



2002 / 223 A

Kanton

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Vom 4. Februar 2003

Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

1. Ausgangslage
2. Anpassungen am Finanzausgleich
 - 2.1 Basisrevision
 - 2.2 Zusatzrevision
3. Separatvorlage Real- und Sekundarschulbauten
4. Erläuterung der Änderungen am Gesetzesentwurf
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Antrag

Anhang: Neuer Gesetzesentwurf
Tabellen

1. Ausgangslage

Am 22. Mai 2002 fand die Abschlusssitzung der Expertenkommission für die Revision des Finanzausgleichs statt, an welcher sie die Vernehmlassungen zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes auswertete und die Vorlage zuhänden des Vorstehers der Finanz- und Kirchendirektion verabschiedete.

Am 17. September 2002 verabschiedete der Regierungsrat die Vorlage zum neuen Finanzausgleichsgesetz zuhänden des Landrates (2002/223). Gegenüber dem Entwurf der Expertenkommission wurden einige Änderungen angebracht. Neben redaktionellen Änderungen wurde eine Aktualisierung der Kosten der einzelnen Bereiche vorgenommen. Angesichts des starken Anstiegs der Sozialversicherungsbeiträge und dem Rückgang der Steueranteile erhöhte sich zudem der Gemeindegeldsatz der Ergänzungsleistungen (EL) für den Saldo-Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden von 68 % auf 88 %.

Mit Brief vom 14. Oktober 2002 wandten sich die Gemeindevertreter der Expertenkommission an die Mitglieder des Landrates und distanzieren sich aufgrund der Veränderungen an der ausgehandelten Vorlage vom Gesetzesentwurf.

Die landrätliche Finanzkommission beriet am 23. Oktober 2002 die Vorlage und lud eine Delegation der Expertenkommission zur Anhörung ein. Der Vorsteher der Finanz- und Kirchendirektion stellte dabei Verhandlungen mit der Expertenkommission für einvernehmliche Lösungsvorschläge in Aussicht. Die Finanzkommission beschloss, die Beratung der Vorlage bis zum Vorliegen der Resultate der Finanz- und Kirchendirektion mit der Expertenkommission auszustellen.

Die Finanz- und Kirchendirektion und die Expertenkommission trafen sich zu vier Sitzungen und konnten für alle offenen Fragen einvernehmliche Lösungen finden. Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht nun in allen Teilen den Vorstellungen der Expertenkommission, des Verbandes der Basellandschaftlichen Gemeinden sowie des Regierungsrates.

Mit der jetzigen Vorlage werden nicht nur Änderungen bezüglich des zwischenzeitlichen Dissens' zwischen Gemeinden und Kanton vorgenommen (Basisrevision), sondern auch bezüglich der in der ursprünglichen Vorlage (S. 7) angekündigten Aufgabenverschiebungen durch das nunmehr beschlossene Bildungsgesetz (Zusatzrevision).

2. Anpassungen am Finanzausgleich

2.1. Basisrevision

Der Dissens zwischen Gemeinden und Kanton betraf drei Punkte:

- § 5: Wegfall der Kriterien für Beiträge aus dem Ausgleichsfonds
- § 9: keine gesetzlich vorgeschriebene Vornahme von Ausgleichsmassnahmen bei festgestellten, veränderten Belastungen durch öffentliche Aufgaben
- § 16 (§ 13 Absatz 1 EL-Gesetz): Erhöhung des Gemeindeanteils an den EL-Kosten von 68 % auf 88 %.

Die Bereinigung der beiden ersten Punkte erfolgt dadurch, indem § 6 mit einem Absatz ergänzt wird, der der Vernehmlassungsvorlage entspricht (Ausschöpfung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten; Rechnungswesen gemäss Gemeindefinanzverordnung) bzw. indem § 9 durch die Regelung ergänzt wird, wonach der Regierungsrat bei Bedarf die geeigneten Massnahmen einzuleiten hat.

Die Bereinigung des dritten Punktes setzte die Erkenntnis voraus, dass der erfolgte, kurzfristige Einbezug der für das Jahr 2003 stark ansteigenden Zahlen der Sozialversicherungsbeiträge als methodenfremd zu verwerfen ist. In der Expertenkommission hatte man sich zu Beginn der Arbeit auf die Methode geeinigt, nur harte Zahlen und somit diejenigen der Jahre 1998, 1999 und 2000 als massgebende Basis zu verwenden. Diese Zahlen hatten für den Gemeindeanteil an der EL – bei einfacher Gewichtung des 1998iger und 1999iger Wertes und bei doppelter Gewichtung des 2000er Wertes – **68 %** ergeben, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Modell B_1.43_1: ohne Bildungsgesetz:

Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs in Mio. Fr. 1998-2000 (Finanzausgleichsjahre)

Ent-/Belastung	1998	1999	2000
Entlastung Realschule	-32,5	-32,2	-33,4
Belastung Subventionen	6,6	7,2	7,3
Belastung Steueranteile	46,2	44,5	50,0
Entlastung AHV	-8,4	-8,7	-10,7
Entlastung IV	-18,5	-19,7	-18,9
Entlastung Gemeinden total	-6,6	-8,9	-5,7
EL 56% bisher*)	26,9	28,3	33,4
EL 100% Anteil Kanton + Gemeinden	48,0	50,5	59,6
EL 56% + Differenz Entlastung	33,5	37,2	39,1
EL % neu	69,8	73,7	65,6

2.2 Zusatzrevision

Am 22. September 2002 ist an der Urne das neue Bildungsgesetz beschlossen worden, das hinsichtlich der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden – abgesehen vom Realschulträgerschaftswechsel, der in der Basisrevision ausgeglichen worden ist – folgende Aufgabenverschiebungen bringt:

- Musikschule: Wegfall der Kantonsbeiträge an die Gemeinden, somit nun in alleiniger Trägerschaft der Gemeinden
- Sprachheilwesen: Wegfall des Kantonsviertels, somit nun in alleiniger Trägerschaft der Gemeinden (allerdings mit zweckgebundenem Finanzausgleich an die Lohnkosten)
- Sonderschule: Wegfall der Gemeindebeiträge (drei Viertel) an den Kanton für die Schulkosten, somit nun in alleiniger Trägerschaft des Kantons; Übergang der Hotelkosten (von drei auf vier Viertel) an die Gemeinden, somit nun in alleiniger Trägerschaft der Gemeinden (§ 36 Absatz 2 des Sozialhilfegesetzes)

Für den Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden dient wiederum der EL-Verteilschlüssel, der – methodengetreu – auf den letzten zur Verfügung stehenden, harten Zahlen zu berechnen ist. Aufgrund der nun neu für das Jahr 2001 zur Verfügung stehenden, harten Zahlen ergibt sich bei einfacher Gewichtung des 1999iger und des 2000er Wertes und bei doppelter Gewichtung des 2001er Wertes wiederum **68 %**, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Modell B_1.43_1b: mit Bildungsgesetz

Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs in Mio. Fr. 1999 - 2001 (Finanzausgleichsjahre)

Ent-/Belastung	1999	2000	2001
Entlastung Realschule	-32,2	-33,4	-33,4
Belastung Subventionen	7,2	7,3	7,2
Belastung Steueranteile	44,5	50,0	49,4
Entlastung AHV	-8,7	-10,7	-11,8
Entlastung IV	-19,7	-18,9	-22,7
Belastung Bildungsgesetz total	2,8	1,5	2,5
<i>Belastung Musikschule</i>	6,4	6,0	6,4
<i>Belastung Sprachheilwesen</i>	0,5	0,6	0,7
<i>Entlastung Sonderschule</i>	-4,1	-5,1	-4,6
Entlastung Gemeinden total	-6,1	-4,2	-8,8
EL 56% bisher	28,3	33,4	33,6
EL 100% Anteil Kanton + Gemeinden	50,5	59,6	60,0
EL 56% + Differenz Entlastung	34,4	37,6	42,4
EL % neu	68,1	63,1	70,7

3. Separatvorlage Real- und Sekundarschulbauten

Die Übernahme der Realschulbauten sowie der Sekundarschulbauten sind nicht Gegenstand dieser Vorlage. Die Übernahme und die Regelung der Kostenfolgen werden in der Vorlage 2002/113 behandelt, die momentan in der landrätlichen Bau- und Planungskommission sowie durch die mitberichtende Finanzkommission beraten wird und formell eine Änderung des Bildungsgesetzes beinhaltet.

4. Erläuterung der Änderungen am Gesetzesentwurf

Nachfolgend sind nur diejenigen Gesetzesbestimmungen aufgeführt und erläutert, die gegenüber der ursprünglichen Vorlage eine Änderung erfahren.

§ 5 Absatz 2

Die Voraussetzungen für die Ausrichtung von ausserordentlichen Beiträgen war in der Vernehmlassungsvorlage enthalten, jedoch auf Anregung des Rechtsdienstes des Regierungsrates als redundant gestrichen worden. Auf Wunsch der Gemeindevertreter der Expertenkommission wird die Regelung nun wieder aufgenommen.

§ 7 Absatz 1

Da das Bildungsgesetz an der Urne angenommen worden ist, muss Absatz 1 nicht mehr als Variante, die auf das Schulgesetz Bezug nimmt, mitgeführt werden und kann gestrichen werden.

§ 9 Titel und Absatz 2

Im Titel ist „Untersuchung“ zu streichen, da der neue Absatz 2 die Pflicht zur Massnahmen-einleitung bringt und der Titel damit zu eng würde.

Der bisherige Absatz 2, der die erste Untersuchung der finanziellen Auswirkungen nach Inkrafttreten des Bildungsgesetzes verlangt, ist mit der jetzigen Vorlage, die dessen Auswirkungen bereits ausgleicht, obsolet geworden. An dessen Stelle wird auf Wunsch der Gemeindevertreter der Expertenkommission die Regelung aufgenommen, dass bei entsprechendem Untersuchungsergebnis gemäss Absatz 1 der Regierungsrat die geeigneten Massnahmen, sei dies in Form einer Vorlage an den Landrat, sei dies in der Anpassung der Finanzausgleichsverordnung, einleitet.

§ 16 → § 13 Absatz 1 Ergänzungsleistungsgesetz

Die neue, mit den Gemeindevertretern der Expertenkommission einvernehmlich festgelegte Verteilung der EL-Kosten beträgt für den Kanton 32 % und die Gemeinden 68 %.

§ 17 → § 36 Absätze 2 und 3 Sozialhilfegesetz

In Absatz 2 Satz 1 wird die vollständige Aufgabenteilung im Sonderschulbereich umgesetzt: die drei-Viertel-Gemeindebeteiligung an den Hotelkosten der Heimkosten wird gestrichen, so dass die Gemeinden für die gesamten Hotelkosten aufkommen.

Absatz 3 nimmt eine redaktionelle Anpassung vor, die im Verfahren der Bildungsgesetzgebung vergessen worden ist.

alt-§§ 18, 19 und 21

Die in der ursprünglichen Vorlage vorgesehenen Anpassungen von Schulgesetz und –dekret (alt-§§ 18 und 19) sowie das Übergangsrecht betreffend § 7 Absatz 1 (alt-§ 21) sind nach der Annahme des Bildungsgesetzes und mit dem gleichzeitigen Inkrafttreten von Finanzausgleichsgesetz und Bildungsgesetz obsolet und zu streichen.

alt-§ 22 → § 19

Das Inkrafttreten ist infolge Zeitablaufs vom 1. Januar 2003 auf den 1. August 2003 (Inkrafttreten des Bildungsgesetzes) zu verschieben.

Die Berechnung des Finanzausgleichs für das Jahr 2003 erfolgt dadurch als Mischrechnung, d.h. für sieben Zwölftel wird das geltende Recht angewendet und für fünf Zwölftel das neue. Bei der Abgrenzung der Steueranteile wird auf den gesamten Steuereingang des Jahres 2003 abgestellt. Sieben Zwölftel fallen den Gemeinden zu, fünf Zwölftel dem Staat.

5. Finanzielle Auswirkungen

Als Basis für die Revision des Finanzausgleichs wurde eine kleine Zeitreihe von drei Jahren als Datengrundlage gewählt. Als Vergleichsbasis wurden die Finanzausgleichsjahre 1998 bis 2000 zu Grunde gelegt. Sie basieren auf den Steuererträgen der jeweils zwei vorangegangenen Jahre, also für das Finanzausgleichsjahr 2000 sind die durchschnittlichen Steuererträge der Jahre 1998 und 1999 massgebend. Die Zahlen über die Besoldungsaufwendungen und Subventionen der Lehrkräfte bezogen sich jeweils auf das aktuelle Jahr, also 1998, 1999 und 2000. Die Beiträge der Gemeinden an den Kanton (AHV, IV, EL, Sonderschulung) bezogen sich ebenfalls auf das aktuelle Jahr.

Bei den Auswirkungen auf den Staats- bzw. die Gemeindehaushalte können sich beim gleichen Rechnungsjahr erhebliche Abweichungen ergeben. Grund dafür sind die unterschiedlichen Abgrenzungen einerseits in den Modellrechnungen und andererseits in der Buchungspraxis der Staatsrechnung. So werden die Anteile der Gemeinden an den (AHV/IV/EL-) Beiträgen z.B. im Jahr 2000 der Staatsrechnung belastet, die Gemeinden bezahlen diese Beiträge aber erst im Jahr 2001, wo sie auch in ihrer Rechnung erscheinen.

Im Jahre 2000 ergibt sich aus den Berechnungen mit einem EL-Satz von 68% für die Gemeinden eine Mehrbelastung von 3,5 Mio. Franken (starker Anstieg der EL-Beiträge um 5 Mio. Franken), im Jahre 2001 aber eine Minderbelastung von 1,6 Mio. Franken. Der Kanton

seinerseits profitiert im Jahre 2000 bei einem EL-Satz von 68% um 2,8 Mio. Franken, wird aber im Jahre 2001 mit 9,7 Mio. Franken stärker zur Kasse gebeten. Grund für diese Differenz sind die gestiegenen AHV- und IV-Beiträge (während die EL-Kosten gleich blieben) und der Rückgang der Steueranteile (teilweise verursacht durch den Wegfall der Erbschafts- und Schenkungssteuer).

Für die zukünftige Entwicklung ist bei den Realschulen eher davon auszugehen, dass die Kosten unterdurchschnittlich zunehmen, bei den Belastungen durch AHV/IV-Beiträge (Kanton) und durch EL-Beiträge (Gemeinden) ist mit weiteren Kostenschüben zu rechnen. Die weitere Entwicklung bei den Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern ist von der konjunkturellen Lage abhängig und dürfte sich bei einem Wirtschaftsaufschwung wieder verbessern.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt in Änderung der Ziffer 1 der Anträge der Vorlage 2002/223 dem Landrat, das Finanzausgleichsgesetz gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 4. Februar 2003

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin: Schneider-Kenel
der Landschreiber: Mundschin