



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zum Postulat K. Kirchmayr betreffend strategische Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ([2009/262](#))

Datum: 13. Dezember 2011

Nummer: 2011-346

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

**Vorlage an den Landrat**

Vom 13. Dezember 2011

Bericht zum Postulat K. Kirchmayr betreffend strategische Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ([2009/262](#))**A. Postulat**

Am 24. September 2009 hat Klaus Kirchmayr ein Postulat betreffend strategische Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (2009/262) eingereicht. Der Landrat hat das Postulat am 11. November 2010 stillschweigend überwiesen.

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Die Finanzsituation des Kantons ist neben konjunkturellen Einflüssen auch aufgrund struktureller Probleme angespannt. Es ist davon auszugehen, dass der hohe Zentralisierungsgrad unseres Kantons einen Beitrag zu dieser negativen Entwicklung leistet (der Kanton Basel-Landschaft liegt im interkantonalen Vergleich bzgl. Zentralisierungsgrad auf Rang 5). Im Kanton Baselland vereinbart der Kanton ca. 2/3 des Steuersubstrats, während den Gemeinden 1/3 verbleibt. In den meisten anderen Kantonen ist dieses Verhältnis ca. 50:50, wobei die Gemeinden dort viele Aufgaben übernehmen, welche bei uns zentralisiert durch den Kanton erbracht werden.

Eine gewisse Zentralisierung von Aufgaben ist durchaus sinnvoll und kann das Erreichen von allgemeinen Qualitätsstandards im Kanton unterstützen. Überschreitet die Zentralisierung jedoch das adäquate Mass, so führt dies - so die allgemeine Erfahrung - zu höheren Gesamtkosten (Kanton und Gemeinde) und damit einem ineffizienten Mitteleinsatz (Steuergelder). Denn grundsätzlich ist festzuhalten, dass Mittel in der Regel dann am effizientesten eingesetzt werden, wenn Mittelverwendung und -finanzierung nahe beieinander liegen. Zentralisierte Aufgaben sind zudem weitaus häufiger dem Einfluss von Lobbying und Bürokratie ausgesetzt, was eine weitere Verteuerung zur Folge hat.

Der Regierungsrat wird eingeladen eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und den Gemeinden einzuleiten, mit dem Ziel den Zentralisierungsgrad des Kantons deutlich zu senken und die Ausgabenkompetenzen wieder näher an die Front zu bringen.

Er ist zudem gebeten, ein entsprechendes Vorgehenskonzept zur Überprüfung der Aufgabenteilung zu erarbeiten und dem Landrat darüber berichten.

B. Abriss der bisherigen und bevorstehenden Aufgabenteilungen

Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist seit bald 30 Jahren eine permanente Aufgabenstellung, die meistens im Zusammenhang mit Revisionen des Finanzausgleichs angegangen worden ist. Im Fokus stand dabei weniger die Verschiebung von kantonalen Aufgaben und Kompetenzen hin zu den Gemeinden oder umgekehrt als vielmehr die Entflechtung gemeinsamer Aufgaben. Der Abriss der bisherigen und bevorstehenden Aufgabenteilungen präsentiert sich grob wie folgt:

- 1982: Gesetz über die Aufgabenverteilung und den Finanzausgleich: Auflistung der Kantonsaufgaben, der Gemeindeaufgaben und der gemeinsamen Aufgaben
- 1998: Gemeindebeitragsgesetz: Aufhebung der Gemeindebeiträge an Alkoholfürsorge, Massnahmen, Drogentherapien und Alimentenbevorschussung, Aufhebung der Kantonsbeiträge an die Alters- und Pflegeheimfinanzierung
- 2003: Bildungsgesetz/Finanzausgleichsgesetz: Trägerschaft und Finanzierung der Realschule an den Kanton, Aufhebung der Gemeindeanteile an Nebensteuern (Erbschaft, Handänderung), Aufhebung der Gemeindebeiträge an die AHV und IV
- 2007: NFA-Umsetzungsgesetz: Trägerschaft und Finanzierung der Spitex vollständig an die Gemeinden
- 2009: Finanzausgleichsgesetz: Wechsel von vertikalen zum horizontalen Finanzausgleich, Finanzierung der Jugendhilfe an den Kanton, Aufhebung der Gemeindebeiträge an den öffentlichen Verkehr
- 2012: Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung/Bildungsgesetzänderung ([2009/313](#) bzw. [2009/314](#)): Trägerschaft und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich sowie im Kindergarten- und Primarschulbereich an die Gemeinden
- 2012: EG-ZGB-Änderung ([2011/295](#)): Trägerschaft und Finanzierung der Kinder- und Erwachsenenschutzmassnahmen (vormals Vormundschaft) bleibt bei den Gemeinden, Berufsbeistandschaft (vormals Amtsvormundschaft) an die Gemeinden
- 2012: Entlastungspaket ([2011/296](#)): Standardkosten bei Sonderschulung im Kindergarten- und Primarschulbereich sowie Finanzierung der Beiträge an Privatschulbesuch im Kindergarten- und Primarschulalter an die Gemeinden
- 2013: Polizeigesetz-Änderung (Vernehmlassung): Trägerschaft und Finanzierung der öffentlichen Ordnung vollständig an die Gemeinden, Trägerschaft und Finanzierung der öffentlichen Sicherheit vollständig an den Kanton

C. Grundsätzliche Überlegungen

Die Zuordnung von staatlichen Aufgaben auf die drei Staatsebenen hat grundsätzlich nur einem Ziel zu dienen, der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger soll optimal sein. Konkret heisst das, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Qualität der staatlichen Leistung, der Erreichbarkeit der staatlichen Leistung sowie der Kosten der staatlichen Leistung anzustreben ist. Es zeigt sich, dass dieses Verhältnis massgeblich davon abhängt, wie nahe bei den Bürgerinnen und Bür-

gern die Aufgabe erfüllt wird. Daraus ergeben sich zwei Prinzipien: das Subsidiaritätsprinzip sowie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass eine öffentliche Aufgabe auf der unterst-möglichen Staatsebene angesiedelt werden soll. Erst wenn die untere Ebene mit der Aufgabe sachlich überfordert ist, soll die Aufgabe, eben subsidiär, auf der nächst-höheren gelöst werden.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besagt, dass Ausgestaltung, Erfüllung und Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe in derselben öffentlichen Hand liegen sollen.

Unbestritten ist, dass der Kanton Basel-Landschaft einen hohen Zentralisierungsgrad aufweist; die diesbezüglichen Ausführungen im Postulat sind zutreffend. Begrifflich wie auch inhaltlich wäre es allerdings präziser, wenn von "Kantonalisierung versus Kommunalisierung" gesprochen würde, und wenn das Verhältnis dieser beiden Aufgabenebenen zueinander nicht nur anhand der Steueranteilsquote beurteilt würde, sondern auch anhand des Regelungsfreiraums, der den Gemeinden bei den einzelnen Aufgaben zukommt. Das Ungleichgewicht zu Ungunsten der Gemeinden tritt so insbesondere im Bildungsbereich, in welchem der Kanton den Gestaltungsfreiraum der Gemeinden für den Kindergarten sowie für die Primar- und die Musikschule stark einschränkt, noch deutlicher zu Tage. Damit wird auch klar, dass eine optimale Aufgabenzuordnung auf die beiden Staatsebenen untrennbar mit der Gewährung von Regelungsfreiraum verbunden ist - Gemeindeautonomie. Die Kantonsverfassung formuliert es so: "Der Gesetzgeber gewährt ihnen (den Gemeinden) möglichst grosse Handlungsfreiheit" (§ 45 Absatz 2 Satz 2 KV).

D. Legislaturprogramm 2012 - 2015

Der Regierungsrat misst den Gemeinden als erste und bürgernähe Staatsebene einen hohen Stellenwert zu. Er ist der festen Überzeugung, dass je bürgernäher die Staatsebene ist, desto effektiver und effizienter ist sie. Darum strebt er starke, leistungsfähige und selbstbewusste Gemeinden an und schreibt dies im Legislaturprogramm 2012 - 2015 wie folgt fest:

Die Gemeinden sollen gestärkt werden, indem bei der Zuordnung von neuen Aufgaben sowie bei der Neuordnung von bestehenden Aufgaben primär die Gemeindeebene in Betracht zu ziehen ist. Erst wenn plausibel dargelegt ist, dass die erste, bürgernähe Ebene - inklusive neuer und innovativer Zusammenarbeitsformen dieser Ebene - eine Aufgabe nicht zufriedenstellend erfüllen kann, soll die Aufgabe gemäss dem Subsidiaritätsprinzip der Kantonsebene zugeordnet werden. Sodann sollen gemäss dem fiskalischen Äquivalenzprinzip der Entscheid über die Ausgestaltung und Erfüllung der Aufgabe, der Nutzen der Aufgabe sowie die Finanzierung der Kosten möglichst in derselben Hand sein.

E. Tagsatzung "Avenir BL-Gemeinden"

Am 5. November 2011 hat in Muttenz die Veranstaltung "Tagsatzung 'Avenir BL-Gemeinden'" stattgefunden. Teilnehmende waren alle Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie Vertreter der Finanz- und Kirchendirektion. Definiertes Ziel der Veranstaltung war, das wechselseitige Verständnis unter den Gemeinden zu stärken, so dass sie auch künftig in gegenseitiger Solidarität ihre Aufgaben erfüllen und sich weiterentwickeln können. Die Idee zur Gemeindefestsatzung war in der Konsultativkommission "Aufgabenteilung und Finanzausgleich" bei der Diskussion über die Revision des Finanzausgleichs entstanden.

An der Tagsatzung haben sich nach einführenden Referaten in einem ergebnis-offenen, professionell geleiteten Grossgruppenprozess insbesondere folgende Schwerpunkte herauskristallisiert: klare Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden, Gemeindeautonomie sowie regionale Variabilität bei Vorschriften. Alle Beteiligten waren sich einig, dass der Prozess weitergeführt werden und in konkrete Massnahmen münden soll. Geplant sind nun zwei weitere Tagsatzungen im Frühling und im Sommer 2012.

Es ist zu erwarten, dass die Tagsatzungsteilnehmenden insbesondere in den Bereichen "klare Aufgabenteilung" und "Gemeindeautonomie" markante und konkrete Thesen und Forderungen aufstellen werden und spezifisch den Bildungsbereich, sprich die Gemeindeautonomie im Kindergarten- und Primarschulbereich ansprechen werden.

F. Schlussbetrachtung

Die vom Postulat empfohlene, grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden nimmt der Regierungsrat schon bisher im Sinne einer Daueraufgabe wahr, wie oben unter Kapitel B aufgezeigt ist. Zusammen mit dem Postulat teilt er das Ziel, dass dabei die Aufgaben gemäss dem Subsidiaritäts- und dem Äquivalenzprinzip möglichst bei den Gemeinden belassen oder an diese delegiert und die Gemeinden gemäss dem Verfassungsgebot mit möglichst grosser Handlungsfreiheit ausgestattet werden. Der Regierungsrat gibt seiner Hoffnung Ausdruck, dass auch der Landrat bei seinen Gesetzgebungsbeschlüssen dem Subsidiaritätsprinzip, dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sowie der Gemeindeautonomie den gebührenden Stellenwert einräumt.

Ein spezifisches Vorgehenskonzept zu erarbeiten, wie das Postulat anregt, erachtet der Regierungsrat zum heutigen Zeitpunkt hingegen nicht als notwendig. Die umzusetzenden Prinzipien sind klar, und die zu überprüfenden Aufgaben ergeben sich aus laufenden oder abzusehenden Reformprojekten oder -forderungen (z.B. aus der oben erwähnten Tagsatzungsbewegung). Zudem auferlegt das Legislaturprogramm 2012 - 2015 den Direktionen, bei aufgabenteilungsrelevanten Projekten frühzeitig die Finanz- und Kirchendirektion zur Umsetzung des Subsidiaritäts- und des Äquivalenzprinzips beizuziehen.

G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat von Klaus Kirchmayr betreffend strategische Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (2009/262) als erledigt abzuschreiben.

Liestal, 13. Dezember 2011

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident: Zwick

Der Landschreiber: Achermann