

Vorlage an den Landrat

Sammelvorlage betreffend vier Vorstössen zum Thema Finanzausgleich und Aufgabenteilung

2024/575

vom 17. September 2024

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

In den Jahren 2020 und 2021 wurden im Landrat die vier Vorstösse «Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung» (Postulat [2020/489](#)), «Fiskalische Äquivalenz» (Postulat [2020/626](#)), «Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung Aufgabenteilung/Lastenausgleich» (Postulat [2021/18](#)) und «Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0» (Postulat [2021/21](#)) eingereicht.

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die vier Vorstösse gemeinsam mit der Konsultativkommission Aufgabenteilung und Finanzausgleich (KKAF) beraten. Die KKAF hat sich dafür ausgesprochen, diese vier Vorstösse nicht zusammen mit der ursprünglich geplanten Landratsvorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes (Reduktion des Ressourcenausgleichs und Indexierung der vom Kanton finanzierten Lastenabgeltungen an die Teuerung) zu beantworten, sondern mit der vorliegenden Sammelvorlage. Einzelne Forderungen aus diesen Vorstössen wären mit der Landratsvorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes erfüllt worden. Der Regierungsrat hat sich aber im Juni 2024 u.a. aufgrund der aktuellen Finanzlage des Kantons dafür ausgesprochen, die Landratsvorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes aus Kostengründen nicht an den Landrat zu überweisen. Zudem findet es der Regierungsrat grundsätzlich falsch, dass der Kanton die Entlastung der Gebergemeinden durch die Aufstockung der Lastenabgeltungen, welche hauptsächlich den Empfängergemeinden zugutekommt, indirekt finanzieren soll.

Die KKAF kam zum Schluss, dass sich einzelne der Forderungen aus diesen Postulaten nicht erfüllen lassen. Beispielsweise ist bei der Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung die Voraussetzung der Messbarkeit der Lasten mittels Indikatoren nicht gegeben. Zudem sind die Lasten in den verschiedenen Siedlungsflächen (Hafen, Spital, Schulen etc.) zu unterschiedlich, um eine vernünftige Lastenabgeltung zu definieren, welche für alle Siedlungsflächen gilt.

Andere Forderungen aus diesen Postulaten wurden hingegen aufgenommen. So ist es aus Sicht des Regierungsrats und der KKAF richtig, dass der Gesetzgeber den Gemeinden den Handlungsspielraum nicht unnötig einschränkt. Zwei Projekte, mit welchen einzelne Forderungen aus den genannten Postulaten geprüft werden, sind bereits aufgegleist. Es sind dies:

- Ablösung Kompensationsleistungen durch den Steuerfusstransfer: Diese Thematik wird in der KKAF bearbeitet. Die Arbeiten daran haben im Herbst 2023 begonnen.
- Überprüfung Trägerschaft, Aufgaben und Finanzierungsmodell der Primarschule: Das VAGS-Projekt befindet sich in der Initialisierungsphase.

1.2. Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Übersicht | 2 |
| 1.1. | Zusammenfassung | 2 |
| 1.2. | Inhaltsverzeichnis | 3 |
| 2. | Vier Vorstösse des Landrats | 4 |
| 2.1. | Überblick | 4 |
| 2.2. | Vorstösse des Landrats - Wortlaut | 4 |
| 2.2.1. | <i>Postulat 2020/489, Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: MuttENZ als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen</i> | 4 |
| 2.2.2. | <i>Postulat 2020/626, Fiskalische Äquivalenz</i> | 5 |
| 2.2.3. | <i>Postulat 2021/18, Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung «Aufgabenteilung/Lastenausgleich»</i> | 5 |
| 2.2.4. | <i>Postulat 2021/21, Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0</i> | 5 |
| 3. | Stellungnahme | 6 |
| 3.1. | Vorbemerkungen | 6 |
| 3.1.1. | <i>Sammelvorlage und Aufbau</i> | 6 |
| 3.1.2. | <i>Vorbemerkung zur ursprünglich geplanten Revision des Finanzausgleichsgesetzes</i> | 6 |
| 3.2. | Grundsätzliche Überlegungen zum Thema Aufgabenteilung und Finanzausgleich | 7 |
| 3.2.1. | <i>Verfassungsmässige Grundsätze bezüglich Aufgabenteilung</i> | 7 |
| 3.2.2. | <i>Klare Aufgabenzuteilung statt Verbundaufgaben und Mischfinanzierungen</i> | 8 |
| 3.2.3. | <i>Zusammenhang zwischen Finanzausgleich und Aufgabenteilung</i> | 8 |
| 3.3. | Stellungnahme zu den einzelnen Vorstössen | 9 |
| 3.3.1. | <i>Postulat 2020/489, Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: MuttENZ als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen</i> | 9 |
| 3.3.2. | <i>Postulat 2020/626, Fiskalische Äquivalenz</i> | 10 |
| 3.3.3. | <i>Postulat 2021/18, Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung «Aufgabenteilung/Lastenausgleich»</i> | 11 |
| 3.3.4. | <i>Postulat 2021/21, Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0</i> | 12 |
| 3.4. | Aufgegleiste Revisionsprojekte | 13 |
| 3.4.1. | <i>Steuerfusstransfer statt Kompensationsleistungen</i> | 13 |
| 3.4.2. | <i>Stärkung der fiskalischen Äquivalenz durch die Aufgabenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton</i> | 15 |
| 4. | Antrag | 16 |

2. Vier Vorstösse des Landrats

2.1. Überblick

In den Jahren 2020 und 2021 wurden im Landrat vier Vorstösse zu den Themen Finanzausgleich und Aufgabenteilung eingereicht:

- Postulat [2020/489](#) : Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: Muttenz als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen
- Postulat [2020/626](#) : Fiskalische Äquivalenz
- Postulat [2021/18](#): Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung «Aufgabenteilung/Lastenausgleich»
- Postulat [2021/21](#): Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0.

2.2. Vorstösse des Landrats - Wortlaut

2.2.1. *Postulat 2020/489, Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: Muttenz als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen*

Am 24. September 2020 hat Anita Biedert-Vogt das Postulat «Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: Muttenz als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen» ([2020/489](#)) eingereicht. Am 24. Juni 2021 hat der Landrat das Postulat stillschweigend überwiesen. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Ausgangslage

- *Rund 10 % der Gesamtsiedlungsfläche der Gemeinde Muttenz stehen heute in der Nutzung des Kantons. Dies betrifft die FHNW, das Strafjustizzentrum sowie die Bauten der Sekundarschulen II.*
- *Zudem wird weiteres potenzielles Siedlungsgebiet durch Werke und Anlagen von überregionaler Bedeutung genutzt. Dies betrifft vor allem die Flächen für den Güterbahnhof und den Au-Hafen.*

Lastenausgleich durch den Kanton

Der Kanton leistet unter den Gemeinden, die überdurchschnittliche Lasten tragen, bereits heute einen vertikalen Ausgleich in Form von Lastenabgeltungen in den Bereichen Bildung, Sozialhilfe und Nicht-Siedlungsfläche.

Durch die oben beschriebene Nutzung von (potenzieller) Siedlungsfläche durch den Kanton sowie weiteren Akteuren wird attraktives Wohn- und Geschäftsgebiet langfristig einer möglichen Entwicklung entzogen. Während Einwohnerinnen und Einwohner des ganzen Kantons von attraktiven Dienstleistungen profitieren können, ist es für die Gemeinde und ihrer Steuerzahlenden nicht möglich, an attraktivster Lage Steuereinnahmen zu generieren. Gleichzeitig kommt sie aber für einen Grossteil der Infrastrukturen auf; die Gemeinde trägt insofern Sonderlasten.

Ausgewogene Verhältnisse in den Leistungen der Gemeinden

Gemäss § 134 der Kantonsverfassung sollen ausgewogenen Verhältnisse in den Leistungen der Gemeinden erreicht werden.

Antrag zur Prüfung

Aufgrund dieser Gegebenheiten bitte ich den Regierungsrat zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage besteht, die obigen Lasten verhältnismässig abzugelten.

Sollte dies der Fall sein, aufgrund welcher Kennzahlen im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes würde eine Abgeltung eben dieser Lasten für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung getätigt werden können?

2.2.2. Postulat 2020/626, Fiskalische Äquivalenz

Am 19. November 2020 hat Stefan Degen das Postulat «Fiskalische Äquivalenz» ([2020/626](#)) eingereicht. Am 18. November 2021 hat der Landrat das Postulat stillschweigend überwiesen. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

In den vergangenen Jahren haben sich zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und seinen Gemeinden diverse vertikale Zahlungsströme eingebürgert. So gibt es solche unter anderem in Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen oder mit dem 6. Primarschuljahr.

Der Ursprung dieser Ausgleichszahlungen liegt zumindest teilweise in der zunehmenden Selbständigkeit (Gemeindeautonomie) der Gemeinden und der damit einhergehenden Verschiebung von Kompetenzen und Aufgaben, welche wiederum abgegolten werden müssen.

Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, ob diese Art von Ausgleichszahlungen zwischen den Staatsebenen den Ansprüchen von Gemeindeautonomie, Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Variabilität entsprechen.

Sinnvollerweise wird die Steuererhebung bei Aufgabenverlagerungen zwischen den Staatsebenen laufend angepasst. Die bestehenden Transferzahlungen in vertikaler Richtung werden entsprechend bei Gesetzesrevisionen mitangepasst.

Der Regierungsrat wird beauftragt zu prüfen und zu berichten, wo es solche vertikalen Transferzahlungen heute in welchem Umfang gibt, ob diese langfristig sinnvoll sind und was für Möglichkeiten vorhanden sind, das bestehende System gegebenenfalls zu bereinigen.

2.2.3. Postulat 2021/18, Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung «Aufgabenteilung/Lastenausgleich»

Am 14. Januar 2021 hat Linard Candrea das Postulat «Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung Aufgabenteilung/Lastenausgleich» ([2021/18](#)) eingereicht. Am 15. Dezember 2021 hat der Landrat das Postulat stillschweigend überwiesen. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

In letzter Zeit häufen sich die Stimmen in den Gemeinden, welche vom Kanton Kosten aufgebürdet bekommen, die sie mittel- bis längerfristig nicht mehr stemmen können. Unter anderem war und ist zu hören: «Der Kanton saniert sich auf Kosten der Gemeinden.» Laut gehört z.B. bei der Ausfinanzierung der staatlichen Pensionskasse und der Ergänzungsleistungen.

Aktuellstes Beispiel, welches die Stimmung zwischen Kanton und Gemeinden weiter trübt: Die Intervention des Bundesgerichts gegen das Baselbieter Gesetz über die Abgabe von Planungsmehrwerten. (Die BaZ hat am 9. Januar 2021 darüber berichtet.)

Die Gemeinden geraten immer mehr unter finanziellen Druck. Viele verzeichnen hohe strukturelle Defizite. Kostentreiber sind die Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt.

Es bereitet dem Postulanten Sorgen, dass der Kanton und Gemeinden nicht am gleichen Strickziehen.

Angesichts der Tatsache, dass die Stimmung zwischen Kanton und Kommunen nicht zum Besten bestellt ist und sich weitere Gewitter am politischen Horizont bemerkbar machen, ist es an der Zeit, zur alten Weisheit «Gouverner c'est prévoir» zu greifen. Ein starker Kanton Basel-Landschaft braucht starke Gemeinden und umgekehrt.

Die Regierung wird gebeten zu berichten, wie sie die Stimmung zwischen dem Kanton und den Kommunen einschätzt und wie diese allenfalls verbessert werden könnte und ob die Regierung bereit ist, die Aufgabenteilung und den Lastenausgleich zu überprüfen.

2.2.4. Postulat 2021/21, Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0

Am 14. Januar 2021 hat Béatrix von Sury d'Aspremont das Postulat «Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0» ([2021/21](#)) eingereicht. Am 15. Dezember 2021 hat der Landrat das Postulat stillschweigend überwiesen. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Kanton Basellandschaft kennt verschiedene Ausgleichsgefässe, um die Ressourcenverteilung zwischen den Gemeinden zu einem gewissen Masse auszugleichen. So gibt es u. a. den horizontalen Finanzausgleich, der bisher ausschliesslich von den Gebergemeinden geäufnet wird.

Darüber hinaus gibt es den Lastenausgleich (vertikaler Finanzausgleich) für Ausgaben im Bildungsbereich, Lastenabgeltung Sozialhilfe etc. Dieser Lastenausgleich wird vom Kanton gespiesen und ist gedeckelt.

In den letzten Jahren sind jedoch die Ausgaben für Bildung, Soziales, Gesundheit und insbesondere im Bereich Alter für die Gemeinden ständig gestiegen, ohne dass der Lastenausgleich – aufgrund der Deckelung - im gleichen Verhältnis mitgewachsen ist.

- 1) *Der Regierungsrat wird gebeten, den Lastenausgleich mit seinen verschiedenen Gefässen sowie die Anpassung seiner Deckelung bzw. eine Aufhebung dieser Deckelung zu prüfen.*
- 2) a) *Der Regierungsrat wird ebenfalls gebeten zu prüfen, ob er sich beim horizontalen Finanzausgleich finanziell mitbeteiligen kann, um so die Gebergemeinden zu entlasten, ohne den Druck auf die Nehmergemeinden zu verstärken.*
b) *Auch sollte die Frage geprüft werden, ob es nicht Alternativen zum horizontalen Finanzausgleich gibt, die weniger allfällig für Schwankungen sind.*

3. Stellungnahme

3.1. Vorbemerkungen

3.1.1. Sammelvorlage und Aufbau

Die vier oben erwähnten Vorstösse betreffen alle die Themenbereiche «Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden» oder «Finanzausgleich». Sie werden daher in der vorliegenden Sammelvorlage zusammen beantwortet. Einleitend enthält Ziff. 3.2 ein paar grundsätzliche Überlegungen zur Thematik. In Ziff. 3.3. werden die einzelnen Vorstösse individuell beantwortet. Zum Schluss folgt ein Ausblick in Ziff. 3.4.

3.1.2. Vorbemerkung zur ursprünglich geplanten Revision des Finanzausgleichsgesetzes

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die vier Vorstösse gemeinsam mit der KKAF behandelt. Die KKAF basiert auf § 3 des Finanzausgleichsgesetzes¹ und setzt sich aus vier Kantonsvertretenden und zwölf Gemeindevertretenden zusammen. Mitglieder zum Zeitpunkt dieser Vorlage sind:

- Anton Lauber, Regierungsrat, Vorsitz
- Miriam Bucher, Generalsekretärin FKD
- Corinne Hügli, Leiterin Amt für Daten und Statistik
- Michael Bertschi, Abteilung Gemeindefinanzen, Aktuariat
- Regula Meschberger, Präsidentin VBLG
- Christof Hiltmann, Gemeindepräsident Birsfelden
- Franz Vogt, Gemeinderat Allschwil
- Elmar Gürtler, Vorstand VBLG
- Lars Mazzucchelli, Gemeinderat Sissach
- Daniel Spinnler, Stadtpräsident Liestal
- Markus Eigenmann, Gemeindepräsident Arlesheim
- Monika Egger, Gemeinderätin Wenslingen
- Melchior Buchs, Gemeindepräsident Reinach
- Michael Wild, Gemeinderat Oberdorf
- Thomas Schmid, Gemeindepräsident Zwingen
- Catherine Müller, Gemeindepräsidentin Füllinsdorf
- Stephan Hohl, Gemeinderat Aesch
- Matthias Gysin, Geschäftsführer VBLG

¹ Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 25.6.2009 ([SGS 185](#))

Die KKAF hat sich dafür ausgesprochen, diese vier Vorstösse nicht in der ursprünglich geplanten Landratsvorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes (Reduktion des Ressourcenausgleichs und Indexierung der vom Kanton finanzierten Lastenabgeltungen an die Teuerung) zu beantworten, sondern mit einer separaten Sammelvorlage. Einzelne Forderungen aus den vorliegenden Vorstössen wären mit dieser Landratsvorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes erfüllt worden und darauf hätte Bezug genommen werden können. Die Landratsvorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes befand sich zwischen dem 12. September 2023 und dem 15. Januar 2024 bei den Parteien und Gemeinden in der Vernehmlassung. Der Regierungsrat hat sich aber im Juni 2024 u.a. aufgrund der aktuellen Finanzlage des Kantons dafür ausgesprochen, diese Landratsvorlage aus Kostengründen nicht an den Landrat zu überweisen. Zudem findet es der Regierungsrat grundsätzlich falsch, dass der Kanton die Entlastung der Gebergemeinden durch die Aufstockung der Lastenabgeltungen, welche hauptsächlich den Empfängergemeinden zugutekommt, indirekt querfinanzieren soll. Beim Ressourcenausgleich handelt es sich um ein Instrument zum Ausgleich unter den Gemeinden. Mit der Lastenabgeltung werden die Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten vom Kanton entschädigt. Durch die Verknüpfung dieser beiden Instrumente in einer Vorlage würde zwar rein juristisch die Einheit der Materie nicht verletzt, trotzdem sollte der Kanton eine Angelegenheit unter den Gemeinden (Ressourcenausgleich) nicht mit kantonalen Geldern (Lastenabgeltung) induzieren müssen.

Da die vier oben erwähnten Vorstösse bereits in den Jahren 2020 und 2021 eingereicht wurden, darf mit deren Beantwortung nicht noch länger zugewartet werden.

3.2. Grundsätzliche Überlegungen zum Thema Aufgabenteilung und Finanzausgleich

3.2.1. Verfassungsmässige Grundsätze bezüglich Aufgabenteilung

Für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gelten die verfassungsmässigen Grundsätze der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz, der Gemeindeautonomie und der Variabilität (§ 47a der Kantonsverfassung).²

Das Subsidiaritätsprinzip in der Zuordnung öffentlicher Aufgaben ist im schweizerischen Föderalismusystem allgemein anerkannt. Es besagt, dass eine staatliche Aufgabe auf der möglichst unteren 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. Richtschnur der durch das Gesetz vorzunehmenden Aufgabenzuordnung nach dem Subsidiaritätsprinzip ist nicht die finanzielle Belastung der Gemeinden durch die Aufgabe, sondern deren fachliche Fähigkeit, die Aufgabe bürgergerecht lösen zu können. Ist die fachliche Fähigkeit gegeben, sollen Landrat und Regierungsrat 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, nach Möglichkeit 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. Die meisten Gemeindeaufgaben sind kantonal vorgegeben, wobei der Handlungsspielraum der Gemeinden je nach Aufgabe unterschiedlich gross ist. Die Abschwächung hat einen guten Grund: Der festgeschriebene Grundsatz, wonach derjenige, der zahlt, auch regelt, und derjenige der regelt, auch zahlt, ginge in der stringenten Anwendung zu weit. Im Sozialhilfebereich beispielsweise müsste der Kanton entweder die Sozialhilfe gänzlich finanzieren oder die Gemeinden würden die Sozialleistungen selber festlegen. Beides ist nicht realistisch.

² Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 15 f.

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. Der kantonale Gesetzgeber ist zur Gewährung einer spezifischen Regelungs- und Vollzugsfreiheit zugunsten der Gemeinden verpflichtet.

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 unterschiedlicher Leistungsfähigkeit der Gemeinden, für sie auch unterschiedliche Regelungen bestehen können. Mit der Variabilität der Vorschriften kann der Unterschiedlichkeit der Baselder Gemeinden besser Rechnung getragen werden.

3.2.2. *Klare Aufgabenteilung statt Verbundaufgaben und Mischfinanzierungen*

Die Erfahrung zeigt, dass die Gemeinden in vielen Bereichen an ein vorgegebenes Leistungs-niveau gebunden sind. Kommunale Aufgaben, die den Gemeinden keinen Handlungsspielraum belassen, sind deshalb abzulehnen. Diese Problematik stellt sich auch bei den sogenannten Verbundaufgaben, weil es dort zu unklaren Entscheidungskompetenzen und diffusen Verantwortlichkeiten kommt («Geteilte Verantwortung ist keine Verantwortung»). Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)³ im Jahr 2008 wurden diverse Aufgaben zwischen Bund und Kantonen entflochten, resp. die Finanzierung verbessert. Beispielsweise waren früher der Nationalstrassenunterhalt eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Die Bundesbeiträge waren an die Finanzkraft der Kantone gekoppelt. Dies führte zur Ineffizienz, dass finanzschwache Kanton «zu viele» Leistungen beispielsweise beim Unterhalt erbracht haben, weil der Grossteil der Kosten vom Bund getragen wurde. Seit der Revision ist alleine der Bund für die Nationalstrassen zuständig. In anderen Bereichen gibt es nach wie vor Mischfinanzierungen. Diese Mischfinanzierungen wurde aber dahingehend verbessert, als dass die Bundesbeiträge nicht mehr von einem von den Kantonen beeinflussbaren Schlüssel abhängig sind. Beispielsweise waren früher die Bundesbeiträge an die Prämienverbilligungen von den geleisteten Prämienverbilligungen der einzelnen Kantone abhängig. Dies führte dazu, dass der Bund in denjenigen Kantonen weniger Prämienverbilligungen finanzierte, in welchen auch der Kanton nur geringe Prämienverbilligungen ausrichtete. Die Bezüger von Prämienverbilligungen wurden damit doppelt bestraft. Umgekehrt zahlte der Bund in den grosszügigen Kantonen «zu hohe» Prämienverbilligungen. Die Bundesbeiträge waren somit unter den Kantonen nicht effizient verteilt. Seit der Neugestaltung sind die Bundesbeiträge nur noch von der Einwohnerzahl eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt der Gesundheitskosten abhängig.

Demgegenüber stärkt eine klare Zuordnung der Kompetenzen unter Vermeidung von Verbundfinanzierungen die finanzpolitischen Verantwortlichkeiten der Staatsebenen und schützt die andere Staatsebenen vor Lastenverschiebungen.

Ein gut funktionierendes Staatswesen setzt voraus, dass die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt und Aufgaben und deren Finanzierung eindeutig zugewiesen sind. Klare Verantwortlichkeiten führen zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Verbundfinanzierungen zwischen Kanton und Gemeinden können hingegen zu einer eingeschränkten Steuerbarkeit der Leistungen führen und verwischen die Verantwortung zwischen den Staatsebenen. Vor diesem Hintergrund sollte grundsätzlich auf neue Verbundfinanzierungen und Anschubfinanzierungen verzichtet werden.

3.2.3. *Zusammenhang zwischen Finanzausgleich und Aufgabenteilung*

Aufgabenteilung und Finanzausgleich sind eng miteinander verbunden. Die Aufgabenteilung hat einen Einfluss auf den Zentralisierungsgrad. Letzterer ist im Kanton Basel-Landschaft relativ hoch: Gemessen an den Steuererträgen des Kantons und der Gemeinden beträgt der Gemeindeanteil

³ Weiterführende Informationen zum NFA können auf dem [Internetauftritt](#) der Eidgenössischen Finanzverwaltung und im [Faktenblatt](#) des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Konferenz der Kantonsregierungen konsultiert werden.

lediglich 35 Prozent⁴. In anderen Kantonen ist dieser Anteil zum Teil wesentlich höher. Anzumerken ist hierzu allerdings, dass der so gemessene Zentralisierungsgrad nichts über die Gemeindeautonomie aussagt. Viel wichtiger ist, dass die Gemeinden, auch wenn sie einen relativ kleinen Teil der Staatsaufgaben wahrnehmen, bei diesen Aufgaben einen relativ hohen Handlungsspielraum haben. Der Zentralisierungsgrad wiederum hat ausgehend von der angestrebten Ausgewogenheit⁵ der Leistungen und der Steuerbelastung einen Einfluss auf den Umverteilungsbedarf durch den Finanzausgleich: Je höher der Zentralisierungsgrad, desto geringer ist der Umverteilungsbedarf durch den Finanzausgleich, weil durch jede kantonale Aufgabe implizit eine Umverteilung zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden stattfindet. Dies wiederum, weil in den finanzstarken Gemeinden wegen deren höherer Steuerkraft pro Einwohner/in auch höhere Kantonssteuern bezahlt werden als in den finanzschwachen Gemeinden.

Dass das Umverteilungsvolumen im Kanton Basel-Landschaft trotz des hohen Zentralisierungsgrades relativ hoch ist, erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich. Es zeugt aber von einem hohen Mass an Ausgewogenheit. Diese Ausgewogenheit ist historisch gewachsen und zeigt sich an der relativ geringen Bandbreite der Steuerbelastung unter den Gemeinden. Um die Bandbreite der Steuerfüsse mit anderen Kantonen vergleichen zu können, müssen wegen der unterschiedlichen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auch die Kantonssteuern (und allenfalls Bezirkssteuern) in die Betrachtung einbezogen werden. Im Kanton Basel-Landschaft ist in Waldenburg mit dem höchsten Steuerfuss von 69,5 % die Steuerbelastung durch Kantons- und Gemeindesteuern um lediglich 17 %⁶ höher als in Bottmingen und Pfeffingen mit einem Steuerfuss von je 45 %. Zieht man die tendenziell tieferen Wohnkosten und tieferen Krankenkassenprämien in Gemeinden mit höherem Gemeindesteuerfuss in die Betrachtung mit ein, dann ist das Leben in diesen Gemeinden für den Durchschnittshaushalt häufig sogar günstiger als in Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss. In den meisten anderen Kantonen ist die Bandbreite der Steuerbelastung höher als im Kanton Basel-Landschaft. Im Kanton Schwyz beispielsweise ist die Belastung durch Kantons-, Bezirks- und Gemeindesteuern in der steuertuersten Gemeinde Schübelbach um 75 % höher als in der steuergünstigsten Gemeinde Freienbach.⁷ In anderen Kantonen sind die Differenzen weniger ausgeprägt als im Kanton Schwyz, jedoch häufig grösser als im Kanton Basel-Landschaft.

Der Baselbieter Finanzausgleich wurde im Sommer 2020 durch die Firma Ecoplan aus Bern evaluiert. Der Bericht stellt dem Baselbieter Finanzausgleich ein gutes Zeugnis aus. Hervorgehoben wird die klare Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich. Der Finanzausgleich leiste einen Beitrag zu ausgewogenen Verhältnissen in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Einwohnergemeinden. Bemängelt wurden aber das hohe Umverteilungsvolumen und die hohe Grenzabschöpfung bei den Gebergemeinden.

3.3. Stellungnahme zu den einzelnen Vorstössen

3.3.1. *Postulat 2020/489, Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: Muttenz als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen*

Das Postulat nimmt explizit auf Muttenz Bezug. Im Folgenden wird die Thematik unter dem Gesichtspunkt aller Gemeinden mit ähnlicher Siedlungsstruktur (Hafen, Schulen, Gefängnisse, kantonale Verwaltung, ARA, Autobahnwerkhof etc.) betrachtet.

Das Postulat greift zwei Aspekte der Siedlungsflächen von kantonaler und überregionaler Nutzung auf: Einerseits wird argumentiert, dass auf diesen Flächen weniger Steuererträge generiert werden können als in anderen Siedlungsgebieten (Wohn- und Gewerbezone), andererseits verursachen

⁴ Bei den direkten Steuern der juristischen und natürlichen Personen beträgt der Gemeindesteuerfuss durchschnittlich rund 55 % der kantonalen Steuer (55 % / 155 % = 35 %). Neben den direkten Steuern erheben die Gemeinden und der Kanton aber noch andere Abgaben.

⁵ Gemäss § 134 Abs. 2 der Kantonsverfassung sollen durch den Finanzausgleich ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Gemeinden erreicht werden.

⁶ Man muss zu den Gemeindesteuerfüssen noch den Kantonssteuerfuss von 100 % dazuzählen. Dann ergibt sich folgende Rechnung: $169,5/145-1=17\%$

⁷ In Schübelbach bezahlt man 330 % Kantons-, Bezirks- und Gemeindesteuern, in Freienbach 189 % (siehe [Steuerfusstabellen – Kanton Schwyz \(sz.ch\)](#)).

diese Flächen der Gemeinde zusätzliche Lasten für den Unterhalt der Infrastruktur. Für beide Aspekte gibt es im Finanzausgleich bereits Instrumente: Einerseits gleicht der Ressourcenausgleich die unterschiedlichen Steuererträge aus, andererseits gibt es eine Lastenabgeltung, mit welcher der Kanton die Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten entschädigt.

Der Ressourcenausgleich unterscheidet nicht nach den Ursachen der unterschiedlichen Steuererträge. Eine Gemeinde kann aus verschiedenen Gründen tiefe oder hohe Steuererträge haben. In der Regel haben stadtnahe Gemeinden einen höheren Steuerertrag als ländliche Gemeinden. Teilweise ist es auch dem Zufall geschuldet, warum sich gute Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in einer Gemeinde niederlassen. Neben den im Postulat erwähnten Siedlungsflächen von kantonaler und überregionaler Nutzung gibt es auch andere Siedlungsflächen mit tiefen Steuererträgen, wie beispielsweise Wohnsiedlungen mit grossen Mehrfamilienhäusern. Schlussendlich könnten auch Gemeinden mit einem grossen Anteil Landwirtschaftsland oder Wald argumentieren, dass auf diesen Flächen kein Steuerertrag generiert wird. Der Ressourcenausgleich gleicht die Unterschiede in den Steuererträgen jedoch gut aus: Die Empfängergemeinden werden alle auf dasselbe Ausgleichsniveau angehoben und die Gebergemeinden bezahlen entsprechend ihren Steuererträgen in den Topf ein. Demzufolge besteht aus Sicht der Steuermindererträge kein Handlungsbedarf.

Bei den zusätzlichen Lasten der Siedlungsflächen von kantonaler und überregionaler Nutzung sieht es anders aus: Dafür gibt es bisher keine Lastenabgeltung. Man muss sich aber zuerst fragen, welche Lasten für eine Gemeinde mit diesen Flächen resp. deren Nutzung verbunden sind und welche Kosten den Gemeinden durch diese Lasten entstehen. Unbestritten ist, dass die Zufahrten zu diesen Flächen einen zusätzlichen Aufwand verursachen (Strassenbau, Unterhalt, Reinigung). Andererseits haben gewisse der erwähnten Nutzungen auch positive Effekte auf eine Gemeinde. Eine Fachhochschule steigert sicherlich die Attraktivität der Standortgemeinde. Gute Steuerzahlerinnen und Steuerzahler (natürliche und juristische Personen) siedeln sich gerne in der Nähe von Bildungsinstitutionen mit überregionalem Charakter an.

Voraussetzung für eine Lastenabgeltung ist die Messbarkeit der Lasten mittels Indikatoren sowie eine hohe Korrelation dieser Indikatoren mit den Kosten. Bei der Lastenabgeltung «Bildung» sind die messbaren Indikatoren die Schülerzahl, die Bevölkerungsdichte und die Distanz zur Sekundarschule, bei der Lastenabgeltung «Nicht-Siedlungsfläche» ist der Indikator das nicht besiedelte Gemeindegebiet und bei der Lastenabgeltung «Sozialhilfe» sind es verschiedene sozio-demografische Indikatoren. Bei den «Siedlungsflächen von kantonaler und überregionaler Nutzung» ist die Messung hingegen schwierig; zu unterschiedlich sind die Arten der Nutzung. Die KKAF hat aus diesem Grund den Kantonsplaner Thomas Waltert zu einer Sitzung eingeladen. Es wurde festgestellt, dass die kantonale Nutzung in den Zonenplänen nicht einheitlich hinterlegt ist: Das Gymnasium Liestal und das Kantonsspital Liestal beispielsweise liegen nicht in einer Fläche von kantonaler Nutzung, das Gymnasium Oberwil und die Psychiatrie Baselland hingegen schon. Zudem erhalten die Gemeinden teilweise auch Entschädigungen für den Strassenunterhalt: Namentlich gilt dies für den Hafen in Birsfelden. Dort, wo dies nicht der Fall ist, müssen Lösungen zwischen den Nutzern (Kanton, Bund, Dritte) gesucht werden. Aus Sicht der Raumplanung gibt es keine vernünftige Bemessung der Last. Eine einheitliche Lastenabgeltung für «Siedlungsflächen von kantonaler und überregionaler Nutzung» via Finanzausgleich ist wegen der Komplexität deshalb nicht möglich. Vielmehr wird der Kanton seine Unterstützung bei der Entwicklung dieser Gebiete anbieten. Dabei stellen sich folgende Fragen: Welche Nutzungen sind zukünftig möglich? Wie können die Gebiete aufgewertet werden? Welche Flächen könnte man verdichten? Es sind verschiedene Masterpläne in Vorbereitung (Rheinstrasse Liestal, Rheinhafen Birsfelden etc.). Die KKAF kam zum Schluss, dass diese Thematik nicht über den Finanzausgleich geregelt werden kann. Allfällige Entschädigungen können nicht einheitlich bemessen werden.

3.3.2. *Postulat 2020/626, Fiskalische Äquivalenz*

Sämtliche Aufgabenverschiebungen und Aufhebungen von Mischfinanzierungen der letzten Jahrzehnte wurden kostenneutral für den Kanton und die Gemeinden ausgestaltet, d. h. die geänderten Finanzströme wurden vertikal kompensiert. Ziel war es jeweils, dass keine Staatsebene wegen einer Aufgabenverschiebung den Steuerfuss anpassen musste. Bis zum neuen Finanzausgleichsge-

setz 2009 erfolgte der Ausgleich über die Anpassung des Anteils der Kosten, welche die Gemeinden an den Ergänzungsleistungen zu tragen hatten (EL-Schlüssel). Bei der Einführung der KESB wurde erstmals die Kompensation infolge der Entlastung des Kantons wegen der Auflösung der Amtsvormundschaften nicht mehr als Anpassung des EL-Schlüssels, sondern als jährlicher, fixer Frankenbetrag an die Gemeinden festgelegt. Seither wurden alle Aufgabenverschiebungen über diese Kompensationsleistungen (§ 15a–15c Finanzausgleichsgesetz) ausgeglichen. Die Kompensationsleistungen bemessen sich an den bisherigen Kosten der verschobenen Aufgaben und wurden bewusst nicht der Kostenentwicklung angepasst, um diejenige Staatsebene, welche die Aufgabe abgibt, aus der Verantwortung zu entlassen. Ein weiterer Vorteil der Kompensationsleistung ist die Möglichkeit der Ausrichtung der Verteilung auf die einzelnen Gemeinden anhand der unterschiedlichen Belastungen (z. B. nach der Schülerzahl).

Grundsätzlich kann man sich jedoch die Frage stellen, ob es nicht besser wäre, auf die Kompensationen zu verzichten und stattdessen den Steuerfuss anzupassen. Die Kantone Bern, Aargau und Luzern beispielsweise hatten einen solchen Steuerfussstransfer bei grösseren Aufgabenverschiebungen vorgenommen. Ein solcher Systemwechsel hat aber nicht nur Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden, sondern auch auf den Finanzausgleich unter den Gemeinden.

Heute werden mit der Finanzausgleichsverfügung neben dem eigentlichen Finanzausgleich weitere acht Zahlungsströme zwischen den Gemeinden und dem Kanton verfügt. Dies ist nicht mehr transparent. Auch der vermeintliche Vorteil der Kompensationsleistung gegenüber dem alten EL-Schlüssel, die Gelder nach der Belastung der Gemeinden zu verteilen (siehe oben), führt zu Intransparenz. Es findet damit eine Vermischung zwischen der Kompensation einer Lastenverschiebung einerseits und der Lastenabgeltung andererseits statt.

Die im Postulat aufgeworfene Thematik soll den Finanzausgleich vereinfachen. Die KKAF hat sich daher dafür entschieden, die Bereinigung der Finanzströme in einer separaten Revision anzugehen. Die Arbeiten daran begannen im Herbst 2023 (siehe Ziff. 3.4.1).

3.3.3. *Postulat 2021/18, Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung «Aufgabenteilung/Lastenausgleich»*

Im Postulat wird die Aussage aus dem Umfeld der Gemeinden zitiert, wonach sich der Kanton auf Kosten der Gemeinden saniere. Als Beispiel werden die Ausfinanzierung der Pensionskasse und die Ergänzungsleistungen genannt. Bei beiden Beispielen ist diese Aussage nicht korrekt: Bei der Ausfinanzierung der Pensionskasse hat der Kanton auch den Anteil der Gemeindelehrkräfte in der Höhe von 276 Mio. Franken übernommen,⁸ für welche ansonsten die Gemeinden als Träger der Primarschule zuständig sind. Bei den Ergänzungsleistungen hat auf Wunsch der Gemeinden im Jahr 2016 eine Neuaufteilung der Kosten nach den Aufgabenbereichen (Alter bei den Gemeinden und Invalidität beim Kanton) stattgefunden, damit die Gemeinden von den Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen durch die von ihnen finanzierten Pflegerestkosten profitieren können.⁹ Zudem wurde den Gemeinden mit der Begrenzung der anrechenbaren Heimtaxen (EL-Obergrenze) und der Zusatzbeiträge im Jahr 2018 ein Instrument gegeben, die Kosten in diesem Bereich besser zu steuern.¹⁰ Seit 2018 sind die Kosten der Gemeinden für Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträge von 72 Mio. Franken auf noch 48 Mio. Franken im Jahr 2023 gesunken.¹¹

Eine weitere Aussage aus dem Postulat lautet, dass die Gemeinden immer mehr unter finanziellen Druck geraten würden. Ein Blick auf die Zahlen zeigt, dass dies zumindest in den letzten 10 Jahren

⁸ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2013/445](#) vom 17. Dezember 2013.

⁹ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2015/329](#) vom 1. September 2015.

¹⁰ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/167](#) vom 31. Mai 2016.

¹¹ Die Kosten der Pflege sind in diesem Zeitraum zwar angestiegen. Bei den Pflegekosten handelt es sich aber um Gesundheitskosten (ist im Krankenversicherungsgesetz geregelt) und nicht wie bei den Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträgen um Sozialleistungen (sind im Ergänzungsleistungsgesetz geregelt). Anpassungen bei den Pflegerestkosten haben dann einen gewissen Einfluss auf die Ergänzungsleistungen und Zusatzbeiträge, wenn durch die höheren Pflegekosten die Heimitarife für Hotellerie und Betreuung gesenkt werden können. Dieser Effekt lässt sich aber nicht genau beziffern.

nicht der Fall war: Die Finanzlage der Gemeinden hat sich seit dem Jahr 2014 grundsätzlich verbessert. So ist das Eigenkapital (Bilanzüberschuss plus Reserven) von 1'814 Franken pro Einwohner/in im Jahr 2014 auf 2'532 Franken pro Einwohner/in im Jahr 2023 angestiegen. Demgegenüber weist der Kanton wegen der Ausfinanzierung der Pensionskasse im Jahr 2018 nach wie vor einen Bilanzfehlbetrag auf. Zudem haben die Gemeinden zurzeit ein Nettovermögen von 1'235 Franken pro Einwohner/in, wogegen der Kanton eine Nettoschuld von 8'836 Franken pro Einwohner/in ausweist.

Kennzahlen zur Finanzlage der Gemeinden und des Kantons

| in Franken pro Einwohner/in | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Staat | | | | | | | | | | |
| Nettoschuld | 3 708 | 4 814 | 5 504 | 5 233 | 9 709 | 9 892 | 10 803 | 9 885 | 9 727 | 8 836 |
| Bilanzüberschuss (inkl. Reserven) | 587 | 1 282 | 1 151 | 1 983 | -2 192 | -2 098 | -2 418 | -2 159 | -1 572 | -671 |
| Gemeinden | | | | | | | | | | |
| Nettoschuld | -1 436 | -1 431 | -1 143 | -1 186 | -1 226 | -1 481 | -1 359 | -1 423 | -1 403 | -1 235 |
| Bilanzüberschuss (inkl. Reserven) | 1 814 | 1 936 | 1 885 | 1 673 | 1 863 | 2 199 | 2 269 | 2 303 | 2 477 | 2 532 |

Quelle: Staatsfinanzstatistik und Gemeindefinanzstatistik, Amt für Daten und Statistik BL

Der Verfasser des Postulats schreibt zudem, dass einer der Kostentreiber die Bildung sei. Dies ist korrekt. Ein Grund für die Kostensteigerung in diesem Bereich sind die gestiegenen Schülerzahlen und die gestiegene Anspruchshaltung, aber auch die kantonalen Vorgaben. Ein Beispiel für die gestiegenen kantonalen Vorgaben ist die vom Landrat am 1. Dezember 2022 mit 41 zu 40 Stimmen beschlossene, für alle Gemeinden verbindliche Reduktion der Unterrichtslektionen bei Klassenlehrpersonen auf Primarstufe. Der Regierungsrat hatte in seiner Landratsvorlage vorgeschlagen, dass die Gemeinden selbst entscheiden sollen, wie sie die Klassenlehrpersonen entlasten wollen, um den Gemeinden hier einen Handlungsspielraum zu geben.¹² Interessanterweise hatten sich in der damaligen Abstimmung im Landrat 22 der 26 Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des hier behandelten Postulats (2021/18) für die obligatorische Reduktion der Unterrichtslektionen bei Klassenlehrpersonen auf Primarstufe in allen Gemeinden ausgesprochen, also gegen die Variabilität und für die damit verbundenen Mehrkosten für die Gemeinden von jährlich rund 5,5 Mio. Franken. Der VBLG forderte in einem Schreiben vom 30. Januar 2023, dass der Kanton diese Mehrkosten tragen soll. 41 Gemeinden haben sich dieser Forderung mit einem separaten Schreiben angeschlossen.

Entgegen der Wahrnehmung des Verfassers des Postulats schätzt der Regierungsrat die Stimmung zwischen den Gemeinden und dem Kanton grundsätzlich als gut ein. Er hat aber für die Unzufriedenheit der Gemeinden Verständnis, wenn ihnen der kantonale Gesetzgeber den Handlungsspielraum immer stärker einschränkt und sie zu Vollzugsstellen degradiert werden. Der Regierungsrat ist in ständigem Austausch mit dem VBLG. Der Kanton Basel-Landschaft braucht starke Gemeinden. Dies zeigt sich u. a. in der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden gemäss den Grundsätzen des «Verfassungsauftrags Gemeindestärkung» (VAGS). Demzufolge sollte sich der Landrat bei seinen zukünftigen Entscheiden die Gemeindeautonomie stets vergegenwärtigen und nur dort eine einheitliche Regelung anstreben, wo dies unbedingt notwendig ist.

3.3.4. Postulat 2021/21, Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0

Der Regierungsrat wird im Postulat gebeten, den Lastenausgleich mit seinen verschiedenen Gefässen sowie die Anpassung seiner Deckelung bzw. eine Aufhebung dieser Deckelung zu prüfen. Begründet wird diese Bitte mit den steigenden Ausgaben für Bildung, Soziales, Gesundheit und Alter. Grundsätzlich lässt sich dazu sagen, dass das Ziel der Lastenabgeltungen nicht die Mitfinanzierung kommunaler Aufgaben durch den Kanton ist, sondern vielmehr ein Ausgleich unter den Gemeinden zu schaffen damit die stärker belasteten Gemeinden entlastet werden. Dafür ist nicht die Kostenentwicklung in den besagten Aufgabenbereichen massgebend, sondern die Kostenentwicklung unter den Gemeinden. Die Lastenabgeltungen wurden per 2016 auf 22,68 Mio. Franken

¹² Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2022/387](#) vom 21. Juni 2021, S. 24.

fixiert.¹³ Zuvor ergaben sich die ausbezahlten Lastenabgeltungen aus der Berechnung der Grenzkosten der einzelnen Lasten und der Verteilung der Lasten unter den Gemeinden. Begründet wurde die Fixierung damals u.a. damit, dass der Betrag in den Jahren davor relativ konstant war.¹⁴

Der Regierungsrat wird ebenfalls gebeten zu prüfen, ob er sich beim Ressourcenausgleich finanziell mitbeteiligen kann, um so die Gebergemeinden zu entlasten, ohne den Druck auf die Empfängergemeinden zu verstärken. Die Umsetzung dieser Bitte würde eine Finanzierungsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton bedeuten. Es stellt sich daher u. a. die Frage, wie diese Verschiebung finanziert würde. Möglich wäre eine Kompensationsleistung oder die Erhöhung der Steuern beim Kanton mit einer entsprechenden Senkung bei den Gemeinden (Steuerfusstransfer). Das System Ressourcenausgleich würde mit dem zusätzlichen Finanzierer (Kanton) noch komplexer. Der horizontale Ausgleich hat zudem im Gegensatz zur Lastenabgeltung den Vorteil, dass er zweiseitig wirkt, denn bei der Lastenabgeltung bezahlen die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten keine Beiträge.

Auch sollte die Frage geprüft werden, ob es nicht Alternativen zum Ressourcenausgleich gibt, die weniger anfällig für Schwankungen sind. Eine Verbesserung des Ressourcenausgleichs ist mit dem Wechsel vom dreijährigen auf das einjährige Ausgleichsniveau bereits per 1. Januar 2023 erfolgt.¹⁵ Diese Forderung aus dem Postulat ist demnach bereits erfüllt.

3.4. Aufgegleiste Revisionsprojekte

3.4.1. Steuerfusstransfer statt Kompensationsleistungen

Die Thematik «Ablösung Kompensationsleistungen durch den Steuerfusstransfer» wird in der KKAF bearbeitet. Die Arbeiten daran haben im Herbst 2023 begonnen.

In den letzten Jahren wurden Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden jeweils mit direkten Kompensationsleistungen ausgeglichen, welche im Finanzausgleichsgesetz als fixe (jährliche) Frankenbeträge festgeschrieben wurden. Überlegung hinter diesem Konzept ist es, dass mit der Aufgabenverschiebung auch die finanzielle Verantwortung an die jeweils andere Staatsebene abgegeben wird, es zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung zu keiner Anpassung des Steuerfusses kommt. Diejenige Staatsebene, welche die Aufgabe abgibt, soll nicht an den zukünftigen Mehrkosten partizipieren müssen. Ansonsten würde sie die Verantwortung für die Kosten der übertragenen Aufgabe weiterhin tragen.

Statt der Kompensationsleistungen könnte man bei Aufgabenverschiebungen als indirekte Kompensation die Steuern entsprechend verschieben. Ein solches Modell sieht wie folgt aus: Im Steuergesetz wird eine Einheitssteuer definiert. Im Dekret zum Steuergesetz legt der Landrat sodann die Höhe des Staatssteuerfusses fest, zu Beginn bei 100%. Im Rahmen der Gesetzesänderung für die spezifische Aufgabenverschiebung schreibt er im Steuerdekret den entsprechend veränderten Staatssteuerfuss fest. Die Veränderung erfolgt um so viele Prozentpunkte, die dem bisherigen Aufwand der übertragenen Aufgabe entsprechen. Die Gemeinden, die nun eine neue Aufgabe übertragen erhalten haben oder eine bestehende Aufgabe abgeben, passen ihren Steuerfuss um durchschnittlich gleichviele Prozentpunkte in die andere Richtung an.

Bei diesem Modell besteht in der politischen Anwendung das Risiko, dass diejenige Staatsebene, welche ihren Steuerfuss senken müsste, dies nicht oder nicht im vollen Umfang macht. Dies würde für die «Gesamtsteuerzahlenden» (Kantons- plus Gemeindesteuer) teurer als das bisherige, direkte Kompensationsmodell.

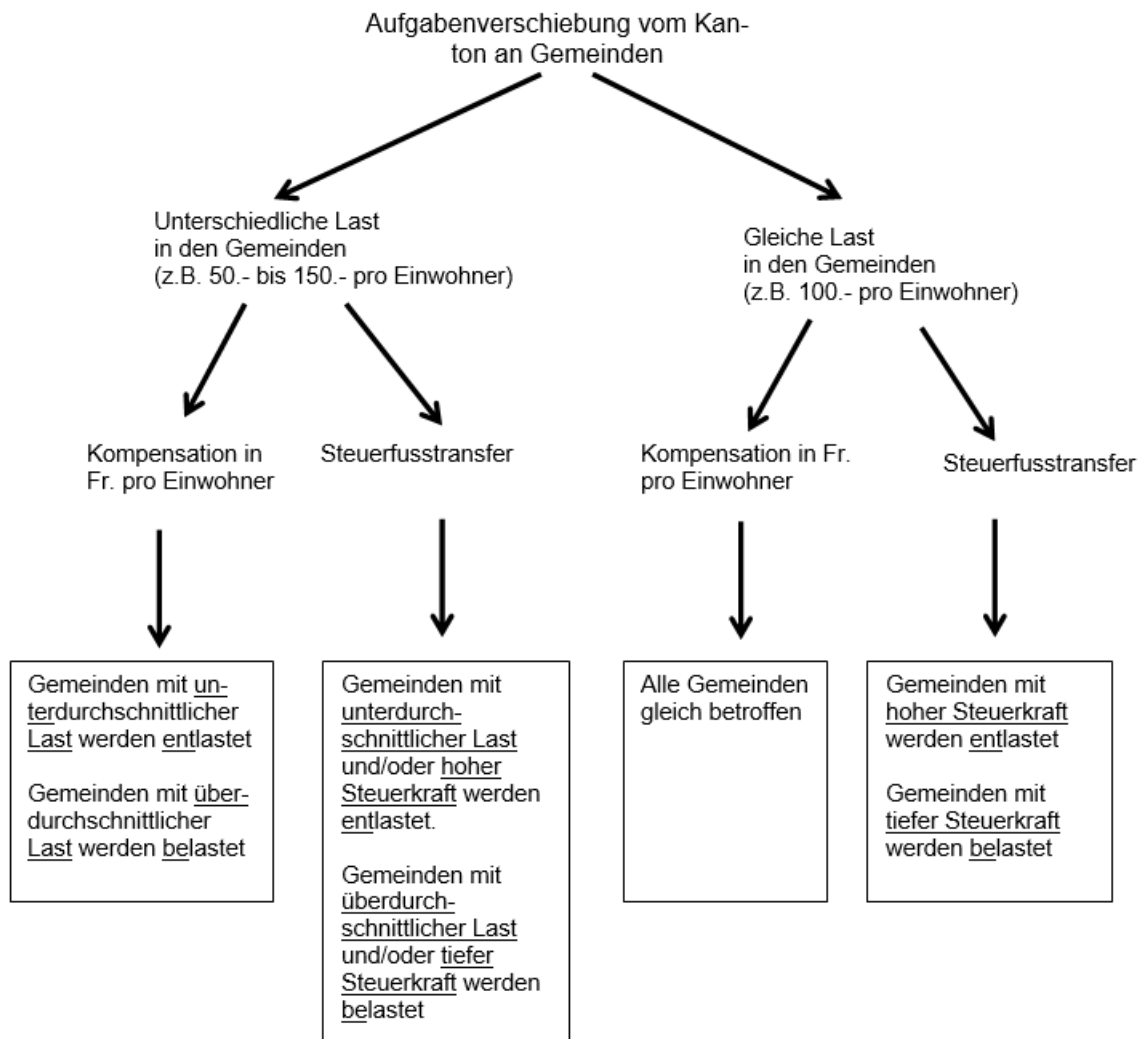
Ein solcher Steuerfusstransfer hat zudem unterschiedliche Auswirkungen auf die Steuerzahlenden in den einzelnen Gemeinden. Bei der Verschiebung einer Aufgabe vom Kanton an die Gemeinden und der entsprechenden Entlastung der Gemeinden durch den Kanton entweder durch die Kompensationsleistungen (der Kanton bezahlt jährlich einen fixen Frankenbetrag an die Gemeinden)

¹³ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2015/161](#) vom 21. April 2015, Ziff. 4.7.

¹⁴ Die Lastenabgeltung betrug im Jahr 2010 22,8 Mio. Franken, im Jahr 2011 22,3 Mio. Franken, im Jahr 2012 23,6 Mio. Franken, im Jahr 2013 22,5 Mio. Franken und im Jahr 2014 22,2 Mio. Franken.

¹⁵ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2022/105](#) vom 22. Februar 2022.

oder durch den Steuerfussstransfer (der Kanton senkt seinen Steuerfuss um x Prozentpunkte und die Gemeinden erhöhen ihren Steuerfuss um durchschnittlich x Prozentpunkte), sind die Auswirkungen folgende:



Beispiel für einen Kanton mit 100'000 Einwohnern/innen, in welchem eine Aufgabe im Umfang von 10 Mio. Franken vom Kanton an die Gemeinden übertragen wird. Durchschnittlich kostet diese Aufgabe also 100 Franken pro Einwohner/in oder 10 Steuerfussprozentpunkte. Es gibt folgende vier Fälle:

- Fall 1: Die Aufgabenverschiebung wird mit einer einheitlichen Kompensationsleistung von 100 Franken pro Einwohner/in abgegolten und die Lasten dieser Aufgabe in den einzelnen Gemeinden sind unterschiedlich: Wenn die neue Aufgabe in der Gemeinde A 60 Franken pro Einwohner/in und in der Gemeinde B 140 Franken pro Einwohner/in kostet, dann profitiert die Gemeinde A, weil sie 40 Franken pro Einwohner/in mehr erhält, als dass sie die neue Aufgabe kostet. Gemeinde B hingegen bezahlt 40 Franken mehr pro Einwohner/in als dass sie vom Kanton erhält.
- Fall 2: Die Aufgabenverschiebung wird mit einem Steuerfussstransfer von 10 Prozentpunkten abgegolten und die Lasten dieser Aufgabe in den einzelnen Gemeinden sind unterschiedlich: Wenn die neue Aufgabe in der Gemeinde A 60 Franken pro Einwohner/in kostet und die Gemeinde A zusätzlich eine überdurchschnittliche Steuerkraft von 120 Franken pro 10 Steuerfussprozentpunkte aufweist, dann profitiert die Gemeinde A doppelt: Erstens weil sie 40 Franken pro Einwohner/in mehr erhält, als dass sie die neue Aufgabe kostet und zweitens, weil die 10 Steuerfussprozentpunkte 20 Franken mehr einbringen als diese 10 Steuerfussprozentpunkte beim Kanton «Wert» sind.

- Fall 3: Die Aufgabenverschiebung wird mit einer einheitlichen Kompensationsleistung von 100 Franken pro Einwohner/in abgegolten und die Lasten dieser Aufgabe in den einzelnen Gemeinden sind genau gleich: Keine Gemeinde profitiert oder bezahlt drauf, weil genau die 100 Franken pro Einwohner/in, welche die neue Aufgabe kostet, vom Kanton abgegolten werden.
- Fall 4: Die Aufgabenverschiebung wird mit einem Steuerfusstransfer von 10 Prozentpunkten abgegolten und die Lasten dieser Aufgabe in den einzelnen Gemeinden sind aber genau gleich: Wenn die Gemeinde A eine überdurchschnittliche Steuerkraft von 120 Franken pro 10 Steuerfussprozentpunkte aufweist, dann profitiert die Gemeinde A, weil die 10 Steuerfussprozentpunkte 20 Franken mehr einbringen als diese 10 Steuerfussprozentpunkte beim Kanton «Wert» sind.

Bei der Verschiebung einer Aufgabe von den Gemeinden zum Kanton und der entsprechenden Entlastung des Kantons durch die Gemeinden entweder durch die Kompensationsleistungen (Gemeinden bezahlen jährlich einen fixen Frankenbetrag an den Kanton) oder durch den Steuerfusstransfer (der Kanton erhöht seinen Steuerfuss um x Prozentpunkte und die Gemeinden senken ihren Steuerfuss um durchschnittlich x Prozentpunkte), sind die Auswirkungen genau umgekehrt.

Ein Steuerfusstransfer hat auch Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich: Bei einer Aufgabenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton mit entsprechender Steuersenkung bei den Gemeinden sinkt deren Steuerkraft. Dadurch sinkt auch das Ausgleichsniveau. Die Auswirkungen auf die «Gesamtsteuerzahlenden» (Kantons- und Gemeindesteuern zusammen) sind unterschiedlich: Mehrbelastet würden die finanzstärksten Gemeinden (z. B. Binningen), weil ein Steuerfussprozentpunkt in diesen Gemeinden mehr einbringt als in finanzschwächeren Gemeinden. Entlastet würden die Empfängergemeinden. Um wiederum diese Verschiebung zu kompensieren müsste demzufolge auch der Ressourcenausgleich angepasst werden.

3.4.2. *Stärkung der fiskalischen Äquivalenz durch die Aufgabenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton*

Es gibt Aufgabenbereiche, bei welchen der Handlungsspielraum der Gemeinden relativ stark durch den kantonalen Gesetzgeber eingeschränkt ist, wie beispielsweise in der Bildung. Dass Elemente, welche die Bildungsqualität beeinflussen wie Lehrpläne, Stundentafeln oder Klassengrössen kantonsweit einheitlich festgelegt sind, macht durchaus Sinn. Politisch ist auch gewollt, dass im Gegensatz zu den übrigen kommunalen Angestellten die Löhne der Lehrpersonen einheitlich sind. Da sich daher die fiskalische Äquivalenz nicht durch eine Deregulierung herbeiführen lässt, könnte dies durch eine Verschiebung eines Teils der kommunalen Aufgabe an den Kanton erfolgen. Eine solche Aufgaben- respektive Finanzierungsverschiebung könnte dann ebenfalls durch einen Steuerfusstransfer kompensiert werden.

Im Jahr 2019 wurden im Landrat drei Vorstösse betreffend die Trägerschaft, die Finanzierung und die Weiterentwicklung des Kindergartens, der Primarschulen und der Musikschulen eingereicht. Mit der bereits erwähnten Landratsvorlage Nr. [2021/134](#) prüfte und berichtete der Regierungsrat über die Anliegen der drei Postulate. In diese Prüfung bezog er auch die Forderungen der Gemeinden aus der Tagsatzung des VBLG zur stärkeren Mitfinanzierung der Personalkosten des Kindergartens und der Primarschule durch den Kanton mit ein. In der Vorlage wurden sechs mögliche Modelle einer Änderung der kantonalen Mitfinanzierung der Primarstufe skizziert und anhand von Gütekriterien bewertet. Die Gütekriterien umfassen schulische Ziele und Ziele des Finanzhaushalts.

In der Landratsdebatte wurde votiert, dass es bei einer Aufgabenverschiebung gleichzeitig einer Revision des Finanzausgleichsgesetzes und eines Steuerfusstransfers bedürfe. Ein Nutzen und Mehrwert sei durch eine blosser Umlenkung der Finanzströme von Gemeinden und Kanton nicht gegeben. Bei allen Szenarien gelte es zu bedenken, dass eine Neuausgestaltung der Trägerschaft sehr komplex und aufwendig ist. Einerseits gehe es um die Bildungschancen der Baselbieter Schülerinnen und Schüler und damit verbunden um das Thema der Chancengerechtigkeit, andererseits tangiere die Trägerschaftsfrage die Themen Gemeindeautonomie und fiskalische Äquivalenz. Der Landrat beauftragte den Regierungsrat mit Beschluss Nr. [1151](#) vom 4. November 2021, ein VAGS-Projekt zu initiieren, welches die Frage der Trägerschaftsaufgaben und deren Finanzierung weiterverfolgt. Zurzeit befindet sich das Projekt in der Initialisierungsphase.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse mit entsprechender Begründung (siehe oben):

1. Postulat 2020/489: Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: Muttenz als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen
2. Postulat 2020/626: Fiskalische Äquivalenz
3. Postulat 2021/18: Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung «Aufgabenteilung/Lastenausgleich»
4. Postulat 2020/21: Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0

Liestal, 17. September 2024

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

zur Sammelvorlage betreffend vier Vorstössen zum Thema Finanzausgleich und Aufgabenteilung

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Postulat [2020/489](#) «Lastenabgeltung für Siedlungsfläche von kantonaler und überregionaler Nutzung: Muttenz als Standortgemeinde für kantonale/überregionale öffentliche Werkanlagen» wird abgeschrieben.
2. Das Postulat [2020/626](#) «Fiskalische Äquivalenz» wird abgeschrieben.
3. Das Postulat [2021/18](#) «Stimmungsbild zum Verhältnis Kanton/Gemeinden und Überprüfung (Aufgabenteilung/Lastenausgleich)» wird abgeschrieben.
4. Das Postulat [2021/21](#) «Ressourcen- und Lastenausgleich 2.0» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: