

GEMEINDERAT



Geschäft Nr. 3986

**Einreichung einer formulierten
Gemeindeinitiative
„Änderung Finanzausgleichsgesetz“**

Bericht an den Einwohnerrat
vom 26. Januar 2011

Inhalt	Seite
1. Ausgangslage	3
1.1 Neues Finanzausgleichsgesetz (FAG)	3
1.2 Erstmalige Anwendung im 2010	3
1.3 Beschwerden gegen die Verfügung	3
2. Geplante Anpassungen	3
2.1 Konzentration auf kurzfristige Anpassungen	3
2.2 Abschöpfungsgrenze ab 2012	4
3. Beurteilung der geplanten Anpassungen	4
3.1 Ziele der beschwerdeführenden Gebergemeinden	4
3.2 Horizontaler Finanzausgleich - Abschöpfungsgrenze	4
3.3 Aufhebung der Zusatzbeiträge nach § 7 FAG	4
4. Auswirkungen der Gemeindeinitiative auf Allschwil	5
5. Gemeindeinitiative	5
6. Weiteres Vorgehen	6
7. Antrag	6

Beilagen

- Anhang I: Ressourcenausgleich mit horizontalem Finanzausgleich mit Zusatzbeiträgen
- Anhang II: Ressourcenausgleich mit horizontalem Finanzausgleich ohne Zusatzbeiträge
- Anhang III: Formulierten Gemeindeinitiative „Änderung Finanzausgleichsgesetz“
- Anhang IV: Zeitplan für die Gemeindeinitiative
- Anhang V: Landratsvorlage Vernehmlassungsentwurf zur „Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes“

1. Ausgangslage

1.1 Neues Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Am 1. Januar 2010 trat das im Landrat am 25. Juni 2009 beschlossene revidierte Finanzausgleichsgesetz (FAG) in Kraft. Der indices-bestimmte Finanzausgleich wurde durch ein System des Ressourcenausgleichs und der Sonderlastenabgeltung ersetzt.

Zum Ressourcenausgleich gehören die Instrumente

- Horizontaler Ausgleich
- Zusatzbeiträge
- Einzelbeiträge

Als Sonderlasten gelten überdurchschnittlich hohe Lasten in den Bereichen

- Bildung
- Sozialhilfe
- Nicht-Siedlungsfläche
- kumulierte Sonderlasten

1.2 Erstmalige Anwendung im 2010

Mit Verfügung des Regierungsrates vom 29. Juni 2010 wurden zum ersten Mal die Zahlungen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs per 2. August 2010 fällig. Statt der in der Landratsvorlage prognostizierten CHF 44 bis 47 Mio. betrug der durch die Gebergemeinden zu finanzierende horizontale Finanzausgleich nun rund CHF 67 Mio. also rund 50% mehr. Für Allschwil betrug die Mehrbelastung gegenüber dem eigenen Budget rund CHF 6.1 Mio.! Eine Übersicht der Geber- und Nehmergemeinden ist aus Anhang I ersichtlich.

Der Hauptgrund für diese unerwarteten Abweichungen liegt in der divergierenden Entwicklung der Steuerkraft. Während sie bei den Gebergemeinden von 2008 bis 2010 um CHF 174 pro Einwohner stieg, sank sie im gleichen Zeitraum bei den Empfängergemeinden um CHF 53 pro Einwohner.

1.3 Beschwerden gegen die Verfügung

Die Gemeinden Allschwil, Arlesheim, Biel-Benken, Binningen, Bottmingen, Oberwil und Reinach reichten im Juli 2010 beim Kantonsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des Regierungsrates ein. Da mittlerweile auf anderer Ebene nach Lösungen gesucht wird (siehe Kapitel 2), haben sich alle Parteien darauf geeinigt, das Verfahren bis zum 30. April 2011 zu sistieren.

2. Geplante Anpassungen

2.1 Konzentration auf kurzfristige Anpassungen

Die Finanz- und Kirchendirektion BL lud im August 2010 sämtliche beschwerdeführenden Gemeinden an eine Sitzung der Konsultativkommission "Aufgabenteilung und Finanzausgleich" (KKAF) ein. Diese Kommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden zusammen und ist gemäss Finanzausgleichsgesetz mit der Aufgabe betraut, Fragen der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie des Finanzausgleichs unter den Gemeinden zuhanden des Regierungsrats zu beraten.

Die Kommissionsmitglieder wie auch die Vertreter der beschwerdeführenden Gebergemeinden waren sich einig, dass

- der horizontale Finanzausgleich grundsätzlich funktioniert und die gewünschte Umverteilung zwischen Geber- und Empfängergemeinden erzeugt.
- allerdings die Zahlungen im 2010 massiv über das Ziel hinaus schossen und die Solidarität der finanzstarken Gemeinden gegenüber den finanzschwachen Gemeinden über Gebühr strapaziert wurde.

Ebenso bestand Einigkeit darin, dass

- es kurzfristig ein Instrument braucht, um ein solches „Überschiessen“ zu verhindern.
- hingegen grundsätzliche Anpassungen am Gesetz erst bei Vorliegen einer längeren Zeitreihe und entsprechenden Erfahrungen an die Hand genommen werden sollen (eigentliche Evaluation).

2.2 Abschöpfungsgrenze ab 2012

Auf dieser Basis wurde von Seiten des Kantons der Vorschlag (siehe Anhang V) ausgearbeitet, im FAG neu eine Abschöpfungsgrenze einzuführen, welche sicherstellt, dass es bei den beitragsleistenden Gemeinden nicht zu einer über Gebühr liegenden Abschöpfung der vorhandenen Steuerkraft kommt. Die jeweilige Maximalhöhe des Abschöpfungssatzes soll der Regierungsrat im Rahmen der Finanzausgleichsverordnung festlegen.

Der Regierungsrat hat den entsprechenden Gesetzesentwurf im Dezember den Parteien, Verbänden und Gemeinden zur Vernehmlassung zukommen lassen. Der Zeitplan sieht vor, dass das Geschäft bei positiver Aufnahme im Rahmen der Vernehmlassung im Frühling 2011 in der vorberatenden Kommission des Landrats behandelt und bis Ende September beschlossen werden kann, so dass die Beratung und Beschlussfassung im Landrat im ersten Quartal 2012 abgeschlossen und bei positivem Ausgang noch für 2012 in Kraft gesetzt werden kann.

3. Beurteilung der geplanten Anpassungen

3.1 Ziele der beschwerdeführenden Gebergemeinden

Wie bereits erwähnt, haben diverse Gebergemeinden Beschwerde eingereicht und sich in einer Arbeitsgruppe organisiert. Der Arbeitsgruppe gehören Delegierte aus den Gemeinden Allschwil, Arlesheim, Biel-Benken, Binningen, Bottmingen, Oberwil, Pfeffingen, Reinach und Schönenbuch an. Für die Anpassungen am FAG haben die Gemeindevertreter folgende Ziele formuliert:

1. Der Finanzausgleich als Solidaritätswerk wird nicht in Frage gestellt.
2. Das neue Finanzausgleichssystem wird nicht in Frage gestellt.
3. Aber: Es braucht kurzfristig eine Korrektur, welche die Gebergemeinden vor einer Abschöpfung über Gebühr schützt („Deckel“-Lösung).
4. Diese Korrektur muss einfach und nachvollziehbar sein und sie darf nicht zu einer Umverteilung innerhalb der Gebergemeinden führen.
5. Weitergehende Korrekturen sollen im Rahmen der geplanten Evaluation und auf der Basis von Erfahrungswerten geprüft werden.

3.2 Horizontaler Finanzausgleich - Abschöpfungsgrenze

Der regierungsrätliche Vorschlag einer Abschöpfungsgrenze erfüllt die oben genannten Ziele weitestgehend und wird deshalb von allen neun Gemeinderäten, der zur Arbeitsgruppe gehörenden Gemeinden, begrüsst.

3.3 Aufhebung der Zusatzbeiträge nach § 7 FAG

Zum Instrument der Zusatzbeiträge stand in der damaligen Landratsvorlage zu lesen: *„Der zusätzliche Ausgleich durch die Zusatzbeiträge ist neu und stellt neben dem horizontalen Ausgleich eine zweite Verteilung dar. Diese ist notwendig, weil sonst die Finanzversorgung der 36 steuerkraft-schwächsten Gemeinden gegenüber heute über Gebühr reduziert würde.“*

In § 7 des Finanzausgleichsgesetzes, welcher die Zusatzbeiträge regelt, steht:

¹Die 36 Einwohnergemeinden mit der tiefsten Steuerkraft erhalten Zusatzbeiträge für einen zusätzlichen Ausgleich.

²Die Höhe des Zusatzbeitrages richtet sich nach der Steuerkraft multipliziert mit der Einwohnerzahl. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten; er kann Steuerkraftkategorien bilden.

³Einwohnergemeinden gemäss Absatz 1, deren effektiver Einkommenssteuerfuss unter dem Durchschnittssteuerfuss liegt, erhalten keinen Zusatzbeitrag.

Wie das Bild gemäss Anhang I zeigt, liegen die Ressourcen je Einwohner bei einzelnen Empfängergemeinden nach Auszahlung aller Finanzausgleichsbeiträge 2010 sogar über jenen der meisten Gebergemeinden. So beträgt die Steuerkraft der finanzschwächsten Gemeinde vor den Finanzausgleichszahlungen CHF 739 pro Einwohner und danach CHF 2'993 pro Einwohner.

Alle in der Arbeitsgruppe vertretenen Gemeinderäte sind zum Schluss gekommen, dass im Rahmen der Revision auch die Zusatzbeiträge aus dem Gesetz gestrichen werden sollen. Aus Anhang II geht hervor, dass die Zusatzbeiträge im Sinne eines Ressourcenausgleichs nicht notwendig sind. Wie das obige Zitat aus der Landratsvorlage zeigt, waren die Zusatzbeiträge ein politisches Argument. Sie sind aber ein äusserst ineffizientes Instrument, da alle Gemeinden einen Beitrag pro Einwohner leisten müssen und die Auszahlungen an die finanzschwächsten Gemeinden erfolgen, ohne dass diese einen effektiven konkreten Bedarf nachweisen müssen.

4. Auswirkungen der Gemeindeinitiative auf Allschwil

Die Umsetzung dieser geplanten Änderungen würde am Beispiel des Finanzausgleichs 2010 für Allschwil erheblich tiefere Beiträge (siehe Anhang II) bewirken. Aufgrund der Steuererträge 2009 lag die Finanzkraft der Gemeinde Allschwil mit CHF 2'940 knapp unterhalb der Grenze mit dem maximalen Abschöpfungssatz von 19.9%. Die Limitierung des maximalen Abschöpfungssatzes auf beispielsweise 17% hätte für Allschwil eine Reduktion der Beiträge des horizontalen Finanzausgleichs von rund CHF 1 Mio. bewirkt. Die Zusatzbeiträge beliefen sich auf CHF 378'722.00. Die Umsetzung der Gemeindeinitiative hätte für Allschwil beim Finanzausgleich 2010 somit eine Reduktion der Belastung von rund CHF 1.4 Mio. ausgemacht.

5. Gemeindeinitiative

Aufgrund der obigen Ausführungen sind die Gemeinderäte bereits im Dezember 2010 zu folgender Lösung, wie das Finanzausgleichsgesetz anzupassen ist, gekommen:

§ 6 neuer Absatz 3

³ *Damit es bei keiner der beitragsleistenden Gemeinden zu einer über Gebühr liegenden Abschöpfung der vorhandenen Steuerkraft kommt, darf der Pro-Kopf-Anteil der beitragsleistenden Einwohnergemeinden nicht mehr als einen in der Verordnung festgelegten Prozentsatz ihrer Steuerkraft betragen. Übersteigende Teile tragen die beitragsempfangenden Einwohnergemeinden anteilmässig nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl, höchstens jedoch im Umfang der Differenz zwischen dem Ausgleichsniveau und ihrer Steuerkraft multipliziert mit ihrer Einwohnerzahl.*

§ 7'

Aufgehoben.

Die Gebergemeinden schätzen das schnelle, unbürokratische und gezielte Vorgehen der Regierung. Sie werden im Rahmen der Vernehmlassung dem Regierungsrat die beiden oben genannten Anpassungen beantragen.

¹ Paragraph betreffend den Zusatzbeiträgen, siehe Ziffer 3.3.

Zugleich ist zu bedenken, dass mit der Verabschiedung durch den Regierungsrat die Vorlage noch nicht gutgeheissen ist, sondern auch der Zustimmung des Landrats bedarf. Aus heutiger Sicht ist unklar, inwiefern der Landrat die Situation gleich beurteilt wie der Regierungsrat. Die Mehrheitsverhältnisse im Landrat liegen grundsätzlich bei den finanzschwachen Gemeinden. Es liegt durchaus im Bereich des Möglichen, dass der Landrat die Vorlage nicht beschliesst oder Anpassungen anbringt, die nicht im Interesse der Gebergemeinden sind. Ob der Landrat erkennt, dass der Finanzausgleich in seiner heutigen Ausgestaltung für den Finanzhaushalt der Gebergemeinden ein unkalkulierbares Risiko darstellt, ist derzeit nicht absehbar.

Die Gemeinderäte sind deshalb zum Schluss gekommen, dass parallel zur vom Regierungsrat auszuarbeitenden Vorlage an den Landrat eine **Gemeindeinitiative** mit den oben erwähnten Anpassungen einzureichen ist (genauer Wortlaut vgl. Anhang III).

6. Weiteres Vorgehen

§ 49 der Kantonsverfassung hält zur Gemeindeinitiative fest, dass es fünf Einwohnergemeinden braucht, welche das Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen stellen können. Es ist geplant, dass die genannten neun Gemeinderäte bis spätestens Ende März 2011 ihrer Gemeindeversammlung bzw. ihrem Einwohnerrat den Antrag stellen werden, die Gemeindeinitiative sei beim Kanton einzureichen.

Anhang IV zeigt den Zeitplan der Gemeindeinitiative auf. Diese kann grundsätzlich parallel mit der regierungsrätlichen Vorlage beraten werden. Im Idealfall kann für 2012 der revidierte Finanzausgleich zur Anwendung kommen.

7. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Gemeinderat

zu beschliessen:

1. Die Formulierten Gemeindeinitiative (Gesetzesinitiative) „Änderung Finanzausgleichsgesetz“ ist mit folgendem Wortlaut beim Kanton einzureichen:

Das Finanzausgleichsgesetz vom 25. Juni 2009 ist wie folgt zu ändern:

§ 6 Absatz 3

Damit es bei keiner der beitragsleistenden Gemeinden zu einer über Gebühr liegenden Abschöpfung der vorhandenen Steuerkraft kommt, darf der Pro-Kopf-Anteil der beitragsleistenden Einwohnergemeinden nicht mehr als einen in der Verordnung festgelegten Prozentsatz ihrer Steuerkraft betragen. Übersteigende Teile tragen die beitragsempfangenden Einwohnergemeinden anteilmässig nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl, höchstens jedoch im Umfang der Differenz zwischen dem Ausgleichsniveau und ihrer Steuerkraft multipliziert mit ihrer Einwohnerzahl.

§ 7

Aufgehoben.

GEMEINDERAT ALLSCHWIL
Präsident Verwalterin

Dr. Anton Lauber Sandra Steiner