

**DEPARTEMENT  
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

27. November 2013

**BERICHT - Kurzfassung**

**Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs  
Ergebnisse der Analyse-Phase**





## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
1.1 Ausgangslage .....	4
1.2 Auftrag.....	5
1.3 Vorgehen.....	5
<b>2. Entwicklung von Finanzlage und Lastenverteilung Kanton/Gemeinden im Vergleich .....</b>	<b>6</b>
2.1 Kontext, Zielsetzung und Vorgehen.....	6
2.2 Globale Betrachtung: Entwicklung der Finanzlage von Kanton und Gemeinden.....	7
2.2.1 Zielsetzung und Vorgehen.....	7
2.2.2 Aufwandentwicklung .....	7
2.2.3 Kommunale Finanzierungsbeiträge an grosse Verbundaufgaben mit kantonaler Federführung .....	9
2.2.4 Ertragsstruktur .....	9
2.2.5 Steuern .....	10
2.2.6 Selbstfinanzierungsgrad .....	10
2.2.7 Nettoschuld .....	11
2.3 Partielle Betrachtung: Reformbedingte Mehrkosten und Entwicklung der Lastenverteilung in ausgewählten Bereichen.....	11
2.3.1 Reformen auf Bundesebene und Lastenverteilung .....	12
2.3.2 Kantonale Aufgaben / Reformen / Projekte und Lastenverteilung .....	12
2.3.3 Gesamtübersicht.....	13
2.3.4 Nachführung und Aktualisierung.....	13
2.4 Fazit / Handlungsbedarf .....	13
<b>3. Überprüfung der Aufgabenteilung in ausgewählten Bereichen .....</b>	<b>14</b>
3.1 Zielsetzungen.....	14
3.2 Vorgehen.....	14
3.3 Ergebnisse .....	15
3.3.1 Verbundaufgaben ohne Verbundfinanzierung beibehalten .....	15
3.3.2 Verbundaufgabe mit Verbundfinanzierung beibehalten .....	15
3.3.3 Kantonalisierung von Aufgaben .....	16
3.3.4 Kommunalisierung einer Aufgabe.....	17
3.3.5 Aufgabe mit teilweise unterschiedlicher Einschätzung.....	17
3.3.6 Dissens zwischen Kanton und Gemeinden zu künftiger Aufgabenteilung .....	17
3.4 Fazit / Handlungsbedarf .....	18
<b>4. Evaluation von Ausgleichsmechanismen.....</b>	<b>18</b>
4.1 Einleitung .....	18
4.2 Anpassung / Einführung eines Kostenteilers .....	19
4.3 Ausgleichsgefäss .....	19
4.4 Steuerfussabtausch .....	19
4.5 Vorteile und Nachteile der untersuchten Mechanismen .....	20
4.5.1 Vorteile und Nachteile des Steuerfussabtausches .....	20
4.5.2 Vorteile und Nachteile eines separaten Ausgleichsgefässes.....	21
4.5.3 Vorteile und Nachteile eines Kostenteilers .....	21
4.6 Fazit / Handlungsbedarf .....	21

<b>5. Überprüfung des Finanz- und Lastenausgleichs .....</b>	<b>22</b>
5.1 Disparitäten .....	23
5.2 Wirkungsweise des Aargauer Finanz- und Lastenausgleichs .....	24
5.2.1 Beeinflussung von Disparitäten: Verteilung der Steuerkraft .....	24
5.2.2 Unterschiede in der Kostenbelastung: Kostentreiber .....	26
5.2.3 Belastung der Zentrumsgemeinden.....	28
5.3 Unterschiede bei Ansprüchen: Einzelfall-Vergleiche .....	29
5.4 Fazit / Handlungsbedarf .....	30

## 1. Einleitung

### 1.1 Ausgangslage

Ab Mitte der 90er-Jahre wurde im Kanton Aargau die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden überprüft. Bei rund 50 Aufgaben mit einem Finanzvolumen von fast 500 Mio. Franken pro Jahr gab es Anpassungen der Zuständigkeiten – dies im Rahmen der drei Gesetze zur Aufgabenteilung Kanton–Gemeinden (GAT I bis III).

Parallel dazu wurde der Finanz- und Lastenausgleich in mehreren Punkten revidiert. Ziel dieser Anpassungen war primär, die Verwerfungen zwischen den Gemeinden in Grenzen zu halten, die sich aus der veränderten Aufgabenteilung ergeben hatten. Auf eine vollständige Überarbeitung des Finanzausgleichs wurde jedoch verzichtet. Die gesamte Neuordnung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich erfolgte nach dem Grundsatz der vertikalen und annähernd auch horizontalen Kostenneutralität (vertikal = zwischen Kanton und Gemeinden, horizontal = zwischen den einzelnen Gemeinden).

Wenige Jahre später folgte der Neue Bundesfinanzausgleich, der im Jahr 2008 umgesetzt wurde. Im Kanton Aargau waren in diesem Rahmen keine zusätzlichen Anpassungen der Aufgabenzuordnung zwischen Kanton und Gemeinden erforderlich. Hingegen wurden Ausgleichszahlungen eingeführt, um sicherzustellen, dass sich die Besserstellung des Aargau beim Bundesfinanzausgleich je hälftig auf Kanton und Gemeinden verteilt.

Der "Schlussstrich", der im Jahr 2009 mit dem 2. Wirkungsbericht unter die Neuregelung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs gezogen werden sollte, war von kurzer Dauer. Schon bald darauf stand das Thema wieder auf der politischen Agenda. Aufgrund der Mehrbelastungen durch die neue Pflegefinanzierung, die Neuordnung der Spitalfinanzierung, die Steuergesetzrevision sowie die zu erwartenden Mehraufwendungen in den Bereichen familienergänzende Kinderbetreuung, Bildung und Polizei äusserten die Gemeinden und ihre Verbände im Laufe der letzten Jahre zunehmend Bedenken, dass die zusätzlichen Lasten ohne massive Steuererhöhungen nicht zu verkraften seien.

Von reformbedingten Mehrkosten ist allerdings auch der Kanton in hohem Masse betroffen, etwa bei der Spitalfinanzierung, im Bildungsbereich (Stärkung der Volksschule), bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Polizeidichte sowie durch die Umsetzung von neuem Bundesrecht (neue Prozessordnungen, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht).

Verschiedene Diskussionen aus der jüngeren Vergangenheit sowie Erfahrungen anderer Kantone und des Bundes zeigen darüber hinaus, dass eine Überprüfung des 30-jährigen Grundkonzepts des Finanz- und Lastenausgleichs erforderlich ist. Die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung führt zu weiterem Anpassungsbedarf: Mit der Eliminierung der Gemeindebeiträge an die Spitäler fällt ein Instrument des indirekten Finanzausgleichs mit einer grossen Umverteilungswirkung weg.

## 1.2 Auftrag

Aufgrund der veränderten Ausgangslage und des gestiegenen Handlungsbedarfs hat der Regierungsrat in Übereinstimmung mit einem Vorstoss aus dem Parlament<sup>1</sup> beschlossen, die Aufgabenteilung und den Finanzausgleich erneut zu überprüfen. Zur umfassenden Bearbeitung des Themas wurden zwei paritätische Begleitgremien eingesetzt: die Arbeitsgruppe (Fachebene) und die Koordinationskommission (politische Ebene). Weiter wurde die Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung im Generalsekretariat des DVI geschaffen, die ihre Tätigkeit im August 2011 aufgenommen hat.

Der Regierungsrat hat folgende Aufträge für die Fachstelle und die Begleitgremien definiert:

a) **Entwicklung der Lastenverteilung (Optimierung Datengrundlagen)**

"Für die Sicherstellung einer ausgewogenen Entwicklung der Aufgaben und Lasten von Kanton und Gemeinden und für eine sachliche Diskussion über diese Thematik ist eine umfassende und kontinuierliche Übersicht über die gesamte Aufwand- und Ertragsentwicklung von Kanton und Gemeinden erforderlich."

b) **Überprüfung bestehender Aufgaben- und Lastenverteilungen**

"Es ist zu analysieren, bei welchen Aufgaben von Kanton und Gemeinden aufgrund der aktuellen und absehbaren Entwicklung eine Anpassung der Sachzuständigkeit und/oder der Finanzierung erforderlich ist."

c) **Steuerungs- und Ausgleichsmechanismen**

"Es sind Mechanismen einzuführen, mit denen kontinuierlich eine ausgewogene Entwicklung der finanziellen Lasten von Kanton und Gemeinden sichergestellt werden kann. **Namentlich** sind Instrumente zu schaffen, wie der finanzielle Ausgleich von grösseren Lasten erfolgen kann, die beim Kanton bzw. den Gemeinden durch die Übernahme von bisherigen Aufgaben und Lasten der anderen Ebene entstehen."

d) **Finanz- und Lastenausgleich**

"Das **Konzept** und die Gesetzgebung über den direkten Finanz- und Lastenausgleich sind unter Berücksichtigung der Aufgaben- und Lastenentwicklung der Gemeinden und der damit verbundenen Änderungen im Bereich des indirekten Finanzausgleichs grundsätzlich zu überprüfen."

## 1.3 Vorgehen

Das Vorgehenskonzept für die Erledigung dieser Aufträge sieht folgende Arbeitsphasen vor:

1. Bestandesaufnahme / Ist-Analyse / Ermittlung Handlungsbedarf
2. Konzeption Soll-Lösung
  - a. Lösungsvarianten
  - b. Grundsatzentscheide
  - c. Detailkonzeption und Berechnungen
3. Rechtssetzungsprozess im engeren Sinn
  - a. Berichtsentwurf
  - b. Vernehmlassungsverfahren
  - c. parlamentarischer Prozess
4. Umsetzung

---

<sup>1</sup> Auftrag Renate Gautschy, Gontenschwil, vom 26. Oktober 2010, vom Grossen Rat überwiesen am 1. März 2011.

Die Analysephase (Arbeitsphase 1) wurde zwischen Frühling und Ende 2012 durchgeführt. Den Abschluss bildeten ein Workshop mit den Begleitgremien und ein umfassender Analysebericht, der sämtliche Ergebnisse dokumentiert. Die vorliegende Kurzversion des Analyseberichts fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Der vorliegende Bericht gibt somit den Arbeits- und Kenntnisstand bei Abschluss der Analysephase (Herbst 2012) wieder. Abschnitt 2.3 berücksichtigt zusätzlich die Untersuchungen, die im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Botschaft zum Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung durchgeführt wurden und basiert somit auf dem Kenntnisstand von Ende April 2013. Spätere Veränderungen sind im Konzeptpapier dargestellt; sie wurden nicht nachträglich in den Bericht über die Analysephase eingebaut.

## 2. Entwicklung von Finanzlage und Lastenverteilung Kanton/Gemeinden im Vergleich

### 2.1 Kontext, Zielsetzung und Vorgehen

Wie eingangs erwähnt, erwies sich der Schlusstrich, der mit dem 2. Wirkungsbericht zu GAT unter das Thema Neuregelung der Aufgabenteilung gezogen wurde, als nicht sehr dauerhaft. Verschiedene Reformprojekte mit erheblichen Kostenfolgen für die Gemeinden und den Kanton lancierten die Diskussion neu.

In der Tat mussten und müssen die Gemeindehaushalte markante Mehrkosten verkraften. Allerdings kommen auch auf den Kanton erhebliche Mehrbelastungen zu. In dieser Situation ist es wichtig, die Diskussion über die Haushaltsentwicklung der beiden Ebenen sowie über die Entwicklung der Lastenverteilung auf möglichst objektive Grundlagen zu stellen.

Bevor darüber diskutiert wird, wie die Aufgabenteilung neu zu gestalten ist und wie der Finanzausgleich künftig aussehen soll, muss die Entwicklung der Haushalte von Kanton und Gemeinden und insbesondere die Entwicklung der Lastenteilung untersucht werden. Diese Aufgabe wird aus zwei verschiedenen Richtungen angegangen:

- Im **ersten Schritt** wird in einer "globalen" Betrachtung verglichen, wie sich der kantonale Finanzhaushalt und die Gesamtheit der kommunalen Finanzhaushalte rückblickend in den letzten Jahren entwickelt haben. Der Vergleich erfolgt auf der Basis ausgewählter Kennzahlen. Sollte die Entwicklung der untersuchten Kennzahlen deutlich auseinander driften, kann dies ein Hinweis für ein entstandenes Ungleichgewicht sein.
- Im **zweiten Schritt** erfolgt eine "partielle" Analyse jener Aufgaben, bei denen es in den letzten Jahren zu grösseren, meist reformbedingten Veränderungen der Kosten und/oder der Lastenteilung gekommen ist bzw. in naher Zukunft kommen wird. Untersucht werden mit anderen Worten jene Aufgabenfelder, die im "Verdacht" stehen können, für Ungleichgewichte in der Lastenteilung verantwortlich zu sein.

## 2.2 Globale Betrachtung: Entwicklung der Finanzlage von Kanton und Gemeinden

### 2.2.1 Zielsetzung und Vorgehen

Bei der "globalen" Betrachtung geht es darum, einen Vergleich zwischen der Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden durchzuführen. Im Hintergrund steht aber nicht die Vorstellung, dass sich deren Haushalte immer parallel entwickeln müssen. Niemand kann erwarten, dass sich die Aufgaben der verschiedenen Staatsebenen und ihre Kosten stets im Gleichschritt verändern. Wenn sich die Haushalte aber hinsichtlich wichtiger Kenngrößen längerfristig deutlich auseinanderbewegen, so kann dies ein Hinweis darauf sein, dass die Lastenverteilung nicht mehr im Lot ist.

Die Gegenüberstellung der Finanzhaushalte von Gemeinden und Kanton erfolgte für den Zeitraum von 2006 bis 2011. Bei der Auswahl der Kennzahlen wurden folgende Kriterien berücksichtigt:

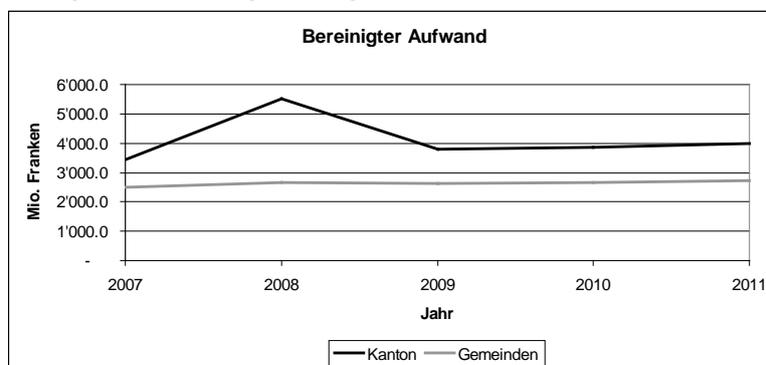
- Die Kennzahlen sollen aussagekräftig und verständlich sein.
- Es soll sowohl die Aufwands- als auch die Ertragsseite abgebildet werden, ebenso in geeigneter Form die Bestandesrechnung.
- Die Kennzahlen müssen beim Kanton und bei den Gemeinden methodisch (möglichst) gleich berechnet werden.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass bei dieser Gegenüberstellung immer der Kanton mit der **Gesamtheit der Gemeinden** verglichen wird. Es ist daher möglich, dass Aussagen, die über "die Gemeinden" gemacht werden, auf einzelne Gemeinden nicht zutreffen.

### 2.2.2 Aufwandsentwicklung

Ein Vergleich der Entwicklung des bereinigten Aufwandes<sup>2</sup> (brutto) zwischen Kanton und Gemeinden zeigt folgendes Bild:

Abbildung 1: Entwicklung bereinigter Aufwand von Kanton und Gemeinden



Quelle: Abteilung Finanzen, Statistik Aargau

<sup>2</sup> Bruttoaufwand abzüglich durchlaufende Beiträge, Einlagen in Spezialfinanzierungen, interne Verrechnungen.

Drei Punkte fallen auf:

- Beim Kanton gibt es 2008 einen massiven Ausreisser nach oben. Dieser ist auf die Ausfinanzierung der Aargauer Pensionskasse zurückzuführen. Von der Ausfinanzierung waren auch die Gemeinden betroffen. Auch wenn ihr Gesamtbeitrag deutlich kleiner war, fällt doch auf, dass es bei ihnen nicht zu einem Anstieg des Aufwands gekommen ist. Ein wichtiger Grund für die stärkere Belastung des Kantons liegt darin, dass er den vollen Aufwand der Ausfinanzierung für die Lehrpersonen übernommen hat. Zudem haben die Gemeinden ihre Zahlungen teilweise über die Investitionsrechnung verbucht.
- Abgesehen vom Ausreisser 2008 steigen beide Kurven leicht an, wobei ein Unterschied bei diesem Anstieg nicht auszumachen ist.
- Das Niveau des Aufwandes der Gemeinden liegt unter jenem des Kantons. Der Anteil der Gemeinden am addierten Gesamtaufwand beider Ebenen liegt konstant (ausser im Jahr 2008) bei leicht über 40 %.

Um präzisere Aussagen machen zu können, müssen indexierte Werte verglichen werden. Dabei zeigt sich – neben dem Ausreisser im Jahr 2008 –, dass der bereinigte Aufwand über die ganze Zeitperiode beim Kanton stärker ansteigt als bei den Gemeinden, nämlich um 16 % gegenüber 9 %. Gleichzeitig steigen im betrachteten Zeitraum die Steuererträge der Gemeinden um fast 7 % an, jene des Kantons nur um knapp 2 %.

Trotz dieser Ausgangslage (stärkeres Kostenwachstum, geringere Steuererträge) hat sich der Kantonshaushalt insgesamt aber kaum schlechter entwickelt als die Gemeindehaushalte. Dies liegt daran, dass sich beim Kanton die nicht fiskalischen Erträge deutlich günstiger entwickelt haben, und zwar sowohl die direkt mit der Leistungserbringung verbundenen Erträge als auch die "freien" Erträge (wie z.B. Finanz- und Beteiligungserträge).

Der Nettoaufwand von Kanton und Gemeinden entwickelt sich daher – wiederum abgesehen vom Jahr 2008 – nahezu parallel. Er steigt auf beiden Ebenen um zirka 8,5 %. Der über Steuern zu finanzierende Nettoaufwand hingegen steigt bei den Gemeinden stärker an als beim Kanton (7 % gegenüber 2 %). Es zeigt sich hier also (zufälligerweise) fast genau das gleiche Verhältnis wie bei den Steuererträgen.

Wird die Entwicklung bei allen Kennzahlen zusammenfassend betrachtet, so ergibt sich, dass der Kanton das höhere Bruttowachstum und die ungünstigere Entwicklung bei den Steuern dank stärker wachsenden übrigen Erträgen auffangen kann. Mit anderen Worten: "Unter dem Strich" präsentiert sich die Situation für Kanton und Gemeinden nahezu gleich.

### 2.2.3 Kommunale Finanzierungsbeiträge an grosse Verbundaufgaben mit kantonaler Federführung

Die Gemeinden müssen einen erheblichen Anteil ihres Nettoaufwandes verwenden, um Beiträge an die Finanzierung grosser Verbundaufgaben zu leisten, bei denen sie aus ihrer Sicht in vielen Fällen keine oder mindestens nicht eine ihrem Finanzierungsanteil entsprechende Möglichkeit zur Mitgestaltung haben. Dabei handelt es sich um:

- Personalaufwand Volksschulen,
- Sonderschulung, Heime und Werkstätten,
- Berufsfachschulen,
- Spitalfinanzierung,
- Öffentlicher Verkehr.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der erwähnten Positionen:

**Tabelle 1: Aufwand der Gemeinden für grosse Verbundaufgaben**

	2007	2008	2009	2010	2011
Netto-Aufwand Gemeinden	1'653	1'757	1'723	1'748	1'799
Personalaufwand Volksschule	184	143	154	138	147
Berufsfachschulen	83	65	59	61	59
Sonderschulung, Heime und Werkstätten	43	58	119	124	120
Spitalfinanzierung	73	74	75	79	83
Öffentlicher Verkehr	37	45	49	50	55
Total	420	385	455	452	464
<b>Anteil an Nettoaufwand Laufende Rechnung</b>	<b>25.4%</b>	<b>21.9%</b>	<b>26.4%</b>	<b>25.8%</b>	<b>25.8%</b>

Quelle: Statistik Aargau, Gemeindeabteilung

Die Zahlen bestätigen, dass ein erheblicher Anteil des kommunalen Nettoaufwandes für die grossen Verbundaufgaben bestimmt ist. Im Jahr 2012 ist der Wert wegen der Neuordnung der Spitalfinanzierung auf zirka 30 % angestiegen. Der genaue Wert wird bei der nächsten Aktualisierung nach Vorliegen der detaillierten statistischen Zahlen ermittelt.

### 2.2.4 Ertragsstruktur

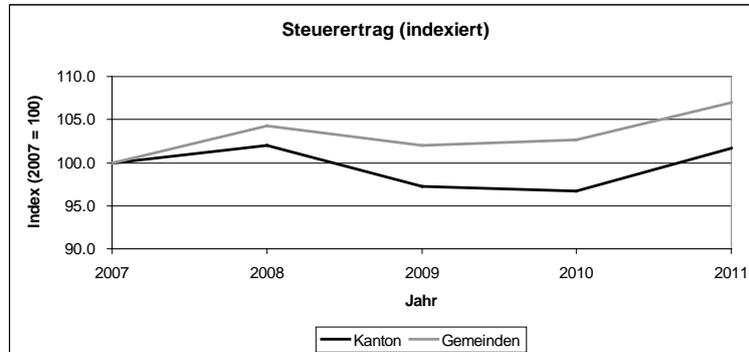
Die Ertragsstrukturen von Kanton und Gemeinden sind über die Jahre verhältnismässig stabil, unterscheiden sich aber deutlich voneinander. Die Steuererträge der natürlichen Personen sind für die Gemeinden wichtiger (rund 50 %) als für den Kanton (rund 35 %).

Die Gemeinden sind somit stärker von der Entwicklung der Steuererträge der natürlichen Personen abhängig. Dabei handelt es sich aber erfahrungsgemäss um eine relativ stabile Ertragsquelle. Der Kanton kann demgegenüber auf eine grössere Zahl relevanter Ertragsquellen zurückgreifen, ist dabei aber stärker von risikobehafteten Ertragsquellen (Beteiligungen, NFA Bund, Nationalbank etc.) abhängig.

## 2.2.5 Steuern

Betrachtet man die absoluten Grössen, verläuft die Entwicklung der Steuererträge relativ unauffällig: die beiden Kurven bewegen sich einigermaßen parallel. Unterschiede werden erst sichtbar, wenn die indexierten Werte verglichen werden.

Abbildung 2: Entwicklung des indexierten Steuerertrags bei Kanton und Gemeinden



Quelle: Abteilung Finanzen, Statistik Aargau

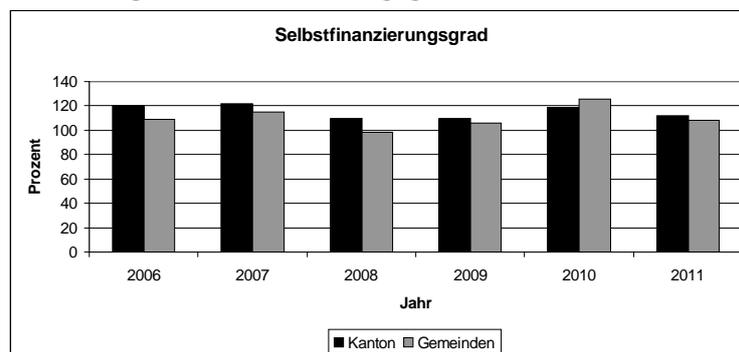
Zwei Faktoren erklären die ungünstigere Entwicklung der kantonalen Steuererträge:

- Die Steuererträge der juristischen Personen entwickelten sich deutlich schwächer als jene der natürlichen Personen. Weil der Steuersatz für die juristischen Personen bei der Kantonssteuer mehr als doppelt so hoch ist als bei der Gemeindesteuer, fällt dieser Unterschied bei der Kantonssteuer stärker ins Gewicht.
- Der Kanton hat seinen Steuerfuss im betrachteten Zeitraum etwas stärker gesenkt als der Durchschnitt der Gemeinden: Das gewichtete Mittel der Gemeindesteuerfüsse sank zwischen 2006 und 2012 um 3,6 Prozentpunkte. Die Kantonssteuern hingegen wurden im Jahr 2008 um 5 Prozentpunkte reduziert.

## 2.2.6 Selbstfinanzierungsgrad

Der Selbstfinanzierungsgrad bringt zum Ausdruck, wie weit das Gemeinwesen in der Lage ist, die Investitionen durch selbst erwirtschaftete Mittel zu finanzieren. Auch bei dieser wichtigen Kennzahl zeigt sich ein ausgeglichenes Bild:

Abbildung 3: Selbstfinanzierungsgrad Kanton und Gemeinden



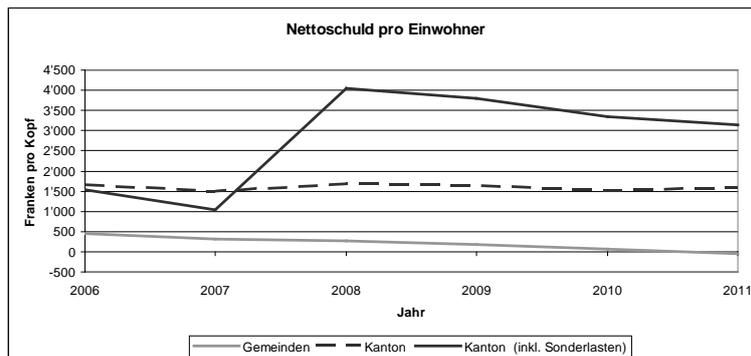
Quelle: Abteilung Finanzen, Statistik Aargau

Sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden liegt die Kennzahl über die ganze betrachtete Periode im positiven Bereich, also – teilweise deutlich – über 100%. Die Werte des Kantons sind in fünf von sechs Jahren leicht höher als jene der Gemeinden.

### 2.2.7 Nettoschuld

Die Nettoschuld des Kantons (pro Kopf) lag bereits im Jahr 2006 rund dreimal so hoch wie jene der Gemeinden. Seither ist die Verschuldung der Gemeinden sukzessive gesunken. Beim Kanton jedoch schnellte die Gesamtverschuldung infolge der Ausfinanzierung der APK im Jahr 2008 in die Höhe. Wegen dieses Sondereffekts verdoppelte sich die Verschuldung des Kantons, während jene der Gemeinden kontinuierlich zurückging, bis 2011 im Total aller Gemeinden ein kleines Nettovermögen resultierte. Nach dem Ausnahmejahr 2008 konnten sowohl der Kanton als auch die Gemeinden ihre Nettoverschuldung deutlich reduzieren.

Abbildung 4: Entwicklung Nettoschuld pro Einwohner bei Kanton und Gemeinden



### 2.3 Partielle Betrachtung: Reformbedingte Mehrkosten und Entwicklung der Lastenverteilung in ausgewählten Bereichen

Überlegungen, wie sie im vorangehenden Abschnitt erfolgt sind, geben zwar erste Hinweise, reichen aber nicht aus, um stichhaltige Aussagen zu allfälligen Ungleichgewichten bei der Lastenverteilung machen zu können. Problematische Ungleichgewichte entstehen vor allem dort, wo Gemeinden und Kanton in die gleichen Finanzierungs- oder auch Ertragsstrukturen eingebunden sind und/oder wo strukturelle Veränderungen zu Kostensprüngen führen.

Seit dem Jahr 2010 haben verschiedene Reformprojekte sowohl auf Ebene Bund als auch auf Ebene Kanton zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen für Kanton und Gemeinden geführt. In den folgenden Abschnitten wird im Einzelnen untersucht, ob die Lastenbalance zwischen Kanton und Gemeinden aus dem Gleichgewicht gebracht worden ist oder nicht.

Berücksichtigt werden dabei die wesentlichen strukturellen Veränderungen seit 2010, bei denen Bundes- oder Kantonsreformen finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und/oder die Gemeinden haben – unter der Voraussetzung, dass verbindliche Entscheide vorliegen, die finanziellen Auswirkungen bekannt oder abschätzbar sind und es sich nicht um insgesamt geringfügige Veränderungen handelt (weniger als 3 Mio. Franken).

### **2.3.1 Reformen auf Bundesebene und Lastenverteilung**

Im fraglichen Zeitraum von 2010 bis 2016 führen gemäss heutigem Kenntnisstand folgende Reformen auf Bundesebene zu Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden:

#### ***Neue eidgenössische Straf- und Zivilprozessordnung***

Die neue schweizerische Straf- und Zivilprozessordnung führt bis ins Jahr 2015 – verglichen mit 2010 – zu Mehrkosten von 9,1 Mio. Franken, die ausschliesslich beim Kanton anfallen.

#### ***Unbezahlte Krankenkassenprämien***

Eine Änderung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) auf Bundesebene führt dazu, dass die öffentliche Hand ab 2012 rund 85 % der von den Versicherten nicht bezahlten Prämien übernehmen muss. Die sich ergebenden Mehrkosten von 9,3 Mio. Franken (2016) fallen voraussichtlich beim Kanton an. Die zurzeit laufende Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum KVG kann hier allerdings noch zu Veränderungen führen.

#### ***Pflegefinanzierung***

Die Neuregelung der Finanzierung der stationären und ambulanten Langzeitpflege führt zu erheblichen Mehrkosten für die öffentliche Hand. Da die Langzeitpflege im Kanton Aargau als kommunale Aufgabe konzipiert ist, fallen die Mehrkosten ausschliesslich bei den Gemeinden an. Sie werden im Jahr 2016 voraussichtlich rund 63,5 Mio. Franken betragen. Der Anstieg der Kosten für die Gemeinden ist jedoch zum grossen Teil nicht auf steigende Gesamtkosten, sondern auf eine Änderung der Finanzierungsstruktur zurückzuführen.

#### ***Spitalfinanzierung***

Die Finanzierung der Beiträge der öffentlichen Hand an die Spitäler ist im Kanton Aargau als Verbundaufgabe konzipiert. Das Gesetz sieht vor, dass diese Aufgabe ab dem Jahr 2014 vollständig kantonalisiert wird. Die Reform der Spitalfinanzierung auf Bundesebene, die im Jahr 2012 erfolgt ist, betrifft also noch den Kanton und die Gemeinden. Sie führt bis ins Jahr 2016 unter Berücksichtigung aller Effekte netto zu Mehrkosten für die öffentliche Hand im Aargau von 150 Mio. Franken, die sich zu rund 2/3 auf den Kanton und zu 1/3 auf die Gemeinden verteilen.

### **2.3.2 Kantonale Aufgaben / Reformen / Projekte und Lastenverteilung**

#### ***Stärkung Volksschule Aargau***

Zwei Massnahmen aus dem Paket "Stärkung der Volksschule Aargau" führen netto zu Mehrkosten: die Einführung von Zusatzlektionen und die Einführung temporärer Assistenzen (bis 2016 insgesamt 20 Mio. Franken). Diese Mehrkosten werden ausschliesslich vom Kanton getragen.

#### ***Aufwuchs Polizei***

Die geplante Erhöhung der Polizeidichte belastet den Kanton bis zum Jahr 2016 mit rund 8 Mio., die Gemeinden mit rund 4 Mio. Franken.

### 2.3.3 Gesamtübersicht

Die Untersuchungen zeigen, dass nur relativ wenige Aufgabenbereichen – teilweise aber mit einem grossen Volumen – zu einer Verschiebung der Lastenbalance zwischen Kanton und Gemeinden geführt haben oder führen werden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über deren Entwicklung:

**Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen von Reformprojekten auf Kanton und Gemeinden**

Veränderung gegenüber Basisjahr 2010 (in Mio. Franken)	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G
Aufwuchs Polizei	2.7	1.4	2.7	1.4	4.2	2.1	5.7	2.8	7.1	3.6	8.2	4.1
Neue Straf- und Zivilprozessordnung	14.3	-	11.3	-	8.6	-	8.6	-	9.1	-	9.1	-
Neuregelung unbezahlte Krankenkassen-Prämien	-	-	8.0	-	8.9	-	9.3	-	9.3	-	9.3	-
Stärkung Volksschule Aargau (Betrieb)	-	-	-	-	7.9	1.6	18.6	2.8	18.5	0.6	20.1	-0.7
Pflegefinanzierung (Restkosten stationäre Pflege)	20.8	20.8	-	47.3	-	53.5	-	58.5	-	63.5	-	63.5
Spitalfinanzierung (Gesamtwirkung KVG-Revision ab 2012)	-	-	54.3	36.5	66.2	40.7	69.2	41.7	84.0	46.9	98.9	52.1
<b>Total</b>	<b>37.8</b>	<b>22.2</b>	<b>76.3</b>	<b>85.2</b>	<b>95.8</b>	<b>97.9</b>	<b>111.4</b>	<b>105.8</b>	<b>128.1</b>	<b>114.6</b>	<b>145.6</b>	<b>119.0</b>
Wachstum Total	60.1		161.5		193.7		217.2		242.7		264.6	
<b>Prozentanteile</b>	<b>63.0%</b>	<b>37.0%</b>	<b>47.3%</b>	<b>52.7%</b>	<b>49.5%</b>	<b>50.5%</b>	<b>51.3%</b>	<b>48.7%</b>	<b>52.8%</b>	<b>47.2%</b>	<b>55.0%</b>	<b>45.0%</b>

Die Verteilung der reformbedingten Mehrkosten auf die beiden Staatsebenen seit 2010 ist ausgewogen. In den hinteren Planjahren verschiebt sie sich sogar zunehmend zugunsten der Gemeinden. Dies hat damit zu tun, dass der Kanton stärker betroffen ist vom steigenden Kostenanteil der öffentlichen Hand bei der Spitalfinanzierung von 47 % auf 55 %, weil er insgesamt einen wesentlich höheren Anteil an den Spitalkosten der öffentlichen Hand trägt.

### 2.3.4 Nachführung und Aktualisierung

Die dargestellten Vergleiche basieren auf dem Informationsstand von Ende April 2013. Die Zahlen stützen sich auf die Ergebnisse der Analysephase, aber auch auf die zusätzlichen Abklärungen, die im Rahmen der Überarbeitung der Botschaft zum Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung erfolgt sind. Im Laufe der weiteren Arbeiten bezüglich Aufgaben- und Lastenverteilung ist es erforderlich, die Übersichten regelmässig zu ergänzen und zu aktualisieren: Einerseits sind die konkreten Zahlen den jeweils aktuellen Planwerten anzupassen, andererseits ist die Liste der berücksichtigten Vorhaben zu überprüfen.

## 2.4 Fazit / Handlungsbedarf

1. Die Finanzhaushalte des Kantons und der Gemeinden haben sich in den letzten Jahren erstaunlich ähnlich und gleichgerichtet entwickelt.
2. Der Kanton hat in keinem Fall so in die Aufgabenteilung eingegriffen, dass Mehrkosten, die bei ihm angefallen sind, an die Gemeinden weitergereicht wurden. Er hat sich angesichts von Positionen, die ihn selber stärker belasten, auch nicht schadlos gehalten, indem andere Positionen verschoben wurden.
3. Die Gegenüberstellung der Belastungsentwicklung aufgrund von Reformprojekten zeigt, dass die Verteilung der reformbedingten Mehrkosten auf die beiden Staatsebenen seit 2010 ausgewogen ist.
4. Die Methodik für die Darstellung der Finanzentwicklung und der Lastenverteilung soll optimiert werden. Die Daten müssen regelmässig nachgeführt und aktualisiert werden.

### 3. Überprüfung der Aufgabenteilung in ausgewählten Bereichen

#### 3.1 Zielsetzungen

Im vorherigen Abschnitt ging es ausschliesslich um eine Analyse der Kostenentwicklung und der Lastenverteilung. Im Folgenden wird für ausgewählte Teilbereiche untersucht, ob die aktuelle Aufgabenzuordnung angemessen ist und weitergeführt werden soll. Es ist keine umfassende Neuordnung der Aufgabenteilung vorgesehen – dies geschah im Rahmen von GAT I bis III. Wie bei GAT gilt es aber auch bei der jetzigen Optimierung der Aufgabenteilung, die Grundsätze der Aufgabenzuordnung zu beachten.

Der massgebende § 5 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), der am 1. August 2013 in Kraft getreten ist, lautet:

##### § 5 Grundsätze der Aufgabenteilung

<sup>1</sup> Öffentliche Aufgaben sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität jenem Gemeinwesen zuzuordnen, das sie am besten erfüllen kann. Verbundaufgaben sind nur dann zu führen, wenn eine vollständige Zuordnung der Aufgabe oder von Teilaufgaben nicht möglich ist.

<sup>2</sup> Die Finanzierung erfolgt durch das für die Ausgestaltung der Aufgabe und deren Vollzug zuständige Gemeinwesen. Bei Verbundaufgaben wird die Finanzierung im Ausmass der Entscheid- und Vollzugskompetenz zwischen den Gemeinwesen aufgeteilt.

<sup>3</sup> Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen erfolgen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen.

Der Auftrag des Regierungsrates für die Arbeiten ALV verweist auf diese Grundsätze und erwähnt darüber hinaus, dass Verbundaufgaben, die aus rein finanziellen Gründen eine Beteiligung des Kantons bzw. der Gemeinden an den Kosten vorsehen, möglichst zu eliminieren sind. Konkret bedeutet das:

- Die Verantwortung für Entscheidung, Vollzug und Finanzierung soll soweit als möglich in eine Hand gelegt werden (fiskalische Äquivalenz).
- Die Finanzierung der verbleibenden Verbundaufgaben soll proportional zu den Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen geregelt werden.
- Entsprechend dem Grundsatz der Kostenneutralität sollen weder die Gemeinden insgesamt noch der Kanton durch die Aufgabenverschiebungen benachteiligt werden.

Nicht explizit formuliert, in den Diskussionen aber immer wieder präsent, ist die Forderung, dass die Gemeinden nicht geschwächt werden sollen. Das heisst es sollen nicht so viele Aufgaben, Gestaltungsmöglichkeiten und Finanzierungen zum Kanton verschoben werden, dass kaum mehr kommunale Handlungsfelder von Bedeutung übrig bleiben.

#### 3.2 Vorgehen

Es erfolgte keine flächendeckende Überprüfung der Aufgabenteilung. Untersucht wurden die nach GAT verbliebenen Verbundaufgaben sowie Aufgaben, wo grosse Veränderungen zu neuen Fragestellungen bei der Aufgabenteilung geführt haben. Zuerst wurde festgelegt, welche Aufgaben analysiert werden sollen. Nach der Datenerhebung wurde die aktuelle Aufgabenteilung beurteilt. Teilgenommen haben einerseits die Gemeindevertretungen in den Begleitgremien ALV (Vertretungen der Verbände der Gemeindeammänner, der Gemeineschreiberinnen und -schreiber sowie der Finanzfachleute) und andererseits der Kanton (durch die sachzuständigen Departemente in Zusammenarbeit mit den übrigen Departementen, abschliessend durch den Regierungsrat).

### 3.3 Ergebnisse

Der folgende Abschnitt gibt die Erkenntnisse aus den Beurteilungen durch Kanton und Gemeinden wieder. Damit sind einerseits die Vorentscheide des Regierungsrates vom Herbst 2012 gemeint und andererseits die in den Begleitgremien eingebrachte konsolidierte Position der beteiligten Vertreterinnen und Vertreter der Verbände der Gemeinden. Dargestellt wird – wie bereits erwähnt – der Arbeitsstand bei Abschluss der Analysephase. Im Hinblick auf die Erarbeitung des Konzepts können sich bereits wieder Veränderungen ergeben haben.

#### 3.3.1 Verbundaufgaben ohne Verbundfinanzierung beibehalten

Bei drei Bereichen wurde festgestellt, dass es sich zwar inhaltlich um Verbundaufgaben handelt, dass diese aber nicht mit finanziellen Zahlungen zwischen Kanton und Gemeinden verbunden sind. Vielmehr sind die Teilaufgaben hinsichtlich Umfang, Gestaltung, Verantwortung und Finanzierung klar abgegrenzt. Dabei handelt es sich um:

- Aufwuchs Polizei,
- Zentrales Einwohner- und Objektregister,
- Integration.

Bei allen drei Bereichen stellten die beteiligten Partner keinen Veränderungsbedarf fest. Die Zuweisung der Teilaufgaben auf die beiden Ebenen ist befriedigend gelöst. Die Finanzierung der jeweiligen Teilaufgaben ist sinnvoll und führt nicht zu Ungleichgewichten.

#### 3.3.2 Verbundaufgabe mit Verbundfinanzierung beibehalten

In vier Bereichen schlugen Regierungsrat und Gemeindevertretungen übereinstimmend vor, eine bestehende Verbundaufgabe inklusive zugehörige Verbundfinanzierung beizubehalten:

- Personalaufwand der Volksschule,
- Restkostenbeiträge Sonderschulung, Heime und Werkstätten,
- Kantonsstrassen, Investitionen,
- Wasserbau/Hochwasserschutz.

Beim **Personalaufwand der Volksschule** stimmten die Gemeindevertretungen und der Regierungsrat überein, dass die Verbundaufgabe grundsätzlich sachgemäss ist und beibehalten werden soll. Ob der heutige Gemeindeanteil von 35 % im Verhältnis zu den kommunalen Einflussmöglichkeiten steht, sehen beide Seiten durchaus kritisch. Ebenfalls wird die aktuelle, komplexe Form der Subventionierung als nicht optimal beurteilt. Über die Lösungsansätze besteht im Grundsatz Einigkeit. Die Steuermöglichkeiten der Gemeinden sollen im Rahmen des Möglichen tendenziell erhöht werden. Übereinstimmung herrscht auch in dem Punkt, dass die angestrebten Veränderungen nicht im Rahmen des Projekts ALV realisiert werden können, sondern längerfristig und in mehreren Schritten.

Im Bereich **Sonderschulung, Heime und Werkstätten** plädierte der Regierungsrat für eine Beibehaltung der Verbundaufgabe. Die Gemeindevertretungen konnten sich mit dieser Variante einverstanden erklären, auch wenn für sie eine vollständige Kantonalisierung ebenfalls eine mögliche und sinnvolle Option darstellt. Die fiskalische Äquivalenz scheint erfüllt: Die Entscheidungsmöglichkeiten sind insgesamt nicht gross, verteilen sich aber auf beide Staatsebenen. Die Verbundaufgabe ist aus dieser Sicht grundsätzlich angemessen.

Bei den **Investitionsbeiträgen für die Kantonsstrassen (innerort)** wurde die geltende Aufgabenteilung als angemessen beurteilt. Es ist eine klassische Verbundaufgabe, da die Strasse wichtige Belange im kommunalen Siedlungsgebiet berührt. Die fiskalische Äquivalenz wird einhellig als erfüllt beurteilt. Die betroffenen Gemeinden können bei Strassenbauprojekten ihre Anliegen einbringen und sind daher zur Mitfinanzierung bereit.

Beim **Wasserbau/Hochwasserschutz** plädierten beide Seiten für die Beibehaltung der heutigen Verbundaufgabe. Die Kriterien für die Beibehaltung einer Verbundaufgabe sind aus Sicht beider Partner erfüllt.

### 3.3.3 Kantonalisierung von Aufgaben

Bei drei Aufgaben bestand Einigkeit, dass eine Kantonalisierung angestrebt werden soll:

- Berufsschulbildung,
- Öffentlicher Verkehr,
- Massnahmen gegen häusliche Gewalt.

Im Bereich der **Berufsschulbildung** ist die fiskalische Äquivalenz aus Sicht des Regierungsrates und der Gemeindevertretungen nicht erfüllt. Die Finanzierung der nicht kantonalen (das heisst von Gemeinden oder Verbänden getragenen) Berufsfachschulen, der kantonalen Angebote der beruflichen Grundausbildung in den Bereichen Gesundheit und Soziales sowie Landwirtschaft und auch die Finanzierung der ausserkantonalen Angebote soll weiterhin einheitlich geregelt sein. Die Mitfinanzierungspflicht der Gemeinden soll für alle Bereiche entfallen.

Auch beim **Öffentlichen Verkehr** erachteten die Beteiligten die fiskalische Äquivalenz als nicht gegeben. Echte Steuerungsmöglichkeiten für die Gemeinden bestehen kaum und wären auch schwierig einzurichten. Für Zusatzangebote, die auf Wunsch von Gemeinden errichtet werden, soll weiterhin die bewährte Regelung gelten: Während einer Probezeit werden diese Angebote vorwiegend durch die nutzniessenden Gemeinden finanziert. Ein Angebot wird dann in das reguläre Gesamtangebot übernommen, wenn während der Probezeit ein ausreichender Kostendeckungsgrad erreicht wird.

Aus Sicht aller Beteiligten ist die fiskalische Äquivalenz bei den **Massnahmen gegen häusliche Gewalt** nicht gewährleistet, da die Gemeinden keinen Einfluss auf die Leistungserbringung haben. Zudem verursacht die Administration der insgesamt geringfügigen Gemeindebeiträge einen unverhältnismässigen Aufwand.

### 3.3.4 Kommunalisierung einer Aufgabe

Die Aufgabenteilung bei der **Sozialhilfe** wird von den Beteiligten nicht ganz gleich beurteilt. Es besteht aber darin Einigkeit, dass die fiskalische Äquivalenz nicht gewährleistet ist, da der mitfinanzierende Kanton keinen Einfluss auf die Entscheidungen der Gemeinden hat. Die Kantonsbeiträge haben faktisch den Charakter eines Lastenausgleichs. Ein Ausgleich für überdurchschnittliche Lasten im Sozialbereich sollte ohnehin über den eigentlichen Finanz- und Lastenausgleich erfolgen und nicht über eine Verbundaufgabe. Die Finanzierung der Sozialhilfe soll daher vollständig kommunalisiert werden.

### 3.3.5 Aufgabe mit teilweise unterschiedlicher Einschätzung

Bei den **Ergänzungsleistungen zur AHV und IV** erachteten die Gemeindevertretungen die heutige Zuordnung (Kantonsaufgabe) als angemessen und wünschten keine Neuregelung. Der Regierungsrat sah bei diesem Aufgabenfeld aber zwei bzw. sogar drei Optionen:

- Beibehaltung Status quo,
- Kommunalisierung der Aufgabe,
- (Wieder-)Einführung eines Kostenteilers.

Dabei geht es in jedem Fall nur um die Finanzierung der Aufgabe. Der zentrale Vollzug durch die SVA Aargau ist unbestritten. Der Regierungsrat wollte die Option teilweise/vollständige Kommunalisierung aus folgenden Gründen offenhalten:

- Die Gemeinden sind näher bei den EL-Empfängerinnen und -Empfängern und können so eventuell die konkrete Situation besser beurteilen und steuern.
- In Teilbereichen gibt es eine Nähe bzw. Schnittstellen zu den kommunalen Aufgabenfeldern Pflegefinanzierung und Sozialhilfe.
- Es handelt sich um einen der wenigen Bereiche mit grossem Finanzvolumen, bei denen eine Verschiebung in Richtung Gemeinden aus sachlichen Gründen möglich erscheint. Solche Bereiche werden möglicherweise benötigt, um den Saldo der Aufgabenteilungs-Bilanz ausgleichen zu können.

Die Gemeindevertretungen äusserten sich kritisch gegenüber den inhaltlichen Argumenten für eine (Teil-)Kommunalisierung dieser Aufgabe. Sie anerkennen jedoch, dass es um einen der wenigen Bereiche mit grossem Finanzvolumen geht, bei denen eine Verschiebung in Richtung Gemeinden aus sachlichen Gründen überhaupt möglich scheint.

### 3.3.6 Dissens zwischen Kanton und Gemeinden zu künftiger Aufgabenteilung

Bei den nachfolgend aufgeführten Aufgabenfeldern bestand in der Analysephase zwischen Regierungsrat und Gemeindevertretungen keine Einigkeit, wie die Aufgabenteilung künftig aussehen soll:

- Gewässer, Unterhalt,
- Kantonsstrassen, Betrieb,
- Bussenerträge.

Die Verbundaufgabe im Bereich **Gewässer, Unterhalt** ist aus Sicht des Regierungsrates sinnvoll und sollte beibehalten werden. Der Unterhalt der Gewässer kann nicht ohne Mitwirkung der Gemeinden erledigt werden, und die Gemeinden sind oft Nutzniesser der Unterhaltsmassnahmen. Anders sahen das die Gemeindevertretungen, die eine Kantonalisierung der Aufgabe forderten. Der Kanton ist Eigentümer der Gewässer, und die Gemeinden haben keinen Einfluss auf die Planung und Ausführung der Unterhaltsprojekte.

Auch die Verbundaufgabe **Kantonsstrassen innerort, Betrieb** beurteilte der Regierungsrat positiv. Es handelt sich nicht nur finanziell um eine Verbundaufgabe, sondern auch hinsichtlich der Aufgabenerfüllung. In der Praxis hat es sich bewährt, dass derjenige Partner die Aufgabe erfüllt, der die Ressourcen am besten einsetzen kann. Auch macht es Sinn, wenn für den Unterhalt die gleiche Regelung gilt wie für die Investitionen, da die Abgrenzung nicht immer eindeutig ist. Aus Sicht der Gemeindevertretungen sollte hingegen der Kanton für den Unterhalt seiner Strassen alleine zuständig sein.

Bei der Aufteilung der **Bussenerträge** geht es um jene Erträge, die sich ergeben, wenn eine kommunale Stelle (in der Regel durch die Regionalpolizei) eine Anzeige erstattet und das anschliessende Strafverfahren mit einem Strafbefehl abgeschlossen wird. Diese Erträge werden heute hälftig zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Der Regierungsrat beurteilte die Aufteilung der Erträge als sachgemäss und wollte sie beibehalten. Gemäss Vorschlag der Gemeinden sollten die Beiträge hingegen künftig vollständig beim Kanton bleiben. Die Aufteilung der Erträge ist administrativ aufwändig und macht aus ihrer Sicht bei der Grössenordnung, um die es geht, keinen Sinn.

### 3.4 Fazit / Handlungsbedarf

1. Die Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden wurde im Rahmen von GAT in den meisten Aufgabefeldern auf sinnvolle und akzeptierte Weise geregelt. Die Aufgabenzuweisung muss daher nicht flächendeckend erneut überprüft werden.
2. Bei einigen volumenmässig grossen sowie bei wenigen kleineren verbliebenen Verbundaufgaben (bzw. Verbundfinanzierungen) wird der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verletzt. In diesen Fällen ist eine Anpassung der Finanzierungszuständigkeit zu prüfen.
3. Es handelt sich dabei ausnahmslos um Anpassungen der Finanzierungsregelungen und nicht um Anpassungen bei der Leistungserbringung. Ziel dabei ist es, dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz besser Rechnung zu tragen.
4. Nur in wenigen Fällen wurde in der Analysephase keine Einigkeit zwischen Regierungsrat und Gemeindevertretungen über die anzustrebende Aufgabenteilung erzielt.

## 4. Evaluation von Ausgleichsmechanismen

### 4.1 Einleitung

Bei einer Neuregelung der Aufgabenteilung werden die Aufgaben idealerweise mitsamt der Finanzierung, aber auch mitsamt den entsprechenden Kompetenzen, Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten den einzelnen Staatsebenen zugeordnet – und zwar so, dass sich keine massive Veränderung der finanziellen Gesamtbelastungen ergibt. Die Erfahrung zeigt, dass dieser "Idealzustand" aus sachlichen und/oder politischen Gründen oft nicht erreichbar ist. Meist resultiert ein Saldo zugunsten der einen und zulasten der anderen Ebene. In diesem Fall muss die Lastenverschiebung ausgeglichen werden. Dafür bieten sich grundsätzlich drei Möglichkeiten an:

1. Anpassung eines bestehenden bzw. Einführung eines neuen Kostenteilers,
2. Einrichtung von expliziten, nicht an eine bestimmte Aufgabe gebundenen Ausgleichszahlungen,
3. Durchführung eines Steuerfussabtausches.

## 4.2 Anpassung / Einführung eines Kostenteilers

Im Rahmen von GAT I bis III wurde zum Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz eine Kostenbeteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschule eingeführt. Damit konnte die Bilanz, die nach allen Neuordnungen der Aufgaben einen Saldo zulasten des Kantons aufwies, ausgeglichen werden. Die "Feinjustierung" erfolgte anschliessend durch die Anpassung des Kostenteilers, wobei das Schulgesetz jedoch eine Obergrenze für die Gemeindebeteiligung festlegt und somit das Potenzial dieses Instruments für den Ausgleich von Aufgabenverschiebungen begrenzt.

## 4.3 Ausgleichsgefäss

Alternativ zur Anpassung von Kostenteilern besteht die Möglichkeit, eine explizite, nicht an eine bestimmte Aufgabe gebundene **Ausgleichszahlung** einzuführen, die ein allfälliges Ungleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden aufhebt. Wenn die Bilanz der Gemeinden infolge einer Aufgabenverschiebung positiv ausfällt, müssen sie den entsprechenden Betrag an den Kanton zahlen, damit die Bilanz wieder ausgeglichen wird – und umgekehrt.

Die Beiträge, welche die eine Staatsebene einzahlt und die andere erhält, können bei dieser Form des Ausgleichs flexibel und zeitnah angepasst werden, sobald eine Veränderung in der Aufgaben- oder Lastenverteilung eintritt. Gegenüber dem Kostenteiler besteht der Vorteil, dass die Ausgleichszahlungen nicht an eine bestimmte Aufgabe gebunden sind. Es gibt keine aus inhaltlicher Sicht "falschen" Kostenteiler nur um des finanziellen Ausgleichs willen. Andererseits führt ein solches Ausgleichsgefäss – vor allem wenn es eine gewisse Höhe erreicht – zunehmend dazu, dass die eine Staatsebene faktisch als Steuereintreiber für die andere Ebene wirkt. Zudem dürfte im Verlauf der Jahre eine solche "allgemeine" Zahlung der einen Ebene an die andere zunehmend weniger verstanden und akzeptiert werden.

## 4.4 Steuerfussabtausch

Eine staatliche Ebene erhöht ihren Steuerfuss, während die andere ihren Steuerfuss im selben Umfang senkt. Im gleichen Mass, wie eine Ebene Steuersubstrat übernimmt, übernimmt sie auch Aufgaben. Grundsätzlich ist ein Abtausch in beide Richtungen möglich. Aufgrund der gemäss Abschnitt 3 absehbaren Neuordnung der Aufgabenzuteilung ist aber eine Verschiebung von den Gemeinden zum Kanton hin wahrscheinlicher. Bei den folgenden Modellen wird deshalb der Einfachheit halber von diesem Fall ausgegangen:

### **Modell 1: "Individuelle" Anpassung Steuerfuss natürliche Personen in den Gemeinden**

Jede Gemeinde senkt ihren Steuerfuss unterschiedlich. Grundlage für die Berechnung des neuen Steuerfusses ist der zu kompensierende Betrag infolge der Aufgabenverschiebung. Der Steuerfuss wird um so viele Prozentpunkte reduziert, dass der wegfallende Ertrag für jede Gemeinde gleich hoch ist wie der wegfallende Aufwand aufgrund der abgegebenen Aufgaben. Im Durchschnitt aller Gemeinden fällt die Reduktion gleich hoch aus wie die Erhöhung auf kantonaler Ebene. Die Finanzhaushalte aller Gemeinden bleiben in diesem Fall ausgeglichen. Hingegen wird sich die Gesamtsteuerbelastung für viele Steuerzahlende verändern, weil auf Ebene der einzelnen Gemeinde die Erhöhung des kantonalen Steuerfusses meist nicht genau der Senkung des kommunalen Steuerfusses entspricht.

### **Modell 2: Einheitliche Anpassung Steuerfuss natürliche Personen in den Gemeinden**

Alle Gemeinden senken ihre Steuerfüsse um gleich viele Steuerprozente, und zwar in dem Masse wie der Kanton seinen Steuerfuss erhöht, um die ihm neu zufallenden Aufgaben bewältigen zu können. Somit haben alle Steuerzahlenden weiterhin den gleich hohen Gesamtsteuerfuss. Für die Haushalte der einzelnen Gemeinden kann es hingegen eine Differenz geben zwischen der Ertragseinbusse infolge der Reduktion des Steuerfusses einerseits und dem Aufwandrückgang infolge der Aufgabenverschiebung.

### **Modell 3: Steuerfussabtausch bei juristischen Personen**

Der Steuerfussabtausch erfolgt (teilweise) über den Steuerfuss für juristische statt natürliche Personen. Der Gemeindeanteil am Steuerertrag juristischer Personen wird um so viel gesenkt, wie der Kanton den Steuerfuss für juristische Personen erhöht. Das bedeutet einen starken Eingriff in die Ertragsverteilung zwischen den Gemeinden, weil die Erträge der juristischen Personen viel ungleicher unter den Gemeinden verteilt sind als jene der natürlichen Personen.

In allen drei Modellen wird der Umfang der Steuerfussenkung vom Kanton für jede Gemeinde vorgegeben, und zwar aufgrund der Berechnungen zu den Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen. Will eine Gemeinde ihren Steuerfuss weniger stark senken als es dieser Vorgabe entsprechen würde, so muss sie ihren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einen Antrag auf *Steuererhöhung* unterbreiten.

## **4.5 Vorteile und Nachteile der untersuchten Mechanismen**

### **4.5.1 Vorteile und Nachteile des Steuerfussabtausches**

#### **Vorteile**

- Die schwierige Suche nach einem geeigneten Kostenteiler entfällt.
- Fiskalische Äquivalenz: Die Erträge fallen dort an, wo die Ausgaben getätigt werden.
- Transparenz: Wenig durchschaubare Mittelverschiebungen entfallen, zum Beispiel über Kostenteiler ohne Bezug zur Leistungserstellung.
- Die Gemeinden haben weniger Budgetpositionen, auf die sie faktisch keinen oder nur einen geringen Einfluss nehmen können.

#### **Nachteile**

- Steuersenkungen werden von der entlasteten Ebene nicht vollständig an die Bevölkerung weitergegeben. Dadurch würde die Gesamtsteuerbelastung steigen.
- Die Verteilung der Steuererträge auf Kanton und Gemeinden ist eine Grösse, die sich oft über Jahrzehnte eingespielt hat und deren Veränderung Abwehrreflexe hervorrufen kann.
- Die Umsetzung des Steuerfussabtausches kann methodisch komplex und anspruchsvoll sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn gleichzeitig mit der Aufgaben-Neuzuordnung und dem Steuerfussabtausch auch eine Revision des Finanzausgleichs erfolgt.
- Eine wiederholte Anwendung, um auch künftige Verschiebungen aufzufangen, ist vermutlich deutlich schwieriger als bei den anderen Ausgleichsmöglichkeiten.

#### 4.5.2 Vorteile und Nachteile eines separaten Ausgleichsgefässes

##### **Vorteile**

- Das Instrument ist einfach, verständlich und leicht umsetzbar.
- Das Instrument ist flexibel und die Zahlungen können auf einfache Weise angepasst werden, wenn neue Aufgabenverschiebungen entstehen und zu berücksichtigen sind.
- Es entsteht keine "Vermischung" mit inhaltlichen Fragen, das heisst es wird nicht aus rein finanziellen Gründen ein materiell möglicherweise nicht begründbarer Kostenteiler bei einer konkreten Aufgabe installiert.

##### **Nachteile**

- Die eine Staatsebene fungiert zunehmend – vor allem wenn der Ausgleichsbetrag relativ hoch ist – als "Steuereintreiber" für die andere Ebene. Erträge werden generiert, nur um sie als allgemeine Ausgleichszahlung wieder an die andere Staatsebene weiterzuleiten.
- Eine Position "Allgemeine Ausgleichszahlung Lastenverschiebung" dürfte im Verlauf der Jahre immer weniger verständlich, nachvollziehbar und somit immer weniger akzeptiert werden.

#### 4.5.3 Vorteile und Nachteile eines Kostenteilers

##### **Vorteile**

- Das Instrument ist vertraut, da es im Kanton Aargau bereits angewendet wurde.
- Das Instrument ist einfach, verständlich und leicht umsetzbar.
- Das Instrument ist flexibel, sofern es nicht – wie etwa bei den Beiträgen an den Personalaufwand Volksschule – umfangmässig beschränkt wird. Mit anderen Worten: Die Zahlungen können leicht angepasst werden, wenn neue Aufgabenverschiebungen entstehen und zu berücksichtigen sind.

##### **Nachteile**

- Die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung eines bestimmten Aufgabenfelds orientiert sich nicht an sachlichen Kriterien (fiskalische Äquivalenz: Übereinstimmung von Finanzierungspflicht und Gestaltungsmöglichkeiten), sondern an der Notwendigkeit, die Aufgabenverschiebungsbilanz auszugleichen.
- Die Situation, dass die Gemeinden ohne substanzielle Mitsprachemöglichkeiten in beträchtlichem Umfang Beiträge an den Kanton bezahlen, wird nicht verändert. Die Beiträge verschieben sich lediglich in einen anderen Aufgabenbereich und betreffen möglicherweise weniger Aufgabenbereiche als zuvor.

Bei allen Ausgleichsmechanismen ist zu beachten, dass sie wohl in der Lage sind, die Aufgabenverschiebungsbilanz zwischen dem Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden auszugleichen, nicht aber die Aufgabenverschiebungsbilanz jeder einzelnen Gemeinde. Wenn die Berechnungen erstellt sind, muss geprüft werden, ob die Auswirkungen auf jede einzelne Gemeinde hingenommen werden sollen oder ob sie mit anderen Instrumenten – vor allem mit dem Finanzausgleich – teilweise korrigiert und ausgeglichen werden.

#### 4.6 Fazit / Handlungsbedarf

1. In der Regel gelingt es nicht, Aufgabenverschiebungen zwischen den Staatsebenen so ausgewogen zu gestalten, dass die Aufgabenverschiebungsbilanz "automatisch" ausgeglichen wird.
2. Wenn aus der Aufgabenverschiebung ein Saldo zulasten der einen Ebene resultiert, so muss mittels eines separaten Instruments der Ausgleich sichergestellt werden.
3. Dazu bieten sich die Einführung / Anpassung eines Kostenteilers, die Einführung einer separaten Ausgleichszahlung sowie ein Steuerfussabtausch an.
4. In den nächsten Arbeitsschritten sind die beschriebenen Vor- und Nachteile dieser Möglichkeiten abzuwägen, auch unter Beachtung der für die Aufgabenteilung massgebenden Grundsätze.

## 5. Überprüfung des Finanz- und Lastenausgleichs

Die Ziele, die mit dem heutigen Aargauer Finanzausgleich erreicht werden sollen, sind einerseits in der Kantonsverfassung, andererseits im Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich enthalten.

### **Verfassung des Kantons Aargau**

§ 120 Abs. 2 KV

"Durch den Finanzausgleich sollen ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden zu Stande gebracht und die zeitgemässe Entwicklung der Gemeinden ermöglicht werden."

### **Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich**

§ 1 Abs. 1 FLAG

"Der Finanzausgleich soll die Unterschiede in Mittelausstattung und Lasten der Gemeinden reduzieren. Er unterstützt die effiziente Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben auf Gemeindeebene."

Die Ziele sind relativ knapp und allgemein formuliert. Parallel zu den Analysearbeiten wurde deshalb ein Zielkatalog für den Finanzausgleich erarbeitet, der sich an den Grundsätzen heutiger moderner Finanzausgleichssysteme orientiert. Diese Ziele wurden in den Begleitgremien diskutiert und am 26. September 2012 vom Regierungsrat beschlossen. Als Grundsatz gilt, dass der Finanz- und Lastenausgleich den Zusammenhalt im Kanton fördert, indem er die Solidarität stärkt zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden sowie gegenüber jenen Gemeinden, die besondere Lasten zu tragen haben.

### **Ziele**

- a) Der Finanz- und Lastenausgleich stellt sicher, dass die Gemeinden über eine angemessene finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen,
- b) verringert (relevante) überdurchschnittliche Belastungen einzelner Gemeinden bzw. "Typen" von Gemeinden,
- c) berücksichtigt dabei nur Einflussfaktoren und Disparitäten zwischen den Gemeinden, die von den einzelnen Gemeinden nicht aktiv beeinflusst werden können,
- d) trägt bei der Festlegung von Ausgleichszahlungen der finanziellen Leistungsfähigkeit der zahlenden Gemeinden und der übrigen Finanzierungsquellen Rechnung,
- e) strebt an, dass Gemeinden mit vergleichbarer Ausgangslage auch vergleichbare Finanzausgleichszahlungen erhalten bzw. leisten,
- f) leistet ausschliesslich Beiträge, die nicht zweckgebunden sind,
- g) ist möglichst neutral betreffend der Veränderung der Gemeindestrukturen,
- h) passt sich soweit sinnvoll und möglich an Veränderungen der Rahmenbedingungen an
- i) ist transparent, nachvollziehbar und möglichst einfach.

## 5.1 Disparitäten

Jeder interkommunale Finanzausgleich dient dazu, Ungleichgewichte bzw. Disparitäten zwischen den Gemeinden auszugleichen. Daher gilt es zunächst zu klären, wie gross diese Unterschiede im Kanton Aargau überhaupt sind. Generell lässt sich feststellen: Disparitäten sind vorhanden, sie sind substantiell und sie rechtfertigen – auch im Quervergleich – sicher die Existenz eines Finanzausgleichs. Die Disparitäten sind aber im Vergleich mit anderen Kantonen durchschnittlich. Verglichen wurde mit den strukturell ähnlichen Kantonen Basel-Landschaft, Freiburg, Luzern, Neuenburg, Solothurn und Thurgau.

### **Steuerkraft**

Die Spannweite bei der Steuerkraft pro Kopf sagt aus, um wie viel höher die Steuerkraft der finanzstärksten Gemeinde ist als jene der finanzschwächsten Gemeinde. Der Faktor für den Kanton Aargau liegt bei 4. Tiefer ist er nur im Kanton Neuenburg, während er etwa in Luzern 8 und in Solothurn 10 beträgt. Die Spannweite wird allerdings durch einzelne "extreme" Gemeinden definiert. Sie ist daher ein spektakuläres, aber kein sehr informatives Mass.

Als Mass für die Streuung geeignet ist die Standardabweichung. Sie drückt aus, wie weit vom Mittelwert die einzelnen Werte im Durchschnitt entfernt sind. Der Wert für den Kanton Aargau liegt hier bei rund 600 Franken pro Kopf. In einer ähnlichen Grössenordnung liegen die Kantone Basel-Landschaft, Luzern und Thurgau, wobei Luzern und Thurgau einen tieferen Wert aufweisen als der Aargau, Solothurn und Neuenburg dagegen einen deutlich höheren.

### **Steuerfuss**

Auch bei der Streuung der Gemeindesteuerfüsse liegt der Kanton Aargau im Mittelfeld. Die Kantone Luzern und Thurgau weisen eine ähnliche Spannweite wie der Aargau auf. In den Kantonen Basel-Landschaft und Neuenburg ist der Unterschied zwischen der Gemeinde mit dem höchsten Steuerfuss und derjenigen mit dem niedrigsten Steuerfuss deutlich geringer, während er im Kanton Solothurn um einiges grösser ausfällt.

### **Exkurs "Steuerschere"**

Das Ausmass der Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Aargauer Gemeinden wird in der allgemeinen Diskussion nicht selten überschätzt. Für die Steuerrechnung der Bürgerin und des Bürgers ist die Gesamtsteuerbelastung relevant, das heisst die Summe aus Kantons- und Gemeindesteuer. Im Jahr 2013 liegt der kantonale Steuerfuss bei 109 % (94 % plus 15 % Spitalsteuer). Der durchschnittliche Gemeindesteuerfuss beträgt 104 %, der durchschnittliche Gesamtsteuerfuss somit 213 %.

Wird – zum Beispiel – ein Gesamtsteuerfuss als akzeptabel erachtet, der in einer Bandbreite von plus/minus 10 % des durchschnittlichen Werts liegt, so sind im Jahr 2013 weniger als 700 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Aargau von einem Gesamtsteuerfuss über der definierten Bandbreite betroffen. Rund 20'000 Einwohnerinnen und Einwohner profitieren von einem Steuerfuss, der tiefer liegt. Alle übrigen rund 600'000 Einwohner/innen weisen eine Gesamtsteuerbelastung innerhalb der Bandbreite von plus/minus 10 % um den Durchschnittswert auf.

### Nettoschuld

Die Nettoschuld aller Aargauer Gemeinden zusammen ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Der Streubereich ist mit einer Standardabweichung von rund 2'300 Franken zwar relativ gross, aber auch dieser Wert positioniert den Aargau im Mittelfeld.

Nur der Thurgau weist einen tieferen Wert auf, Freiburg einen massiv höheren, während die übrigen Kantone nicht stark vom Aargauer Wert abweichen.

### Nettoaufwand

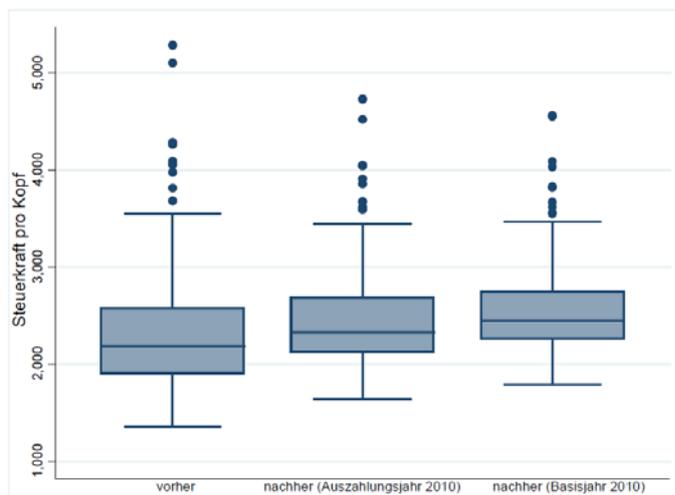
Beim Nettoaufwand ist die Standardabweichung in den letzten zehn Jahren ebenfalls leicht von 310 auf 350 Franken angestiegen. Die Vergleichskantone sind hier – soweit Daten verfügbar sind – mit Werten zwischen 220 und 420 Franken relativ eng beieinander; der Kanton Aargau liegt also wiederum im Mittelfeld.

## 5.2 Wirkungsweise des Aargauer Finanz- und Lastenausgleichs

### 5.2.1 Beeinflussung von Disparitäten: Verteilung der Steuerkraft

Ziel des Finanz- und Lastenausgleichs ist es, Disparitäten zu reduzieren. Ob dieses Ziel erreicht wird, lässt sich am leichtesten überprüfen, wenn die Verteilung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden vor Finanzausgleich mit jener nach Finanzausgleich verglichen wird. Die nachfolgende Darstellung zeigt die Verteilung der Steuerkraft vor und nach dem Finanzausgleich. Die erste Grafik zeigt die Disparitäten vor dem Finanzausgleich, die zweite und dritte Grafik zeigen die Disparitäten nach dem Finanzausgleich, einmal mit dem Auszahlungsjahr 2010, einmal mit dem Basisjahr 2010.

Abbildung 5: Streuung Steuerkraft Gemeinden Kanton Aargau vor und nach Finanzausgleich



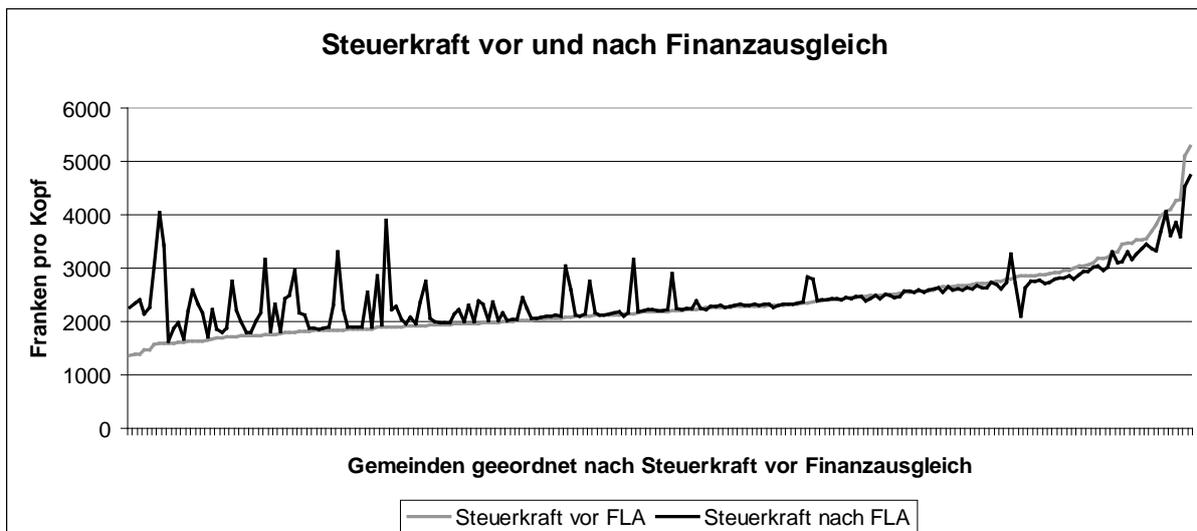
Quelle: Statistik Aargau und ergänzende Daten zur Spitalfinanzierung des Departements Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau

Sekundärquelle: B,S,S., Analyse des Finanzausgleichs im Kanton Aargau, 11. September 2012, Seite 25.

Es lässt sich feststellen, dass a) der Minimalwert deutlich steigt, b) der Maximalwert sinkt, c) der Median steigt und d) die Streuung abnimmt. Der Aargauer Finanz- und Lastenausgleich wirkt somit in die richtige Richtung und verringert die Disparitäten. Die Wirkung ist allerdings nicht "linear", das heisst sie kann für jede Gemeinde sehr unterschiedlich sein.

Das bedeutet auch, dass nach den Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs die Reihenfolge unter den Gemeinden hinsichtlich ihrer Steuerkraft deutlich verändert wird. Dies wird aus der folgenden Darstellung deutlich. Sie zeigt die Steuerkraft aller Gemeinden vor bzw. nach Finanzausgleich. Die Reihenfolge der Gemeinden entspricht dabei der Rangfolge **vor** dem Finanzausgleich. Ganz links ist die Gemeinde mit der niedrigsten Steuerkraft vor dem Finanzausgleich eingezeichnet, ganz rechts jene mit der höchsten.

**Abbildung 6: Steuerkraft Gemeinden vor und nach Finanzausgleich**



Quelle: Statistik Aargau, ergänzende Daten zur Spitalfinanzierung des Departements Gesundheit und Soziales Kanton Aargau

Es gibt, wie die Grafik zeigt, beispielsweise Gemeinden mit einer Steuerkraft pro Kopf von rund 2000 Franken, die keinen Finanzausgleich erhalten, während andere Gemeinden mit einer gleich hohen Steuerkraft Zahlungen erhalten und damit auf eine fast doppelt so hohe Steuerkraft nach Finanzausgleich kommen können. Dies ist vom Grundsatz her nicht erstaunlich, weil neben der Steuerkraft auch die besonderen Lasten der Gemeinden für die Berechnung eine Rolle spielen. Gleichwohl ist es zweifelhaft, ob die teilweise sehr hohen Verwerfungen durch eine unterschiedliche Ausgangslage auf der Lastenseite tatsächlich gerechtfertigt sind und ob nicht die Transparenz durch die Verbindung der beiden Ausgleichskomponenten (Ausgleich Steuerkraft einerseits und Lastenausgleich andererseits) eingeschränkt wird.

## 5.2.2 Unterschiede in der Kostenbelastung: Kostentreiber

Um die Lastenseite genauer zu analysieren, wird überprüft, welche Faktoren verantwortlich sind für die Unterschiede zwischen den Gemeinden hinsichtlich der Kostenbelastung. Dabei geht es nicht darum, die besondere Belastung einer einzelnen Gemeinde zu erklären, sondern zu prüfen, ob es bestimmte Einflussgrößen gibt, die zu statistisch signifikanten strukturellen Unterschieden in der Kostenbelastung führen.

Die statistischen Tests wurden für die folgenden Größen durchgeführt:

- Anzahl Einwohner/innen
- Arbeitslosenquote
- Sozialhilfequote
- Anteil Ausländer/innen
- Anteil Volksschüler/innen
- Anzahl Arbeitsplätze pro Einwohner/in
- Bevölkerungsdichte
- Steuerkraft pro Einwohner/in
- Zugehörigkeit zu einem bestimmten Gemeindetypus

### ***Ergebnisse im Überblick***

Die Ergebnisse zeigen, dass nur wenige Faktoren einen signifikanten Einfluss auf die Kostenhöhe haben. Das bedeutet, dass ein erheblicher Teil der Kostenunterschiede durch Faktoren begründet ist, die nicht im Modell abgebildet sind bzw. dass die Unterschiede in dem Sinne "zufällig" sind, dass sie nicht einem strukturellen Muster gehorchen. Einige Trendaussagen und Hinweise lassen sich aus den Ergebnissen aber sehr wohl ableiten.

### ***Gemeindetypologie und Kostenstruktur***

Ein recht klares Bild ergibt sich bei der Gemeindetypologie. Die Kernstädte/Zentren weisen im Durchschnitt die höchsten Pro-Kopf-Kosten auf. Die Kosten der übrigen vier Typen (urbane Gemeinden, ländliche Zentren, Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen, Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum) liegen recht nahe beieinander und sind allesamt signifikant tiefer als jene der Zentren.

Mit einer Analyse der Ausgaben pro Aufgabenbereich zeigt sich, dass soziale Wohlfahrt (inkl. Sozialhilfe), Verkehr sowie Kultur und Freizeit hauptverantwortlich für die höhere Belastung der Zentren sind. Klar gegenläufig verhält sich nur ein Aufgabenbereich, nämlich die Bildung. Hier liegen die Kosten der Zentren am tiefsten, und die Mehrbelastungen sind für die ländlichen Gemeinden signifikant höher.

### ***Kostentreiber und Gesamtaufwand***

Bei der Analyse der Gesamtkosten konnte nur bei zwei der untersuchten Faktoren ein signifikanter Einfluss auf die Kostenunterschiede nachgewiesen werden, nämlich bei:

- Sozialhilfequote und
- Anzahl Arbeitsplätze pro Einwohner/in.

Die Sozialhilfequote beeinflusst dabei die Kostenhöhe leicht stärker als die Anzahl Arbeitsplätze pro Einwohner/in.

Die Sozialhilfequote korreliert nicht nur mit den eigentlichen Sozialhilfe-Ausgaben, sondern auch mit den Gesamtausgaben ohne Sozialhilfe. Das kann darauf hinweisen, dass die Sozialhilfequote auch ein Indikator ist für eine Bevölkerungszusammensetzung, die in verschiedenen Bereichen zu höheren Kosten führt.

Weniger augenfällig ist der Zusammenhang bei der Kennzahl Anzahl Arbeitsplätze. Es gibt nur Vermutungen, wie hier die Kausalzusammenhänge aussehen könnten: Einerseits könnte es einen direkten kausalen Einfluss geben: Regionen und Gemeinden mit vielen Arbeitsplätzen würden dann in verschiedenen Aufgabenfeldern Mehrleistungen erbringen, um die Standortattraktivität hoch zu halten. Andererseits könnte dieser Faktor aber auch ein Indikator sein für so etwas wie "Urbanität" oder "Zentralität" – wenn davon ausgegangen wird, dass Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzdichte eher in den Zentren liegen.

### ***Kostentreiber und Aufwand pro Aufgabengebiet***

Wird die Analyse sektoriell vorgenommen, so werden teilweise auch andere Einflussfaktoren signifikant. So beeinflusst – wenig überraschend – der Volksschüleranteil die Kostenhöhe im Bereich Bildung.

Im Bereich Kultur und Freizeit werden 58 % der Unterschiede erklärt durch die Steuerkraft, die Anzahl Einwohner und die Anzahl Arbeitsplätze pro Einwohner. Einzig in diesem Bereich, der sehr viele freiwillige Leistungen umfasst, sowie mit geringerer Erklärungskraft im Bereich Umwelt und Raumordnung schlägt also der Wahlbedarf (gemessen mit dem Indikator Steuerkraft) als erklärender Faktor durch.

### ***Analyseergebnisse und Finanzausgleichsmodell Aargau***

Werden die Ergebnisse der Kostentreiber-Analyse verglichen mit dem aktuellen Finanzausgleichsmodell, so ergibt sich ein differenziertes Bild:

- Die Grössen "Arbeitsplätze" sowie "Volksschul-Lernende" gehören zu den Finanzbedarfsgrössen, mit welchen im Aargauer Finanzausgleichs-Modell die besonderen Lasten abgebildet werden sollen. Diese Grössen sind durch die Ergebnisse der statistischen Analyse grundsätzlich gedeckt.
- Der gemäss den statistischen Untersuchungen einflussreichste Faktor zur Erklärung von Kostenunterschieden fehlt im Aargauer Modell, nämlich die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung, gemessen zum Beispiel mit der Sozialhilfequote.
- Keinen statistisch signifikanten Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Ausgaben ergab sich für die Bevölkerungsdichte und die Einwohnerzahl. Dies erlaubt – aufgrund von Überlegungen zu den Zusammenhängen zwischen den einzelnen Indikatoren – den Rückschluss, dass ein Einfluss der heutigen Finanzbedarfsgrösse "Fläche" durch die erfolgten Analysen nicht bestätigt wird.

### 5.2.3 Belastung der Zentrumsgemeinden

Im Zusammenhang mit der Kostenbelastung wird oft die Situation der Zentrumsgemeinden diskutiert. Es wurde ja in der Tat nachgewiesen, dass ein Zusammenhang zwischen Gemeindetyp und Höhe des Nettoaufwandes besteht. Bei dieser Thematik ist aber darauf zu achten, dass die "Zentrumslasten" unterschieden werden von den "Zentrumsleistungen".

Die **Zentrumslasten** bilden eine Untergruppe der Sonderlasten. Es handelt sich um exogen (also durch äussere Umstände) verursachte strukturelle Belastungen. So kann zum Beispiel eine für Zentren typische Zusammensetzung der Bevölkerung zu höheren Lasten und Kosten führen. Die Zentrumslasten stehen so neben anderen Sonderlasten, die unabhängig vom Gemeindetyp auf andere strukturelle Gegebenheiten zurückzuführen sind.

Bei den **Zentrumsleistungen** hingegen handelt es sich nicht um Sonderlasten, sondern um sogenannte Spillovers. Dabei werden Leistungen von einer in der Regel zentralen Gemeinde erbracht, die auch von Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Gemeinden genutzt werden, ohne dass diese die Leistungen (in genügendem Umfang) mitfinanzieren. Ein Beispiel dafür ist der Betrieb eines Schwimmbades.

Zentrumslasten können – wie andere spezifische Lasten auch – in einem Finanzausgleichsmodell berücksichtigt und abgegolten werden.

Um Ungleichgewichte infolge von Zentrumsleistungen zu beheben oder zu mildern, gibt es verschiedene Möglichkeiten, wobei es sich mehrheitlich um Instrumente ausserhalb des eigentlichen Finanzausgleichs handelt:

- Kantonalisierung: Die Kantonalisierung des Opernhauses Zürich hat ein markantes Spillover-Problem der Stadt Zürich beseitigt.
- Regionalisierung: Eine Gemeinde baut ein Schwimmbad nur dann, wenn sich die relevanten umliegenden Gemeinden bereit erklären, eine gemeinsame Trägerschaft zu bilden und in angemessener Weise an den Bau und Betrieb beizutragen.
- Ein Sonderfall dieser Variante ist dann gegeben, wenn die interkommunale Zusammenarbeit von der übergeordneten Staatsebene erzwungen werden kann.
- Preisdifferenzierung: Die Gemeinde, welche eine Zentrumsleistung anbietet, verlangt von Personen aus anderen Gemeinden höhere Preise für die Nutzung.
- Direkte Zahlungen (aus dem Finanzausgleich): die grossen Zentren in den Kantonen Zürich und Bern erhalten zum Beispiel Pauschalabgeltungen des Kantons für Zentrumsleistungen.

### 5.3 Unterschiede bei Ansprüchen: Einzelfall-Vergleiche

Die bisher vorgestellten Analyseergebnisse geben einen Überblick über die Funktionsweise des Aargauer Finanzausgleichs. Dennoch ist es oft nicht einfach zu verstehen, warum eine Gemeinde X einen Anspruch auf Finanzausgleich hat und eine (zumindest auf den ersten Blick) ähnliche Gemeinde Y nicht. Um die Berechnungen für verschiedene Gemeinden zu vergleichen, wurden für das Basisjahr 2010 Pro-Kopf-Werte berechnet. Dies erlaubt es, einige "typische" Konstellationen zu erklären, wie Unterschiede im Anspruch auf Finanzausgleichszahlungen zustande kommen:

#### ***Erklärungsmuster I: Kürzung der Finanzausgleichsbeiträge***

Selbst wenn alle strukturellen Einflussfaktoren identisch wären, könnten sich die Finanzausgleichsbeiträge zweier Gemeinden unterscheiden. Dies deshalb, weil der Beitragsanspruch gekürzt wird, wenn im Basisjahr zusätzliche Abschreibungen getätigt oder Reserven gebildet wurden. Die Kürzungen können zu einer erheblichen Abweichung des effektiven Beitragsanspruchs vom "theoretischen" Anspruch führen. Trotzdem sind sie selten der Hauptgrund für unterschiedliche Beiträge von Gemeinden mit ähnlicher Ausgangslage.

#### ***Erklärungsmuster II: Einwohnerzahl und Gemeindefläche***

Wenn zwei Gemeinden in etwa über die gleiche Steuerkraft verfügen und ähnliche Strukturmerkmale (z.B. ähnliche Zusammensetzung der Bevölkerung) aufweisen, kann allein die Tatsache, dass die eine Gemeinde eine geringe Anzahl Einwohner und ein grosses Gemeindegebiet hat, zu massiven Abweichungen beim Anspruch auf Finanzausgleich führen. Dieser Fall ist relativ häufig und kann zu sehr hohen Unterschieden bei den jeweiligen Finanzausgleichs-Beiträgen führen.

#### ***Erklärungsmuster III: junge Bevölkerung***

Ein relativ hoher Anteil an Kindern und Jugendlichen wirkt sich bei manchen Gemeinden dreifach auf die Finanzausgleichsbeiträge aus, nämlich über die Faktoren Ist-Beiträge an die Personalkosten der Volksschule, Ist-Beiträge an die Berufsfachschulen sowie Anzahl Volksschülerinnen und Volksschüler. Das kann dazu führen, dass Gemeinden mit einer jungen Bevölkerung deutlich mehr Anspruch auf Finanzausgleich haben.

#### ***Erklärungsmuster IV: Arbeitsplätze***

Relativ stark wirkt auch der Faktor Arbeitsplätze. Bei grösseren Agglomerationsgemeinden, die über eine ähnliche Steuerkraft und ähnliche strukturelle Voraussetzungen verfügen, kann die Zahl der Arbeitsplätze entscheiden, wie hoch ein Anspruch auf Finanzausgleich ist.

#### 5.4 Fazit / Handlungsbedarf

1. Die Disparitäten zwischen den Aargauer Gemeinden hinsichtlich wichtiger finanzieller Kennzahlen sind substantiell und rechtfertigen die Existenz eines Finanzausgleichs. Sie sind aber – im Quervergleich mit anderen Kantonen – nicht ausserordentlich hoch, sondern bewegen sich durchgängig im Mittelfeld.
2. Der Aargauer Finanzausgleich wirkt grundsätzlich in die richtige Richtung, indem er die Disparitäten verringert.
3. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind oft nicht leicht nachzuvollziehen, sie können sich – bei ähnlicher Ausgangslage – erheblich voneinander unterscheiden, und zwar so stark, dass es zweifelhaft ist, ob dies sachlich begründbar ist.
4. Die für die Ermittlung der Lastenseite (Finanzbedarf) massgebenden Faktoren bilden im heutigen Aargauer Finanzausgleich nur teilweise die für die Erklärung der Kostenstrukturen wichtigen Faktoren ab. Teilweise werden Faktoren berücksichtigt, die keinen signifikanten Einfluss auf die Kostenhöhe haben, andererseits sind statistisch signifikante Faktoren wie beispielsweise die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung keine Einflussgrösse im heutigen System.
5. Gemessen an den Zielsetzungen von Seite 24 sind die Punkte (b), (e), (h) und (i) nur unzureichend erfüllt, während die übrigen als im Wesentlichen erfüllt gelten können.

