

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

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

### **Referat von Johann Christoffel, Stv. Leiter des Statistischen Amtes**

Geschätzte Damen und Herren

#### **Der Ressourcenausgleich**

Der heutige ungebundene Finanzausgleich ist vertikal ausgestaltet, d.h. der Kanton stellt den Gemeinden 7% des Staatssteuerertrages für die Verteilung unter den Gemeinden zur Verfügung. Rund 70 der 86 Gemeinden erhalten jährlich einen ungebundenen Finanzausgleich, rund die Hälfte der Bevölkerung profitiert von dieser Verteilung. Beim vertikalen Finanzausgleich zahlen alle Gemeinden über die Staatssteuer 7% ihrer Erträge ein. Wie bereits erwähnt, erwiesen sich die 2003 eingeführten Hochbetagten- und Sozialindices als unwirksam.

#### **Der Horizontale Ausgleich** (Folie 6)

Beim horizontalen Finanzausgleich finanzieren die finanzkräftigen Gemeinden den ungebundenen Finanzausgleichsbetrag. Die Summe, die zur Verfügung gestellt wird, ist mit 44 - 47 Mio. Fr. etwas mehr als halb so gross wie beim vertikalen Finanzausgleich. Das Ausgleichsniveau wird als Prozentsatz der durchschnittlichen Steuerkraft<sup>1</sup> bestimmt. Dem heutigen vertikalen Finanzausgleich entspricht das Ausgleichsniveau bei rund 93,5% der durchschnittlichen Steuerkraft der letzten 3 Jahre.

#### *Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs:*

Massgebende Kennzahl für den horizontalen Finanzausgleich ist die Steuerkraft einer Gemeinde. Die Berechnung der Steuerkraft geschieht grundsätzlich wie bis anhin. Im Gegensatz zum heutigen System wird die Steuerkraft jedoch nicht mit einem Hochbetagten- und Sozialindex modifiziert. Überdurchschnittliche Lasten in der

---

<sup>1</sup> Die Steuerkraft stellt eine Pro-Kopf-Grösse dar. Im neuen Finanzausgleichsgesetz definiert der Begriff „Steuerkraft“ die bisherige „Pro-Kopf-Steuerkraft“.

Sozialhilfe werden im Rahmen des Sonderlastenausgleichs abgegolten. Somit ist der horizontale Finanzausgleich ein reiner Ressourcenausgleich.

#### *Empfangende Gemeinden:*

Jede Gemeinde mit einer Steuerkraft, die kleiner ist als das Ausgleichsniveau, erhält einen Finanzausgleich. Der Totalbetrag, der als Finanzausgleich ausgeschüttet wird, bestimmt sich somit im Unterschied zum heutigen System nicht mehr anhand der Staatssteuererträge, sondern ist abhängig vom Kantonsmittel der Steuerkraft der Gemeinden und der Streuung der Steuerkraft unter den Gemeinden. Berechnungen haben gezeigt, dass die Summe des Finanzausgleichs in den letzten Jahren relativ konstant geblieben wäre, und jeweils zwischen 44 - 47 Mio. Franken betragen hätte.

#### *Finanzierende Gemeinden*

Alle Gemeinden mit einer Steuerkraft, die grösser ist als das Ausgleichsniveau finanzieren den horizontalen Finanzausgleich. Jede Gemeinde zahlt einen bestimmten Prozentsatz ihrer Steuerkraft an den horizontalen Finanzausgleich. Dieser Prozentsatz ist gerade so hoch, dass die finanzierenden Gemeinden den erforderlichen Betrag für den horizontalen Finanzausgleich aufwenden können. Modellberechnungen haben gezeigt, dass sich dieser Prozentsatz in den Jahren 2003 bis 2008 immer zwischen 12% und 14% bewegt hätte.

#### *Dabei gilt folgende Nebenbedingung:*

Eine finanzierende Gemeinde bezahlt höchstens 80% der Differenz ihrer Steuerkraft zum Ausgleichsniveau. Damit wird sichergestellt, dass die finanzierenden Gemeinden allesamt eine höhere Steuerkraft haben als die Gemeinden, die Finanzausgleich erhalten.

#### *Verminderung des horizontalen Finanzausgleichs bei empfangenden Gemeinden mit tiefem Steuerfuss:*

Im bisherigen Finanzausgleichssystem lag es im Ermessen des Regierungsrats, im Einzelfall zu entscheiden, ob einer Einwohnergemeinde bei offensichtlicher Überversorgung der Finanzausgleichsbetrag gekürzt oder gar verweigert wird. Neu wird

diese Massnahme auf Wunsch der Gemeinden formelmässig im Gesetz festgelegt. Einer empfangenden Gemeinde, deren Steuerfuss für die Steuern der natürlichen Personen unter dem Durchschnittssteuerfuss (arithmetisches Mittel) der finanzierenden Gemeinden liegt, wird der horizontale Finanzausgleich um denjenigen Betrag vermindert, der der Differenz entspricht zwischen dem effektiven Steuerertrag der Gemeinde und demjenigen, der mit dem Durchschnittssteuerfuss erzielt würde. Im Jahr 2008 (Durchschnittssteuerfuss: 55,8%) sind 6 Gemeinden von dieser Regelung betroffen: Augst, Lausen, Liesberg, Känerkinden, Langenbruck und Thürnen. Die Verminderung des horizontalen Finanzausgleichs beträgt für diese Gemeinden zusammen rund 0,8 Mio. Franken (Folie 7).

### **Die Zusatzbeiträge** (Folie 8)

Der zusätzliche Ausgleich durch die Zusatzbeiträge ist neu und stellt neben dem horizontalen Ausgleich eine zweite Verteilung dar. Diese ist notwendig, weil sonst die Finanzversorgung der rund 30 steuerkraftschwachen Gemeinden gegenüber heute über Gebühr reduziert würde. Alimentiert werden die Zusatzbeiträge aus dem Ausgleichsfonds, der von den Gemeinden gemäss ihrer Einwohnerzahl geüfnet wird. Gemeinden, die offensichtlich überversorgt sind und daher nur einen verminderten Finanzausgleichsbetrag erhalten, erhalten auch keinen Zusatzbeitrag. Gemäss den Modellrechnungen wird für die Ausrichtung der Zusatzbeiträge ein Betrag von rund 5,4 Mio. Fr. benötigt, was rund 20 Fr. pro Einwohner entspricht. Finanziert wird der Betrag von 5,4 Mio. Fr. aus dem Ausgleichsfonds. Der detaillierte Mechanismus zur Bestimmung und Verteilung der Zusatzbeiträge wird auf der Verordnungsebene geregelt (Folie 7).

### **Der Einzelbeitrag** (Folie 9)

Neben Beiträgen für individuelle, spezielle Investitionsprojekte wird mit dem Einzelbeitrag neu die Beitragsmöglichkeit an die Gesamtheit oder an einzelne Aufgaben geschaffen. Damit soll erreicht werden, dass eine Gemeinde beispielsweise nicht einen unangemessen hohen Steuerfuss beschliessen muss, um sich finanzieren zu können. Der Einzelbeitrag kommt somit neben den Zusatzbeiträgen in Einzelfällen auch dort zum Tragen, wo der Systemwechsel des Finanzausgleichs die Finanzversorgung einer

Gemeinde gegenüber bisher übermässig reduzieren würde. Die Gewährung eines solchen Beitrags setzt eine umfassende Analyse des gesamten Finanzhaushalts der betroffenen Gemeinde voraus.

### **Der Ausgleichsfonds** (Folie 10)

Der Ausgleichsfonds hat sich in den letzten 25 Jahren bewährt. Von den 7% des Staatssteuerertrages werden im bisherigen System jährlich 0% bis maximal 0,5% in den Fonds eingelegt. Diese Mittel stehen nun nicht mehr zur Verfügung. Für die Finanzierung des Ausgleichsfonds muss deshalb eine neue Lösung gesucht werden. Die vorgeschlagene Lösung ist ein Solidarbeitrag aller Gemeinden, einen bestimmten Betrag pro Einwohner und Jahr in den bestehenden Fonds einzubezahlen. Die Höhe des Betrags richtet sich jeweils nach dem Bedarf und darf 30 Fr. pro Einwohner und Jahr nicht überschreiten. Aus dem Fonds werden die Zusatz- und die Einzelbeiträge gespiesen.

### **Die Sonderlastenabgeltung** (Folie 11)

Das Konzept der Sonderlastenabgeltung sieht vor, dass Gemeinden, die in einem kostenmässig relevanten Bereich wie z.B. dem Bildungswesen überdurchschnittliche Belastungen aufweisen, durch eine Sonderlastenabgeltung angemessen entschädigt werden.

Die Sonderlastenabgeltung (total 23 Mio. Fr.) ist für die folgenden Aufgabenbereiche vorgesehen:

- Sonderlastenabgeltung Bildung (8,4 Mio. Fr.)
- Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe (7,4 Mio. Fr.)
- Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche (2,6 Mio. Fr.)
- Sonderlastenabgeltung kumulierte Sonderlasten (4,6 Mio. Fr.)

Im Jahr 2006 machte die Bildung rund 40% des gesamten Nettoaufwandes der Baselbieter Einwohnergemeinden aus. Die Belastungen pro Kopf in den Gemeinden sind sehr unterschiedlich und streuen zwischen gut 300 Franken pro Einwohner und knapp 1'000 Franken pro Einwohner (Mittelwerte des Nettoaufwandes 2004/2006).

In den letzten Jahren ist der Nettoaufwand für die Sozialhilfe stark angestiegen. Er betrug im Jahre 2006 rund 45 Mio. Franken oder 8% des gesamten Nettoaufwandes. Die Pro-Kopf-Belastung in der Sozialhilfe schwankt ebenfalls sehr stark zwischen den Gemeinden, und liegt zwischen null und rund 400 Franken. Die Sozialhilfekosten stellen somit für einige Gemeinden eine gewichtige Sonderlast dar.

Mit rund 42 Mio. Franken macht der Nettoaufwand für die Gemeindestrassen insgesamt einen Anteil von 7% aus. Als Sonderlast abgegolten werden sollen überdurchschnittliche Aufwände für den Strassenunterhalt ausserhalb der Siedlungen. Als Indikator für diese Sonderlast dient die Nicht-Siedlungsfläche als Anteil an der Gesamtfläche einer Gemeinde.

Die Sonderlastenabgeltungen sind so konzipiert, dass nicht die effektiv anfallenden Kosten ausgeglichen werden. Die einzelnen Sonderlastenabgeltungen bestimmen sich anhand von Indikatoren, die einerseits einen hohen Zusammenhang mit den Kosten haben, andererseits aber von Seiten der Gemeinden nicht beeinflusst werden können. Somit wird garantiert, dass die Anreize für eine möglichst effiziente Erfüllung der Aufgaben gegeben sind.

Der Betrag, der im Rahmen einer Sonderlastenabgeltung an die Gemeinden ausgeschüttet wird, bestimmt sich anhand der ausschlaggebenden Masszahlen der jeweiligen Sonderlasten. Es wird also nicht ein Topfbetrag festgelegt und dieser verteilt, sondern der Betrag berechnet sich durch den Regelmechanismus der Sonderlastenabgeltung jedes Jahr neu. Berechnungen haben gezeigt, dass der Totalbetrag der Sonderlastenabgeltung sehr stabil ist im Zeitverlauf. Für einzelne Gemeinden entstehen aber durchaus Abweichungen, wie sie im heutigen System ebenfalls vorkommen.

Die einzelnen Sonderlastenabgeltungen sind so aufgebaut, dass erst ab einer gewissen Belastung in den jeweiligen Bereichen ein Anspruch auf Sonderlastenabgeltung besteht. Nicht berücksichtigt wurde bis hierhin die Gesamtbelastung einer Gemeinde. So kann es

sein, dass eine Gemeinde A in allen Bereichen eine Belastung aufweist, die zwar hoch ist, jedoch knapp unter dem Kantonsmittel liegt. Sie wäre somit für keine einzige Sonderlastenabgeltung anspruchsberechtigt, trotz einer insgesamt relativ hohen Belastung. Auf der anderen Seite erhält eine Gemeinde B mit einer hohen Anzahl Schüler, jedoch nur sehr kleinen oder gar keinen Lasten in den anderen Bereichen, Mittel aus der Sonderlastenabgeltung Bildung. Obwohl die Gesamtbelastung der Gemeinde A grösser ist als diejenige der Gemeinde B, erhält die letztere mehr Sonderlastenabgeltung. Mit der Sonderlastenabgeltung „kumulierte Sonderlasten“ wird diese Diskrepanz gemildert. (Folie 7)

### **Die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden**

Die finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels vom vertikalen zum horizontalen Finanzausgleich sowie vom zweckgebundenen Finanzausgleich zur Abgeltung von Sonderlasten werden in der Vorlage pro Gemeinde als Veränderung der Selbstfinanzierung dargestellt. Diese Darstellung hat den Vorteil, dass die finanzielle Auswirkung direkt in Beziehung zu einer der wichtigsten Kenngrössen des Gemeindehaushalts gestellt wird.

Die Gliederung der Gemeinden folgt nicht der gewohnten Darstellung nach den 5 Bezirken, sondern ordnet die Gemeinden nach ihrer Steuerkraft (pro Einwohner) in 4 Steuerkraftkategorien ein (Folie 12). Innerhalb der einzelnen Kategorien werden die Gemeinden alphabetisch sortiert. Die Zuordnung der Gemeinden in die Steuerkraftkategorien basiert zwecks Vergleichbarkeit für alle Modelljahre auf der Steuerkraft des Jahres 2007. Diese Darstellung nach Steuerkraftkategorien 2007 erfolgte erstmals in der Publikation Statistik Baselland 01/2008, „Finanzausgleich im Ungleichgewicht“. Die Steuerkraftkategorien sind wie folgt gegeneinander abgegrenzt:

- Kategorie 1: Steuerkraft 3'000 Fr./Einw. und mehr, Anzahl Gemeinden: 5
- Kategorie 2: Steuerkraft 2'250 bis 2'999 Fr./Einw., Anzahl Gemeinden: 11
- Kategorie 3: Steuerkraft 1'600 bis 2'249 Fr./Einw., Anzahl Gemeinden: 28
- Kategorie 4: Steuerkraft weniger als 1'600 Fr./Einw., Anzahl Gemeinden: 42

Im März dieses Jahres hatten wir eine Analyse zum bestehenden Baselbieter Finanzausgleich vorgelegt und die Ursachen für das bestehende Ungleichgewicht durchleuchtet. Sie mögen sich erinnern: Gut stehen die fünf Gemeinden mit einer sehr hohen Steuerkraft da. Die ungünstigsten Finanzkennzahlen weisen die übrigen finanzstarken Gemeinden auf, die keine Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten. Hingegen sind die Finanzkennzahlen für knapp die Hälfte der (eher kleinen) finanzschwächsten Gemeinden mehr als gut. Wir greifen hier nur 2 der wichtigsten Finanzkennzahlen auf, um das Ungleichgewicht noch einmal darzustellen, die Selbstfinanzierung und das Eigenkapital.

Die Gemeinden der Kategorie 4 erhalten pro Kopf die grössten Zuschüsse aus dem Finanzausgleich. Der Bedarf bzw. Anspruch auf Finanzausgleich deckt sich jedoch nicht mit der Selbstfinanzierung nach Gemeindekategorie (Folie 13). Die Gemeinden mit den höchsten Zuschüssen weisen mit 488 Fr. pro Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 die deutlich höchste Selbstfinanzierung auf. Die bereits in der Vorperiode vergleichsweise hohe Selbstfinanzierung konnte weiter ausgebaut werden - und zwar stärker als bei Gemeinden mit höherer (fiktiver) Steuerkraft.

Beim Eigenkapital (Folie 14) ist es insgesamt in den letzten Jahren den Gemeinden aller Kategorien gelungen, Kapital aufzubauen. Die Zunahmen liegen zwischen rund 15% bei den Gemeinden der Kategorien 1 und 2 und über 30% bei den Gemeinden der Kategorie 3. Mit einem Plus von 27% gegenüber der Vorperiode konnten auch die Gemeinden der Kategorie 4 ihr Eigenkapital klar erhöhen. Die bestehenden Niveauunterschiede haben sich auch hier deutlich akzentuiert. Zwar weisen nach wie vor die Gemeinden der Kategorie 1 die höchsten Kapitalreserven auf, der Unterschied zwischen den Gemeinden der Kategorien 2 und 4 hat sich allerdings markant erhöht.

Der Nutzen dieser Ungleichgewichtsanalyse ist, dass daraus Evaluationskriterien für ein revidiertes System abgeleitet werden können. Ein neues Finanzausgleichssystem muss somit zwingend in der Lage sein, das bestehende Ungleichgewicht zu mildern, d.h. es muss in die entsprechende Richtung wirken. Dass dieser Anspruch durch den Systemwechsel erfüllt wird, ist auf den nächsten beiden Grafiken ersichtlich (Folien 15

und 16). Die Abbildungen zeigen auf, inwiefern sich die Selbstfinanzierung in den vier Steuerkraftkategorien durch den Systemwechsel ändert. Ein negatives Vorzeichen (-) bedeutet eine Senkung der Selbstfinanzierung durch den Systemwechsel, positive Werte kennzeichnen eine Erhöhung der Selbstfinanzierung durch den Systemwechsel.

Im Mittel der Jahre 2006 - 2008 verlieren die finanzkräftigsten Gemeinden der Kategorie 1 insgesamt rund 1,6 Mio. Fr. (47 Fr./Einw.) an Selbstfinanzierung. Bei den Gemeinden der Kategorie 2, die in der Regel im bisherigen System weder vom ungebundenen noch vom gebundenen Finanzausgleich profitieren konnten, erhöht sich die Selbstfinanzierung im Mittel der 3 Jahre um rund 4,5 Mio. Fr. (43 Fr./Einw.). Bei den im bisherigen System ausgleichsberechtigten Gemeinden der Kategorien 3 und 4 reduziert sich die Selbstfinanzierung um insgesamt 1,7 Mio. Fr. (18 Fr./Einw.) resp. um 1,2 Mio. Fr. (35 Fr./Einw.). Das System wirkt somit in die richtige Richtung und die Gemeinden der Kategorie 2 werden gestärkt. Da der Systemwechsel auf der Ebene der Summe aller Gemeinden saldoneutral ist, findet somit eine Umverteilung der Finanzmittel von den Gemeinden der Kategorien 1, 3 und 4 zu den Gemeinden der Kategorie 2 statt. Diese Umverteilung ist insbesondere ein Resultat des Wechsels vom gebundenen Finanzausgleich, von dem bisher nur die Gemeinden mit ungebundenem Finanzausgleich profitieren konnten, zur Sonderlastenabgeltung, bei der grundsätzlich alle Gemeinden zum Zug kommen können.

Als zusätzlicher Indikator für die Höhe der finanziellen Auswirkungen wird pro Gemeinde die Differenz zwischen der Selbstfinanzierung bisher und neu in Steuerfusspunkten der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen ausgewiesen. Diese Werte zeigen an, in welcher Bandbreite durch den Systemwechsel Steuerfussanpassungen möglich sind resp. notwendig werden könnten. Ein negatives Vorzeichen (-) bedeutet dabei eine Senkung des Steuerfusses, positive Werte bedeuten eine entsprechende Erhöhung. Die Werte setzen die veränderte Selbstfinanzierung rechnerisch 1:1 in eine Steuerfussveränderung um. Ob diese wirklich zum Tragen kommt, hängt entscheidend von weiteren Faktoren ab, wie z.B. dem aktuellen Niveau der Selbstfinanzierung.

Grundsätzlich bestätigen die folgenden Grafiken das Bild, das anhand der Selbstfinanzierung für das Total der Steuerkraftkategorien bereits aufgezeigt wurde, zusätzlich werden jetzt die einzelnen Ausschläge der Gemeinden sichtbar gemacht (Folie 17). In der Kategorie 1 macht die Veränderung der Selbstfinanzierung rund +0,4 bis + 1,3 Steuerfusspunkte aus. In der Kategorie 2 bringt der Systemwechsel mit der Sonderlastenabgeltung insgesamt sicherlich ein gewisses Steuerfussenkungspotenzial (-0,1 bis -3,8 Punkte). Ausgenommen davon sind die Gemeinden Oberwil (+1,5 Punkte) und Reinach (+1,4). In den Kategorien 3 und 4, die insgesamt an Selbstfinanzierung verlieren, dominieren nun entsprechend die Gemeinden mit Steuerfusserhöhungen (Folie 18). Auch werden die Ausschläge nach unten und nach oben grösser, was mit der abnehmenden Steuerkraft der Gemeinden zu tun hat. Bei einer Gemeinde mit tiefer Steuerkraft, braucht es mehr Steuerfusspunkte, um einen gegebenen Steuerbetrag in Fr./Einwohner zu realisieren. In der Kategorie 3 fallen sofort einige Ausreisser-Gemeinden auf: Zum einen Teil handelt es um diejenigen Gemeinden aus dieser Kategorie, bei denen der horizontale Ausgleich wegen tiefem Steuerfuss vermindert wird: Augst, Lausen und Liesberg. Ohne diese 3 Gemeinden beträgt das Spektrum der Selbstfinanzierungsveränderung in dieser Kategorie -3,9 bis +5,9 Steuerfusspunkte. Noch deutlicher werden die Ausschläge in der Kategorie 4 (Folie 19). Zum einen grundsätzlich wegen der weiter sinkenden Steuerkraft, zum andern wegen weiteren Gemeinden mit vermindertem horizontalem Ausgleich wie Langenbruck und Thürnen. Wiederum ohne diese 2 Gemeinden geht das Spektrum der Selbstfinanzierungsänderung hier von -10,4 Steuerfusspunkten (Titterten) bis +7,9 Steuerfusspunkten (Lauwil). Gemeinden, die nach unten ausreissen wie Titterten (-10,4 Punkte), Liedertswil (-6,3) und Kilchberg (-5,8), verlieren durch den Systemwechsel keinen oder kaum zweckgebundenen Finanzausgleich, da sie keine eigene Schule haben (oder nur einzelne Stufen in der Gemeinde unterrichten wie z.B. Titterten). Bei der Gemeinde Grellingen (-5,0 Punkte) ist es eher die Sonderlastenabgeltung Bildung und Sozialhilfe, die ihre Auswirkung zeigt.

*Das wären meine Ausführungen; ich übergebe nun hiermit das Wort wieder an Herrn Regierungspräsident Adrian Ballmer.*