



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zum Postulat von Karl Willimann betreffend Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten ([2011/085](#))

Datum: 17. Dezember 2013

Nummer: 2013-469

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](#)



2013/469

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Vom 17. Dezember 2013

Bericht

zum Postulat von Karl Willimann betreffend Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten ([2011/085](#))

Inhaltsübersicht

1. Zusammenfassung
2. Postulat K. Willimann: Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten
3. Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs
 - 3.1 Konsultativkommission und periodische Wirksamkeitsprüfung
 - 3.2 Zeitplan und Pflichtenheft
 - 3.3 Bericht B,S,S.
 - 3.4 Verbesserungsvorschläge betreffend der Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe
4. Vorgesehene Verordnungsanpassungen
 - 4.1 Fahrplan der Verordnungsanpassung
 - 4.2 Anpassung des Kriterium „Ausländer ausserhalb der EU“
 - 4.3 Einbezug der Sozialhilfequote
 - 4.4 Anpassung an den anderen Indikatoren
5. Ausblick auf die Weiterentwicklung
 - 5.1 Fahrplan der Gesetzesanpassung
 - 5.2 Hinweise auf die Weiterentwicklung aus dem Bericht von B,S,S.
 - 5.3 Hinweise auf die Weiterentwicklung aus der Studie von Avenir Suisse
6. Beantwortung des Postulats
7. Anträge

Beilage: Bericht B,S,S.

1. Zusammenfassung

Karl Willimann ersucht den Regierungsrat in seinem Postulat betreffend der Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten ([2011/085](#)), *den Finanzausgleich so anzupassen, dass entweder bei der Berechnung des Sozialindex die effektiven Ausgaben auch miteinbezogen, oder die Gesamtkosten analog bei den Ergänzungsleistungen durch die mittlere Wohnbevölkerung aufgeteilt werden.*

Die Finanz- und Kirchendirektion hat unabhängig von diesem Postulat im Rahmen der periodischen Wirksamkeitsprüfung einen Bericht über den Baselbieter Finanzausgleich von der Firma B,S,S. erstellen lassen. In diesem Bericht wird u.a. dringend davon abgeraten, die effektiv anfallenden Kosten in den Ausgleich einzubeziehen, da die Nicht-Beeinflussbarkeit dann nicht mehr erfüllt wäre, was zu substanziellen Fehlanreizen führen würde (höhere Ausgaben, um höhere Sonderlastenabgeltungen zu erhalten). Die den Regierungsrat in dieser Thematik beratende Konsultativkommission Aufgabenteilung und Finanzausgleich (KKAF) ist der gleichen Ansicht.

Allerdings sieht die KKAF auch die Probleme einzelner Gemeinden mit sehr hohen Sozialhilfekosten. Daher schlägt sie vor, die Finanzausgleichsverordnung (FAV) anzupassen, um eine bessere Abgeltung der Sonderlasten im Bereich der Sozialhilfe zu erreichen. Die Verordnungsanpassung soll bereits auf den Finanzausgleich 2014 hin wirksam werden.

2. Postulat K. Willimann: Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten

Am 21. März 2011 hat Karl Willimann eine Motion betreffend der Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten (2011/085) eingereicht. Der Landrat hat den Vorstoss am 9. Juni 2011 auf Antrag des Regierungsrats stillschweigend als Postulat [überwiesen](#).

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Vier Gemeinden aus dem Bezirk Liestal haben bei der aktuellsten Sozialhilfestatistik (Jahr 2009) die höchsten Nettoaufwendungen pro Einwohnerin/Einwohner (Pratteln, Frenkendorf, Füllinsdorf, Liestal). Gemeinden mit günstigen Mietwohnungen werden tendenziell mehr Aufwendungen im Sozialbereich ausweisen, als solche, welche eher teure Wohnungen anbieten. Somit übernehmen Gemeinden mit tiefen Mieten eine grosse Sozialhilfeverantwortung. Mit dem neuen Finanzausgleich sollte der Einbezug des Sozialindex einen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden bringen. Doch da keine effektiven Aufwendungen in die Berechnung einbezogen werden, entstehen weiterhin ungleichmässige Belastungen. Nach Abzug des Beitrages der Sonderlastenabgeltung aus dem Finanzausgleich übernimmt Füllinsdorf sogar Rang 1 (bisher: Rang 3) und weist danach eine Nettobelastung pro Einwohnerin von CHF 254 (bisher: CHF 284) aus. Birsfelden (bisher: CHF 219) und Laufen (bisher: 136) können ihre Aufwendungen unter CHF 100 pro Einwohner senken.

	EinwohnerIn	Beiträge in TCHF	Nettoaufwand in CHF Sozialhilfe pro Einw.	Beitrag pro Einw. (Sonderlastenabgeltung)	Nettoaufwand mit Beitrag
Pratteln	15'179	2'509	319	-165	154
Frenkendorf	6'112	521	289	-85	204
Füllinsdorf	4'345	149	288	-34	254
Liestal	13'545	857	273	-63	210
Hölstein	2'338	0	234	0	234
Waldenburg	1'234	65	233	-53	180
Birsfelden	10'434	1'322	219	-127	92
Binningen	14'609	340	184	-23	161
Münchenstein	11'838	690	176	-58	118
Lausen	4'834	203	154	-42	112
Allschwil	19'202	675	152	-35	117
Laufen	5'241	243	136	-46	90
Muttenz	17'289	293	129	-17	112

Erwägungen

Der Gemeindeanteil d. h. 32 % der Nettoaufwendungen der Ergänzungsleistungen von rund CHF 33.6 Mio. sind im Finanzausgleich 2010 aufgrund der mittleren Einwohnerzahl den Gemeinden belastet worden. Weshalb sollten die Kosten der Sozialhilfe anders behandelt werden und nicht auch auf Einwohnerzahl aufgeteilt werden (Solidaritätsprinzip). Zumindest sollten die effektiven Sozialhilfekosten im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Der Regierungsrat wird ersucht, den Finanzausgleich so anzupassen, dass entweder bei der Berechnung des Sozialindex die effektiven Ausgaben auch miteinbezogen, oder die Gesamtkosten analog bei den Ergänzungsleistungen durch die mittlere Wohnbevölkerung aufgeteilt werden.

3. Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs

3.1 Konsultativkommission und periodische Wirksamkeitsprüfung

Das geltende Finanzausgleichsgesetz (FAG) trat per 1. Januar 2010 in Kraft. Es ist darin u.a. festgehalten, dass es selbst laufend auf seine Wirksamkeit hin zu prüfen ist (§ 1 Absatz 2 FAG) und dass der Regierungsrat eine Konsultativkommission "Aufgabenteilung und Finanzausgleich" (KKAf) einsetzt, welche aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Gemeinden zusammengesetzt ist und zuhanden des Regierungsrats Fragen der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie des Finanzausgleichs unter den Gemeinden berät (§ 3 FAG).

In der KKAf war man sich einig, dass erstens das neue Finanzausgleichsgesetz nach drei vollen Jahren, d.h. nach dem Vorliegen der Finanzausgleiche 2010, 2011 und 2012 und den dazugehörenden abgeschlossenen Rechnungsjahren erstmals auf seine Wirksamkeit überprüft werden soll, d.h. nach dem Vorliegen der Jahresrechnung 2012 im Sommer 2013 und dass zweitens diese Wirksamkeitsprüfung durch externe Experten erfolgen soll, welche sich bereits eingehend mit der Materie des Finanzausgleichs befasst haben.

3.2 Zeitplan und Pflichtenheft

Im Rahmen der Wirksamkeitsprüfung musste eine Antwort auf die Frage gefunden werden, ob mit den angewandten Instrumenten die vorgegebenen Ziele erfüllt werden. Kleinere Anpassungen auf Verordnungsstufe sollen aufgrund dieser Wirksamkeitsprüfung bereits auf den Finanzausgleich 2014 hin umgesetzt werden können. Die KKAf hat für den externen Auftragnehmer ein Pflichtenheft mit den beiden folgenden Hauptpunkten definiert:

A. Zielsetzung des Finanzausgleichs

Die Wirksamkeitsprüfung soll die Frage beantworten, ob die verfassungsmässig vorgegebene Zielsetzung der Ausgewogenheit (Steuerbelastungen und Leistungen) auch im Vergleich zu anderen Kantonen und im Zeitvergleich innerhalb des Kantons gegeben ist.

B. Prüfung der einzelnen Instrumente

Die vier Elemente des Finanzausgleichs (Horizontaler Finanzausgleich, Sonderlastenabgeltung, Zusatzbeiträge und Einzelbeiträge) sollen aus Sicht der Wissenschaft bewertet werden. Insbesondere soll überprüft werden, ob es Fehlanreize gibt, ob die Mittel den richtigen Gemeinden zugute kommen und ob der Finanzausgleich allenfalls beeinflusst werden kann.

Grössere Anpassungen am System, für welche Gesetzesänderungen notwendig sind, sollen in einem zweiten Schritt (Weiterentwicklung des Finanzausgleichs) angegangen werden. Die Wirksamkeitsprüfung soll aber Hinweise darauf geben, in welche Richtung der Finanzausgleich zu einem späteren Zeitpunkt weiterentwickelt werden soll. Vorgesehen ist, dass eine allfällige Weiterentwicklung am Finanzausgleichsgesetz auf den Finanzausgleich 2017 hin wirksam werden soll.

3.3 Bericht B,S,S.

Die Wirksamkeitsprüfung wurde von der Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (B,S,S.) in Basel durchgeführt. Die Ergebnisse wurden der KKAf am 30. Oktober 2013 vorgestellt. Der vollständige Bericht ist dieser Vorlage als Beilage angehängt. An dieser Stelle ist nur die Zusammenfassung des Berichts wiedergegeben:

Ziel der Studie und Methodik

Die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft hat B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Studie zum Baselbieter Finanzausgleich beauftragt. Das Projekt verfolgt zwei Ziele: Erstens soll eine Wirksamkeitsprüfung vorgenommen werden, welche allfällige Schwächen des Systems identifiziert. Zweitens sollen Vorschläge und Hinweise für eine mögliche Weiterentwicklung des Systems erarbeitet werden. Die Fragestellungen werden aus Sicht der ökonomischen Theorie und mittels statistischer Analysen beantwortet.

Ergebnisse Wirksamkeitsprüfung

Der Finanzausgleich hat gemäss Verfassung des Kantons Basel-Landschaft zum Zweck, ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden zu gewährleisten. Diese Zielsetzungen werden durch das geltende System erreicht. So baut der Finanzausgleich die Disparitäten der Gemeinden bezüglich Ressourcenausstattung substantiell ab: Während die

maximale Steuerkraft pro Kopf vor dem Ausgleich beispielsweise über sechsmal so hoch ist wie der minimale Wert, reduziert sich die Spannweite nach dem Ausgleich auf einen Faktor von deutlich unter zwei. Im interkantonalen Vergleich ist die Umverteilungsintensität als überdurchschnittlich einzuschätzen. Ob diese vergleichsweise starke Umverteilung gewünscht wird oder nicht, muss politisch entschieden werden.

Ein Abbau der Disparitäten in den Ressourcen ist die Grundlage für ausgewogene Verhältnisse in Steuerbelastung und Leistungen. Die Unterschiede in den Steuerfüssen im Kanton Basellandschaft sind sowohl im interkantonalen Vergleich als auch im Vergleich zu den Steuerkraftdisparitäten denn auch sehr gering.

Die Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems ist somit gegeben. Es stellt sich sodann die Frage, ob sie effizient erreicht wird. Dazu betrachten wir die einzelnen Instrumente des Finanzausgleichs.

Horizontaler Ausgleich: Der horizontale Ausgleich ist ein Ressourcenausgleich und basiert auf der Steuerkraft (= pro-Kopf-Steuerertrag einer Gemeinde, welche sie bei einem durchschnittlichen Steuerfuss aufweisen würde). Gemeinden mit einer Steuerkraft unter einem definierten Ausgleichsniveau erhalten Beiträge und werden auf das Ausgleichsniveau angehoben (= Empfänger-gemeinden). Gemeinden, welche darüber liegen, leisten Ausgleichszahlungen (= Gebergemeinden).

→ Die Berechnung der Ressourcenstärke berücksichtigt alle relevanten Ressourcen, ist aktuell, transparent und nicht durch das Verhalten der Gemeinden beeinflussbar. Allerdings sind aus Anreizsicht die Variante der Abschöpfung, die Tatsache, dass alle Empfänger-gemeinden auf das Ausgleichsniveau angehoben werden sowie die Rolle des Steuerfusses kritisch zu hinterfragen. Denn die jetzigen Regelungen mit ihrer hohen Grenzabschöpfung schmälern den Anreiz für die Gemeinden, ihre finanzielle Situation durch eigene Anstrengungen zu verbessern oder ihren Steuerfuss zu senken.

Zusatzbeiträge: Die 36 Gemeinden mit der tiefsten Steuerkraft erhalten Zusatzbeiträge. Finanziert werden die Zusatzbeiträge über den sog. Ausgleichsfonds durch alle Gemeinden (gemäss ihrer Einwohnerzahl).

→ Die Zusatzbeiträge sind nur im Sinne eines Härteausgleichs gerechtfertigt. Sie müssen u.E. zeitlich befristet und stufenweise abgebaut werden. Denn sie weisen gravierende Mängel auf: Die Zusatzbeiträge verändern die Rangfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Steuerkraft. Die finanzschwächsten Gemeinden werden sogar über das Steuerkraftniveau einiger Gebergemeinden gehoben. Die vor dem Finanzausgleich ressourcenschwächste Gemeinde liegt beispielsweise neu an fünfter Stelle der 86 Gemeinden. Diese Veränderung der Rangfolge – noch dazu in solch einem substanziellen Ausmass – führt zu Fehlanreizen: Sehr finanzschwache Gemeinden haben keinen Anreiz, ihre Steuerkraft aus eigener Kraft zu erhöhen, denn sonst würden ihre Finanzmittel sinken.

Sonderlastenabgeltung: Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben, werden über sog. Sonderlastenabgeltungen vom Kanton entschädigt. Dabei werden die vier Sonderlastenabgeltungen Bildung, Sozialhilfe, Nicht-Siedlungsfläche und kumulierte Sonderlasten unterschieden.

→ Die mit der Sonderlastenabgeltung berücksichtigten Bereiche sind relevant und die Indikatoren gut gewählt. Besonders positiv ist, dass die Ausgleichsindikatoren nicht durch das Verhalten der Gemeinden beeinflussbar sind sowie die Tatsache, dass die Lasten konsequent von den Ressourcen getrennt werden (z.B. kein Ausgleichsindikator Steuerfuss). Allerdings könnten die Sonderlastenabgeltungen durch einzelne Anpassungen noch optimiert werden.

Einzelbeiträge: Der Regierungsrat kann im Einzelfall einen Beitrag für Investitionsprojekte, an die Gesamtheit der Aufgaben einer Gemeinde oder an eine einzelne Aufgabe leisten, damit die Finanzierung dieser Leistungen nicht durch einen substanziell erhöhten Steuerfuss erfolgen muss. Finanziert werden die Einzelbeiträge gleich wie die Zusatzbeiträge aus dem Ausgleichsfonds.

→ Die Einzelbeiträge sind für individuelle Härtefälle ein sinnvolles Instrument. Wichtig ist – wie dies in jüngerer Vergangenheit auch der Fall war –, dass die Einzelbeiträge kein zu grosses Gewicht erhalten, da sonst die Nachteile des Instruments überwiegen. Möglicherweise wäre es zudem sinnvoll, das Instrument noch stärker zur Unterstützung von gezielten Sanierungsmassnahmen und allfälligen Fusionsbestrebungen unter den Gemeinden zu nutzen.

Ergebnisse Weiterentwicklung

Basierend auf der Wirksamkeitsanalyse haben wir Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Systems erarbeitet. Kurzfristige Anpassungen sind möglich, wenn nur die Finanzausgleichsverordnung (FAV) betroffen ist. Muss das Finanzausgleichsgesetz (FAG) geändert werden, sind Veränderungen erst mittelfristig machbar. Nachfolgend sind die Verbesserungsvorschläge im Überblick aufgeführt. Kurzfristig mögliche Anpassungen sind fett markiert.

Anmerkung: Die Vorschläge (1), (2) und (8) müssten u.E. gemeinsam geprüft werden. Würde nämlich nur Vorschlag (1) eingeführt, wären die Auswirkungen auf die finanzstarken Gebergemeinden sehr gross. Würde gleichzeitig die Mindestausstattung gesenkt und/oder durch den Kanton mitfinanziert, könnten diese entschärft werden. Im Gegenzug dazu wäre eine horizontale Finanzierung der Sonderlastenabgeltung denkbar.

		Regelung / Problem	Verbesserungsvorschlag
Horizontaler Ausgleich	1	Grenzabschöpfungsquote von bis zu 80% bei den Gebergemeinden: Wenn die pro-Kopf-Steuerkraft um 1 CHF steigt, müssen 80 Rappen in den Ausgleich einbezahlt werden.	Abschöpfung eines fixen Anteils des Steuerkraftvorteils (= Differenz zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau)
	2	Grenzabschöpfungsquote von 100% bei den Empfängergemeinden: Wenn die pro-Kopf-Steuerkraft um 1 CHF steigt, sinkt der Finanzausgleich um 1 CHF.	Nur sehr ressourcenschwache Gemeinden auf ein bestimmtes Niveau anheben. Bei allen anderen Empfängergemeinden: Ausgleich eines fixen Anteils des Steuerkraftnachteils (= Ausgleichsniveau – Steuerkraft)
	3	Kürzung der Beiträge bei tiefem Steuerfuss → Einschränkung Steuerwettbewerb	Aufhebung des Kriteriums „Steuerfuss“
Zusatz-beiträge	4	Sehr finanzschwache Gemeinden weisen nach dem Ausgleich eine höhere Steuerkraft auf als viele andere Gemeinden → Fehlanreize	Schrittweise Reduktion des Instruments bis zur Aufhebung (befristeter Härteausgleich)
Sonderlastenabgeltung	5	Bildung: a. Die Gemeindegrösse dominiert den Zusammenhang zwischen Schülerzahl und Bildungsaufwand. b. Die gewichteten Schülerzahlen erklären die Kostenunterschiede weniger gut als die ungewichteten Werte.	a. Berechnung mittels des Zusammenhangs zwischen Schüler pro Einwohner und Aufwand pro Einwohner (pro-Kopf-Werte) b. Keine Gewichtung der Schülerzahlen
	6	Sozialhilfe: a. Ausreisserproblematik (= Gemeinden mit einem deutlich höheren Aufwand als sie abgegolten erhalten) b. Definition des Ausländeranteils (Ausländer ausserhalb EU) ist inhaltlich schwer begründbar*	a. Sozialhilfequote als (alleinigen oder zusätzlichen) Ausgleichsindikator verwenden b. Neue Definition des Ausländeranteils: „Ausländer aus Staaten mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote in BL“
	7	Nicht-Siedlungsfläche: Der Indikator bildet nur ein Element der Lasten der Weite ab.	Einbezug weiterer (Teil-)Indikatoren
	8	Sonderlastenabgeltung kann fusionshemmend wirken	Horizontale Finanzierung: Gemeinden mit tiefen Lasten leisten Beiträge an Gemeinden mit hohen Lasten
Einzelbei-	9	Eingeschränkter Geltungsbereich	Stärker für Fusionen und Sanierungsmassnahmen nutzen

* Nur relevant, wenn weiterhin Teilindikatoren verwendet werden.

Anmerkungen: Die Vorschläge (1), (2) und (8) müssten u.E. gemeinsam geprüft werden.

Anpassungen gemäss FAV (= kurzfristig mögliche Anpassungen) sind fett markiert.

3.4 Verbesserungsvorschläge betreffend der Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe

Die Ausführungen zur Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe sind auf den Seiten 60 bis 69 des Berichts der B,S,S. wiedergegeben. Der Bericht hält zusammengefasst Folgendes fest:

- Die heute verwendeten vier Indikatoren (Anteil arbeitsloser Personen an den Erwerbspersonen, Anteil alleinerziehender sozialhilfebeziehender Personen an der Einwohnerzahl, Anteil ausländischer Personen aus einem Land ausserhalb der Europäischen Union an der Einwohnerzahl, Anteil selbstgenutztes Wohneigentum am gesamten Wohnraum) sind kostenrelevant und die geschätzten Koeffizienten sind für die betrachteten Jahre hoch signifikant.
- Die verwendeten Indikatoren können von den Gemeinden nicht beeinflusst werden.
- Die Bildung des Sozialindex mit Hilfe der sogenannten Hauptkomponentenanalyse¹ ist sinnvoll.
- In Bezug auf die so genannten Ausreissergemeinden (Gemeinden, welche zwar hohe Kosten haben, aber keine oder nur geringe Sonderlastenabgeltungen erhalten) kommt der Bericht zu folgender Schlussfolgerung: Das Vorkommen von Abweichungen ist systembedingt, weil nur wenn die effektiven Ausgaben abgegolten würden, es keine Abweichungen gäbe. Von einem solchen Vorgehen ist jedoch dringend abzuraten, da das Kriterium der Nicht-Beeinflussbarkeit dann nicht mehr erfüllt wäre, was zu substantiellen Fehlanreizen führen würde (höhere Ausgaben, um höhere Sonderlastenabgeltungen zu erhalten). Insofern ist die Abweichungs- resp. Ausreisserproblematik kein spezifisches Problem bei der Sozialhilfe. Für einzelne Gemeinden kann die Situation jedoch ein Problem sein, nämlich dann, wenn ihre Sozialhilfequote aufgrund von „Zufälligkeiten“ substantiell höher ist als der Sozialindex es vermuten lässt.

Im Rahmen der Prüfung weiterer Indikatoren wurden die Teilindikatoren für die Bildung des Sozialindex durch einen weiteren Teilindikator ergänzt, teilweise ersetzt und neu zusammengesetzt. Für diese Analysen werden folgende Varianten berücksichtigt:

1. Berücksichtigung der Sozialhilfequote als Index und kombiniert mit den bisherigen vier Teilindikatoren.
2. Anpassung oder Alternative für den Teilindikator „Anteil Personen von ausserhalb der EU“. Als Alternative wurde u.a. der Anteil der Ausländer aus Staaten mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote geprüft.

Die Analyse hat folgende Ergebnisse geliefert:

1. Bezogen auf den Erklärungsgehalt schneidet die Sozialhilfequote als Index am besten ab. Danach folgen die Varianten mit der Sozialhilfequote als weiteren Teilindikator im Sozialindex. Bei allen Varianten ist der Erklärungsgehalt sehr hoch. Allerdings können die Gemeinden die Sozialhilfequote bis zu einem gewissen Grad beeinflussen. Aus diesem Grund wäre auch eine Kombination denkbar, bei welcher die Sozialhilfequote als Teilindikator im Sozialindex berücksichtigt wird. Diese Lösung kann die Ausreisserproblematik allerdings nur leicht entschärfen.

¹ Die Hauptkomponentenanalyse ist ein Verfahren zur Reduktion der Anzahl Variablen. Informationen von Variablen, die miteinander korreliert sind, werden in neuen Variablen zusammengefasst. Dabei werden weniger neue Variablen gebildet als Ausgangsvariablen vorhanden sind.

2. Die Ergebnisse für den bisherigen Sozialindex und für einen neuen Sozialindex mit Berücksichtigung von Ausländern aus Staaten mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote sind ähnlich. Der Vorteil des angepassten Sozialindex bestünde darin, dass er inhaltlich besser begründet werden kann als das heutige Kriterium, bei welchem beispielsweise auch Personen aus den USA und Kanada berücksichtigt werden. Zudem könnte mit der Formulierung „Länder mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote“ eine explizite Nennung von Staaten in der Finanzausgleichsverordnung (FAV) vermieden werden und die Entwicklung würde dynamisch und automatisch berücksichtigt.

4. Vorgesehene Verordnungsanpassung

4.1 Fahrplan der Verordnungsanpassung

Geplant ist, dass die FAV bereits auf den Finanzausgleich 2014 hin angepasst wird. Dazu muss die FAV-Revision spätestens Ende April 2014 von der Regierung beschlossen werden. Die dreimonatige Anhörung bei den Gemeinden über die geplante Revision der FAV wird daher spätestens Ende Januar 2014 starten.

4.2 Anpassung des Kriterium „Ausländer ausserhalb der EU“

Der heutige Teilindikator „Ausländer ausserhalb der EU“ (§ 10 Absatz 2 Buchstabe c FAV) soll durch den Teilindikator „Ausländer mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote“ ersetzt werden. Zur Ermittlung der betreffenden Länder wird die jährliche Sozialhilfestatistik herangezogen.

Mit dieser Massnahme wird sich zwar der Erklärungsgehalt des Sozialindex nicht verbessern, dieser Teilindikator kann aber besser begründet werden und zudem könnte auf die explizite Nennung von Ländern (EU oder Nicht-EU) in der FAV verzichtet werden (siehe Punkt 3.4).

4.3 Einbezug der Sozialhilfequote

Neben den bestehenden Teilindikatoren zur Berechnung des Sozialindex soll auch die Sozialhilfequote der Gemeinden miteinbezogen werden. Die Sozialhilfequote entspricht dem Anteil der Sozialhilfebezüger an der Wohnbevölkerung einer Gemeinde.

Mit dieser Massnahme wird sich der Erklärungsgehalt des Sozialindex verbessern. Zwar nicht so stark, wie wenn die Sozialhilfequote als alleiniges Kriterium für den Sozialindex verwendet worden wäre, dafür aber mit dem Vorteil der geringen Beeinflussbarkeit (siehe Punkt 3.4).

4.4 Anpassung an den anderen Indikatoren

Aktuelle Daten für die Berechnung der beiden bestehenden Teilindikatoren „Anteil selbstgenutzten Wohneigentums am gesamten Wohnraum“ (§ 10 Absatz 2 Buchstabe d FAV) sowie „Anteil arbeitsloser Personen an den Erwerbspersonen“ (§ 10 Absatz 2 Buchstabe a FAV) sind aufgrund

einer veränderten Erhebungsmethodik (neue Volkszählung des Bundesamtes für Statistik) auf Gemeindeebene nicht mehr verfügbar.

Für den Teilindikator „Anteil selbstgenutzten Wohneigentums am gesamten Wohnraum“ basieren die bis anhin verwendeten Daten auf der Erhebung aus dem Jahr 2000. Aktuellere Daten werden auf Gemeindeebene nicht mehr erhoben. Daher soll dieser Teilindikator nicht weiterverwendet werden. Durch den Wegfall dieses Teilindikators werden auch die anderen Teilindikatoren stärker an Gewicht gewinnen, darunter auch der neue Indikator der Sozialhilfequote mit einem sehr hohen Erklärungsgehalt.

Der Teilindikator „Anteil arbeitsloser Personen an den Erwerbspersonen“ ist auf Gemeindeebene in dieser Form nicht mehr verfügbar, da die Erwerbspersonen nicht mehr pro Gemeinde erfasst werden. Der Anteil der Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung liefert jedoch fast die gleichen Resultate wie der Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen. Daher soll der bestehende Teilindikator „Anteil arbeitsloser Personen an den Erwerbspersonen“ durch den neuen Teilindikator „Anteil Arbeitsloser an der Einwohnerzahl“ ersetzt werden.

5. Ausblick auf die Weiterentwicklung

5.1 Fahrplan der Gesetzesanpassung

Die Diskussionen betreffend der Weiterentwicklung des Finanzausgleichs werden im Jahr 2014 in der KKAf geführt. Dabei wird sich die KKAf auf den Bericht der B,S,S. (siehe Punkt 5.2) und auf die von der Avenir Suisse kürzlich veröffentlichte Studie mit dem Namen „Irrgarten Finanzausgleich“ (siehe Punkt 5.3) abstützen, dies jedoch immer unter der politischen Würdigung dieser Vorschläge.

Ende ersten Quartals 2015 soll die Vorlage in die Vernehmlassung gehen und danach die Vernehmlassung ausgewertet werden, so dass der politische Prozess (Landrat und Volksabstimmung) im Jahr 2016 erfolgen und der angepasste Finanzausgleich auf das Jahr 2017 hin in Kraft treten kann.

5.2 Hinweise für die Weiterentwicklung aus dem Bericht von B,S,S.

Der Bericht der B,S,S. gibt diverse Hinweise, in welche Richtung der Finanzausgleich weiterentwickelt werden könnte (siehe v.a. die Tabelle unter Punkt 3.3). Es werden zu jedem der vier Elemente des Finanzausgleichs Vorschläge gemacht.

Einzelne dieser Vorschläge sind zwar aus wissenschaftlicher Sicht angebracht, kommen jedoch aus politischer Sicht kaum in Frage. So wird beispielsweise vorgeschlagen, auf die Kürzung des Finanzausgleichs bei unterdurchschnittlichem Steuerfuss einer Empfängergerneinde zu verzichten (Vorschlag 3 in der Tabelle unter Punkt 3.3). Dieses Instrument verletzt zwar den Grundsatz der Zweckfreiheit des Finanzausgleichs (die Empfängergerneinde kann ihren Steuerfuss nicht senken, ohne dass sie dafür bestraft würde), andererseits stellt sich aber die Frage, warum sich eine Empfängergerneinde einen unterdurchschnittlich tiefen Steuerfuss überhaupt leisten kann, und zudem ist wohl das Gerechtigkeitsempfinden einer grossen Mehrheit verletzt, wenn sich der „Bedürftige“

ein „besseres Leben“ leisten kann als derjenige, der dafür aufkommt. Aus diesen Gründen wird wohl eher an diesem Instrument festgehalten werden. Auch der Vorschlag der anderen Verteilung der Finanzausgleichszahlungen unter den Gebergemeinden im horizontalen Finanzausgleich hin zu einer stärkeren Belastung der finanzstärksten Gebergemeinden (Vorschlag 1) dürfte im politischen Prozess einen schweren Stand haben. Andere Vorschläge wie beispielsweise der Vorschlag der (stufenweisen) Aufhebung der Zusatzbeiträge (Vorschlag 4) dürften kombiniert mit dem Vorschlag der besseren Sonderlastenabgeltung der Weite (Vorschlag 7) einen besseren Stand haben.

In Bezug auf die Sonderlastenabgeltungen schlägt B,S,S. die horizontale Finanzierung vor, d.h. nicht mehr der Kanton soll die Sonderlastenabgeltungen finanzieren, sondern die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Sonderlasten (Vorschlag 8). Im heutigen Modell wird keine Unterscheidung gemacht zwischen Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Sonderlasten und Gemeinden mit durchschnittlichen Sonderlasten. Davon profitieren die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Sonderlasten im Vergleich zu den Gemeinden mit durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Sonderlasten. Beispielsweise haben die meisten kleineren, ländlichen und finanzschwächeren Gemeinden eine stark unterdurchschnittliche Last im Bereich der Sozialhilfe. Mit den Minderausgaben in diesem Bereich können strukturbedingte Mehrausgaben in anderen Bereichen (v.a. im Bereich der Bildung) kompensiert werden. Wenn nun aber eine Gemeinde finanzschwach und ländlich ist und zudem hohe Lasten im Bereich der Sozialhilfe zu tragen hat, so ist diese „Kompensation“ nicht möglich. Durch die horizontale Finanzierung der Sonderlastenabgeltung würde auch die Problematik des Fusionshemmnisses gelöst, denn die Sonderlastenabgeltungen wirken heute insofern fusionshemmend, als dass bei einer Fusion von einer Gemeinde mit unterdurchschnittlichen mit einer Gemeinde mit überdurchschnittlichen Sonderlasten nach der Fusion keine oder weniger Sonderlastenabgeltungen mehr ausgerichtet würden, wogegen heute zumindest eine Gemeinde Sonderlastenabgeltungen erhält.

Im Bereich der Sonderlastenabgeltung Bildung wird ein Vorschlag gemacht (Vorschlag 5a), welcher zwar auch mittels Verordnungsanpassung umgesetzt werden könnte. Da aber erstens der Handlungsbedarf bei der Sonderlastenabgeltung Bildung viel geringer ist als bei der Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe und zweitens neben dem besagten Vorschlag auch noch ein Vorschlag gemacht wird (Vorschlag 5b), welcher eine Gesetzesanpassung bedingen würde, wird die Sonderlastenabgeltung Bildung als Ganzes im Rahmen der Weiterentwicklung behandelt.

Die B,S,S. hat den Finanzausgleich aufgrund der gegebenen Zielsetzung überprüft und ist zum Schluss gekommen, dass die vorgegebenen Ziele gut erreicht werden. Man muss sich aber auch die Frage stellen, ob die Zielsetzung noch die richtige ist. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob das Ziel der Ausgewogenheit der Leistungen noch angebracht ist. So wird beispielsweise in der von der Tagsatzung der Gemeinden am 16. Juni 2012 beschlossenen „Charta von Muttenz“ der Grundsatz der Variabilität gefordert. Die Grundleistungen der Gemeinden sind in fast allen Bereichen durch den kantonalen Gesetzgeber vorgegeben, so dass auch ohne die Zielsetzung der Ausgewogenheit der Leistungen im Finanzausgleichsgesetz die Mindestleistungen einer Gemeinde gegeben sind. Zudem lässt sich die Ausgewogenheit der Leistungen nur schwer messen. Anders verhält es sich bei der Zielsetzung der Ausgewogenheit der Belastungen: diese lässt sich sehr gut messen und im Vergleich mit anderen Kantonen auch bewerten. Es stellt sich aber zu dieser Zielsetzung vielmehr die politische Frage, ob man eine so grosse Ausgewogenheit überhaupt will oder ob nicht über das Ziel hinausgeschossen wurde und man auch eine breitere Band-

breite der Steuerfüsse in Kauf nehmen will. Eine Anpassung der Zielsetzungen des Finanzausgleichs würde auch eine Verfassungsänderung bedingen.

5.3 Hinweise für die Weiterentwicklung aus der Studie von Avenir Suisse

Avenir Suisse hat im Oktober 2013 unabhängig von der spezifisch auf den Kanton Basel-Landschaft bezogenen B,S,S.-Wirksamkeitsprüfung eine Studie mit dem Titel „Irrgarten Finanzausgleich“ veröffentlicht (<http://www.avenir-suisse.ch/30852/irrgarten-finanzausgleich>), in welcher die Finanzausgleichssysteme unter den Kantonen verglichen werden. Im durchgeführten Ranking belegt der Baselbieter Finanzausgleich den 10. Platz. Die wichtigsten Ergebnisse aus dieser Studie bezogen auf unseren Kanton sind:

- Die Grundstruktur des Baselbieter Finanzausgleichs ist aus Sicht von Avenir Suisse sehr gut (3. Platz in diesem Bereich).
- Das Umverteilungsvolumen ist im Kanton Baselland bedingt durch das hohe Ausgleichsniveau im horizontalen Finanzausgleich sowie durch die Zusatzbeiträge zu hoch.
- Bezüglich der Anreizwirkungen der Transfers wird vor allem bemängelt, dass der Steuerkraftzuwachs bei den Empfängergergemeinden vollumfänglich abgeschöpft wird und bei den nicht ganz so finanzstarken Gebergemeinden immer noch 80% beträgt. Einzig bei den finanzstärksten Gebergemeinden ist die Abschöpfung des Steuerkraftzuwachses wesentlich tiefer. Zudem verschärfen die Zusatzbeiträge an die 36 finanzschwächsten Gemeinden diesen Trend.

Auf die Einzelheiten der Sonderlastenabgeltung wird in dieser Studie nicht eingegangen. Allerdings liefert die Studie wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des Baselbieter Finanzausgleichs.

6. Beantwortung des Postulats

Im Postulat von Karl Willmann wird der Regierungsrat ersucht, den Finanzausgleich so anzupassen, dass entweder bei der Berechnung des Sozialindex die effektiven Ausgaben auch miteinbezogen, oder die Gesamtkosten analog bei den Ergänzungsleistungen durch die mittlere Wohnbevölkerung aufgeteilt werden.

Zwar kann der Forderung des Postulats nicht entsprochen werden, da ein Einbezug der effektiven Kosten in den Sozialindex oder der vollständige Ausgleich der Sozialhilfeausgaben unter den Gemeinden dem Kriterium der Nicht-Beeinflussbarkeit des Finanzausgleichs widersprechen würde. Die Gemeinden hätten in diesem Fall nur einen bedingten oder gar keinen Anreiz mehr die Kosten im Bereich der Sozialhilfe tief zu halten. Zwar sind die Sozialleistungen durch den Kanton vorgegeben, die Gemeinden haben aber eine gewisse Einflussmöglichkeit auf den Nettoaufwand, indem sie beispielsweise die Integration der Sozialhilfebezüger in die Arbeitswelt fördern, der Sozialmissbrauch konsequent ahnden oder die Rückforderungen konsequent bewirtschaften. Falls man einen vollständigen Kostenausgleich unter den Gemeinden anstreben will, müsste konsequenterweise die Sozialhilfe kantonalisiert werden (d.h. Vollzug und Finanzierung beim Kanton), da dadurch die

fiskalische Äquivalenz hergestellt wäre. Eine solche grundlegende Aufgabenverschiebung steht aber zur Zeit nicht zur Diskussion.

Der Regierungsrat anerkennt aber, dass finanzschwache Gemeinden mit überdurchschnittlichen Sozialhilfelasten im Gegensatz zu finanzstarken Gemeinden mit überdurchschnittlichen Sozialhilfelasten, welche die dadurch verursachten höheren Kosten mittels der besseren Steuersubstrats besser abfangen können, stark betroffen sind. Die klare Trennung zwischen Lasten- und Ressourcenausgleich muss aber unbedingt beibehalten werden, so dass zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation die Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe mittels eines Indikators mit einem besseren Erklärungsgehalt angepasst werden soll. Dies ist mit der Sozialhilfequote der Fall. Zwar verletzt auch der Einbezug der Sozialhilfequote zur Berechnung des Sozialindex das Kriterium der Nicht-Beeinflussbarkeit des Finanzausgleichs teilweise, diesen Mangel kann aber in Anbetracht des verbesserten Erklärungsgehalts in Kauf genommen werden. Der Regierungsrat wird daher die angesprochene Verordnungsanpassung (siehe Punkt 4) in die Wege leiten.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat von Karl Willimann betreffend der Anpassung des Finanzausgleichs bei den Sozialhilfekosten ([2011/085](#)) als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 17. Dezember 2013

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident: Wüthrich

Die 2. Landschreiberin: Mäder

Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft

Schlussbericht

Basel, den 13. November 2013

Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft

Schlussbericht

zuhanden der Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Johann Christoffel, Michael Bertschi

Projektleitung seitens Auftragnehmer: Miriam Frey

Projektbearbeitung: Miriam Frey, Michael Lobsiger

Externe Begleitung: René L. Frey, Claude Jeanrenaud (Methodik Sonderlastenabgeltung)

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: contact@bss-basel.ch

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	II
Tabellenverzeichnis.....	IV
Zusammenfassung.....	1
1. Ziel der Studie	5
2. Der Baselbieter Finanzausgleich.....	6
3. Wirksamkeit des Finanzausgleichs.....	9
3.1. Steuerkraft.....	9
3.2. Steuerbelastung.....	20
3.3. Leistungen.....	27
4. Konzeption des Finanzausgleichs	30
4.1. Horizontaler Ausgleich	31
4.2. Zusatzbeiträge	45
4.3. Sonderlastenabgeltung	53
4.3.1. Bildung	55
4.3.2. Sozialhilfe	60
4.3.3. Nicht-Siedlungsfläche.....	69
4.3.4. Kumulierte Sonderlastenabgeltung	80
4.4. Einzelbeiträge	84
4.5. Fusionswirkung des Finanzausgleichs.....	91
5. Synthese und Schlussfolgerungen.....	93
Literaturverzeichnis	97
Anhang.....	99

Der besseren Lesbarkeit halber wird jeweils die männliche Form verwendet, gemeint sind damit beide Geschlechter.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Steuerkraft pro Kopf, natürliche und juristische Personen, 2010 und 2013	10
Abbildung 2	Steuerkraft pro Kopf, natürliche und juristische Personen, Box Plots	12
Abbildung 3	Steuerkraft pro Kopf natürliche Personen, Box Plots	13
Abbildung 4	Steuerkraft pro Kopf natürliche Personen, 2008 und 2010	14
Abbildung 5	Wirkung horizontaler Ausgleich, 2013	15
Abbildung 6	Wirkung horizontaler Ausgleich und Zusatzbeiträge, 2013	16
Abbildung 7	Steuerkraft pro Kopf vor und nach Finanzausgleich, Box Plots, 2013	17
Abbildung 8	Anteil stark unterstützter Gemeinden (Finanzausgleichsbeiträge grösser als Steuereinnahmen)	18
Abbildung 9	Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Durchschnitt und Extremwerte	21
Abbildung 10	Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Standardabweichung	22
Abbildung 11	Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Spannweite	22
Abbildung 12	Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Box Plots	23
Abbildung 13	Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Durchschnitt	25
Abbildung 14	Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, Spannweite, interkantonaler Vergleich, 2012	26
Abbildung 15	Zusammenhang Steuerkraft und Bevölkerungsdichte, 2012	31
Abbildung 16	Bevölkerungsverteilung nach Steuerkraft der Gemeinden, 2013 ..	32
Abbildung 17	Gemeinden nach Steuerkraftkategorie und Gemeindetyp, 2013 ..	34
Abbildung 18	Gemeinden nach Steuerkraftkategorie und Bezirken, 2013	34
Abbildung 19	Horizontaler Ausgleich mit alternativer Abschöpfungsregel, Simulation 2013	43
Abbildung 20	Wirkung der Zusatzbeiträge auf die Steuerkraft pro Kopf, 2013 ..	46
Abbildung 21	Verfügbare Mittel und Finanzausstattung pro Kopf, Durchschnitt, 2013	48
Abbildung 22	Mittel- und langfristige Schulden pro Kopf, 2012	49
Abbildung 23	Mittel- und langfristige Schulden pro Kopf nach Schuldenklasse, 2012	50
Abbildung 24	Nettoinvestitionen pro Kopf, Durchschnitt 2010-2012	50
Abbildung 25	Eigenkapital netto pro Kopf, 2012	51

Abbildung 26	Zusammenhang zwischen Aufwand und Sozialindex	63
Abbildung 27	Zusammenhang zwischen Aufwand und Sozialindex Variante 2 .	67
Abbildung 28	Zusammenhang zwischen Aufwand und Sozialindex Variante 7	68
Abbildung 29	Nettoaufwand pro Kopf nach Gemeindetyp, insgesamt (ohne Steuern)	71
Abbildung 30	Nettoaufwand pro Kopf nach Gemeindetyp und Grösse, insgesamt (ohne Steuern)	72
Abbildung 31	Einzelbeiträge, zeitliche Entwicklung	85
Abbildung 32	Einzelbeiträge nach Aufgabenbereich	87
Abbildung 33	Steuerkraft pro Kopf nach Finanzausgleich, Box Plots	99
Abbildung 34	Horizontaler Ausgleich mit alternativer Abschöpfungs- und Ausgleichsregel, schematische Darstellung	100

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Transferzahlungen durch den Finanzausgleich (ohne Einzelbeiträge)	19
Tabelle 2	Lage von Geber- und Empfängergemeinden, 2013	33
Tabelle 3	Sonderlastenabgeltung Bildung, Kostenrelevanz	56
Tabelle 4	Sonderlastenabgeltung Bildung, alternative Gewichtung	58
Tabelle 5	Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Kostenrelevanz	61
Tabelle 6	Korrelationsmatrix Teilindices Sozialhilfe	62
Tabelle 7	Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Kostenrelevanz Sozialindex und Teilindikatoren	62
Tabelle 8	Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Varianten.....	66
Tabelle 9	Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche, Kostenrelevanz ...	73
Tabelle 10	Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche, Varianten	76
Tabelle 11	Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche, pro-Kopf-Aufwand total	78
Tabelle 12	Einzelbeiträge, Kennzahlen.....	86
Tabelle 13	Verbesserungsvorschläge und Auswirkungen im Überblick	95
Tabelle 14	Sonderlastenabgeltung Bildung, Simulation pro-Kopf-Aufwand, 2013	101
Tabelle 15	Sonderlastenabgeltung Bildung, Simulation pro-Kopf-Aufwand und ungewichtete Schülerzahlen, 2013	103
Tabelle 16	Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Teilindikatoren.....	105
Tabelle 17	Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, gesamter Sozialhilfeaufwand pro Kopf	105
Tabelle 18	Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Simulation Sozialindex Variante 2, 2013	106
Tabelle 19	Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Simulation Sozialindex Variante 7, 2013	108
Tabelle 20	Regressionen Gesamtmodell	110
Tabelle 21	Gemeinden mit nur kumulierten Sonderlasten.....	110
Tabelle 22	Gemeinden ohne kumulierte Sonderlasten.....	111
Tabelle 23	Gemeinden mit Einzelbeiträgen (2003-2012)	111
Tabelle 24	Finanzielle Kennzahlen von Gemeinden mit Einzelbeiträgen (2003-2012)	112

Zusammenfassung

Ziel der Studie und Methodik

Die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft hat B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Studie zum Baselbieter Finanzausgleich beauftragt. Das Projekt verfolgt zwei Ziele: Erstens soll eine Wirksamkeitsprüfung vorgenommen werden, welche allfällige Schwächen des Systems identifiziert. Zweitens sollen Vorschläge und Hinweise für eine mögliche Weiterentwicklung des Systems erarbeitet werden. Die Fragestellungen werden aus Sicht der ökonomischen Theorie und mittels statistischer Analysen beantwortet.

Ergebnisse Wirksamkeitsprüfung

Der Finanzausgleich hat gemäss Verfassung des Kantons Basel-Landschaft zum Zweck, ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden zu gewährleisten. Diese Zielsetzungen werden durch das geltende System erreicht. So baut der Finanzausgleich die Disparitäten der Gemeinden bezüglich Ressourcenausstattung substanziell ab: Während die maximale Steuerkraft pro Kopf vor dem Ausgleich beispielsweise über sechsmal so hoch ist wie der minimale Wert, reduziert sich die Spannweite nach dem Ausgleich auf einen Faktor von deutlich unter zwei. Im interkantonalen Vergleich ist die Umverteilungsintensität als überdurchschnittlich einzuschätzen. Ob diese vergleichsweise starke Umverteilung gewünscht wird oder nicht, muss politisch entschieden werden.

Ein Abbau der Disparitäten in den Ressourcen ist die Grundlage für ausgewogene Verhältnisse in Steuerbelastung und Leistungen. Die Unterschiede in den Steuerfüssen im Kanton Basel-Landschaft sind sowohl im interkantonalen Vergleich als auch im Vergleich zu den Steuerkraftdisparitäten denn auch sehr gering.

Die Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems ist somit gegeben. Es stellt sich sodann die Frage, ob sie effizient erreicht wird. Dazu betrachten wir die einzelnen Instrumente des Finanzausgleichs.

Horizontaler Ausgleich: Der horizontale Ausgleich ist ein Ressourcenausgleich und basiert auf der Steuerkraft (= pro-Kopf-Steuerertrag einer Gemeinde, welche sie bei einem durchschnittlichen Steuerfuss aufweisen würde). Gemeinden mit einer Steuerkraft unter einem definierten Ausgleichsniveau erhalten Beiträge und werden auf das Ausgleichsniveau angehoben (= Empfängergemeinden). Gemeinden, welche darüber liegen, leisten Ausgleichszahlungen (= Gebergemeinden).

→ Die Berechnung der Ressourcenstärke berücksichtigt alle relevanten Ressourcen, ist aktuell, transparent und nicht durch das Verhalten der Gemeinden beein-

flussbar. Allerdings sind aus Anreizsicht die Variante der Abschöpfung, die Tatsache, dass alle Empfängergemeinden auf das Ausgleichsniveau angehoben werden sowie die Rolle des Steuerfusses kritisch zu hinterfragen. Denn die jetzigen Regelungen mit ihrer hohen Grenzabschöpfung¹ schmälern den Anreiz für die Gemeinden, ihre finanzielle Situation durch eigene Anstrengungen zu verbessern oder ihren Steuerfuss zu senken.

Zusatzbeiträge: Die 36 Gemeinden mit der tiefsten Steuerkraft erhalten Zusatzbeiträge. Finanziert werden die Zusatzbeiträge über den sog. Ausgleichsfonds durch alle Gemeinden (gemäss ihrer Einwohnerzahl).

→ Die Zusatzbeiträge sind nur im Sinne eines Härteausgleichs gerechtfertigt. Sie müssen u.E. zeitlich befristet und stufenweise abgebaut werden. Denn sie weisen gravierende Mängel auf: Die Zusatzbeiträge verändern die Rangfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Steuerkraft. Die finanzschwächsten Gemeinden werden sogar über das Steuerkraftniveau einiger Gebergemeinden gehoben. Die vor dem Finanzausgleich ressourcenschwächste Gemeinde liegt beispielsweise neu an fünfter Stelle der 86 Gemeinden. Diese Veränderung der Rangfolge – noch dazu in solch einem substanziellen Ausmass – führt zu Fehlanreizen: Sehr finanzschwache Gemeinden haben keinen Anreiz, ihre Steuerkraft aus eigener Kraft zu erhöhen, denn sonst würden ihre Finanzmittel sinken.

Sonderlastenabgeltung: Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben, werden über sog. Sonderlastenabgeltungen vom Kanton entschädigt. Dabei werden die vier Sonderlastenabgeltungen Bildung, Sozialhilfe, Nicht-Siedlungsfläche und kumulierte Sonderlasten unterschieden.

→ Die mit der Sonderlastenabgeltung berücksichtigten Bereiche sind relevant und die Indikatoren gut gewählt. Besonders positiv ist, dass die Ausgleichsindikatoren nicht durch das Verhalten der Gemeinden beeinflussbar sind sowie die Tatsache, dass die Lasten konsequent von den Ressourcen getrennt werden (z.B. kein Ausgleichsindikator Steuerfuss). Allerdings könnten die Sonderlastenabgeltungen durch einzelne Anpassungen noch optimiert werden.

¹ Grenzabschöpfung = Wie viel muss mehr in den Finanzausgleich einbezahlt werden (Gebergemeinde) resp. wird weniger vom Finanzausgleich ausbezahlt (Empfängergemeinde), wenn die Steuerkraft um 1 CHF steigt.

Einzelbeiträge: Der Regierungsrat kann im Einzelfall einen Beitrag für Investitionsprojekte, an die Gesamtheit der Aufgaben einer Gemeinde oder an eine einzelne Aufgabe leisten, damit die Finanzierung dieser Leistungen nicht durch einen substanziell erhöhten Steuerfuss erfolgen muss. Finanziert werden die Einzelbeiträge gleich wie die Zusatzbeiträge aus dem Ausgleichsfonds.

→ Die Einzelbeiträge sind für individuelle Härtefälle ein sinnvolles Instrument. Wichtig ist – wie dies in jüngerer Vergangenheit auch der Fall war –, dass die Einzelbeiträge kein zu grosses Gewicht erhalten, da sonst die Nachteile des Instruments überwiegen. Möglicherweise wäre es zudem sinnvoll, das Instrument noch stärker zur Unterstützung von gezielten Sanierungsmassnahmen und allfälligen Fusionsbestrebungen unter den Gemeinden zu nutzen.

Ergebnisse Weiterentwicklung

Basierend auf der Wirksamkeitsanalyse haben wir Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Systems erarbeitet. Kurzfristige Anpassungen sind möglich, wenn nur die Finanzausgleichsverordnung (FAV) betroffen ist. Muss das Finanzausgleichsgesetz (FAG) geändert werden, sind Veränderungen erst mittelfristig machbar. Nachfolgend sind die Verbesserungsvorschläge im Überblick aufgeführt. Kurzfristig mögliche Anpassungen sind fett markiert.

Anmerkung: Die Vorschläge (1), (2) und (8) müssten u.E. gemeinsam geprüft werden. Würde nämlich nur Vorschlag (1) eingeführt, wären die Auswirkungen auf die finanzstarken Gebergemeinden sehr gross. Würde gleichzeitig die Mindestausstattung gesenkt und/oder durch den Kanton mitfinanziert, könnten diese entschärft werden. Im Gegenzug dazu wäre eine horizontale Finanzierung der Sonderlastenabgeltung denkbar.

		Regelung / Problem	Verbesserungsvorschlag
Horizontaler Ausgleich	1	Grenzabschöpfungsquote von bis zu 80% bei den Gebergemeinden: Wenn die pro-Kopf-Steuerkraft um 1 CHF steigt, müssen 80 Rappen in den Ausgleich einbezahlt werden.	Abschöpfung eines fixen Anteils des Steuerkraftvorteils (= Differenz zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau)
	2	Grenzabschöpfungsquote von 100% bei den Empfängergemeinden: Wenn die pro-Kopf-Steuerkraft um 1 CHF steigt, sinkt der Finanzausgleich um 1 CHF.	Nur sehr ressourcenschwache Gemeinden auf ein bestimmtes Niveau anheben. Bei allen anderen Empfängergemeinden: Ausgleich eines fixen Anteils des Steuerkraftnachteils (= Ausgleichsniveau – Steuerkraft)
	3	Kürzung der Beiträge bei tiefem Steuerfuss → Einschränkung Steuerwettbewerb	Aufhebung des Kriteriums „Steuerfuss“
Zusatzbeiträge	4	Sehr finanzschwache Gemeinden weisen nach dem Ausgleich eine höhere Steuerkraft auf als viele andere Gemeinden → Fehlanreize	Schrittweise Reduktion des Instruments bis zur Aufhebung (befristeter Härteausgleich)
Sonderlastenabgeltung	5	Bildung: <i>a. Die Gemeindegrösse dominiert den Zusammenhang zwischen Schülerzahl und Bildungsaufwand.</i> b. Die gewichteten Schülerzahlen erklären die Kostenunterschiede weniger gut als die ungewichteten Werte.	<i>a. Berechnung mittels des Zusammenhangs zwischen Schüler pro Einwohner und Aufwand pro Einwohner (pro-Kopf-Werte)</i> b. Keine Gewichtung der Schülerzahlen
	6	Sozialhilfe: <i>a. Ausreisserproblematik (= Gemeinden mit einem deutlich höheren Aufwand als sie abgegolten erhalten)</i> <i>b. Definition des Ausländeranteils (Ausländer ausserhalb EU) ist inhaltlich schwer begründbar*</i>	<i>a. Sozialhilfequote als (alleinigen oder zusätzlichen) Ausgleichsindikator verwenden</i> <i>b. Neue Definition des Ausländeranteils: „Ausländer aus Staaten mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote in BL“</i>
	7	Nicht-Siedlungsfläche: Der Indikator bildet nur <i>ein</i> Element der Lasten der Weite ab.	Einbezug weiterer (Teil-)Indikatoren
	8	Sonderlastenabgeltung kann fusionshemmend wirken	Horizontale Finanzierung: Gemeinden mit tiefen Lasten leisten Beiträge an Gemeinden mit hohen Lasten
Einzelbeiträge	9	Eingeschränkter Geltungsbereich	Stärker für Fusionen und Sanierungsmassnahmen nutzen

* Nur relevant, wenn weiterhin Teilindikatoren verwendet werden.

Anmerkungen: Die Vorschläge (1), (2) und (8) müssten u.E. gemeinsam geprüft werden.
Anpassungen gemäss FAV (= kurzfristig mögliche Anpassungen) sind fett markiert.

1. Ziel der Studie

Der Kanton Basel-Landschaft hat seinen Finanzausgleich auf den 1.1.2010 reformiert. Gemäss gesetzlicher Vorgabe sowie der Konkretisierung dieser Vorgabe durch die Konsultativkommission „Aufgabenteilung und Finanzausgleich“ (KKAF) soll der Finanzausgleich nach Vorliegen von drei Jahresrechnungen erstmals auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden.² Damit sollen erstens der gesetzliche Auftrag der periodischen Überprüfung erfüllt und zweitens Hinweise auf eine Weiterentwicklung erarbeitet werden.

Nach den einleitenden Bemerkungen (Kapitel 1) und der Darstellung des Finanzausgleichs im Kanton Basel-Landschaft (Kapitel 2) gliedert sich die Studie in zwei Analyseteile: Kapitel 3 prüft, ob die Zielsetzungen des Finanzausgleichs erreicht werden. Zunächst geht es somit um die Wirksamkeit des Finanzausgleichs. Danach analysiert Kapitel 4 dessen Konzeption. Das heisst, wir prüfen die Ausgestaltung der einzelnen Instrumente des Ausgleichssystems. Kapitel 5 erarbeitet schliesslich eine Synthese aus den beiden Analyseteilen und stellt Vorschläge zur kurzfristigen Anpassung sowie Hinweise zur längerfristigen Optimierung vor.

Die Fragestellungen werden wir aus Sicht der ökonomischen Theorie (besonders ökonomische Theorie zum Finanzausgleich) und mittels statistischer Analysen beantworten.

² Eine erste Anpassung erfolgte bereits auf den 1. Januar 2012, indem die Abschöpfung der Gebergemeinden begrenzt wurde. Grund: Im Jahr 2011 wurde eine Gemeindeinitiative von 10 Gebergemeinden eingereicht, welche eine solche Begrenzung sowie die Aufhebung der Zusatzbeiträge verlangte. Die erste Forderung wurde wie erwähnt umgesetzt, die Zusatzbeiträge sollen im Rahmen der vorliegenden Wirksamkeitsprüfung umfassend analysiert werden.

2. Der Baselbieter Finanzausgleich

Der geltende Finanzausgleich orientiert sich am Finanzausgleich auf Bundesebene (NFA)³ und beinhaltet folgende Elemente:⁴

- Horizontaler Ausgleich
- Zusatzbeiträge
- Sonderlastenabgeltung (Lastenausgleich)
- Einzelbeiträge

Die vier Instrumente werden nachfolgend kurz erläutert.

Horizontaler Ausgleich

Der horizontale Ausgleich basiert auf der Steuerkraft. Die Steuerkraft entspricht dem pro-Kopf-Steuerertrag einer Gemeinde⁵, welche sie bei einem Steuerfuss aufweisen würde, der genau dem kantonalen Durchschnitt entspricht.⁶ Die Steuerkraft ist somit unabhängig vom tatsächlichen Steuerfuss der Gemeinde und gibt die Ressourcenstärke an.

Gemeinden mit einer Steuerkraft unter dem Ausgleichsniveau von 93.5 Prozent der durchschnittlichen pro-Kopf-Steuerkraft aller Baselbieter Gemeinden (Dreijahresdurchschnitt) erhalten Beiträge und werden auf das Ausgleichsniveau angehoben (Empfängergemeinden).⁷ Gemeinden, welche darüber liegen, leisten Ausgleichszahlungen (Gebergemeinden). Diese Ausgleichszahlungen sind auf maximal 17 Prozent der Steuerkraft einer Gemeinde begrenzt⁸ und betragen maximal 80 Prozent der Differenz zwischen der Steuerkraft und dem Ausgleichsniveau. Der Ausgleich wird ausschliesslich horizontal, d.h. durch die finanzstarken Gemeinden, finanziert.

Im Jahr 2013 bezahlen 20 Gebergemeinden 63.5 Mio. CHF an 66 Empfängergemeinden. Wichtig ist: Das Umverteilungsvolumen variiert jedes Jahr und zwar

³ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (interkantonaler Finanzausgleich)

⁴ In den jährlichen Verfügungen über den Finanzausgleich sind ebenfalls die Leistung der Gemeinden an den Kanton aufgrund einer Aufgabenverschiebung und der Gemeindeanteil an den Ergänzungsleistungen enthalten. Da diese Elemente nicht zum direkten Finanzausgleich gehören, werden sie nachfolgend nicht thematisiert.

⁵ Ist nachfolgend von Gemeinden die Rede, sind immer die Einwohnergemeinden gemeint.

⁶ Berücksichtigt werden die Steuererträge von natürlichen und juristischen Personen.

⁷ Die Beiträge werden gekürzt, wenn der Steuerfuss unter dem Durchschnittssteuerfuss der Gebergemeinden liegt.

⁸ Im Jahr 2013 liegt der Abschöpfungssatz bei 15.4 Prozent.

abhängig von den sog. Disparitäten (Verteilung der Steuerkraft der Gemeinden). Steigen diese, steigt auch das Umverteilungsvolumen. Der Finanzausgleich ist also kein statisches System mit einem fixen Umverteilungsvolumen, sondern dynamisch abhängig vom „Bedarf“ der Umverteilung. Dies im Gegensatz zum früheren System, bei welchem jährlich ein Prozentsatz des Staatssteuerertrags für den ungebundenen Finanzausgleich aufgewendet wurde – unabhängig von den Disparitäten der Gemeinden.

Zusatzbeiträge

Die Zusatzbeiträge wurden im Sinne eines Härteausgleichs geschaffen. Die 36 Gemeinden mit der tiefsten Steuerkraft erhalten Zusatzbeiträge. Diese sind nicht befristet, nehmen jedoch ab, sobald die Steuerkraft der finanzschwachen Gemeinden zunimmt. Finanziert werden die Zusatzbeiträge über den sog. Ausgleichsfonds durch alle Gemeinden (gemäss ihrer Einwohnerzahl). Die Zusatzbeiträge werden nur gewährt, wenn der Steuerfuss einer Gemeinde mindestens dem Durchschnittssteuerfuss der Gebergemeinden entspricht. Im Jahr 2013 betragen die Zusatzbeiträge gesamthaft 4.8 Mio. CHF.

Sonderlastenabgeltung

Im Kanton Basel-Landschaft werden Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben, im Rahmen eines Lastenausgleichs über sog. Sonderlastenabgeltungen vom Kanton entschädigt (vertikale Finanzierung). Dabei werden die Sonderlastenabgeltungen Bildung, Sozialhilfe und Nicht-Siedlungsfläche unterschieden. Ob und wie stark eine Gemeinde von Sonderlasten betroffen ist, wird durch Indikatoren ermittelt:

- Sonderlastenabgeltung Bildung: Anzahl Kinder im Kindergarten und in der Primarschule⁹
- Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe: Sozialindex gebildet aus den Teilindikatoren Arbeitslosigkeit, Wohneigentumsquote, Alleinerziehende, Ausländer ausserhalb der Europäischen Union
- Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche: Nicht-Siedlungsfläche als Anteil an der Gesamtfläche einer Gemeinde

Zudem gibt es eine Sonderlastenabgeltung für kumulierte Sonderlasten.

⁹ Mit spezieller Gewichtung für fremdsprachige Schüler sowie Schüler mit besonderer Indikation in Regelklassen und Schüler in Einführungs- oder Kleinklassen.

Die Höhe der Sonderlastenabgeltung beträgt 2013 rund 22.5 Mio. CHF (7.08 Mio. CHF Bildung, 8.39 Mio. CHF Sozialhilfe, 2.56 Mio. CHF Nicht-Siedlungsfläche und 4.51 Mio. CHF kumulierte Sonderlasten).

Einzelbeiträge

Neben den drei „automatischen“ Instrumenten enthält der Finanzausgleich ein viertes individuelles Instrument, welche der Regierungsrat auf Gesuch hin gewähren kann – die Einzelbeiträge. Diese leisten einen Beitrag an Investitionsprojekte, an die Gesamtheit der Aufgaben einer Gemeinde oder an eine einzelne Aufgabe, damit die Finanzierung dieser Leistungen nicht durch einen substanziell erhöhten Steuerfuss erfolgen muss. Finanziert werden die Einzelbeiträge gleich wie die Zusatzbeiträge aus dem Ausgleichsfonds, der von den Gemeinden proportional zu ihrer Einwohnerzahl geäufnet wird. Im Jahr 2012 wurden an zwei Gemeinden Einzelbeiträge gesprochen, die Summe betrug 0.76 Mio. CHF.

3. Wirksamkeit des Finanzausgleichs

Das Finanzausgleichsgesetz des Kantons Basel-Landschaft beschreibt die Ziele des Finanzausgleichs wie folgt (§ 1):

„Dieses Gesetz hat zum Zweck, ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Einwohnergemeinden zu gewährleisten.“¹⁰

Theoretisch sollte die Zielsetzung durch die Konzeption des Finanzausgleichs gewährleistet sein (vgl. Kapitel 2).¹¹ Uns interessiert allerdings nicht nur die theoretische, sondern auch die praktische Wirkung. Baut der Finanzausgleich die Unterschiede in den Steuern und Leistungen wirksam ab, so dass die verbleibenden Unterschiede vertretbar sind?

Bevor wir uns aber mit den Steuer- und Leistungsunterschieden beschäftigen, betrachten wir die Wirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerkraft. Erst in der Folge können daraus verringerte Disparitäten in der Steuerbelastung und im Leistungsangebot resultieren. Ob sich die Wirkung primär auf die Steuerfüsse oder auf die Leistungen entfaltet, hängt von den Präferenzen der Gemeinden ab. Denn diese sind frei, die Finanzausgleichsbeiträge für Leistungserhöhungen oder für Steuerensenkungen zu verwenden (keine Zweckbindung der Beiträge). Als dritte Möglichkeit kann auch die finanzielle Lage der Gemeinde durch Schuldenabbau verbessert werden.

3.1. Steuerkraft

Steuerkraft vor Finanzausgleich

Die Steuerkraft entspricht dem pro-Kopf-Steuerertrag einer Gemeinde, welchen sie bei einem Steuerfuss resp. Steuersatz aufweisen würde, der dem kantonalen Durchschnitt entspricht.¹² Das heisst: Betrachtet wird nicht der realisierte, sondern der harmonisierte¹³ Steuerertrag.

¹⁰ Dieses Ziel ist auch in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft verankert (§ 134, Abs. 2).

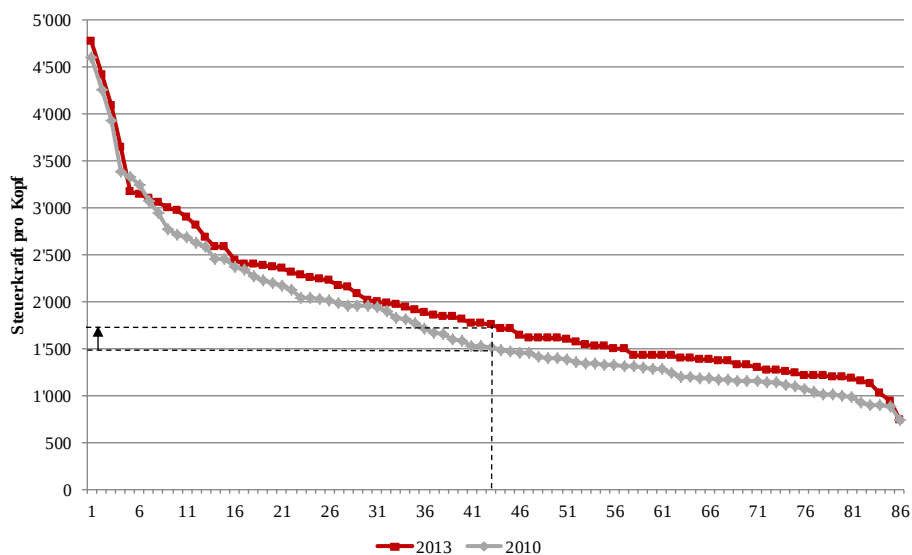
¹¹ Alle Gemeinden haben nach dem horizontalen Ausgleich mindestens 93.5 Prozent der durchschnittlichen Ressourcen (Dreijahresdurchschnitt) zur Verfügung, um ihre Leistungen zu erbringen. Die finanzschwächsten Gemeinden profitieren zudem von Zusatzbeiträgen. Wer durch strukturelle Lasten bedingt höhere Aufwände hat, erhält eine Sonderlastenabgeltung. In Einzelfällen sind weitere Beiträge möglich, um einen substanziell erhöhten Steuerfuss zu verhindern (Einzelbeiträge).

¹² Sog. fiktiver Steuerfuss. Dieser berechnet sich beim Steuerfuss für natürliche Personen folgendermassen: *Summe der Steuererträge aller Gemeinden / Summe der Steuererträge aller Gemeinden bei einem Steuerfuss von 100%*. Bei den Steuern juristischer Personen wird analog vorgegangen.

¹³ Harmonisiert bedeutet, dass die Steuererträge auf einen einheitlichen Steuerfuss (in diesem Fall auf den fiktiven Steuerfuss) umgerechnet werden.

Im Jahr 2013 weisen die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft eine Steuerkraft pro Kopf¹⁴ von 740 CHF bis 4'772 CHF auf (Spannweite¹⁵: 644%). Die Hälfte der Gemeinden weist einen Wert von unter 1'732 CHF auf, die andere Hälfte liegt darüber (= Median, in der Abbildung eingezeichnet). Bei Einführung des revidierten Finanzausgleichs im Jahr 2010 lag der Medianwert erst bei 1'493 CHF.¹⁶

Abbildung 1 Steuerkraft pro Kopf, natürliche und juristische Personen, 2010 und 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Die Reihenfolge entspricht in beiden Jahren der Steuerkraft pro Kopf. Das heisst: Gemeinde Nr. 1 (= ressourcenstärkste Gemeinde) muss 2010 und 2013 nicht zwingend dieselbe sein.

Differenziert man nach Geber- und Empfängergemeinden im Jahr 2013¹⁷, zeigt sich, dass beide Gruppen eine in etwa gleich starke Zunahme ihrer pro-Kopf-Steuerkraft seit 2010 aufweisen. Teilt man die Gemeinden in Geber- und Empfän-

¹⁴ Gemäss Finanzausgleichsgesetz ist die Steuerkraft bereits eine pro-Kopf-Grösse (FAG § 4, Abs. 3). Um Verwirrungen zu vermeiden, werden wir jedoch jeweils explizit von der Steuerkraft pro Kopf sprechen.

¹⁵ Spannweite = Maximum/Minimum

¹⁶ Zu beachten ist, dass es sich bei der Steuerkraft um eine nominelle Grösse handelt, deren Wert aufgrund der Teuerung nicht direkt mit früheren Werten vergleichbar ist. Da die Teuerung in den letzten Jahren allerdings sehr gering (und in jüngster Vergangenheit sogar leicht negativ) war, lassen wir dies beim zeitlichen Vergleich unberücksichtigt.

¹⁷ 20 Gebergemeinden und 66 Empfängergemeinden

gergemeinden gemäss 2010¹⁸ ein, ändert sich das Bild: Die damaligen finanzschwachen Gemeinden konnten ihre pro-Kopf-Steuerkraft im Durchschnitt deutlich steigern, während sie bei den (damals) finanzstarken Gemeinden nur leicht zunahm.

Im Vergleich zwischen 2010 und 2013 nahm die Spannweite etwas zu, während die Standardabweichung ganz leicht sank. Um die Entwicklung der Disparitäten in Bezug auf die Steuerkraft pro Kopf differenzierter und in einem längeren Zeitraum analysieren zu können, führen wir nachfolgend eine Darstellung mittels Box Plots auf.

Methodenbox I: Box Plots

Box Plots zeigen die Verteilung von Werten (Disparitäten) grafisch auf. Ein Box Plot ist folgendermassen zu lesen:

Box: In der Box (rotes Kästchen) liegen 50 Prozent der Werte. In der Box ist der Median eingezeichnet (= jeweils die Hälfte aller Gemeinden hat eine höhere / tiefere Steuerkraft pro Kopf). Die Box wird durch die Quartile bestimmt.

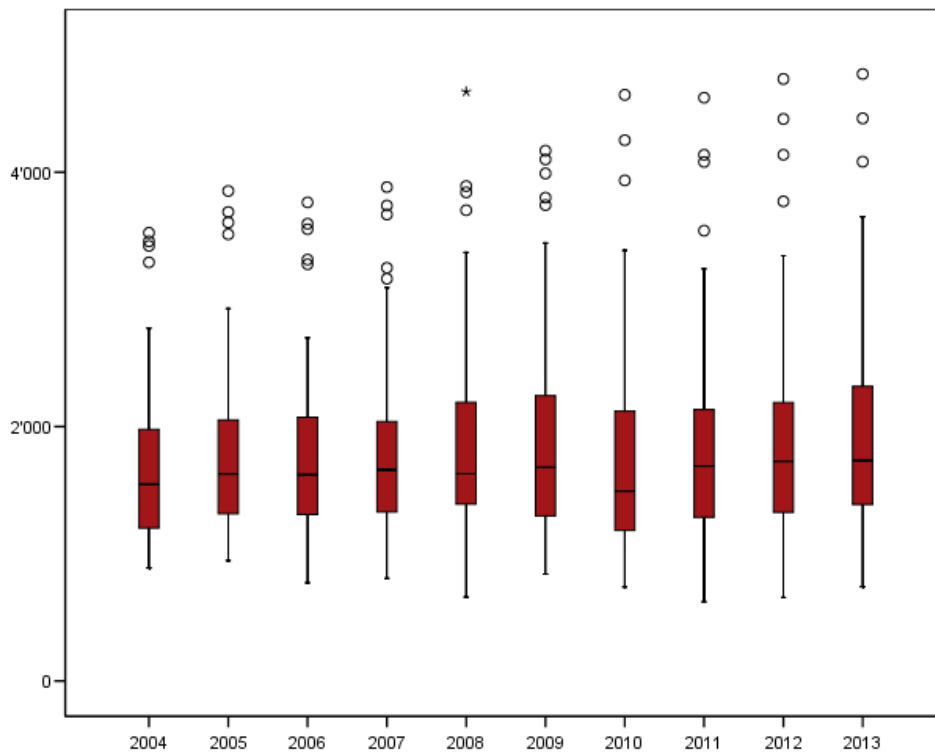
Whisker: Die schwarzen Linien werden als Whisker bezeichnet. Die Länge der Whisker beträgt maximal das 1.5-fache der Länge der Box. Der Endpunkt des Whiskers liegt bei jenem Wert, welcher als letzter innerhalb der 1.5-fachen Länge der Box liegt.

Ausreisser: Ausreisser sind durch Punkte („milde“ Ausreisser) und Sterne („extreme“ Ausreisser) markiert. Als milde Ausreisser werden Werte bezeichnet, die zwischen der 1.5-fachen (= Endpunkt des Whiskers) und der 3-fachen Länge der Box liegen. Extreme Ausreisser bezeichnen diejenigen Werte, welche noch weiter entfernt sind.

Je grösser die Box, je länger die Whisker und je mehr Ausreisser, desto stärker streuen die Daten.

¹⁸ 18 Gebergemeinden und 68 Empfängergemeinden. Anmerkung: Sechs Gemeinden wechselten von 2010 zu 2013 von den Empfängergemeinden zu den Gebergemeinden, bei vier Gemeinden war es umgekehrt.

Abbildung 2 Steuerkraft pro Kopf, natürliche und juristische Personen, Box Plots



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Die Box Plots zeigen, dass die Streuung seit 2004 zugenommen hat (grössere Box, längere Whisker, deutliche Erhöhung des Maximalwerts, während der Minimalwert leicht abnahm). Seit 2010 blieben die Disparitäten in etwa konstant. Weiter zeigt die Darstellung, dass die Streuung nach oben grösser ist als diejenige nach unten. Ausreisser gibt es nur gegen oben. Das heisst: Es gibt einige Gemeinden, welche eine deutlich überdurchschnittliche Steuerkraft pro Kopf aufweisen. Gemeinden, welche unterdurchschnittliche Ressourcen haben, weichen demgegenüber weniger stark vom Mittelwert ab.

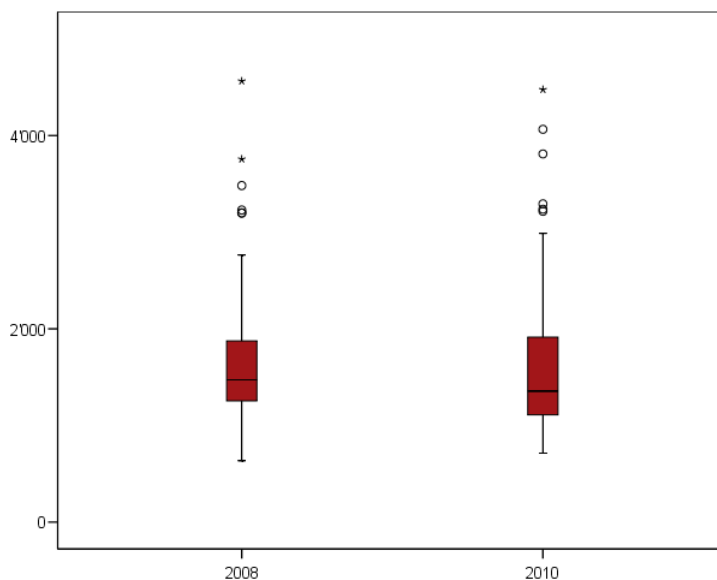
Exkurs: Unerwartet hohe Zahlungen im ersten Finanzausgleichsjahr

Als im Jahr 2010 der neue Finanzausgleich im Kanton Basel-Landschaft in Kraft trat, waren die Zahlungen unerwartet hoch – deutlich höher als die Berechnungen für das Modelljahr 2008 simuliert hatten. So betrug die Transfersumme des horizontalen Ausgleichs 67 Mio. CHF anstatt der in der Landratsvorlage prognostizierten 44 bis 47 Mio. CHF und die Gebergemeinden mussten anstelle der erwarteten 14% knapp 20% ihrer Steuerkraft in den horizontalen Ausgleich einzahlen.

Dies führte bei den Gebergemeinden zu grosser Verärgerung, welche in einer Gemeindeinitiative (vgl. Fussnote 2) und im Gang zum Kantonsgericht¹⁹ mündete. Was war passiert? Die Abweichung zwischen Simulation und Realität lag an den zugenommenen Disparitäten in der Steuerkraft. Diese resultierte aus den gestiegenen Unterschieden bei den Ressourcen von natürlichen Personen. So nahm die Standardabweichung bezüglich der pro-Kopf-Steuerkraft von natürlichen Personen innerhalb der zwei Jahre um 10 Prozent zu. Die Streuung bezüglich der Steuerkraft von juristischen Personen nahm demgegenüber ab. Da die Ressourcen der natürlichen Personen den grössten Teil des Steuerertrags resp. der Steuerkraft ausmachen, dominiert die Entwicklung der natürlichen Personen jedoch die Gesamtentwicklung.

Abbildung 3 zeigt die zunehmenden Divergenzen bezüglich der pro-Kopf-Steuerkraft von natürlichen Personen anhand von Box Plots. Es fällt auf, dass die Box deutlich grösser geworden ist. Das heisst: Die „mittleren“ Gemeindewerte variierten 2010 stärker als noch 2008, v.a. gegen unten.²⁰

Abbildung 3 Steuerkraft pro Kopf natürliche Personen, Box Plots



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

¹⁹ Die fünf Gebergemeinden Arlesheim, Biel-Benken, Binningen, Bottmingen und Oberwil forderten eine rückwirkende Änderung der Beiträge für 2010. Die Klage wurde am 18. September 2013 abgewiesen.

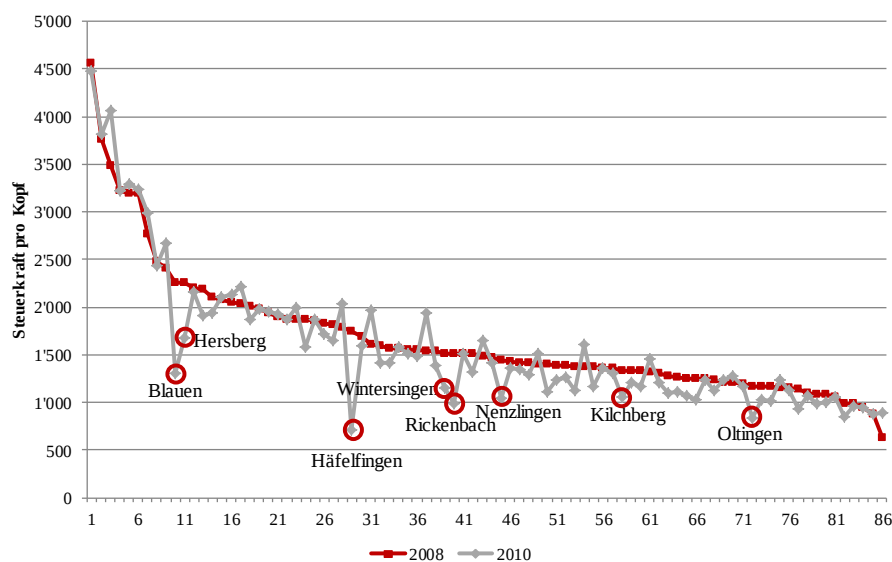
²⁰ Die Variation der „mittleren“ Gemeindewerte war 2010 auch grösser als sie es im aktuellen Jahr 2013 ist (hier nicht aufgeführt).

Neben der grundsätzlichen Aussage, dass Gemeinden mit „mittlerer“ Steuerkraft 2010 stärker variierten als 2008, gibt es auch Gemeinden, bei welchen sich die Steuerkraft der natürlichen Personen besonders stark verändert hat. Gemeinden, bei denen die pro-Kopf-Steuerkraft von natürlichen Personen um mehr als 20% abnahm, waren (Reihenfolge gemäss Stärke der Veränderung):

- Häfelfingen
- Blauen
- Rickenbach
- Nenzlingen
- Oltingen
- Hersberg
- Wintersingen
- Kilchberg

Nachfolgend aufgeführt ist die Steuerkraft der natürlichen Personen für die Jahre 2008 und 2010.

Abbildung 4 Steuerkraft pro Kopf natürliche Personen, 2008 und 2010



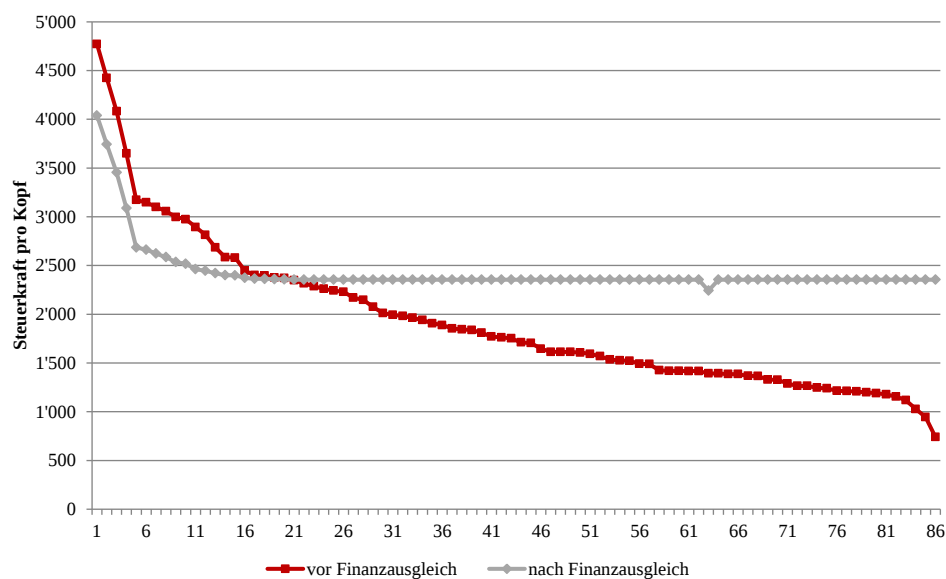
Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Alle acht Gemeinden gehören 2013 zu den Empfängergemeinden des horizontalen Ausgleichs. Eine weitere Gemeinsamkeit ist ihre Grösse, es sind kleine Gemeinden mit maximal 690 Einwohnern. Dies ist insofern wenig erstaunlich, als die Steuerkraft bei kleineren Gemeinden stark durch einzelne Personen beeinflusst wird und daher grössere Schwankungen aufweisen kann.

Steuerkraft nach Finanzausgleich

Es stellt sich die Frage, ob die Disparitäten in der Ressourcenausstattung durch den Finanzausgleich reduziert werden. Zunächst betrachten wir den horizontalen Ausgleich. Bereits anhand der ersten zwei Kennzahlen zeigt sich die Wirkung eindrücklich: Die Spannweite reduziert sich von 644% auf 180% und die Standardabweichung sinkt von 766 CHF auf 273 CHF. Abbildung 5 stellt die Wirkung des horizontalen Ausgleichs grafisch dar.

Abbildung 5 Wirkung horizontaler Ausgleich, 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Die Reihenfolge entspricht derjenigen der Steuerkraft vor Finanzausgleich. Die Steuerkraft pro Kopf beinhaltet natürliche und juristische Personen.

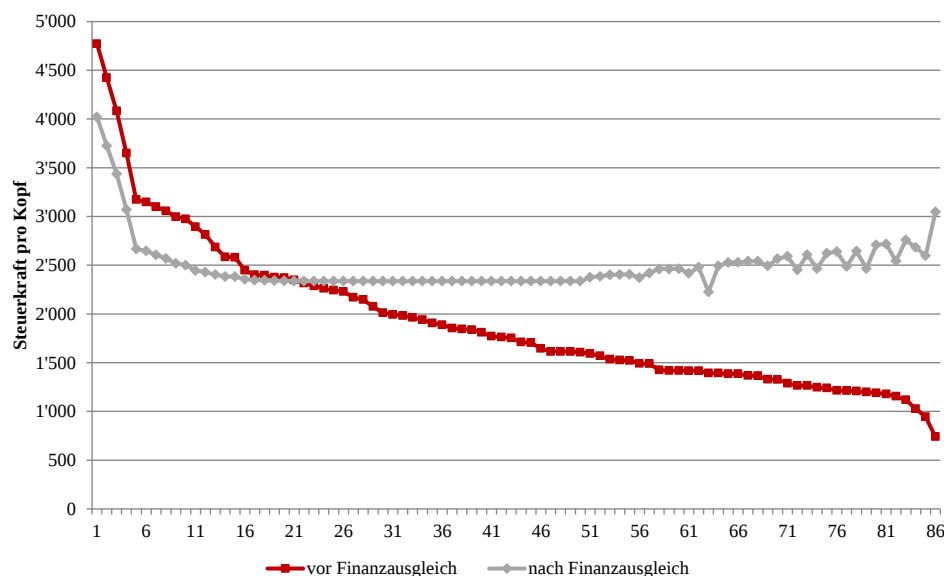
Der horizontale Ausgleich hebt alle finanzschwachen Gemeinden auf das Ausgleichsniveau von 93.5 Prozent des kantonalen Mittels der letzten drei Jahre, welches 2013 rund 2'355 CHF beträgt. Mit einer Ausnahme: Die Gemeinde Thürnen kommt nicht in den Genuss der vollen Ausgleichszahlung, da ihr Steuerfuss unter dem Durchschnittssteuerfuss der Gebergemeinden liegt. Gemäss Finanzausgleichsgesetz wird in einem solchen Fall der Ausgleichsbeitrag gekürzt.²¹ Bei allen

²¹ FAG, § 5, Abs. 3: „Die Höhe des Beitrags [...] wird vermindert, wenn der effektive Einkommenssteuerfuss unter dem Durchschnitt derjenigen der leistenden Einwohnergemeinden (kurz: Durchschnittssteuerfuss) liegt. Die Verminderung entspricht der Differenz zwischen dem effektiven Steuerertrag und demjenigen, der mit dem Durchschnittssteuerfuss erzielt würde.“

finanzstarken Gemeinden (d.h. Gemeinden, die über dem Ausgleichsniveau liegen) wird abgeschöpft.

Neben dem horizontalen Ausgleich werden für die 36 ressourcenschwächsten Gemeinden Zusatzbeiträge gewährt. (Thürnen profitiert aufgrund des zu tiefen Steuerfusses allerdings nicht davon.) Diese führen dazu, dass die Steuerkraft pro Kopf der sehr finanzschwachen Gemeinden nochmals zunimmt. In der Folge wird die Reihenfolge der Gemeinden verändert (vgl. Abbildung 6). Nach den Zusatzbeiträgen ist die zuvor ressourcenschwächste Gemeinde nicht länger die ressourcenschwächste Gemeinde. Im Gegenteil: Sie liegt neu an fünfter Stelle, noch vor den meisten Gebergemeinden. Dies ist aus Anreizsicht problematisch und wird in Kapitel 4.2. vertieft diskutiert.

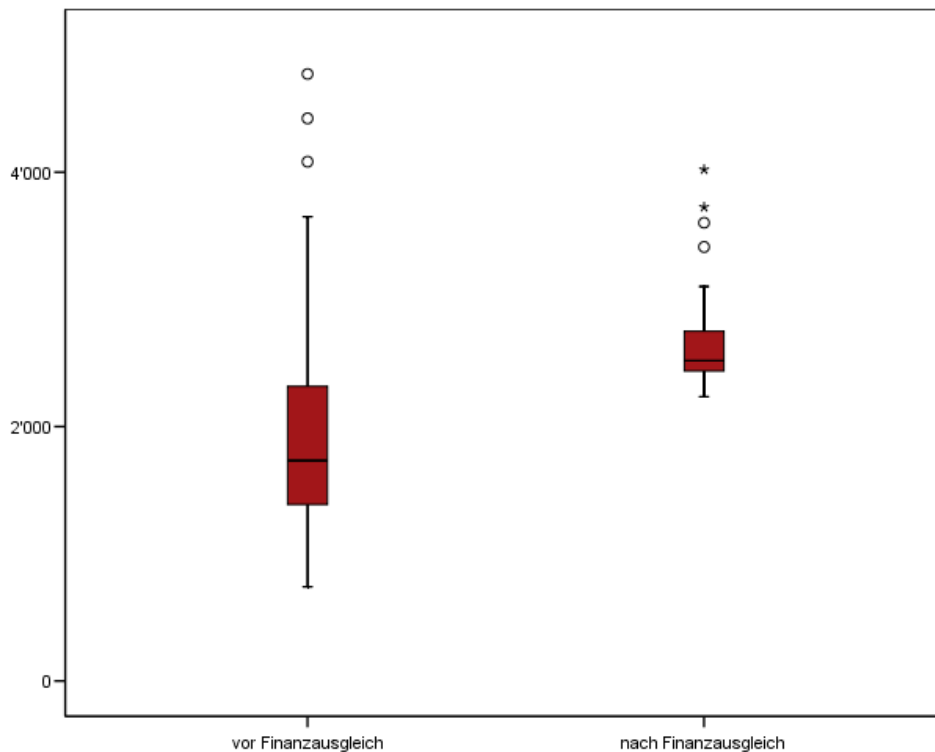
Abbildung 6 Wirkung horizontaler Ausgleich und Zusatzbeiträge, 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Die Reihenfolge entspricht derjenigen der Steuerkraft vor Finanzausgleich. Die Steuerkraft pro Kopf beinhaltet natürliche und juristische Personen. Die Schwankungen bei den Zusatzbeiträgen sind durch die Beschränkung auf 200'000 CHF pro Gemeinde begründet.

Abbildung 7 illustriert den Abbau der Disparitäten durch den gesamten Finanzausgleich (horizontaler Ausgleich, Zusatzbeiträge, Sonderlastenabgeltung) mittels Box Plots. Die Reduktion der Varianz zeigt sich ebenso eindrucksvoll wie die Steigerung des Medians.

Abbildung 7 Steuerkraft pro Kopf vor und nach Finanzausgleich, Box Plots, 2013

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Aufgeführt ist die Wirkung des gesamten Finanzausgleichs (horizontaler Ausgleich, Sonderlastenabgeltung, Zusatzbeiträge) ohne Einzelbeiträge. Die Steuerkraft pro Kopf beinhaltet natürliche und juristische Personen.

Die Disparitäten bezüglich Steuerkraft nach Finanzausgleich sind seit 2010 relativ konstant (gleich wie die Disparitäten bezüglich Steuerkraft vor Finanzausgleich, vgl. Abbildung 2). Die entsprechenden Box Plots sind im Anhang aufgeführt (Abbildung 33).

Beurteilung der Höhe der Umverteilung

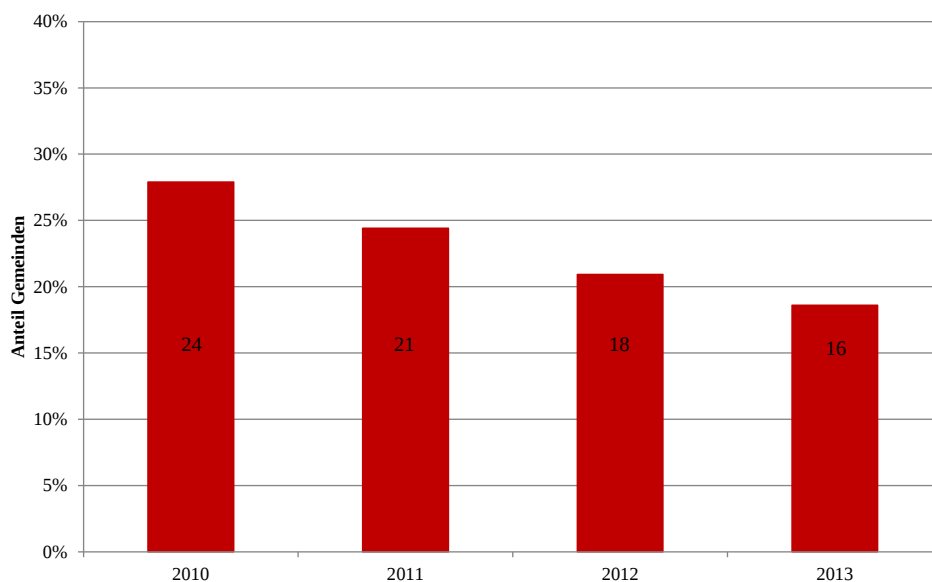
Der vorige Abschnitt hat aufgezeigt, dass der Finanzausgleich einen Abbau der Disparitäten erreicht. Wie ist die Stärke dieses Abbaus einzuschätzen? Der vorliegende Abschnitt ordnet das Umverteilungsausmass des Finanzausgleichs mittels drei Vergleichen ein:

- Wie hoch ist die Umverteilung im Vergleich zu anderen Kantonen?
- Wie viele Gemeinden werden sehr stark unterstützt?
- Wie ist die Umverteilung im Vergleich zum früheren Finanzausgleich?

Umverteilung im interkantonalen Vergleich: Rühli (2013) vergleicht das Umverteilungsausmass aller interkommunalen Finanzausgleichssysteme unter Berücksichtigung der Disparitäten.²² Er zeigt auf, dass der Kanton Basel-Landschaft bezüglich Umverteilungsintensität an siebter Stelle aller Kantone liegt. Der Kanton weist dabei sowohl ein überdurchschnittliches Umverteilungsausmass (Umverteilung in % der kommunalen Steuereinnahmen) als auch eine überdurchschnittlich hohe Steuerkraftdisparität auf.

Stark unterstützte Gemeinden: Abbildung 8 zeigt, dass bei knapp 20% der Gemeinden die Finanzausgleichsbeiträge höher sind als ihre Steuereinnahmen. Im Jahr 2013 waren es 16 Gemeinden. Im interkantonalen Vergleich ist dies viel.²³ Der Anteil sank in den letzten Jahren allerdings tendenziell.

Abbildung 8 Anteil stark unterstützter Gemeinden (Finanzausgleichsbeiträge grösser als Steuereinnahmen)



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Aufgeführt sind die Beiträge des gesamten Finanzausgleichs (horizontaler Ausgleich, Sonderlastenabgeltung, Zusatzbeiträge) ohne Einzelbeiträge.

²² Vgl. Rühli (2013): Kantonsmonitoring 5: „Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität“, mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, Avenir Suisse.

²³ Vgl. Rühli (2012): Kantonsmonitoring 4: „Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone“, Avenir Suisse.

Im Jahr 2010 waren bei 24 Gemeinden die Finanzausgleichsbeiträge höher als ihre Steuereinnahmen. Bei der Hälfte davon (12 Gemeinden) war dies 2013 nicht mehr der Fall.²⁴ Dies lag in erster Linie an ihrer gestiegenen Steuerkraft. So konnten diese 12 Gemeinden ihre pro-Kopf-Steuerkraft im Durchschnitt um 31% steigern (über alle Gemeinden lag der Anstieg im Durchschnitt bei 9%). Zwei Gemeinden erhöhten zudem ihren Steuerfuss und damit auch ihre Steuereinnahmen.

Vergleich zum früheren System: Schliesslich kann die heutige Umverteilung mit dem früheren Finanzausgleichssystem verglichen werden. Tabelle 1 führt die Transferzahlungen auf (= Finanzausgleichszahlungen vom Kanton resp. den Gebirgsgemeinden an die Empfängergemeinden).

Tabelle 1 Transferzahlungen durch den Finanzausgleich (ohne Einzelbeiträge)

	Früheres System (Zahlen von 2007)	Aktuelles System (Zahlen von 2013)
Direkter Finanzausgleich	83 Mio. CHF	
Indirekter Finanzausgleich (Lehrergehälter)	23 Mio. CHF	
Indirekter Finanzausgleich (Beiträge an den Kanton) ²⁵	4.7 Mio. CHF	
Horizontaler Ausgleich		63.5 Mio. CHF
Zusatzbeiträge		4.8 Mio. CHF
Sonderlastenabgeltung (Lastenausgleich)		22.5 Mio. CHF
Transferzahlungen	110.7 Mio. CHF	90.8 Mio. CHF

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2008 und aktuelle Daten)

Die Transferzahlungen waren 2007 mit insgesamt 111 Mio. CHF grösser als 2013 mit 91 Mio. CHF. Allerdings darf die Transfersumme nicht mit der Umverteilung gleichgesetzt werden, da diese von der Art der Finanzierung abhängt: Die horizontale Finanzierung bewirkt bei gleichen Transferzahlungen eine grössere Umverteilung.

²⁴ Dafür kamen 4 neue Gemeinden dazu ($24 - 12 + 4 = 16$).

²⁵ Für gewisse Aufgaben (Ergänzungsleistungen, Heime, jugendstrafrechtliche Massnahmen) leisteten die Gemeinden im früheren System Beiträge an den Kanton, welche sich nach ihrer Finanzausstattung berechneten. Insgesamt betrugen die Gemeindebeiträge 2007 knapp 82 Mio. CHF. Ohne Ausgleichselement hätten die Gemeinden keine finanzkraftabhängigen Beiträge, sondern pro-Kopf-Beiträge geleistet. Die Differenz zwischen den hypothetischen pro-Kopf-Beiträgen und den tatsächlichen Zahlungen bei den Empfängergemeinden stellt die Transfersumme dar (4.7 Mio. CHF). Summiert man die Differenz zwischen den hypothetischen pro-Kopf-Beiträgen und den tatsächlichen Zahlungen über alle Gemeinden, ergibt sich das Umverteilungsausmass (9.5 Mio. CHF).

lung.²⁶ Das Umverteilungsausmass beträgt bei einer horizontalen Finanzierung das Doppelte der Transfersumme (die Gebergemeinden verlieren z.B. 63.5 Mio. CHF und die Empfängergemeinden erhalten diesen Betrag), bei einer vertikalen Finanzierung entspricht das Umverteilungsausmass schätzungsweise der Transfersumme.²⁷ Das Umverteilungsausmass 2013 liegt somit bei ca. 155 Mio. CHF, dasjenige von 2007 bei ca. 116 Mio. CHF.²⁸ Bei diesem Vergleich muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Disparitäten vor dem Finanzausgleich zwischen 2007 und 2013 stark angestiegen sind (vgl. Abbildung 2).

Kurzfazit: Wirksamkeit bezüglich Steuerkraft

Die Disparitäten der Gemeinden bezüglich ihrer Ressourcenausstattung werden durch den Finanzausgleich wirksam abgebaut. Während die maximale Steuerkraft pro Kopf vor dem Ausgleich beispielsweise über sechsmal so hoch war wie der minimale Wert, reduziert sich die Spannweite nach dem Ausgleich auf einen Faktor von deutlich unter zwei. Im interkantonalen Vergleich ist die Umverteilungsintensität als überdurchschnittlich einzuschätzen. Die Stärke der Umverteilung bedingt eine politische Entscheidung und wird daher hier nicht bewertet. Problematisch ist, dass sich die Reihenfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Ressourcenstärke aufgrund der Zusatzbeiträge verändert. Darauf werden wir in Kapitel 4.2. vertieft eingehen.

3.2. Steuerbelastung

Um zu beurteilen, ob durch den Finanzausgleich ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung der Gemeinden erreicht werden, stellen wir uns zwei Fragen:

²⁶ Grund: Nicht nur die schwächeren Gemeinden werden besser gestellt, sondern auch die stärkeren schlechter, wodurch ein grösserer Abbau von Disparitäten stattfindet, als wenn nur die schwächeren besser gestellt werden.

²⁷ Theoretisch kann das Umverteilungsausmass zwischen 0 und dem 2-fachen der Transfersumme liegen (vgl. Rühli, 2013).

²⁸ Der direkte Finanzausgleich im früheren System wurde vertikal finanziert (83 Mio. CHF). Zur Berechnung des Umverteilungsausmasses des indirekten Finanzausgleichs (Beiträge an den Kanton) vgl. Fussnote 25 (9.5 Mio. CHF). Das Umverteilungsausmass des indirekten Finanzausgleichs (Lehrergehälter) kann nicht exakt berechnet werden und wird auf Höhe der Transfersumme geschätzt (23 Mio. CHF). In diesem Sinne stellen die 116 Mio. CHF eine Schätzung des Umverteilungsausmasses dar.

- Trägt der Finanzausgleich dazu bei, dass die Unterschiede in den Gemeindesteuerfüssen abnehmen und insbesondere die Unterschiede zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden reduziert werden?
- Sind die Unterschiede in den Gemeindesteuerfüssen aktuell ausgewogen?

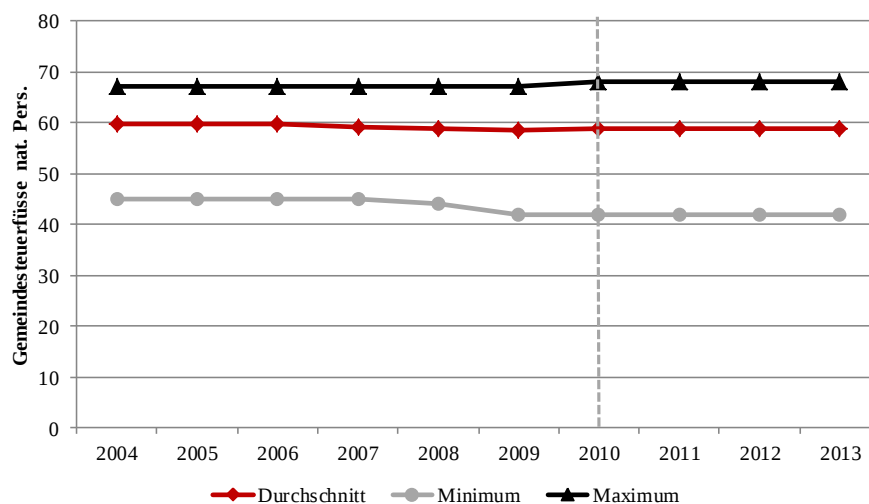
Können diese Fragen mit Ja beantwortet werden, wird die Zielsetzung des Finanzausgleichs hinsichtlich der Ausgewogenheit in der Steuerbelastung erreicht.

Entwicklung der Steuerbelastung

Natürliche Personen: Der Gemeindesteuerfuss für natürliche Personen beträgt 2013 im Durchschnitt 59 Prozent der Staatssteuer.²⁹ Die Hälfte aller Gemeinden hat einen Steuerfuss von unter 60 Prozent, die andere Hälfte liegt darüber (= Median). Die Gemeinde mit dem tiefsten Steuerfuss ist Bottmingen (42 Prozent). Demgegenüber weist Hemmiken mit 68 Prozent den höchsten Gemeindesteuerfuss auf.

Seit Einführung des revidierten Finanzausgleichs 2010 (in den nachfolgenden Grafiken markiert) blieben die Mittelwerte sowie die Extremwerte konstant.

Abbildung 9 Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Durchschnitt und Extremwerte

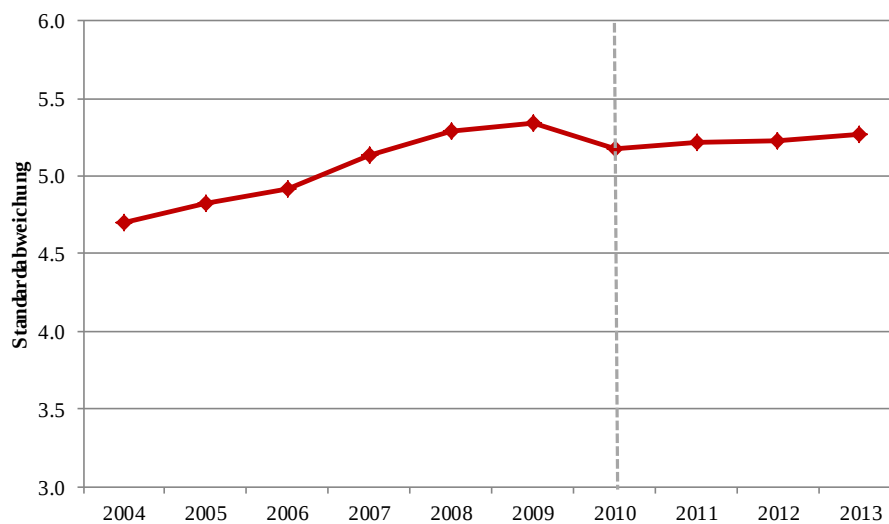


Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

²⁹ Ungewichteter Durchschnitt über alle Gemeinden

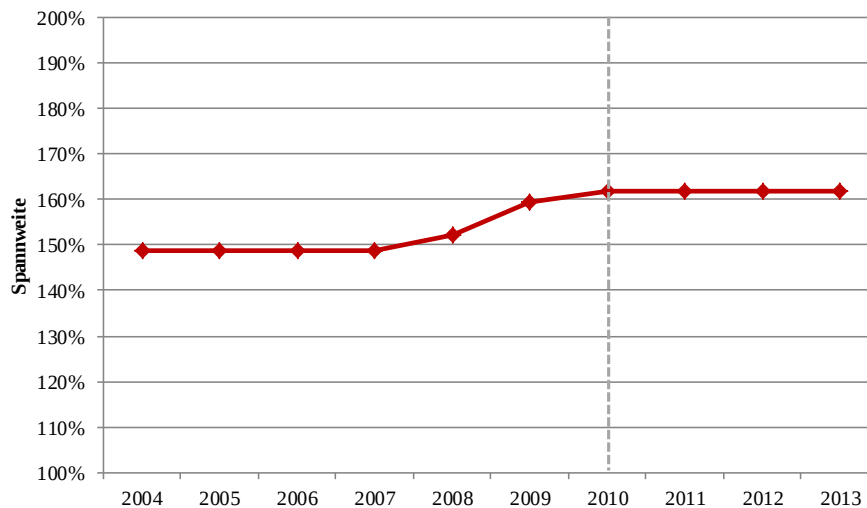
Die vor 2010 zunehmende Streuung – gemessen durch die Standardabweichung sowie die Spannweite – wurde tendenziell etwas gebremst. Diese Entwicklung korrespondiert mit derjenigen der Steuerkraft pro Kopf.

Abbildung 10 Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Standardabweichung



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

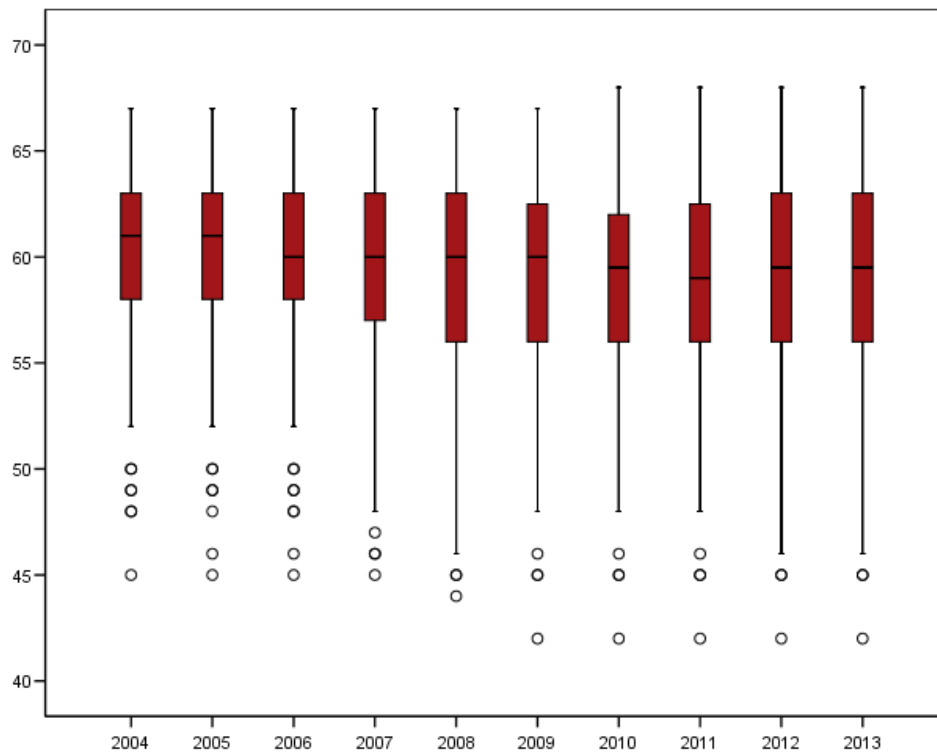
Abbildung 11 Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Spannweite



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Um die Entwicklung der Disparitäten in Bezug auf die Gemeindesteuerfüsse genauer zu analysieren, führt Abbildung 12 eine Darstellung mittels Box Plots auf.

Abbildung 12 Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Box Plots



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Wie bereits in Abbildung 10 und Abbildung 11 ersichtlich, zeigt sich auch hier eine grösser werdende Streuung seit 2004: Die Box wird grösser und die Whisker werden länger. In allen Jahren sieht man, dass grössere Abweichungen gegenüber dem Median in erster Linie gegen unten auftreten (der untere Whisker ist relativ lang), d.h. es gibt verschiedene sehr steuergünstige Gemeinden im Kanton. Der Maximalwert weicht hingegen jeweils deutlich weniger stark vom Mittelwert ab. Dieses Ergebnis ist nicht spezifisch für den Kanton Basel-Landschaft, sondern trifft auch auf verschiedene andere Kantone zu.³⁰

Gesamtsteuerfuss: Für den einzelnen Steuerzahler sind die Gemeindesteuerfüsse weniger relevant als der Gesamtsteuerfuss, d.h. die Steuerbelastung durch Kanton und Gemeinde. Der Kantonssteuerfuss liegt bei 100 Prozent. Der Gesamtsteuerfuss variiert je nach Gemeinde somit zwischen 142 Prozent und 168 Prozent. In der

³⁰ Vgl. z.B. Angelini, T. und Thöny, B. (2004): „Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen“, Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Universität St. Gallen.

teuersten Gemeinde bezahlen die Steuerzahler also 18 Prozent³¹ mehr als in der günstigsten Gemeinde.³²

Juristische Personen: Neben den Steuerfüssen für natürliche Personen legen die Gemeinden die Steuerfüsse der Ertrags- und Kapitalsteuer für juristische Personen fest. Für die Ertragssteuer gilt eine ähnliche Aussage wie für die Steuer der natürlichen Personen: Die Entwicklung der Mittel- und Extremwerte sowie der Standardabweichung war seit 2010 in etwa konstant. Bei der Kapitalsteuer nahmen Mittel- und Extremwerte³³ und die Standardabweichung nach 2010 hingegen ab.

Entwicklung der Steuerbelastung nach Gemeindetyp: Die Gesamtanalyse aus vorigem Abschnitt führen wir nun differenziert nach finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden durch. Nähern sich die Steuerfüsse dieser Gemeindetypen an oder driften sie immer weiter auseinander?

Abbildung 13 zeigt, dass die finanzschwachen Gemeinden im Durchschnitt einen deutlich höheren Steuerfuss aufweisen als die finanzstarken Gemeinden.³⁴ Weiter wird sichtbar, dass der durchschnittliche Steuerfuss bei den finanzstarken Gemeinden seit 2004 in der Tendenz abnimmt, seit 2010 jedoch relativ konstant ist. Bei den finanzschwachen Gemeinden schwankte er über den gesamten Zeitraum um 60.5 Prozent. Damit hat sich die – ganz leicht – divergierende Entwicklung nach 2010 abgeschwächt.

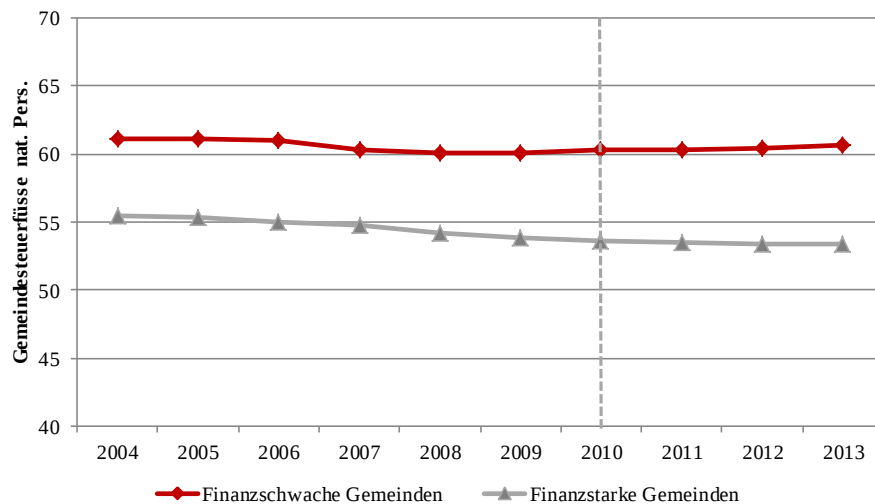
³¹ = $168/142 - 1$

³² Die Varianz des Gesamtsteuerfusses entspricht derjenigen des Gemeindesteuerfusses. Grund: Die Addition eines konstanten Wertes – nämlich des Kantonssteuerfusses von 100 – bei allen Gemeindeverten verändert die Standardabweichung nicht.

³³ Hintergrund: Der maximale Kapitalsteuersatz, welchen die Gemeinden erheben dürfen, wurde im Jahr 2008 von 5.5 auf 3.5 Promille und im Jahr 2011 von 3.5 auf 2.75 Promille gesenkt.

³⁴ Dieses Bild bestätigt sich, wenn man die Einteilung der Gemeinden nach Steuerkraft verfeinert. Je höher die Steuerkraft einer Gemeindekategorie, desto geringer ist – im Durchschnitt – ihr Steuerfuss.

Abbildung 13 Gemeindesteuerfüsse natürliche Personen, Durchschnitt



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Finanzschwache Gemeinden = Empfängergemeinden des horizontalen Ausgleichs 2013, finanzstarke Gemeinden = Gebergemeinden des horizontalen Ausgleichs 2013

Ausgewogenheit der Steuerbelastung

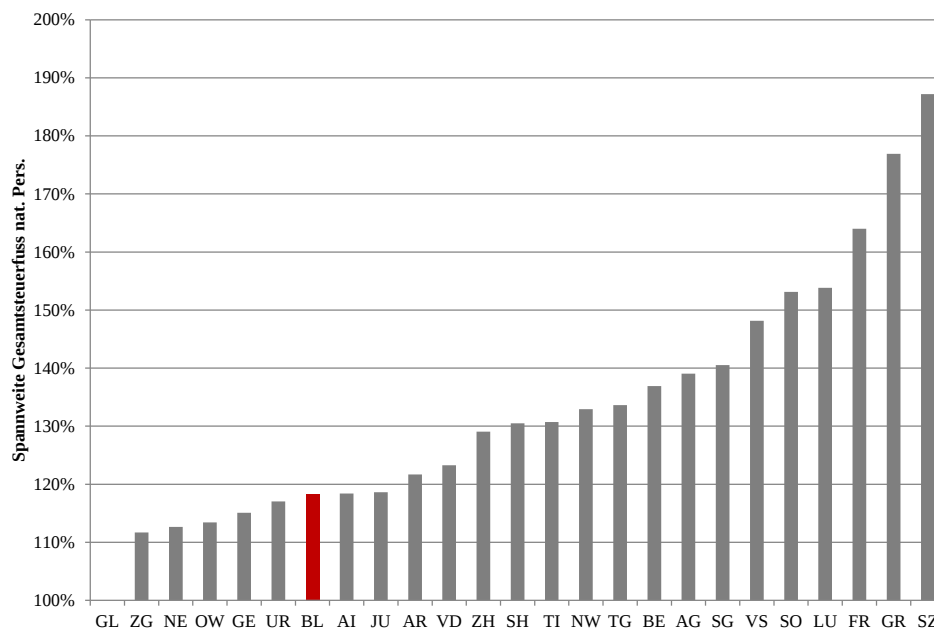
Da das Finanzausgleichsgesetz keine näheren Angaben dazu macht, wann die Verhältnisse in der Steuerbelastung als ausgewogen eingestuft werden, nehmen wir eine Bewertung im Vergleich zu a) den Disparitäten der Steuerkraft sowie b) zu den Disparitäten in den Steuerfüssen anderer Kantone vor.

Steuerkraft und Steuerfuss: Die Spannweite der Steuerkraft pro Kopf liegt bei 644 Prozent. Ohne Finanzausgleich würde dies Folgendes bedeuten: Wenn die Gemeinde mit der tiefsten Steuerkraft pro Kopf dieselben Ausgaben wie die Gemeinde mit der höchsten Steuerkraft hätte, müsste sie einen über *sechsfach so hohen Steuerfuss* erheben. Der maximale Gemeindesteuerfuss für natürliche Personen beträgt demgegenüber im Jahr 2013 nur das 1.6-fache des minimalen Steuerfusses (bezogen auf den Gesamtsteuerfuss sogar nur das 1.2-fache). Im Vergleich zu den Disparitäten bezüglich Steuerkraft sind diejenigen bezüglich Steuerfuss somit äusserst gering.

Interkantonaler Vergleich: Die Spannweite der Gesamtsteuerfüsse für natürliche Personen beträgt 118 Prozent (= 168/142). Der Kanton Basel-Landschaft weist damit im interkantonalen Vergleich sehr geringe Disparitäten auf, wie eine Aus-

wertung des Statistischen Amtes Kanton Basel-Landschaft zeigt.³⁵ So haben nur sechs Kantone eine geringere Spannweite in Bezug auf ihre Gesamtsteuerfüsse für natürliche Personen (UR, GE, OW, NE, ZG, GL). Im Vergleich zu Kantonen, deren Gemeinden bezüglich Grösse, Anzahl und Struktur mit dem Kanton Basel-Landschaft vergleichbar sind, findet sich sogar kein einziger Kanton mit geringeren Disparitäten.

Abbildung 14 Gesamtsteuerfüsse natürliche Personen, Spannweite, interkantonaler Vergleich, 2012



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Lesebeispiel: Im Kanton Glarus sind die Steuerfüsse der drei Gemeinden gleich hoch und liegen alle bei 60% (Maximum = Minimum), die Spannweite liegt somit beim minimalen Wert von 100%. Anmerkung: Der Steuerfuss in Glarus wurde im Rahmen der Gemeindestrukturreform nach oben hin begrenzt (60%). Diese Begrenzung gilt bis Ende 2013.

Im interkantonalen Vergleich ist allerdings zu beachten, dass die Disparitäten in Bezug auf den Steuerfuss mit der Aufgaben- und Ausgabenteilung (Dezentalisierungsgrad) korrespondieren können (höhere Dezentralisierung kann zu höheren Disparitäten führen). Der Dezentralisierungsgrad ist im Kanton Basel-Landschaft vergleichsweise tief.³⁶

³⁵ Vgl. Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2013b): „Steuerfussbandbreiten in den Kantonen“, Präsentation vom 19. Juni 2013.

³⁶ Der Dezentralisierungsgrad der Ausgaben entspricht dem Gemeindeanteil am Gesamtaufwand von Kanton und Gemeinden. Im Kanton Basel-Landschaft beträgt er 31%, im Mittelwert aller Kantone

Kurzfazit: Wirksamkeit bezüglich Steuerbelastung

Zu Beginn des Kapitels haben wir uns zwei Fragen gestellt, um zu beurteilen, ob der Finanzausgleich ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung zu erreichen vermag.

- Trägt der revidierte Finanzausgleich dazu bei, dass die Unterschiede in den Gemeindesteuerfüssen abnehmen? Nein, aber seit 2010 wurde die Zunahme der Streuung der Gemeindesteuerfüsse tendenziell etwas gebremst. Diese Entwicklung korrespondiert mit derjenigen der Steuerkraft der Gemeinden.
- Sind die Unterschiede in den Gemeindesteuerfüssen aktuell ausgewogen? Ja. Die Unterschiede in den Steuerfüssen für natürliche Personen sind sowohl im interkantonalen Vergleich als auch im Vergleich zu den Disparitäten bezüglich Steuerkraft sehr gering.

Die Zielsetzung des Finanzausgleichs hinsichtlich der Ausgewogenheit in der Steuerbelastung wird u.E. erreicht. Ob das Ausmass der Umverteilung als adäquat erachtet wird, muss politisch entschieden werden.

3.3. Leistungen

Im Gegensatz zu den Disparitäten in der Steuerbelastung sind diejenigen bezüglich Leistungen schwierig zu messen. Denn Leistungen können nicht mittels eines einzelnen Werts (analog zum Steuerfuss) dargestellt werden.

Eine Möglichkeit für den Leistungsvergleich wäre, die Leistungen in Bezug auf ausgewählte Bereiche darzustellen, welche für die Gemeinden finanziell bedeutend sind. So könnten beispielsweise in den Bereichen Bildung und Soziale Wohlfahrt Indikatoren identifiziert und miteinander verglichen werden. Dennoch ist ein Leistungsvergleich äusserst aufwändig und – was noch schwerer wiegt – auch fehleranfällig, wie wir nachfolgend aufzeigen.

Zunächst ist zu beachten, dass Unterschiede in den Leistungen nicht grundsätzlich schlecht sind, im Gegenteil: Sofern sie den Präferenzen der Einwohner entsprechen, sind sie positiv zu werten.

Beispiel: Bewohner von Gemeinde A legen Wert auf ein umfassendes Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung und sind dafür bereit, an anderen Orten

(ohne BS) liegt er bei 35%. Quelle: Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung, alle Zahlen beziehen sich auf 2011.

einzusparen oder mehr Steuern zu zahlen. In Gemeinde B ist der Anspruch an solche Angebote geringer.

Leistungsunterschiede sind nur dann problematisch, wenn sie zu gross sind oder wenn sie notwendige Leistungen betreffen. Nur: Was ist „zu gross“ (Problematik der Bewertung) und welche Leistungen sind „notwendig“ (Problematik der Differenzierung)?

Problematik der Bewertung

Zu grosse Unterschiede in den Leistungen sind gesellschaftlich und politisch (analog zur Steuerthematik) nicht erwünscht, was in der Zielsetzung des Finanzausgleichs zum Ausdruck kommt. Es bleibt aber die Frage, welche Unterschiede noch akzeptabel sind und welche nicht. Dieses Problem stellte sich auch bei den Disparitäten der Steuerbelastung. Aber dort konnten die Unterschiede mittels Vergleichen zu den Steuerkraftunterschieden sowie zu anderen Kantonen eingeordnet und beurteilt werden. Dies ist beim Leistungsvergleich nicht sinnvoll.³⁷ Erschwerend kommt hinzu, dass höhere Leistungen nicht immer besser sind.

Exkurs: Problematik der Bewertung – Beispiel Bildung, Indikator Klassengrösse

Für den Bildungsbereich wäre es denkbar, die Klassengrösse als Leistungsindikator zu verwenden, da dieser auch einen Aspekt der Qualität mit abdeckt. Wie wären die unterschiedlichen Werte aber zu beurteilen? Eine Klassengrösse von 100 Kindern ist sicherlich nicht optimal, eine von 1 aber auch nicht. Im Fall der Klassengrössen könnte die Frage beantwortet werden, da im Bildungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft eine Richtzahl definiert ist, z.B. 22 für die Primarstufe. Es stellt sich jedoch die Frage, welche Abweichung noch als „ausgewogenes“ Verhältnis bezeichnet werden kann. Sind zudem Abweichungen nach beiden Seiten gleich zu beurteilen? Problematisch sind wahrscheinlich vor allem Abweichungen nach oben. Dementsprechend ist im Bildungsgesetz neben der Richtzahl auch eine Höchstzahl festgelegt. Aber auch Abweichungen nach unten sind schwierig zu interpretieren. Im vorliegenden Fall entsprechen sie u.U. nicht einem bewusst gewählten höheren Leistungsniveau, sondern liegen an der Siedlungsstruktur.

³⁷ Ein Leistungsvergleich zu anderen Kantonen ist aufgrund der Unterschiede in der Aufgabenteilung und der Datenverfügbarkeit resp. Datenvergleichbarkeit nur schwer möglich.

Problematik der Differenzierung

Unterschiede in den Leistungen sind dann problematisch, wenn sie den Grundbedarf betreffen, d.h. Leistungen, welche allen Bewohnern des Kantons zur Verfügung stehen sollten. Aus diesem Grund legt der Kanton bereits heute in vielen Bereichen Rahmenbedingungen fest (z.B. im Bereich der Sozialhilfe oder Richt- und Höchstzahlen bezüglich Klassengrössen).

Leistungen, die zum Grundbedarf zählen, sollen sich nicht substantiell unterscheiden. Bei Leistungen, die darüber hinausgehen (sog. Wahlbedarf), sind Unterschiede hingegen akzeptabel und sinnvoll. Bei der Analyse der Leistungsunterschiede müsste daher die Art der Leistungen berücksichtigt werden. Denn die alleinige Betrachtung der Disparitäten in den Leistungen würde akzeptable und nicht-akzeptable Unterschiede oder eben Grund- und Wahlbedarf vermischen und wäre daher wenig aussagekräftig. Eine solche Abgrenzung ist allerdings sehr komplex.

Kurzfazit: Wirksamkeit bezüglich Leistungen

Wir verzichten im Rahmen der vorliegenden Studie auf einen detaillierten Leistungsvergleich, da die Interpretation schwierig und u.U. wenig aussagekräftig wäre. Unbestritten ist jedoch, dass Gemeinden mit sehr geringen Ressourcen ohne Finanzausgleich kaum in der Lage wären, die Leistungen des Grundbedarfs in ausreichendem Mass zur Verfügung zu stellen. Insofern ist es wichtig, dass der Finanzausgleich sehr finanzschwache Gemeinden auf eine minimale Ressourcenausstattung hebt. Indem er die Disparitäten in der Steuerkraft auf ein adäquates Mass verringert, legt er zudem die Basis für ausgewogene Leistungen. Wie Kapitel 3.1. aufgezeigt hat, wird dieses Ziel erreicht.

4. Konzeption des Finanzausgleichs

Der Baselbieter Finanzausgleich entspricht von seiner Struktur her einem modernen Finanzausgleichssystem wie der NFA (interkantonaler Finanzausgleich). So besteht das Ausgleichssystem aus den Elementen Ressourcenausgleich (horizontaler Ausgleich, Zusatzbeiträge) und Lastenausgleich (Sonderlastenabgeltung).³⁸

Ein zweites wichtiges Element eines modernen Ausgleichssystems stellt der Grundsatz „1 Ziel = 1 Instrument“ dar (gemäss der sog. Tinbergen-Regel). Auf den Finanzausgleich bezogen bedeutet dies, dass die Umverteilungsziele von den Allokationsanliegen getrennt werden oder anders ausgedrückt: Der Ausgleich von Ressourcen und Lasten darf nicht vermischt werden. Dies ist im Kanton Basel-Landschaft konsequent der Fall:

- Der horizontale Ausgleich berechnet sich unabhängig von der finanziellen Belastung der Gemeinden und die Sonderlastenabgeltung basiert umgekehrt nicht auf der Steuerkraft der Gemeinden. Der Vorteil einer Anwendung von zwei Instrumenten liegt in der höheren Steuerbarkeit, Effizienz und Transparenz.
- Indirekte Finanzausgleichselemente – wie die steuerkraftabhängige Subventionierung der Lehrergehälter von Kindergarten und Primarschule – wurden vollständig abgeschafft.

Die Ausgleichszahlungen sind schliesslich durch das Verhalten der Gemeinden nicht beeinflussbar, was eine wichtige Voraussetzung für ein modernes Finanzausgleichssystem ist. Die Konzeption des Finanzausgleichssystems im Kanton Basel-Landschaft ist also sehr positiv zu beurteilen. Wir betrachten nun die einzelnen Instrumente des Ausgleichssystems näher.

³⁸ Weiter gibt es mit den Einzelbeiträgen noch ein individuelles Instrument.

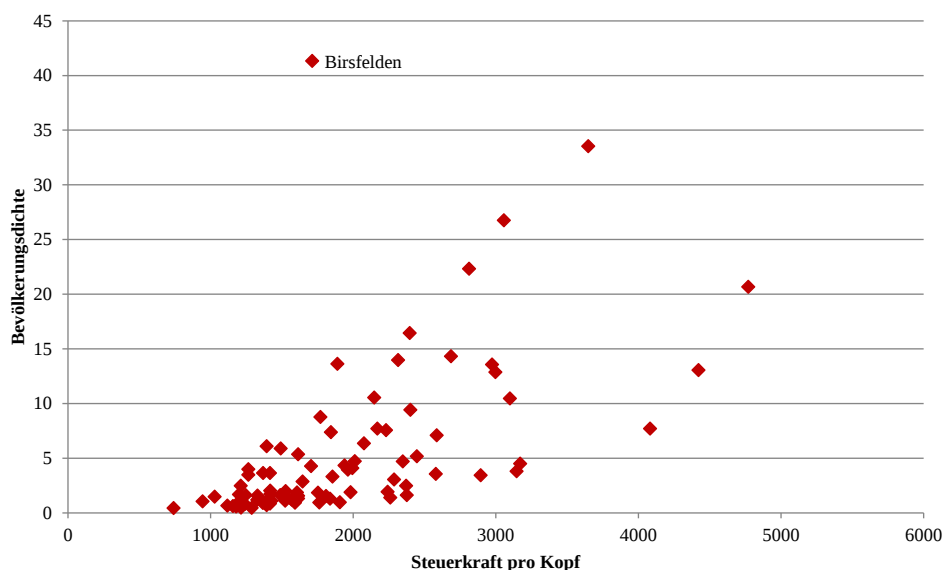
4.1. Horizontaler Ausgleich

Darstellung

Im Jahr 2013 gehören von den 86 Baselbieter Gemeinden 66 zu den Empfänger- und 20 zu den Gebergemeinden. Die Geber- und Empfängergemeinden unterscheiden sich nicht nur in ihrer Steuerkraft, sondern auch bezüglich anderer struktureller Faktoren.

Bevölkerungsdichte und Einwohnerzahl: Die „typische“ Empfängergemeinde hat im Vergleich zu einer „typischen“ Gebergemeinde weniger Einwohner und ist geringer besiedelt. Der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Steuerkraft pro Kopf zeigt sich in Abbildung 15.

Abbildung 15 Zusammenhang Steuerkraft und Bevölkerungsdichte, 2012

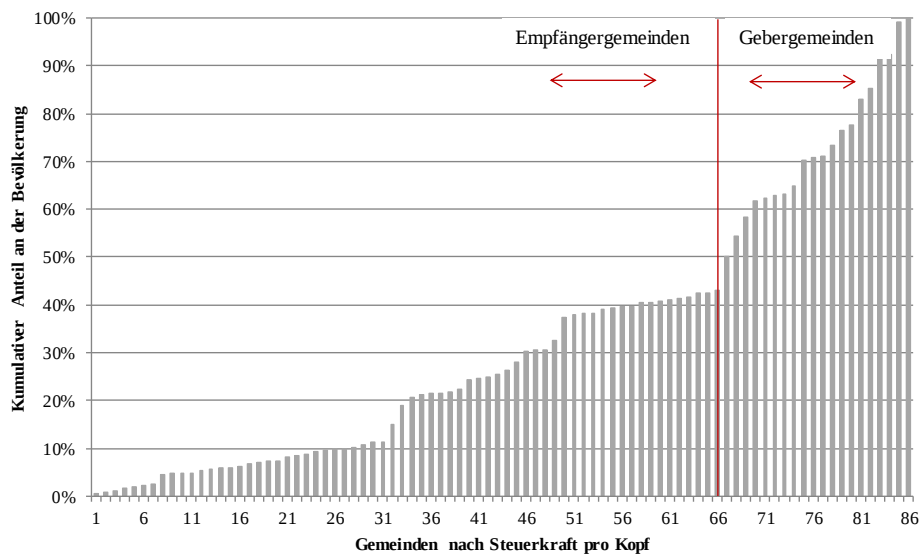


Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Bevölkerungsdichte = Einwohner (mittlere Wohnbevölkerung 2012) / Fläche in ha (Gesamtfläche 2006)

Abbildung 16 zeigt die Abhängigkeit zwischen Einwohnerzahl und Steuerkraft pro Kopf auf: In den 66 Empfängergemeinden (= 77% aller Gemeinden) wohnt weniger als die Hälfte der Bevölkerung, nämlich nur 43% aller Einwohner (in der Grafik rot markiert).

Abbildung 16 Bevölkerungverteilung nach Steuerkraft der Gemeinden, 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Lage: Auch der Gemeindetyp³⁹ und die Region sind entscheidend: Ländliche Gemeinden zählen fast ausschliesslich zu Empfängergemeinden (vgl. Tabelle 2). Nach Bezirken weisen Laufen, Sissach und Waldenburg einen deutlich höheren Anteil an finanzschwachen Gemeinden auf als Liestal und vor allem Arlesheim.

³⁹ Einteilung gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik: Agglomerationsgemeinden und ländliche Gemeinden. Anmerkung: Es gibt zwei weitere Gemeindetypen – Kernstädte einer Agglomeration und isolierte Städte –, welche im Kanton Basel-Landschaft jedoch nicht vorkommen.

Tabelle 2 Lage von Geber- und Empfängergemeinden, 2013

	Empfänger- gemeinden	Geber- gemeinden	Alle Gemeinden
Total	66 (77%)	20 (23%)	86 (100%)
Gemeindetyp (Typologie BFS)			
Agglomerationsgemeinden	33 (63%)	19 (37%)	52 (100%)
Ländliche Gemeinden	33 (97%)	1 (3%)	34 (100%)
Bezirk			
Arlesheim	4 (27%)	11 (73%)	15 (100%)
Laufen	12 (92%)	1 (8%)	13 (100%)
Liestal	9 (64%)	5 (36%)	14 (100%)
Sissach	27 (93%)	2 (7%)	29 (100%)
Waldenburg	14 (93%)	1 (7%)	15 (100%)

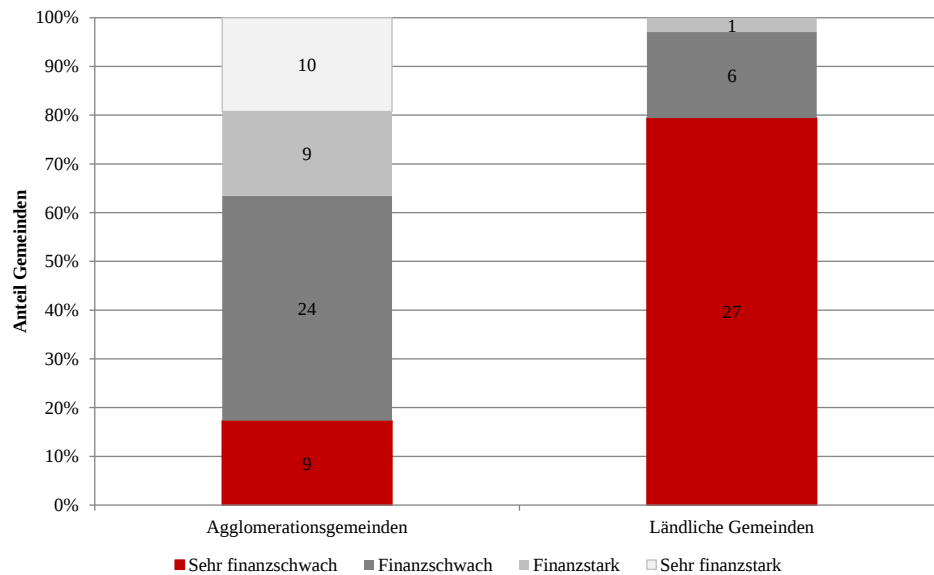
Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft und Bundesamt für Statistik

Um die regionalen Disparitäten besser abzubilden, teilen wir die Gemeinden in vier Kategorien ein:

- Sehr finanzschwach: Steuerkraft pro Kopf unter 1'600 CHF (= Gemeinden mit Zusatzbeiträgen sowie Thürnen)
- Finanzschwach: Steuerkraft pro Kopf über 1'600 CHF (= Gemeinden ohne Zusatzbeiträge), aber unter 2'355 CHF (= Ausgleichsniveau)
- Finanzstark: Steuerkraft pro Kopf über 2'355 CHF (= Ausgleichsniveau), aber unter 2'915 CHF (= Gebergemeinden mit 80%-Regelung)
- Sehr finanzstark: Steuerkraft pro Kopf über 2'915 CHF

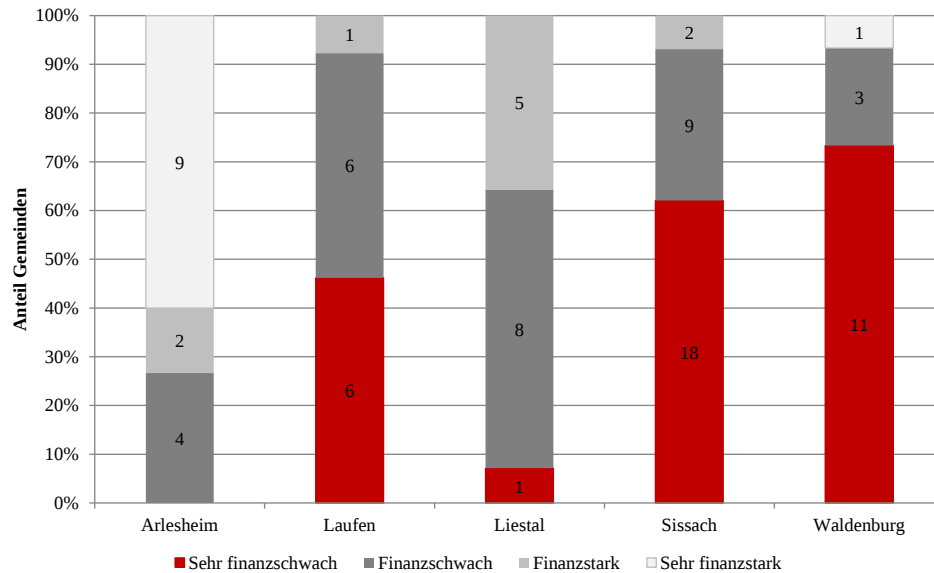
Abbildung 17 verdeutlicht das Stadt-Land-Gefälle. Abbildung 18 zeigt, dass in Sissach und Waldenburg die Mehrheit der Gemeinden sehr finanzschwach ist. Arlesheim hat hingegen nicht nur den höchsten Anteil an Gebergemeinden, über die Hälfte der Gemeinden zählt sogar zu den sehr finanzstarken Gemeinden.

Abbildung 17 Gemeinden nach Steuerkraftkategorie und Gemeindetyp, 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft und Bundesamt für Statistik

Abbildung 18 Gemeinden nach Steuerkraftkategorie und Bezirken, 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft und Bundesamt für Statistik

Betrachtet man die Entwicklung seit Einführung des revidierten Finanzausgleichs, zeigt sich eine gewisse Dynamik: Zwar gehörten 14 Gemeinden in allen vier Jahren zu den Gebergemeinden und 61 Gemeinden immer zu den Empfängern. Die

restlichen 11 Gemeinden (13%) waren je nach Jahr Geber oder Empfänger. Die Anzahl Empfängergemeinden insgesamt hat sich von 68 (2010) resp. 69 (2011 und 2012) auf 66 Gemeinden (2013) leicht reduziert.

Beurteilung

Zur Beurteilung des horizontalen Ausgleichs definieren wir fünf Anforderungen:

- 1) Die Berechnung der Ressourcenstärke muss alle relevanten Ressourcen einbeziehen.
- 2) Die Berechnung der Ressourcenstärke muss aktuell sein.
- 3) Die Berechnung der Ressourcenstärke darf durch die Gemeinden nicht beeinflussbar sein.
- 4) Der Ausgleich muss transparent sein.
- 5) Es dürfen keine Fehlanreize aufgrund des Ausgleichs resultieren.

1) Korrekt abgebildete Ressourcenstärke

Die Berechnung der Ressourcenstärke erfolgt anhand der Steuerkraft von natürlichen (Einkommen / Vermögen) und juristischen Personen (Ertrag / Kapital). Übrige Steuerarten sind nicht vorhanden.

Diskutiert werden könnte, ob Schenkungen zu den Ressourcen zählen sollten. Zunächst gilt es, zwischen Schenkungen mit und ohne Zweckbindung zu unterscheiden:

- Schenkungen mit Zweckbindung (Funktionskonto 960, privatrechtliche Zweckbindungen): Jährliche Erträge aller Gemeinden rund 103'000 CHF (Durchschnitt 2010-2012).
- Schenkungen ohne Zweckbindung: Diese werden nicht separat erfasst, sondern sind Teil der Funktionskonti 995.449 oder 995.439, jährliche Erträge aller Gemeinden rund 126'000 CHF (Durchschnitt: 2010-2012).

Gegen den Einbezug von Schenkungen sprechen inhaltliche Gründe. Die Schenkungen mit Zweckbindung sind im Gegensatz zu Steuern nicht frei verfügbar, sondern an einen bestimmten Zweck gekoppelt. Zweckgebundene Einnahmen werden für die Berechnung der Ressourcenstärke jedoch nicht berücksichtigt.⁴⁰ In diesem Sinne wäre der Einbezug der Schenkungen mit Zweckbindung wesensfremd. Auch

⁴⁰ Vgl. Eidg. Finanzverwaltung (2004): Ressourcenindex, NFA Faktenblatt 5: Das Ressourcenpotenzial soll die „fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen“ abbilden. Der Fiskalertrag beinhaltet die Steuern und ist finanzwissenschaftlich von weiteren Einnahmequellen abgegrenzt.

die Schenkungen ohne Zweckbindung unterscheiden sich von den Steuern. Denn es sind keine periodischen Einnahmen, die Beiträge schwanken sehr stark. Aus diesen Gründen sowie aufgrund der sehr geringen finanziellen Bedeutung der Beiträge ist die Nicht-Berücksichtigung von Schenkungen gerechtfertigt.

Faktoren zur finanziellen Lage wie der Schuldenstand oder das vorhandene Eigenkapital werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Dies ist korrekt. Denn ein Einbezug solcher Elemente wäre nicht nur wesensfremd, sondern würde auch substanzielle Fehlanreize setzen: Gemeinden, welche sich verschulden, würden belohnt, Gemeinden mit einem haushälterischen Umgang ihrer Ressourcen bestraft. Gleich gehen die NFA und andere Kantone vor: Die Ressourcen aufgrund von Steuer- und ggf. anderen Einnahmen⁴¹ werden einbezogen, nicht aber Kennzahlen zur finanziellen Lage der Gemeinden.

Die Berechnung der Ressourcenstärke berücksichtigt somit alle relevanten Ressourcen.

2) *Aktualität der Berechnung*

Die Berechnung der Ressourcenstärke (*Steuerkraft der Gemeinden*) erfolgt im Kanton Basel-Landschaft auf Basis der *aktuellsten* verfügbaren Daten. Das heisst: Der Ausgleich 2013 berechnet sich aufgrund der pro-Kopf-Steuerkraft der Gemeinden im Jahr 2012. Dieses Vorgehen minimiert den Time Lag so weit wie möglich, was positiv zu werten ist. Denn je weiter das Berechnungsjahr vom Auszahlungsjahr entfernt liegt, desto weniger widerspiegelt der Ausgleich die aktuelle Situation. Beispiel: Durch den Wegzug eines Unternehmens verliert eine Gemeinde Steuereinnahmen. Sie muss in dieser finanziell schwierigen Situation dennoch in den horizontalen Ausgleich einzahlen, weil ihre Steuerkraft früher hoch war. Ein solcher Time Lag kann zudem prozyklisch wirken (in einer schwierigeren Konjunkturlage müssen Zahlungen geleistet werden, welche aus einer Hochkonjunktur stammen).

Die aktuelle Berechnung auf Basis eines Jahres weist allerdings auch eine negative Seite auf: Kurzfristige Schwankungen werden weniger gut ausgeglichen. In der Folge variieren die Finanzausgleichszahlungen stärker als bei einer Berechnung auf Basis eines Durchschnittswertes von früheren Jahren. Aus diesem Grund erfolgt die Berechnung des *Ausgleichsniveaus* im Kanton Basel-Landschaft – im

⁴¹ z.B. Wasserzinsen in einigen interkommunalen Finanzausgleichssystemen

Gegensatz zur Berechnung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden – auf Basis eines *Dreijahresdurchschnitts* (Ausgleich 2013 auf Basis von 2010-2012).

Sowohl Werte auf Basis von einzelnen Jahren wie auch Durchschnittswerte haben Vor- und Nachteile (Vermeidung eines Time Lag vs. Glättung von Schwankungen). Im interkantonalen Vergleich sind denn auch verschiedene Varianten sichtbar. Eine konsistente Handhabung bezüglich Steuerkraft und Ausgleichsniveau wäre jedoch möglicherweise besser nachvollziehbar. Wenn man das Ausgleichsniveau ebenfalls auf Basis des aktuellsten Jahres berechnen würde, würde die Umverteilung im Vergleich zu heute steigen (aufgrund der im Durchschnitt zunehmenden Steuerkraft).

Simulation 2013 (Berechnung des Ausgleichsniveaus auf Basis von 2012 anstelle von 2010-2012): Zwei Gemeinden (Duggingen, Arisdorf) würden von den Geber zu den Empfängergemeinden wechseln. Die Anzahl Empfängergemeinden würde somit auf 68 steigen, was eine Mehrbelastung der Gebergemeinden resp. aufgrund der 80%-Regelung eine Mehrbelastung der 10 stärksten Gebergemeinden bedeuten würde.⁴²

Zu beachten ist: Dies gilt unter sonst gleich bleibenden Bedingungen. Bei einer Anpassung der Berechnungsbasis auf ein Jahr, würde allerdings gleichzeitig das Ausgleichsniveau gesenkt, so dass der Systemwechsel insgesamt keine finanziellen Folgen hätte. Im Beispieljahr 2013 würde bei einer Reduktion des Ausgleichsniveaus auf 92.3% (anstelle von 93.5%) die Umverteilung konstant gehalten.

3) Keine Beeinflussbarkeit der Berechnung

Zentral bei der Beurteilung eines Finanzausgleichs ist das Kriterium der Nicht-Beeinflussbarkeit. Im Fall des horizontalen Ausgleichs bedeutet dies, dass die Steuerkraft durch das Verhalten der Gemeinden, d.h. durch die Festlegung von Gemeindesteuerfüssen und -sätzen nicht beeinflusst werden darf. Dieses Kriterium wird im Kanton Basel-Landschaft erfüllt. Denn die Steuerkraft entspricht den Steuereinnahmen bei einem fiktiven Steuerfuss (kantonaler, nach Steuervolumen gewichteter Durchschnitt), welcher für alle Gemeinden derselbe ist. Es wird somit, wie dies auch in anderen Kantonen üblich ist, ein sog. harmonisierter Steuerertrag verwendet.

⁴² Da die Ausgleichszahlungen einer Gebergemeinde maximal 80% der Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und dem Ausgleichsniveau betragen darf (vgl. Kapitel 2), müssten die sehr finanzstarken Gebergemeinden den Mehraufwand tragen.

4) *Transparenz des Ausgleichs*

Ein Finanzausgleich ist eine komplexe Materie. Dennoch ist es von zentraler Bedeutung, dass die Vertreter der Gemeinden und idealerweise auch die Bürger die Grundzüge des Systems verstehen. Nur so kann die Akzeptanz gewährleistet werden. Aus unserer Sicht ist der Baselbieter Finanzausgleich transparent.

Erschwerend wirkt in der Praxis jedoch die Tatsache, dass der *Planbarkeit* der Ausgleichszahlungen Grenzen gesetzt sind (vgl. dazu den Exkurs in Kapitel 3.1.). Dies liegt in erster Linie am Abstützen der Ausgleichszahlungen auf das Vorjahr. Das heisst: Für das Ausgleichsjahr 2013 ist das Jahr 2012 relevant. Was im Sinne der Aktualität positiv ist, ist aus Sicht der Planung schwieriger. Da die Daten erst im Ausgleichsjahr vorliegen, ist die Budgetplanung der Gemeinden erschwert. Insofern wäre es vertretbar, die Berechnung auf Basis des Jahres, welches zwei Jahre vor dem Ausgleichsjahr liegt, durchzuführen.⁴³ Es existiert allerdings immer ein Trade-off zwischen Aktualität und Planbarkeit. Die Gewichtung der Vor- und Nachteile muss u.E. im politischen Prozess erfolgen.

Die Planbarkeit gestaltet sich auch deswegen schwieriger, weil das Umverteilungsvolumen von den – sich laufend verändernden – Disparitäten abhängt. Steigen diese an, nehmen auch die Finanzausgleichsbeiträge zu. Der Finanzausgleich ist somit kein statisches System, bei welchem eine bestimmte Transfersumme fixiert wurde. Dies wird teilweise kritisiert. So wird angemerkt, dass das Ausgleichsniveau (= 93.5% des kantonalen Mittels der letzten drei Jahre) von der Konjunktur abhängig sei und bei einer höheren durchschnittlichen Steuerkraft ansteigt, obwohl der Bedarf einer Gemeinde sich dadurch nicht erhöht. Diese Kritik ist zwar nachvollziehbar. Sie widerspricht allerdings dem Sinn des Finanzausgleichs: Ein Ausgleich, der den Abbau von Disparitäten zum Ziel hat, hängt zwangsläufig vom Ausmass der Disparitäten ab. Beispiel: Steigt die pro-Kopf-Steuerkraft aller Gemeinden um denselben Wert, muss auch das Ausgleichsniveau (in CHF) steigen. Ansonsten würden die Disparitäten zunehmen. Dies spricht gegen eine Fixierung des Ausgleichsniveaus durch einen Frankenbetrag.

5) *Vermeidung von Fehlanreizen*

Bezüglich möglicher Fehlanreize betrachten wir die Abschöpfungsregel und die Rolle des Steuerfusses. Zunächst folgt zum besseren Verständnis eine kurze Begriffsklärung.

⁴³ Entweder ausschliesslich oder als Durchschnittswert des Vorjahres und des Vorvorjahres.

Begriffsdefinitionen

Ausgleichsniveau: Grenze zwischen Geber- und Empfängergemeinden. Im Kanton Basel-Landschaft entspricht das Ausgleichsniveau 93.5% des kantonalen Mittels bezüglich der pro-Kopf-Steuerkraft (Dreijahresdurchschnitt). Das Ausgleichsniveau wird auch als Abschöpfungsgrenze bezeichnet.

Mindestausstattung: Die Mindestausstattung entspricht der minimalen pro-Kopf-Steuerkraft, welche eine Gemeinde durch den Ressourcenausgleich erhält. Sie ist zumeist in % des kantonalen Mittels bezüglich der pro-Kopf-Steuerkraft definiert. Im Kanton Basel-Landschaft entspricht die Mindestausstattung dem Ausgleichsniveau.

Abschöpfungsregel: Art der Abschöpfung bei den Gebergemeinden. Im Kanton Basel-Landschaft werden maximal 17% der Steuerkraft resp. 80% der Differenz zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau abgeschöpft.

Grenzabschöpfung: Gibt an, wie viel mehr in den Finanzausgleich einbezahlt werden muss (Gebergemeinde) resp. weniger vom Finanzausgleich ausbezahlt wird (Empfängergemeinde), wenn die Steuerkraft um 1 CHF steigt.

Abschöpfung und Ausgleich: Auffallend am horizontalen Ausgleich im Kanton Basel-Landschaft sind im Vergleich zu anderen Kantonen folgende Punkte:

- Das Ausgleichsniveau entspricht der Mindestausstattung. Das heisst: Nach dem horizontalen Ausgleich weist die ressourcenschwächste Gemeinde dieselbe pro-Kopf-Steuerkraft auf wie die ressourcenstärkste Empfängergemeinde. In vielen anderen Kantonen wie auch bei der NFA erfolgt nur bei wenigen, sehr ressourcenschwachen Gemeinden eine Anhebung auf ein bestimmtes Niveau (Mindestausstattung), alle anderen Empfängergemeinden weisen nach dem Ausgleich zwar eine höhere, aber immer noch unterschiedliche pro-Kopf-Steuerkraft auf.
- Bei den Gebergemeinden wird ein fixer Anteil der Steuerkraft abgeschöpft. In vielen Kantonen und bei der NFA wird ein fixer Anteil der *Differenz* zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau abgeschöpft.

Abweichungen zu anderen Kantonen sind selbstverständlich nicht grundsätzlich schlecht. In diesem Fall führen die Spezifika im Kanton Basel-Landschaft allerdings dazu, dass die Grenzabschöpfung bei dem grössten Teil der Gemeinden sehr hoch ist:

- Bei allen finanzschwachen Gemeinden (2013: 66 Gemeinden) besteht kein Anreiz, die eigene Steuerkraft zu verbessern, da sie dadurch nicht besser gestellt werden. Die Grenzabschöpfungsquote beträgt 100% (wenn die pro-Kopf-Steuerkraft um 1 CHF steigt, wird der Finanzausgleich um 1 CHF gekürzt).
- Bei einem Teil der finanzstarken Gemeinden (2013: 10 Gemeinden) wird 80% ihres Steuerkraftvorteils gleich wieder abgeschöpft. Die Grenzabschöpfungsquote beträgt somit 80% (wenn die pro-Kopf-Steuerkraft um 1 CHF steigt, müssen 80 Rappen in den Finanzausgleich einbezahlt werden).

Zu beachten ist, dass sich die Grenzabschöpfungsquote auf den fiktiven Steuerfuss bezieht. Die tatsächliche Grenzabschöpfung kann grösser sein (bei einem tiefen Steuerfuss) oder kleiner (bei einem hohen Steuerfuss). Im Kanton Basel-Landschaft ist die effektive Grenzabschöpfung oftmals tiefer. Ist die Situation daher weniger problematisch als sie auf den ersten Blick erscheint? Dies ist nicht der Fall. Denn die effektive Grenzabschöpfung liegt selbst bei der Gemeinde mit dem höchsten Steuerfuss immer noch bei 75% wie nachfolgende Berechnung zeigt.

Exkurs: Exemplarische Berechnung der effektiven Grenzabschöpfung beim höchsten Steuerfuss⁴⁴

Der höchste Steuerfuss im Jahr 2013 beträgt 68 Prozent. Gehen wir von einer pro-Kopf-Steuerkraft von 1'000 CHF⁴⁵ und von pro-Kopf-Steuereinnahmen von rund 1'249 CHF⁴⁶ aus.

	Steuerkraft (pro Kopf)	Horizontaler Ausgleich (pro Kopf)	Steuereinnahmen (pro Kopf)
Bisher	1000	1355 (= Betrag, um das Ausgleichsniveau von 2355 zu erreichen)	1249.10 (= 1000*68/54.439)
Neu	1001 (= 1000+1)	1354 (= Betrag, um das Ausgleichsniveau von 2355 zu erreichen)	1250.35 (= 1001*68/54.439)
Differenz	+1	-1	+1.25

Grenzabschöpfung bzgl. **Steuerkraft: 100%**

Grenzabschöpfung bzgl. **Steuereinnahmen: 75%**

⁴⁴ Die Berechnung wird unter der (vereinfachten) Annahme durchgeführt, dass sich die durchschnittliche Steuerkraft und damit das Ausgleichsniveau nicht ändern.

⁴⁵ = Steuerertrag beim fiktiven Steuerfuss von 54.439 Prozent

⁴⁶ = Steuerertrag beim tatsächlichen Steuerfuss von 68 Prozent

Grenzabschöpfung bezüglich Steuerkraft: Wenn sich die Steuerkraft der Gemeinde um 1 CHF erhöht, reduziert sich der Finanzausgleichsbeitrag um 1 CHF. Von der um 1 CHF gestiegenen Steuerkraft bleiben 0 CHF übrig. Dies entspricht einer Grenzabschöpfungsquote von 100%.

Grenzabschöpfung bezüglich Steuereinnahmen (= effektive Grenzabschöpfung): Wenn sich die Steuerkraft der Gemeinde um 1 CHF erhöht, steigen die Steuereinnahmen um 1.25 CHF (bei einem Steuerfuss von 68 Prozent). Gleichzeitig reduziert sich der Finanzausgleichsbeitrag um 1 CHF. Es bleiben 0.25 CHF übrig. Die effektive Grenzabschöpfung liegt daher bei 75%.

Die Berechnung gilt bei gleichbleibendem Steuerfuss. Falls die Gemeinde ihren Steuerfuss gesenkt hätte, um die Steuerkraft zu erhöhen, würden ihre Mittel sogar abnehmen.

Nur bei fünf Empfängergemeinden liegt die Grenzabschöpfung unter 80%. Alle anderen weisen eine effektive Abschöpfung von 80% oder mehr auf. Rühli (2013) spricht in dieser Spanne von 80% bis 100% von einer „weitgehenden Eliminierung des Standortwettbewerbs für die betroffene Gemeinde“ (S. 110).

Das bedeutet, dass die Gemeinden kaum einen Anreiz haben, für Steuerzahler attraktiv zu sein (z.B. durch Investitionen in die Infrastruktur, aktive Wirtschaftsförderung von Seiten der Gemeinden, Baulandpolitik oder ein attraktives Steuerniveau). Denn: Die Steigerung der Steuerkraft wird durch den gesunkenen Finanzausgleich zunichte gemacht. Die Investitionen oder die Steuersenkungen (damit die Attraktivität überhaupt steigt) müssen hingegen durch die Gemeinde getragen werden.

Im Sinne der Anreizsituation wäre daher eine Variante vorzuziehen, bei welcher die Grenzabschöpfungsquote bei den Empfängergemeinden unter 100% liegt und die finanzschwachen Gemeinden auch nach dem Ausgleich Unterschiede in ihren Ressourcen aufweisen: Es könnte ein *fixer Anteil der Differenz zwischen Ausgleichsniveau und Steuerkraft ausgeglichen* werden. Empfängergemeinden, welche sich finanziell verbessern, hätten somit auch einen deutlichen Nutzen daraus. Nur bei sehr finanzschwachen Gemeinden könnte die Gewährung einer Mindestausstattung zum Tragen kommen. Das heisst: Die Mindestausstattung würde unter dem Ausgleichsniveau zu liegen kommen.

Um die Grenzabschöpfung auch bei den Gebergemeinden zu reduzieren, könnte ebenfalls ein *fixer Anteil der Differenz zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau*

abgeschöpft werden. Der Vorschlag würde zudem vereinfachend wirken und die Planbarkeit verbessern.⁴⁷

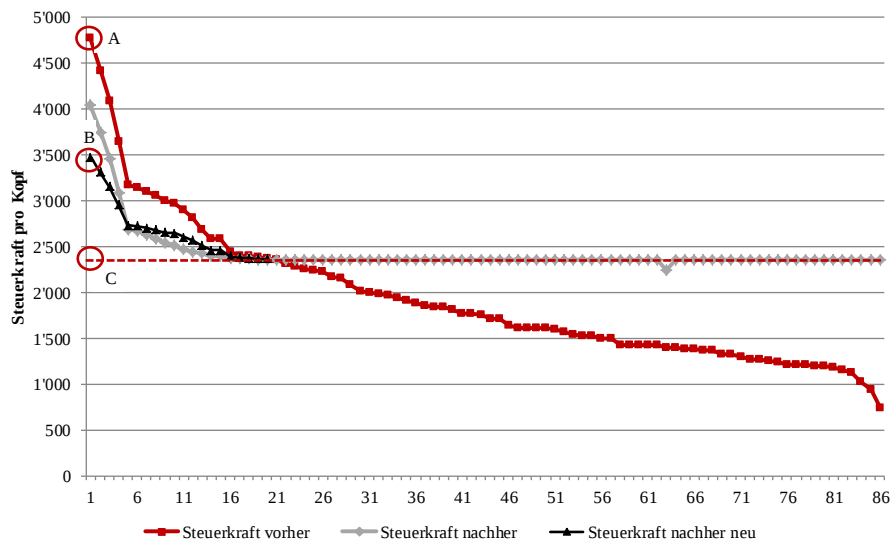
Eine solche Abschöpfung würde dazu führen, dass die Gemeinden, welche zurzeit von der 80%-Regelung betroffen sind, weniger zu zahlen hätten und somit eine geringere Grenzabschöpfung aufwiesen. Die Reduktion müsste allerdings aufgefangen werden durch eine höhere Abschöpfung bei den sehr finanzstarken Gemeinden. So würde der Anteil an der Steuerkraft, welcher heute auf 17% begrenzt ist, bei der finanzstärksten Gemeinde (Bottmingen) bei 27% liegen.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Simulation für 2013 auf (Annahme: Umverteilungsvolumen bleibt konstant).

Lesebeispiel: Die finanzstärkste Gemeinde Bottmingen hat eine Steuerkraft vor dem Ausgleich von 4'772 CHF pro Kopf (Punkt A), nach dem heutigen Finanzausgleich sinkt der Wert auf 4'038 CHF. Mit der neuen Variante würde die Steuerkraft pro Kopf stärker reduziert und zwar auf 3'473 CHF (Punkt B). Abgeschöpft wird der Betrag A-B, welche einem fixen Anteil an der Steuerkraftdifferenz A-C entspricht. Bei der Simulation 2013 müsste dieser Anteil 54% betragen, um die Transfersumme von 65.3 Mio. CHF zu erreichen.

⁴⁷ Die Vereinfachung wäre, dass für alle Gebergemeinde dieselbe Regelung gilt (anstelle der zwei Regelungen „max. 17% der Steuerkraft“ und „max. 80% der Differenz zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau“). Besser planbar wäre die Abschöpfung, weil sie immer einen Anteil des Steuerkraftvorteils betragen würde (welcher zwar schwanken kann, jedoch nicht in grossem Ausmass). Heute führt die 80%-Regelung dazu, dass auf die sehr finanzstarken Gebergemeinden (im Vorfeld wenig planbare) Mehrbelastungen zukommen. Grund: Die sehr finanzstarken Gebergemeinden müssen die „Einbussen“ aus der 80%-Regelung übernehmen.

Abbildung 19 Horizontaler Ausgleich mit alternativer Abschöpfungsregel, Simulation 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Anstelle der heutigen Abschöpfungsregel würde bei den Gebergemeinden ein fixer Anteil der Steuerkraftdifferenz zwischen ihrer pro-Kopf-Steuerkraft und dem Ausgleichsniveau abgeschöpft.

Der Effekt dieser Änderung ist für die sehr finanzstarken Gemeinden gross; die Abschöpfung wäre sehr hoch. Möchte man im Rahmen einer Weiterentwicklung eine solche Abschöpfungsvariante ins Auge fassen, wären daher auch die Ausgleichsbeiträge für die Empfängergemeinden zu prüfen (Entkopplung der Mindestausstattung vom Ausgleichsniveau, s.o.).⁴⁸

Auch die rein horizontale Finanzierung ist ggf. zu überprüfen. So leisten in einigen anderen Kantonen nicht nur die ressourcenstarken Gemeinden Beiträge, sondern auch der Kanton finanziert mit (bei der NFA beträgt der Anteil der vertikalen Finanzierung sogar knapp 60%).

Rolle des Steuerfusses: Die Ausgleichszahlungen des horizontalen Ausgleichs werden bei einem Steuerfuss unter dem Durchschnittssteuerfuss der Gebergemein-

⁴⁸ Im Anhang ist der Vorschlag mittels einer schematischen Grafik dargestellt.

den gekürzt.⁴⁹ Thürnen ist die einzige der 66 Empfängergemeinden, welche trotz der Nachteile einen tieferen Steuerfuss festsetzt und die Kürzungen in Kauf nimmt.⁵⁰ Begründet wird die Regelung folgendermassen:

- Argument 1: „Empfängergemeinden sollen ihre Steuerfüsse nicht auf Kosten der Gebergemeinden senken können.“ Diese Anforderung ist kaum vereinbar mit der fehlenden Zweckbindung der Finanzausgleichszahlungen. So sollte es den Empfänger gemeinden überlassen werden, ob sie mit den Ausgleichsbeiträgen lieber Steuern senken, Leistungen erhöhen oder Schulden abbauen.
- Argument 2: „Ein hoher Steuerfuss drückt hohe Lasten aus.“ Dieses Argument ist in einem modernen Finanzausgleichssystem nicht haltbar. Denn Lasten sollten getrennt von den Ressourcen über die Sonderlastenabgeltung ausgeglichen werden und nicht über den horizontalen (Ressourcen-)Ausgleich.

Aus theoretischer Sicht muss die Steuerfussbindung im horizontalen Ausgleich abgeschafft werden. Möglicherweise sprechen jedoch politische Gründe für den Erhalt der Regelung. Denn: Der Kanton Basel-Landschaft ist nicht der einzige, der ein solches Kriterium im Finanzausgleich integriert; eine Vielzahl anderer Kantone kennt ähnliche Einschränkungen.

Kurzfasit: Horizontaler Ausgleich

Die Berechnung der Ressourcenstärke berücksichtigt alle relevanten Ressourcen, ist aktuell, transparent und nicht durch das Verhalten der Gemeinden beeinflussbar. Aus Anreizsicht sind allerdings die Variante der Abschöpfung, die Höhe der Mindestausstattung (ggf. Entkopplung vom Ausgleichsniveau) sowie die Rolle des Steuerfusses kritisch zu hinterfragen. Denn die jetzigen Regelungen mit den hohen Grenzabschöpfungsquoten schmälern den Anreiz für die Gemeinden, ihre finanzielle Situation zu verbessern. Wie stark die Gemeinden darauf reagieren, kann im Rahmen der vorliegenden Studie allerdings nicht beurteilt werden.

⁴⁹ Die Zusatzbeiträge, welche in Kapitel 4.2. diskutiert werden, werden in einem solchen Fall sogar ganz aufgehoben.

⁵⁰ Anmerkung: Mit Einführung des revidierten Finanzausgleichs erhöhten fünf der sieben Gemeinden, welche von einer Kürzung betroffen gewesen wären, ihren Steuerfuss. Zwei Gemeinden nicht (Augst, Thürnen). Während Thürnen auch 2013 noch einen tieferen Steuerfuss aufweist als der durchschnittliche Steuerfuss der Gebergemeinden, liegt Augst seit 2012 darüber. (Grund: Der durchschnittliche Steuerfuss der Gebergemeinden sank zwischen 2010 und 2013).

4.2. Zusatzbeiträge

Darstellung

Die 36 Gemeinden mit der tiefsten Steuerkraft erhalten Zusatzbeiträge: „Der Zusatzbeitrag wird berechnet aus der Differenz von 908 minus 0,54 mal die Steuerkraft, multipliziert mit der Einwohnerzahl sowie mit einem Faktor für die Steuerkraftkategorie.“ (Finanzausgleichsverordnung, § 5)

Finanziert werden die Zusatzbeiträge durch alle Gemeinden (gemäss ihrer Einwohnerzahl). Die Zusatzbeiträge werden nur gewährt, wenn der Steuerfuss einer Gemeinde mindestens dem Durchschnittssteuerfuss der Gebergemeinden entspricht.

Die Zusatzbeiträge nehmen ab, sobald die Steuerkraft der finanzschwachen Gemeinden zunimmt. Da sich die Steuerkraft seit 2010 bei vielen Gemeinden erhöht hat, reduzierten sich die Zusatzbeiträge in den vergangenen Jahren kontinuierlich, von 5.4 Mio. CHF im Jahr 2010 auf 4.8 Mio. CHF im Jahr 2013. In den vier Jahren seit Einführung der Zusatzbeiträge haben

- 26 Gemeinden jedes Jahr einen Zusatzbeitrag erhalten,
- 9 Gemeinden in drei der vier Jahre,
- 2 Gemeinden in zwei der vier Jahre,
- 6 Gemeinden in einem der vier Jahre und
- 43 Gemeinden in keinem Jahr.

Die Beiträge variieren 2013 – sofern ein Beitrag ausbezahlt wird – zwischen 9'932 CHF und 200'000 CHF resp. zwischen 35 CHF und 709 CHF pro Kopf. Bezogen auf die Gesamtbeiträge aus dem Finanzausgleich machen die Zusatzbeiträge maximal 27% aus (Roggenburg).

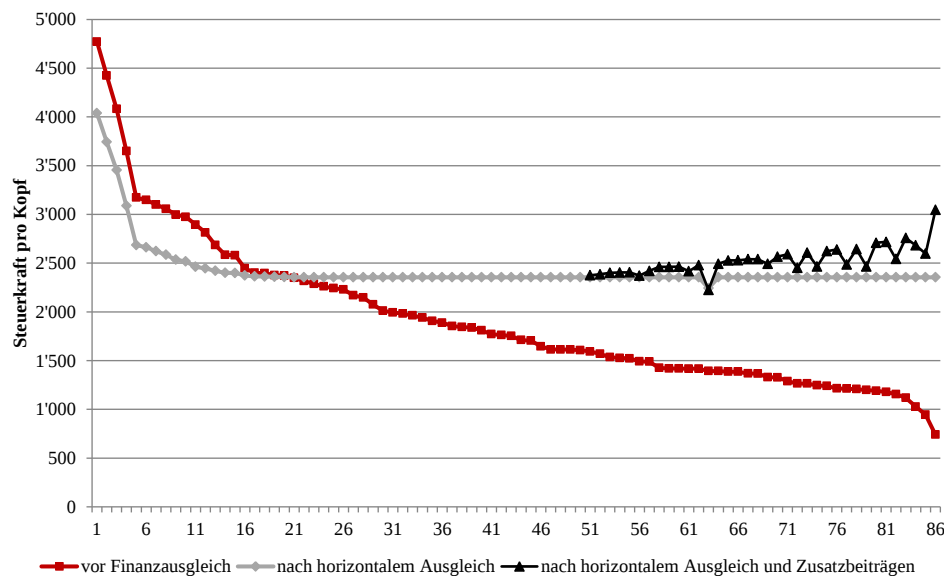
Beurteilung

Die Zusatzbeiträge stehen in der Kritik: Die Gemeindeinitiative 2011 forderte eine Abschaffung der Beiträge und die Beiträge werden auch in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert.⁵¹ Was ist das Problem der Zusatzbeiträge? Dieses hat sich bereits in Kapitel 3.1. gezeigt: Die Zusatzbeiträge führen dazu, dass die sehr finanzschwachen Gemeinden mit dem Finanzausgleich über die anderen Gemeinden angho-

⁵¹ Vgl. verschiedene Medienberichte vom August 2013: Basler Zeitung (2013a): „Der Baselbieter Finanzausgleich behindert Gemeindefusionen“, Artikel vom 4. August 2013, Basler Zeitung (2013b): „Welche Gemeinden zahlen und wer abkassiert“, Artikel vom 8. August 2013, Basler Zeitung (2013c): „Den Kleinen geht es oft besser als den Grossen“, Artikel vom 19. August 2013.

ben werden. Gemeinden, die sich finanziell verbessern, werden also bestraft. Nachfolgende Abbildung zeigt dies auf.

Abbildung 20 Wirkung der Zusatzbeiträge auf die Steuerkraft pro Kopf, 2013



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Die Schwankungen bei den Zusatzbeiträgen sind durch die Beschränkung auf 200'000 CHF pro Gemeinde begründet.

Die Zusatzbeiträge verändern die Rangfolge der Gemeinden nach ihrer Steuerkraft. Die Gemeinden mit Zusatzbeiträgen werden sogar über das Steuerkraftniveau von mehreren Gebergemeinden gehoben: Roggenburg – im Jahr 2013 die ressourcenschwächste aller Gemeinden – liegt nach den Zusatzbeiträgen bezüglich der pro-Kopf-Steuerkraft an *fünfter Stelle* der 86 Gemeinden, noch vor 16 Gebergemeinden. Auch innerhalb der finanzschwachen Gemeinden wird die Rangfolge durcheinandergewirbelt: Alle finanzschwachen Gemeinden ohne Zusatzbeiträge liegen nach dem Ausgleich unter den 36 finanzschwächsten Gemeinden.⁵² Wieso ist dies problematisch? Die Veränderung der Rangfolge – noch dazu in solch einem substanziellen Ausmass – führt zu gravierenden Fehlanreizen: Sehr finanzschwache Gemeinden haben keinen Anreiz, ihre Steuerkraft aus eigener Kraft zu erhöhen, denn sonst würden ihre Finanzmittel sinken.

Wieso gibt es dann dieses Instrument? Verschiedene Argumente werden genannt:

⁵² Ausnahme Thürnen, welches aufgrund eines zu tiefen Steuerfusses keine Zusatzbeiträge und nur reduzierte Beiträge aus dem horizontalen Ausgleich erhält.

- 1) Die Zusatzbeiträge sind notwendig, damit die finanzschwachen Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können. Ein Gemeinderat einer Empfängergergemeinde meinte diesbezüglich etwa:⁵³ „Wenn [...] die Zusatzbeiträge reduziert werden, möchte ich wissen, wie wir dann noch unsere Infrastruktur erhalten oder erneuern sollen.“
- 2) Die Zusatzbeiträge sind notwendig, um die finanzielle Lage der finanzschwachen Gemeinden zu verbessern.
- 3) Die Zusatzbeiträge sind notwendig, um die Systemumstellung abzufedern wie auf der Website des Kantons Basel-Landschaft aufgeführt wird: „Der zusätzliche Ausgleich durch die Zusatzbeiträge stellt neben dem horizontalen Ausgleich eine zweite Verteilung dar. Diese ist notwendig, weil sonst die Finanzversorgung der 36 steuerkraftschwächsten Gemeinden gegenüber dem alten Finanzausgleich über Gebühr reduziert worden wäre.“⁵⁴

Diese Argumente werden nachfolgend kurz diskutiert.

1) Sind Zusatzbeiträge zur Aufgabenerfüllung notwendig?

Abbildung 20 hat aufgezeigt, dass der Ressourcenausgleich (horizontaler Ausgleich und Zusatzbeiträge) die Steuerkraft der finanzschwächsten Gemeinden massiv verbessert. Wir bilden die Steuerkraft nach Finanzausgleich resp. die verfügbaren Mittel differenziert nach vier Gemeindekategorien ab (diese entsprechen den bereits verwendeten Gemeindetypen in Kapitel 4.1.)⁵⁵:

1. Sehr finanzschwache Gemeinden: Empfängergergemeinden des horizontalen Ausgleichs mit Zusatzbeiträgen (35 Gemeinden)
2. Finanzschwache Gemeinden: Empfängergergemeinden des horizontalen Ausgleichs ohne Zusatzbeiträge (31 Gemeinden)
3. Finanzstarke Gemeinden: Gebergemeinden des horizontalen Ausgleichs mit einer Steuerkraft pro Kopf unter 2'915 CHF (= Gebergemeinden mit 80%-Regelung, 10 Gemeinden)
4. Sehr finanzstarke Gemeinden: Gebergemeinden des horizontalen Ausgleichs mit einer Steuerkraft pro Kopf über 2'915 CHF (10 Gemeinden)

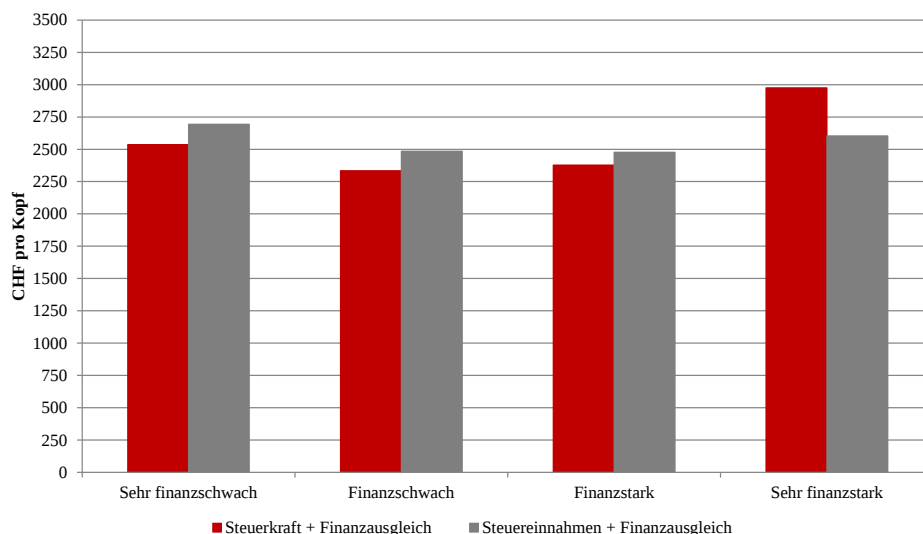
⁵³ Vgl. Basler Zeitung (2013c).

⁵⁴ Vgl. <http://www.baselund.ch/zusatzbeitraege-htm.312227.0.html>

⁵⁵ Einziger Unterschied: Thürnen wird bei der vorliegenden Analyse der Zusatzbeiträge zu Kategorie 2 gezählt, da die Gemeinde keine Zusatzbeiträge erhält.

Für diese Gemeindekategorien bilden wir einerseits die *Finanzausstattung* (= Steuerkraft + Finanzausgleich⁵⁶) und andererseits die *verfügbaren Mittel* (= Steuereinnahmen + Finanzausgleich⁵⁶) ab. Das Ergebnis ist eindeutig: Die sehr finanzschwachen Gemeinden weisen nach dem Finanzausgleich höhere verfügbare Mittel auf *als alle anderen Kategorien*. Die Kategorie mit den tiefsten verfügbaren Mittel pro Kopf sind die Gemeinden der Kategorie 3. Zu beachten ist: Selbst ohne Zusatzbeiträge würden die finanzschwächsten Gemeinden im Durchschnitt immer noch höhere verfügbare Mittel aufweisen als die Kategorien 2 und 3 (hier nicht aufgeführt). Dies liegt daran, dass die finanzschwächsten Gemeinden ihre Ressourcen im Mittel stärker ausschöpfen, d.h. sie weisen einen höheren durchschnittlichen Steuerfuss auf als die anderen Gemeindekategorien.

Abbildung 21 *Verfügbare Mittel und Finanzausstattung pro Kopf, Durchschnitt, 2013*



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Finanzausgleich = horizontaler Ausgleich, Zusatzbeiträge, Einzahlungen Ausgleichsfonds, Durchschnitt ungewichtet

Die finanzschwächsten Gemeinden haben pro Einwohner mehr Mittel zur Verfügung als die anderen Gemeinden. Ist dies gerechtfertigt? Möglicherweise ja. Nämlich dann, wenn diese Gemeinden höhere Aufwände für die Bereitstellung von notwendigen Leistungen haben.⁵⁷ Oder anders ausgedrückt: Wenn sie höhere Las-

⁵⁶ Berücksichtigt werden der horizontale Ausgleich, die Zusatzbeiträge und die Einzahlungen in den Ausgleichsfonds.

⁵⁷ Der Nettoaufwand pro Kopf der finanzschwächsten Gemeinden ist durchschnittlich höher als derjenige der Kategorien 2 und 3, allerdings geringer als bei den sehr finanzstarken Gemeinden.

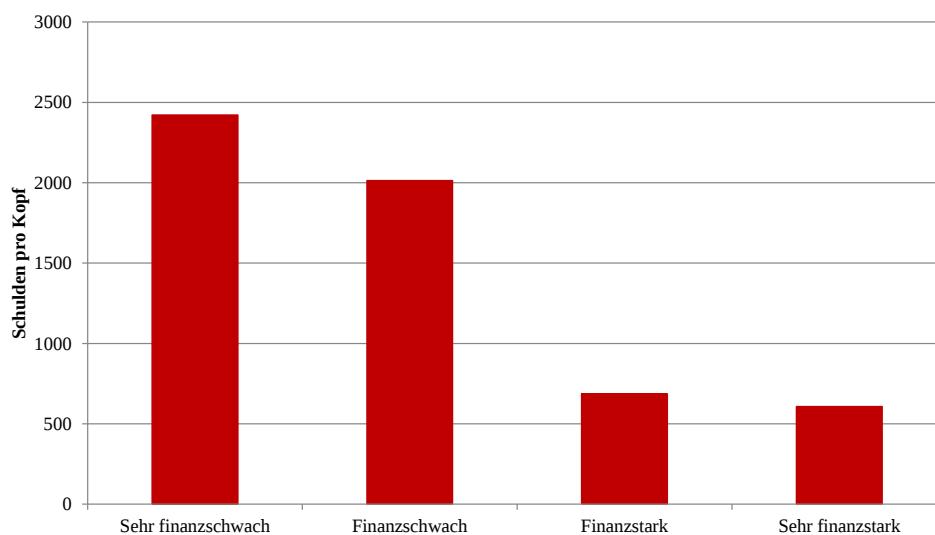
ten haben. Dies ist durchaus vorstellbar, da es sich bei den finanzschwächsten Gemeinden um bevölkerungsarme, gering besiedelte und periphere Gemeinden handelt. In Kapitel 4.3. werden wir die Lasten detailliert untersuchen. Aber: *Die Zusatzbeiträge dürfen nicht mit dem Argument von höheren Kosten legitimiert werden.* Denn Lasten müssen über die Sonderlastenabgeltung ausgeglichen werden, nicht über die ressourcenseitigen Zusatzbeiträge. Ansonsten ist die Trennung von Ressourcen und Lasten nicht mehr erfüllt.

2) Sind Zusatzbeiträge zur Verbesserung der finanziellen Lage notwendig?

Zur Beurteilung der finanziellen Lage der Gemeinden betrachten wir die Schuldsituation, die Nettoinvestitionen sowie das Eigenkapital, jeweils getrennt nach den vier Gemeindekategorien.

Mittel- und langfristige Schulden: Die finanzschwächsten Gemeinden weisen deutlich höhere Schulden pro Kopf auf als die anderen Gemeindekategorien. Knapp 40% der finanzschwächsten Gemeinden haben Schulden von über 3'000 CHF pro Einwohner.

Abbildung 22 Mittel- und langfristige Schulden pro Kopf, 2012

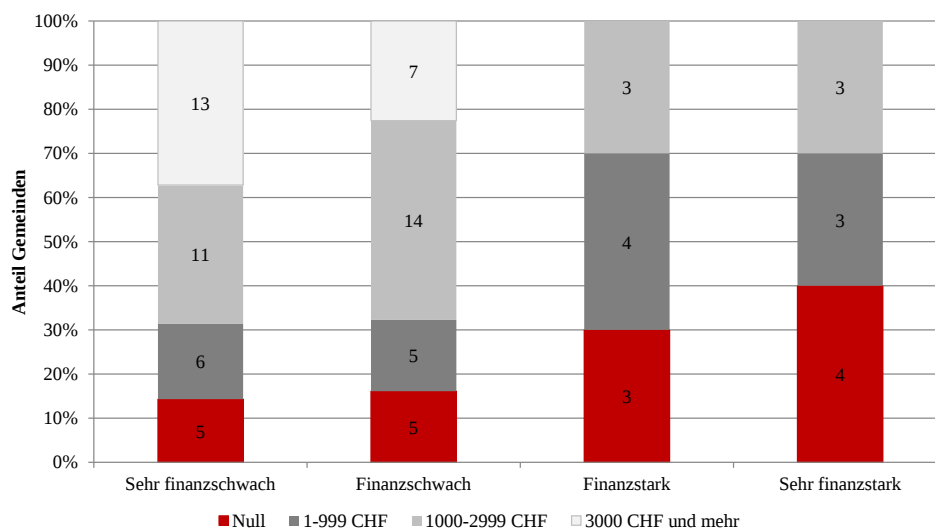


Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Durchschnitt ungewichtet

Der Nettoaufwand besteht allerdings nicht nur aus dem Grundbedarf, sondern auch aus freiwilligen Leistungen (Wahlbedarf).

Abbildung 23 Mittel- und langfristige Schulden pro Kopf nach Schuldenklasse, 2012

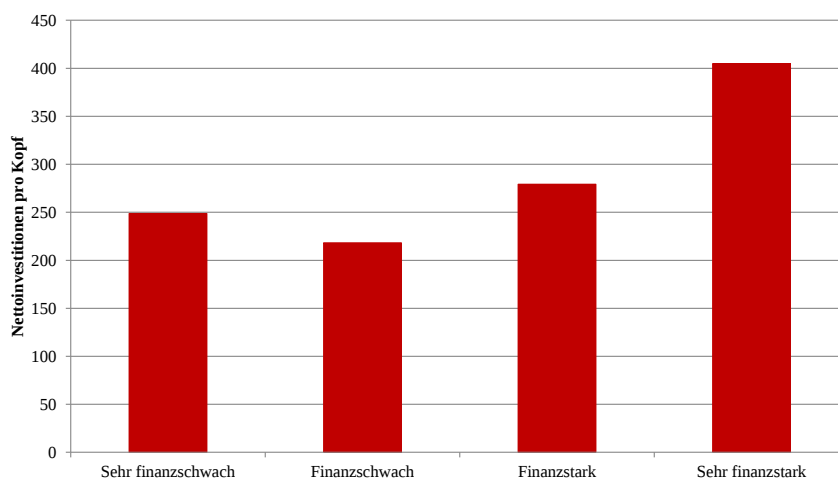


Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Durchschnitt ungewichtet

Nettoinvestitionen: Die Nettoinvestitionen pro Kopf sind bei den Kategorien 1 und 2 im Durchschnitt tiefer als bei den anderen beiden Gemeindekategorien.

Abbildung 24 Nettoinvestitionen pro Kopf, Durchschnitt 2010-2012

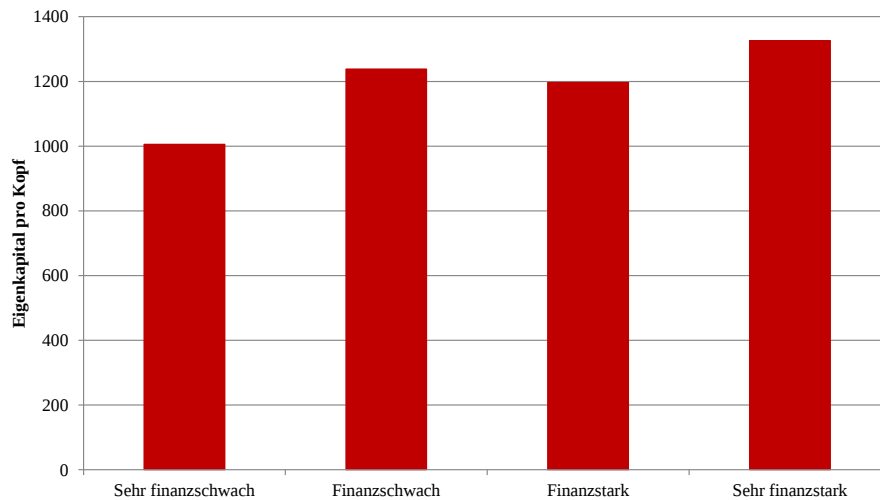


Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Durchschnitt ungewichtet, eine sehr finanzstarke Gemeinde wurde aus der Analyse ausgeschlossen, da sie einen Ausreisser darstellt (2011: Nettoinvestitionen pro Kopf von ca. -15'000 CHF).

Eigenkapital: Auch beim Eigenkapital schneidet die finanzschwächste Kategorie im Durchschnitt am schlechtesten ab.

Abbildung 25 *Eigenkapital netto pro Kopf, 2012*



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Durchschnitt ungewichtet

Die finanzielle Lage der finanzschwächsten Gemeinden ist im Durchschnitt schlechter als diejenige anderer Gemeindekategorien. Das Instrument des Finanzausgleichs ist jedoch nicht geeignet, diesem Problem zu begegnen. Denn der Finanzausgleich wendet ein „Giesskannenprinzip“ an. Beispielsweise erhalten alle sehr finanzschwachen Gemeinden Zusatzbeiträge, obwohl fünf davon keine Schulden aufweisen. Um das Problem der hohen Schuldensituation einiger Gemeinden zu begegnen, sind individuelle Massnahmen vorzuziehen.

3) Sind Zusatzbeiträge zur Abfederung des Systemwechsels notwendig?

Die Zusatzbeiträge wurden im Sinne eines Härteausgleichs geschaffen. Denn bereits früher sah die Steuerkraftkurve nach dem indirekten Finanzausgleich (steuerkraftabhängige Abgeltung von Lehrergehältern), welcher nur an finanzschwache Gemeinden bezahlt wurde, ganz ähnlich wie in Abbildung 20 aus.⁵⁸ Aufgrund der geforderten Kostenneutralität mit der Systemumstellung war die Schaffung eines solchen Instruments notwendig. Ein Härteausgleich ist sinnvoll und wurde/wird beispielsweise auch bei der Einführung der NFA angewandt. Allerdings muss das

⁵⁸ Vgl. dazu Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2008): „Baselbieter Finanzausgleich im Ungleichgewicht“, Statistik Baselland Nr. 01/2008.

Instrument u.E. klar als Härteausgleich deklariert werden, systematisch reduziert und insbesondere auch zeitlich befristet sein. Eine zeitliche Befristung hat im Vergleich zum aktuellen System folgende Vorteile:

- Die Planbarkeit für die Empfängergemeinden wird verbessert.
- Es ist gewährleistet, dass die Zusatzbeiträge nach einer gewissen Zeit aufgehoben werden. Denn auch wenn die Abfederung eines Systemwechsels sinnvoll ist, darf er nicht dazu führen, dass frühere Fehlallokationen weiter zementiert werden.
- Die Fehlanreize reduzieren sich, wenn die Zusatzbeiträge nach einem festgelegten Ablauf sinken und nicht nur dann, wenn die eigene Steuerkraft steigt.

Ein Härteausgleich ist gerechtfertigt, darf jedoch auch nicht zu lange dauern. Der Kanton Solothurn plant im Rahmen seiner Reform des interkommunalen Finanzausgleichs beispielsweise einen auf 4 Jahre befristeten Härteausgleich. Aus unserer Sicht sollte der Ausgleich nicht länger als 10 Jahre dauern.

Kurzfasit: Zusatzbeiträge

Die Zusatzbeiträge sind ausschliesslich als zeitlich befristeter Härteausgleich gerechtfertigt. Eine Optimierung des Instruments – z.B. durch die Berücksichtigung weiterer Faktoren zur Berechnung der Beiträge – erachten wir als nicht zielführend. Denn das Grundproblem bleibt: Die Zusatzbeiträge verändern auf der Ressourcenseite die Rangfolge der Gemeinden, was zu gravierenden Fehlanreizen führt. Die Zusatzbeiträge müssen daher u.E. abgeschafft werden.

Möglicherweise haben die sehr ressourcenschwachen Gemeinden aufgrund ihrer Lage und Siedlungsstruktur gleichzeitig höhere Aufwände für die Bereitstellung von notwendigen Leistungen. Die Zusatzbeiträge dürfen allerdings keinesfalls mit dem Argument von höheren Kosten legitimiert werden. Denn solche Lasten müssten über die Sonderlastenabgeltung ausgeglichen werden, nicht über ressourcen-seitige Beiträge. Ansonsten ist die Trennung von Ressourcen und Lasten nicht mehr erfüllt. Die Thematik der Sonderlasten wird in Kapitel 4.3. untersucht.

4.3. Sonderlastenabgeltung

Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten in bestimmten Bereichen überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben, werden im Rahmen der Sonderlastenabgeltung vom Kanton entschädigt. Dabei werden die Sonderlastenabgeltungen Bildung, Sozialhilfe und Nicht-Siedlungsflächen unterschieden. Zudem gibt es eine Sonderlastenabgeltung für kumulierte Sonderlasten.

Die vier Bereiche des Ausgleichs werden nachfolgend dargestellt und beurteilt. Entscheidend für die Beurteilung ist insbesondere die Kostenrelevanz: Zwischen dem Indikator für die Sonderlastenabgeltung und den Kosten soll ein möglichst hoher Zusammenhang bestehen. Weiter dürfen die Indikatoren von den Gemeinden nicht oder nur marginal beeinflusst werden können und die Daten müssen in guter Qualität vorhanden sein.

Zur Beurteilung wird geprüft, ob die verwendeten Indikatoren einen signifikanten Einfluss auf die Kosten der Gemeinden haben und wie viel der Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden die Indikatoren erklären können. Dazu wenden wir statistische Verfahren an: Die multivariate Regressionsanalyse und die Hauptkomponentenanalyse (vgl. Methodenbox II).

Methodenbox II

Regressionsanalyse:

Bei der Regressionsanalyse werden die verschiedenen Indikatoren in eine funktionale Beziehung zum pro-Kopf-Aufwand gesetzt:

$$y_i = c + \beta_1 x_{i,1} + \dots + \beta_n x_{i,n} + \varepsilon_i$$

Dabei stehen y_i für den Netto-Aufwand pro Kopf der Gemeinde i (zu erklärende Variable), c für eine Konstante, β_1 und β_n für die Koeffizienten, $x_{i,1}$ und $x_{i,n}$ für die erklärenden Variablen (Indikatoren) und ε_i für die Störgrösse. In der Störgrösse werden diejenigen Faktoren zusammengefasst, die einen Einfluss auf die zu erklärende Variable haben, aber nicht beobachtet werden können. Dabei könnte es sich bspw. um gemeindespezifische Präferenzen handeln. Mit der Methode der Kleinstquadrate werden die einzelnen Koeffizienten und damit die Einflüsse der Faktoren geschätzt. Mit den geschätzten Koeffizienten lässt sich der Einfluss der erklärenden Variablen auf den pro-Kopf-Aufwand qualifizieren (ist der Faktor kostenrelevant?) und quantifizieren (wie gross ist der Einfluss des Faktors auf den pro-Kopf-Aufwand?).

Es liegen Daten für 86 Gemeinden für mehrere Jahre vor.⁵⁹ Das Regressionsmodell kann daher auch folgendermassen formuliert werden:

$$y_{it} = c + \beta_1 x_{it,1} + \dots + \beta_n x_{it,n} + d_t + \varepsilon_{it}$$

wobei sich der Störterm wie folgt zusammensetzt:

$$\varepsilon_{it} = a_i + \pi_{it}$$

Neben der Berücksichtigung von Zeiteffekten d_t ist es möglich, gemeindespezifische Faktoren, die über die Zeit konstant bleiben, aber nicht beobachtet werden können (a_i), zu berücksichtigen. Diese Ausgangslage eröffnet ein gewisses Spektrum an möglichen Modellspezifikationen. Die Spezifikationen unterscheiden sich darin, ob die Panelstruktur der Daten (für jede Gemeinde stehen Daten für vier Jahre zur Verfügung) berücksichtigt wird oder nicht.

Für die folgenden Auswertungen haben wir uns für folgende Spezifikationen entschieden:

1. Schätzung mit OLS (ordinary least squares) für jedes Jahr separat. Bei dieser Spezifikation werden die Unterschiede zwischen den Gemeinden für jedes Jahr separat erklärt. Diese Spezifikation bietet sich an, da die Schätzungen der Grenzkosten für die Sonderlastenabteilungen Bildung und Sozialhilfe ebenfalls für jedes Jahr separat vorgenommen werden.
2. Bildung von Durchschnittswerten über vier Jahre und Schätzung mit OLS. Bei dieser Spezifikation werden wiederum nur die Unterschiede zwischen den Gemeinden berücksichtigt, nicht aber allfällige Veränderungen der Variablen über die Zeit.

Variante 1 wird angewandt, wenn Aussagen für einzelne Jahre gemacht werden (um die Robustheit der Zusammenhänge zu analysieren), Variante 2 für die Analyse des Zusammenhangs insgesamt.

Wir verzichten auf die spezifische Berücksichtigung der zeitlichen und gemeindespezifischen Effekte. Im Verlauf der Arbeiten hat sich gezeigt, dass Schätzungen

⁵⁹ Daten liegen zu den Jahren 2009, 2010, 2011 und 2012, d.h. den Auszahlungsjahren 2010, 2011, 2012 und 2013 vor.

mit Modellspezifikationen (bspw. Pooled-OLS oder Random Effects), die diese zeitlichen und gemeindespezifischen Strukturen explizit berücksichtigen, zu qualitativ ähnlichen Resultaten führen.⁶⁰

Hauptkomponentenanalyse:

Die Hauptkomponentenanalyse ist ein Verfahren zur Reduktion der Anzahl Variablen. Informationen von Variablen, die miteinander korreliert⁶¹ sind, werden in neuen Variablen zusammengefasst. Dabei werden weniger neue Variablen gebildet als Ausgangsvariablen vorhanden sind. Häufig wird mit der ersten dieser neuen Variablen, der sog. ersten Hauptkomponente, weitergearbeitet.

Im Sinne einer Weiterentwicklung des Finanzausgleichs überprüfen wir für jeden Bereich, ob die Berücksichtigung weiterer Indikatoren den Erklärungsgehalt verbessern könnte. Schliesslich analysieren wir, ob es noch weitere bislang nicht berücksichtigte Bereiche gibt, in welchen Lasten auftreten.

Die Analysen basieren i.d.R. auf einer Durchschnittsbetrachtung der Jahre 2010 bis 2013.⁶²

4.3.1. Bildung

Gemäss Finanzausgleichsgesetz erhalten Gemeinden, die gemessen an ihrer Einwohnerzahl eine überdurchschnittliche Anzahl Kindergarten- und Primarschüler aufweisen, einen Beitrag als Sonderlastenabgeltung Bildung. Die Schülerzahlen werden dabei gewichtet und entsprechen der Summe

⁶⁰ Anzumerken ist, dass bei diesen Modellspezifikationen strenge Annahmen getroffen werden. Beispielsweise muss angenommen werden, dass die gemeindespezifischen Effekte nicht mit den im Modell integrierten Faktoren korreliert sind. Mit einem sog. Fixed Effects Ansatz könnten allfällige unbeobachtbare, über die Zeit konstante Faktoren ebenfalls berücksichtigt werden. Da diese Faktoren „herausgerechnet“ werden, müsste die dem Random Effekts Modell unterstellte restriktive Annahme nicht gemacht werden. Dieser Ansatz verunmöglicht es aber Indikatoren zu berücksichtigen, die über die Zeit konstant sind oder sich nur wenig verändern. Das Verfahren bietet sich deshalb für die hier zur Diskussion stehende Analyse nicht an, da wir gerade an strukturellen Erklärungsfaktoren interessiert sind, die für eine Gemeinde über die Zeit häufig nicht oder nur wenig variieren.

⁶¹ Die Korrelation ist ein Mass für den linearen Zusammenhang zweier Variablen. Die Werte können zwischen -1 und 1 liegen. Ein Wert von -1 bedeutet, dass sich die betrachteten Variablen (perfekt) gegenläufig bewegen. Ein Wert von 0 weist darauf hin, dass kein (linearer) Zusammenhang zwischen zwei Variablen besteht. Werte zwischen -0.5 und -1 bzw. zwischen 0.5 und 1 können als mittel bis hoch bezeichnet werden.

⁶² Die angegebenen Jahre beziehen sich auf das Jahr der Ausgleichszahlung. Die Berechnungen wurden mit den Daten aus dem Vorjahr durchgeführt.

- der Anzahl deutschsprachiger Schüler im Kindergarten und in Regelklassen,
- der eineinhalbfachen Anzahl fremdsprachiger Schüler im Kindergarten und in Regelklassen und
- der zweifachen Anzahl Schüler mit besonderer Indikation in Regelklassen sowie Schüler in Einführungs- oder Kleinklassen.

Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Schülern erhalten eine Sonderlastenabgeltung. Die Höhe der Sonderlastenabgeltung bemisst sich an der Stärke des Einflusses der Anzahl Schüler auf die Gesamtkosten der Lehrpersonen⁶³ (Grenzkosten resp. Koeffizient β , vgl. Ausführungen in der Methodenbox II).

Im Jahr 2013 erhalten 49 Gemeinden eine Sonderlastenabgeltung im Bereich Bildung, maximal 1.54 Mio. CHF (Pratteln) resp. 294 CHF pro Einwohner (Wittinsburg). Insgesamt beträgt die Sonderlastenabgeltung im Bereich Bildung 7.1 Mio. CHF.

Beurteilung

Der geschätzte Koeffizient β – also die Stärke des Einflusses der Anzahl Schüler auf die Kosten für die Lehrpersonen – wird in Tabelle 3 für die Jahre 2010-2013 aufgeführt.

Tabelle 3 Sonderlastenabgeltung Bildung, Kostenrelevanz

Jahr	Koeffizient	p-Wert	R-Quadrat
2010	8203***	(0.000)	0.990
2011	8039***	(0.000)	0.989
2012	8092***	(0.000)	0.989
2013	8191***	(0.000)	0.988

Anmerkung: Robuste p-Werte in Klammern: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$, gerundete Werte.

Lesebeispiel, Jahr 2010:

- Spalte „Koeffizient“: Der Wert von 8203 bedeutet, dass die Gesamtkosten der Lehrpersonen mit jedem Schüler um 8203 CHF steigen.
- Spalte „p-Wert“: Der p-Wert gibt Auskunft über die Signifikanz der Schätzung. Ist der p-Wert kleiner als 0.01 (1%) bedeutet dies, dass wir ein

⁶³ Löhne und Sozialversicherungsbeiträge; Kostenarten 302 und 305 (für Kindergarten, Primarschule und Kleinklassen Primar).

Risiko kleiner als 1% in Kauf nehmen, einen Einfluss der Schülerzahl auf die Gesamtkosten der Lehrpersonen zu postulieren, der gar nicht besteht. Der p-Wert liegt bei 0.000 und der Einflussfaktor ist somit hoch signifikant.

- Spalte „R-Quadrat“: Das R-Quadrat gibt den Erklärungsgehalt des Modells an. Je höher der Wert liegt, desto besser kann das Modell die Unterschiede im Bildungsaufwand erklären. Ein Wert von 0.99 bedeutet, dass 99% der Unterschiede im Bildungsaufwand durch die Schülerzahl erklärt werden können.

Die Resultate zeigen, dass der Indikator kostenrelevant ist. Die geschätzten Koeffizienten (Grenzkosten) sind für die betrachteten Jahre hoch signifikant und der Erklärungsgehalt ist mit rund 99% sehr gross. Allerdings muss man sich bewusst sein, dass die Schätzung nicht nach Grösse der Gemeinden bereinigt ist. Das Ergebnis kommt in erster Linie dadurch zustande, dass grössere Gemeinden höhere absolute Aufwände aufweisen und nicht dadurch, dass der Indikator zwingend Sonderlasten abbildet. Das heisst auch, dass die Höhe des Koeffizienten durch die grossen Gemeinden dominiert wird. Der Indikator ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn er nicht nur die Bildungskosten absolut, sondern auch den Aufwand pro Einwohner beeinflusst. Auch die Schüleranzahl muss in diesem Fall als pro-Kopf Grösse berücksichtigt werden (Schüler/Einwohner = Schüleranteil).

Der Schüleranteil beeinflusst den Aufwand pro Einwohner der Lehrergehälter ebenfalls signifikant.⁶⁴ Zwar ist der Erklärungsgehalt des Modells weniger hoch als bei der vorigen Berechnung, mit 51% wird jedoch immer noch ein grosser Teil der Unterschiede im Aufwand durch die Schülerzahl erklärt. Ob der Erklärungsgehalt möglicherweise noch verbessert werden kann, untersuchen wir im nachfolgenden Abschnitt.

Weiterentwicklung

Zunächst prüfen wir, ob die Gewichtung der Schülerzahlen zielführend im Sinne der Kostenrelevanz ist. Wir untersuchen folgende Varianten:⁶⁵

⁶⁴ Die Zuordnung der Schülerzahlen erfolgt nach dem Schulortsprinzip. Bei der Analyse mussten zehn Gemeinden ausgeschlossen werden, welche a) keine Schüler, b) Schüler, aber keine Kosten oder c) sehr hohe Kosten und kaum Schüler aufweisen. In der aktuellen Berechnungsweise ist dieser Ausschluss nicht notwendig, da die Schätzung weitaus weniger stark durch Ausreisser (zumindest bei Kleinstgemeinden) verzerrt wird.

⁶⁵ Verschiedene weitere Kombinationen wurden ausprobiert, führten jedoch zu keinem besseren Ergebnis. Bei der Analyse wurden wiederum zehn Gemeinden ausgeschlossen (vgl. Fussnote 64).

- (1) Bisherige Gewichtung: 1.5-fache Gewichtung fremdsprachiger Schüler, 2-fache Gewichtung von Schülern mit besonderer Indikation in Regelklassen sowie Schülern in Einführungs- oder Kleinklassen
- (2) Tiefere Gewichtung: 1.3-fache Gewichtung fremdsprachiger Schüler, 1.8-fache Gewichtung von Schülern mit besonderer Indikation in Regelklassen sowie Schülern in Einführungs- oder Kleinklassen
- (3) Höhere Gewichtung: 1.6-fache Gewichtung fremdsprachiger Schüler, 2.3-fache Gewichtung von Schülern mit besonderer Indikation in Regelklassen sowie Schülern in Einführungs- oder Kleinklassen
- (4) Keine Gewichtung

Tabelle 4 Sonderlastenabgeltung Bildung, alternative Gewichtung

Variante	Gewichtung deutschsprachige Schüler	Gewichtung fremdsprachige Schüler	Gewichtung Schüler in Einführungs-/Kleinklassen	R-Quadrat
(1) Gewichtung bisher	1	1.5	2	0.51
(2) Tiefere Gewichtung	1	1.3	1.8	0.57
(3) Höhere Gewichtung	1	1.6	2.3	0.47
(4) Keine Gewichtung	1	1	1	0.62

Anmerkung: Die Analyse erfolgte auf Basis der Durchschnittswerte 2010-2013

Ohne Gewichtung kann mit einem R-Quadrat von 62% ein höherer Erklärungsgehalt erreicht werden als mit der heutigen Methode (51%).⁶⁶ Aus diesem Grund schlagen wir vor, auf eine besondere Gewichtung der fremdsprachigen Schüler sowie der Schüler in Einführungs- und Kleinklassen zu verzichten.

Der Bildungsaufwand der Gemeinden beschränkt sich weiter nicht nur auf die Lehrergehälter, sondern auch der Aufwand in den Bereichen Schulliegenschaften oder Musikschulen zählen dazu. Es wurden daher die Nettoaufwände für Kindergarten und Primarschule resp. für die Bildung insgesamt untersucht.⁶⁷ Eine Aus-

⁶⁶ Zu beachten ist allerdings, dass sich dieser relativ grosse Unterschied im Erklärungsgehalt wahrscheinlich auch durch folgenden Umstand erklärt: Kleinere Gemeinden weisen durchschnittlich höhere pro-Kopf-Aufwände im Bildungsbereich *und* tiefere Ausländeranteile auf (Gemeinden unter 1000 Einwohner: pro-Kopf-Bildungsaufwand: 908 CHF / Ausländeranteil: 4.6%, Gemeinden über 1000 Einwohner: pro-Kopf-Bildungsaufwand: 678 CHF / Ausländeranteil: 11.5%, Zahlen des Jahres 2012).

⁶⁷ Nettoaufwand Kindergarten und Primarschule (Funktionskonten 200, 210, 212) pro Einwohner resp. Nettoaufwand Bildung (Funktionskonto Bildung) pro Einwohner

weitung der Aufwandskategorie drängt sich jedoch nicht auf: Die Unterschiede im Bildungsaufwand pro Einwohner der Gemeinden können durch den Indikator Schüleranteil schlechter erklärt werden.

Simulation der Vorschläge

Wenn man anstelle der absoluten Werte die pro-Kopf-Werte (Aufwand pro Einwohner und Schüleranteil) verwendet, berechnet sich die Sonderlastenabgeltung wie folgt: Die Regression der Lehrergehälter pro Einwohner auf den Schüleranteil ergibt einen Koeffizienten von 93 CHF. Dies bedeutet, dass der Aufwand pro Einwohner um 93 CHF steigt, wenn der Schüleranteil um einen Prozentpunkt zunimmt. Alle Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Schülern erhalten eine Sonderlastenabgeltung.

Beispiel: Der durchschnittliche Schüleranteil beträgt 7%. Gemeinde A hat 1'000 Einwohner und einen gewichteten Schüleranteil von 8%. Sie erhält 93 CHF pro Einwohner, d.h. 93'000 CHF.

Die Sonderlastenabgeltung im Bereich Bildung würde 2013 mit dieser Berechnungsmethode von 7.1 Mio. CHF auf 8.0 Mio. CHF ansteigen. Zu beachten ist, dass sich die kumulierten Sonderlastenabgeltungen bei einer Anpassung ebenfalls ändern würden.

Würde man anstelle des Jahres 2013 den Durchschnittswert 2010-2013 verwenden, würde der Koeffizient 108 CHF (anstelle von 93 CHF) betragen. Die Schwankungen sind also relativ gross und es wäre zu überlegen, die Berechnung auf Basis mehrerer Jahre durchzuführen, um die Konstanz zu erhöhen.

Für den zweiten Anpassungsvorschlag (Aufhebung der Gewichtung) ergibt sich ein Koeffizient von 109 CHF für den ungewichteten Schüleranteil. Die Sonderlastenabgeltung Bildung würde auf 8.2 Mio. CHF steigen. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden finden sich im Anhang (Tabelle 15). Die Analysen wurden für das Jahr 2013 durchgeführt, betrachtet werden jeweils die Auswirkungen auf die Sonderlastenabgeltung Bildung (ohne Berücksichtigung der Änderungen der kumulierten Sonderlasten).

Schlussfolgerungen

Der Indikator für die Sonderlastenabgeltung Bildung ist hinsichtlich Kostenrelevanz als sehr gut zu beurteilen. Auch die Anforderungen an Qualität und Unbeeinflussbarkeit sind erfüllt. Anstelle der Schätzung mittels absoluten Zahlen könnte die Regressionsanalyse anhand von pro-Kopf-Werten (Aufwand pro Einwohner und Schüleranteil) durchgeführt werden. Dies hätte den Vorteil, dass das Vorgehen

konsistent mit demjenigen bei der Sozialhilfe ist (s.u.) und dass der Einfluss unabhängig von der Grösse der Gemeinde geschätzt würde.⁶⁸

Auf die spezielle Gewichtung der Anzahl fremdsprachiger Schüler sowie Schüler in Einführungs- und Kleinklassen sollte hingegen verzichtet werden.

4.3.2. Sozialhilfe

Gemäss Finanzausgleichsgesetz erhalten Gemeinden, deren Sozialindex überdurchschnittlich hoch ist, einen Beitrag als Sonderlastenabgeltung für die Sozialhilfe. Der Beitrag richtet sich nach der Anzahl Indexpunkte über dem kantonalen Durchschnitt. Gemäss Finanzausgleichsverordnung ist der Sozialindex die Summe folgender mithilfe der Hauptkomponentenanalyse gewichteter Anteile:

- Anteil arbeitsloser Personen an den Erwerbspersonen
- Anteil alleinerziehender sozialhilfebeziehender Personen an der Einwohnerzahl
- Anteil ausländischer Personen aus einem Land ausserhalb der Europäischen Union (EU) an der Einwohnerzahl
- Anteil selbstgenutztes Wohneigentum am gesamten Wohnraum⁶⁹

Die Sonderlastenabgeltung wird mit einer Regression bestimmt. Die Höhe der Sonderlastenabgeltung bemisst sich an der Stärke des Einflusses des Sozialindex auf die Sozialhilfekosten pro Kopf. Die Sozialhilfekosten setzen sich aus dem Nettoaufwand für die Unterstützung gemäss Sozialhilfegesetz (Funktionskonto 581) und dem Nettoaufwand im Bereich Arbeitslosigkeit, Eingliederungsmassnahmen (Funktionskonto 586) zusammen.

Im Jahr 2013 erhalten 16 Gemeinden eine Sonderlastenabgeltung, maximal 2.6 Mio. CHF (Pratteln) resp. 171 CHF pro Einwohner (Pratteln). Insgesamt beträgt die Sonderlastenabgeltung im Bereich Sozialhilfe 8.4 Mio. CHF.

Beurteilung

Die Analyse zur Kostenrelevanz wird mit dem oben beschriebenen Sozialindex durchgeführt. Zudem wird die Methode der Indexbildung (Hauptkomponentenanalyse) überprüft.

⁶⁸ Dadurch hätte auch jede Gemeinde – unabhängig von ihrer Grösse – denselben Einfluss. Aktuell ist dies nicht der Fall. Aufgrund der Einwohnerverteilung wird der Koeffizient stark durch die grossen Gemeinden dominiert.

⁶⁹ Wirkt reziprok, das heisst je geringer die Wohneigentumsquote, desto höher der Sozialindex.

Die geschätzten Koeffizienten für die Jahre 2010 bis 2013 sind in Tabelle 5 aufgeführt. Die Resultate zeigen, dass der verwendete Indikator kostenrelevant ist. Die geschätzten Koeffizienten sind für die betrachteten Jahre hoch signifikant. Die Koeffizienten sind folgendermassen zu lesen: Der Wert von 21.76 für das Jahr 2010 bedeutet, dass der Nettoaufwand pro Indexpunkt und Einwohner um 21.76 CHF steigt. Der Erklärungsgehalt (R-Quadrat) liegt bei etwa 70%, wenn man die einzelnen Jahre betrachtet. Mittelt man Kosten und Index über 4 Jahre ergibt sich ein Erklärungsgehalt von 78% (Grund: Jährliche Schwankungen werden stärker ausgeglichen).

Tabelle 5 Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Kostenrelevanz

Jahr	Koeffizient	p-Wert	R-Quadrat
2010	21.76***	(0.000)	0.754
2011	21.53***	(0.000)	0.702
2012	25.07***	(0.000)	0.694
2013	22.34***	(0.000)	0.460 / 0.692 ¹

¹ 0.692 ohne Gemeinde Rümlingen, welche für das Auszahlungsjahr 2013 einen Nettoertrag von 435 CHF pro Kopf aufweist

Anmerkung: Robuste p-Werte in Klammern: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Geringfügige Unterschiede zu den Werten, die im Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats ersichtlich sind: 21.65 (2011), 22.38 (2013).

Der Sozialindex wird aus mehreren Teilindikatoren mit Hilfe der sog. Hauptkomponentenanalyse (vgl. Methodenbox II) gebildet. Attraktiv ist dieses Vorgehen darum, weil es oft nicht möglich ist, alle Indikatoren gleichzeitig in das Modell zu integrieren.⁷⁰ In Jeanrenaud et al. (2009)⁷¹ wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Hauptkomponentenanalyse einer direkten Berücksichtigung aller (Teil-)Indikatoren im Modell nicht notwendigerweise überlegen ist. Problematisch ist die Hauptkomponentenanalyse, wenn zwischen den verschiedenen Teilindikatoren kein oder nur ein geringer Zusammenhang besteht.⁷² Sinnvoll ist sie hingegen,

⁷⁰ Falls die einzelnen Indikatoren stark korreliert sind, tritt das Problem der Multikollinearität auf. Die Analysen werden instabil.

⁷¹ Vgl. Jeanrenaud, C., Cochinard, S., Gilbert, G., Kopp, P., Camosa, J. und Vacheron, D. (2009): Estimation des charges structurelles excessives dans le cadre de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Studie im Auftrag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB).

⁷² Grund: Die Anwendung der Hauptkomponentenanalyse zur Indexbildung führt dazu, dass auf einen Teil der Erklärungskraft der Teilindikatoren verzichtet wird. Sofern dieser Verlust hoch ausfällt, sollten die Einzelindikatoren verwendet werden.

wenn zwischen den einzelnen Teilindikatoren eine hohe Korrelation besteht. Dies ist beim Sozialindex der Fall (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6 Korrelationsmatrix Teilindices Sozialhilfe

	Arbeitslosenquote	Alleinerziehende	Ausländer ausserhalb EU	Wohneigentumsquote
Arbeitslosenquote	1			
Alleinerziehende	0.65	1		
Ausländer ausserhalb EU	0.82	0.72	1	
Wohneigentumsquote	-0.69	-0.72	-0.70	1

Die Analyse zur Korrelation zeigt, dass die Anwendung der Hauptkomponentenanalyse zur Indexbildung gerechtfertigt ist. Dies bestätigt sich, wenn wir zum Vergleich eine Regression mit den Einzelindikatoren durchführen: Aufgrund der hohen Korrelation untereinander sind nicht mehr alle Indikatoren signifikant (vgl. Tabelle 7).⁷³

Tabelle 7 Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Kostenrelevanz Sozialindex und Teilindikatoren

Variablen	Sozialindex	Teilindikatoren
Sozialindex	+	
Arbeitslosenquote		+
Alleinerziehende		+
Ausländer ausserhalb EU		+
Wohneigentumsquote		-
R-Quadrat	0.78	0.82

Anmerkung: +: Positiver Einfluss; -: Negativer Einfluss; dunkelgraue Fläche: Signifikant auf 5% oder 1%-Niveau; hellgraue Fläche: Signifikant auf dem 10%-Niveau. Im Unterschied zu Tabelle 5 wurden hier die Durchschnittswerte aus den Auszahlungsjahren 2010-2013 verwendet.

Der Erklärungsgehalt des Modells (R-Quadrat) ist bei der Verwendung der Teilindikatoren leicht höher als beim Sozialindex. Der Unterschied ist allerdings nicht gross. Die Resultate ändern sich ebenfalls nur geringfügig, wenn anstatt des Netto-

⁷³ Ein sog. F-Test zeigt, dass die vier Teilindikatoren gemeinsam einen signifikanten Einfluss auf den Nettoaufwand Sozialhilfe (pro Einwohner) haben. Wenn wir jeweils nur einen Teilindikator verwenden, sind alle kostenrelevant, d.h. sie haben einen signifikanten Einfluss auf den Nettoaufwand pro Einwohner. Der Erklärungsgehalt bewegt sich je nach Indikator zwischen 58% und 73%. Die detaillierten Ergebnisse finden sich im Anhang.

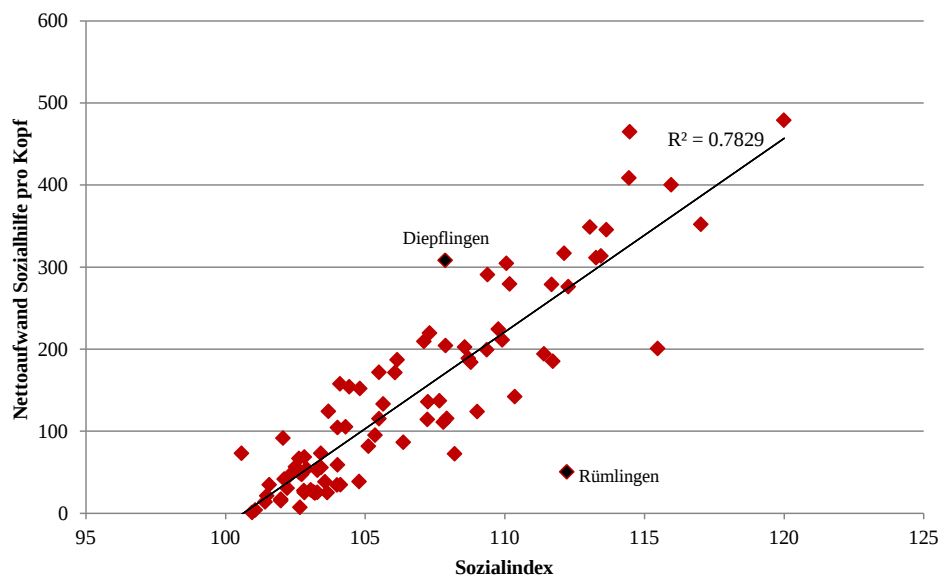
Aufwands Sozialhilfe (Funktionskonten 581 und 586) pro Einwohner der gesamte Bereich der Sozialhilfe (Funktionskonto 58) pro Einwohner verwendet wird. Die entsprechenden Resultate sind im Anhang aufgeführt (Tabelle 17).

Ausreissergemeinden

Wiederholt kritisiert an der Sonderlastenabteilung Sozialhilfe wurde die Tatsache, dass es Gemeinden gibt, welche zwar hohe Kosten haben, aber keine oder nur geringe Sonderlastenabteilungen erhalten. Es stellt sich also die Frage, wie viele Gemeinden – trotz der insgesamt hohen Korrelation zwischen Sozialindex und Sozialhilfekosten – grössere Abweichungen aufweisen. Diese werden als Ausreissergemeinden bezeichnet.

In Abbildung 26 sind die Gemeinden gemäss Nettoaufwand Sozialhilfe pro Kopf (Funktionskonten 581 und 586) und den Sozialindexwerten aufgeführt. In der Grafik ebenfalls eingezeichnet ist die Regressionsgerade.

Abbildung 26 Zusammenhang zwischen Aufwand und Sozialindex



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Die Analyse erfolgte auf Basis der Durchschnittswerte 2010-2013

Gemeinden, welche weit oberhalb der Regressionsgeraden liegen (schwarze Linie) haben einen deutlich höheren Aufwand, als sie abgegolten bekommen. Die höchste absolute Abweichung weist Diepfingen auf. Der pro-Kopf-Aufwand der Gemeinde liegt 138 CHF über den vom Modell geschätzten Wert, der als Basis für allfälli-

ge Sonderlastenabgeltungen dient. Es gibt auch Ausreisser nach unten, d.h. Gemeinden mit viel tieferen Kosten als geschätzt. So weist Rümelingen einen geschätzten pro-Kopf-Aufwand auf, welcher 223 CHF über dem tatsächlichen pro-Kopf-Aufwand liegt.⁷⁴

Wie eingangs erwähnt werden diese Abweichungen (v.a. die Ausreisser nach oben) kritisiert. Aber sind sie tatsächlich problematisch? Aus theoretischer Sicht sind die Abweichungen – zumindest für das System insgesamt – vertretbar.

Erstens ist die Korrelation zwischen dem Ausgleichsindikator und dem Aufwand ausgesprochen hoch. Der Sozialindex erklärt die Unterschiede im pro-Kopf-Aufwand zu 78% (vgl. Tabelle 7). Die verbleibenden Aufwandsunterschiede wären nur dann problematisch, wenn die Sozialhilfeausgaben durch die Gemeinden in keiner Weise beeinflusst werden könnten.⁷⁵ Ansonsten sind in Aufwandsunterschieden immer auch Unterschiede im Leistungsumfang, der Leistungsart und der Effizienz der Leistungen enthalten, welche nicht auszugleichen sind.

Das Vorkommen von Abweichungen ist zweitens systembedingt: Nur wenn die effektiven Ausgaben abgegolten würden, gäbe es keine. Von einem solchen Vorgehen ist jedoch dringend abzuraten, da das Kriterium der Nicht-Beeinflussbarkeit dann nicht mehr erfüllt wäre, was zu substanziellen Fehlanreizen führen würde (höhere Ausgaben, um höhere Sonderlastenabgeltungen zu erhalten). Insofern ist die Abweichungs- resp. Ausreisserproblematik kein spezifisches Problem bei der Sozialhilfe – wenn auch hier kontrovers diskutiert –, sondern tritt immer auf, wenn auf Basis von Indikatoren ausgeglichen wird. Also bei jedem modernen Lastenausgleich, z.B. auch bei der Sonderlastenabgeltung Bildung.

Für einzelne Gemeinden kann die Situation jedoch ein Problem sein, nämlich dann, wenn ihre Sozialhilfequote aufgrund von „Zufälligkeiten“ substanziell höher ist als der Sozialindex es vermuten lässt. Wie sich dies entschärfen liesse, untersuchen wir im nachfolgenden Abschnitt.

Weiterentwicklung

Im Rahmen der Prüfung weiterer Indikatoren werden die Teilindikatoren für die Bildung des Sozialindex durch einen weiteren Teilindikator ergänzt, teilweise er-

⁷⁴ Dies liegt auch daran, dass Rümelingen für das Auszahlungsjahr 2013 *Nettoerträge* aufweist. Anmerkung: Mit Ausnahme von Rümelingen erhält keine der profitierenden Gemeinden 2013 höhere Sonderlastenabgeltungen als sie Gesamtkosten hat.

⁷⁵ Dann wäre jedoch ein Kostenverteiler geeigneter als eine Abgeltung mittels Lastenausgleich.

setzt und neu zusammengesetzt. Für diese Analysen werden folgende Varianten berücksichtigt:

1. Berücksichtigung der Sozialhilfequote als Index und kombiniert mit den bisherigen vier Teilindikatoren.
2. Anpassung oder Alternative für den Teilindikator „Anteil Personen von ausserhalb der EU“. Als Anpassung haben wir den Zeitpunkt der Einwanderung berücksichtigt und die Quote der Ausländer, differenziert nach Zeitpunkt der Einwanderung,⁷⁶ berechnet. Als Alternative haben wir den Anteil der Ausländer aus Staaten mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote im Kanton Basel-Landschaft⁷⁷ verwendet.

Folgende neuen Indices wurden zusammengestellt und auf Kostenrelevanz und Erklärungsgehalt getestet. Die Änderung zum bisherigen Sozialindex (1) wird kursiv hervorgehoben:

- *Sozialhilfequote* als Index⁷⁸ (2)
- Sozialindex Neu I: Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende mit Sozialhilfe, Anteil Personen von ausserhalb der EU, Wohneigentumsquote, *Sozialhilfequote* (3)
- Sozialindex Neu II: Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende mit Sozialhilfe, *Anteil Personen von ausserhalb der EU, die in den letzten 5 Jahren zugewandert sind*, Wohneigentumsquote (4)
- Sozialindex Neu III: Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende mit Sozialhilfe, *Anteil Personen aus Staaten mit überdurchschnittlicher Sozialhilfequote, die in den letzten 5 Jahren zugewandert sind*, Wohneigentumsquote (5)
- Sozialindex Neu IV: Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende mit Sozialhilfe, *Anteil Personen aus Ländern mit überdurchschnittlicher Sozialhilfequote*, Wohneigentumsquote (6)

⁷⁶ Die Daten stammen aus STATPOP. Es stehen Daten für das Jahr 2011 zur Verfügung. Es wird eine Durchschnittsbetrachtung über die Jahre 2010 bis 2013 vorgenommen. Die berechneten Anteile für das Jahr 2011 werden auch für die anderen Jahre übernommen.

⁷⁷ Die Daten stammen aus STATPOP. Es stehen Daten für die Jahre 2010/2011 (Bevölkerung/Sozialhilfequote) sowie 2011/2012 (Bevölkerung/Sozialhilfequote) zur Verfügung. Für die Berechnungen wird eine Durchschnittsbetrachtung für die Jahre 2010 bis 2013 vorgenommen. Hierfür wurden die Daten für die Jahre 2011/2012 verwendet. Um zufällige Schwankungen zu vermeiden, wurden nur Länder mit mindestens 10 Ausländern im Kanton Basel-Landschaft berücksichtigt. Länder mit einer Ausländerzahl von weniger als 10 wurden immer in die Basiskategorie (unterdurchschnittliche Sozialhilfequote) eingeteilt.

⁷⁸ Damit ein Vergleich mit dem bisherigen Sozialindex möglich ist, wird die Sozialhilfequote auch als Index, der sich zwischen 100 und 120 bewegt, dargestellt.

- Sozialindex Neu V: Arbeitslosenquote, Anteil Alleinerziehende mit Sozialhilfe, *Anteil Personen aus Ländern mit überdurchschnittlicher Sozialhilfequote*, Wohneigentumsquote, *Sozialhilfequote* (7)

In Tabelle 8 sind die Resultate zusammengefasst. Folgende Beobachtungen können festgehalten werden:

- Die Resultate mit Berücksichtigung der Sozialhilfequote sowie mit Berücksichtigung des Anteils der Personen aus Ländern mit überdurchschnittlicher Sozialhilfequote bewegen sich bezogen auf die Grenzkosten (Koeffizienten) in einem ähnlichen Ausmass wie der bisherige Sozialindex.
- Werden lediglich die in den letzten 5 Jahren Zugewanderten berücksichtigt (EU oder Länder mit überdurchschnittlicher Sozialhilfequote), liegen die geschätzten Grenzkosten etwas tiefer als beim bisherigen Sozialindex.
- Bezogen auf den Erklärungsgehalt schneidet die Sozialhilfequote als Index mit einem R-Quadrat 88% am besten ab. Danach folgen die Varianten mit der Sozialhilfequote als weiteren Teilindikator im Sozialindex (Varianten (3) und (7)). Bei allen Varianten ist der Erklärungsgehalt sehr hoch.

Tabelle 8 Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Varianten

Variablen	Durchschnitt 2010 - 2013						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
(1) Sozialindex (bisher)	23.59						
(2) Sozialhilfequote (Index)		23.10					
(3) Sozialindex Neu I (SH-Quote)			23.68				
(4) Sozialindex Neu II (neu migriert, ausserhalb EU)				21.39			
(5) Sozialindex Neu III (neu migriert, Länder mit hoher SH-Quote)					21.77		
(6) Sozialindex Neu IV (Länder mit hoher SH-Quote)						23.44	
(7) Sozialindex Neu V (SH-Quote, Länder mit hoher SH-Quote)							23.62
R-Quadrat	0.78	0.88	0.83	0.75	0.74	0.78	0.83

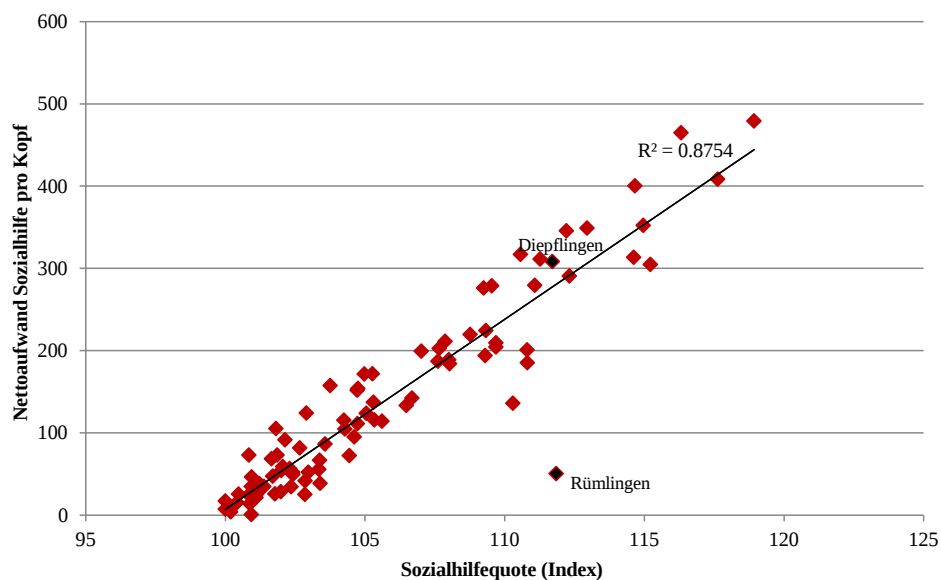
Anmerkung: +: Positiver Einfluss; -: Negativer Einfluss; graue Fläche: Signifikant auf 5% oder 1%-Niveau.

Die Ergebnisse für den bisherigen Sozialindex und für einen neuen Sozialindex mit Berücksichtigung von Ausländern aus Staaten mit einer überdurchschnittlichen

Sozialhilfequote sind ähnlich. Der Vorteil des angepassten Sozialindex wäre, dass er inhaltlich besser begründet werden kann als das heutige Kriterium, bei welchem beispielsweise auch Personen aus den USA und Kanada berücksichtigt werden. Zudem könnte mit der Formulierung „Länder mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote“ eine explizite Nennung von Staaten vermieden werden und die Entwicklung würde dynamisch und automatisch berücksichtigt.

Weiter stellt sich die Frage, ob die Sozialhilfequote berücksichtigt werden sollte. Betrachtet man ausschliesslich den Erklärungsgehalt, schneidet Variante 2 am besten ab. Dies spiegelt sich auch in der geringeren Anzahl Ausreissergemeinden wider. Abbildung 27 bildet den Zusammenhang zwischen Sozialhilfequote und Nettoaufwand pro Kopf im Bereich Sozialhilfe ab. Im Vergleich zu Abbildung 27 auf Seite 67 zeigt sich eine geringere Streuung und es gibt insbesondere auch keine starken Ausreisser nach oben (= Gemeinden mit sehr viel höheren Kosten als der Index es vermuten liesse).

Abbildung 27 Zusammenhang zwischen Aufwand und Sozialindex Variante 2



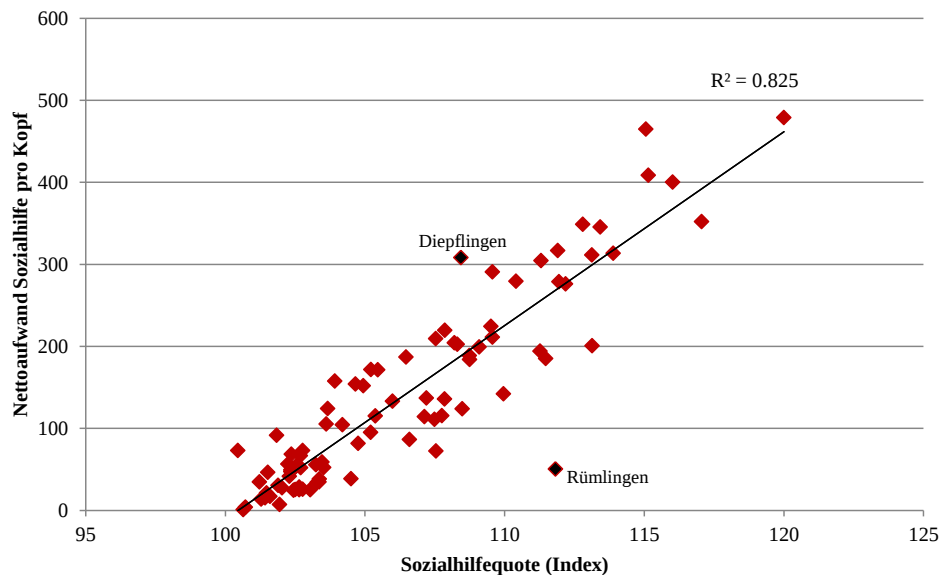
Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Die Analyse erfolgte auf Basis der Durchschnittswerte 2010-2013

Allerdings können die Gemeinden die Sozialhilfequote bis zu einem gewissen Grad beeinflussen. Aus diesem Grund wäre auch eine Kombination denkbar wie Variante 7, indem die Sozialhilfequote als Teilindikator im Sozialindex berück-

sichtigt wird. Diese Lösung kann die Ausreisserproblematik allerdings nur leicht entschärfen wie Abbildung 28 zeigt.

Abbildung 28 Zusammenhang zwischen Aufwand und Sozialindex Variante 7



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Die Analyse erfolgte auf Basis der Durchschnittswerte 2010-2013

Simulation der Vorschläge

Die oben beschriebenen Anpassungen hätten auf die Verteilung der Zahlungen an die Gemeinden einen Einfluss. Diese sind nachfolgend summarisch sowie im Anhang detailliert aufgeführt. Dargestellt ist die Sonderlastenabteilung Sozialhilfe bei variablem sowie bei konstant gehaltenem Ausgleichsvolumen. Die Berechnungen wurden jeweils für das Ausgleichsjahr 2013 durchgeführt.

Variante 2 (Sozialhilfequote als Index): Die Transfersumme würde von 8.4 auf 9.7 Mio. CHF ansteigen. Bei 14 Gemeinden würde die Sonderlastenabteilung im Bereich Bildung durch die Anpassung steigen, bei 7 Gemeinden würde sie sinken.

Variante 7 (Sozialhilfequote als Teilindikator und neue Definition des Teilindikators Ausländer): Die Transfersumme würde mit dem Wechsel 9.0 Mio. CHF betragen. Bei 12 Gemeinden würde die Sonderlastenabteilung im Bereich Bildung durch die Anpassung steigen, bei 5 Gemeinden würde sie sinken.

Schlussfolgerungen

Der bisher verwendete Sozialindex als Indikator zur Bestimmung der Sonderlasten Sozialhilfe ist für die betrachteten Jahre kostenrelevant. Ein sehr grosser Teil der

Unterschiede im Nettoaufwand Sozialhilfe (pro Einwohner) kann mit dem Sozialindex erklärt werden. Dennoch können zwei Varianten zur Anpassung diskutiert werden.

Zunächst sollte u.E. die Sozialhilfequote berücksichtigt werden, um den Erklärungsgehalt weiter zu erhöhen. Dies kann auf zwei Arten geschehen:

- Die Sozialhilfequote wird als alleiniger Indikator verwendet (Index). Der Vorteil ist, dass der Zusammenhang zwischen Kosten und Index sehr stark ausgeprägt ist. Dadurch kann die Ausreisserproblematik deutlich entschärft werden.
- Da die Sozialhilfequote durch die Gemeinden zu einem gewissen Grad beeinflusst werden kann⁷⁹, spricht allerdings auch einiges dafür, den bisherigen Indikator grundsätzlich beizubehalten, ihn aber um den Teilindikator „Sozialhilfequote“ zu ergänzen. Die Ausreisserproblematik kann dadurch allerdings nur leicht verringert werden. Zudem ist zu beachten, dass sich die Datenverfügbarkeit des Teilindikators „Wohneigentumsquote“ aufgrund einer veränderten Erhebungsmethodik (neue Volkszählung des Bundesamtes für Statistik) verringert.⁸⁰

Bleibt man beim Sozialindex ist eine weitere Anpassung in Bezug auf die Definition des Teilindikators „Ausländer“ zu empfehlen. Anstelle des Anteils Ausländer aus Ländern ausserhalb der EU könnten Personen aus Ländern mit überdurchschnittlicher Sozialhilfequote berücksichtigt werden. Der Vorteil des angepassten Sozialindex wäre, dass er inhaltlich etwas besser begründet werden kann als das heutige Kriterium.

4.3.3. Nicht-Siedlungsfläche

Gemäss Finanzausgleichsgesetz erhalten Gemeinden, deren Anteil der Nicht-Siedlungsfläche an der Gesamtfläche grösser ist als der entsprechende kantonale Durchschnitt, einen Beitrag als Sonderlastenabgeltung. Gemäss Finanzausgleichsverordnung beträgt die Sonderlastenabgeltung 1'060 CHF pro ha über dem kantonalen Durchschnitt der Nicht-Siedlungsfläche.

Im Jahr 2013 erhalten 59 Gemeinden eine Sonderlastenabgeltung im Bereich Nicht-Siedlungsfläche. Maximal beträgt der Beitrag rund 169'000 CHF (Langen-

⁷⁹ Beispielsweise im Rahmen des Vollzugs (sog. weiche Faktoren) oder bei der Ausgestaltung der Mietzinsbeiträge (als eine der Sozialhilfe vorgelagerte Leistung).

⁸⁰ Die Daten sind nicht mehr auf Gemeindeebene erhältlich.

bruck) resp. 286 CHF pro Einwohner (Roggenburg). Insgesamt werden 2.6 Mio. CHF ausgeschüttet.

Lasten der Weite

Die Nicht-Siedlungsfläche dient als Indikator für Lasten ausserhalb von Siedlungen (z.B. im Bereich des Strassenunterhalts). Während in den Bereichen Bildung und Sozialhilfe v.a. die Bevölkerungsstruktur eine Rolle spielt, geht es hier um die Siedlungsstruktur. In diesem Zusammenhang wird auch von Sonderlasten der räumlichen Weite gesprochen.

Die Nicht-Siedlungsfläche bildet allerdings nur *ein* Element dieser Lasten der Weite ab und zwar Lasten aufgrund der Flächenstruktur, welche (einwohnerunabhängig) ausserhalb von Siedlungen auftreten. Dazu zählen etwa Lasten in den Bereichen Strassenunterhalt oder Hangsicherungen.

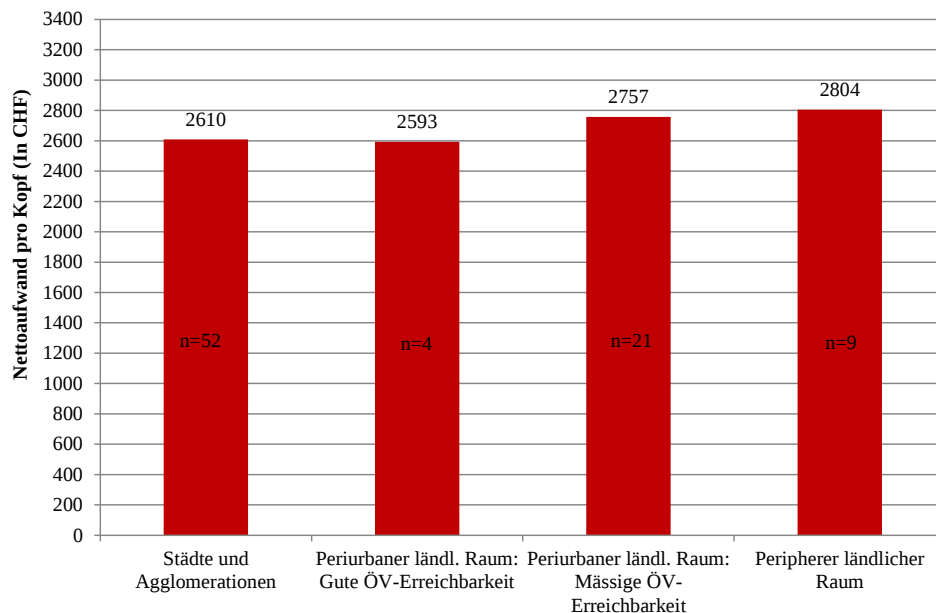
Lasten der Weite können jedoch auch innerhalb von Siedlungen von Bedeutung sein. Die NFA, welche mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich u.a. ebenfalls Sonderlasten der Weite abbildet, beschreibt diese als „Lasten der feingliedrigen Besiedlung“, woraus höhere pro-Kopf-Kosten für den Grundbedarf in verschiedenen Kostenbereichen entstehen (fehlende Skalenerträge). Beispiel: In weniger dicht besiedelten Gebieten ist es schwieriger, (kosten-)optimale Klassen zu führen. Durch das Zusammenlegen der Schulstandorte entstehen zudem in ländlichen Gebieten Transportkosten.

Die Lasten der Weite zeigen sich beispielsweise, wenn man die Kosten pro Kopf nach Typ der Gemeinden betrachtet. Wir verwenden dafür die Typologie des Bundesamtes für Raumentwicklung, welche die Gemeinden gemäss ihrer Urbanität und Erreichbarkeit in verschiedene Gruppen einteilt. Im Kanton Basel-Landschaft sind vier Einteilungen relevant:

- Städte und Agglomerationsgemeinden (52 Gemeinden)
- periurbane Gemeinden mit guter ÖV-Erreichbarkeit (4 Gemeinden)
- periurbane Gemeinden mit mässiger ÖV-Erreichbarkeit (21 Gemeinden)
- periphere Gemeinden (9 Gemeinden)

Periurbane Gemeinden mit mässiger ÖV-Erreichbarkeit und periphere Gemeinden weisen im Durchschnitt einen höheren pro-Kopf-Aufwand auf als Agglomerationsgemeinden und periurbane Gemeinden mit guter ÖV-Erreichbarkeit.

Abbildung 29 Nettoaufwand pro Kopf nach Gemeindetyp, insgesamt (ohne Steuern)



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

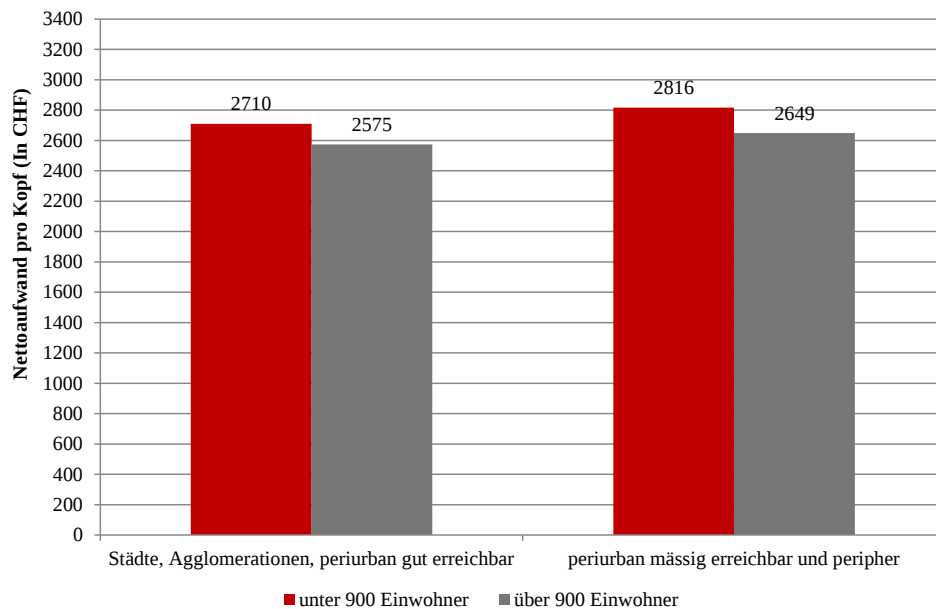
Anmerkung: Durchschnittlicher Nettoaufwand für die Jahre 2010 bis 2013. Einteilung gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Raumentwicklung

Der Nettoaufwand unterscheidet sich also. Doch liegt dies tatsächlich an der Lage oder kommt der Effekt dadurch zustande, dass weiter entfernte Gemeinden im Durchschnitt kleiner sind und kleinere Gemeinden teurer? Dies ist nicht der Fall wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Zwar sind die gesamten pro-Kopf-Aufwände von Gemeinden mit unter 900 Einwohnern im Durchschnitt höher als von Gemeinden mit über 900 Einwohnern.⁸¹ Trotzdem zeigt sich der „Entfernungseffekt“ bei beiden Gruppen.⁸²

⁸¹ Die Einwohnerzahl ist allerdings kein signifikanter Einflussfaktor für den Gesamtaufwand pro Kopf (vgl. Anhang). Ob der „Entfernungseffekt“ signifikant ist, wird in nachfolgendem Abschnitt analysiert.

⁸² Um in jeder der Gruppen genügend Fälle zu haben, fassen wir für diese Analyse die Gruppen „Städte und Agglomerationen“ und „periurbaner ländlicher Raum mit guter ÖV-Erreichbarkeit“ sowie „periurbaner ländlicher Raum mit mässiger ÖV-Erreichbarkeit“ und „peripherer ländlicher Raum“ zusammen.

Abbildung 30 *Nettoaufwand pro Kopf nach Gemeindetyp und Grösse, insgesamt (ohne Steuern)*



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Durchschnittlicher Nettoaufwand für die Jahre 2010 bis 2013. Einteilung gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Raumentwicklung

Beurteilung

Die Sonderlastenabgeltung von 1'060 CHF pro ha über dem kantonalen Durchschnitt wurde so bestimmt, dass unter Berücksichtigung der Bereiche Bildung und Sozialhilfe ein vorgegebener Gesamtausgleichsbetrag erreicht werden konnte. Es werden daher keine jährlich wiederkehrenden (Grenz-)Kostenberechnungen durchgeführt. Als betroffener Aufwandsbereich wurde der Bereich Verkehr (Strassenunterhalt) definiert, in welchen vermutet wird, dass Sonderlasten der Nicht-Siedlungsfläche auftreten. Die Siedlungsstruktur beeinflusst wie einleitend beschrieben jedoch auch andere Aufwandsbereiche. Deshalb schätzen wir den Einfluss des Indikators auf verschiedene Kostenbereiche. Relevant könnten aus inhaltlicher Perspektive folgende Bereiche sein:

- Bildung insgesamt
- Verkehr insgesamt
- Gemeindestrassen/Werkhof (Teilbereich des Verkehrs, Funktionskonto 620)
- Volkswirtschaft insgesamt
- Landwirtschaft (Teilbereich der Volkswirtschaft, Funktionskonto 800)
- Forstwirtschaft (Teilbereich der Volkswirtschaft, Funktionskonto 810)

Tabelle 9 Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche, Kostenrelevanz

Kostenbereich	Koeffizient	R-Quadrat
Bildung	+	0.15
Verkehr insgesamt	+	0.03
Gemeindestrassen / Werkhof	+	0.05
Volkswirtschaft	+	0.16
Landwirtschaft	+	0.09
Forstwirtschaft	+	0.03

Anmerkung: +: Positiver Einfluss; -: Negativer Einfluss; graue Fläche: Signifikant auf 5% oder 1%-Niveau.

Die Nicht-Siedlungsfläche beeinflusst die untersuchten Bereiche alle signifikant positiv (je höher der Anteil der Nicht-Siedlungsfläche, desto höher der entsprechende pro-Kopf-Aufwand). Die Nicht-Siedlungsfläche vermag jedoch – im Unterschied zu den zuvor untersuchten Indikatoren in den Bereichen Bildung und Sozialhilfe – nur einen kleinen Teil der Aufwandsunterschiede zu erklären.

Weiterentwicklung

Der Zusammenhang zwischen der Nicht-Siedlungsfläche und den Aufwandskategorien ist signifikant, der Erklärungsgehalt aber nicht allzu hoch. Wir analysieren daher weitere Indikatoren. Diese lassen sich in verschiedene Gruppen zusammenfassen.

Indikatoren für verschiedene Aspekte der Weite: Zunächst gibt es eine Gruppe von Indikatoren, welche verschiedene Aspekte der Lasten der Weite enthält. Beispiel dafür ist die Gemeindetypologie des Bundesamtes für Raumentwicklung, welche wir einleitend erörtert haben (vgl. Abbildung 29) oder die Einteilung des Bundesamtes für Statistik zur Stadt-Land-Typologie. Diesen Indikator haben wir bereits in Kapitel 4.1. verwendet: Agglomerationsgemeinden und ländliche Gemeinden. Als Indikator für die Nähe bzw. die Ferne zu einem Zentrum bildet der Indikator verschiedene Aspekte der Weite ab: Um als Agglomerationsgemeinde identifiziert zu werden, muss eine Gemeinde nämlich drei von fünf Bedingungen erfüllen.⁸³ (a) baulicher Zusammenhalt mit Kernstadt, (b) hohe kombinierte Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte, (c) überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung, (d) tiefer Landwirtschaftsanteil, (e) starke Pendlerverflechtung mit der Kernzone der

⁸³ Bundesamt für Statistik (2005): Die Raumgliederungen der Schweiz.

Agglomeration. Ein Nachteil des Indikators ist, dass er auf Daten der Volkszählung 2000 beruht und einige Informationen mit der neuen Volkszählung, die für gewisse Fragestellungen auf einer Stichprobenerhebung basiert, möglicherweise nicht mehr in dieser Form angepasst werden kann.⁸⁴

Indikatoren zur Erreichbarkeit: Zweitens kann versucht werden, die Erreichbarkeit abzubilden, z.B. mittels eines Erreichbarkeitsindex. Die Erreichbarkeit kann den Aufwand von Gemeinden verschiedentlich beeinflussen, u.a. können Agglomerationsgemeinden von den Dienstleistungen der Zentren profitieren, weshalb sie weniger eigene Leistungen anbieten müssen (und dennoch attraktiv sind).

Indikatoren zur Fläche: Weiter gibt es mehrere Flächenindikatoren wie der bislang verwendete Anteil der Nicht-Siedlungsfläche an der Gesamtfläche. Alternativ wäre es möglich, andere Flächendefinitionen oder eine andere Bezugsgrösse zu verwenden: (a) Nicht-Siedlungsfläche pro Einwohner, (b) Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche (an der Gesamtfläche), (c) Anteil der bestockten Fläche (an der Gesamtfläche). Indikator (a) würde gleichzeitig der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte Rechnung tragen.

Indikatoren zur Siedlungsdichte: Die Bevölkerungsdichte kann auch direkt als Indikator verwendet werden wie dies die NFA tut.⁸⁵ Die Bevölkerungsdichte kann dabei unterschiedlich definiert werden. Gewöhnlich setzt die Bevölkerungsdichte die Anzahl Einwohner (mittlere Wohnbevölkerung) ins Verhältnis zur Gesamtfläche. Wir schlagen allerdings vor, als Bezugsgrösse (Nenner) die Siedlungsfläche zu verwenden. Die Unterschiede in der Besiedelungsdichte können so besser abgebildet werden.

Beispiel: Betrachtet seien zwei Gemeinden, die hinsichtlich Einwohnerzahl und Gesamtfläche gleich gross sind. Die erste Gemeinde weist eine starke Konzentration auf und hat im Vergleich zur zweiten Gemeinde eine kleinere Siedlungsfläche. Die zweite Gemeinde ist wenig konzentriert und hat eine grosse Siedlungsfläche. Wird die Bevölkerungsdichte als Einwohner / Gesamtfläche definiert, weisen beide Gemeinden eine gleich grosse Bevölkerungsdichte auf. Wird die Bevölkerungsdichte hingegen als Einwohner / Siedlungsfläche definiert, weist die zweite Gemeinde eine geringere Bevölkerungsdichte auf.

⁸⁴ Dies betrifft insbesondere die Pendlerverflechtung.

⁸⁵ In der NFA wird zudem der Lastenindikator „Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern“ verwendet. Da dieser für den interkommunalen Finanzausgleich jedoch weniger relevant ist, wird er hier nicht weiter diskutiert.

Ein Indikator für die Siedlungsdichte einer Gemeinde kann auch der Anteil der Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken sein.

Indikatoren spezifisch für den Verkehrsbereich: Andere Indikatoren wie z.B. die Strassenlänge pro Einwohner versuchen spezifisch, die Verkehrskosten abzubilden.

Indikatoren zur Siedlungsentwicklung: Schliesslich kann die Siedlungsstruktur auch ins Verhältnis zu ihrer Entwicklung gesetzt werden, beispielsweise zum Wanderungssaldo: Ein negativer Wanderungssaldo (d.h. mehr Abwanderungen als Zuwanderungen) nimmt den Aspekt der Peripherie auf. Vermutet wird, dass periphere Gemeinden (d.h. Gemeinden mit relativ grosser Entfernung zu einem Zentrum) tendenziell von einem negativen Wanderungssaldo betroffen sind. Trotz abnehmender Bevölkerung müssen gewisse Infrastrukturen aufrechterhalten werden.

Folgende Einflussfaktoren werden nachfolgend analysiert:

- Gemeindetyp gemäss der Gemeindetypologie des BFS (Stadt-Land) (1)
- Nicht-Siedlungsfläche pro Einwohner (2)
- Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche an der Gesamtfläche (3)
- Anteil der bestockten Fläche an der Gesamtfläche (4)
- Bevölkerungsdichte (Einwohner/Siedlungsfläche) (5)
- Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken (6)
- Wanderungssaldo (7)

Für Indikatoren spezifisch für den Verkehrsbereich werden aufgrund von fehlenden Daten keine Analysen durchgeführt (insbesondere ist die Strassenlänge nicht verfügbar).

Nachfolgend sind die Resultate im Überblick aufgeführt.

Tabelle 10 Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche, Varianten

Bildung insgesamt							
Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gemeindetyp ländlich	+						
Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf		+					
Landw. Nutzfläche			+				
Bestockte Fläche				-			
Bevölkerungsdichte					-		
Gebäude 3 Stockwerke						-	
Wanderungssaldo							-
R-Quadrat	0.057	0.106	0.221	0.001	0.121	0.189	0.047

Verkehr insgesamt							
Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gemeindetyp ländlich	+						
Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf		+					
Landw. Nutzfläche			-				
Bestockte Fläche				+			
Bevölkerungsdichte					-		
Gebäude 3 Stockwerke						-	
Wanderungssaldo							-
R-Quadrat	0.079	0.105	0.000	0.062	0.037	0.007	0.002

Gemeindestrassen / Werkhof							
Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gemeindetyp ländlich	+						
Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf		+					
Landw. Nutzfläche			+				
Bestockte Fläche				+			
Bevölkerungsdichte					-		
Gebäude 3 Stockwerke						-	
Wanderungssaldo							-
R-Quadrat	0.082	0.111	0.000	0.057	0.038	0.010	0.004

Volkswirtschaft insgesamt							
Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gemeindetyp ländlich	+						
Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf		+					
Landw. Nutzfläche			+				
Bestockte Fläche				+			
Bev. Dichte					-		
Gebäude 3 Stockwerke						-	
Wanderungssaldo							-
R-Quadrat	0.188	0.101	0.213	0.000	0.119	0.058	0.072
Landwirtschaft							
Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gemeindetyp ländlich	+						
Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf		+					
Landw. Nutzfläche			+				
Bestockte Fläche				+			
Bev. Dichte					-		
Gebäude 3 Stockwerke						-	
Wanderungssaldo							-
R-Quadrat	0.110	0.282	0.079	0.002	0.103	0.041	0.022
Forstwirtschaft							
Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gemeindetyp ländlich	+						
Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf		-					
Landw. Nutzfläche			+				
Bestockte Fläche				+			
Bev. Dichte					-		
Gebäude 3 Stockwerke						-	
Wanderungssaldo							-
R-Quadrat	0.022	0.022	0.025	0.001	0.015	0.028	0.004

Anmerkung: +: Positiver Einfluss; -: Negativer Einfluss; dunkelgraue Fläche: Signifikant auf 5% oder 1%-Niveau; hellgraue Fläche: Signifikant auf dem 10%-Niveau.

Die untersuchten Indikatoren haben in den meisten Fällen einen statistisch signifikanten Einfluss auf den pro-Kopf-Aufwand in den Bereichen Bildung, Verkehr und Volkswirtschaft. Wenn der Einfluss signifikant ist, entspricht der Zusammenhang den Erwartungen:

- Ist der Gemeindetyp „ländlich“, ist der pro-Kopf-Aufwand höher.
- Je grösser die Nicht-Siedlungsfläche, landwirtschaftliche Nutzfläche oder bestockte Fläche, desto höher ist der pro-Kopf-Aufwand.
- Je grösser die Bevölkerungsdichte oder der Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken, desto geringer ist der pro-Kopf-Aufwand.

Folgende Indikatoren weisen den höchsten Erklärungsgehalt auf:

- Bildung insgesamt: Landwirtschaftliche Nutzfläche (22%)
- Verkehr insgesamt: Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf (11%)
- Gemeindestrasse/Werkhof: Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf (11%)
- Volkswirtschaft insgesamt: Landwirtschaftliche Nutzfläche (21%)
- Landwirtschaft: Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf (28%)
- Forstwirtschaft: Keiner der Indikatoren weist ein R-Quadrat von über 3% auf.

Betrachten wir nun noch den Gesamtaufwand. Haben die Lasten der Weite auch einen Einfluss auf den totalen Nettoaufwand der Gemeinden (= alle Bereiche ohne Steuern)? Tabelle 11 führt die Ergebnisse im Überblick auf.

Tabelle 11 Sonderlastenabgeltung Nicht-Siedlungsfläche, pro-Kopf-Aufwand total

Indikatoren	Koeffizient	R-Quadrat
Nicht-Siedlungsfläche (Anteil an der Gesamtfläche)	+	0.006
Gemeindetyp ländlich	+	0.075
Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf	+	0.138
Landw. Nutzfläche	+	0.002
Bestockte Fläche	+	0.002
Bevölkerungsdichte	-	0.033
Gebäude 3 Stockwerke	-	0.001
Wanderungssaldo	+	0.000

Anmerkung: +: Positiver Einfluss; -: Negativer Einfluss; dunkelgraue Fläche: Signifikant auf 5% oder 1%-Niveau; hellgraue Fläche: Signifikant auf dem 10%-Niveau.

Die Indikatoren „Gemeindetyp“, „Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf“ und „Bevölkerungsdichte“ haben einen statistisch signifikanten Einfluss auf den Gesamtaufwand

der Gemeinden. Den höchsten Erklärungsgehalt besitzt dabei die „Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf“. Dies erstaunt insofern wenig, als die Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf zwei Elemente der Lasten der Weite kombiniert (Lasten ausserhalb von Siedlungen und Lasten aufgrund der Siedlungsdichte). Die Ausgleichsindikatoren sind allerdings untereinander korreliert. Testet man alle Variablen gleichzeitig, ist nur noch die „Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf“ statistisch signifikant.⁸⁶

Schlussfolgerungen

Sonderlasten der Weite sind sowohl in deskriptiven Auswertungen als auch in statistischen Analysen erkennbar. Im Unterschied zu den Bildungs- oder Sozialhilfeaufwänden gibt es jedoch keinen Einflussfaktor, welcher die Aufwandsunterschiede zu einem sehr hohen Teil erklären kann. Dies bedeutet, dass die betrachteten Indikatoren nicht alleine für die Unterschiede im Aufwand verantwortlich sind. In keinem der analysierten Bereiche ist der Einfluss der Siedlungsdichte /-struktur so stark wie z.B. der Zusammenhang „Schüler – Gehälter Lehrpersonen“. Denn die Sonderlasten der Weite sind in verschiedenen Bereichen und Funktionen von Bedeutung (z.B. Strassen, Wasser, Energie, Bildung), aber in keinem offenbar so einen grossen wie die Lasten der Bevölkerungsstruktur (Schüler-, Sozialhilfeanteil). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Sonderlasten der Weite nicht abgegolten werden sollen. Denn sie spielen eine Rolle. So werden Sonderlasten der Weite sowohl bei der NFA als auch in vielen anderen Kantonen berücksichtigt. Die Wichtigkeit zeigt sich auch darin, dass bei einer Regression des Nettoaufwands insgesamt (d.h. alle Bereiche ohne Steuern) auf die Bevölkerungsdichte sowie weitere Indikatoren⁸⁷, die Bevölkerungsdichte als einzige Variable signifikant (negativ) ist.

Die Kosten der Weite bestehen also, sie sind jedoch schwierig abzubilden. Insofern ist ein relativ pragmatischer Ansatz wie ihn der Kanton Basel-Landschaft gewählt hat sinnvoll. Auch ist die Nicht-Siedlungsfläche ein relativ guter Indikator. Er bildet allerdings bislang nur *ein* Element der Lasten der Weite ab (einwohnerunab-

⁸⁶ Dies gilt beim Gesamtaufwand. In den einzelnen Bereichen (Bildung, Verkehr) ist keiner der Indikatoren mehr statistisch signifikant.

⁸⁷ Schüleranteil, Sozialindex, Nicht-Siedlungsfläche, Einwohner und Steuerkraft pro Einwohner. Letzterer Indikator bildet zwar keine Sonderlasten ab, kann aber den Aufwand (bspw. über freiwillige über den Grundbedarf hinausgehende Leistungen) beeinflussen: Sind diese Faktoren mit den strukturellen Indikatoren korreliert und werden nicht im Modell berücksichtigt, können die Resultate verzerrt sein. Auch die Anzahl Einwohner dient als Kontrollvariable; ihr Einfluss ist allerdings ebenfalls nicht signifikant. Der Erklärungsgehalt des Modells beträgt 11%. Im Anhang findet sich die Analyse sowohl für die hier beschriebenen Gesamtkosten als auch für einzelne Kostenbereiche.

hängige Lasten ausserhalb von Siedlungen). Die Lage einer Gemeinde oder die Siedlungsdichte, welche gemäss den statistischen Analysen ebenfalls (unbeeinflussbare) Lasten verursachen, werden dadurch beispielsweise nicht erfasst. Im Rahmen einer Weiterentwicklung des Finanzausgleichs könnten daher weitere Indikatoren einbezogen werden. Beispielsweise könnte – analog zur Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe – ein Index gebildet werden, welcher verschiedene Komponenten der Lasten der Weite abbildet. Alternativ wäre es ebenfalls denkbar, zwei Sonderlastenabgeltungen zu konzipieren (insbesondere falls die Korrelation zwischen den verschiedenen signifikanten Indikatoren nicht genügend hoch sein sollte). Dazu müssten vertiefte Analysen zu den Indikatoren durchgeführt werden.⁸⁸

Alternativ könnte anstelle des Anteils der Nicht-Siedlungsfläche an der Gesamtfläche grundsätzlich auch die Nicht-Siedlungsfläche pro Kopf verwendet werden, welche das Element der Siedlungsdichte integriert.⁸⁹ Der oben vorgeschlagene Ansatz (Einbezug weiterer Indikatoren) ist jedoch vorzuziehen, da er transparenter und leichter nachvollziehbar ist.

4.3.4. Kumulierte Sonderlastenabgeltung

Gemäss Finanzausgleichsgesetz erhalten Gemeinden, deren Summe der Sonderlasten mindestens 90% des kantonalen Durchschnitts beträgt, einen Beitrag als Sonderlastenabgeltung für kumulierte Sonderlasten.

Im Jahr 2013 beträgt die Sonderlastenabgeltung insgesamt 4.5 Mio. CHF, die sich auf 76 Gemeinden verteilt. Nicht jede dieser 76 Gemeinden profitiert jedoch tatsächlich von der Regelung. Denn die kumulierten Sonderlasten werden aus Mitteln der restlichen Sonderlastenabgeltung finanziert (Bildung, Sozialhilfe, Nicht-Siedlungsfläche).⁹⁰

⁸⁸ In diesem Zusammenhang wären beispielsweise spezifische Einflussfaktoren für den Verkehrsbereich zu untersuchen (sofern längerfristig qualitativ gute Daten auf Gemeindeebene zur Verfügung stehen). Relevant sind ggf. die Strassenlänge (pro Einwohner) oder auch die Arbeitsplatzdichte (Beschäftigte/Einwohner) und der Anteil Pendler.

⁸⁹ Stark zersiedelte Gemeinden würden dann allerdings eine Sonderlastenabgeltung erhalten. Im Sinne der Anreizwirkung ist der Anteil der Nicht-Siedlungsfläche an der Gesamtfläche daher besser zu bewerten.

⁹⁰ Der Gesamtbetrag der kumulierten Sonderlastenabgeltung beträgt 20% der Summe der Sonderlastenabgeltungen für Bildung, Sozialhilfe und Nicht-Siedlungsflächen. Die für diese Sonderlastenabgeltungen auszurichtenden Beiträge werden anteilmässig vermindert; die Gesamthöhe der Sonderlastenabgeltungen bleibt konstant.

Von der Regelung profitieren 57 Gemeinden (Jahr 2013):

- Gemeinden, die ausschliesslich eine kumulierte Sonderlastenabgeltung und keine Sonderlastenabgeltungen in den anderen Bereichen erhalten. Im Jahr 2013 sind dies 4 Gemeinden (Aesch, Schönenbuch, Giebenach, Thürnen).⁹¹
- Gemeinden, die in verschiedenen Bereichen Sonderlastenabgeltungen erhalten und die unter Berücksichtigung der systembedingten Umverteilung profitieren. Dies sind 53 Gemeinden. Das heisst, diese Gemeinden erhalten nach Berücksichtigung der kumulierten Sonderlasten einen höheren Gesamtausgleichsbetrag, als wenn ausschliesslich auf Basis der Bereiche Bildung, Sozialhilfe und Nicht-Siedlungsfläche abgegolten würde.

Negativ betroffen von der Regelung sind 25 Gemeinden (Jahr 2013):

- Gemeinden, die keine Sonderlastenabgeltungen, aber Sonderlastenabgeltungen in anderen Bereichen erhalten. Im Jahr 2013 waren dies 6 Gemeinden (Allschwil, Binningen, Birsfelden, Münchenstein, Muttenz, Wintersingen). Sie würden ohne die kumulierten Sonderlastenabgeltungen mehr Beiträge in den anderen Bereichen erhalten.⁹²
- Gemeinden, die in verschiedenen Bereichen Sonderlastenabgeltungen erhalten und die unter Berücksichtigung der systembedingten Umverteilung verlieren. Dies sind 19 Gemeinden. Sie weisen nach der systembedingten Umverteilung einen tieferen Gesamtausgleichsbetrag aus als vor Berücksichtigung der kumulierten Sonderlasten.

Nicht betroffen von der Regelung sind Gemeinden, welche weder kumulierte Sonderlastenabgeltungen noch andere Sonderlastenabgeltungen erhalten. Dies sind 2013 die vier Gemeinden Arlesheim, Bottmingen, Reinach und Augst.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Die kumulierte Sonderlastenabgeltung wurde im Sinne einer „Abfederung“ des Systems konzipiert. Auch Gemeinden, welche in allen Sonderlastenabgeltungsbereichen knapp unter dem Kriterium für einen Beitrag liegen, sollen von der Sonderlastenabgeltung profitieren. Dieser Fall trifft 2013 allerdings nur auf vier Gemeinden zu (s.o.). Für die anderen beitragsberechtigten Gemeinden führen die kumulierten Sonderlasten zu einer Umverteilung innerhalb der Gemeinden mit

⁹¹ Eine Aufstellung dieser Gemeinden über die Zeit findet sich im Anhang (Tabelle 21).

⁹² Eine Aufstellung der Gemeinden ohne kumulierte Sonderlastenabgeltung über die Zeit findet sich im Anhang (Tabelle 22).

Sonderlasten. Das heisst, es gibt auch Verlierer dieser Regelung (im Jahr 2013 profitieren 57 Gemeinden von der Regelung, 25 Gemeinden fahren damit schlechter und vier Gemeinden sind nicht davon betroffen). Die Vor- und Nachteile der Regelung sind:

Vorteile:

- Die Sonderlasten sind schwierig zu bestimmen und die Ausgleichsindikatoren korrelieren nie perfekt mit den Kosten. Insofern ist es gerechtfertigt, dass es einen gewissen Mechanismus zur Abfederung gibt (auch die gemäss den Indikatoren weniger stark belasteten Gemeinden profitieren noch etwas).
- Mit der Regelung profitieren mehr Gemeinden als ohne, dies stärkt die Akzeptanz der Sonderlastenabgeltung.

Nachteile:

- Der Ausgleich der sehr stark belasteten Gemeinden wird durch die kumulierten Sonderlasten reduziert.
- Es ist schwer nachzuvollziehen, weshalb Gemeinden, die in der Summe aller Lastenbereiche immer noch unterdurchschnittlich belastet sind (Ausgleichskriterium bei 90%) etwas erhalten.
- Das System ist weniger transparent als es bei einem reinen Ausgleich der drei Bereiche Bildung, Sozialhilfe und Nicht-Siedlungsfläche wäre.

Entscheidend ist: In der Tendenz führt die Regelung dazu, dass weniger belastete Gemeinden stärker profitieren als dies ohne die kumulierten Sonderlasten der Fall wäre. Ob dies gewünscht ist oder nicht, muss politisch entschieden werden. Einen Fehlanreiz beinhaltet die Regelung nicht. Ein Nachteil ist jedoch, dass die Berechnung und v.a. die Wirkung der kumulierten Sonderlasten schwer nachvollziehbar sind.

Kurzfazit: Sonderlastenabgeltung

Bildung: Die Schülerzahl erklärt einen grossen Teil der Unterschiede im Aufwand für Lehrpersonen. Der Zusammenhang ist allerdings stark dominiert durch die Grösse der Gemeinde. Anstelle der Schätzung mittels absoluten Zahlen könnte die Regressionsanalyse mit pro-Kopf-Werten (Aufwand pro Einwohner und Schüleranteil) durchgeführt werden. Im Rahmen einer Weiterentwicklung des Finanzausgleichs sollte zudem auf die Gewichtung der Schülerzahlen verzichtet werden.

Sozialhilfe: Der verwendete Sozialindex erklärt einen sehr grossen Teil der Unterschiede in den Aufwandsunterschieden im Bereich Sozialhilfe. Ein Vorteil ist, dass die Teilindikatoren nicht beeinflussbar sind; ein Nachteil, dass es Ausreisser gibt. Möchte man diese Problematik entschärfen, könnte anstelle des Sozialindex die Sozialhilfequote verwendet werden. Bleibt man beim Sozialindex, sind die Integration der Sozialhilfequote als zusätzlicher Teilindikator und eine Anpassung des Teilindikators „Ausländeranteil“ zu erwägen. Anstelle der Ausländer ausserhalb der EU könnten Personen aus Ländern mit überdurchschnittlicher Sozialhilfequote berücksichtigt werden. Der Vorteil ist, dass der Indikator inhaltlich besser begründet werden kann und zudem dynamisch ist.

Nicht-Siedlungsfläche: In den Analysen haben sich Sonderlasten aufgrund der Siedlungsstruktur (Lasten der Weite) gezeigt. Diese beinhalten verschiedene Komponenten und spielen in unterschiedlichen Bereichen eine Rolle, aber in keinem scheinen sie der absolut dominante Faktor für den Aufwand zu sein (wie dies z.B. beim Schüleranteil und den Lehrergehältern der Fall ist). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Sonderlasten der Weite nicht abgegolten werden sollen, denn sie sind wichtig. Ein relativ pragmatischer Ansatz wie ihn der Kanton Basel-Landschaft gewählt hat, ist sinnvoll. Auch scheint die Nicht-Siedlungsfläche ein guter Indikator zu sein. Er bildet allerdings nur *ein* Element der Lasten der Weite ab (einwohnerunabhängige Lasten ausserhalb von Siedlungen). Es gibt jedoch noch weitere wichtige Komponenten, insbesondere die Bevölkerungsdichte. Im Rahmen einer Weiterentwicklung sollte daher der Einbezug weiterer (Teil-) Indikatoren geprüft werden.

Kumulierte Sonderlasten: Die kumulierten Sonderlasten führen zu einer Umverteilung innerhalb der Gemeinden mit Sonderlasten. In der Tendenz führt die Regelung dazu, dass weniger belastete Gemeinden stärker profitieren.

4.4. Einzelbeiträge

Der Regierungsrat kann im Einzelfall einen Beitrag für Investitionsprojekte, an die Gesamtheit der Aufgaben einer Gemeinde oder an eine einzelne Aufgabe leisten, damit die Finanzierung dieser Leistungen nicht durch einen substanziell erhöhten Steuerfuss erfolgen muss.⁹³ Finanziert werden die Einzelbeiträge aus dem Ausgleichsfonds, der von den Gemeinden proportional zu ihrer Einwohnerzahl geöffnet wird. Die Einzelbeiträge werden auf Gesuch hin gewährt.⁹⁴ Teilweise werden die Beiträge an Bedingungen geknüpft (z.B. Erhöhung des Steuerfusses der Gemeinde oder Redimensionierung des Projekts). Beispiele für unterstützte Projekte sind:⁹⁵

- Bau von Turn- und Mehrzweckhallen
- Sanierung von Schulhäusern
- Sanierung der Wasserversorgung

Darstellung

Im Jahr 2012 wurden an zwei Gemeinden Einzelbeiträge gesprochen, die Summe betrug insgesamt 760'000 CHF. Im Vergleich zu den gesamten Finanzausgleichszahlungen (knapp 94 Mio. CHF) ist dies äusserst gering und beträgt weniger als 1 Prozent (Werte für 2012). Für die einzelnen Empfängergemeinden sieht dies jedoch anders aus. Der Gemeinde Waldenburg wurde 2012 beispielsweise ein Einzelbeitrag von 700'000 CHF gesprochen, die Beiträge aus dem übrigen Finanzausgleich (horizontaler Ausgleich, Zusatzbeiträge und Sonderlastenabgeltung) liegen 2013 bei 1.27 Mio. CHF.

Da die Einzelbeiträge ein individuelles Instrument darstellen und fallbezogen sind, schwanken die Beiträge von Jahr zu Jahr. Dennoch ist die Entwicklung eindeutig: Während im Zeitraum 1983-2002 pro Jahr durchschnittlich 2.25 Mio. CHF ge-

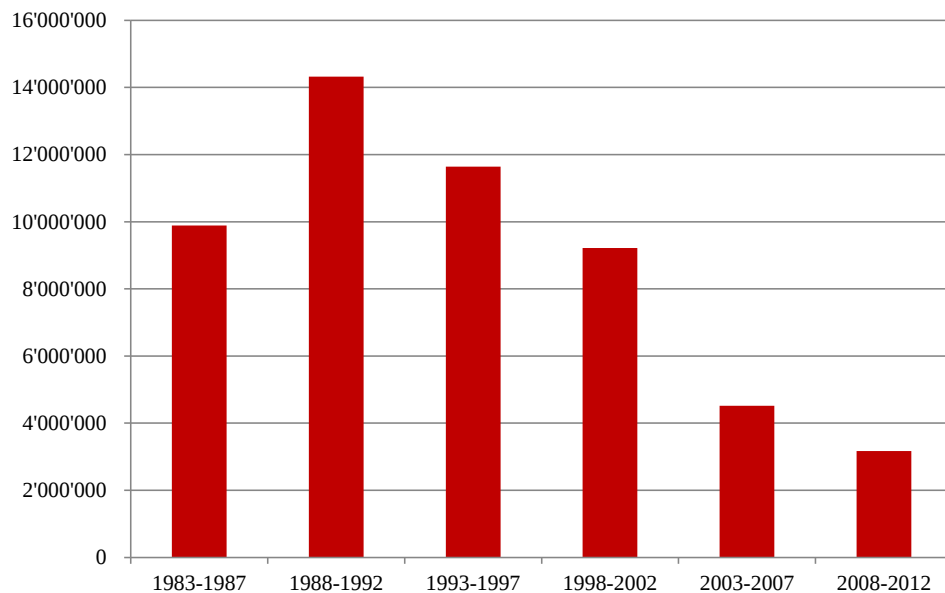
⁹³ Vgl. § 8 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG): „Eine Einwohnergemeinde erhält einen Einzelbeitrag, wenn sie sonst alle oder einzelne ihrer Aufgaben nur bei einer unzumutbaren Belastung erfüllen könnte.“

⁹⁴ Das Gesuch muss gemäss § 6, Abs. 2 der Finanzausgleichsverordnung (FAV) folgende Angaben enthalten: a. Bedarfsbeschreibung; b. Darstellung der kommunalen Finanzpolitik der letzten fünf Jahre; c. Aufzeigen der Gemeindeperspektiven der nächsten zehn Jahre; d. Finanzplan, ausgehend vom vergangenen Rechnungsjahr; e. Art und Anteil der Eigenfinanzierung. Das Gesuch wird hinsichtlich folgender Kriterien geprüft: a. Notwendigkeit und Angemessenheit des Bedarfs, b. Einhaltung der Gemeindefinanzverordnung vom 24. November 1998, c. Ursachen eines allfälligen Haushaltsungleichgewichts, d. Art und Anteil der Eigenfinanzierung, e. interkommunaler Belastungsvergleich insbesondere hinsichtlich Steuern und Gebühren (§ 7 der FAV).

⁹⁵ Für einen detaillierten Beschrieb einiger Praxisbeispiele vgl. Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2006): „20 Jahre Ausgleichsfonds 1983-2002“, Liestal, März 2006.

prochen wurden, betrug dieser Wert zwischen 2003 und 2012 nur noch 770'000 CHF.⁹⁶ Abbildung 31 führt die Summe der Einzelbeiträge in 5-Jahresschritten seit 1983 auf und Tabelle 12 liefert einige weitere Kennzahlen dazu, ebenfalls im zeitlichen Vergleich.

Abbildung 31 Einzelbeiträge, zeitliche Entwicklung



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2006 und 2013)

Anmerkung: Nur Beiträge an Einwohnergemeinden berücksichtigt.

⁹⁶ Es werden nur Beiträge an Einwohnergemeinden berücksichtigt. Zwischen 1983 und 2002 wurden zusätzlich 65 Einzelbeiträge mit einer Projektsumme von insgesamt 1.75 Mio. CHF an Bürgergemeinden gesprochen. Diese beinhalteten hauptsächlich Beiträge an die Forstwirtschaft. Nach 2002 wurde noch ein Beitrag an eine Bürgergemeinde gesprochen (300'000 CHF). Ab 2010 können keine Einzelbeiträge mehr an Bürgergemeinden ausgerichtet werden.

Tabelle 12 Einzelbeiträge, Kennzahlen

	1983-2002	2003-2012
Durchschnittliche Summe pro Jahr	2.25 Mio. CHF	770'000 CHF
Durchschnittliche Summe pro Projekt	398'779 CHF (von 20'000 CHF bis 2.4 Mio. CHF)	424'134 CHF ⁹⁷ (von knapp 60'000 bis 800'000 CHF)
Anzahl bewilligte Projekte	113 (in 20 Jahren)	19 (in 10 Jahren)
Ablehnungsquote*	8%	29%

* Nicht darin erfasst sind die zurückgezogenen Gesuche.

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2006 und 2013)

Anmerkung: Nur Beiträge an Einwohnergemeinden. Ausnahme: Ablehnungsquoten, hier sind alle Entscheide berücksichtigt.

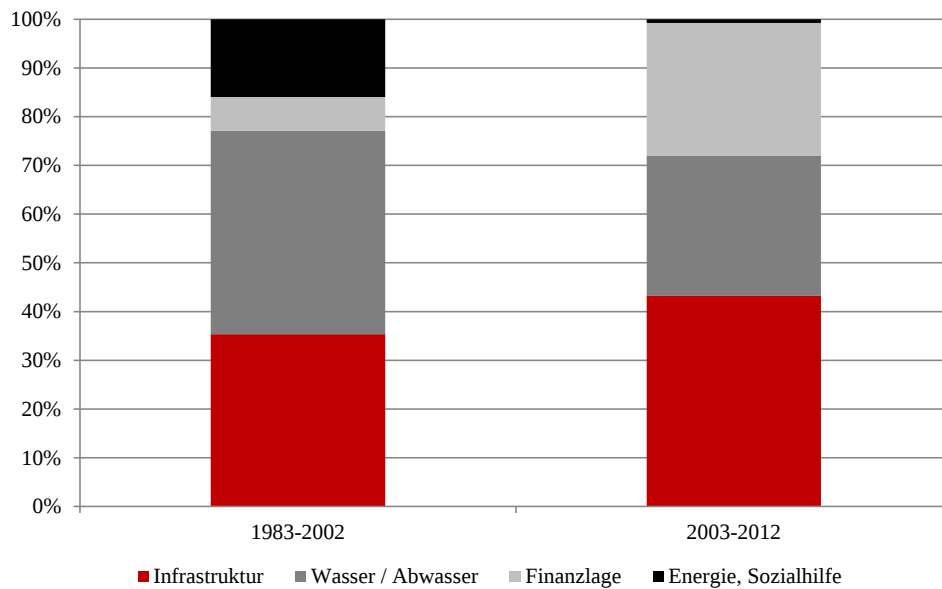
Die Bereiche, für welche Beiträge gesprochen wurden, haben sich in den letzten Jahrzehnten verändert: Zwar war der Bereich Infrastruktur bereits in früheren Jahren wichtig, der Anteil ist jedoch nochmals gestiegen und ist in jüngerer Zeit der grösste Bereich. Stark zugenommen haben weiter die Beiträge im Bereich Finanzlage⁹⁸. Demgegenüber haben die Bereiche Wasser/Abwasser, und insbesondere Energie und Sozialhilfe⁹⁹ deutlich abgenommen (vgl. Abbildung 32).

⁹⁷ Ohne Projektkürzungen, welche Projekte in den Vorjahren betrafen

⁹⁸ Bis 2010 gab es im Bereich Finanzlage Beiträge aufgrund von „Sonderlasten“. Diese sind nun über die Sonderlastenabgeltung abgedeckt und entfallen daher ab 2010.

⁹⁹ Zwischen 2003 und 2012 wurden im Bereich Sozialhilfe keine Beiträge mehr gesprochen.

Abbildung 32 Einzelbeiträge nach Aufgabenbereich



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2006 und 2013)

Anmerkung: Nur Beiträge an Einwohnergemeinden berücksichtigt.

Die Gemeinden, welche im vergangenen Jahrzehnt Einzelbeiträge erhielten, lassen sich wie folgt charakterisieren (eine Übersicht zu den einzelnen Gemeinden findet sich im Anhang):

- Die Gemeinden liegen in den Bezirken Sissach, Waldenburg und Laufen.
- Die Gemeinden haben geringe Einwohnerzahlen, im Verhältnis dazu jedoch relativ grosse Flächen, d.h. eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte.
- Die Gemeinden sind finanzschwach, d.h. sie weisen eine deutlich unterdurchschnittliche Steuerkraft pro Kopf auf.

Beurteilung

Zur Beurteilung der Einzelbeiträge stellen wir uns drei Fragen:

- Dienen die Einzelbeiträge den angestrebten Zielen des Finanzausgleichs?
- Welches sind die Vor- und Nachteile der Einzelbeiträge?
- Kennen auch andere Kantone ein solches Instrument?

Ziele des Finanzausgleichs:

Der Finanzausgleich hat zum „Zweck, ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Einwohnergemeinden zu gewährleisten.“¹⁰⁰

Die Grundlage für ausgewogenere Verhältnisse in Steuerbelastung und Leistungen bildet dabei eine Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden. Diese können hinsichtlich verschiedener Faktoren betrachtet und mit verschiedenen Kennzahlen gemessen werden. Uns interessiert die Frage, ob sich die Gemeindefinanzen der profitierenden (finanzschwachen) Gemeinden verbessert haben.

Insbesondere der Vergleich mit der Gesamtheit aller finanzschwachen Gemeinden ist von Interesse: Haben sich die von Einzelbeiträgen profitierenden Gemeinden besser entwickelt als die anderen mit einer vergleichbaren Ressourcenstärke? In Bezug auf die Selbstfinanzierung¹⁰¹ und die Schuldensituation¹⁰² ist dies nicht der Fall. So stieg die Schuldensituation bei den Empfängern der Einzelbeiträge beispielsweise deutlich an, während sie bei den finanzschwachen Gemeinden insgesamt nur leicht zunahm. Dies lässt sich möglicherweise auch damit erklären, dass die unterstützten Gemeinden oftmals Investitionen tätigten, welche mit der Aufnahme von Fremdkapital verbunden waren. Auch die Steuerfüsse der Empfänger der Einzelbeiträge sind angestiegen, während jene der finanzschwachen Gemeinden insgesamt gesunken sind. Dabei ist zu beachten, dass eine Erhöhung des Steuerfusses teilweise als Bedingung für die Einzelbeiträge festgelegt wurde, um die Gemeindefinanzen zu verbessern.¹⁰³

Ein direktes Zurückführen dieser Entwicklung auf die Einzelbeiträge ist kaum möglich, denn die Entwicklung der Gemeindefinanzkennzahlen beruht auf einer Vielzahl von Faktoren, bei denen das Instrument der Einzelbeiträge nur einer ist. Unbestritten ist jedoch, dass im letzten Jahrzehnt ausschliesslich sehr finanzschwache Gemeinden von den Einzelbeiträgen profitiert haben und die Beiträge für Investitionen z.B. an Schulhaussanierungen oder Gemeindeinfrastrukturen die Leistungen in diesen Gemeinden verbessert haben.

¹⁰⁰ Vgl. Finanzausgleichsgesetz (FAG) § 1.

¹⁰¹ Die Selbstfinanzierung misst die selbst erwirtschafteten Mittel einer Gemeinde, welche ihr für Investitionen oder Schuldenabbau zur Verfügung stehen. Im Unterschied zur Steuerkraft misst sie nicht die Ressourcenstärke, sondern die tatsächlichen Mittel.

¹⁰² Mittel- und langfristige Schulden.

¹⁰³ Eine Übersicht zu den einzelnen Gemeinden findet sich im Anhang.

Vor- und Nachteile der Einzelbeiträge:

Sind die Beiträge im Gesamtsystem des Finanzausgleichs notwendig und sinnvoll?
Wie wahrscheinlich jedes Instrument weisen die Einzelbeiträge einige Vorteile, jedoch auch gewisse Nachteile auf.

Vorteile:

- Die Einzelbeiträge stellen ein individuelles Instrument dar – im Gegensatz zu den nicht-individuellen Instrumenten horizontaler Ausgleich, Zusatzbeiträge und Sonderlastenabgeltung. Dieses individuelle Instrument erlaubt es, Härtefälle zu vermeiden und Gemeinden im Einzelfall spezifisch zu unterstützen.
- Das Instrument erlaubt die Knüpfung von Bedingungen an die Beitragsgewährung, wodurch eine Sanierung von Gemeinden ermöglicht werden kann.

Nachteile:

- Ein individuelles Instrument, bei welchem der Einzelfall geprüft wird, birgt immer auch die Gefahr der Subjektivität. Insbesondere das Kriterium „Ursachen eines allfälligen Haushaltsungleichgewichts“ ist schwierig zu überprüfen.
- Die detaillierte Gesuchsprüfung generiert administrativen Aufwand.
- Schliesslich ist eine Abgeltung von „Restkosten“ insofern problematisch, als sie falsche Anreize setzen kann (in gewisse unterstützte Projekte wird zulasten von anderen nicht-unterstützten Projekten mehr investiert als optimal wäre).

Die Nachteile werden umso grösser, je mehr Einzelbeiträge gesprochen werden. Insofern ist die Entwicklung einer substanziellen Abnahme des Instruments in den letzten Jahrzehnten zu begrüssen.

Kantonsvergleich:

Auch andere Kantone kennen im Rahmen des Finanzausgleichs individuelle Instrumente:¹⁰⁴

- Kanton Luzern: Der Regierungsrat kann auf Gesuch Beiträge an Gemeinden gewähren. Diese sind für gezielte Entschuldungsmassnahmen, „unverschuldete“ finanzielle Notlagen sowie für Sondermassnahmen möglich.

¹⁰⁴ Verschiedene Kantone leisten des Weiteren Beiträge an Gemeindefusionen.

Diese sog. Sonderbeiträge können an Bedingungen geknüpft werden. Oftmals werden sie für Gemeindefusionen verwendet.¹⁰⁵

- Kanton Solothurn: Solothurn leistet im Rahmen eines ausserordentlichen Finanzausgleichs Investitionsbeiträge für Schulhäuser, Turnhallen, Kindergärten, Sportplätze, etc.¹⁰⁶
- Kanton Graubünden: Graubünden leistet auf Gesuch für finanzschwache Gemeinden Beiträge an öffentliche Werke (z.B. Schulanlagen, Wasserversorgungen), wenn sie Investitionen trotz „zumutbarer Eigenleistungen“ und dem übrigen Finanzausgleich nicht decken können. Dabei können Bedingungen festgelegt werden.¹⁰⁷

Kurzfazit: Einzelbeiträge

Die Einzelbeiträge sind für individuelle Härtefälle ein sinnvolles Instrument. Oder wie dies der Kanton Luzern, der ein ähnliches Instrument kennt, in seinem Wirkungsbericht (2009) ausdrückt: „*Im Finanzausgleich kann es Einzelfälle von Gemeinden geben, die durch die Maschen des Systems fallen. Es ist wirkungsvoller, solche Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln, als das ganze System auf sie auszurichten.*“ (S.28)

Wichtig ist – wie dies in jüngerer Vergangenheit auch der Fall war – dass die Einzelbeiträge kein zu grosses Gewicht erhalten, da sonst die Nachteile des Instruments überwiegen. Positiv ist zudem, dass die Einzelbeiträge ex ante und nicht nachträglich bewilligt werden.

Möglicherweise wäre es im Rahmen der Weiterentwicklung des Finanzausgleichs sinnvoll, das Instrument noch stärker zur Unterstützung von gezielten Sanierungsmassnahmen und allfälligen Fusionsbestrebungen unter den Gemeinden zu nutzen.

¹⁰⁵ Vgl. Kanton Luzern (2009): „Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2009)“, 1. September 2009.

¹⁰⁶ Vgl. Kanton Solothurn (2006): „Investitionsbeitragswesen kurz erklärt“, Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen.

¹⁰⁷ Vgl. Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG) des Kantons Graubünden vom 26. September 1993.

4.5. Fusionswirkung des Finanzausgleichs

Wie wirkt der Finanzausgleich bezüglich Fusionen? In diesem Abschnitt analysieren wir, ob die Instrumente des Finanzausgleichs gegenüber Gemeindefusionen hemmend, neutral oder fördernd wirken.

Horizontaler Ausgleich

Durch die hohe Grenzabschöpfung beim horizontalen Ausgleich (insbesondere bei den Empfängergemeinden) wird der Druck zur Verbesserung der Effizienz und der finanziellen Lage – wobei Gemeindefusionen ein Mittel wären – vermindert. In diesem Sinne wirkt der horizontale Finanzausgleich nicht fusionsfördernd. Im Gegensatz zu verschiedenen anderen Kantonen bevorzugt der Baselbieter Finanzausgleich kleine Gemeinden jedoch nicht explizit und ist daher auch nicht fusionshemmend. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn das Ausgleichsniveau resp. die Mindestausstattung pro Kopf nach Gemeindegrösse schwanken würde, wenn also bei kleineren Gemeinden ein höheres Ausgleichsniveau gelten würde als bei grossen Gemeinden.

Zusatzbeiträge

Die Zusatzbeiträge setzen Fehlanreize bezüglich einer Verbesserung der Steuerkraft. Dadurch wirkt der Finanzausgleich strukturerhaltend und verhindert u.U. Gemeindefusionen. Neben dem Fehlanreiz in Bezug auf die Steuerkraft werden Gemeindefusionen auch durch einen ganz direkten Effekt unattraktiv: Die Beschränkung auf 200'000 CHF pro Gemeinde benachteiligt grössere Gemeinden.

Sonderlastenabgeltung

Zunächst ist zu beachten, dass die Einwohnerzahl nicht als Indikator für Lasten verwendet wird. Insofern ist kein explizites Fusionshemmnis vorhanden. Allerdings kann es den Fall geben, dass zwei fusionierte Gemeinden nach der Fusion weniger Sonderlastenabgeltung erhalten als vorher.

Beispiel: Gemeinde A (grosse Gemeinde mit unterdurchschnittlichen Lasten) und B (kleine Gemeinde mit überdurchschnittlichen Lasten) fusionieren. In der Summe hat die neue Gemeinde unterdurchschnittliche Lasten und erhält keine Sonderlastenabgeltung. Dieser Fall tritt auf, weil die Finanzierung vertikal und nicht horizontal erfolgt. Würden die Gemeinden mit tiefen Sonderlasten diejenigen mit hohen Sonderlasten abgelten, würde dieses Problem gelöst oder zumindest deutlich entschärft. Ein weiterer Vorteil der horizontalen Finanzierung wäre, dass Gemeindeaufgaben nicht nur durch den Kanton mitfinanziert werden. Es gibt allerdings

auch Nachteile: So sind Lasten i.d.R. weniger eindeutig als Ressourcen, was die Akzeptanz für eine horizontale Finanzierung möglicherweise schmälert. Zu beachten ist weiter, dass die kumulierten Sonderlasten bei einer allfälligen horizontalen Finanzierung kritisch zu bewerten sind. Grund: Relativ wenige Gemeinden müssen viele Gemeinden finanzieren – auch solche, welche nur wenig höhere Sonderlasten aufweisen als sie selbst.

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Systems könnte ein Wechsel der Finanzierung jedoch geprüft werden – möglicherweise in Kombination mit einer teilweise vertikalen Finanzierung beim Ressourcenausgleich zur Gewährleistung der Mindestausstattung. Somit könnte die Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden deutlich reduziert werden (vgl. Abschnitt 4.1.).

Einzelbeiträge

Da die Einzelbeiträge ein individuelles Instrument darstellen, wirken sie nicht grundsätzlich fördernd oder hemmend auf Gemeindefusionen. Im Einzelfall können Fusionen durch das Instrument unterstützt werden.

Kurzfazit: Fusionswirkung des Finanzausgleichs

Insgesamt beinhaltet das Baselbieter Finanzausgleichssystem kein explizites Fusionshemmnis – mit Ausnahme der Begrenzung der Zusatzbeiträge auf maximal 200'000 CHF pro Gemeinde.

Durch die hohe Grenzabschöpfung beim horizontalen Ausgleich sowie die Fehlanreize bei den Zusatzbeiträgen wirkt der Finanzausgleich jedoch tendenziell strukturerhaltend. Diese Elemente sind auch unabhängig von ihrer Wirkung auf Gemeindefusionen problematisch und sollten daher u.E. überprüft werden.

Um den Finanzausgleich noch neutraler in Bezug auf die Fusionen zu gestalten, könnte bei der Sonderlastenabgeltung schliesslich eine horizontale Finanzierung in Betracht gezogen werden.

5. Synthese und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie verfolgt zwei Ziele: Erstens ist eine Wirksamkeitsprüfung vorzunehmen, welche allfällige Schwächen des Systems identifiziert. Zweitens sollen Vorschläge und Hinweise für eine mögliche Weiterentwicklung des Systems erarbeitet werden.

Wirksamkeitsprüfung

Die Wirksamkeitsprüfung hat aufgezeigt, dass die Zielsetzungen des Finanzausgleichs durch das geltende System erreicht werden. So baut der Finanzausgleich die Disparitäten der Gemeinden bezüglich Ressourcenausstattung substanziell ab. Im interkantonalen Vergleich ist die Umverteilungsintensität sogar als überdurchschnittlich einzuschätzen. Ein Abbau der Disparitäten in den Ressourcen ist die Grundlage für ausgewogene Verhältnisse in Steuerbelastung und Leistungen. Die Unterschiede in den Steuerfüssen sind sowohl im interkantonalen Vergleich als auch im Vergleich zu den Disparitäten bezüglich Steuerkraft im Kanton Basel-Landschaft denn auch sehr gering. Die Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems ist also gegeben. Es stellte sich dann die Frage, ob die Ziele effizient erreicht werden. Dafür betrachteten wir die einzelnen Instrumente:

- **Horizontaler Ausgleich:** Die Berechnung der Ressourcenstärke berücksichtigt alle relevanten Ressourcen, ist aktuell, transparent und nicht durch das Verhalten der Gemeinden beeinflussbar. Aus Anreizsicht problematisch sind hingegen die Rolle des Steuerfusses und die hohe Grenzabschöpfung: Viele Gemeinden verbessern ihre Situation kaum, wenn sie ihre Steuerkraft durch eigene Anstrengungen erhöhen oder ihren Steuerfuss senken.
- **Zusatzbeiträge:** Die Zusatzbeiträge sind ausschliesslich im Sinne eines Härteausgleichs gerechtfertigt, müssen jedoch u.E. zeitlich befristet und stufenweise abgebaut werden. Denn: Die sehr finanzschwachen Gemeinden weisen nach den Beiträgen eine höhere Steuerkraft auf als die meisten anderen Gemeinden. Sie haben somit keinen Anreiz, die eigene Steuerkraft zu verbessern.
- **Sonderlastenabgeltung:** Die mit der Sonderlastenabgeltung berücksichtigten Bereiche sind relevant und die Indikatoren gut gewählt. Besonders positiv ist, dass die Ausgleichsindikatoren nicht durch das Verhalten der Gemeinden beeinflussbar sind, sondern strukturelle Sonderlasten abbilden, sowie die Tatsache, dass die Lasten konsequent von den Ressourcen getrennt werden (z.B. kein Ausgleichsindikator Steuerfuss).

- Einzelbeiträge: Die Einzelbeiträge sind für individuelle Härtefälle ein sinnvolles Instrument. Wichtig ist – wie dies in jüngerer Vergangenheit auch der Fall war –, dass die Einzelbeiträge kein zu grosses Gewicht erhalten, da sonst die Nachteile des Instruments überwiegen. Ggf. könnte der Geltungsbereich erweitert werden, um das Instrument noch effizienter und effektiver zu nutzen.

Weiterentwicklung

Basierend auf der Wirksamkeitsanalyse haben wir Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Systems erarbeitet. Die Verbesserungsmöglichkeiten werden in kurz- und mittelfristige Optimierungen eingeteilt. Kurzfristige Anpassungen sind möglich, wenn nur die Finanzausgleichsverordnung (FAV) betroffen ist. Muss das Finanzausgleichsgesetz (FAG) geändert werden, sind Veränderungen erst mittelfristig machbar. Nachfolgend führen wir die Verbesserungsvorschläge sowie deren Auswirkungen im Überblick auf. Kurzfristig mögliche Anpassungen sind fett markiert.

Die Vorschläge sind als Anregung zu verstehen, in welche Richtung das Finanzausgleichssystem im Kanton Basel-Landschaft weiterentwickelt werden könnte. Einige Anpassungen hängen auch von politischen Wertungen ab. Dies trifft insbesondere auf folgenden Vorschlag zu:

- Vorschlag (6a) Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe: Da die Sozialhilfequote bis zu einem gewissen Grad von den Gemeinden beeinflussbar ist, bringt ein Wechsel auf die Sozialhilfequote als (alleinigen) Ausgleichsindikator auch Nachteile mit sich. Wenn die Ausreisserproblematik allerdings als sehr störend empfunden wird, ist diese Umstellung u.E. vertretbar.

Anmerkung: Die Vorschläge (1), (2) und (8) müssten u.E. gemeinsam geprüft werden. Würde nämlich nur Vorschlag (1) eingeführt, wären die Auswirkungen auf die finanzstarken Gebergemeinden sehr gross. Würde gleichzeitig die Mindestausstattung gesenkt und/oder durch den Kanton mitfinanziert, könnten diese entschärft werden. Im Gegenzug dazu wäre eine horizontale Finanzierung der Sonderlastenabgeltung denkbar.

Tabelle 13 Verbesserungsvorschläge und Auswirkungen im Überblick

		Regelung / Problem	Verbesserungsvorschlag	Auswirkungen: Betroffene Gemeinden (2013)	Rechtliche Grundlage
Horizontaler Ausgleich	1	Grenzabschöpfungsquote von bis zu 80% bei den Gebergemeinden	Abschöpfung eines fixen Anteils des Steuerkraftvorteils (= Differenz zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau)	10 Gebergemeinden profitieren (23% Einwohner) und 10 sehr finanzstarke Gebergemeinden (34% Einwohner) werden stärker belastet	FAG, § 6
	2	Grenzabschöpfungsquote von 100% bei den Empfängergerneinden	Nur sehr ressourcenschwache Gemeinden auf ein bestimmtes Niveau anheben. Bei allen anderen Empfängergerneinden: Ausgleich eines fixen Anteils des Steuerkraftnachteils (= Ausgleichsniveau – Steuerkraft)	66 Gemeinden (43% Einwohner)	FAG, § 5
	3	Kürzung der Beiträge bei tiefem Steuerfuss → Einschränkung Steuererwerbwerb	Aufhebung des Kriteriums „Steuerfuss“	real: 1 Gemeinde (2013) / potenziell: 66 Gemeinden (43% Einwohner)	FAG, § 5, Abs. 3
Zusatzbeiträge	4	Sehr finanzschwache Gemeinden weisen nach dem Ausgleich eine höhere Steuerkraft auf als viele andere Gemeinden → Fehlanreize	Schrittweise Reduktion des Instruments bis zur Aufhebung (befristeter Härteausgleich)	35 Gemeinden (12% Einwohner)	FAG, § 7

		Regelung / Problem	Verbesserungsvorschlag	Auswirkungen: Betroffene Gemeinden (2013)	Rechtliche Grundlage
Sonderlastenabgeltung	5	Bildung: a. Gemeindegrösse dominiert den Zusammenhang zwischen Schülerzahl und Aufwand. b. Gewichtete Zahlen erklären Kostenunterschiede weniger gut als die ungewichteten Werte.	a. Berechnung mittels des Zusammenhangs zwischen Schüler pro Einwohner und Aufwand pro Einwohner (pro-Kopf-Werte) b. Keine Gewichtung der Schülerzahlen	a. 49 Gemeinden profitieren, 37 bleiben gleich (Ausgleichsvolumen steigt) b. 44 Gemeinden profitieren, 30 bleiben gleich, 12 verlieren (Ausgleichsvolumen steigt, Vorschläge a) und b) zusammen)	a. FAV, § 9, Abs. 2 b. FAG, § 11, Abs. 2
	6	Sozialhilfe: a. Ausreisserproblematik b. Definition des Ausländeranteils (Ausländer ausserhalb EU) ist inhaltlich schwer begründbar*	a. Sozialhilfequote als (alleinigen oder zusätzlichen) Ausgleichsindikator verwenden b. Neue Definition des Ausländeranteils: „Ausländer aus Staaten mit überdurchschnittlicher SH-Quote“	a. 14 Gemeinden profitieren, 65 bleiben gleich, 7 verlieren (Ausgleichsvolumen steigt) b. 12 Gemeinden profitieren, 69 bleiben gleich, 5 verlieren (Ausgleichsvolumen steigt)**	a. FAV, § 10, Abs. 2 b. FAV, § 10, Abs. 2
	7	Nicht-Siedlungsfläche: Der Indikator bildet nur <i>ein</i> Element der Lasten der Weite ab.	Einbezug weiterer (Teil-)Indikatoren	Wurde im Rahmen der Studie nicht untersucht.	FAG, § 13, Abs. 1
	8	Sonderlastenabgeltung kann fusionshemmend wirken	Horizontale Finanzierung: Gemeinden mit tiefen Lasten leisten Beiträge an Gemeinden mit hohen Lasten	Abhängig von der Ausgestaltung, 43 Gemeinden weisen im Total unterdurchschnittliche Sonderlasten auf	FAG, § 10, Abs. 1
Einzelbeiträge	9	Eingeschränkter Geltungsbereich	Stärker für Fusionen und Sanierungsmassnahmen nutzen	Wurde im Rahmen der Studie nicht untersucht.	FAG, § 7

* Nur relevant, wenn weiterhin Teilindikatoren verwendet werden. ** Die Simulation beinhaltet die Integration der Sozialhilfequote als weiteren Teilindikator.

Anmerkungen: Unsere Empfehlung ist, die Vorschläge (1), (2) und (8) gemeinsam zu prüfen.

Anpassungen gemäss FAV (= kurzfristig mögliche Anpassungen) sind fett markiert.

Literaturverzeichnis

- Angelini, T. und Thöny, B. (2004): „Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen“, Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Universität St. Gallen.
- Basler Zeitung (2013a): „Der Baselbieter Finanzausgleich behindert Gemeindefusionen“, Artikel vom 4. August 2013.
- Basler Zeitung (2013b): „Welche Gemeinden zahlen und wer abkassiert“, Artikel vom 8. August 2013.
- Basler Zeitung (2013c): „Den Kleinen geht es oft besser als den Grossen“, Artikel vom 19. August 2013.
- Bundesamt für Statistik (2005): Die Raumgliederungen der Schweiz.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2004): Ressourcenindex, NFA Faktenblatt 5
- Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Kantons Basel-Landschaft vom 25. Juni 2009
- Finanzausgleichsverordnung (FAV) des Kantons Basel-Landschaft vom 15. Dezember 2009
- Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG) des Kantons Graubünden vom 26. September 1993
- Jeanrenaud, C., Cochinar, S., Gilbert, G., Kopp, P., Camosa, J. und Vacheron, D. (2009): Estimation des charges structurelles excessives dans le cadre de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Studie im Auftrag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB).
- Kanton Luzern (2009): „Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2009)“, 1. September 2009.
- Kanton Solothurn (2006): „Investitionsbeitragswesen kurz erklärt“, Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen.
- Rühli (2012): Kantonsmonitoring 4: „Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone“, Avenir Suisse.
- Rühli (2013): „Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität“, mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey, Avenir Suisse.

Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2013a): „Einzelbeiträge - Kurzbericht 2003-2012“, Gemeinderechnungswesen.

Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2013b): „Steuerfussbandbreiten in den Kantonen“, Präsentation vom 19. Juni 2013.

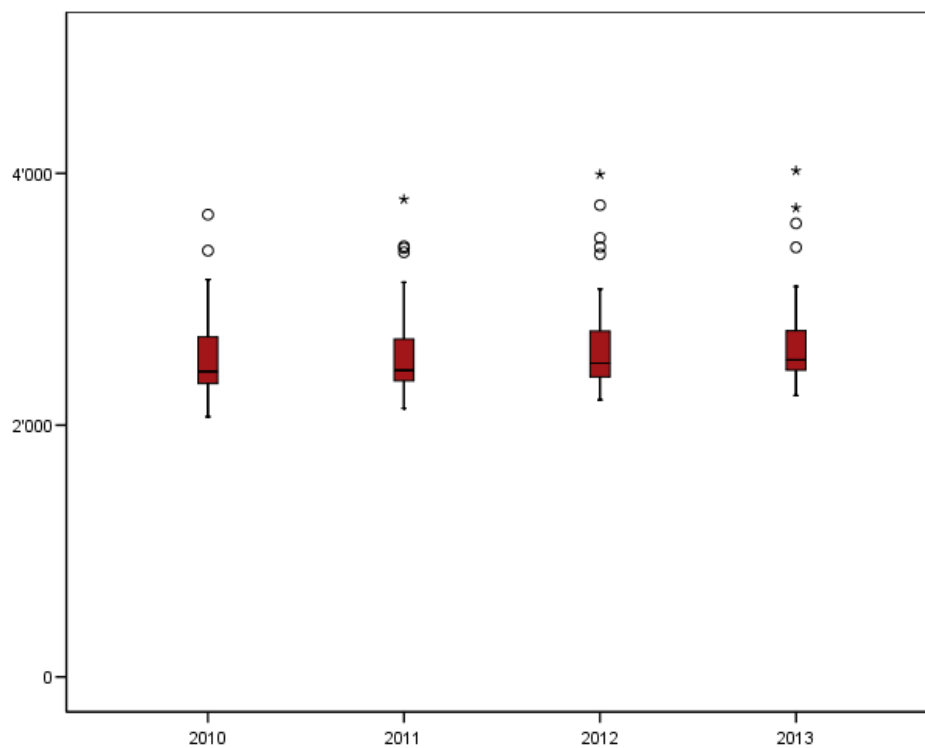
Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2008): „Baselbieter Finanzausgleich im Ungleichgewicht“, Statistik Baselland Nr. 01/2008.

Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft (2006): „20 Jahre Ausgleichsfonds 1983-2002“, Liestal, März 2006.

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984

Anhang

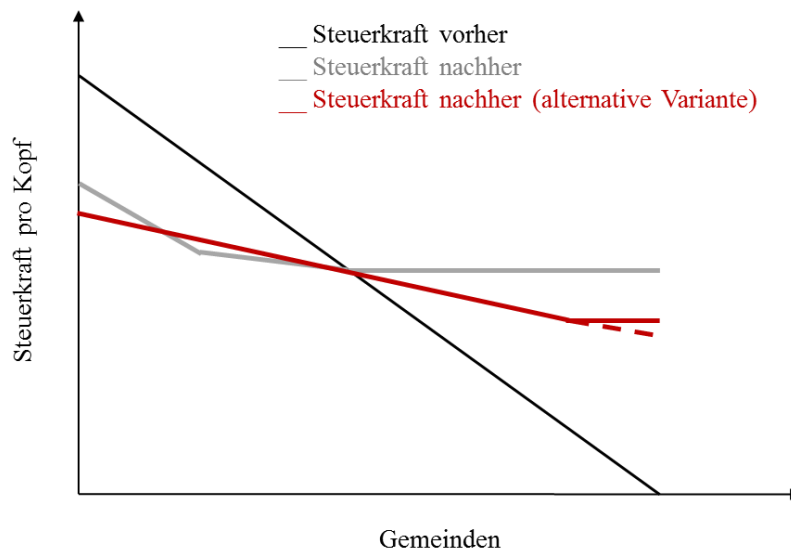
Abbildung 33 Steuerkraft pro Kopf nach Finanzausgleich, Box Plots



Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft

Anmerkung: Aufgeführt ist die Wirkung des gesamten Finanzausgleichs (horizontaler Ausgleich, Sonderlastenabgeltung, Zusatzbeiträge) ohne Einzelbeiträge. Die Steuerkraft pro Kopf beinhaltet natürliche und juristische Personen.

Abbildung 34 Horizontaler Ausgleich mit alternativer Abschöpfungs- und Ausgleichsregel, schematische Darstellung



Anmerkungen zur alternativen Variante: Abschöpfungs- und Ausgleichsregel: Abschöpfung und Ausgleich eines fixen Anteils der *Differenz* zwischen Steuerkraft und Ausgleichsniveau. Gestrichelte rote Linie: Variante ohne Mindestausstattung.

Tabelle 14 Sonderlastenabgeltung Bildung, Simulation pro-Kopf-Aufwand, 2013

Kt/Bezirk/Gde	Bildung bisher	Bildung neu	Differenz
Ganzer Kanton	7'083'922	8'006'294	922'372
Bezirk Arlesheim			
Aesch	0	0	0
Allschwil	0	0	0
Arlesheim	0	0	0
Biel-Benken	412'005	465'651	53'646
Binningen	0	0	0
Birsfelden	0	0	0
Bottmingen	0	0	0
Ettingen	0	0	0
Münchenstein	0	0	0
Muttenz	0	0	0
Oberwil	7'242	8'185	943
Pfeffingen	0	0	0
Reinach	0	0	0
Schönenbuch	0	0	0
Therwil	230'053	260'007	29'954
Bezirk Laufen			
Blauen	0	0	0
Brislach	206'750	233'670	26'920
Burg i.L.	0	0	0
Dittingen	0	0	0
Duggingen	0	0	0
Grellingen	0	0	0
Laufen	375'403	424'283	48'880
Liesberg	0	0	0
Nenzlingen	50'228	56'768	6'540
Roggenburg	2'738	3'095	357
Röschenz	118'826	134'298	15'472
Wahlen	0	0	0
Zwingen	64'584	72'993	8'409
Bezirk Liestal			
Arisdorf	96'638	109'221	12'583
Augst	0	0	0
Bubendorf	0	0	0
Frenkendorf	308'780	348'985	40'205
Füllinsdorf	126'476	142'945	16'468
Giebenach	0	0	0
Hersberg	0	0	0
Lausen	220'815	249'566	28'752
Liestal	676'065	764'093	88'028
Lupsingen	68'388	77'292	8'905
Pratteln	1'540'311	1'740'869	200'558
Ramlinsburg	0	0	0
Seltisberg	41'366	46'753	5'386
Ziefen	265'919	300'543	34'624

Kt/Bezirk/Gde	Bildung bisher	Bildung neu	Differenz
Bezirk Sissach			
Anwil	26'231	29'646	3'415
Böckten	61'816	69'865	8'049
Buckten	27'841	31'466	3'625
Buus	27'201	30'743	3'542
Diepflingen	123'052	139'074	16'022
Gelterkinden	52'394	59'216	6'822
Häfelfingen	11'773	13'306	1'533
Hemmiken	0	0	0
Itingen	175'159	197'966	22'807
Känerkinden	0	0	0
Kilchberg	14'329	16'195	1'866
Läufelfingen	85'552	96'692	11'139
Maisprach	0	0	0
Nusshof	7'001	7'912	912
Oltingen	22'934	25'920	2'986
Ormalingen	0	0	0
Rickenbach	67'038	75'767	8'729
Rothenfluh	0	0	0
Rümlingen	103'238	116'680	13'442
Rünenberg	31'233	35'300	4'067
Sissach	34'235	38'693	4'458
Tecknau	127'762	144'398	16'635
Tenniken	0	0	0
Thürnen	0	0	0
Wenslingen	90'198	101'942	11'744
Wintersingen	0	0	0
Wittinsburg	122'706	138'684	15'977
Zeglingen	22'234	25'129	2'895
Zunzgen	0	0	0
Bezirk Waldenburg			
Arboldswil	25'327	28'624	3'298
Bennwil	147'477	166'679	19'202
Bretzwil	111'359	125'859	14'500
Diegten	152'130	171'938	19'808
Eptingen	0	0	0
Hölstein	141'868	160'340	18'472
Lampenberg	5'565	6'290	725
Langenbruck	0	0	0
Lauwil	0	0	0
Liedertswil	25'253	28'542	3'288
Niederdorf	44'736	50'561	5'825
Oberdorf	280'273	316'766	36'493
Reigoldswil	100'595	113'693	13'098
Titterten	0	0	0
Waldenburg	2'823	3'190	368

Tabelle 15 Sonderlastenabgeltung Bildung, Simulation pro-Kopf-Aufwand und ungewichtete Schülerzahlen, 2013

Kt/Bezirk/Gde	Bildung bisher	Bildung neu	Differenz
Ganzer Kanton	7'083'922	8'171'684	1'087'762
Bezirk Arlesheim			
Aesch	0	0	0
Allschwil	0	0	0
Arlesheim	0	0	0
Biel-Benken	412'005	709'337	297'332
Binningen	0	0	0
Birsfelden	0	0	0
Bottmingen	0	0	0
Ettingen	0	0	0
Münchenstein	0	0	0
Muttenz	0	0	0
Oberwil	7'242	210'848	203'606
Pfeffingen	0	0	0
Reinach	0	0	0
Schönenbuch	0	43'691	43'691
Therwil	230'053	427'826	197'773
Bezirk Laufen			
Blauen	0	0	0
Brislach	206'750	285'352	78'602
Burg i.L.	0	0	0
Dittingen	0	0	0
Duggingen	0	30'131	30'131
Grellingen	0	0	0
Laufen	375'403	156'595	-218'808
Liesberg	0	0	0
Nenzlingen	50'228	83'033	32'806
Roggenburg	2'738	28'955	26'216
Röschenz	118'826	256'739	137'914
Wahlen	0	0	0
Zwingen	64'584	51'045	-13'539
Bezirk Liestal			
Arisdorf	96'638	265'703	169'064
Augst	0	0	0
Bubendorf	0	0	0
Frenkendorf	308'780	277'284	-31'496
Füllinsdorf	126'476	0	-126'476
Giebenach	0	0	0
Hersberg	0	11'055	11'055
Lausen	220'815	179'403	-41'412
Liestal	676'065	352'851	-323'214
Lupsingen	68'388	179'488	111'100
Pratteln	1'540'311	416'930	-1'123'381
Ramlinsburg	0	27'720	27'720
Seltisberg	41'366	156'819	115'452
Ziefen	265'919	385'708	119'790

Kt/Bezirk/Gde	Bildung bisher	Bildung neu	Differenz
Bezirk Sissach			
Anwil	26'231	69'423	43'193
Böckten	61'816	83'845	22'028
Buckten	27'841	45'261	17'420
Buus	27'201	98'747	71'546
Diepflingen	123'052	119'397	-3'655
Gelterkinden	52'394	245'533	193'139
Häfelfingen	11'773	40'407	28'634
Hemmiken	0	0	0
Itingen	175'159	283'094	107'935
Känerkinden	0	35'721	35'721
Kilchberg	14'329	29'005	14'676
Läufelfingen	85'552	133'914	48'362
Maisprach	0	20'026	20'026
Nusshof	7'001	30'459	23'458
Oltigen	22'934	70'681	47'747
Ormalingen	0	0	0
Rickenbach	67'038	106'010	38'972
Rothenfluh	0	0	0
Rümlingen	103'238	112'323	9'086
Rünenberg	31'233	89'811	58'578
Sissach	34'235	133'463	99'228
Tecknau	127'762	98'920	-28'842
Tenniken	0	0	0
Thürnen	0	0	0
Wenslingen	90'198	160'570	70'372
Wintersingen	0	0	0
Wittinsburg	122'706	178'027	55'321
Zeglingen	22'234	84'241	62'007
Zunzgen	0	0	0
Bezirk Waldenburg			
Arboldswil	25'327	70'866	45'539
Bennwil	147'477	225'904	78'428
Bretzwil	111'359	135'138	23'779
Diegten	152'130	192'825	40'695
Eptingen	0	0	0
Hölstein	141'868	206'330	64'462
Lampenberg	5'565	34'217	28'652
Langenbruck	0	0	0
Lauwil	0	26'908	26'908
Liedertswil	25'253	31'778	6'525
Niederdorf	44'736	37'328	-7'408
Oberdorf	280'273	273'957	-6'316
Reigoldswil	100'595	131'041	30'446
Titterten	0	0	0
Waldenburg	2'823	0	-2'823

Tabelle 16 Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Teilindikatoren

Variable	Koeffizient	p-Wert	R-Quadrat
Arbeitslosenquote	92.40***	(0.000)	0.58
Alleinerziehende	82.16***	(0.000)	0.73
Ausländer ausserhalb EU	18.42***	(0.000)	0.59
Wohneigentumsquote	-6.06***	(0.000)	0.59

Tabelle 17 Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, gesamter Sozialhilfeaufwand pro Kopf

Variablen	Sozialindex	Teilindikatoren
Sozialindex	+	
Arbeitslosenquote		+
Alleinerziehende		+
Ausländer ausserhalb EU		-
Wohneigentumsquote		-
R-Quadrat	0.79	0.84

Anmerkung: +: Positiver Einfluss; -: Negativer Einfluss; dunkelgraue Fläche: Signifikant auf 5% oder 1%-Niveau; hellgraue Fläche: Signifikant auf dem 10%-Niveau. Gesamter Sozialhilfeaufwand: Funktionskonto 58.

Tabelle 18 Sonderlastenabteilung Sozialhilfe, Simulation Sozialindex Variante 2, 2013

Kt/Bezirk/Gde	Bisher	Neu (konst.)	Neu (var.)	Diff. (konst.)	Diff. (var.)
Ganzer Kanton	8'392'865	8'392'865	9'662'149	0	1'269'284
Bezirk Arlesheim					
Aesch	0	0	0	0	0
Allschwil	1'176'497	1'087'201	1'251'623	-89'296	75'125
Arlesheim	0	0	0	0	0
Biel-Benken	0	0	0	0	0
Binningen	460'667	469'102	540'046	8'435	79'379
Birsfelden	1'051'686	708'233	815'341	-343'453	-236'345
Bottmingen	0	0	0	0	0
Ettingen	0	0	0	0	0
Münchenstein	527'668	728'697	838'901	201'030	311'233
Muttenz	208'462	0	0	-208'462	-208'462
Oberwil	0	121'356	139'709	121'356	139'709
Pfeffingen	0	0	0	0	0
Reinach	0	0	0	0	0
Schönenbuch	0	0	0	0	0
Therwil	0	0	0	0	0
Bezirk Laufen					
Blauen	0	0	0	0	0
Brislach	0	0	0	0	0
Burg i.L.	0	0	0	0	0
Dittingen	0	0	0	0	0
Duggingen	0	0	0	0	0
Grellingen	92'346	167'879	193'268	75'533	100'922
Laufen	151'446	0	0	-151'446	-151'446
Liesberg	0	0	0	0	0
Nenzlingen	0	0	0	0	0
Roggenburg	0	0	0	0	0
Röschenz	0	0	0	0	0
Wahlen	0	0	0	0	0
Zwingen	118'608	26'460	30'461	-92'149	-88'147
Bezirk Liestal					
Arisdorf	0	0	0	0	0
Augst	0	0	0	0	0
Bubendorf	0	0	0	0	0
Frenkendorf	605'448	351'103	404'202	-254'345	-201'247
Füllinsdorf	198'509	266'586	306'903	68'077	108'394
Giebenach	0	0	0	0	0
Hersberg	0	0	0	0	0
Lausen	20'821	0	0	-20'821	-20'821
Liestal	999'839	1'634'403	1'881'580	634'564	881'741
Lupsingen	0	0	0	0	0
Pratteln	2'611'227	2'349'705	2'705'059	-261'523	93'832
Ramlinsburg	0	0	0	0	0
Seltisberg	0	0	0	0	0
Ziefen	0	0	0	0	0

Kt/Bezirk/Gde	Bisher	Neu (konst.)	Neu (var.)	Diff. (konst.)	Diff. (var.)
Bezirk Sissach					
Anwil	0	0	0	0	0
Böckten	0	0	0	0	0
Buckten	0	0	0	0	0
Buus	0	0	0	0	0
Diepflingen	0	44'263	50'957	44'263	50'957
Gelterkinden	0	0	0	0	0
Häfeltingen	0	0	0	0	0
Hemmiken	0	0	0	0	0
Itingen	0	0	0	0	0
Känerkinden	0	0	0	0	0
Kilchberg	0	0	0	0	0
Läufelfingen	0	0	0	0	0
Maisprach	0	0	0	0	0
Nusshof	0	0	0	0	0
Oltingen	0	0	0	0	0
Ormalingen	0	0	0	0	0
Rickenbach	0	0	0	0	0
Rothenfluh	0	0	0	0	0
Rümlingen	12'659	14'495	16'688	1'836	4'028
Rünenberg	0	0	0	0	0
Sissach	0	0	0	0	0
Tecknau	83'944	35'285	40'621	-48'659	-43'323
Tenniken	0	0	0	0	0
Thürnen	0	0	0	0	0
Wenslingen	0	0	0	0	0
Wintersingen	0	0	0	0	0
Wittinsburg	0	0	0	0	0
Zeglingen	0	0	0	0	0
Zunzgen	0	0	0	0	0
Bezirk Waldenburg					
Arboldswil	0	0	0	0	0
Bennwil	0	0	0	0	0
Bretzwil	0	0	0	0	0
Diegten	0	0	0	0	0
Eptingen	0	0	0	0	0
Hölstein	0	0	0	0	0
Lampenberg	0	0	0	0	0
Langenbruck	0	67'835	78'094	67'835	78'094
Lauwil	0	0	0	0	0
Liedertswil	0	0	0	0	0
Niederdorf	0	118'062	135'917	118'062	135'917
Oberdorf	0	48'802	56'183	48'802	56'183
Reigoldswil	0	0	0	0	0
Titterten	0	0	0	0	0
Waldenburg	73'036	153'398	176'596	80'362	103'561

Tabelle 19 Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe, Simulation Sozialindex Variante 7, 2013

Kt/Bezirk/Gde	Bisher	Neu (konst.)	Neu (var.)	Diff. (konst.)	Diff. (var.)
Ganzer Kanton	8'392'865	8'392'865	8'984'346	0	591'481
Bezirk Arlesheim					
Aesch	0	0	0	0	0
Allschwil	1'176'497	1'211'655	1'297'045	35'158	120'548
Arlesheim	0	0	0	0	0
Biel-Benken	0	0	0	0	0
Binningen	460'667	439'040	469'981	-21'627	9'314
Birsfelden	1'051'686	1'010'851	1'082'090	-40'835	30'404
Bottmingen	0	0	0	0	0
Ettingen	0	0	0	0	0
Münchenstein	527'668	556'135	595'328	28'467	67'661
Muttenz	208'462	167'488	179'292	-40'974	-29'170
Oberwil	0	0	0	0	0
Pfeffingen	0	0	0	0	0
Reinach	0	0	0	0	0
Schönenbuch	0	0	0	0	0
Therwil	0	0	0	0	0
Bezirk Laufen					
Blauen	0	0	0	0	0
Brislach	0	0	0	0	0
Burg i.L.	0	0	0	0	0
Dittingen	0	0	0	0	0
Duggingen	0	0	0	0	0
Grellingen	92'346	105'713	113'163	13'366	20'816
Laufen	151'446	151'537	162'217	92	10'771
Liesberg	0	0	0	0	0
Nenzlingen	0	0	0	0	0
Roggenburg	0	0	0	0	0
Röschenz	0	0	0	0	0
Wahlen	0	0	0	0	0
Zwingen	118'608	81'635	87'389	-36'973	-31'220
Bezirk Liestal					
Arisdorf	0	0	0	0	0
Augst	0	0	0	0	0
Bubendorf	0	0	0	0	0
Frenkendorf	605'448	554'801	593'900	-50'648	-11'548
Füllinsdorf	198'509	212'681	227'670	14'172	29'160
Giebenach	0	0	0	0	0
Hersberg	0	0	0	0	0
Lausen	20'821	46'339	49'605	25'518	28'784
Liestal	999'839	1'165'068	1'247'175	165'229	247'336
Lupsingen	0	0	0	0	0
Pratteln	2'611'227	2'532'258	2'710'717	-78'969	99'490
Ramlinsburg	0	0	0	0	0
Seltisberg	0	0	0	0	0
Ziefen	0	0	0	0	0

Kt/Bezirk/Gde	Bisher	Neu (konst.)	Neu (var.)	Diff. (konst.)	Diff. (var.)
Bezirk Sissach					
Anwil	0	0	0	0	0
Böckten	0	0	0	0	0
Buckten	0	0	0	0	0
Buus	0	0	0	0	0
Diepflingen	0	0	0	0	0
Gelterkinden	0	0	0	0	0
Häfelfingen	0	0	0	0	0
Hemmiken	0	0	0	0	0
Itingen	0	0	0	0	0
Känerkinden	0	0	0	0	0
Kilchberg	0	0	0	0	0
Läufelfingen	0	0	0	0	0
Maisprach	0	0	0	0	0
Nusshof	0	0	0	0	0
Oltingen	0	0	0	0	0
Ormalingen	0	0	0	0	0
Rickenbach	0	0	0	0	0
Rothenfluh	0	0	0	0	0
Rümlingen	12'659	11'291	12'087	-1'368	-573
Rünenberg	0	0	0	0	0
Sissach	0	0	0	0	0
Tecknau	83'944	50'602	54'168	-33'342	-29'776
Tenniken	0	0	0	0	0
Thürnen	0	0	0	0	0
Wenslingen	0	0	0	0	0
Wintersingen	0	0	0	0	0
Wittinsburg	0	0	0	0	0
Zeglingen	0	0	0	0	0
Zunzgen	0	0	0	0	0
Bezirk Waldenburg					
Arboldswil	0	0	0	0	0
Bennwil	0	0	0	0	0
Bretzwil	0	0	0	0	0
Diegten	0	0	0	0	0
Eptingen	0	0	0	0	0
Hölstein	0	0	0	0	0
Lampenberg	0	0	0	0	0
Langenbruck	0	2'479	2'653	2'479	2'653
Lauwil	0	0	0	0	0
Liedertswil	0	0	0	0	0
Niederdorf	0	0	0	0	0
Oberdorf	0	0	0	0	0
Reigoldswil	0	0	0	0	0
Titterten	0	0	0	0	0
Waldenburg	73'036	93'291	99'866	20'255	26'830

Tabelle 20 Regressionen Gesamtmodell

Variablen	Durchschnitt 2010 - 2013				
	Alle	Allg. Verwal- tung	Öffentliche Sicherheit	Kultur / Freizeit	Gesundheit
Schüler (pro EW)	+	-	-	+	-
Sozialindex	+	-	+	-	-
Nicht-Siedlungsfläche	+	+	-	-	-
Bev. Dichte	-	-	-	-	-
Steuerkraft (pro EW)	+	-	-	+	-
Bevölkerung	+	+	-	+	+
R-Quadrat	0.11	0.16	0.14	0.12	0.28

Anmerkung: +: Positiver Einfluss; -: Negativer Einfluss; dunkelgraue Fläche: Signifikant auf 5% oder 1%-Niveau; hellgraue Fläche: Signifikant auf dem 10%-Niveau.

Tabelle 21 Gemeinden mit nur kumulierten Sonderlasten

	2010	2011	2012	2013
Bezirk Arlesheim			Aesch	Aesch
		Schönenbuch	Schönenbuch	Schönenbuch
			Oberwil	
Bezirk Liestal	Giebenach	Giebenach		Giebenach
Bezirk Sissach		Itingen		
	Sissach	Sissach	Sissach	
	Thürnen	Thürnen	Thürnen	Thürnen

Tabelle 22 Gemeinden ohne kumulierte Sonderlasten

	2010	2011	2012	2013
Bezirk Arlesheim	Allschwil	Allschwil	Allschwil	Allschwil
	Arlesheim*	Arlesheim*	Arlesheim*	Arlesheim*
	Binningen	Binningen	Binningen	Binningen
	Birsfelden	Birsfelden	Birsfelden	Birsfelden
	Bottmingen*	Bottmingen*	Bottmingen*	Bottmingen*
	Münchenstein	Münchenstein	Münchenstein	Münchenstein
	Muttenz	Muttenz	Muttenz	Muttenz
	Oberwil	Oberwil		
	Reinach*	Reinach*	Reinach*	Reinach*
Bezirk Laufen	Blauen			
Bezirk Liestal	Augst*	Augst*	Augst*	Augst*
Bezirk Sissach	Wintersingen			

* Keine Sonderlastenabteilungen in den Bereichen Bildung, Sozialhilfe oder Nicht-Siedlungsfläche

Tabelle 23 Gemeinden mit Einzelbeiträgen (2003-2012)

Gemeinde	Bezirk	Einwohner (2012)	Steuerkraft (2013)	Bevölkerungsdichte*
Bennwil	Waldenburg	642	1'387	0.99
Buckten	Sissach	691	1'265	3.47
Burg i.L.	Laufen	260	1'593	0.92
Diepflingen	Sissach	616	1'705	4.28
Dittingen	Laufen	741	1'523	1.10
Häufelfingen	Sissach	272	1'190	0.69
Hemmiken	Sissach	270	1'240	0.80
Kilchberg	Sissach	152	1'386	0.96
Läufelfingen	Sissach	1'285	1'329	1.58
Reigoldswil	Waldenburg	1'555	1'199	1.68
Roggenburg	Laufen	282	740	0.42
Waldenburg	Waldenburg	1'205	1'535	1.45
Zeglingen	Sissach	460	1'178	0.58
Alle Gemeinden (gewichteter Durchschnitt)		3'225	2'552	5.36

* Bevölkerungsdichte = Einwohner (2012) / Fläche (2006)

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft und eigene Berechnungen

Tabelle 24 Finanzielle Kennzahlen von Gemeinden mit Einzelbeiträgen (2003-2012)

Gemeinde	Steuerfuss natürli- che Personen		Selbstfinanzierung pro Einwohner in CHF		Schulden pro Ein- wohner in CHF	
	2003	2013	2003	2012	2003	2012
Bennwil	64	64	870	427	4167	2960
Buckten	64	64	520	523	3726	1447
Burg i.L.	64	64	1151	-36	3712	5588
Diepflingen	65	65	495	522	7664	4334
Dittingen	63	66	1422	622	2161	4453
Häfeltingen	61	61	280	711	1444	4963
Hemmiken	65	68	-323	434	2712	2222
Kilchberg	62	64	415	151	-	4592
Läufelfingen	64.2	64.2	391	135	2460	4125
Reigoldswil	62	64	323	147	3684	6109
Roggenburg	62.5	64	1758	626	3876	4255
Waldenburg	67	67	-113	84	2752	4419
Zeglingen	64	66	621	603	3498	7348
Durchschnitt Gemeinden mit Beiträgen	63.67	64.71	601	381	3488	4093
Durchschnitt finanzschwa- che Gemein- den*	61.20	60.49	582	425	2485	2601
Durchschnitt ganzer Kan- ton	59.92	58.96	535	398	2433	2321

* Alle Gemeinden, die im Jahr 2003 eine Steuerkraft pro Kopf von unter 93.5% des kantonalen Durchschnitts aufwiesen (Dreijahresdurchschnitt). Anmerkung: Die Durchschnittswerte sind ungewichtet.

Datenquelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft und eigene Berechnungen