

## Vorlage an den Landrat

**Beantwortung der Interpellation 2026/35 von Indre Steinemann: «Finanzielle Handlungsspielräume der Baselbieter Gemeinden – Ausmass gebundener und ungebundener Ausgaben»**  
2026/35

vom 23. Juni 2026

### 1. Text der Interpellation

Am 29. Januar 2026 reichte Indre Steinemann die Interpellation 2026/35 «Finanzielle Handlungsspielräume der Baselbieter Gemeinden – Ausmass gebundener und ungebundener Ausgaben» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*Die Gemeinden stehen finanziell zunehmend unter Druck. Gleichzeitig scheint der Handlungsspielraum der Gemeinden limitiert, da der Kanton den Gemeinden zwingend zu erfüllende Aufgaben und teilweise auch die Art der Aufgabenerfüllung vorschreibt.*

*Verschiedene kantonale und bundesrechtliche Vorgaben führen zu wachsenden fixen Verpflichtungen, deren Umfang jedoch nur teilweise transparent ist. Für eine sachgerechte politische Diskussion sind klare und vergleichbare Daten erforderlich.*

*Allerdings gibt es auch bei der Erfüllung gewisser sogenannt gebundener Aufgaben einen erheblichen Spielraum. Die Aufgabe kann mit einem minimalen Aufwand (kostengünstig) oder mit einer ausgebauten Organisation (höhere Kosten) erfüllt werden.*

*Gestützt auf § 34 der Geschäftsordnung des Landrates bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:*

- 1. Wie gross ist der durchschnittliche Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Baselbieter Einwohnergemeinden?*
- 2. Wie verteilen sich die gebundenen Ausgaben pro Gemeinde und pro Kopf (in Prozent) nach den Bereichen Verwaltung, Bildung, Sozialwesen, Feuerwehr, Finanzausgleich usw.?*
- 3. Wie hoch sind die Anteile der gebundenen Ausgaben bei einer minimalistischen Umsetzung (gesetzliches Minimum mit minimalen Ressourcen), wieviel bei einer Umsetzung mit maximalen Ressourcen (Vergleich mit Gemeinden mit der ausgebautesten Umsetzungslösung)?*
- 4. Gibt es signifikante regionale Unterschiede zwischen Gemeinden und falls ja, was sind die Faktoren?*

## 2. Einleitende Bemerkungen

### 2.1. Verfassungsmässige Grundsätze der Aufgabenteilung

Die in der Interpellation gestellten Fragen betreffen im übergeordneten Sinn die Frage der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang § 47a der Kantonsverfassung<sup>1</sup>, welcher die verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenzuordnung, die Subsidiarität, die fiskalische Äquivalenz, die Gemeindeautonomie und die Variabilität regelt<sup>2</sup>.

Das Subsidiaritätsprinzip ist im schweizerischen Föderalismusystem allgemein anerkannt. Es besagt, dass eine staatliche Aufgabe möglichst auf der untersten der drei Staatsebenen anzusiedeln ist. Begründung dafür ist, dass eine öffentliche Aufgabe effektiver und effizienter erbracht wird, je näher sie bei der Bürgerin bzw. beim Bürger gelöst wird. So sieht § 47a Absatz 1 Kantonsverfassung in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip explizit vor, dass die Erlassgeber den Gemeinden die Aufgaben nach dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gemeinde zuordnen. Richtschnur der durch das Gesetz vorzunehmenden Aufgabenzuordnung nach dem Subsidiaritätsprinzip ist jeweils nicht die finanzielle Belastung der Gemeinden durch die Aufgabe, sondern deren fachliche Fähigkeit, die Aufgabe bürgergerecht lösen zu können. Ist die fachliche Fähigkeit gegeben, soll der Kanton die Aufgabe den Gemeinden auftragen. Erst wenn sich zeigt, dass der unteren Ebene die fachliche Fähigkeit fehlt, ist die Aufgabe der nächst höheren Ebene zuzuordnen, eben subsidiär.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besagt, dass mit den Aufgaben, die den Gemeinden zugeordnet werden, ihnen grundsätzlich auch die dazu notwendigen Kompetenzen und Finanzen gegeben werden. Dementsprechend entscheidet dasjenige Gemeinwesen, welches die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, auch über diese Leistung. Dieser Grundsatz spielt eine zentrale Rolle bei der Zuweisung und Erfüllung von staatlichen Aufgaben und sichert den effizienten Mitteleinsatz. Allerdings gilt dieses Prinzip nicht absolut. So sieht § 47a Absatz 1 Kantonsverfassung vor, dass die Erlassgeber dem Grundsatz, dass die Zuständigkeit für eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen beim gleichen Gemeinwesen liegen, *nach Möglichkeit* Rechnung tragen. Verschiedene Gemeindeaufgaben sind jedoch kantonal vorgegeben, wobei der Handlungsspielraum der Gemeinden je nach Aufgabe unterschiedlich gross ist. Der festgeschriebene Grundsatz, wonach derjenige, der zahlt, auch regelt, und derjenige der regelt, auch zahlt, ginge in einer allzu strengen Anwendung zu weit, beispielsweise im Bildungsbereich: Entweder hätte der Kanton den Kindergarten, die Primarschule und die Musikschule zu übernehmen, insbesondere finanziell, was den Dezentralisierungsbestrebungen diametral entgegenlaufen würde, oder die Gemeinden würden nicht nur Lehrerlöhne und Klassengrössen selber festlegen, sondern auch die Lehrpläne und -inhalte. Dass beide Extreme politisch an der Realität vorbeigehen, ist evident.

Die Gemeindeautonomie besagt, dass den Gemeinden für die Regelung und den Vollzug ihrer Aufgaben derjenige Handlungsspielraum einzuräumen ist, den sie dazu aufgrund ihrer individuellen Gegebenheiten haben müssen. Gemäss § 47a Absatz 2 Kantonsverfassung muss der Erlassgeber den Gemeinden deshalb *grösstmögliche* Regelungs- und Vollzugsfreiheit gewähren. Hinsichtlich der Gemeindeautonomie sind die Gemeinden auf «Freiräume» angewiesen bei der Organisation (Organisationsautonomie), bei der Finanzierung (Finanzautonomie) und vor allem bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Fehlen diese Freiräume, müssten die Gemeinden als reine Vollzugsorgane des Kantons vorgehen, wodurch die demokratische Struktur der Gemeinde ihren Sinn verlieren würde. Ob und in welchem Ausmass hingegen ein Freiraum gewährt werden soll, kann nicht abstrakt gesagt werden. Vielmehr ist dabei stets der Einzelfall zu betrachten und die Vor- und Nachteile der möglichen Modelle sind abzuwägen.

Die Variabilität von Gesetzesvorschriften ist ein Begriff, den die Tagsatzung der basellandschaftlichen Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten geprägt hat. Er bedeutet, dass nicht für alle Gemeinden im Kanton dieselben Regelungen gelten müssen, sondern dass, je nach Leis-

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 ([SGS 100](#); Kantonsverfassung).

<sup>2</sup> vgl. Vorlage an den Landrat [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 15 f.

tungsfähigkeit der Gemeinden, für sie auch unterschiedliche Regelungen bestehen können<sup>3</sup>. Mit der Variabilität der Vorschriften kann der Unterschiedlichkeit der Baselbieter Gemeinden besser Rechnung getragen werden. Ist Variabilität hingegen nicht erwünscht und will der Gesetzgeber, dass die Aufgaben in allen Gemeinden des Kantons gleich erfüllt werden, sollte die Aufgabe in Umsetzung der übrigen verfassungsmässigen Grundsätze beim Kanton angesiedelt werden.

In Bezug auf die Aufgabenteilung bzw. -zuordnung ist zudem zu berücksichtigen, dass ein gut funktionierendes Staatswesen voraussetzt, dass die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt, und Aufgaben sowie deren Finanzierung eindeutig zugewiesen werden. Klare Verantwortlichkeiten führen zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Eine klare Zuordnung der Kompetenzen unter Vermeidung von Verbundfinanzierungen stärkt überdies die finanzpolitischen Verantwortlichkeiten der Staatsebenen und schützt die andere Staatsebene vor Lastenverschiebungen.

## 2.2. Definition der gebundenen und ungebundenen Ausgaben

Eine Ausgabe im Sinne des Gemeindegesetzes ist eine gebundene, wenn betreffend ihrer Tätigkeit keine Handlungsfreiheit besteht. Andernfalls ist sie eine ungebundene.<sup>4</sup>

Das Gemeindegesetz unterscheidet somit klar zwischen gebundenen und ungebundenen Ausgaben. Einzig der Begriff «keine Handlungsfreiheit» bedarf der Auslegung. Beispielsweise haben die Gemeinden im Primarschulbereich bei der Klassenbildung einen gewissen Handlungsspielraum: Die kantonalen Vorgaben geben lediglich eine Mindest- und eine Höchstzahl der Schülerinnen und Schüler pro Klasse vor und überlassen die konkrete Klassenbildung (allenfalls unter Inanspruchnahme der interkommunalen Zusammenarbeit) den Gemeinden. Nur weil den Gemeinden hier ein gewisser Handlungsspielraum zukommt, sind nicht automatisch sämtliche Kosten des Primarschulbereichs als ungebundene Ausgaben anzusehen. Vielmehr sind nur diejenigen Kosten, welche der Gemeinde in jedem Fall – unabhängig von den kommunalen Entscheiden – anfallen würden, als gebunden anzusehen. Mit anderen Worten werden daher diejenigen Ausgaben als gebunden betrachtet, welche auch bei der Erfüllung der kantonalen Mindestvorgaben anfallen würden.

§ 157b Abs. 2 GemG spezifiziert die rechtlichen Grundlagen der gebundenen Ausgaben wie folgt:

1. Erlass- und Vertragsbestimmungen, die zwingend angewendet werden müssen: Damit sind einerseits alle Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen von Bund und Kanton wie auch alle Reglements- und Verordnungsbestimmungen der Gemeinde umfasst. Andererseits sind damit alle bereits bestehenden, vertraglichen Verpflichtungen umfasst, die die Gemeinde mit dem Kanton, mit anderen Gemeinden oder mit Privaten eingegangen ist. Das Eingehen dieser Verpflichtungen kann freiwillig erfolgt sein, d.h. ohne übergeordnete Rechtspflicht.
2. Beschlüsse des Gemeinderats über die Vornahme einer Tätigkeit, die aus Gründen der Schadensminderung unverzüglich vorgenommen werden muss: Beispielsweise die Ausgabe für die Reparatur eines Rohrleitungsbruchs, wenn die entsprechende Budgetposition für das laufende Jahr bereits aufgebraucht ist.
3. Rechtsentscheide und -vergleiche: Damit sind zum einen Gerichtsurteile sowie Beschwerdeentscheide von Verwaltungsbehörden und zum anderen alle Arten aussergerichtlicher Einigungen in Rechtsstreiten umfasst.

Daraus ergibt sich, dass gebundene Ausgaben im Sinne des Gemeindegesetzes nicht nur Ausgaben sind, welche sich aufgrund des übergeordneten Rechts des Kantons oder des Bundes ergeben, sondern zumindest teilweise auch Ausgaben, welche sich aufgrund kommunalem Recht oder kommunalen Verträgen ergeben. Ein Vertrag mit einer privaten Firma, welche die Bevölkerung in Umweltfragen berät («Kompostberater») beispielweise, ist eine gebundene Ausgabe, welche nicht

<sup>3</sup> vgl. § 47a Absatz 2 Kantonsverfassung.

<sup>4</sup> § 157a Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden ([SGS 180](#); GemG).

auf übergeordnetem Recht beruht. Die Gemeinde ist aber frei, den betreffenden Vertrag gemäss den vertraglichen Bestimmungen zu kündigen. Solange der Vertrag gilt, handelt es sich aber rein rechtlich eine gebundene Ausgabe.

Die Fragen in der Interpellation beziehen sich auf die übergeordneten Vorgaben des Kantons und des Bundes sowie auf die Handlungsfreiheit der Gemeinden. Aus diesen Gründen werden im Folgenden nur diejenigen Ausgaben betrachtet, bei denen aufgrund von Erlassbestimmungen des Kantons oder des Bundes Gebundenheit besteht. Auf Bundesebene ergibt sich die Gebundenheit häufig nicht aus einem Bundesgesetz, sondern lediglich aus einem Verfassungsartikel. Gemeinden sind daher verfassungsrechtlich meistens nicht völlig frei in ihrem Handeln. Die Freiheit der Gemeinden wird oft durch einen verfassungsrechtlichen und grundrechtlichen Rahmen beschränkt. In diesen Fällen ist die Abgrenzung zwischen der Gebundenheit durch Erlassbestimmungen des Bundes und Gebundenheit durch Erlassbestimmungen des Kantons schwierig. Je konkreter die Bestimmung in der Bundesverfassung ausgestaltet ist, desto grösser ist der Anteil der Gebundenheit, die sich durch Erlassbestimmungen des Bundes ergibt, und desto kleiner derjenige, der sich durch Erlassbestimmungen des Kantons ergibt. Für die Gemeinden spielt diese Unterscheidung aber eine untergeordnete Rolle. Für sie ist vielmehr die Gesamtgebundenheit entscheidend. Die Unterscheidung spielt aber bei der Frage eine Rolle, inwiefern der Kanton seine Gesetze anpassen kann, um damit den Gemeinden mehr Freiräume zu gewähren.

### 2.3. Laufende Analysen und Auswertungen

Die Finanz- und Kirchendirektion beschäftigt sich schon länger mit den in der Interpellation aufgeworfenen Fragen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die verfassungsmässigen Grundsätze der Aufgabenteilung im Rahmen der Gesetzgebung zu berücksichtigen und einzuhalten sind. Eine Einschränkung der Handlungsfreiheit der Gemeinden sowie eine Tendenz, dass die Gemeinden zu reinen Vollzugsorganen werden, würde zu einer Unzufriedenheit der Gemeinden führen. In Bezug auf die Aufgabenteilung bzw. -zuordnung ist darauf hinzuweisen, dass in gewissen Bereichen eine Tendenz bzw. politischer Wille besteht, eine Aufgabe kantonal möglichst einheitlich zu regeln und dazu den Gemeinden strengere Vorgaben zu machen. Aktuelles Beispiel ist die Verschärfung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (FEB-Gesetz).

Aus diesem Grund bzw. um zu eruieren, in welchen Bereichen für die Gemeinden durch welche Gesetze gebundene Ausgaben bestehen, wurden bereits im Jahr 2025 die grössten Kostenblöcke der Gemeinden ausgewertet. Basis für diese Auswertung waren die Jahresrechnungen der Gemeinden von 2016 bis 2023, wobei der «echte» Nettoaufwand betrachtet wurde. Darunter ist der Aufwand zu verstehen, welcher für die Aufgabe tatsächlich angefallen ist. Die finanzpolitische Steuerung (finanzpolitische Reserven, Vorfinanzierungen) sowie rein buchhalterische Buchungen (Einlagen und Entnahmen in Fonds oder Spezialfinanzierungen) wurden nicht betrachtet. Ebenso wurden Steuererträge oder Gebührenerträge nicht berücksichtigt. Betrachtet wurden die Aufgaben gemäss 4-stelliger funktionaler Gliederung. Dabei wurden diejenigen Funktionen zusammengefasst, welche eine Aufgabe umfassen. Betrachtet wurden Funktionen mit einem echten Nettoaufwand von über einer Million Franken. Querschnittsfunktionen wie beispielsweise die allgemeine Verwaltung wurden nicht ausgewertet. In einem zweiten Schritt wurde mithilfe der Direktionen die Aufgabe umschrieben und aufgezeigt, welche Erlassbestimmungen des Bundes und des Kantons Vorschriften für die Gemeinden enthalten und wo die Gemeinden einen Handlungsspielraum haben. Auch wurde aufgezeigt, wo dieser Handlungsspielraum allenfalls erhöht werden kann, anderweitige Kostensenkungen möglich sind oder ob es aufgrund der Verletzung der oben genannten Grundsätze eventuell sinnvoll wäre, die jeweilige Aufgabe dem Kanton zu übertragen.

Diese Auswertung wurde in der Konsultativkommission Aufgabenteilung und Finanzausgleich (KKAF) diskutiert, welche von Regierungsrat Anton Lauber präsiert wird und in welcher Mehrheit die Gemeinden vertreten sind. Die KKAF hatte beschlossen, dass die Auswertung im Sommer 2026 mit den Gemeinderechnungen 2025 aktualisiert werden soll. Sie soll zusammen mit der Beantwortung der beiden Postulate [2024/407](#) «Perspektive Finanzen BL: Entflechtung finanzieller Ebenen» und [2025/27](#) «Gemeinden entlasten: Handlungsspielräume nutzen» im Herbst 2026 ver-

öffentlich werden. Die Gebundenheit der Gemeinden ändert sich von Jahr zu Jahr aber nicht wesentlich und daher können zur Beantwortung der vorliegenden Interpellation bereits erste Schlüsse daraus gezogen werden.

### 3. Beantwortung der Fragen

1. *Wie gross ist der durchschnittliche Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Baselbieter Einwohnergemeinden?*

Die Direktionen gehen in der besagten Auswertung von einer durchschnittlichen Gebundenheit von knapp 80 % aus. Dabei handelt es sich um eine grobe Schätzung.

2. *Wie verteilen sich die gebundenen Ausgaben pro Gemeinde und pro Kopf (in Prozent) nach den Bereichen Verwaltung, Bildung, Sozialwesen, Feuerwehr, Finanzausgleich usw.?*

Die Beantwortung der Frage der Gebundenheit über alle Gemeinden hinweg betrachtet, ist – wie oben aufgezeigt – bereits sehr anspruchsvoll. Eine Aufschlüsselung nach Gemeinden ist dem Regierungsrat dabei nicht möglich. Eine Unterscheidung nach der einstelligen funktionalen Gliederung bei den Hauptkostenblöcken der Gemeinden ergibt hingegen folgendes Bild:

Aufgabenbereiche	Geschätzte Gebundenheit
2110 - Kindergarten	95%
2120 - Primarschule	95%
2170 - Schulliegenschaften	30%
2190 - Schulleitung und Schulrat	95%
<b>Bildung</b>	<b>84%</b>
4120 - Pflegeheime	90%
4210 - Ambulante Krankenpflege	90%
<b>Alter - Pflege</b>	<b>90%</b>
5320 - Ergänzungsleistungen AHV	100%
5350 - Leistungen an das Alter	50%
<b>Alter - Soziales</b>	<b>80%</b>
5720 - Sozialhilfe	90%
5790 - Übriges Sozialwesen	50%
5722 - Sozialhilfe Asylbereich	90%
<b>Soziales (ohne Alter)</b>	<b>79%</b>

In gewissen Bereichen beträgt die Gebundenheit 100 %. Dies ist bei vorgeschriebenen Transferzahlungen der Fall. So werden beispielsweise der Gemeindeanteil an den Ergänzungsleistungen vom Kanton oder die Zahlungen der Gebergemeinden an den Ressourcenausgleich des Kantons verfügt. Die Gemeinden haben dort keinerlei Handlungsspielraum. Auch die Zahlungen der Gebergemeinden an den Ressourcenausgleich sind auf den Franken genau vorgegeben.

3. *Wie hoch sind die Anteile der gebundenen Ausgaben bei einer minimalistischen Umsetzung (gesetzliches Minimum mit minimalen Ressourcen), wieviel bei einer Umsetzung mit maximalen Ressourcen (Vergleich mit Gemeinden mit der ausgebautesten Umsetzungslösung)?*

Aus den Gemeinderechnungen ergeben sich die Nettokosten pro Kopf der verschiedenen Aufgabenbereiche (funktionale Gliederung). Allerdings lässt sich daraus nicht schliessen, dass diejenige Gemeinde mit den tieferen Nettoaufwänden nur die gebundenen Ausgaben tätigt und in den anderen Gemeinden die überschüssenden Ausgaben ungebundene sind. Ein Grossteil der Unterschiede sind vielmehr einerseits auf die unterschiedliche Verteilung der Lasten (einzelne Gemeinden haben aufgrund der sozio-demographischen Bevölkerungszusammensetzung signifikant mehr Sozialhilfebezüger), andererseits trotz HRM2 auch auf die unterschiedliche Verbuchung in den Ge-

meinden zurückzuführen (die Gemeinden führen keine Vollkostenrechnung). Nur ein kleinerer Teil der kommunalen Unterschiede dürfte damit zu erklären sein, dass einzelne Gemeinden einen höheren Leistungsstandard haben oder ineffizienter arbeiten.

*4. Gibt es signifikante regionale Unterschiede zwischen Gemeinden und falls ja, was sind die Faktoren?*

Aus denselben Gründen wie oben lässt sich auch diese Frage nicht quantitativ beantworten. Es lässt sich aber feststellen, dass beispielsweise für die Sportinfrastruktur in ländlichen Gemeinden pro Einwohner mehr ausgegeben wird als in den Agglomerationsgemeinden. Bei der Sportinfrastruktur ist die Ungebundenheit relativ gross. Gebunden ist lediglich derjenige Teil, welcher für den Schulsport zwingend benötigt wird. Die Agglomerationsgemeinden scheinen tendenziell mehr für die Kultur auszugeben oder leisten sich einen höheren Standard in anderen Bereichen.

Liestal, 23. Juni 2026

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich