

# Finanzausgleich im Praxistest – eine Fallstudie aus dem Kanton Basel-Landschaft

Föderalismus und Finanzausgleich sind Dauerbrenner in der politischen Debatte in der Schweiz. Weniger bekannt ist, dass die Kantone gegenüber ihren Gemeinden ebenfalls Finanzausgleichssysteme kennen. Je nach Kanton sind die Systeme sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Folgenden werden die finanzpolitischen Wirkungen des Finanzausgleichs im Kanton Basel-Landschaft untersucht und mit dem Finanzausgleich auf Bundesebene verglichen.



Blick auf die Baselbieter Gemeinde Binningen. Eine Studie zeigt Mängel beim kantonalen Finanzausgleich des Kantons Basel-Landschaft auf.

Foto: Keystone

Auf Bundesebene nahmen in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 64,4% der Stimmenden und 21 Stände die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) an. Die Reform ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Ziel der NFA war es:

- die kantonale Finanzautonomie zu stärken;
- die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen zu verringern;
- die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis zu erhalten;
- den Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen zu gewährleisten;
- übermässige finanzielle Lasten der Kantone aufgrund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen mit einem angemessenen interkantonalen Lastenausgleich auszugleichen.



**Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger**

Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen



**Roland Hofmann**

Doktorand an der Universität Luzern, Dozent an der ZHAW School of Management and Law



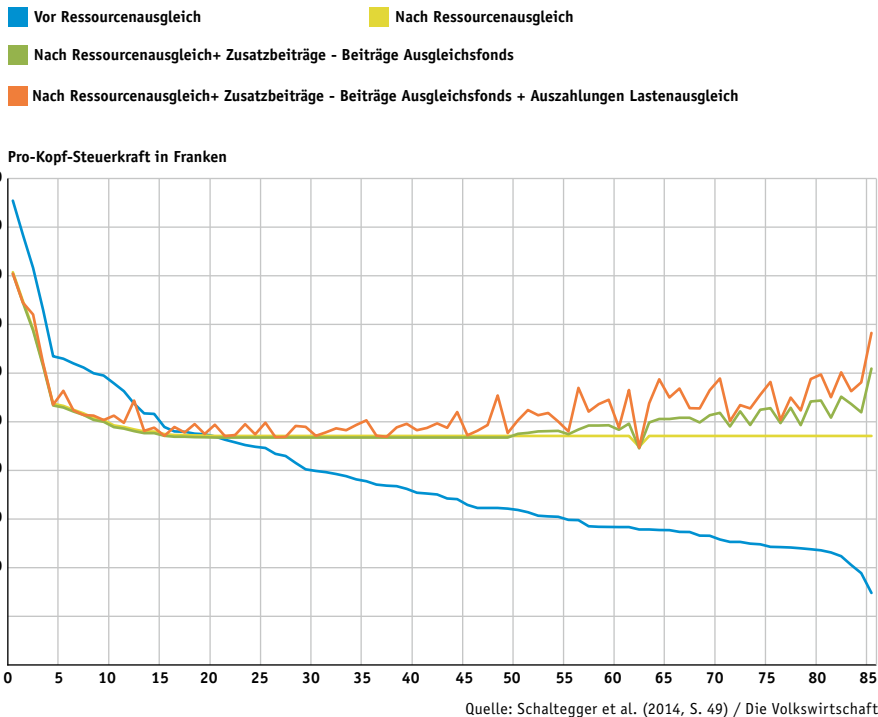
**Zacharias Huwyler**

Absolvent der Universität Luzern

Im Rahmen eines Wirksamkeitsberichts wird periodisch geprüft, ob die Ziele der Reform erreicht werden. Seit März 2014 liegt der aktuelle Wirksamkeitsbericht

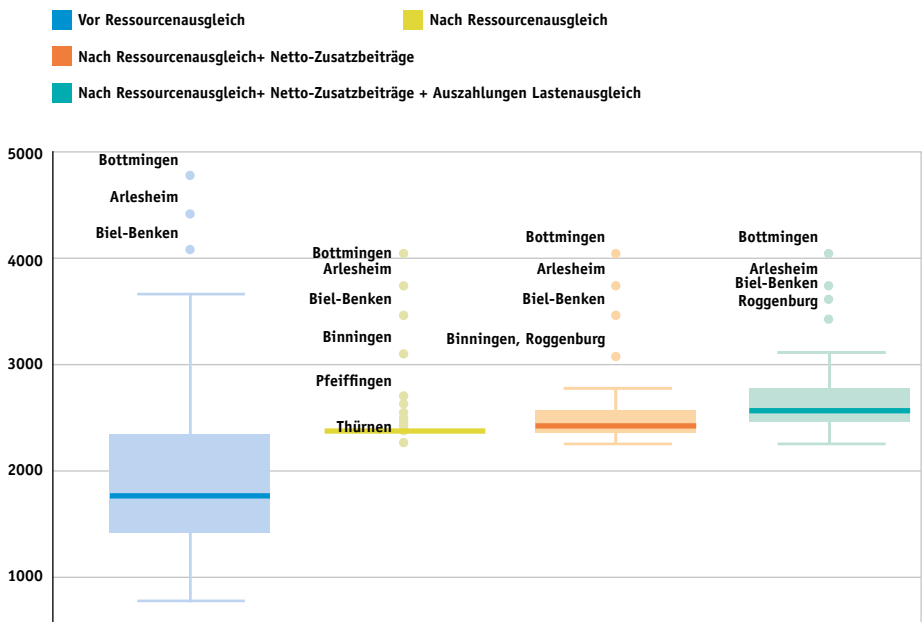
Grafik 1

**Steuerkraft der Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft im Vergleich (Komponenten Finanzausgleich), 2013**  
Reihenfolge der Gemeinden, absteigend nach Steuerkraft pro Kopf vor Ressourcenausgleich (RA)



Grafik 2

**Disparitäten der Pro-Kopf-Steuerkraft (in Franken) nach Komponentenwirkung, 2013**



Anmerkung: Dargestellt sind Ausreisser (Punkte), oberes Quartil und unteres Quartil (Kasten), Median (Linie in Kasten) sowie Bereich ohne Ausreisser (Antennen).

für die Periode 2012 bis 2015 vor.<sup>1</sup> Die Erkenntnisse und Aussagen des Berichts zur Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs lassen sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen:

Die kantonale Finanzausstattung konnte gestärkt werden. Der Anteil der zweckfreien Transfers vom Bund an die Kantone konnte mittlerweile von 24% auf rund 40% gesteigert werden.

- Die Disparitäten bei der finanziellen Leistungsfähigkeit und bei der Steuerbelastung konnten nicht generell vermindert werden.
- Ressourcenschwache Kantone haben geringe Anreize, ihre Situation zu verbessern. Die Grenzabschöpfungsquote<sup>2</sup> beträgt beim Ressourcenpotenzial<sup>3</sup> rund 80%. Trotzdem findet Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen statt.
- Die Gewährleistung einer minimalen Ausstattung an finanziellen Ressourcen von mindestens 85% des nationalen Durchschnitts konnte in allen Kantonen erreicht werden.

**Kriterien zur Beurteilung eines Finanzausgleichs**

Voraussetzung, dass ein Finanzausgleich effizient wirken kann, ist die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz im föderalen Staatsaufbau.<sup>4</sup> Eine zweckmässige Aufgabenteilung zwischen den föderalen Staatsebenen sollte sich am Grundsatz orientieren, dass diejenigen, die über staatliche Leistungen entscheiden, diese auch finanzieren. Haftung und Kontrolle sollten in einer Hand bleiben – dann ist die Äquivalenz von Nutzniessung, Finanzierung und Entscheidung gewährleistet. *Blankart (2011)* spricht von der *Effizienz durch Selbstverantwortung*.<sup>5</sup> Die Elemente der Eigenverantwortung beziehen sich sowohl auf die Einnahmen (weitgehende Steuerautonomie der subnationalen Ebenen) als auch auf die Ausgaben (autonom festgelegte Aufgaben und Funktionen) der Gebietskörperschaften.

Politisch bedeutend ist, dass vom Finanzausgleich eine Kohäsionswirkung der Landes- oder Kantonsteile ausgeht. Die finanziellen Disparitäten zwischen den Gebietskörperschaften sollen vermindert werden. Wie weit dieser Ausgleich gehen soll, ist eine politische Frage und steht grundsätzlich im Spannungsfeld zwischen Anreizwirkung auf die Pflege der Steuerbasis und der Schaffung gleicher Lebensverhältnisse. Moderne Finanzausgleichssysteme kennen in der Regel zwei Arten von Ausgleichszielen: einen Ausgleich der

finanziell nutzbaren Ressourcen sowie einen Ausgleich der nicht beeinflussbaren Lasten. Es ist sinnvoll, eine Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenelementen vorzunehmen. Die Ressourcenausstattung ergibt sich in der Regel aus der Steuerkraft des einzelnen Gemeinwesens. Diese Finanzkraft wird ohne Einbezug der Steuerbelastung (individuell festgelegter Steuerfuss) ermittelt und ist damit kurzfristig nicht direkt durch die konkret verfolgte Steuerpolitik beeinflussbar. Der Lastenausgleich bezweckt, ungleiche Startvoraussetzungen der Gemeinden auszugleichen, die sich aufgrund politisch nicht beeinflussbarer, exogener Faktoren ergeben. Sind die Lasten strukturell beeinflussbar und damit politischen Entscheidungen zugänglich, ist mit moralischen Risiken (*Moral Hazard*) zu rechnen: Gebietskörperschaften sind versucht, ihre Ausgabenpolitik «subventionsfördernd» auszugestalten, mit der Folge von Mitnahmeeffekten und einer unerwünschten Zentralisierung der Entscheidungsfindung.

### Der Finanzausgleich im Kanton Basel-Landschaft

Der Finanzausgleich im Kanton Basel-Landschaft existiert in der heutigen Form seit dem Jahr 2010. Er besteht aus drei automatischen Komponenten (Ressourcen- bzw. horizontaler Ausgleich, Zusatzbeiträge, Lastenausgleich bzw. Sonderlastenabgeltung) sowie den Einzelbeiträgen, die vom Regierungsrat diskretionär eingesetzt werden können. Das Finanzvolumen betrug im Jahr 2013 beim Ressourcenausgleich 63,5 Mio. Franken, bei den Zusatzbeiträgen 4,8 Mio. Franken, beim Lastenausgleich 22,5 Mio. Franken und bei den Einzelbeiträgen 0,4 Mio. Franken.<sup>6</sup>

Der *Ressourcenausgleich* hebt diejenigen der total 86 Gemeinden, welche sich unter dem Ausgleichsniveau von 93,5% der durchschnittlichen kantonalen Pro-Kopf-Steuerkraft der letzten drei Jahre befinden, auf dieses Niveau an. Kürzungen der Beiträge erfolgen dann, wenn der Einkommenssteuerfuss einer Empfängergemeinde unter dem Durchschnitt aller Gebergemeinden liegt (Steuerfussregel).<sup>7</sup> Die Finanzierung erfolgt von allen Gemeinden über dem Ausgleichsniveau anteilmässig, beträgt jedoch höchstens 80% der Differenz zwischen der Pro-Kopf-Steuerkraft der Gebergemeinden und dem Ausgleichsniveau. Der aus dieser 80-Prozent-Regel resultierende Fehlbetrag wird durch die restlichen Gebergemeinden anteilmässig übernommen (Solidarhaftung).

*Zusatzbeiträge* werden an die 36 Gemeinden mit der tiefsten Pro-Kopf-Steuerkraft ausgerichtet. Insofern stellen sie einen Teil des Ressourcenausgleichs dar. Die Höhe der Zusatzbeiträge ist ebenfalls formelbasiert, die Komponenten der Formel werden jedoch vom Regierungsrat bestimmt und können jederzeit verändert werden. Zusatzbeiträge unterliegen ebenfalls einer Steuerfussregel. Die Finanzierung der Zusatzbeiträge erfolgt anteilmässig durch alle Gemeinden.

*Sonderlasten* werden in den Bereichen Bildung, Sozialhilfe, Nicht-Siedlungsfläche und kumulierte Sonderlasten abgegolten. Diese Indikatoren zur Berechnung der Auszahlungen sind direkt politisch bestimmt und damit zur Steuerung des Lastenausgleichs nicht unproblematisch (z. B. Schulklassengrösse). Die Finanzierung erfolgt durch den Kanton.

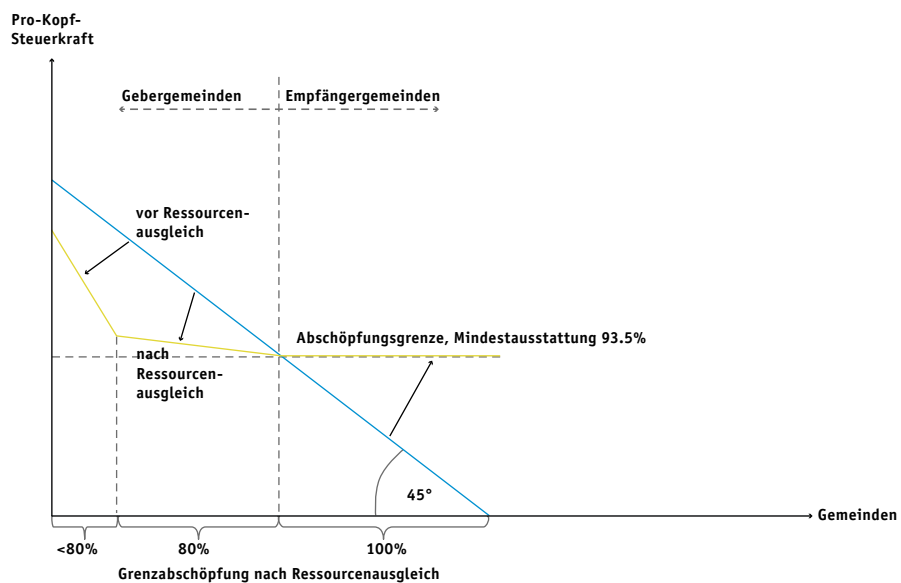
*Einzelbeiträge* werden direkt vom Regierungsrat gesprochen, falls eine «übermässige» finanzielle Belastung einer Gemeinde droht. Eine rechtliche Definition, was eine übermässige Belastung ist, existiert nicht. Die Finanzierung erfolgt anteilmässig durch alle Gemeinden. In der Praxis wurden Einzelbeiträge für grössere Infrastrukturprojekte auf Gemeindeebene gesprochen (z. B. Mehrzweckhallen).

Die Wirkung der einzelnen Komponenten auf den Disparitätenabbau wird in *Grafik 1* und *Grafik 2* dargestellt. *Grafik 1* stellt für jede Gemeinde die Pro-Kopf-Steuerkraft vor und nach dem Ausgleich dar (Komponenten werden addiert). *Grafik 2* fasst die gleichen Daten in Boxplots zusammen, um die Wirkung auf den Disparitätenabbau zu illustrieren. Die Boxplots zeigen die Varianz der kommunalen Steuerkraft unter den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft und sind damit ein Indikator für die finanziellen Disparitäten. Diejenige Komponente, welche die Disparitäten bezüglich der Pro-Kopf-Steuerkraft am meisten reduziert, ist erwartungsgemäss der Ressourcenausgleich.

Erstaunlich ist die Wirkung der Zusatzbeiträge: Sie erhöhen die Disparitäten in der Ressourcenausstattung, die Quartilsabstände vergrössern sich, und es kommt zu Rangfolgeverschiebungen unter den Gemeinden. So ist die vor dem Ausgleich ressourcenschwächste Empfängergemeinde Roggenburg nach dem Ressourcenausgleich und den gesprochenen Zusatzbeiträgen ressourcenstärker als 16 der 20 Gebergemeinden. Es ist anzumerken, dass zwar auch der Lastenausgleich die Disparitäten in der Ressourcenausstattung wieder erhöht. Das Ziel des Lastenausgleichs

Grafik 3

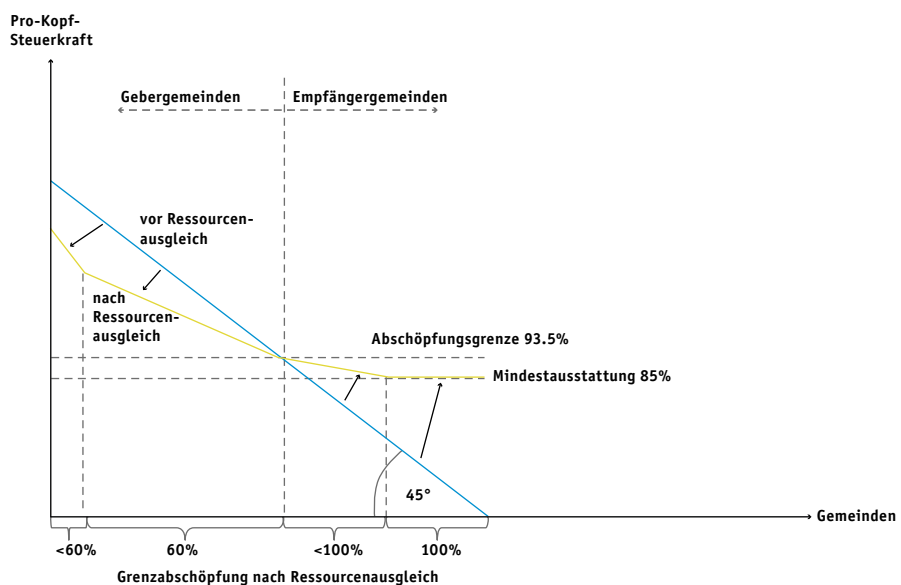
## Ressourcenausgleich, Status quo exemplarisch



Quelle: Huwyler (2014, S. 45) / Die Volkswirtschaft

Grafik 4

## Ressourcenausgleich, Reformvorschlag exemplarisch



Quelle: Huwyler (2014, S. 46) / Die Volkswirtschaft

ist allerdings auch nicht der Ausgleich von Ressourcen, sondern die Abgeltung von Sonderlasten.

## Verschiedene problematische Aspekte

Die Anreize des Baselbieter Finanzausgleichs sind an verschiedenen Stellen problematisch.

- Die Zusatzbeiträge verfehlen das Ziel des Disparitätenabbaus und führen zu wesentlichen Rangfolgeverschiebungen, die insbesondere bei den ressourcenschwächsten Gemeinden zu negativen Anreizen für die Pflege der eigenen Steuerbasis führen. Die Zusatzbeiträge zementieren den Status quo.
- Die Steuerfussregel unterläuft Anstrengungen der Empfängergemeinden, sich steuerlich attraktiv zu positionieren und so das Ressourcenpotenzial zu stärken.
- Die 80-Prozent-Regel bei den Gebergemeinden entspricht einer Besteuerung zusätzlicher Steuerkraft von 80%. Diese Abschöpfungsrate entspricht einem relativ hohen Grenzsteuersatz und schmälert dadurch den sogenannten Konvoi-Effekt.<sup>8</sup>
- Bei allen Empfängergemeinden beträgt die Besteuerung zusätzlicher Steuerkraft 100%. Damit wird jede Anstrengung zur Stärkung der eigenen Steuerkraft unterlaufen (siehe Grafik 3).
- Die Indikatoren zur Berechnung des Lastenausgleichs sind nicht vollständig exogen. Es ist davon auszugehen, dass Gemeinden ihre Politik an der Subventionierung ausrichten, um Mitnahmeeffekte zu erzielen.

## Reformvorschlag

*Schaltegger et al. (2014)* schlagen eine Reform des Ressourcenabgleichs vor, um die Anreizsituation zu verbessern. Erstens sollten die Zusatzbeiträge schrittweise abgeschafft werden: Sie führen zu negativen Anreizen und bringen keinen zusätzlichen Disparitätenabbau. Zweitens sollte die Steuerfussregel beim Ressourcenabgleich wegfallen, um die steuerpolitische Autonomie der Nehmergemeinden zu stärken. Drittens könnte die 80-Prozent-Regel durch eine 60-Prozent-Regel ersetzt werden. Das würde die Anreize bei den Gebergemeinden merklich verbessern und dürfte zu einer Stärkung des Konvoi-Effekts führen, von der mittel- bis langfristig auch die Empfängergemeinden profitierten.<sup>9</sup> Um ein minimales Niveau an Gemeindeleistungen zu schützen, empfehlen *Schaltegger et al. (2014)* in ihrem Gutachten analog zur NFA eine Mindestausstattung von 85% des kantonalen Durchschnitts



## Literatur

- Blankart, Charles B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 8., vollständig überarbeitete Auflage. München: Vahlen.
- Brühlhart, Marius, und Schmidheiny, Kurt (2014): NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler. Studie zum Zweiten Wirksamkeitsbericht NFA. Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Dokumentation > Finanzpolitik, Grundlagen > Finanzausgleich > Wirksamkeitsberichte.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung; Frey, Miriam, und Lobsiger, Michael (2013): Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft. Schlussbericht zuhanden der Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft vom 13.11.2013: Basel: BSS.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2014): Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vom März 2014: Bern: Bundesrat.
- Huwyler, Zacharias (2014): Der Finanzausgleich im Kanton Basel-Landschaft: Analyse eines Reformvorschlags. Masterarbeit Universität Luzern.
- Rühli, Lukas (2013): Irrgarten Finanzausgleich. Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Zürich: Avenir Suisse.
- Schaltegger, Christoph A., Huwyler, Zacharias, Angelini, Terenzio, und Hofmann, Roland (2014): Gutachten zum Finanzausgleich im Kanton Basel-Landschaft im Auftrag der Initiativgemeinden des Kantons Basel-Landschaft.
- Schaltegger, Christoph A., und Winistörfer, Marc (2014): Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat, erscheint in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 65.

der Pro-Kopf-Steuerkraft der letzten drei Jahre. Das hat den Vorteil, dass diejenigen Empfängergemeinden zwischen der 93,5-Prozent-Abschöpfungsgrenze und der 85-Prozent-Mindestausstattung sich nicht mehr Steuersätzen auf zusätzlicher Steuerkraft von 100% gegenübersehen (siehe *Grafik 4*). Die Mindestausstattung wird vollumfänglich von den Gebergemeinden finanziert, die nicht unter die 60-Prozent-Regel fallen.

## Handlungsbedarf beim Baselbieter Finanzausgleich

Der Finanzausgleich auf Bundes- oder Kantonsebene steht grundsätzlich vor einem Zielkonflikt zwischen dem Anliegen nach Abbau von Disparitäten und Anreizen zur Pflege der eigenen Steuerbasis. Wie stark der Disparitätenabbau wirken soll und welches Niveau an Mindestausstattung man garantieren möchte, ist eine Frage des politischen Standpunkts. Abgesehen davon herrscht weitgehend Einigkeit, dass ein effizienter Finanzausgleich:

- die Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vornimmt, d. h. Verbundaufgaben und Verbundeinnahmen vermeidet;
- eine Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenelementen vornimmt;
- die Messung der ausschöpfbaren Ressourcen die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft adäquat abbildet;
- die Lastenelemente weitgehend politikunabhängig ausgestaltet, um Mitnahmeeffekte und eine übermässige Zentralisierung der Aufgabenerfüllung zu verhindern (Ziel der Abgeltung von Sonderlasten ist die Gewährleistung von ähnlichen Standortbedingungen);
- eine Trennung zwischen der Abschöpfungsgrenze und der Mindestausstattung vornimmt;
- Anreize zur Pflege der eigenen Steuerbasis nicht vollständig eliminiert, d. h. Grenzabschöpfungen von 100% oberhalb der Mindestausstattung vermeidet.

Die Analyse des Finanzausgleichs im Kanton Basel-Landschaft zeigt unseres Erachtens, dass in vielen Elementen ein wesentlicher Handlungsbedarf besteht. Im Vergleich zur NFA auf Bundesebene schneidet das System ungünstig ab. Dies zeigt sich insbesondere bei den negativen Anreizen zur Pflege der eigenen Steuerbasis bei den Empfängergemeinden. Weiter wirkt stossend, dass der Finanzausgleich

wesentliche Rangfolgeverschiebungen zur Folge hat, sodass finanzierende Gemeinden nach der Umverteilung sogar ärmer dastehen als Empfängergemeinden. Diese Rangfolgeverschiebungen werden mindestens teilweise durch Zusatzbeiträge verursacht, welche einem Finanzausgleichsmechanismus fremd sind. Letztlich sollte auch eine Reform des Lastenausgleichs zur Stärkung der Gemeindeautonomie ins Auge gefasst werden. Handlungsbedarf besteht zudem bezüglich der geradezu systemwidrigen Einzelbeiträge. ■

1 Wirksamkeitsbericht NFA (2014); Brühlhart und Schmidheiny (2014).  
 2 Die Grenzabschöpfungsquote sagt aus, um wie viel Prozent der Zuschuss an eine Empfängergemeinde gekürzt wird bzw. sich der Beitrag einer Gebergemeinde erhöht, wenn die Steuerkraft der Gemeinde steigt.  
 3 Abschöpfbare finanzielle Leistungsfähigkeit.  
 4 Schaltegger und Winistörfer (2014).  
 5 Blankart (2011), S. 726.  
 6 Eine gute Zusammenfassung des Finanzausgleichs im Kanton Basel-Landschaft bietet B,S,S. (2013).  
 7 Die Gemeinde Thürnen fällt unter diese Regel.  
 8 Erhöhung der Beiträge an die Nehmgemeinden aufgrund höherer Steuerkraft bei den Gebergemeinden.  
 9 Für eine Simulation des Effekts siehe Huwyler (2014), S. 69 ff.

Prävention  
im Büro



## Absenzen tun nicht nur den Mitarbeitenden weh.

Absenzen und Ausfalltage tun jeder Firma weh. Sie kosten Geld und Nerven, führen zu Überstunden und Stress. Oft verursachen sie Terminprobleme und Ärger bei den Kunden. Das muss nicht sein. Denn viele Arbeitsausfälle lassen sich einfach und mühelos vermeiden. Auch durch die Mitarbeitenden selber. Unsere Infos und Präventionsmittel unterstützen Sie dabei, mit wenig Aufwand Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu verbessern. [www.praevention-im-buero.ch](http://www.praevention-im-buero.ch)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössische Koordinationskommission  
für Arbeitssicherheit EKAS**