

Grünliberale Partei Basel-Landschaft
Postfach 400, 4410 Liestal

Statistisches Amt
Herr Johann Christoffel
Rufsteinweg 4
4410 Liestal

Per Mail: johann.christoffel@bl.ch

Liestal, 02. März 2015
Ihr Kontakt: Dr. Gerhard Schafroth, eMail gerhard.schafroth@swissvat.ch

Vernehmlassung zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Dr. Anton Lauber
Sehr geehrte Herren Bertschi und Christoffel

Mit Schreiben vom 12. November 2014 laden Sie zur öffentlichen Vernehmlassung zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) ein. Gerne nehmen wir zu Ihren Vorschlägen wie folgt Stellung:

Das FAG regelt im Wesentlichen den innerkantonalen (horizontalen) Finanzausgleich zwischen den Gemeinden. Dieses Gesetz ist sowohl für die Geber- als auch die Nehmergemeinden von sehr grosser politischer und wirtschaftlicher Bedeutung. Wie die Entstehungsgeschichte mit den massiv falschen Prognose-Rechnungen der FKD beim bisherigen FAG und den darauf folgenden Korrekturen und Reaktion der Gebergemeinden mit einer Gemeindeinitiative zeigen, handelt es sich um eine Materie, deren Gestaltung sehr grosser Sorgfalt und Umsicht bedarf.

Umso mehr erstaunt die Vernehmlassungsvorlage:

- a) Diese enthält nur höchst rudimentäre systematischen Überlegungen zum Zusammenspiel von
 - i. Aufgabenverteilung zwischen Kanton und den Gemeinden,
 - ii. dem horizontalen und
 - iii. dem vertikalen Finanzausgleich
 - iv. sowie zur Frage, ob und nach welchen Kriterien Umverteilungen im horizontalen Finanzausgleich sachlich – nicht politisch – gerechtfertigt sein können.

Dies als theoretische Grundlage auf der ein überzeugendes FAG neu gestaltet werden könnte.

- b) Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Mängeln und deren Ursachen des heutigen FAG fehlt ebenso, wie

- c) eine Auslegeordnung verschiedener Lösungsmöglichkeiten zur Behebung der (kaum beschriebenen) Mängel und
- d) ein Abwägen der Vor- und Nachteile dieser Lösungsmöglichkeiten mit dem Ziel, durch die Wahl der besten Lösung ein langfristig überzeugendes FAG im Dienste der Menschen im Baselbiet zu gestalten.

Durch ihren Aufbau erweckt die Vernehmlassungsvorlage von vorneherein den Eindruck, dass es dabei unter dem Deckmantel komplexer pseudo-sachlicher Berechnungen und schwer verständlicher technischer Begriffe um nichts anderes geht, als um einen politischen Verteilkampf um finanzielle Mittel: Die Gebergemeinden sollen weniger bezahlen müssen und der damit deutlich reduzierte horizontale Finanzausgleich soll so modifiziert werden, dass die Nehmergemeinden dennoch irgendwie über die Runden kommen. Es dürfte kein Zufall sein, dass die Konsultativkommission, so einseitig, finanz-politisch, unwissenschaftlich und gross wie sie zusammengesetzt ist, zu derartigen Vorschlägen kommt und grundsätzliche Fragen zum Finanzausgleich kaum aufwirft.

Dieser Denkansatz eines FAG als reines Geldverteil-Gesetz zwischen den Gemeinden befriedigt aus folgenden Gründen nicht:

- a) Die Gemeinden machen anhand dieser Vernehmlassungsvorlage (nach der Gemeinde-Initiative zur BLPK-Sanierung zum zweiten Mal) die Erfahrung, dass es sich lohnt, zur Keule der Gemeinde-Initiative zu greifen, um auf Kosten anderer eigene finanzielle Interessen durchzuboxen. Da der Regierungsrat – zurecht – eine Volksabstimmung vermeiden möchte, in der die ländlichen gegen die städtischen Gemeinden antreten, entsteht damit eine Situation, in der einzelne Interessengruppen den Kanton praktisch erpressen können. Eine sachliche Auseinandersetzung ist kaum mehr möglich, ja sachlich sinnvolle Lösungen geradezu blockiert.
- b) Damit sind schon in diesem revidierten FAG die nächsten Verteilkämpfe vorprogrammiert. Bei auch nur kleinen Veränderungen der wirtschaftlichen oder politischen Situation der Geber- oder der Nehmergemeinden geht die Verteildiskussion wieder von vorne los.
- c) Die Vernehmlassungsvorlage vergibt die Chance, den Finanzausgleich auf eine sachliche Grundlage zu stellen, so dass künftige Diskussionen in diesem Bereich sachliche sind und nicht reine Geld-Verteilkämpfe, die eine sachliche, objektive Argumentation per se kaum zulassen.

Aus diesen Überlegungen gelangen wir zum Schluss, dass die Teilrevision des FAG, so wie hier vorgeschlagen, nicht überzeugt und somit grundsätzlich abzulehnen ist.

Daraus ziehen wir zwei Schlüsse:

1. Unter dem politischen Druck der anstehenden Gemeinde-Initiative kann der Regierungsrat gar nicht anders, als einen Gegenvorschlag zu erarbeiten, der im Rahmen der knappen zur Verfügung stehenden Zeit den horizontalen Finanzausgleich so weit wie möglich vom aktuellen reinen Geld-Verteilkampf zu einer durch objektive und sachgerechte Kriterien geprägten horizontalen Finanzausgleich entwickelt. Dazu machen wir nachfolgend einige konkrete Vorschläge.

2. Anschliessend fordern wir vom Regierungsrat ein grundlegendes Konzept einer gegenüber heute sachgerechteren Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden unter Beachtung der fiskalischen Äquivalenz sowie ein Gesamtkonzept für eine kantonale Finanzordnung mit einer systematisch sinnvoll aufgebauten Struktur eines Finanzausgleichs.
Auch dazu machen wir nachfolgend ebenfalls einige konkrete Vorschläge.

Wir empfehlen dem Regierungsrat, eine neue Vernehmlassungsvorlage zur Revision des FAG zu erarbeiten und dabei die hier dargestellten Überlegungen zu berücksichtigen.

1. Konkrete Änderungsvorschläge zur aktuellen Revision des FAG

Ausgehend vom politisch vorgegebenen (reduzierten) Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel des horizontalen Finanzausgleichs (so dass die Gemeinde-Initiative zurückgezogen wird), ist die Verteilung der Mittel an folgende Kriterien zu knüpfen:

- a) Normkosten-Abgeltung im Bereich der Sozialhilfe (Pauschale pro Falltyp) soweit die Sozialkosten einen bestimmten Prozentsatz des Gemeindebudgets übersteigen
- b) Normkosten-Abgeltung im Bereich der Primarschulen (Pauschale pro Schüler) soweit die Bildungskosten einen bestimmten Prozentsatz des Gemeindebudgets übersteigen
- c) Normkosten-Abgeltung im Bereich von Spitex und Betreuung von Betagten und Pflegebedürftigen soweit diese Kosten einen bestimmten Prozentsatz des Gemeindebudgets übersteigen.
- d) Berücksichtigung weiterer vergleichbarer Kostenblöcke der Gemeinden nach dem gleichen Konzept der Normkostenabgeltung soweit diese Kostenblöcke einen bestimmten Prozentsatz des Gemeindebudgets übersteigen.

Dies hat zur Folge dass die Finanzkraft der Gemeinden, so wie im heutigen FAG umgesetzt nur noch dazu dient, festzustellen, welche Gemeinden Einlagen in den Topf des horizontalen Finanzausgleichs machen müssen. Die Zuteilung der Mittel erfolgt jedoch vollständig gestützt auf ein Konzept der Normkostenabgeltung. Durchgespielt worden ist dieses Konzept vor kurzem im Rahmen der Abgeltung der Kosten für das sechste Jahr Primarschule vom Kanton an die Gemeinden.

Aufgrund der über weite Strecken inexistenten oder unvollständigen Kostenträgerrechnung in Kanton und Gemeinden ist bis zur Einführung einer tauglichen Kostenträgerrechnung auf Hilfsberechnungen analog der Abgeltung des sechsten Primarschuljahres abzustellen.

Durch diese Neuerung werden die Finanz-Verteil-Diskussionen von der heute rein politischen auf eine sachliche Ebene verschoben (Welche Kostenblöcke? Welche Normkosten? Welcher Anteil am Gemeindebudget?) und auch die Grundlage gelegt für eine grundsätzliche Neuordnung der Aufgabenverteilung und der Finanzordnung von Kanton und Gemeinden.

2. Vorschläge für ein späteres Gesamtkonzept einer sinnvolleren Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie einer darauf abgestimmten Finanzordnung von Kanton und Gemeinden mit entsprechendem Finanzausgleich.

Im Rahmen einer späteren Revision von Aufgabenverteilung und Finanzausgleich sind insbesondere folgende Fragen zu klären, resp. Themen zu regeln:

- a) Wie kann die fiskalische Äquivalenz im Baselbiet konsequent umgesetzt werden: Wer bestimmt bezahlt und wer nicht bestimmt, muss auch nicht bezahlen.
Beispiele:
 - i. Wenn der Kanton die Primarschule bis ins letzte Detail regelt (insbesondere die Anstellungsbedingungen der Lehrer und die Raumverhältnisse) so soll er die Kosten (inkl. Personal- und Raumkosten) dafür auch tragen. Wenn er in diesem Bereich die Ausführung der Ausbildungsdienstleistung den Gemeinden überträgt, kann er sie mittels Standardkosten (Schülerpauschalen) abgelden. Heute spricht der Regierungsrat die ganze Zeit davon, dass er die fiskalische Äquivalenz erreichen wolle, macht aber gerade in dem Bereich mit der grössten finanziellen Auswirkung, in dem er die fiskalische Äquivalenz selber nicht beachtet, einen grossen Bogen um jede Diskussion.
Der alternative Ansatz könnte – wie in vielen anderen Kantonen – sein, dass der Kanton nur ganz grob die Rahmenbedingungen, v.a. Lernziele, vorgibt und die Umsetzung vollständig den Gemeinden überlässt.
Je nachdem, welchen Ansatz der Kanton wählt, hat das erhebliche Auswirkungen auf den Finanzausgleich.
 - ii. Ist es sinnvoll, dass die Gemeinden die Sozialhilfekosten tragen müssen, obwohl sie diese Kosten kaum beeinflussen können? Die einzige Beeinflussungsmöglichkeit besteht heute faktisch darin, dass Gemeinden versuchen, Sozialhilfeempfänger zu motivieren, in andere Gemeinden zu zügeln. Dieses Schwarzpeterspiel ist einer seriösen öffentlichen Verwaltung unwürdig und sachlich sowie finanziell unsinnig.
Auch hier hat eine Klärung der Situation und eine sinnvolle Neugestaltung weitgreifende Auswirkungen auf einen künftigen Finanzausgleich.
- b) Aus diesen Fragen und Hinweisen wird erkennbar, dass die Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Einnahmen auf Kanton und Gemeinden grundsätzlich zu hinterfragen und in Baselland neu zu gestalten ist. Dies als zentrale Voraussetzung und als Grundlage für einen darauf aufbauenden Finanzausgleich. Dabei sind – soweit derzeit erkennbar – folgende Kriterien zu beachten:
 - i. Aufgaben- (und entsprechende Einnahmen-)zuteilung an dasjenige Gemeinwesen (Kanton oder Gemeinde), welches die entsprechenden Dienstleistungen mit dem besten Kosten-Qualität-Leistungs-Verhältnis erbringen kann.
 - ii. Werden Aufgaben einem Gemeinwesen übertragen, so ist – soweit sachlich und betriebswirtschaftlich sinnvoll – die Möglichkeit der Übertragung auf das andere Gemeinwesen (von Gemeinde an Kanton oder andere Gemeinde sowie von Gemeinde an Kanton) unter Abgeltung mittels Normkosten einzuräumen, so wie das heute in rudimentären Ansätzen schon geschieht: Beispiel Steuerveranlagung, welche von den Gemeinden an den Kanton zu einem fixen Preis übertragen werden können. Oder Übertragung von Polizeiaufgaben von Gemeinden an den Kanton zu Norm-Vollkosten, wie von Liestal praktiziert. Oder Übertragung des Bauinspektorats vom Kanton an die Gemeinde, wie in Reinach praktiziert.

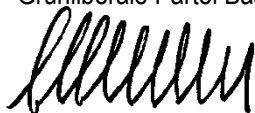
- c) Wird der Kanton und die Gemeinden zusammen als öffentliche Hand als Gesamtorganisation im Dienste der Menschen im Baselbiet verstanden – alles andere macht keinen Sinn – so kann der horizontale Finanzausgleich nicht für sich allein geregelt werden sondern nur im Zusammenspiel mit dem vertikalen Finanzausgleich.
- d) Der horizontale Finanzausgleich ist grundsätzlich in Frage zu stellen. Wenn in den städtischen Gemeinden der Steuerfuss (von wenigen Ausnahmen abgesehen) meist deutlich tiefer ist als in den ländlichen Gemeinden, ist das durch die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten (v.a. der Raumkosten) der Baselbieter kompensiert. Hinzu kommt, dass die Kosten der Gemeindeverwaltung in städtischem Umfeld deutlich höher sind als in ländlichen Gemeinden. So kostet der Boden für ein neues Schulhaus in Stadtnähe ein Mehrfaches des Bodens in ländlichem Gebiet. Das Gleiche gilt für die Kosten der Sanierung der Versorgungs- und Entsorgungs-Infrastruktur (Gas, Wasser, Abwasser usw.). Dieser Zusammenhang wird vom heutigen FAG im horizontalen Finanzausgleich praktisch vollständig ignoriert. Hinzu kommt, dass der horizontale Finanzausgleich, der eigentlich als Gemeinde-Angelegenheit aufgezogen worden ist, weitestgehend vom Kanton geregelt wird. Das ist ein Widerspruch. Wenn der Kanton den Finanzausgleich regelt (was aus einer Gesamtsicht des Kantons durchaus sinnvoll erscheint), so ist der Finanzausgleich als vertikaler und nicht als horizontaler auszugestalten. Es ist zudem – mit dem Ziel der Stärkung der Gemeindeautonomie – zu überlegen, den Finanzausgleich nur noch als Existenzsicherungs-Instrument für notleidende Gemeinden auszugestalten und nicht als grosses Finanz-Umverteil-Instrument wie heute. Die Umsetzung dieser Überlegung setzt jedoch ebenfalls eine gegenüber heute ganz andere Verteilung von Aufgaben und Regelungskompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden voraus.
- e) Wird der Finanzausgleich von der heutigen weitgehenden Geld-Umverteilung weitestmöglich zu einer Dienstleistungsabgeltung mittels Normkosten umgestellt, entfallen die heutigen, letztlich unfruchtbaren Diskussionen und Verteilkämpfe und an deren Stelle wird mittels Normkostenabgeltung systematisch ein Anreizsystem aufgebaut, das Kanton und Gemeinden als Ganzes zur bestmöglichen Leistung an die Menschen im Baselbiet.

Gerne sind wir auf Wunsch bereit, diese weiterführenden Gedanken vertieft darzustellen und zu diskutieren.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Grünliberale Partei Basel-Landschaft



Dr. Gerhard Schafroth
Landrat



Hector Herzig
Parteipräsident