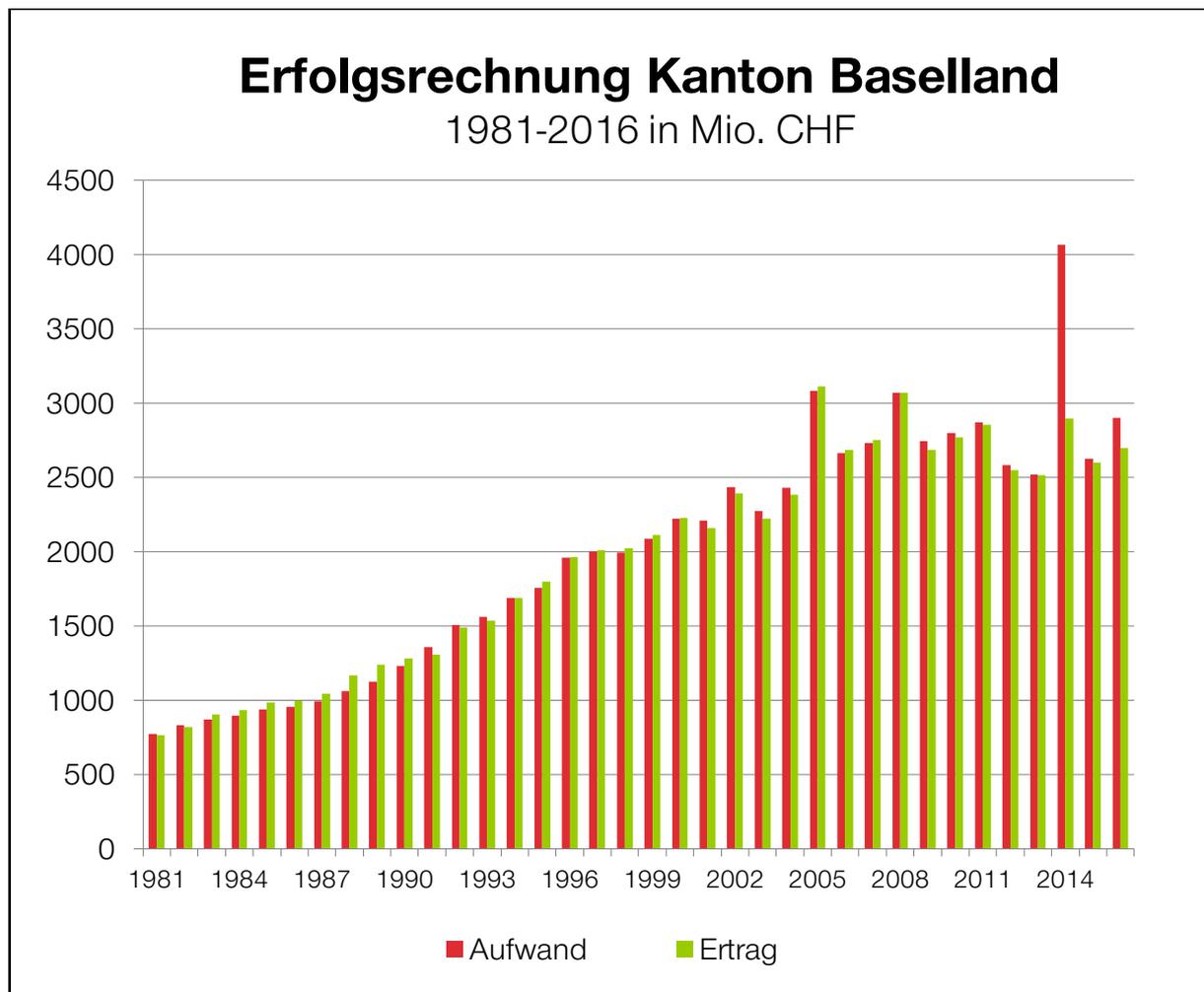


Zur Baselbieter Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte

Dokumentation der SP Baselland, März 2018

Die Finanzdirektion des Kantons Baselland war in den letzten Jahrzehnten fest in bürgerlicher Hand. In dieser Zeit verfügte die Linke auch nie über eine Mehrheit, weder in der Regierung, noch im Landrat. Die Verantwortung für die getroffenen Entscheide und ihre Auswirkungen ist klar. In der politischen Diskussion wird aber – wenn es um Defizite der zurückliegenden Jahre geht – so getan, als hätte die Linke diese verursacht. Es erscheint uns deshalb angebracht, die Entwicklung der Finanzen des Kantons Baselland in den letzten Jahrzehnten unter dieser Optik etwas genauer unter die Augen zu nehmen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, um sich im Hinblick auf die kommenden Jahre über die Tauglichkeit von finanzpolitischen Rezepten Klarheit zu verschaffen.



Betrachten wir die Erfolgsrechnung des Kantons Baselland seit 1981 in längerer Zeitperspektive, so lassen sich zwei Phasen feststellen: Die erste dauert bis ca. 2005 und

zeichnet sich durch ein fast kontinuierliches Wachstum aus. Der Aufwand steigt von 1981 bis 1990 von 770 auf 1230 Mio. CHF. Im folgenden Jahrzehnt dann beschleunigt sich das Wachstum, der Aufwand steigt von 1355 auf 2221 Mio. CHF. Die Erträge halten bei dieser Entwicklung mit.

In den 1980er-Jahren ist fast immer ein Ertragsüberschuss zu verzeichnen. In den 1990er-Jahren wechseln sich Überschüsse und Defizite ab, die Überschüsse überwiegen jedoch. Seit dem Jahr 2001 jedoch kehrt sich dieser Trend. Dem Defizit von 50 Mio. CHF im Jahr 2001 folgen weitere Unterdeckungen.

Die Gründe des Ertragseinbruchs zu Beginn des Jahrhunderts können sehr wohl in den verschiedenen fiskalischen Massnahmen, sprich: den wiederholten Steuersenkungen seit dem Jahr 2000, geortet werden. Die Folge waren die diversen Sparpakete der folgenden Jahre, angefangen mit der Generellen Aufgabenprüfung 2005-2007 (GAP) über die Einsetzung der Taskforce verbunden mit dem Entlastungspaket 2012-2015 bis zur Finanzstrategie 2016-2019, die stets vor allem auf Abbaumassnahmen fixiert waren.

Zum einen spielte beim Rückgang 2001 der Übergang zur Gegenwartsbesteuerung eine Rolle, der in den späteren Jahren kompensiert wurde. Langfristig wirksam wurde aber ab 2001 die Abschaffung der Erbschaftssteuer für direkte Nachkommen. Dieses Steuergeschenk für Grosserben führte dazu, dass die Einnahmen von 62 Mio. CHF innert vier Jahren auf 32 Mio. CHF sanken. Diese Senkung der Erbschaftssteuern war ein erster Schritt in Sachen Steuergeschenken, dem in den Jahren bis 2010 weitere folgen sollten.

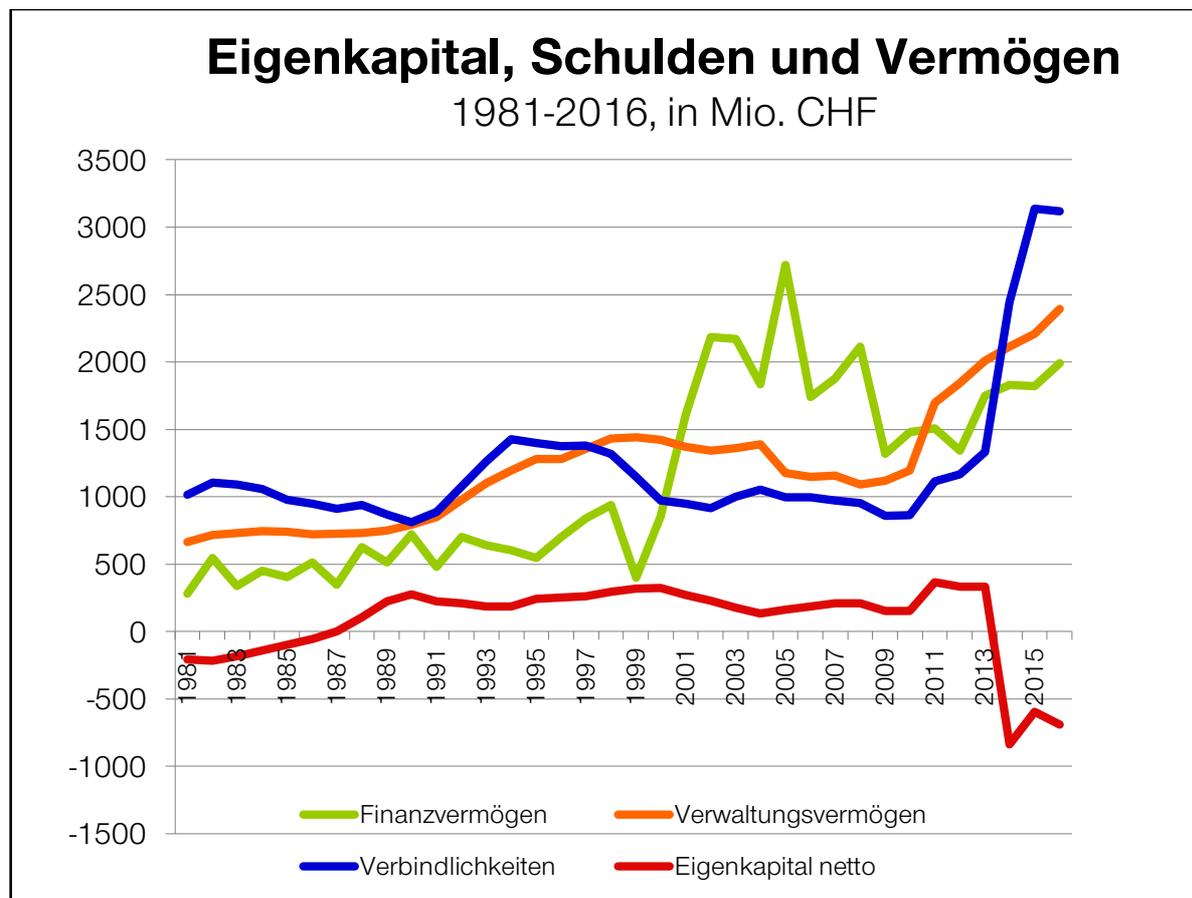
Auswirkungen der Steuergesetzrevisionen seit 2000	Kanton	Gemeinden
Erbschaftssteuer 2000	-22.5	-7.5
Steuerpaket 1, 2001 (einjährige Veranlagung, Anpassungen)	-4	-2.3
Steuerpaket 2, 2001	-5	-3
Steuerpaket 3, Erhöhung Teilsplitting, 2001	-4	-2.3
Gesetzesinitiative massvolle Eigenmietwerte (2003)	-3	-1.7
Verzicht Handänderungssteuer Unternehmen, 8.12.04	-1	-1
Steuergesetz 23.8.2006	-40	-23
Unternehmenssteuerreform 2007/2008	-64	-12
Abzug für Verpflegungsmehrkosten 2009	-13.5	-7.7
Erbschaftssteuer 2009	-10	
Verzicht Steueranpassung bei rückläufiger Teuerung (2010)	-6.5	-3.7
Unternehmenssteuerreform II 2010/11	-10	-2
Regelung nach Abschaffung des Bausparens 2013	6	3.4
Harmonisierungsrechtl. Anpassungen an Bund 2013/14	-2.2	-1.3
Anpassung der Eigenmietwerte (2016)	-0.4	-0.2
Entlastungen pro Jahr Stand 2016	-180.1	-64.3
Steuergesetzrevision 2016, Pendlerabzug	5	3
Gegenvorschlag Wohnkosteninitiative (Vorlage März 2018)	-5	-3

Halten wir uns diese ganze Liste von 15 Steuergesetzrevisionen in den letzten 20 Jahren vor Augen, so hatten davon gerade einmal zwei den Effekt eines Mehrertrages. Alle anderen brachten summa summarum Einnahmenausfälle. Eine solche Politik kann auf die Dauer nicht gut gehen! Mit Ausnahme der Steuergesetzrevision von 2006, die eine erfreuliche Minderbelastung von 40 Mio. CHF für tiefere Einkommen brachte, wirkten sich die meisten anderen Steuergesetzrevisionen vornehmlich zugunsten von Unternehmen und Grosserben aus (ca. 100 Mio. CHF).

Vergleichen wir diese Steuersenkungen mit der Entwicklung der Erträge, so zeigt sich, dass diese das markante Abflachen der Entwicklung des Staatshaushalts zu erklären vermögen. Bemerkenswert sind insbesondere die Einnahmenverluste bei der Besteuerung der juristischen Personen, die in einzelnen Folgejahren weit über die in der Vorlage der Reform ausgewiesenen 64 Mio. CHF pro Jahr hinausgegangen sind.

Die so ausgewiesenen Einnahmenverluste des Kantons von 180 Mio. CHF pro Jahr decken sich ziemlich genau mit dem von den im Zuge der sich wiederholenden Spar- und Abbaupakete notorisch beklagten strukturellen Defizit. Sie entlarven diese Struktur als das, was sie gewesen ist und immer noch ist: ein politisch gewolltes, neoliberales Projekt der Steuersenkungen und des Aushungerns des Staats und des Service Public.

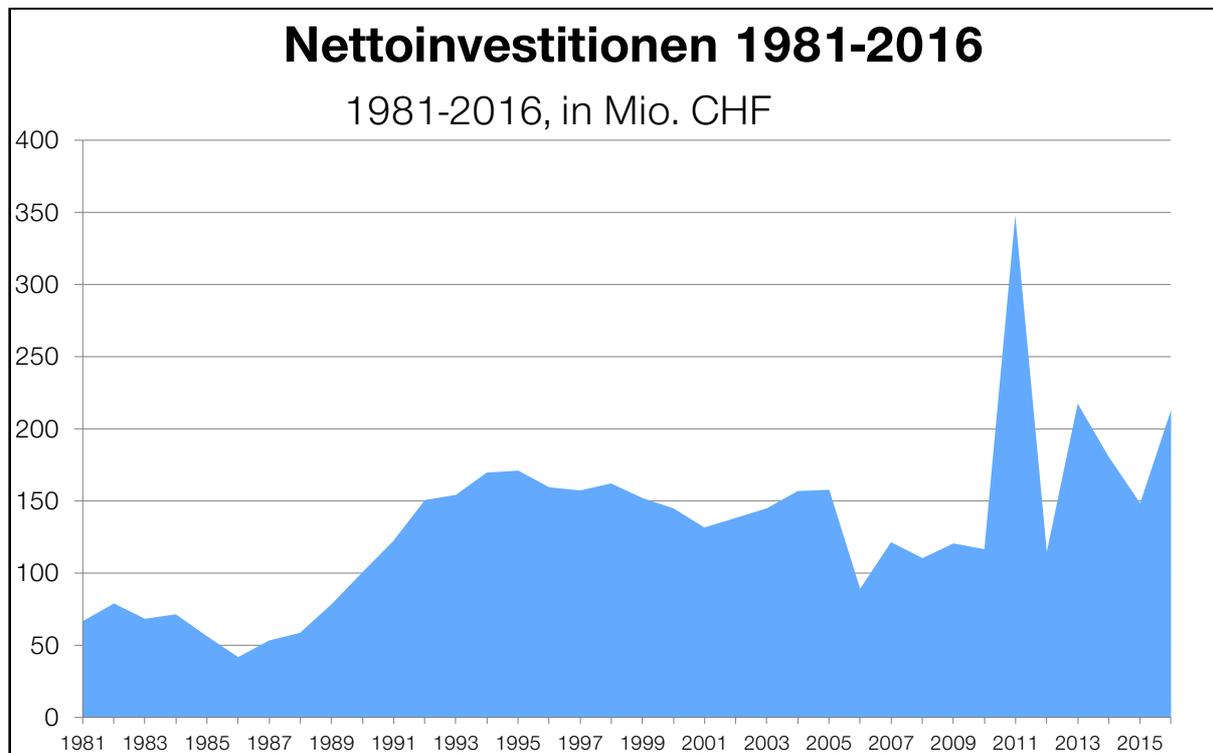
Aufgrund der Aufwendungen für die Sanierung der Pensionskasse kam es ab 2014 zu einer massiven Senkung des Eigenkapitals und gleichzeitig zu einem eklatanten Anstieg der Verbindlichkeiten.



Nur durch den „Trick“, die Sanierungskosten für die BLPK nicht in die für die Defizitbremse verbindliche Mindesthöhe einzubeziehen, konnte eine vom Gesetz als Beitrag zur Sanierung des Haushalts eigentlich vorgesehene Steuererhöhung umgangen werden. Da klar war, dass diese Praxis auf die Dauer nicht einzuhalten war, wurde das Finanzhaushaltsgesetz 2017 revidiert. Der Sanierungsdruck wurde damit noch einseitiger als bisher auf die Ausgabenseite verlegt. Angesichts der inzwischen aber steigenden Ertragslage, wie es aussieht vor allem bei den Steuern der natürlichen Personen, könnte – wenn der politische Wille und die politischen Mehrheiten dafür mobilisiert werden kann, aber ein Teil dieses Drucks etwas abgefedert werden.

Investitionspolitik

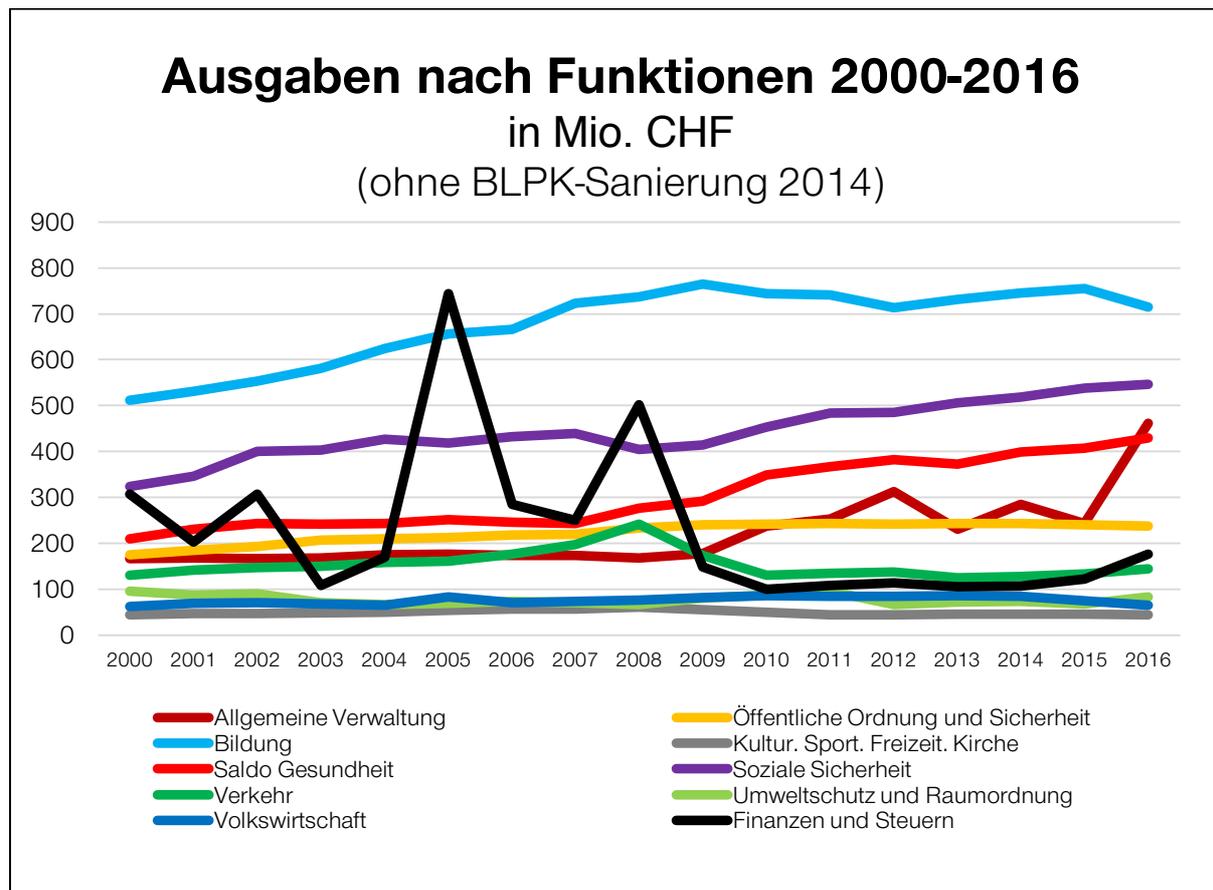
Welche politischen und infrastrukturellen Folgen diese Politik hatte, zeigt sich bei der Investitionspolitik des Kantons. Konnten die Nettoinvestitionen seit den 1990er-Jahren kontinuierlich auf der Höhe von etwa 150 Mio. CHF pro Jahr gehalten werden, so brachen sie ab 2005, unter dem Druck der gestrichenen Einnahmen, massiv ein. (Der Spitzenwert von 2011 stellt dabei keine eigentliche Investition dar, sondern er verdankt sich dem Kauf der Sekundarschulhäuser bei den Gemeinden.) Angesichts des Nachholbedarfs, der durch die jahrelange Politik der fehlenden Investitionen entstanden ist, ist die Tendenz eines leichten Anstiegs in den letzten Jahren noch kein Silberstreifen. Denn es muss in Rechnung gestellt werden, dass bei einem Nettoinvestitionsvolumen von etwas über 150 Mio. CHF pro Jahr weit weniger an Impulsen an die regionale Wirtschaft gegeben werden kann als das mit der gleichen Summe anfangs der 1990er-Jahre der Fall war.



Entwicklung der Ausgaben

Betrachten wir die Kostenentwicklung nach den Ausgabenbereichen seit dem Jahr 2000 so sind zwei Sichtweisen nötig. Die eine erfasst die Ausgaben in den realen Kosten. Hier wird schnell deutlich, welche Bereiche am meisten Ressourcen beanspruchen:

- Den grössten Teil macht die Bildung aus. Die Kosten stiegen bis zum Jahr 2009 und sind seither aber leicht rückläufig.
- Der zweitgrösste Kostenfaktor sind die Ausgaben für die Soziale Sicherheit.
- An dritter Stelle folgen die Gesundheitskosten. Das Saldo im Bereich Gesundheit stieg von 200 Mio. CHF im Jahr 2000 auf über 400 Mio. CHF im Jahr 2016.

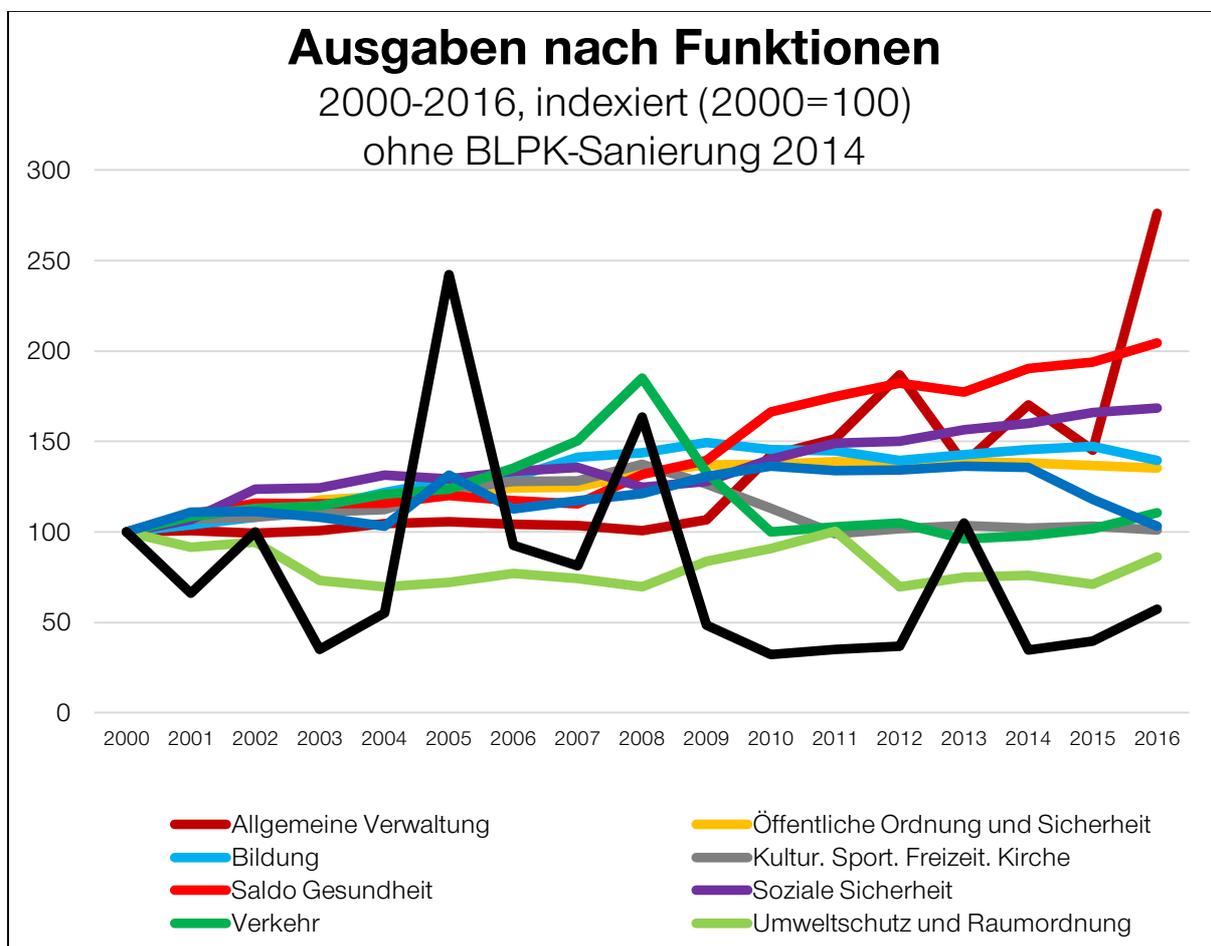


Die zweite Betrachtung zielt auf die Entwicklungsdynamik. Dazu werden die Kosten indexiert (Jahr 2000 = 100).

- Hier zeigt sich, dass die Gesundheitskosten am stärksten ansteigen. Sie sind 2016 mehr als doppelt so hoch als im Jahr 2000. (Anzumerken ist, dass hier die Saldi der Gesundheitskosten betrachtet werden, weil durch die Verselbständigung der Spitäler im Jahr 2009 sowohl die Ausgaben als auch die Erträge einen Einbruch von über 300 Mio. CHF erlitten. Die Abbildung der Saldi zeigt aber deutlich, dass der Kostenanstieg kontinuierlich und stark geblieben ist.)
- Ebenfalls stark angestiegen sind die Kosten für die allgemeine Verwaltung. Dies vor allem aufgrund der hohen Kosten für die Sanierung der Pensionskasse (wobei

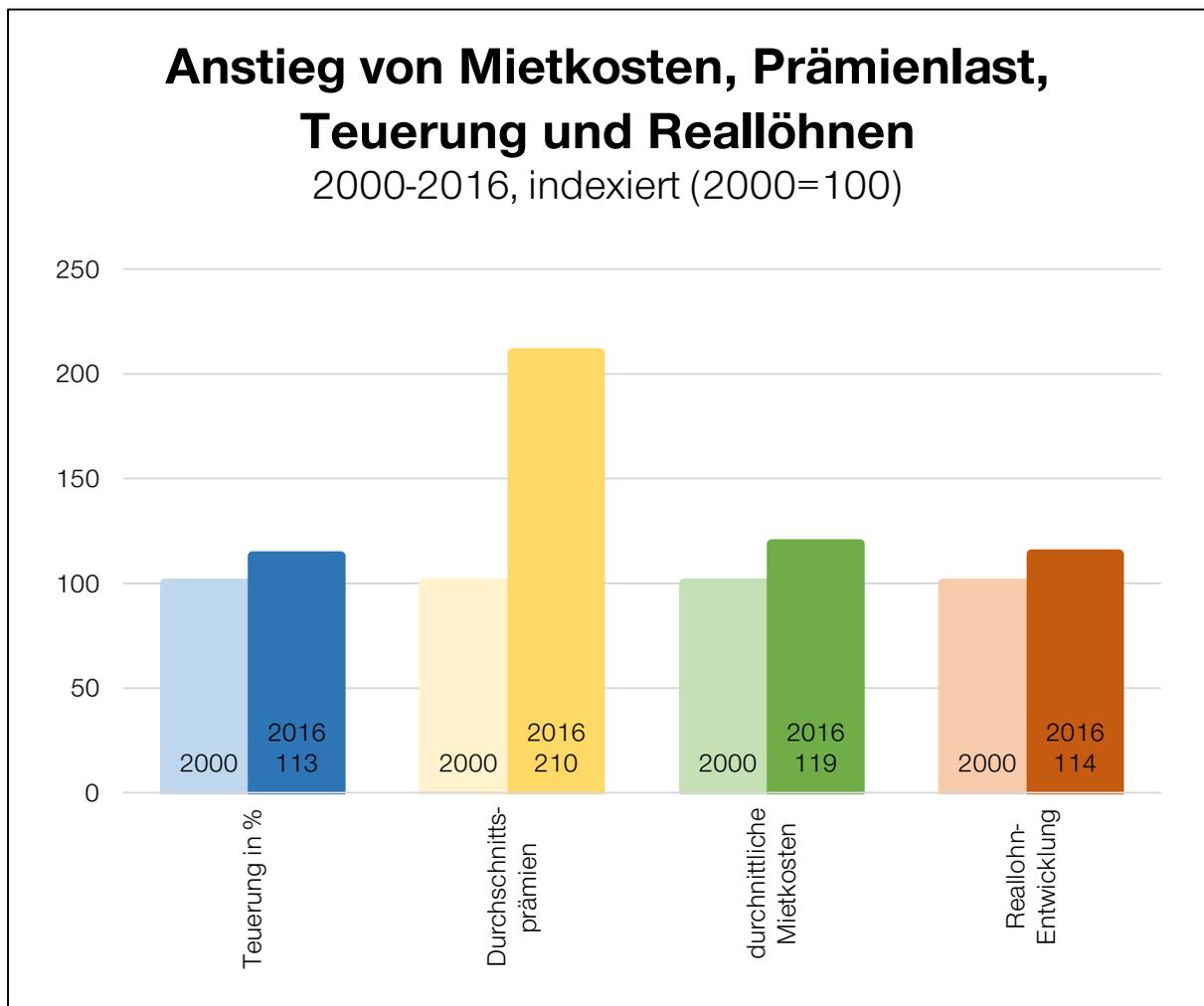
die einmaligen Sanierungskosten von 2014 von 1739 Mio. CHF in diesen Daten nicht berücksichtigt sind).

- Die indexierten Zahlen erfassen auch den deutlichen Anstieg bei der Sozialen Sicherheit.
- Bemerkenswert ist, dass die Bildung nicht zu den sich dynamisch entwickelnden Kostenträgern zählt. Ebenso interessant ist, dass die Ausgaben für Umweltschutz und Raumplanung 2016 unter das Niveau von 2000 gesunken sind (Indexwert 86,3) und dass auch die Ausgaben für Kultur, Sport, Kirche und Freizeit nur leicht über denjenigen der Jahrtausendwende liegen (Indexwert 100.9), obwohl sie sich noch 2009 auf über 130 Indexpunkten bewegten. Ähnliches lässt sich auch von der Volkswirtschaft sagen. Das zeigt: Man baut dort besonders hart ab, wo wenig zu holen ist.



Wie wirkt sich der Abbaukurs für die Bevölkerung aus?

Hier sind zunächst ein paar für die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung wesentliche Faktoren zu betrachten wie die Entwicklung der Reallöhne, die allgemeine Teuerung, die Mietkosten und die Belastung durch die Krankenkassenprämien. Hier zeigt sich, dass von 2000 bis 2016 sowohl der Anstieg der Mietkosten (+19%) als auch erst recht die Zunahme der Prämienbelastung (+110%) deutlich höher als ausgefallen sind als die Erhöhung des durchschnittlichen Lohns (+14%). In vielen Fällen bedeutet das, dass das verfügbare Einkommen 2016 kleiner geworden ist als es 16 Jahre zuvor gewesen war.



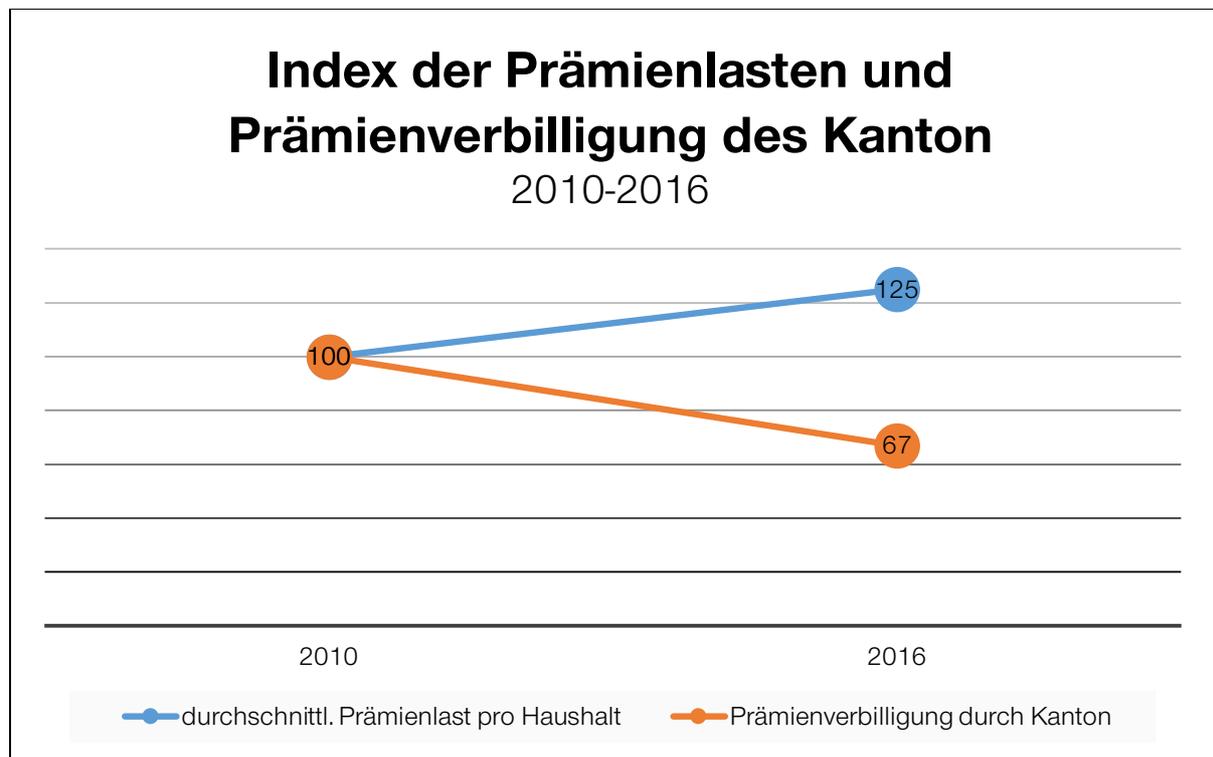
Vom rechtsbürgerlichen Abbaukurs wurden fast sämtliche Bereiche der kantonalen Aufgaben betroffen. Darunter hat der Service Public in vielen Bereichen gelitten. Und ganz besonders kam auch das Kantonspersonal durch diese Massnahmen unter die Räder.

Im Blindflug wurde im Rahmen der Finanzstrategie 2016-2019 beschlossen, den Personalbestand ab 2017 um 300 Stellen und den Personalaufwand um 45 Mio. CHF pro Jahr zu reduzieren. Zusätzlich wurde ab 2016 eine generelle Lohnkürzung von 1% für alle Kantonsangestellten verordnet. Dazu kam, dass seit dem Jahr 2009 kein Teuerungsausgleich mehr gewährt worden ist. Besonders an den Kragen ging der

Kanton den Lehrpersonen, denen die Altersentlastung gestrichen und die Pflichtstundenzahl erhöht wurde.

Für das gesamte Personal gravierend wirkten sich zusätzlich die diversen Kostenverlagerungen und Einbussen bei der Basellandschaftlichen Pensionskassen aus. Einen neueste Runde ist derzeit in der parlamentarischen Behandlung. Bezeichnend für die desolante Situation ist, dass die Arbeitnehmerorganisationen dafür kämpfen müssen, dass die Rentenausfälle in keinem Fall höher als 18% ausfallen dürfen, wobei selbst das keineswegs gesichert ist.

Doch auch die gesamte Bevölkerung ist vom Abbaukurs betroffen. Ganz besonders drastisch hat sich dieser Kurs bei den Prämienverbilligungen ausgewirkt. Dies vor allem, weil in den letzten Jahren die Verringerung der Prämienverbilligungen mit einem drastischen Anstieg der Prämienkosten einherging. Im gleichen Zeitraum, in dem sich der Kanton bei den Prämienverbilligungen um einen Drittel entlastete, das heisst fast 20 Mio. CHF weniger zahlte als 2010, stieg die durchschnittliche Prämienbelastung bei den Haushalten um 25% von 368 Franken im Jahr 2010 auf 461 Franken im Jahr 2016.



Auch bei den Mietkosten zeigt sich eine deutliche Mehrbelastung der privaten Einkommen. Die durchschnittlichen Mietkosten sind im Kanton Baselland von 2000 bis 2016 um 19% gestiegen (von CHF 1150 auf 1369). Das heisst die Belastung durch die Mieten stieg in dieser Zeit um 13% mehr als die durchschnittliche Teuerung.

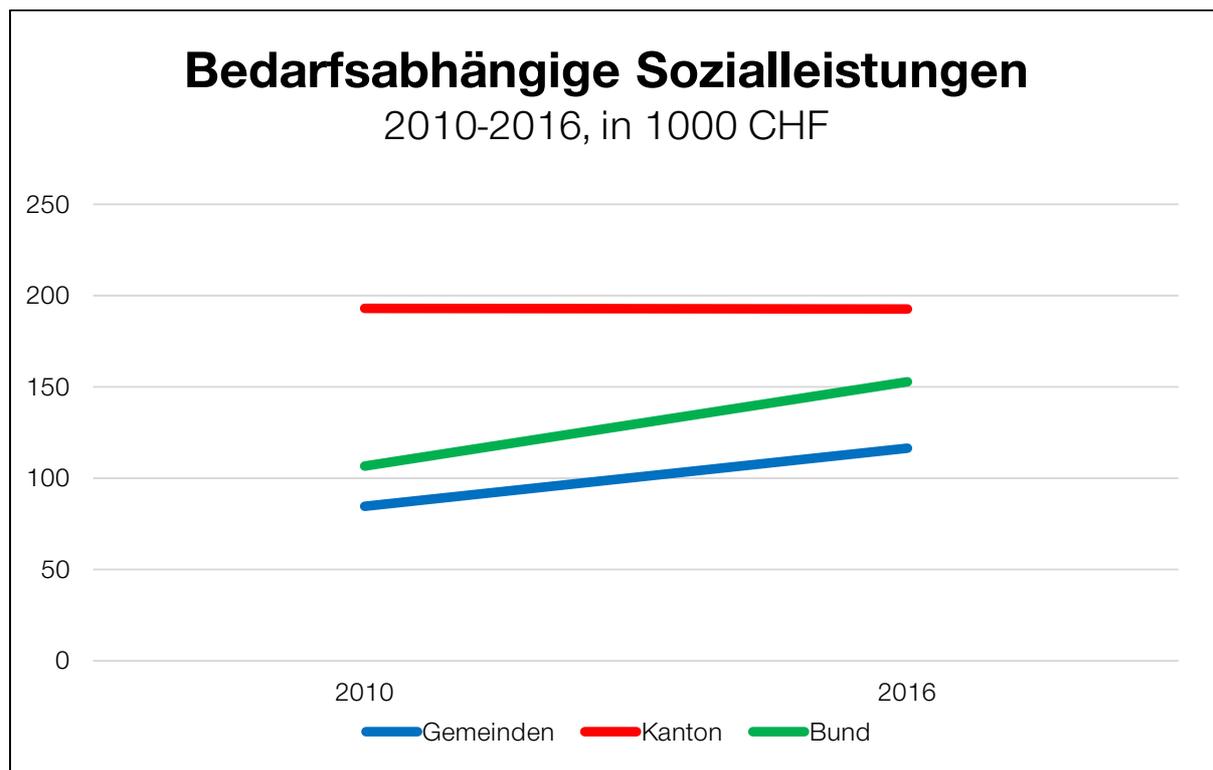
Wenn die Mieten steigen und die Kosten für die Gesundheit jährlich zunehmen, während die Prämienverbilligungen gekürzt werden und die Löhne stagnieren, wird es für viele Familien, vor allem aber für Alleinerziehende rasch einmal prekär. Die Folgen lassen sich in den Sozialhilfestatistiken ablesen. Die steigenden Sozialhilfekosten belasten dann vor allem die Gemeinden. Spürbar werden die Folgen für Betroffene, wenn das Geld fehlt für Kleider, für den Zahnarzt, für Freizeitaktivitäten, für eine Bahnfahrt zu Verwandten oder für

Ferien, für den Besuch von kulturellen Anlässen oder das Mitwirken im Verein. Der Armutsbericht des Kantons Baselland hat ergeben, dass 2012 fast 17'000 Menschen in unserem Kanton unterhalb des sozialen Existenzminimums leben müssen. Die Zahl dürfte seither noch angestiegen sein.

Mehrbelastung der Gemeinden

Sämtliche Abbaupakete der letzten Jahre enthielten verschiedene Massnahmen, die lediglich eine Kostenverlagerung auf die Gemeinden darstellten. Verschiedene dieser Vorhaben sind auf dem politischen Weg verhindert worden, sei es schon beim Landrat oder aber an der Urne (so das Entlastungsrahmengesetz) nicht realisiert worden. Andere wurden jedoch umgesetzt.

Zusätzlich gab es Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Dazu kamen Mehrbelastungen, die sich aufgrund längerfristiger Trends einstellten, zum Beispiel im Bereich der Sozialleistungen.



Die Tatsache, dass viele private Einkommen in den letzten Jahren unter massiven Druck geraten sind, hat mit sich gebracht, dass immer mehr bedarfsabhängige Sozialleistungen ausgerichtet werden müssen. Allein bei der Sozialhilfe, für die die Gemeinden zuständig sind, sind die Fallzahlen von 2008 bis 2016 um 48% und die Kosten um 35% gestiegen. Zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen zählen die Sozialhilfe, die Prämienverbilligungen, die Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen, die Ergänzungsleistungen, die Alimentenbevorschussungen, Mietzinszuschüsse, die Subventionen für die Kinder- und Jugendzahnpflege sowie die stationäre Jugendhilfe. Die

Zuständigkeiten für diese Unterstützungen sind aufgeteilt auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Betrachten wir nun die Entwicklung im Kanton Baselland in den letzten Jahren, so stellen wir fest, dass seit 2010 die Ausgaben sowohl beim Bund als auch bei den Gemeinden massiv zugenommen hat, beim Bund um 46 Mio. CHF pro Jahr, bei den Gemeinden um 32 Mio. CHF. Der Kanton hat sich in diesem Zeitraum entlastet und zahlte 2016 CHF 600'000 weniger als sechs Jahre zuvor.

Quellen:

- Staatsrechnungen und Jahresberichte des Kantons Basel-Landschaft, div. Jahrgänge
- Statistische Jahrbücher Kanton Basel-Landschaft, div. Jahrgänge
- Zahlenfenster Baselland: <https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/statistisches-amt/zahlenfenster>
- Bundesamt für Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>
- Schriftliche Beantwortung der Interpellation 2015/128 von Ruedi Brassel, „Steuerausfälle durch Entlastungen bei der Kapitalbesteuerung“
- Vorlage 2016/322: Entlastungspaket 12/15 für den Staatshaushalt: Abschlussbericht.
- Kanton Basel-Landschaft, Armutsbericht 2014, Vorlage 2015/220.