

## **Fact Sheet**

---

### **Aufgaben und Lastenverteilung Kanton – Gemeinden (ALV) Vorgehenskonzept**

---

Aarau, 9. Januar 2012

#### **1 Ausgangslage**

Ab Mitte der 90-er Jahre ist die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einer Überprüfung unterzogen worden. Bei rund 50 Aufgaben mit einem Finanzvolumen von ca. 360 Mio. Franken pro Jahr sind Anpassungen der Zuständigkeiten erfolgt. Einzelne wenige überprüfte Aufgaben konnten aus verschiedenen Gründen nicht neu geregelt werden (Berufsfachschulen, Sozialhilfe, Spitalfinanzierung). Das Projekt Aufgabenteilung ist 2009 mit dem 2. Wirkungsbericht abgeschlossen worden. Eine weitere Analyse und allfällige Anpassung der finanziellen Belastungen von Kanton und Gemeinden sind gemäss diesem Bericht nicht vorgesehen.

Unterdessen führen aber verschiedene Entwicklungen und Reformprojekte dazu, dass auf die Gemeinden steigende Belastungen in beträchtlichem Ausmass zukommen. Stichworte sind die neue Pflegefinanzierung, die neue Spitalfinanzierung, die familienergänzende Kinderbetreuung, der Bildungs- und der Polizeibereich sowie die laufende Revision des Steuergesetzes. Teilweise sind die Gemeinden der Auffassung, dass diese Entwicklungen ohne massive Steuererhöhungen nicht verkräftbar sein werden und sie haben bisweilen den Eindruck, der Kanton schiebe Lasten auf die Gemeinden ab und sei somit verantwortlich für ihre schwierige finanzielle Situation.

Jedoch kommen auch auf den Kanton erhebliche Mehrbelastungen zu, so ebenfalls bei der Spitalfinanzierung, im Bildungsbereich (Verbesserung der Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen, Stärkung der Volksschule), bei der Polizei (Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Polizeidichte) sowie bei der Umsetzung von neuem Bundesrecht (neue Prozessordnungen, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht). Es ist wichtig, diese Entwicklungen integral zu betrachten und den Fokus nicht einseitig auf eine der beiden Staatsebenen zu richten.

Aufgrund dieser Ausgangslage ist der Regierungsrat - in Übereinstimmung mit Forderungen aus dem Grossen Rat - zur Überzeugung gekommen, dass gemeinsam mit den Gemeinden eine neue, umfassende Beurteilung der Aufgaben- und Lastenentwicklung von Kanton und Gemeinden angegangen werden soll - unter Berücksichtigung auch des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen den Gemeinden. Er hat daher zwei aus Gemeinde- und Kantonsvertre-

tungen paritätisch zusammengesetzte Gremien (Arbeitsgruppe auf Fachebene, Koordinationskommission auf politischer Ebene) eingesetzt sowie eine neue Fachstelle im Generalsekretariat des Departement Volkswirtschaft und Inneres ins Leben gerufen, welche sich gemeinsam der skizzierten Thematik annehmen sollen.

Gleichzeitig hat er – knapp zusammengefasst – folgende Aufträge für die Fachstelle und die Gremien definiert:

- Umfassende und kontinuierliche Aufgaben- und Lastenübersicht sicherstellen.
- Bestehende Aufgaben- und Lastenverteilungen überprüfen.
- Bei allfälligen Lastenverschiebungen Steuerungs- und Ausgleichsmechanismen entwickeln, um den finanziellen Ausgleich sicherzustellen.
- Konzept und Gesetzgebung über den direkten Finanz- und Lastenausgleich grundsätzlich überprüfen.

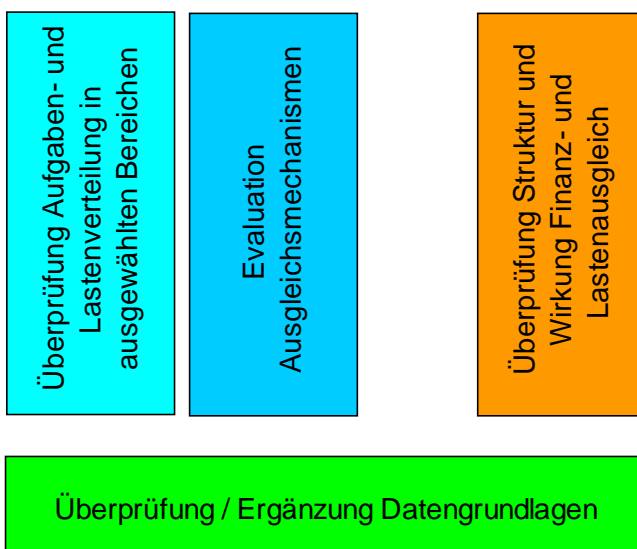
Die Fachstelle hat ihre Arbeit Anfang August 2011 aufgenommen. Die Gremien halten – nach zwei Startveranstaltungen im Mai und August – seit Herbst 2011 regelmässige Sitzungen ab.

## 2 Vorgehenskonzept

Die Fachstelle und die Gremien haben ein Vorgehenskonzept erarbeitet und verabschiedet. Die folgenden Ausführungen informieren über die wesentlichen Inhalte.

### 2.1 Arbeitsbereiche / Übersicht

Ausgehend vom Auftrag der Regierung definiert das Vorgehenskonzept die folgenden Arbeitsbereiche:



In den einzelnen Bereichen werden die nachfolgend skizzierten Themen und Fragen bearbeitet.

## **2.2 Aufgaben- und Lastenteilung**

- Wer macht was? Auf welcher Staatsebene liegt heute bei den zu untersuchenden Aufgabenfeldern die sachliche Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung und ist diese Lösung angemessen?
- Wer zahlt wie viel an was? Wie laufen heute die Finanzierungsströme zwischen Gemeinden und Kanton?
- Wird dabei die fiskalische Äquivalenz sichergestellt, das heisst liegen Entscheid, Vollzug (Gestaltung), Finanzierung und Nutzen möglichst weitgehend am gleichen Ort?
- Sind Kantonalisierungen oder Kommunalisierungen in einzelnen Bereichen sinnvoll?
- Wie können die Gemeinden leistungsstark bleiben und einen ausreichenden Gestaltungsspielraum behalten?
- Sind bei sachlich begründeten Verbundaufgaben die Schnittstellen hinsichtlich Aufgabenerfüllung, Teilaufgaben, Finanzierung klar definiert?
- Ist es möglich, rein finanziell motivierte – sachlich kaum begründbare – Verbundaufgaben zu eliminieren?

Die staatlichen Aufgaben sollen in diesem Zusammenhang nicht "flächendeckend" analysiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass im Rahmen des grossen Aufgabenteilungsprojektes 1996-2006 (GAT) in den meisten Fällen eine angemessene und akzeptierte Zuweisung von Aufgaben stattgefunden hat. Untersucht werden sollen die verbliebenen Verbundaufgaben, Aufgaben, die im Rahmen von GAT nicht abschliessend geklärt werden konnten sowie Bereiche, die sich seither stark entwickelt haben oder die aus anderen Gründen neu ins Blickfeld der Aufgabenteilungsthematik gekommen sind.

## **2.3 Evaluation Ausgleichsmechanismen**

Dieser Arbeitsbereich ist eng verbunden mit dem Bereich "Aufgaben- und Lastenteilung". Es geht darum sicherzustellen, dass bei der Verschiebung von Aufgaben und Lasten keine Staatsebene einseitig belastet wird (--> Saldoneutralität). Es gilt zu prüfen, welche Instrumente geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen. Der finanzielle Ausgleich kann grundsätzlich auf der Ausgabenseite über kompensatorische Verschiebungen und die Änderung von Finanzierungsschlüsseln oder auf der Einnahmenseite über einen Steuerfussabtausch erfolgen. Beide Möglichkeiten sollen unvoreingenommen geprüft werden.

Im Zusammenhang mit der Saldoneutralität muss auch geprüft werden, ob bereits erfolgte oder geplante Veränderungen bei der Aufgabenerfüllung und -finanzierung zu unerwünschten Verschiebungen zwischen den Staatsebenen geführt haben ("Schieflage"), welche bei der Ermittlung einer Gesamtbilanz berücksichtigt werden müssten.

## **2.4 Finanzausgleich**

Die Überprüfung des Finanz- und Lastenausgleichs erfolgt umfassend und ergebnisoffen. Es stellen sich Fragen wie:

- Welches sind die Besonderheiten, die Stärken, allenfalls die Schwächen des heutigen Finanzausgleichsmodells – auch im Vergleich zu den Modellen anderer Kantone?
- Welche Wirkungen will die Politik mit dem Finanzausgleich erzielen? Welche Ausgleichswirkungen sind erwünscht, welche Lasten sollen berücksichtigt werden, welche Diskrepanzen sind tolerabel? Wo gelingt es heute, diese Wirkungen zu erzielen, wo eher nicht?
- Welches sind die Ziele und Grundsätze des kantonalen Finanzausgleichs?
- Können diese Ziele mit dem bestehenden System, mit kleineren oder grösseren Modifikationen an diesem System oder mit einem Wechsel zu einem neuen System am besten erreicht werden?

## **2.5 Überprüfung Datengrundlagen**

Im Rahmen der Finanzanalyse Kanton-Gemeinden (FKG) 2011 wurde versucht, die erwartete Kostenentwicklung von Kanton und Gemeinden in wichtigen Bereichen abzubilden und zu vergleichen. Diese Arbeit lieferte wichtige Erkenntnisse, weist aber auch noch verschiedene Mängel auf. Es geht nun darum, die FKG 2011 zu evaluieren und im Hinblick auf eine nächste Durchführung zu optimieren. Ferner muss in einzelnen Aufgabenbereichen die Kostenentwicklung genauer analysiert werden, um möglichst objektiv beurteilen zu können, ob es zu Verschiebungen von Lasten zu Ungunsten der einen oder anderen Staatsebene gekommen ist oder kommen wird (vgl. 2.3 oben).

## **2.6 Ein Spezialfall: Vorgezogenes Paket 2014: "Kompensation Spitalfinanzierung"**

Das revidierte Spitalgesetz, das Anfang 2012 in Kraft tritt, hält fest, dass die Gemeinden ab 2014 keine Beiträge an die Finanzierung der Spitäler mehr leisten. Bei der Beratung dieser Gesetzesänderung wurde deutlich, dass die Absicht besteht, die Entlastung der Gemeinden, die sich dadurch ergibt, im Rahmen einer umfassenden Neuregelung der Aufgaben- und Lastenverteilung zu kompensieren.

Die Komplexität der Themen und die Phasen und Fristen, die im Rechtssetzungsprozess im Kanton Aargau einzuhalten sind, machen es unmöglich, dass bis 2014 bereits eine umfassende Lösung für die Aufgaben- und Lastenverteilung vorliegt - erst noch in Verbindung mit einer Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs. Daher ist es unvermeidlich, dass die Thematik der Kompensation der Spitalfinanzierung im Rahmen eines vorgezogenen Paketes separat behandelt wird.

Dabei ist zu klären,

- in welcher Höhe sowie
- mit welchen Gefässen die Kompensation erfolgen soll und
- wie der Effekt des indirekten Finanzausgleichs, welcher in der kommunalen Spitalfinanzierung heute enthalten ist, ausgeglichen werden kann.

### 3 Grobterminplanung

	2011	2012				2013				2014				2015				2016	
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	
<b>Vorgezogenes Paket 2014</b>																			
Analyse / Konzeption	■																		
Normkonzept		■																	
Anhörungsbotschaft / Anhörung			■	■	■														
Botschaft 1. Lesung				■	■	■													
Botschaft 2. Lesung							■	■	■										
In-Kraft-Setzung											■	■	■						
<b>Gesamtpaket</b>																			
Analyse	■	■	■	■	■														
Konzeption			■	■	■	■	■												
Normkonzept							■	■											
Anhörungsbotschaft / Anhörung									■	■	■	■							
Botschaft 1. Lesung											■	■	■						
Botschaft 2. Lesung													■	■	■				
In-Kraft-Setzung																	■	■	■

- Die Termine für das vorgezogene Paket 2014 sind sehr eng, müssen aber eingehalten werden, damit die Kompensation der wegfallenden kommunalen Spitalfinanzierung per 2014 realisiert werden kann.
- Die Termine für das Gesamtpaket sind ambitiös. Es ist möglich, dass die Arbeiten mehr Zeit beanspruchen werden, so etwa wenn
  - in der Analyse- und Konzeptionsphase grössere Schwierigkeiten oder Meinungsverschiedenheiten auftauchen,
  - viele Zusatzabklärungen erforderlich sind,
  - die Finanzausgleichs-Gesetzgebung sehr grundsätzlich und umfassend geändert werden soll,
  - die Arbeiten am vorgezogenen Paket 2014 mehr Ressourcen binden als erwartet.
- Für das vorgezogene Paket 2014 werden Anfang 2012 die Eckpunkte für die geplante Lösung entwickelt. Gegen Mitte Jahr erfolgt eine Anhörung zum Lösungsvorschlag. Anschliessend wird die Botschaft an den Grossen Rat erarbeitet.
- Beim Gesamtpaket (alle übrigen Themen) wird das Jahr 2012 weitgehend der Analysephase gewidmet sein.
  - Im Bereich Aufgabenteilung gilt es, die zu diskutierenden Aufgabenbereiche zu definieren und einen einheitlichen Raster für die Erfassung dieser Aufgabenbereiche zu entwickeln. Anschliessend erfolgt die Analyse und Beurteilung jener Bereiche, bei denen möglicherweise eine Verschiebung der Aufgaben- und / oder Finanzierungszuordnung angezeigt ist. Gleichzeitig werden die verschiedenen Möglichkeiten zur Sicherstellung des finanziellen Ausgleichs evaluiert.

- Im Bereich Finanzausgleich wird ein Fragenkatalog entwickelt, anhand dessen eine möglichst umfassende Beurteilung der heutigen Situation möglich wird. Anschliessend sind die einzelnen Fragenkomplexe zu bearbeiten, wobei teilweise auch auf externe Unterstützung zurückgegriffen werden soll.
- Was die Überprüfung der Datengrundlagen betrifft, so sollen im Hinblick auf die FKG 2012 Optimierungen vorgenommen werden, sowie die Kosten- und Lastenentwicklung in kritischen Bereichen detailliert analysiert werden.

Dieses Vorgehen kann im Rahmen der vertieften Planung noch Änderungen erfahren.

Jürg Feigenwinter  
Leiter Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung