fondsbestand entwickelt hätten, wenn das neue Modell bereits ab dem Jahr 2016 eingeführt gewesen wäre. Wichtig bei einer solchen Modellrechnung ist aber, dass man sich bezüglich der Steuerkraftentwicklung nicht auf den heutigen Wissensstand abstützt, sondern auf die damaligen Prognosen.

Hätte man die vorgeschlagene Regelung schon seit 2016, dann hätten sich das Ausgleichsniveau und der Fondsbestand wie folgt entwickelt:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fondsbestand am 31.12. in Mio. Franken	9,5	23,6	25,0	21,6	8,5	-9,6
Veränderung Fondsbestand in Mio. Franken		14,2	1,4	-3,4	-13,1	-18,1
Ausgleichsniveau in Franken	2421	2471	2589	2639	2680	2630
Veränderung Ausgleichsniveau in Franken		50	118	50	41	-50

Im Jahr 2018 hätte das Ausgleichsniveau im Finanzausgleichsjahr angehoben werden müssen, da ansonsten der Fondsbestand 25 Mio. Franken überschritten hätte. In all den anderen Jahren wäre keine Anpassung am Ausgleichsniveau notwendig gewesen. Die Entwicklung des Ausgleichsniveaus wäre moderater gewesen als es dies effektiv war.

2.3.6 Fazit

Die Planungssicherheit für die Gemeinden wird durch die Umstellung vom dreijährigen auf das einjährige Ausgleichsniveau nur vermeintlich verkleinert. Erstens war, wie die Erfahrung der zwei vergangenen Dreijahresperioden zeigt, die Planungssicherheit für die Gemeinden auch mit dem dreijährigen Ausgleichsniveau nicht gegeben und zweitens ist mit der vorgeschlagenen Regelung das Ausgleichsniveau immer ein Jahr zum Voraus bekannt (dies ist heute im ersten Jahr der Dreijahresperiode nicht der Fall). Man gewinnt zudem an Reaktionsgeschwindigkeit, weil man nicht drei Jahre warten muss, um das Ausgleichsniveau erneut anzupassen.

2.4. Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm

Kein direkter Bezug.

2.5. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

§ 1 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes schreibt vor, dass es regelmässig auf seine Effektivität und seine Effizienz hin zu überprüfen ist.

2.6. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Reform hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Die Liquiditätsplanung verbessert sich aber durch die Stabilisierung des Systems auch für den Kanton. D.h. die Wahrscheinlichkeit, dass der Ausgleichsfonds stark ansteigt oder sinkt wird reduziert.

Kurzfristig können sich Verschiebungen zwischen den Gemeinden ergeben. Mittelfristig gleichen sich aber diese Verschiebungen aus. Die Gebergemeinden bezahlen also gleich viel wie heute und die Empfängergemeinden erhalten diesen Betrag.

2.7. Finanzrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2.8. Regulierungsfolgenabschätzung

Die vorgeschlagene Reform vereinfacht das System Ressourcenausgleich und trägt somit zu dessen besserer Verständlichkeit bei. Sie führt zu keinerlei Mehraufwand.

2.9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Parteien CVP, FDP, Grüne, SP und SVP stimmen der Revision zu. Die SP regt an, dass den Gemeinden im Budgetbrief 2023 bereits das voraussichtliche Ausgleichsniveau bekannt gegeben wird. Dies ist ohnehin vorgesehen. Die SVP verlangt zusätzlich zu erläutern, warum die Unter- und Obergrenze des Ausgleichsfonds je 25 Mio. Franken beträgt. Die Erläuterung wurde in der Vorlage ergänzt (siehe Punkt 2.3.4.2).

Der VBLG und die Region Liestal Frenkentäler Plus (11 Gemeinden) stimmen der Revision zu. Die IG für einen massvollen Finanzausgleich (10 Gemeinden) stimmt ebenfalls zu, betont aber, dass die materiellen Anpassungen wichtiger sind und diese unbedingt per 2025 umgesetzt sein müssen.

10 Gemeinden (2 davon in der Region Liestal Frenkentäler Plus) schliessen sich dem VBLG an oder stimmen der Revision eigenständig zu. Aesch machte noch einen Hinweis, dass die Jahresrechnung seit ein paar Jahren nicht mehr auf Papier veröffentlicht werden muss. Daher wird § 6 Abs. 2 FAV entsprechend angepasst. Laufen machte noch weitere Anregungen: Die Bundessteueranteile sollen bei der Berechnung und Verteilung des Ressourcenausgleichs mitberücksichtigt werden und die Lastenabgeltung Nicht-Siedlungsanteil soll nicht anhand der Fläche, sondern aufgrund des derzeitigen land- und forstwirtschaftlichen Wegnetzes berechnet werden. Diese beiden Punkte sind nicht Inhalt der vorliegenden Revision. Beide Punkte können anlässlich den mittelfristigen Anpassungen (Revision 2025) in der KKAF diskutiert werden.

9 Gemeinden aus dem Bezirk Waldenburg befürworten das einjährige Ausgleichsniveau und die Bandbreite des Ausgleichsniveaus klar. Sie fordern allerdings, dass alle Gemeinden vor der Festlegung des Ausgleichsniveaus angehört werden. Dabei sollen die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen für die einzelne Gemeinde offengelegt werden. Warum dies zeitlich nicht geht, wurde in der Vorlage ergänzt (siehe Punkt 2.3.4.1). Zudem soll die Bandbreite des Ausgleichsfonds alle 10 Jahre überprüft werden. Eine zusätzliche Regelung spezifisch für die Bandbreite des Ausgleichsfonds ist aber nicht notwendig, da bereits das geltende Gesetz eine regelmässige Überprüfung vorschreibt (§ 1 Abs. 2 FAG). Des Weiteren stellen diese 9 Gemeinden die Frage, warum wurde die Ober- und Untergrenze bei 25 Mio. festgelegt werden soll. Die Erläuterung wurde in der Vorlage ergänzt (siehe Punkt 2.3.4.2). Auch erschliesst sich den Gemeinden die Abstufung der Fondseinlagen und -entnahmen in der Verordnung nicht. Hierzu ist anzumerken, dass je stärker der Fondsbestand im Minus liegt, desto höher soll der Fonds geäuft werden und je stärker er im Positiven liegt, desto mehr kann daraus entnommen werden. Zielwert ist ein Fondsbestand von null.

Die restlichen 48 Gemeinden schliessen sich gemäss der VBLG-Generalversammlung vom 28. März 2019 der Vernehmlassung des VBLG an.

2.10. Vorstösse des Landrats

Es sind zwar Vorstösse des Landrats zum Thema Finanzausgleich hängig. Diese betreffen aber nicht die hier behandelten Punkte. Die Vorstösse des Landrats werden bei der mittelfristigen Reform (Ziel Inkrafttreten 2025) behandelt.

3. Anträge

3.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Finanzausgleichsgesetz wird gemäss Beilage geändert.
2. Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 lit. b sowie § 31 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.

Liestal, 22. Februar 2022

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

4. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Gesetz in Lex-Work-Version

Landratsbeschluss

über die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Finanzausgleichsgesetz wird gemäss Beilage geändert.
2. Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 lit. b sowie § 31 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: