

NACHHALTIGE KANTONSFINANZEN FÜR BASEL-LANDSCHAFT



Herausgeber

Handelskammer beider Basel

Autor

Dr. Frank Bodmer

Titelbild

Dominik Plüss

Motiv: Landratsaal in Liestal

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25

Postfach

CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60

F +41 61 270 60 05

hkbb@hkbb.ch

Februar 2016

INHALTSVERZEICHNIS

04	Einleitung	16	Steuerbelastung
06	Entwicklung der Finanzlage	18	Zur Finanzstrategie 2016–2019
09	Wirtschaftsentwicklung	20	Einschätzung
10	Struktur der Bevölkerung: Alterung und soziale Lasten	21	Forderungen
11	Struktur der Ausgaben		
13	Bildung		
14	Soziales		
15	Gesundheit		

EINLEITUNG

Der Kanton Basel-Landschaft erwirtschaftet seit einigen Jahren Defizite in der Staatsrechnung, welche 2014 in einem Rekorddefizit von über 1 Milliarde Franken kulminierten (inkl. Ausfinanzierung der Basellandschaftlichen Pensionskasse). Daraufhin präsentierte der Regierungsrat Anfang Juli 2015 eine Finanzstrategie mit einem Massnahmenbündel, das Ausgabenkürzungen von rund 200 Millionen Franken vorsieht. Die wichtigsten Massnahmen sind eine Reduktion der Personalausgaben, eine Kürzung der Beiträge an die Universität Basel, die Streichung der Subventionen für das U-Abo des öffentlichen Verkehrs, Kürzungen bei den Ergänzungsleistungen und den Prämienverbilligungen sowie Kürzungen bei den Abzügen der Einkommenssteuer.

Basel-Landschaft steht im finanzpolitischen Bereich einer Reihe von schwerwiegenden Problemen gegenüber, welche Gegenmassnahmen erfordern. Die Defizite in der laufenden Rechnung und die Ausfinanzierung der Pensionskasse haben das Eigenkapital beinahe aufgebraucht. Die Ausgaben sind in den letzten Jahren kräftig gestiegen, vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales. Im interkantonalen Vergleich sind die Ausgaben inzwischen überdurchschnittlich. Gleiches gilt für die Steuerbelastung. Dazu

kommt eine schwächelnde wirtschaftliche Dynamik, welche stagnierende Steuereinnahmen nach sich zieht. Die wirtschaftliche Dynamik könnte sich aufgrund der allgemeinen konjunkturellen Eintrübung in der Schweiz noch weiter abschwächen.

In der Analyse zur Finanzstrategie 2016–2019, welche dem Massnahmenpaket zugrunde liegt, anerkennt der Regierungsrat die meisten dieser grundlegenden Probleme.¹ Im Vergleich zum aktuell noch gültigen Finanzplan 2015–2018 wurde die Prognose der Einnahmenentwicklung deutlich nach unten und diejenige der Ausgabenentwicklung deutlich nach oben angepasst. Während im aktuell gültigen Finanzplan das Wachstum der Einnahmen und die Stabilisierung der Ausgaben bis 2018 zu einem Überschuss geführt hätten, gehen die aktuellen Zahlen von anhaltenden Defiziten bis 2019 aus. Daraus folgt Handlungsbedarf.

Die Finanzstrategie muss eine Reihe von Restriktionen beachten. Selbst auferlegt ist das Ziel, die Steuersätze nicht zu erhöhen, was die Handelskammer beider Basel begrüsst. Zudem müssen sich die Massnahmen notwendigerweise auf Bereiche beziehen, die vom Kanton beeinflusst werden können. Da ein steigender Anteil der Ausga-

¹ Regierungsrat (2015b, 2015c).

ben durch Regeln auf Bundesebene vorgeben ist, wird dies immer schwieriger. Aktuell werden die Kantone vor allem durch die neuen Regeln zur Finanzierung von Spitälern und Pflegeheimen vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt. Ein zweiter für Basel-Landschaft wichtiger und schwieriger Bereich ist die Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt. In den letzten Jahren wurde versucht, die Zusammenarbeit in den Bereichen Hochschulen und Spitäler zu vertiefen. Basel-Landschaft hat dabei zusätzliche finanzielle Verpflichtungen übernommen, was die kantonalen Finanzen jedoch belastet.

Trotz Anpassungen bei den Prognosen für die Jahre 2016 bis 2019 besteht die Möglichkeit, dass die Finanzstrategie auf zu optimistischen Annahmen beruht und die Probleme weiterhin unterschätzt werden. In der vorliegenden Studie wird deshalb eine ergänzende Analyse vorgelegt, welche sich zur Identifizierung der Probleme stärker auf interkantonale Vergleiche stützt und dazu ein breiteres Spektrum von Indikatoren einbezieht. Wie sich zeigen wird, sollte neben der schlechten finanzpolitischen Lage vor allem die relativ schwache wirtschaftliche Verfassung des Kantons Anlass zur Sorge geben. Ohne Korrektur lassen sich die finanzpolitischen Probleme von Basel-Land-

schaft nicht nachhaltig lösen. Insbesondere wird die partnerschaftliche Mitfinanzierung der baselstädtischen Zentrumslasten in den Bereichen Universität und Gesundheit bei ausbleibendem Wirtschaftswachstum zu einer schweren Last für Basel-Landschaft.

Die Handelskammer beider Basel verfolgt mit vorliegendem Themendossier die folgenden Ziele:

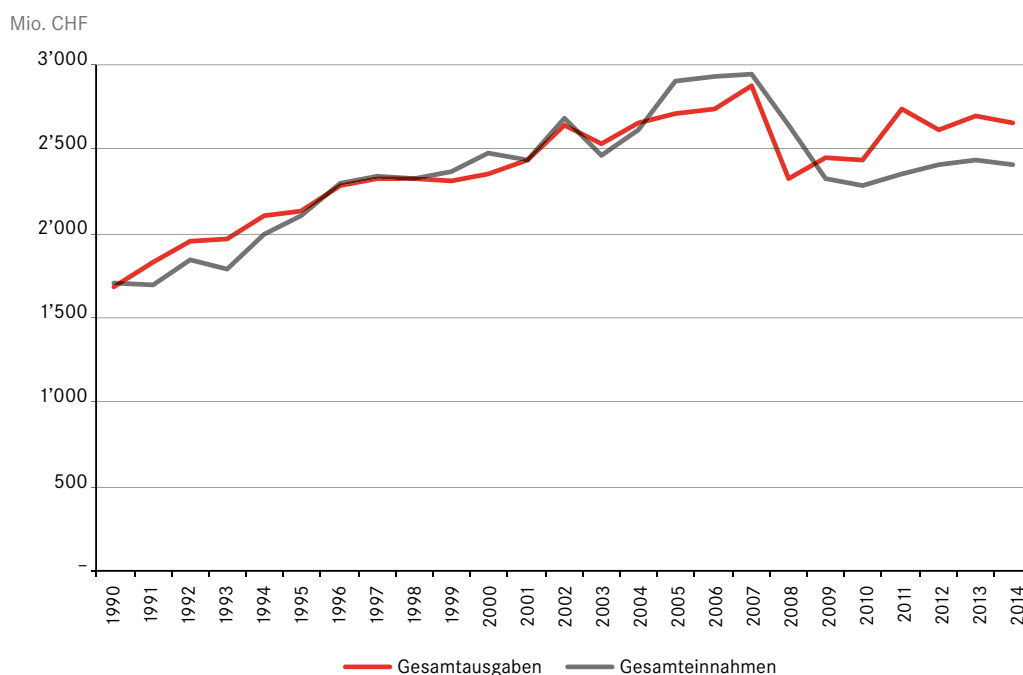
- die in den vergangenen Jahren grössten Kostentreiber aufzuzeigen,
- die Staatsfinanzen und Ausgaben in einen kantonalen Vergleich zu setzen,
- die Finanzstrategie 2016–2019 des Kantons Basel-Landschaft kritisch zu würdigen,
- aufzuzeigen, wo die grundsätzlichen Probleme und Herausforderungen des Kantons Basel-Landschaft liegen und schlussendlich
- einen Beitrag zur kurz- und langfristigen Stabilisierung der Kantonsfinanzen zu leisten.

ENTWICKLUNG DER FINANZLAGE

Die Lage der Staatsfinanzen von Basel-Landschaft zu Beginn dieses Jahrtausends war Thema einer früheren Studie für die Handelskammer (Bodmer, 2005). Damals, in den Jahren 2003 und 2004, waren relativ kleine Fehlbeträge zu verzeichnen. Der Regierungsrat Baselland ging aber von einem strukturellen Defizit von etwa 200 Millionen Franken aus.² In den folgenden Jahren wuchsen die Einnahmen allerdings sehr viel schneller als die Aus-

gaben (Abbildung 1). Zumindest auf Basis des konjunkturellen Zyklus von 2000 und 2008 lässt sich damit kaum von einem erheblichen strukturellen Defizit sprechen. Mit Beginn der Wirtschaftskrise verschlechterte sich die finanzpolitische Lage von Basel-Landschaft im Jahr 2009 hingegen drastisch, und seither konnte keine Erholung verzeichnet werden.

Abbildung 1: Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen



Ausgaben und Einnahmen, korrigiert um Inflation gemäss Landesindex der Konsumentenpreise.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Finanzstatistik EFV und des BFS, ergänzt mit Zahlen aus den Jahresberichten Baselland (ohne einmaliger Beitrag zur Ausfinanzierung der Pensionskasse).

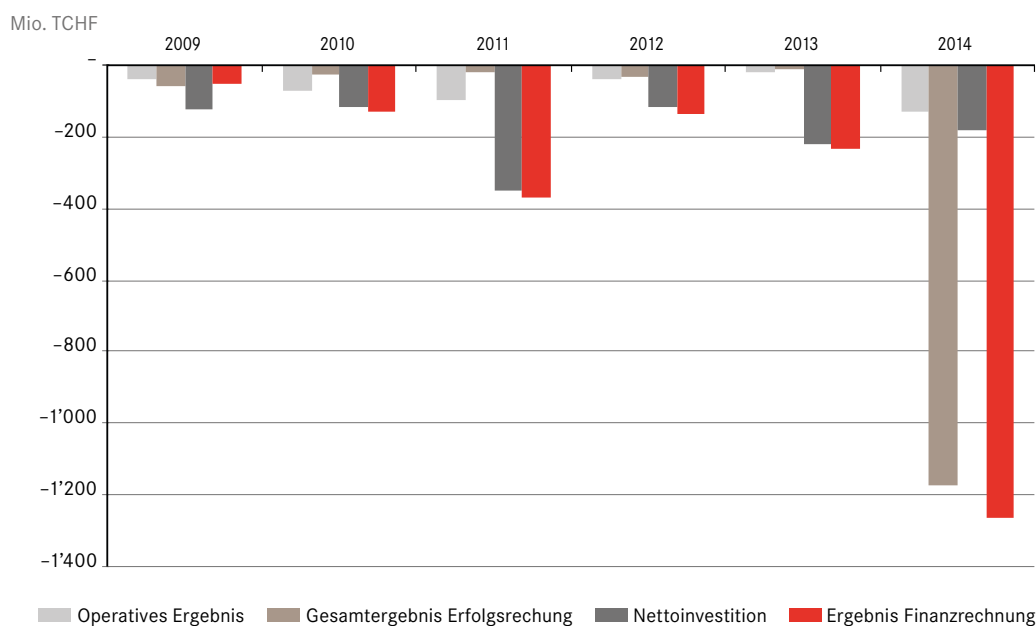
² Ein strukturelles Defizit bezeichnet ein Defizit bei Vollbeschäftigung. In einer Rezession sinken die Einnahmen und steigen die Ausgaben, in einer Boomphase ist es umgekehrt. Bei der Berechnung des strukturellen Defizits werden diese konjunkturellen Faktoren eliminiert.

Nach dem stürmischen Einnahmenwachstum in den Jahren 2005 bis 2007 folgte im Jahr 2008 zuerst ein rein buchhalterischer Einschnitt (*Abbildung 1*). Sowohl Ausgaben als auch Einnahmen sanken gemäss Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) um etwa 500 Millionen Franken, verursacht durch die veränderte Verbuchung der Kosten der öffentlichen Spitäler. Seit 2008 werden nur noch die effektiven kantonalen Ausgaben aufgeführt, während vorher die gesamten Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Spitäler verbucht wurden. Im Jahr 2009 folgte die eigentliche Zäsur. Mit Beginn der Wirtschaftskrise brachen die Einnahmen des Kantons um etwa 350 Millionen Franken ein, wäh-

rend die Ausgaben weiter stiegen. Die Einnahmen fanden seither nicht mehr zu einem nachhaltigen Wachstum zurück, die Ausgaben wuchsen dagegen weiterhin.

Zahlen aus den Staatsrechnungen ergeben ein aktuelleres und etwas detaillierteres Bild (*Abbildung 2*).³ Die hohen Ausgaben im Jahr 2011 waren auf hohe Investitionen zurückzuführen. Im Jahr 2014 kamen noch 1.1 Milliarden Franken zur Ausfinanzierung der Pensionskasse dazu. Insgesamt ergibt das in den sechs Jahren ab 2009 einen Finanzierungsbedarf von hohen 2.2 Milliarden Franken.

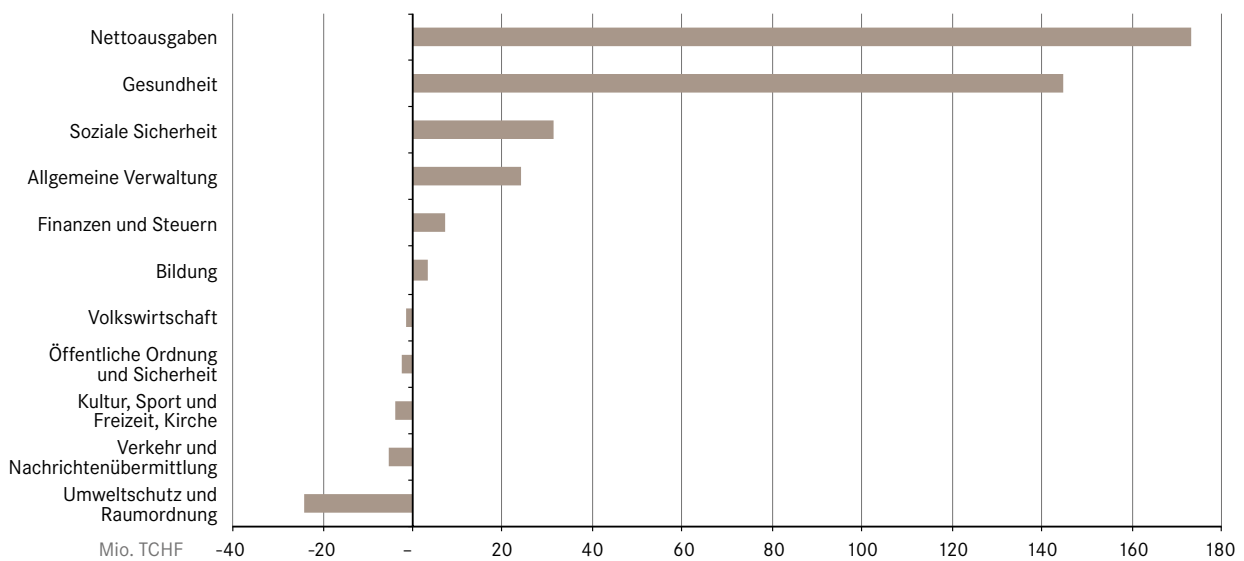
Abbildung 2: Die Entwicklung der Staatsrechnung, 2009 bis 2014



Quelle: Staatsrechnungen Kanton Basel-Landschaft.

³ Die finanzielle Berichterstattung wurde im Jahr 2010 auf das neue harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM 2) umgestellt. Für 2009 wurden rückwirkend Zahlen publiziert. Die Zahlen aus früheren Staatsrechnungen sind aufgrund des Strukturbruchs nicht mehr vergleichbar.

Abbildung 3: Zunahme der Nettoausgaben nach Funktionen, 2010 bis 2014



Nettoausgaben der Erfolgsrechnung.

Quelle: Jahresberichte Basel-Landschaft.

Im Zuge der Umstellung auf das harmonisierte Rechnungsmodell 2 publizierte der Kanton ab 2010 auch Zahlen zu den Ausgaben und Einnahmen der Erfolgsrechnung nach Funktionen. Die Nettoausgaben (d.h. Ausgaben minus Einnahmen der einzelnen Bereiche) stiegen in diesen fünf Jahren um etwa 175 Millionen Franken (*Abbildung 3*). Mit über 140 Millionen Franken ist der Löwenanteil dieses Anstiegs auf die Gesundheitsausgaben zurückzu-

führen. Soziale Sicherheit und Allgemeine Verwaltung waren weitere bedeutende Kostentreiber.⁴ Werden die Kosten nach Sachgruppen betrachtet, so sind es vor allem die Transferausgaben, welche zunahmen. Die grösste Zunahme ergab sich dabei bei den Beiträgen an die Spitäler in den beiden Basel. Bei diesen Zahlen aus der Erfolgsrechnung fehlen allerdings die Investitionen, was insbesondere beim Verkehr einen deutlichen Unterschied ergibt.

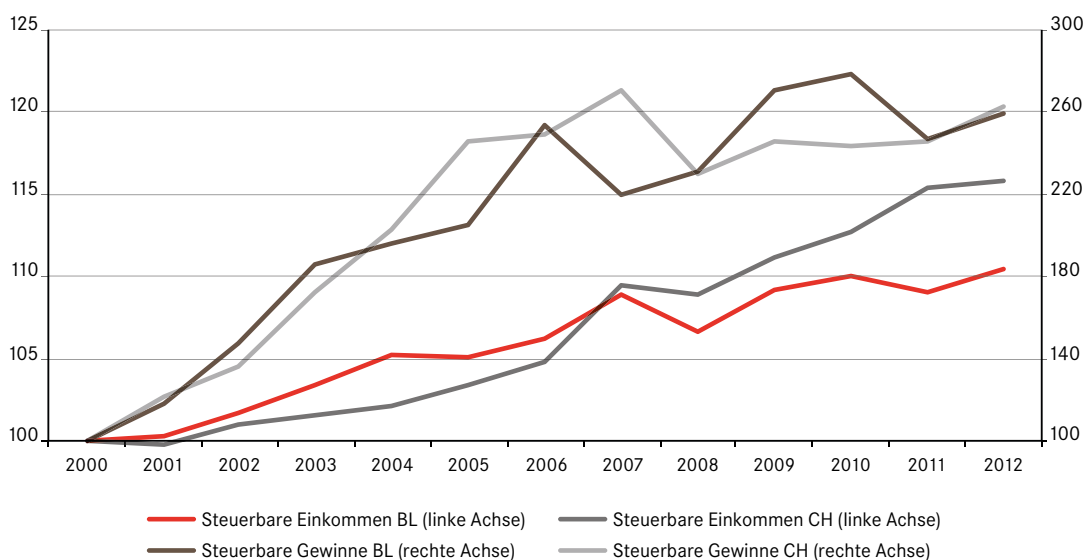
⁴Die Zahlen aus der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ergeben ein etwas anderes Bild, sind allerdings nur bis 2012 vorhanden. Dort waren es vor allem die Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung, welche zwischen 2009 und 2012 um 140 Millionen zunahmen. Die EFV rechnet die Ausgaben für die Ausfinanzierung der Pensionskasse allerdings der Allgemeinen Verwaltung an, womit sich für die betreffenden Jahre ein verzerrtes Bild ergibt. Nach der Allgemeinen Verwaltung folgen die Ausgaben für Soziales mit einem Plus von 70 Millionen zwischen 2009 und 2012 und die Ausgaben für Gesundheit mit einem Plus von 62 Millionen.

WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG

Die Zahlen für die Steuereinnahmen deuten bei der Steuerbasis auf eine Stagnation seit 2009 hin. Da die Daten zur Steuerbasis nur mit einiger Verspätung publiziert werden, sind Zahlen für die steuerbaren Einkommen und die steuerbaren Gewinne nur bis 2012 vorhanden. Es zeigt sich, dass Basel-Land vor allem seit 2008 hinter dem schweizerischen Mittel zurückbleibt (*Abbildung 4*). Bei den steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen, welche für den Grossteil der Steuereinnahmen im Kanton Basel-Landschaft verantwortlich sind, ist der Rückstand ebenfalls deutlich. Zwischen 2009 und 2012 wuchsen die steuerbaren Einkommen in Basel-Landschaft nur noch um rund 1 Prozent gegenüber immerhin rund 4 Prozent in der gesamten Schweiz.

Dieser Rückstand von Baselland ist bei vielen Wachstumsindikatoren festzustellen. So wuchsen die Bevölkerung und die Beschäftigung weniger stark als im schweizerischen Mittel. Auch beim Ressourcenindex des Neuen Finanzausgleichs (NFA) hat Basel-Landschaft seit Einführung Boden verloren. Während der Ressourcenindex von Basel-Landschaft im Jahr 2008 noch bei etwa 104 Prozent des schweizerischen Mittels lag, liegt er im Jahr 2016 noch bei knapp 98 Prozent. Immerhin resultiert daraus eine Einsparung bei den Zahlungen in den Finanzausgleich. Anstelle einer Einzahlung von 15 Millionen Franken im Jahr 2008 erfolgt im Jahr 2016 eine Auszahlung von 5 Millionen Franken.

Abbildung 4: Entwicklung steuerbare Einkommen und steuerbare Gewinne



Steuerbare Einkommen und steuerbare Gewinne, korrigiert um Inflation gemäss Landesindex der Konsumentenpreise. Werte indexiert (2000 = 100).

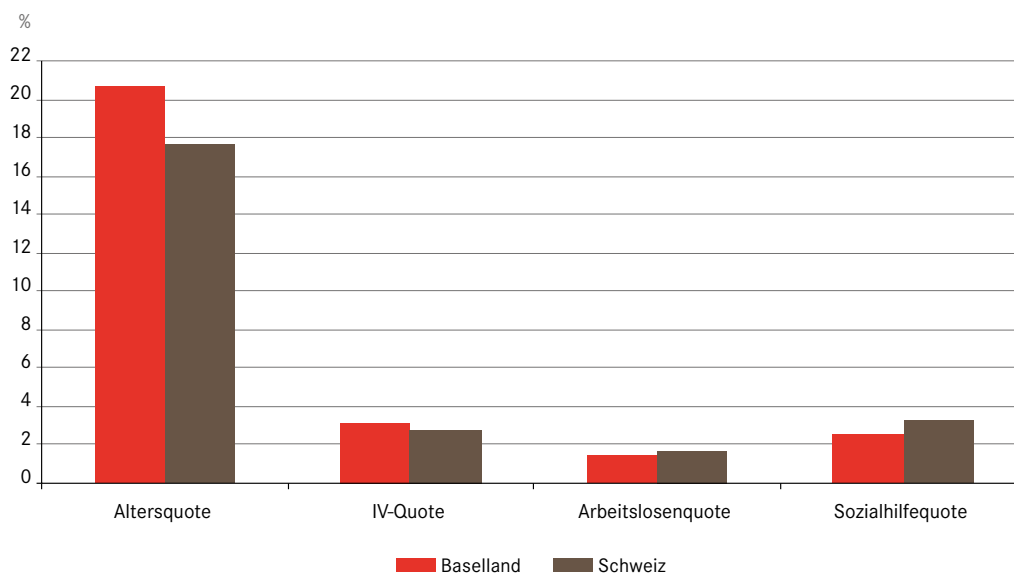
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten von EFV, ESTV und BFS.

STRUKTUR DER BEVÖLKERUNG: ALTERUNG UND SOZIALE LASTEN

Sowohl das Wachstum der Ausgaben als auch das verhaltene Wachstum der steuerbaren Einkommen können durch die Struktur der Bevölkerung mitverursacht werden. Basel-Landschaft weist einen hohen Anteil von Personen über 65 Jahren auf (Abbildung 5). Diese Personen haben in der Regel ein tieferes Einkommen und zahlen damit weniger Einkommensteuern. Zudem fallen höhere Kosten im Bereich Gesundheitsversorgung und Altersbetreuung an. Bei den Bezüglern einer IV-Rente

weist Basel-Landschaft ebenfalls einen überdurchschnittlichen Anteil auf. Beim Anteil der Arbeitslosen und der Sozialhilfebezüger liegt Basel-Landschaft dagegen unter dem schweizerischen Durchschnitt. Auf der positiven Seite ist zudem zu vermerken, dass der Anteil der IV-Bezüger und Sozialhilfebezüger und der Arbeitslosen im Vergleich zum schweizerischen Mittel seit 2000 nicht gestiegen ist.

Abbildung 5: Anteil einzelner Gruppen an der Bevölkerung, 2013/2014



Anteil der jeweiligen Gruppen an der mittleren Wohnbevölkerung.

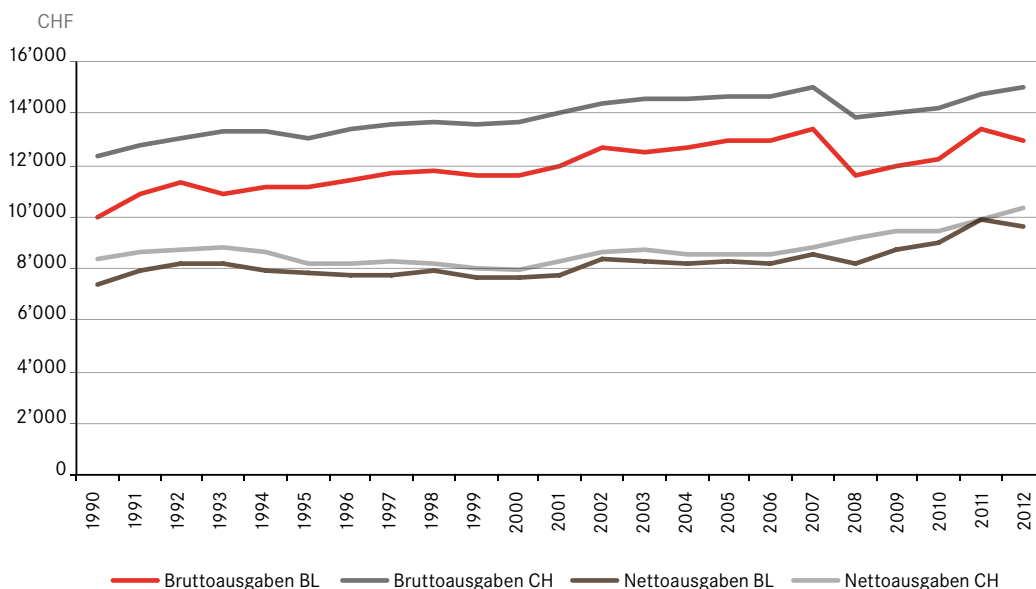
Quelle: Daten des BFS, für Alters- und Sozialhilfequote für 2013, für IV- und Arbeitslosenquote für 2014.

STRUKTUR DER AUSGABEN

Der Kanton Basel-Landschaft weist im schweizerischen Vergleich nach wie vor unterdurchschnittliche Ausgaben pro Kopf aus, mit knapp 13'000 Franken im Jahr 2012 (Abbildung 6).⁵ Allerdings ist Basel-Landschaft weder ein Zentrumsanton noch ein ländlicher Kanton. Damit muss er einerseits weniger für Zentrumslasten und soziodemographische Lasten ausgeben, erhält andererseits aber auch weniger Geld vom Bund und von anderen Kantonen. So decken in den Universitätskantonen die Beiträge des Bundes und der Herkunftskantone einen erheblichen Teil der Kosten der Universi-

täten. In ländlichen Kantonen wiederum sind die Ausgaben für die Landwirtschaft ein gewichtiger Ausgabenposten. Diese Zahlungen werden aber praktisch zu 100 Prozent vom Bund getragen und bei den Kantonen nur als durchlaufende Beträge verbucht. In den Gebirgskantonen decken die Bundessubventionen zudem einen Grossteil der Kosten für den Strassenverkehr. Werden diese von den Ausgaben abgezogen, ergibt dies die Nettoausgaben. Bei diesen liegt Basel-Landschaft bereits sehr nahe am schweizerischen Durchschnitt (Abbildung 6).

Abbildung 6: Brutto- und Nettoausgaben pro Kopf, 1990–2012

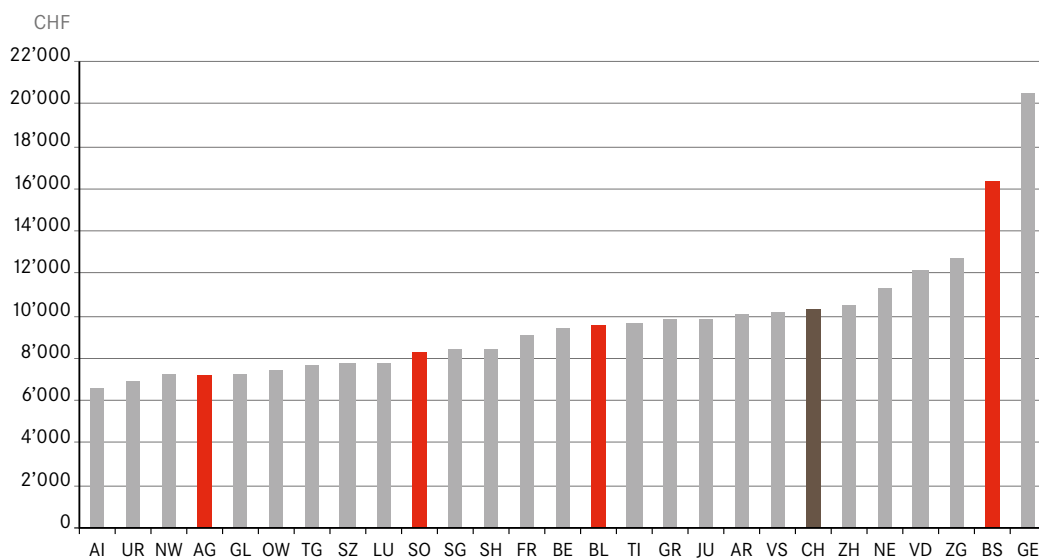


Ausgaben und Einnahmen, korrigiert um Inflation gemäss Landesindex der Konsumentenpreise.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Finanzstatistik EFV und des BfS.

⁵ Für solche Vergleiche müssen jeweils die Ausgaben von Kanton und Gemeinden zusammen verwendet werden, was in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich geregelt ist. Baselland weist einen unterdurchschnittlichen Anteil der Gemeinden an den gesamten Ausgaben von Kanton und Gemeinden aus.

Abbildung 7: Nettoausgaben pro Kopf, 2012



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Finanzstatistik EFV und des BFS.

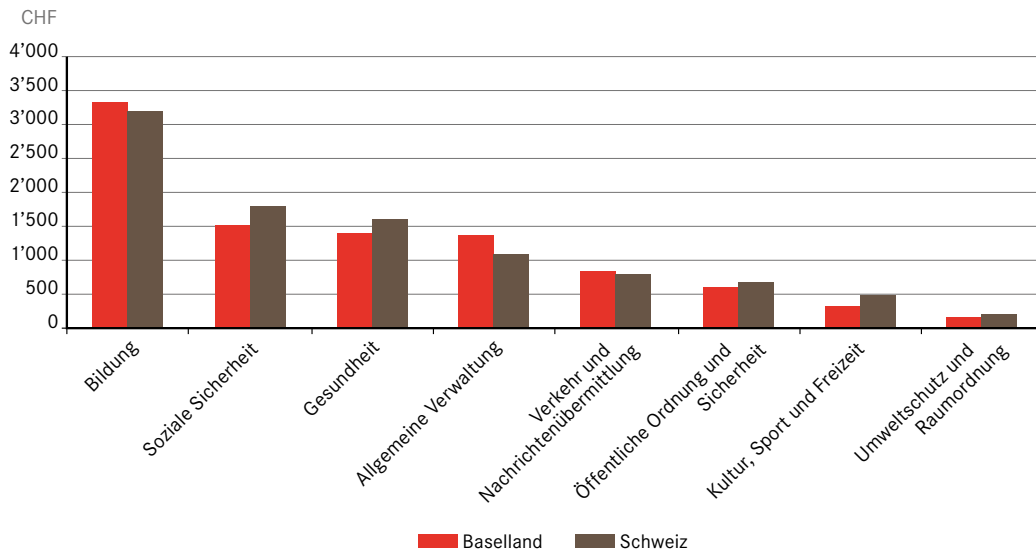
Von den Nicht-Zentrumsantonen weisen nur noch Jura, Graubünden, Wallis, Appenzell Ausserrhoden, Neuenburg und Tessin höhere Nettoausgaben pro Kopf auf (Abbildung 7). Mit Ausnahme von Tessin beziehen diese Kantone allerdings erhebliche Mittel aus dem Ressourcenausgleich NFA, welche bei der Berechnung der Nettoausgaben noch nicht berücksichtigt sind. Nicht zuletzt hat Basel-Landschaft überdies deutlich höhere Nettoausgaben pro Kopf als die beiden Nachbarskantone Aargau und Solothurn.

Die grössten Ausgabenposten von Baselland sind Bildung, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Allgemeine Verwaltung, Verkehr und Sicherheit (Abbildung 8).

Der Bereich Bildung ist für mehr als einen Drittel der Nettoausgaben verantwortlich, ein weiteres Drittel stammt von der Sozialen Sicherheit und der Gesundheit. Bei der Bildung liegen die Nettoausgaben pro Kopf zudem über dem schweizerischen Durchschnitt.⁶ Ebenso weist Basel-Landschaft bei der Allgemeinen Verwaltung und den Ausgaben für Verkehr überdurchschnittliche Kosten auf. Zu den hohen Ausgaben für Allgemeine Verwaltung ist aber zu sagen, dass darin Kosten für die Ausfinanzierung der Pensionskasse enthalten sind. Der hohe Wert für Baselland im Jahr 2012 ist zu einem erheblichen Teil auf diesen Sonderfaktor zurückzuführen.

⁶ Der Unterschied zum schweizerischen Durchschnitt von 135 Franken pro Kopf macht bei einer Bevölkerung von 275'000 37 Millionen Franken aus.

Abbildung 8: Nettoausgaben pro Kopf nach Funktion, 2012



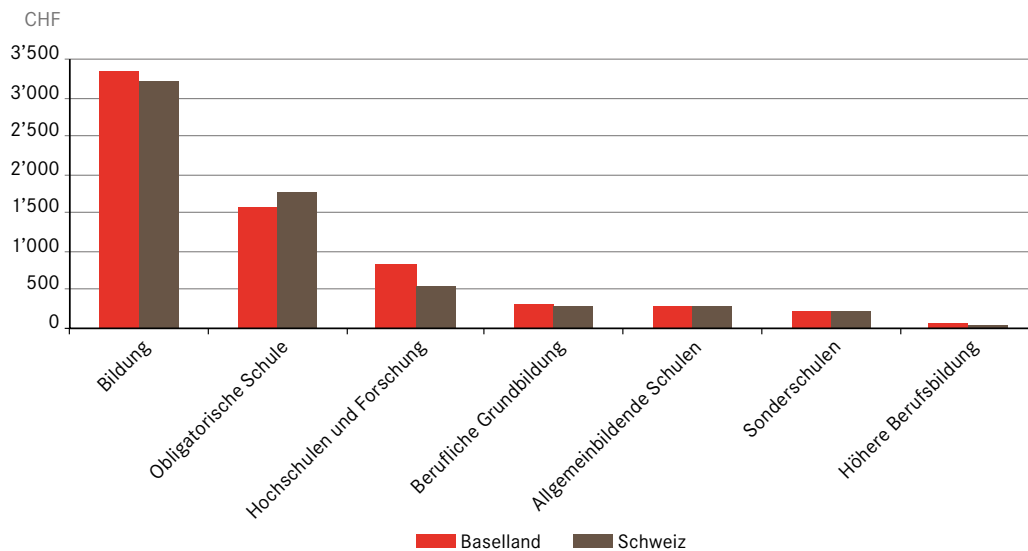
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und des Bfs.

Ausgaben für Bildung

Der Bereich Bildung ist mit über einem Drittel der Nettoausgaben der grösste Ausgabenblock. Die überdurchschnittlich hohen Ausgaben von Basellandschaft in diesem Bereich fallen dementspre-

chend stark ins Gewicht. Verantwortlich für die hohen Bildungsausgaben ist vor allem der Bereich Hochschulen und Forschung (Abbildung 9).

Abbildung 9: Nettoausgaben Bildung pro Kopf, 2012



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und des Bfs.

In den übrigen Bildungsbereichen weist Baselland auch bei der beruflichen Grundbildung, den allgemeinbildenden Schulen und der höheren Berufsbildung überdurchschnittliche Ausgaben auf. Diese Bereiche spielen absolut gesehen eine relativ kleine Rolle, und die Unterschiede sind zudem klein. Bei der obligatorischen Schule, dem zweiten gewichtigen Ausgabenposten in der Bildung, liegen die Ausgaben pro Kopf dagegen deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt, wobei der Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren unterdurchschnittlich ist.

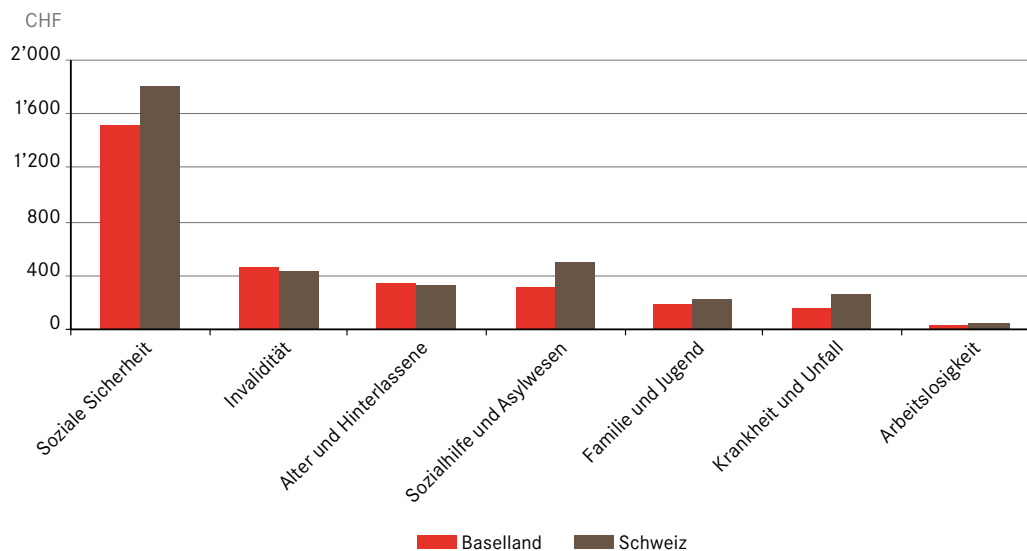
Die hohen Ausgaben für Hochschulen und Forschung haben verschiedene Gründe. Der Kanton Basel-Landschaft ist Träger- und Standortkanton der Fachhochschule Nordwestschweiz und seit 2008 aufgrund eines interkantonalen Vertrags ebenso Trägerkanton der Universität Basel. Zudem zahlt Baselland Beiträge für die Studenten aus dem Kanton, welche an einer anderen kantonalen Hochschule studieren. Finanziell aufwändig ist dabei vor allem der Beitrag an die Universität Basel. Die Universität Basel wies im Jahr 2012 die höchsten

Kosten pro Student unter allen kantonalen Universitäten auf.⁷ Ein kostentreibender Faktor sind dabei die teuren Fächer Medizin und Naturwissenschaften, welche in Basel eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere in diesen Fächern reichen die Zahlungen des Bundes und der Herkunftskantone und die Studiengebühren bei weitem nicht aus, um die Kosten zu decken. Bei der Universität Basel spielen private Mittel zudem eher eine untergeordnete Rolle.

Ausgaben für Soziale Sicherheit

Für die hohen Kosten im Bereich Soziale Sicherheit sind vor allem die Bereiche Invalidität, Alters- und Hinterlassenenbetreuung sowie Sozialhilfe und Asylwesen verantwortlich (Abbildung 10). Letzterer liegt aber vor allem in der Kompetenz und Finanzierung der Gemeinden, weshalb er für die Betrachtung der kantonalen Finanzen von untergeordneter Bedeutung ist. Bei den Ausgaben für Invalidität und für Alter fallen insbesondere die Ergänzungsleistungen ins Gewicht. Deren Finanzierung ist zwischen Bund und Kantonen aufge-

Abbildung 10: Nettoausgaben Soziales pro Kopf, 2012



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der EFV und des BfS.

⁷ Diese Zahlen stammen aus der Statistik zur Hochschulfinanzierung des Bundesamts für Statistik. Bodmer (2011) enthält eine umfassende Übersicht zur Hochschulfinanzierung.

teilt. Aktuell erhalten die Kantone etwa 30 Prozent der gesamten Ausgaben vom Bund zurückerstattet. Die Regeln für die Finanzierung der Ergänzungsleistungen werden auf Bundesebene gemacht. Kantonaler Spielraum besteht hingegen bei der Bestimmung der Höhe der lebensnotwendigen Kosten.

Ausgaben für Gesundheit

Seit der 2007 verabschiedeten Revision des Krankenversicherungsgesetzes gelten bei der Spitalfinanzierung neue Regeln.⁸ Das neue System basiert auf Fallpauschalen und einem festen Kostenverteilungsschlüssel zwischen öffentlicher und privater Finanzierung. Nach Ablauf einer Übergangsfrist bis 2017 müssen die Kantone mindestens 55 Prozent der Kosten der Behandlung übernehmen. Der Rest wird entweder durch die Krankenkassen oder durch die Patienten bezahlt. Für öffentliche und private Spitäler gelten dieselben Regeln, falls sie auf der kantonalen Spitalliste stehen. Diese Neuverteilung der Kosten hat bei allen Kantonen zu einem deutlichen Kostenschub im Gesundheitsbereich geführt.

Nachdem ein Patient das Spital mehr oder weniger frei wählen kann, haben die kantonalen Spitalkapazitäten als Steuerungsgrösse an Bedeutung verloren. Die Kantone sind allerdings sowohl für die Preise der Leistungen als auch für die Spitallisten zuständig und nehmen zudem über Investitionsentscheide und andere Mechanismen Einfluss auf die Spitäler. Es kann damit weiterhin zu poli-

tisch getriebenen Verzerrungen kommen. So kann ein Kanton versucht sein, ein zu hohes Angebot über künstlich hohe Preise für die Leistungen zu finanzieren. Nachdem die versicherten Patienten die Mehrkosten in der Regel nur zu einem kleinen Teil selber tragen und die Versicherungen keine Vertragsfreiheit haben, gibt es keine wirksame Bremse gegen solche Kostenerhöhungen. Allerdings muss der Kanton dann 55 Prozent dieser Kosten mittragen, weshalb eine ineffiziente Struktur letztlich zu höheren kantonalen Gesundheitsausgaben führt.

Damit bleibt die Spitallandschaft ein wichtiger Bestimmungsgrund für die Höhe der Gesundheitsausgaben. Für die Region Basel wurde vielfach kritisiert, dass die bestehende Spitalinfrastruktur viele Doppelspurigkeiten enthält und damit ineffizient ist. Diese ineffiziente Struktur dürfte eine Ursache für die hohen und schnell steigenden Kosten sein. Zudem weisen sowohl Baselland als auch Basel-Stadt eine schweizweit überdurchschnittliche Dichte an Akutspitalbetten auf. Der hohe Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren und von Bezüglern einer Invalidenrente dürften weitere Kostentreiber sein. Es ist zudem davon auszugehen, dass das Angebot in der Region Basel qualitativ sehr gut und entsprechend teuer ist. Neben dem breiten Angebot an Spitzenmedizin spielt auch die hohe Ärztedichte eine Rolle. Die hohen kantonalen Ausgaben für die Gesundheit dürften damit letztlich auf ähnlichen Gründen beruhen wie die hohen Krankenkassenprämien.

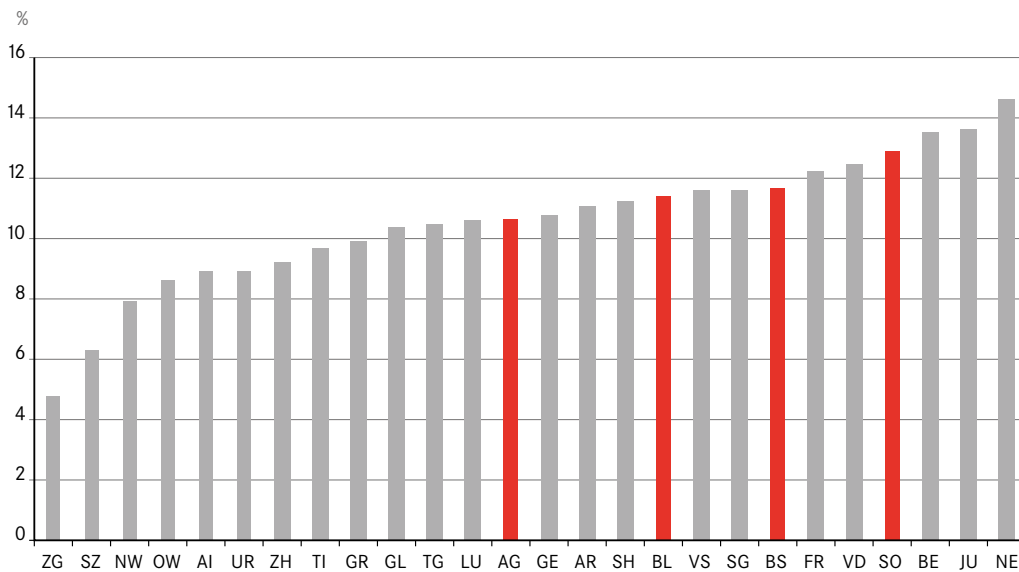
⁸ Eine gute Übersicht zum Gesundheitsmarkt und zu den neuen Regeln zur Spitalfinanzierung findet sich in Credit Suisse (2013); siehe auch Regierungsrat (2015). Ähnliche Regeln gelten für die Finanzierung der Pflege.

STEUERBELASTUNG

Wegen der relativ tiefen Einnahmen aus Gebühren und Transfers entfällt in Baselland notwendigerweise ein relativ hoher Anteil der Einnahmen auf die Steuern. Die Folge ist eine überdurchschnittliche Steuerbelastung, sowohl bei den na-

türlichen als auch bei den juristischen Personen. Gemessen an der durchschnittlichen Steuerbelastung findet sich der Kanton bei den natürlichen Personen in der oberen Hälfte, allerdings leicht unter Basel-Stadt und Solothurn (*Abbildung 11*).

Abbildung 11: Durchschnittliche Steuerbelastung, Einkommen natürliche Personen 2014



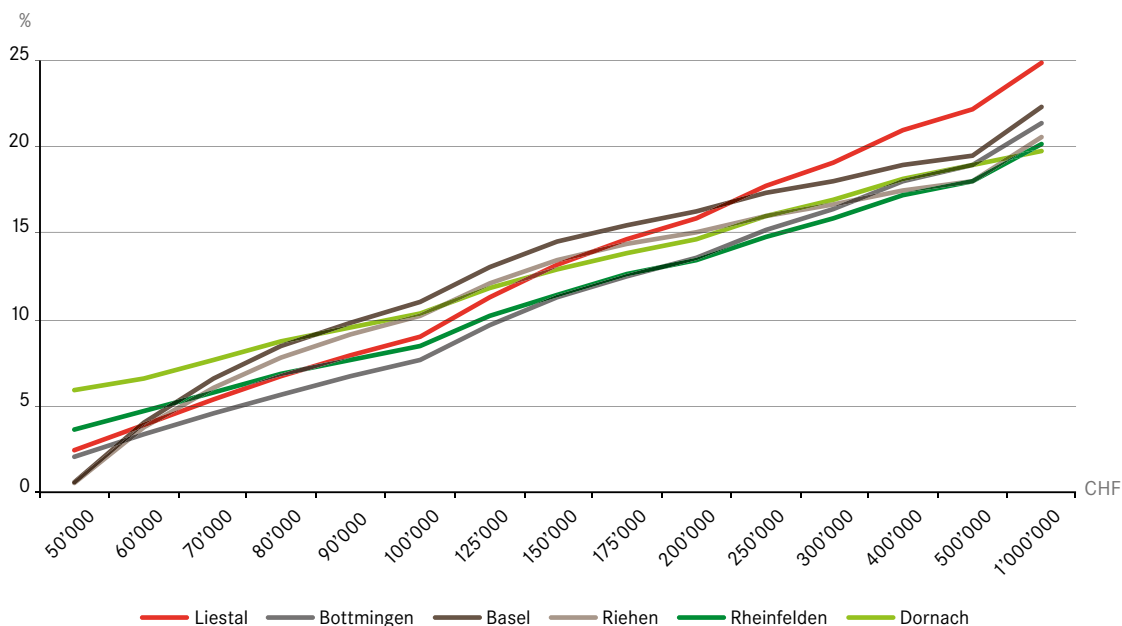
Durchschnittliche Steuerbelastung auf Basis von Anteil der Einkommensgruppen für die gesamte Schweiz.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Baselland werden vor allem die hohen Einkommen steuerlich stark belastet. Im Vergleich zu den drei Nachbarkantonen Aargau, Basel-Stadt und Solothurn ist die Steuerbelastung in Liestal bei den Einkommen ab 250'000 Franken am höchsten (*Abbildung 12*). Selbst Bottmingen, die Gemeinde mit den tiefsten Steuern, greift steuerlich relativ stark auf hohe Einkommen zu und ist für Einkom-

men über 400'000 Franken nur leicht günstiger als die Stadt Basel. Damit ist Baselland weit davon entfernt, für gutverdienende Haushalte steuerlich attraktiv zu sein. Insbesondere für jüngere Doppelverdienerhaushalte dürfte es damit deutlich attraktiver sein, in Basel-Stadt zu wohnen, in der Nähe von Arbeitsplatz und kulturellen Angeboten.

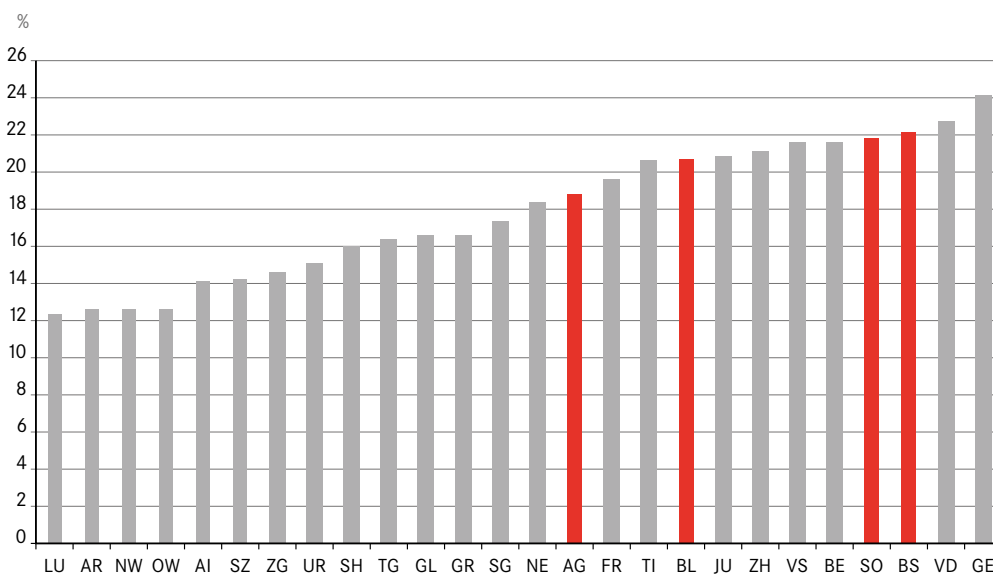
Abbildung 12: Steuerbelastung nach Einkommensgruppe, 2014



Steuerbelastung auf Bruttoarbeitseinkommen für Einverdiener-Ehepaar, ohne Kinder.

Quelle: ESTV.

Abbildung 13: Steuerbelastung juristische Personen, 2014



Quelle: KPMG (2014).

Bei den juristischen Personen liegt die Steuerbelastung von Baselland ebenfalls über dem schweizerischen Mittel (*Abbildung 13*). In Solothurn und Basel-Stadt ist die Steuerbelastung bei den regulär besteuerten Gesellschaften zwar noch höher. Allerdings wird in Basel ein Grossteil der steuerbaren Gewinne nicht zu regulären Sätzen besteu-

ert, sondern fällt noch unter das kantonale Steuerprivileg für Holdings, Verwaltungsgesellschaften und gemischte Gesellschaften. Diese nach Sonderstatus besteuerten Gewinne spielen in Basel-Landschaft eine kleinere Rolle und machen nur rund 20 Prozent der Steuereinnahmen der juristischen Personen aus (*Handelskammer beider Basel, 2015*).

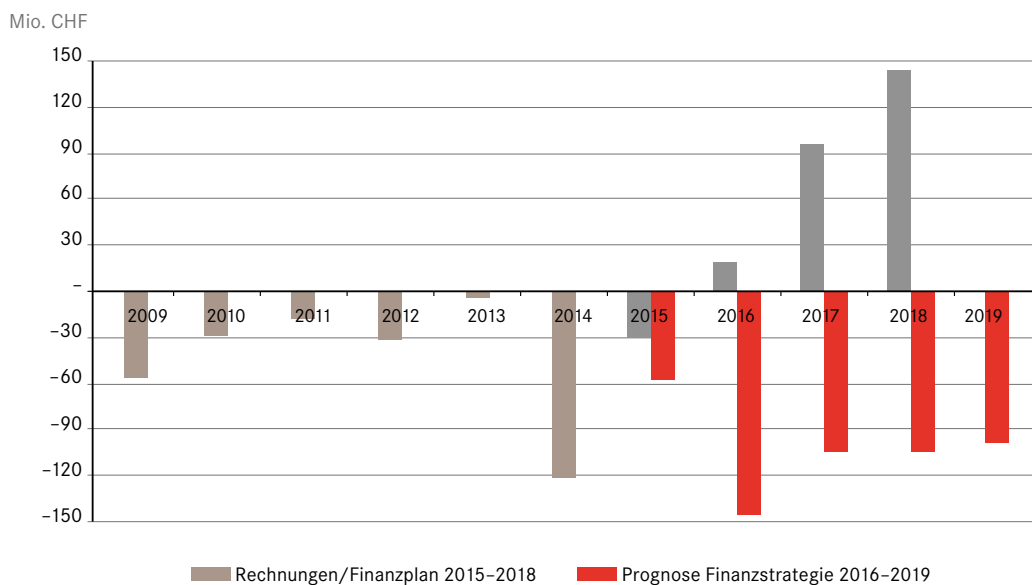
ZUR FINANZSTRATEGIE 2016–2019

Der Regierungsrat Baselland hat die finanzpolitischen Probleme des Kantons erkannt und Anfang Juli 2015 eine Finanzstrategie vorgelegt, welche in den Jahren 2016 bis 2019 greifen soll.⁹ In der Analyse verweist der Regierungsrat auf die doppelte Herausforderung der steigenden Ausgaben bei stagnierenden Einnahmen. Bildung (vor allem die Hochschulen), Soziales und Gesundheit werden als die grössten Kostentreiber identifiziert. Der Regierungsrat verweist ebenfalls auf das Problem, dass ein Grossteil der Ausgaben in den Bereichen Soziales und Gesundheit durch Regeln auf Bundesebene vorgegeben sind. Ein einzelner Kanton hat damit nur begrenzte Möglichkeiten zur Beein-

flussung der Ausgaben. Bei der Gesundheit wird insbesondere auf das vom Bund vorgeschriebene Finanzierungsmodell verwiesen, das nach kantonalen Prognosen zwischen 2015 und 2019 zu Mehrkosten von 73 Millionen führt.

Ziel des Massnahmenpakets ist der Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen respektive die weitgehende Finanzierung der Investitionen mit eigenen Mitteln bis 2019. Basis der geplanten Massnahmen ist ein prognostiziertes Defizit der Erfolgsrechnung (ohne Gegenmassnahmen) von 90 bis 100 Millionen Franken im Jahr 2019 (Abbildung 14). 2014 waren es 121 Millionen Franken. Gegenüber dem aktuell

Abbildung 14: Saldo Erfolgsrechnung, 2009–2019



Quelle: Staatsrechnungen BL, BL Finanzplan 2015–2018, BL Finanzstrategie 2019.

⁹ Regierungsrat (2015b, 2015c).

gültigen Finanzplan 2015 bis 2018 wurde eine deutliche Anpassung der Ausgaben nach oben und der Einnahmen nach unten vorgenommen. Allerdings wird auch nach den aktuellen Prognosen und ohne Gegenmassnahmen mit einer Reduktion des Defizits bis 2019 gerechnet, dies trotz klar steigendem Trend bei den Ausgaben und in den letzten Jahren weitgehend flacher Einnahmenentwicklung. Die Prognosen bleiben damit optimistisch.

Um die geplanten Investitionen von 200 Millionen Franken finanzieren zu können, werden bis 2019 Überschüsse in der Erfolgsrechnung von rund 100 Millionen Franken nötig. Dieses Ziel soll mit einer Kombination aus Ausgabenkürzungen und Einnahmenerhöhungen von rund 150 bis 200 Millionen Franken erreicht werden. Auf der Aufwandseite fallen vor allem folgende Massnahmen ins

Gewicht: Kürzungen im Bereich des Personals der öffentlichen Dienste (45 Millionen Franken), eine Kürzung der Beiträge an die Universität Basel (25 Millionen Franken), Kürzungen bei den Ergänzungsleistungen (20 Millionen Franken), die Streichung der Subventionen für das U-Abo des öffentlichen Verkehrs (15 Millionen) sowie Kürzungen bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien (15 Millionen Franken). Auf der Einnahmenseite ist eine Kürzung der steuerlichen Abzüge für Krankheits- und Fahrtkosten vorgesehen, welche 25 Millionen Franken an Mehreinnahmen generieren soll. Dazu kommt eine Vielzahl von kleineren Massnahmen, welche noch einmal etwa 50 Millionen Franken beisteuern und womit die avisierten 200 Millionen Franken erreicht werden sollen.

EINSCHÄTZUNG

Über die letzten sechs Jahre lebte der Kanton Basel-Landschaft über seine Verhältnisse, was die stetig angestiegenen Fehlbeträge darlegen. Inzwischen weist der Kanton im interkantonalen Vergleich in einigen Bereichen überdurchschnittliche Ausgaben auf. Gleichzeitig fehlt Baselland die wirtschaftliche Kraft eines Zentrums Kantons, die es erlauben würde, diese hohen Ausgaben mit eigenen Mitteln finanzieren zu können. Zudem kann der Kanton Basel-Landschaft nicht mit hohen Beiträgen des Bundes oder anderer Kantone rechnen. Der Spielraum für eine Reduktion der Ausgaben ist begrenzt, nachdem viele Ausgaben durch Bundesregeln vorgegeben sind. Dazu gehören insbesondere Ausgaben für Gesundheit und Soziales. Zudem unterliegt der Kanton den schweizweiten soziodemographischen Trends. Insbesondere die zunehmende Alterung stellt Basel-Landschaft vor eine Herausforderung.

Das Massnahmenpaket des Regierungsrates konzentriert sich notwendigerweise auf diejenigen Bereiche, die noch unter kantonaler Kontrolle stehen. Dazu gehören die Ausgaben für das Personal, wie auch die Beiträge an die Universität Basel und für das U-Abo. Bei den Gesundheitsausgaben sind im Finanzplan zwar nur kleine Korrekturen vorgesehen. Es wird aber auf eine weitere Kooperation mit Basel-Stadt und eine Konsolidierung des Angebots gesetzt, in der Hoffnung, dass damit die Kosten für die Spitäler und damit auch die Gesundheitsausgaben des Kantons in Zukunft begrenzt werden. Bei

den Hochschulen und Spitälern stellt die Zusammenarbeit mit Basel-Stadt ein gewichtiger Faktor dar, woraus sich zusätzliche Restriktionen ergeben. Kürzungen bei diesen Ausgaben gehen in einer ersten Runde notwendigerweise zulasten von Basel-Stadt, was zu weiteren Konflikten führen dürfte. Daraus ergeben sich für Basel-Landschaft neue Risiken. Andererseits kann es nicht sein, dass die öffentlichen Ausgaben im Bereich Hochschulen und Spitäler automatisch immer weiter steigen. Eine Erhöhung der öffentlichen Gelder stellt nicht ohne weiteres die angemessene Antwort auf die Herausforderungen dar. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die kombinierten Pro-Kopf-Ausgaben von Basel-Stadt und Basel-Landschaft höher sind als diejenigen von Zürich¹⁰. Angesichts knapper öffentlicher Finanzen müssen die Mittel effizienter eingesetzt werden.

Die Handelskammer beider Basel begrüsst, dass die Finanzstrategie 2016–2019 auf wesentlich realistischeren Annahmen beruht als der aktuell gültige Finanzplan. Aus Sicht der Wirtschaft ist die neue Finanzstrategie notwendig, aber nicht hinreichend, um das strukturelle Defizit auszugleichen. So werden es die vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen von 175 Millionen Franken und Einnahmenerhöhungen von rund 25 Millionen Franken bis 2019 schwer haben, die politischen Hürden zu nehmen. Die Einführung einer griffigen Schuldenbremse ist deshalb als begleitende Massnahme notwendig.

¹⁰ Bereits in Bodmer (2005) wurde gezeigt, dass die kombinierten Ausgaben von Basel-Stadt und Basel-Landschaft klar über denjenigen des Kantons Zürich liegen. Im Jahr 2012 lagen die kombinierten Ausgaben pro Kopf der beiden Basel bei 12'300 Franken, diejenigen von Zürich bei 10'500 Franken. Das ist ein deutliches Indiz dafür, dass die hohen Ausgaben der beiden Basel nicht allein durch die Zentrumslasten von Basel-Stadt erklärbar sind.

FORDERUNGEN

Die Handelskammer beider Basel erachtet eine deutliche Kürzung der Staatsausgaben für tragbar. Gleichzeitig ist Transparenz über die Kosten von Kanton und Gemeinden zu schaffen, um allfällige Synergien nutzen zu können und die Zusammenarbeit zu optimieren bzw. neu aufzugleisen. Entsprechend müssen ebenfalls die Organisationsstrukturen des Kantons analysiert und allfällige Doppelspurigkeiten eliminiert werden.

Nachfolgende Auflistung stellt Handlungsempfehlungen dar, die entweder kurz- oder langfristig umgesetzt werden sollten:

Attraktivität für Familien steigern

Dem Trend zur Überalterung soll mit attraktiveren Bedingungen für junge Familien entgegen gewirkt werden. Die Verfügbarkeit von erschwinglichem Wohnraum und qualitativ guten Bildungseinrichtungen wäre eine wichtige Voraussetzung. Aktuell ist der Wohnraum nicht nur in der Stadt Basel, sondern auch im Kanton Basel-Landschaft knapp, wie hohe Immobilienpreise und tiefe Leerstandsquoten zeigen. Für den im Oberen Baselbiet immer noch sehr ländlichen Kanton ist diese Begrenzung der Bauzonen ein Luxus, den er sich angesichts der aktuellen Herausforderungen nur schlecht leisten kann.

Wiederherstellen von Planungs- und Investitionssicherheit

Die Unternehmenssteuerreform III muss schnellstmöglich umgesetzt und mit dem Kanton Basel-Stadt koordiniert werden, um die Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen wie auch den Kanton wiederherzustellen. Ansonsten läuft die Region Gefahr, im Standortwettbewerb weiter abzufallen.

Effizienzsteigerungen notwendig

In den folgenden Bereichen sieht die Handelskammer beider Basel zudem notwendige Massnahmen zur Effizienzsteigerung:

- Im Bereich der Hochschulen soll die im Leistungsauftrag festgehaltene Zusammenarbeit mit der Wirtschaft strikte verfolgt werden. Die Universität Basel muss versuchen, den Anteil der privaten Mittel an der Finanzierung zu erhöhen.
- Im Bereich Gesundheit sind die Effizienz sowie die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu steigern. Als positives und erfolgreiches Beispiel verweist die Handelskammer beider Basel auf das Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB). Die Handelskammer begrüsst die Bestrebungen zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft für eine gemeinsame Spitalstrategie. Insbesondere bei der Verlagerung von stationären zu ambulanten Behandlungen besteht Einsparpotential.

- Die Einsparungen beim Personal sollten sich vor allem auf die zentralen Dienste und die Verwaltung konzentrieren.

Langfristig: Umfassende Wirtschaftsstrategie notwendig

Selbst bei einer – als unwahrscheinlich erachteten – vollständigen Implementierung werden die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen bei einem weiterhin fehlenden Wirtschaftswachstum kaum ausreichen, um das strukturelle Defizit bis 2019 zu beseitigen. Deshalb ist in der langen Frist flankierend eine umfassende Wirtschaftsstrategie notwendig, die eine Rückkehr zu höherem Wachstum erlaubt. Die vom Regierungsrat Baselland vorgeschlagene Stärkung der Wirtschaftsförderung dürfte dazu nicht ausreichen. Wie die Handelskammer beider Basel bereits vor ein paar Jahren feststellte, müssen geeignete sowie innovative Projekt- und Organisationsstrukturen (Arealmanager, Wirtschaftsrat, Einbezug Umfeld etc.) gezielt die Entwicklung der Wirtschaftsflächen lancieren. Ebenfalls müssen Kantone und Gemeinden kooperieren, um entsprechende Entwicklungsgebiete zu ermitteln.

Langfristig: Schrittweise Senkung der Steuerbelastung

Langfristig ist eine nachhaltige Steigerung der Einnahmen zu verfolgen. So fordert die Wirtschaft eine schrittweise Senkung der Steuerbelastung für Unternehmen wie auch für natürliche Personen im Minimum auf den schweizerischen Durchschnitt (vgl. Abbildungen 11 und 13). Die

Wirtschaft fordert den Kanton Baselland auf, die Steuerpolitik konsequent darauf auszurichten, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen. Dieser langfristige Anreiz dient als Beitrag zur Wirtschaftsstrategie.

Kein Anstieg der Regulierungsdichte

Eine weitere Steigerung der Regulierungsdichte würde eine Wirtschaftsstrategie untergraben. So geht beispielsweise das geplante Energiegesetz Baselland in die falsche Richtung, da dieses gegenüber den bereits strengen Bundesvorgaben noch zusätzliche Verschärfungen mit sich bringen würde.

Langfristig: Aktive Flächen- und Immobilienstrategie

Langfristig muss der Kanton zudem eine aktive Flächen- und Immobilienstrategie verfolgen. Dies bedeutet, dass Flächen oder Immobilien, die für den Kanton keine strategische Bedeutung aufweisen, veräussert werden sollen.

Aufrechterhaltung des Dialogs durch die Handelskammer

Die Handelskammer beider Basel ist bestrebt, den Dialog zwischen Wirtschaft und Regierung zu stärken. Die vorgebrachten Empfehlungen sollen in einer Begleitgruppe mit Wirtschafts- und Regierungsvertretern diskutiert werden. Aus Sicht der Wirtschaft dürfen diese Überlegungen nicht nur auf den Kanton Basel-Landschaft beschränkt bleiben, sondern müssen zu einem späteren Zeitpunkt auch für Basel-Stadt gemacht werden.

Literaturhinweise

Bodmer, Frank (2005), Zur Lage der Staatsfinanzen der beiden Basel, In Zusammenarbeit mit Simeon Hofmänner, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Universität Basel, WWZ-Studie 07-2005.

Bodmer, Frank (2011), Anreize und Fehlanreize im schweizerischen Hochschulsystem, Studie im Auftrag der IHK St.Gallen Appenzell.

Credit Suisse (2013), Gesundheitswesen Schweiz 2013. Der Spitalmarkt im Wandel, Zürich, Credit Suisse Global Research.

Handelskammer beider Basel (2015), Stellungnahme: Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreform III), Handelskammer beider Basel, 21. Januar 2015.

KPMG (2014), KPMG's Swiss Tax Report 2014. Der Steuerstandort Schweiz unter Druck, Zürich, KPMG Schweiz.

Regierungsrat (2015a), Beantwortung der Interpellation von Christoph Buser, FDP: «Spitallandschaft BL: Der Eigenversorgungsgrad im kantonalen Vergleich», Liestal, Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft vom 31. März 2015.

Regierungsrat (2015b), Finanzstrategie 2016–2019 zur Erreichung eines nachhaltig ausgeglichenen Staatshaushaltes, Liestal, 7. Juli 2015.

Regierungsrat (2015c), Finanzstrategie 2016–2019 Ziele und Massnahmen. Medienorientierung, 8. Juli 2015.

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

www.hkbb.ch

