

**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

Aarau, 27. November 2013 *

KONZEPT

**Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
und Neuordnung des Finanzausgleichs**



* Version mit formalen Korrekturen vom 17.12.13

Zusammenfassung

Der Regierungsrat hat den Begleitgremien und der Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV) den Auftrag erteilt, die geltende Aufteilung der Aufgaben und der Aufgabenfinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden sowie den Finanzausgleich zwischen den Aargauer Gemeinden zu überprüfen und bei Bedarf Vorschläge für deren Verbesserung und/oder Neugestaltung zu machen.

In einer breit angelegten Analysephase wurden die Ist-Situation, aber auch der Handlungsbedarf und mögliche Handlungsalternativen untersucht. Die Ergebnisse der Analysen sind in einem umfangreichen Bericht dokumentiert worden. Eine Kurzfassung dieses Berichts liegt dem vorliegenden Konzeptpapier bei und bildet eine wichtige Grundlage für dessen Verständnis.

Basierend auf den Analyseergebnissen wurde eine Soll-Konzeption für die künftige Ausgestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs erarbeitet. Dazu wurden für die verschiedenen Teilbereiche, in die sich die laufenden Arbeiten aufgliedern, eine Reihe von Leitsätzen formuliert, die im vorliegenden Papier dargestellt, erläutert und kommentiert werden.

Das Konzept verfolgt folgende Hauptziele:

- Die Aufgaben sollen jener Ebene zugewiesen werden, die sie am besten erledigen kann. Die fiskalische Äquivalenz (möglichst weitgehende Übereinstimmung der Entscheidungs-, Vollzugs- und Finanzierungsebene) muss dabei gewährleistet sein. Verbundaufgaben aus überwiegend finanziellen Gründen sind zu vermeiden. Um dieses Ziel zu erreichen, soll bei sieben kleineren und grösseren Aufgabenfeldern eine Neuordnung der Aufgabenteilung bzw. der Finanzierungsregelung erfolgen.
- Gemäss dem Grundsatz der Saldoneutralität müssen die finanziellen Mehr- und Minderbelastungen infolge von Aufgabenverschiebungen ausgeglichen werden – am besten mit einem Instrument, welches ebenfalls mit der fiskalischen Äquivalenz vereinbar ist.
- Der Finanzausgleich soll möglichst transparent und steuerbar sein. Dazu soll er sich künftig in seinen Grundzügen am Bundesfinanzausgleich orientieren. Ressourcen- und Lastenausgleich sollen mit je separaten Instrumenten sichergestellt werden.
- Um eine möglichst objektive Basis für die Diskussionen rund um Aufgabenteilung und Finanzausgleich zu schaffen, soll ein regelmässiges vergleichendes Monitoring der Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden und insbesondere der finanziellen Auswirkungen von grösseren strukturellen Veränderungen auf die beiden Ebenen erfolgen.

Zum vorliegenden Konzept findet eine Konsultation bei den Gemeinden und den involvierten Verbänden der Gemeinden sowie den im Grossen Rat vertretenen Parteien statt. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Konsultation verabschiedet der Regierungsrat im Frühjahr 2014 eine überarbeitete Fassung des Konzepts, welche dann die Grundlage für die Erstellung eines Gesetzesentwurfs und eines Anhörungsberichts darstellt. Die Anhörung ist für Herbst 2014 geplant. Die neuen Regelungen sollen bis spätestens Mitte 2016 in Kraft treten und ab Rechnungsjahr 2017 Wirkung entfalten.

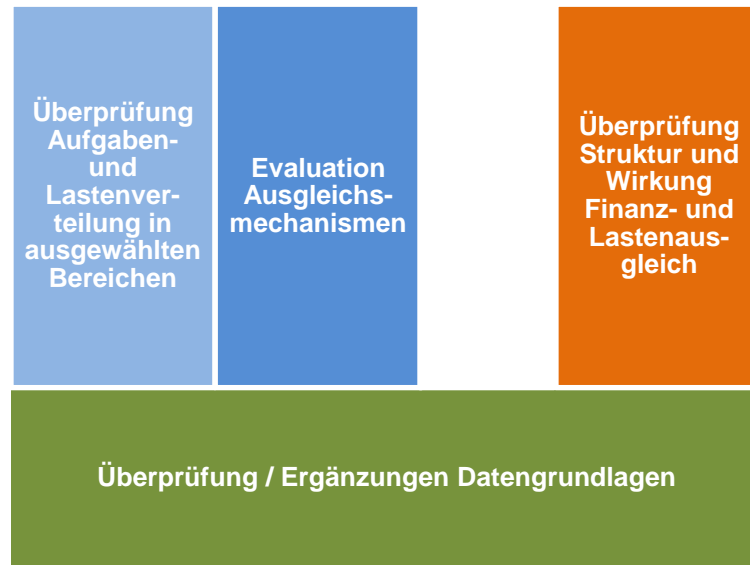
Inhaltsverzeichnis

1. Zielsetzung und Inhalt des Konzepts	5
2. Zusammenhang Lastenverteilung, Finanzausgleich und Gemeindestrukturen	7
3. Entwicklung der Lastenverteilung Kanton - Gemeinden	9
3.1 Ausgangslage	9
3.1.1 Auftrag des Regierungsrates	9
3.1.2 Rechtliche Vorgaben	9
3.1.3 Ergebnisse der Analysephase	9
3.2 Leitsätze.....	9
3.2.1 Untersuchung der Entwicklung der Finanzhaushalte und Veröffentlichung der Ergebnisse.....	9
3.2.2 Umfassender Vergleich der Finanzhaushalte	10
3.2.3 Detaillierter Vergleich einzelner Aufgabenfelder	10
4. Aufgabenteilung	11
4.1 Ausgangslage	11
4.1.1 Auftrag des Regierungsrates	11
4.1.2 Rechtliche Vorgaben	11
4.1.3 Ergebnisse der Analysephase	11
4.2 Leitsätze.....	12
4.2.1 Eigentliche Verbundaufgaben	12
4.2.2 Optimierungen bei kleineren Verbundaufgaben	13
4.2.3 Erbschaftssteuer	13
4.2.4 Verbundaufgaben im Bereich Kantonsstrassen (innerorts) und Gewässer	14
4.2.5 Regelung bei den Verbundaufgaben mit hohem Finanzvolumen: Überblick.....	14
4.2.6 Personalaufwand der Volksschule	15
4.2.7 Restkosten Sonderschulung, Heime und Werkstätten	15
4.2.8 Restkosten Berufsfachschulen.....	15
4.2.9 Öffentlicher Verkehr	16
4.2.10 Sozialhilfe	16
4.2.11 Aufgabenverschiebungsbilanz	16
4.3 Finanzielle Auswirkungen	17
4.4 Aufgabenverschiebung, Zentralisierung und Gemeindeautonomie	17
5. Ausgleichsmechanismen Aufgabenverschiebungsbilanz.....	18
5.1 Ausgangslage	18
5.1.1 Auftrag des Regierungsrates	18
5.1.2 Rechtliche Vorgaben	18
5.1.3 Ergebnisse der Analysephase	18
5.2 Leitsatz.....	18
5.3 Finanzielle Auswirkungen	20
5.4 Dynamische Sicht	21

6. Finanzausgleich	22
6.1 Ausgangslage	22
6.1.1 Auftrag des Regierungsrates	22
6.1.2 Rechtliche Vorgaben	22
6.1.3 Ergebnisse der Analysephase	22
6.2 Leitsätze.....	22
6.2.1 Ausgleichsbeiträge und -abgaben Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	23
6.2.2 Beitragsleistungen mit indirektem Finanzausgleich	23
6.2.3 Berechnungsbasis	24
6.2.4 Finanzausgleich und Steuerfuss	24
6.2.5 Ressourcenpotenzial.....	25
6.2.6 Modell Ressourcenausgleich	25
6.2.7 Finanzierung des Ressourcenausgleichs	25
6.2.8 Lastenausgleich	26
6.2.9 Zentrumslasten und Zentrumsleistungen.....	26
6.2.10 Verhältnis des Lasten- zum Ressourcenausgleich	27
6.2.11 Finanzierung des Lastenausgleichs	27
6.2.12 Ausserordentliche Beiträge	28
6.2.13 Gemeindezusammenschlüsse	28
6.2.14 Übergangsregelung	29
6.2.15 Spezialfinanzierung Finanzausgleich.....	29
6.2.16 Wirkungsbericht.....	30
7. Rechtliche Umsetzung	31
7.1 Orientierungslinie für die rechtliche Umsetzung	31
7.2 Leitsatz zur Regelungsstufe	31
8. Auswirkungen	32
8.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	32
8.2 Auswirkungen auf die Gemeinden.....	32
8.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft	32
8.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	33
8.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft	33
8.6 Auswirkungen auf die Umwelt	33
9. Terminplanung	34

1. Zielsetzung und Inhalt des Konzepts

- Das Konzept zur Optimierung der Aufgabenteilung und zur Neuordnung des Finanzausgleichs erläutert, "wohin die Reise gehen soll". Das heisst: ausgehend von den erarbeiteten umfangreichen Analyseergebnissen wird festgelegt, wie die künftige Aufgabenteilung, der finanzielle Ausgleich der Aufgabenverschiebungen und der neue Finanzausgleich aussehen sollen.
- Das Konzept orientiert sich an den definierten vier Arbeitsbereichen gemäss folgender Grafik (Abschnitt 3 bis Abschnitt 6). Diese Arbeitsbereiche wiederum sind abgeleitet vom Auftrag des Regierungsrates für die Überprüfung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs.



- Ergänzt werden die Ausführungen zu diesen Arbeitsbereichen mit kurzen Erläuterungen zum Zusammenhang der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs mit den Fragen rund um die Gemeindestrukturen (Abschnitt 2) sowie mit Hinweisen zur rechtlichen Umsetzung (Abschnitt 7), zu den Auswirkungen (Abschnitt 8) und zum Vorgehensplan für die weiteren Arbeiten (Abschnitt 9).
- Formell ist das Konzept so aufgebaut, dass für jeden der vier Arbeitsbereiche eine Anzahl Leitsätze definiert wird. Diese sind als Grundsatzentscheide oder Weichenstellungen zu verstehen, welche die Eckpunkte der künftigen Lösung festlegen.
- Aufgrund dieser Eckpunkte soll bereits ein relativ konkretes Bild der geplanten künftigen Aufgabenteilung und des neuen Finanzausgleichs entstehen. Es geht also nicht um abstrakte Leitideen, sondern darum, den "Rohbau" der künftigen Lösung zu gestalten.
- Die Ergebnisse aus den umfassenden Analysen der Ist-Situation, des Handlungsbedarfs und der Handlungsoptionen bilden eine wichtige Voraussetzung für das Verständnis des Konzepts. Die Kurzfassung des Analyseberichts, welche diese Ergebnisse dokumentiert, liegt daher dem Konzeptpapier bei.

- Ein Leitsatz ist in zwei Varianten formuliert. Aufgrund der Konsultation zum Konzept soll es möglich werden, in der nächsten Arbeitsphase hier den Variantenentscheid zu treffen – oder, falls nötig, mehrere Varianten bis zum Anhörungsbericht weiterzuverfolgen. Bei einzelnen Leitsätzen sind zudem im Erläuterungstext Varianten für deren konkrete Umsetzung angeführt, die in den nächsten Arbeitsschritten weiter geklärt werden müssen.
- Noch nicht Gegenstand des Konzepts sind Detailregelungen, Fixierung von Parametern des Finanz- und Lastenausgleichs, Überlegungen zur rechtlichen Umsetzung sowie insbesondere detaillierte Berechnungen auf Ebene der einzelnen Gemeinden.
- Parallel zur Überarbeitung des Konzepts wird eine erste Gesamtbilanz berechnet. Diese zeigt die finanziellen Auswirkungen der geplanten Änderungen auf die einzelnen Gemeinden auf und wird zusammen mit dem Anhörungsbericht veröffentlicht.
- Das vorliegende Konzept lässt, vor allem was die konkrete Ausgestaltung der für den Finanzausgleich relevanten Parameter betrifft, noch erhebliche Freiheitsgrade offen. Das bedeutet, dass die vorliegenden konzeptionellen Vorgaben die konkreten finanziellen Auswirkungen noch keineswegs determinieren. Diese können in den nächsten Arbeitsphasen noch in sehr verschiedener Weise ausgestaltet werden. Daher lässt sich über das Konzept diskutieren, ohne bereits über Detailzahlen zu verfügen, ohne dass damit – hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen – quasi die Katze im Sack gekauft werden müsste.
- Die konkreten Vorschläge für die rechtliche Umsetzung der vorgeschlagenen Neuregelungen werden ebenfalls bis zum Anhörungsbericht erarbeitet.

2. Zusammenhang Lastenverteilung, Finanzausgleich und Gemeindestrukturen

Die Bearbeitung von Fragen rund um die Gemeindestrukturen im Kanton Aargau ist nicht Bestandteil des Projektauftrags Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV), den der Regierungsrat am 8. Dezember 2010 verabschiedet hat. Es liegt aber auf der Hand, dass es enge Wechselwirkungen gibt zwischen der Aufgabenzuweisung, dem Finanzausgleich und der Gemeindestrukturen. Daher soll kurz erläutert werden, wie die Arbeiten ALV in diesem Kontext positioniert sind.

- 2.1** Die Zuteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden soll in erster Linie nach den Kriterien erfolgen, welche Ebene welche Aufgabe am besten erfüllen kann und wie dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz am besten Rechnung getragen werden kann (§ 5 Abs. 1 GAF). Ebenso orientiert sich die Entwicklung eines neuen Finanzausgleichsystems vor allem an den vom Regierungsrat festgelegten materiellen Zielen (vgl. Kurzfassung Analysebericht, Kapitel 5 [Seite 24]) und den in diesem Konzept definierten Leitsätzen.

In einem zweiten Schritt sollen die Auswirkungen einer so gestalteten neuen Aufgabenteilung und eines neuen Finanzausgleichsystems ermittelt werden – auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die verschiedenen Gemeindetypen und die Gemeindestrukturen. Anschliessend muss geklärt und entschieden werden, ob eine künftige Ausgestaltung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich mit den berechneten Auswirkungen zielkonform und erwünscht ist. Gleichzeitig ist auch zu entscheiden, wie viele Mittel für den Finanzausgleich zur Verfügung gestellt werden sollen, sei es durch Abschöpfung bei den finanzstarken Gemeinden, sei es durch kantonale Steuerzuschläge bei den juristischen und / oder natürlichen Personen.

Die Ausgestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs soll sinnvolle und von den Beteiligten getragene strukturelle Veränderungen unterstützen.

- 2.2** Bei der Überprüfung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichsystems wird demnach grundsätzlich von den bestehenden Gemeindestrukturen ausgegangen und davon, dass sich diese auch in Zukunft durch kommunale Entscheide von unten her verändern und nicht durch vom Kanton vorgegebene Restrukturierungen neugestaltet werden.

Würde hingegen in einem ersten Schritt mit gesetzlichen Vorgaben des Kantons eine umfassende Reform der Gemeindestrukturen durchgeführt, hätte dies deutlich weniger und grössere Gemeinden zur Folge. Als Konsequenz müssten die kommunalen Aufgaben und das Finanzausgleichssystem wesentlich anders konzipiert werden, da davon auszugehen ist, dass die neuen Gemeinden finanzkräftiger wären.

2.3 Ein solcher Ansatz wird mit dem vorliegenden Konzept nicht verfolgt. Das Konzept orientiert sich an der unter Ziffer 2.1 formulierten Ausrichtung. Als mögliche Option zu prüfen ist aber gleichwohl die Frage, ob Aufgabenteilung und vor allem Finanzausgleich so ausgestaltet werden sollen, dass sie zu strukturellen Bereinigungen führen, ohne dass jedoch eine kantonal angeordnete, umfassende Reform der Gemeindestrukturen erfolgt.

Im Zahlungsjahr 2014 liegen die Finanzausgleichsbeiträge für 24 Gemeinden höher als bei einem Drittel ihrer Steuererträge (bei mittlerem Steuerfuss), für 17 Gemeinden höher als 50 % und für noch 5 Gemeinden höher als 75 %. Würde beispielsweise für diesen Anteil eine obere Limite eingeführt, so ergäbe sich für die Gemeinden, die sehr stark vom Finanzausgleich abhängig sind, ein erheblicher Anpassungs- und Reformbedarf.

Bei einer solchen Stossrichtung müssten als flankierende Massnahme Perspektiven aufgezeigt werden, in welche Richtung sich eine betroffene Gemeinde entwickeln kann. Falls eine solche Gemeinde einen Zusammenschluss anstreben würde, aber keine geeigneten Zusammenschlusspartner finden könnte, so müsste konsequenterweise auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Grosse Rat – auf Antrag dieser Gemeinde – einen Gemeindezusammenschluss anordnet.

3. Entwicklung der Lastenverteilung Kanton - Gemeinden

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Auftrag des Regierungsrates

"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."

3.1.2 Rechtliche Vorgaben

Es gibt keine rechtlichen Vorgaben, wie sich die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden im Verhältnis zueinander zu entwickeln haben oder wie Mehrkosten der öffentlichen Hand auf die beiden Ebenen zu "verteilen" seien. Bei der Analyse der Lastenentwicklung handelt es sich daher um Mess- und Informationsinstrumente, welche die Grundlagen liefern für die *politischen* Entscheide darüber, wie die Entwicklung zu beurteilen ist und ob Anlass besteht, korrigierend in diese Entwicklung einzugreifen.

3.1.3 Ergebnisse der Analysephase

→ Vgl. dazu *Analysebericht (Kurzfassung), Abschnitt 2*

3.2 Leitsätze

Die Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sowie die Entwicklung der Lastenverteilung muss regelmässig dargestellt werden. Die Mess- und Informationsinstrumente sollen möglichst einfach, transparent und stabil sein. Die Methodik soll optimiert werden und die Daten müssen regelmässig nachgeführt und aktualisiert werden.

3.2.1 Untersuchung der Entwicklung der Finanzhaushalte und Veröffentlichung der Ergebnisse

Leitsatz A1

Die Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sowie der Lastenverteilung zwischen den beiden Ebenen wird kontinuierlich dargestellt, analysiert und interpretiert. Die jährlich aktualisierten Darstellungen und Analysen werden in einer zusammenfassenden Form im AFP veröffentlicht und kurz kommentiert – beginnend mit dem AFP 2015–2018.

Die "Messinstrumente" müssen so konzipiert werden, dass die entsprechenden Kennzahlen und Auswertungen – wenn sie einmal definiert sind – mit geringem Aufwand jährlich aktualisiert und jeweils neu interpretiert werden können. Häufige Anpassungen der Kennzahlen und Darstellungen sind, soweit sie nicht sachlich zwingend sind, zu vermeiden.

3.2.2 Umfassender Vergleich der Finanzhaushalte

Leitsatz A2

Aufgrund ausgewählter Kennzahlen aus der Finanzstatistik wird die Gesamtentwicklung der Haushalte (Aufwand und Ertrag) von Kanton und Gemeinden – rückblickend – miteinander verglichen.

Vergleiche, die den ganzen Finanzhaushalt oder grosse, stark aggregierte Teile davon betreffen, sind nur retrospektiv möglich. Vergleiche, welche auf Planzahlen beruhen, sind nicht sinnvoll. Ausarbeitung und Bedeutung der Finanzplanungen sind sowohl unter technischen wie auch unter politischen Gesichtspunkten auf den beiden staatlichen Ebenen derart unterschiedlich, dass keine vertretbaren Vergleichsaussagen möglich sind.

Die Zahlenreihen werden rollend über jeweils 10 Jahre dargestellt. Aufgrund der grossen strukturellen Veränderungen im Zusammenhang mit GAT sowie aufgrund der Datenverfügbarkeit bei den Zahlen aus den Gemeinderechnungen wird voraussichtlich vorläufig das Jahr 2006 als Basisjahr verwendet. Es wird noch geprüft, bei welchen Kennzahlen es möglich ist, ein früheres Basisjahr zu verwenden.

3.2.3 Detaillierter Vergleich einzelner Aufgabenfelder

Leitsatz A3

Neben der "globalen" Analyse gemäss *Leitsatz A2* wird die Entwicklung der Verbundaufgaben sowie von weiteren Aufgaben, die von – für die Entwicklung der Lastenverteilung relevanten – Veränderungen betroffen sind, separat und detailliert untersucht, und zwar in Bezug auf die Vergangenheit wie auch auf die Planjahre.

Eine Fokussierung auf Verbundaufgaben und wichtige Reformprojekte mit erheblicher Dynamik ist sinnvoll. Einerseits handelt es sich dabei um jene Bereiche, welche in verstärktem Masse das Potenzial in sich bergen, die finanzielle Lastenentwicklung von Gemeinden und Kanton massgeblich zu beeinflussen. Andererseits sind es in der Regel auch jene Bereiche, welche im Zentrum der politischen Diskussion zur Lastenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton stehen. Die Methodik für diese Vergleiche wird auf der Basis der bisherigen Vorarbeiten zu einer transparenten Lösung mit einer hohen Akzeptanz weiterentwickelt.

Als Basisjahr für die Vergleiche dient zurzeit das Jahr 2010 (zweiter Wirkungsbericht GAT). Dargestellt werden die seitherigen Rechnungsjahre sowie die erwartete künftige Entwicklung bis zum letzten verfügbaren Planjahr gemäss aktuellem AFP.

4. Aufgabenteilung

4.1 Ausgangslage

4.1.1 Auftrag des Regierungsrates

"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."

4.1.2 Rechtliche Vorgaben

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden muss sich an den Regeln orientieren, die im § 5 des neuen GAF (in Kraft seit 1. August 2013) festgehalten sind:

§ 5 Grundsätze der Aufgabenteilung

¹ 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.

² 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.

³ Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen erfolgen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen.

4.1.3 Ergebnisse der Analysephase

→ Vgl. dazu *Analysebericht (Kurzfassung)*, Abschnitt 3

Hinweise:

- Das Aufgabenfeld Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, das in der Analysephase ebenfalls bearbeitet wurde, wird im Konzept im Kontext der Prüfung von Ausgleichsmechanismen behandelt (Abschnitt 5.2 unten).
- Die Überprüfung der Aufgaben- bzw. Finanzierungsteilung in zwei Bereichen wurde nach Abschluss der Analysephase ergänzend in die laufenden Arbeiten eingebracht. Es handelt sich um die Erträge der Erbschaftssteuer und die Investitionsbeiträge für die Feuerwehr. Diese Themen sind daher im Konzept erwähnt (vgl. Leitsatz B3 bzw. Leitsatz D2), obwohl sie im Analysebericht nicht auftauchen.

Das Thema familienergänzende Kinderbetreuung wurde in der Analysephase zwar bearbeitet, soll aber im Rahmen von ALV inhaltlich nicht weiterverfolgt werden. Zu dieser Thematik wurde einerseits eine Volksinitiative eingereicht, andererseits hat der Regierungsrat eine neue Vorlage verabschiedet, zu welcher eine Anhörung eröffnet wird, die gleichzeitig mit der Konsultation zum vorliegenden Konzept läuft. Daher macht es keinen Sinn, wenn sich die Arbeiten im Rahmen ALV ebenfalls mit der Frage nach der Aufgabenteilung in diesem Bereich befassen. Seitens ALV besteht allerdings der Wunsch, dass auch in diesem Aufgabenbereich die fiskalische Äquivalenz möglichst gut eingehalten wird, das heisst dass die Zuweisung der Finanzierungspflichten möglichst kongruent ist mit der Zuweisung der Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Wenn die Neuregelung so erfolgt, wie vom Regierungsrat vorgeschlagen, so führt sie zu einer Mehrbelastung der kommunalen Haushalte durch die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen. Diese Veränderung wird in den Vergleich der Haushaltsentwicklung von Kanton und Gemeinden (vgl. 3.2 oben) einfließen, sobald die Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung beschlossen ist und das Inkrafttreten feststeht. Bereits heute ist eine dynamische Entwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beobachten. Durch die Neuregelung wird dieser Vorgang noch verstärkt werden. Die Höhe der reformbedingten Mehrbelastung der kommunalen Haushalte ist aus heutiger Sicht schwer abschätzbar. Dies insbesondere deshalb, weil die Neuregelung den Gemeinden diesbezüglich starke Einflussmöglichkeiten einräumt. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die aktuellen Schätzungen der Angebotsentwicklung und der Kosten auf mehreren Annahmen basieren und sich auf das Jahr 2023 beziehen.

4.2 Leitsätze

Die Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden wurde im Rahmen von GAT in den meisten Aufgabenfeldern auf sinnvolle und akzeptierte Weise geregelt. Bei den verbliebenen "grossen" Verbundaufgaben bzw. Verbundfinanzierungen soll die Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung so konsequent wie möglich erfolgen. Dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss § 5 GAF soll nachgelebt werden. Vorwiegend finanziell motivierte Verbundaufgaben sollen vermieden werden. Dabei ist aber auch darauf zu achten, dass die Risiken künftiger Kostensteigerungen nicht einseitig verteilt werden.

Wenn alle Vorschläge gemäss dem vorliegenden Konzept umgesetzt werden, so kann die Anzahl der Verbundfinanzierungen von 12 (Stand 2013, inkl. Spitalfinanzierung) auf 5 reduziert werden.

4.2.1 Eigentliche Verbundaufgaben

Unter eigentlichen Verbundaufgaben werden jene Aufgabenfelder verstanden, bei denen Teilaufgaben von den beiden Staatsebenen jeweils in eigener Verantwortung gestaltet, vollzogen und finanziert werden. Im Gegensatz zu allen anderen untersuchten Bereichen besteht hier keine Verbundfinanzierung im Sinne eines Kostenschlüssels. Das schliesst Beiträge zwischen den beiden Ebenen für konkrete Leistungen nicht aus, wie z.B. Kantonsbeiträge an kommunale Integrationsmassnahmen oder Gemeindebeiträge an das Einwohner- und Objektregister.

Die untersuchten eigentlichen Verbundaufgaben bewähren sich und haben eine hohe Akzeptanz. Veränderungen drängen sich nicht auf.

Leitsatz B1

Weiterhin als eigentliche Verbundaufgaben im beschriebenen Sinn organisiert bleiben:

- Polizei (Thema: Aufwuchs Polizei)
- Zentrales Einwohner- und Objektregister
- Integration

4.2.2 Optimierungen bei kleineren Verbundaufgaben

Leitsatz B2

Bei den folgenden kleineren Bereichen erfolgt eine Entflechtung:

- Massnahmen gegen häusliche Gewalt: vollständige Kantonalisierung der Finanzierung
- Bussenerträge aus Strafbefehlen aufgrund Anzeigen von Regionalpolizeien: vollständige Kantonalisierung der Erträge
- Kantonsstrassen innerorts, baulicher Unterhalt (Betrieb): vollständige Kantonalisierung der Finanzierung

Bei den Bussenerträgen (1,3 Mio. Franken) hat der Kanton im Rahmen der Analysearbeiten vorgeschlagen, weiterhin an der hälftigen Teilung der Erträge festzuhalten. Die Administration sollte aber vereinfacht werden, indem die Kadenz der Auszahlungen reduziert und die Zahlungen durchgehend an die Regionalpolizeien, nicht mehr (teilweise) an einzelne Gemeinden erfolgen würden. Die Vertretungen der Gemeinden (inkl. die politisch für die Regionalpolizeien Verantwortlichen) haben sich aber dafür ausgesprochen, aus Gründen der Einfachheit die Erträge vollständig beim Kanton zu belassen. Aus Sicht des Kantons gibt es in dieser Situation keinen Grund, auf einer anderen Regelung zu bestehen.

Auch bei der Finanzierung des baulichen Unterhalts respektive Betriebs der Kantonsstrassen innerorts bestand in der Analysephase noch ein Dissens. Nach nochmaliger Überprüfung soll nun aber – dem Vorschlag der Gemeindevertretungen folgend – die Finanzierung dieser Position kantonalisiert werden. Zur Abgrenzung von der Projektfinanzierung, die weiterhin eine Verbundaufgabe bleibt (vgl. *Leitsatz B4*), soll dabei folgende Unterscheidung getroffen werden:

- Werkreparaturen (Massnahmen unter Fr. 50'000.– pro Massnahme), das heisst die Ausbesserung von Schäden wie zum Beispiel das Ausgiessen von Rissen, kleiner Belagsersatz oder Reparatur von Einlaufschächten nach Frostschäden werden künftig ausschliesslich vom Kanton finanziert.
- Baulicher Unterhalt von über Fr. 50'000. – pro Vorhaben wird weiterhin im Rahmen einer Verbundfinanzierung finanziert. Darunter fallen alle Unterhaltsmassnahmen, welche im Zusammenhang mit der Instandhaltung der Kantonsstrassen notwendig sind und als Projekt, unter Mitwirkung der Gemeinde, geplant und realisiert werden. Dadurch werden nicht nur die gemeinsame Kostenteilung, sondern auch die gemeinsamen Interessen gewahrt.

4.2.3 Erbschaftssteuer

Leitsatz B3

Der Verteilschlüssel für die Erbschaftssteuer bleibt unverändert bei 2/3 für den Kanton und 1/3 für die Gemeinden.

Die Vertretung der Gemeinden vertrat die Auffassung, dass eine hälftige Teilung der Erträge besser der Tatsache Rechnung trägt, dass die Gemeinden im Zusammenhang mit der Erhebung dieser Steuer einen erheblichen und zunehmenden Arbeitsaufwand haben. Steuererträge sind aber generell kein Entgelt für die zur Erhebung der Steuern erforderliche Arbeit. Für den in diesem Zusammenhang anfallenden Aufwand können die Gemeinden Gebühren erheben. Somit besteht kein Anlass isoliert den Verteilschlüssel einer Steuerart zur Diskussion zu stellen. Ausserdem hätte eine solche Anpassung aus Sicht des Kantons sogar Nachteile für die Gemeinden. Die Gemeinden würden verstärkt an einer volatilen und schlecht planbaren Ertragsquelle partizipieren und die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden wären sehr unterschiedlich und zufällig, was sich in der Aufgabenverschiebungsbilanz nicht richtig abbilden lässt. Die Anpassung würde keine finanzielle Entlastung für die Gemeinden bedeuten, weil die Verschiebung im Rahmen des Ausgleichs der Aufgabenverschiebungsbilanz ausgeglichen würde. Die Gemeinden müssten somit für die (stark schwankenden) höheren Erträge aus Erbschaftssteuer andere (konstantere) Erträge abgeben oder andere (ebenfalls konstantere) Lasten zusätzlich übernehmen.

4.2.4 Verbundaufgaben im Bereich Kantonsstrassen (innerorts) und Gewässer

Leitsatz B4

Bei den bestehenden drei Verbundfinanzierungen im Baubereich¹ soll die gemeinsame Finanzierung beibehalten werden, also bei:

- Wasserbau/Hochwasserschutz
- Gewässer, Unterhalt
- Kantonsstrassen innerorts, Investitionen

Bei den Aufgabenfeldern Kantonsstrassen (Investitionen im Innerorts-Bereich) sowie Wasserbau/Hochwasserschutz besteht Konsens, dass diese Aufgaben auch künftig als Verbundaufgaben organisiert sein sollen. Es gibt im Vollzug viele gemeinsame Aufgaben, Schnittstellen und Mitsprachemöglichkeiten.

Bei der Position Gewässer, Unterhalt konnten sich die Beteiligten in der Analysephase nicht auf die künftige Aufgabenteilung einigen. Nach nochmaliger Prüfung soll – entgegen dem Vorschlag der Gemeindevertretungen – an der bisherigen Verbundaufgabe festgehalten werden. Bei der Planung von ausserordentlichen Unterhaltsarbeiten geben die Gemeinden häufig den Anstoss und haben ein Mitbestimmungsrecht. Der Gewässerunterhalt erfolgt zudem primär im Interesse angrenzender Nutzungen wie beispielsweise von Flurwegen, Strassen, Leitungen, Brücken, Gebäuden oder Gartenanlagen. Dies alles rechtfertigt es, den Gewässerunterhalt weiterhin im Verbund von Kanton und Gemeinden auszuführen und zu finanzieren.

4.2.5 Regelung bei den Verbundaufgaben mit hohem Finanzvolumen: Überblick

Die weiterhin bestehenden grossen Verbundaufgaben sollen so weit wie möglich entflochten werden. In vielen Fällen ist die fiskalische Äquivalenz verletzt: Die bestehende Aufteilung der Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten rechtfertigt die geltende Aufteilung der Finanzierung nicht. Das Gesamtvolumen der Verschiebung muss aber in einer realistischen Grössenordnung bleiben und darf die Wahl eines Ausgleichsinstruments nicht präjudizieren. Dort wo Verbundaufgaben auch sachlich begründet sind, können sie beibehalten werden.

Von sechs grossen Verbundfinanzierungen (Stand 2013: Spital, Personalaufwand Volksschule, Restkosten Sonderschulung, Heime und Werkstätten, Berufsfachschulen, öffentlicher Verkehr und Sozialhilfe) würden nach der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung per 2014 und bei Neuordnung der Aufgabenteilung gemäss den nachfolgenden *Leitsätzen B5 bis B9* noch zwei verbleiben, während bei den anderen vier Bereichen eine vollständige Entflechtung der Finanzierung erfolgen würde.

¹ ausser Kantonsstrassen innerorts, Betrieb: vgl. Leitsatz B2.

4.2.6 Personalaufwand der Volksschule

Leitsatz B5

- Die Finanzierung des Personalaufwands der Volksschule bleibt eine Verbundaufgabe.
- Der im Rahmen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung eingeführte Zuschlag auf den Gemeindebeiträgen fällt weg.

Schulträger der Volksschule sind die Gemeinden, und die Gemeinden wollen die Schulen auch mitprägen können. Die Vertretungen von Kanton und Gemeinden sind sich grundsätzlich einig, dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden – im Rahmen des Möglichen und unter Wahrung einer einheitlichen Bildungsqualität im Kanton – erhöht werden soll. Einen ersten Schritt bildet die geplante Optimierung der Führungsstrukturen der Volksschule. Mittelfristig sollen auch weitere Möglichkeiten zur Erweiterung des kommunalen Gestaltungsspielraums, wie etwa die Frage des Subventionsmodells, zum Thema werden.

Unabhängig von der weiterhin geltenden Ausgestaltung als Verbundfinanzierung entfällt der (systemfremde) Zuschlag auf den Beiträgen wieder, der im Zusammenhang mit dem Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung vorübergehend eingeführt wird.

4.2.7 Restkosten Sonderschulung, Heime und Werkstätten

Leitsatz B6

Die Finanzierung der Restkosten Sonderschulung, Heime, Werkstätten bleibt eine Verbundaufgabe.

Die Vertretungen der Gemeinden haben in der Analysephase zunächst eine vollständige Kantonalisierung dieses Bereichs gefordert. Bei der weiteren Diskussion zeigte sich aber, dass auf der Seite der Bedarfssteuerung sowohl die Gemeinden als auch der Kanton über – wenn auch nicht sehr grosse – Einflussmöglichkeiten verfügen. Die Steuerungsmöglichkeiten beim Leistungseinkauf hingegen liegen beim Kanton, der mit einem Anteil von 60 % ja auch den grösseren Teil der Restkosten übernimmt. In der Folge äusserten die Gemeinde-Vertretungen, dass für sie sowohl die Kantonalisierung als auch die Weiterführung der Verbundfinanzierung mögliche Optionen darstellen. Deswegen und auch weil eine vollständige Kantonalisierung dieser Position die gesamte Verschiebungssumme verdoppeln und somit den Ausgleich der Lastenverschiebungsbilanz erschweren und/oder präjudizieren würde, wird in diesem Bereich an der Verbundfinanzierung festgehalten.

Wie von den Gemeinden angeregt, soll aber zwischen Kanton und Gemeindevertretungen geprüft werden, ob Änderungen in den administrativen Finanzierungsabläufen möglich und sinnvoll sind.

4.2.8 Restkosten Berufsfachschulen

Leitsatz B7

Die Finanzierung der Berufsfachschulen (Grundbildung) wird vollständig vom Kanton übernommen. Dies betrifft die Beiträge der Gemeinden an die nicht-kantonalen, die kantonalen² wie auch die ausserkantonalen Berufsfachschulen.

Die fiskalische Äquivalenz ist nicht gegeben und es lassen sich kaum sinnvolle Wege finden, wie den Gemeinden eine Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeit eröffnet werden könnte, welche ihrem Finanzierungsbeitrag einigermaßen entsprechen würde. Der Leitsatz bezieht sich nur auf die Finanzierung der Schulen. Die Trägerschaft der nicht-kantonalen Schulen bleibt unverändert bei kommunalen und privaten Trägerschaften.

² Kantonale Schulen in den Bereichen Gesundheit, Soziales sowie Landwirtschaft.

Es ist darauf zu achten, dass die zeitliche und inhaltliche Koordination mit dem laufenden Projekt "Steuerung und Finanzierung der nicht-kantonalen Berufsfachschulen" gewährleistet ist. Der Vorschlag der Kantonalisierung der Finanzierung entspricht den Stossrichtungen, die bislang in jenem Projekt erarbeitet wurden. Eine vollständige Verschiebung der Finanzierung der nicht-kantonalen Schulen hin zum Kanton, wird nur dann erfolgen können, wenn auch die neuen Steuerungsinstrumente, die im Projekt "Steuerung und Finanzierung" entwickelt werden, zum Tragen kommen. Die Regelung der Finanzierung der kantonalen und der ausserkantonalen Berufsfachschulen steht nicht in direkter Abhängigkeit zu den Arbeiten im Projekt "Steuerung und Finanzierung".

4.2.9 Öffentlicher Verkehr

Leitsatz B8

Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wird vollständig kantonalisiert.

Die fiskalische Äquivalenz ist nicht gegeben und es lassen sich kaum sinnvolle Wege finden, wie den Gemeinden eine Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeit eröffnet werden könnte, welche ihrem Finanzierungsbeitrag einigermaßen entsprechen würde. Die Sonderregelung für Zusatzangebote, welche auf Wunsch von Gemeinden erbracht werden, soll weiter gelten: Während der Probezeit (also bevor über eine Aufnahme ins reguläre Gesamtangebot entschieden wird) werden diese Angebote vorwiegend durch die nutzniessenden Gemeinden finanziert.

4.2.10 Sozialhilfe

Leitsatz B9

Die Finanzierung der Sozialhilfe wird vollständig kommunalisiert.

Obwohl die Sozialhilfe natürlich im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung erfolgt (das ist in vielen Aufgabenbereichen so), liegt der Vollzug vor Ort bei den Gemeinden, und es gibt dabei Gestaltungsmöglichkeiten, welche auch den finanziellen Aufwand beeinflussen können. Weiter sind die heutigen Kantonsbeiträge nicht mit Steuerungsmöglichkeiten verbunden, sondern haben, auch was ihre Berechnungsweise betrifft, den Charakter eines Lastenausgleichs. Der Lastenausgleich sollte aber im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs erfolgen, nicht im Rahmen der Aufgabenteilung.

4.2.11 Aufgabenverschiebungsbilanz

Leitsatz B10

- Alle (Teil-)Aufgaben, bzw. Finanzierungslasten, die zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Optimierung der Aufgabenverteilung verschoben werden, sind mit ihren finanziellen Auswirkungen in die Aufgabenverschiebungsbilanz aufzunehmen.
- Die Aufgabenverschiebungsbilanz soll gemäss § 5 Abs. 3 GAF ausgeglichen werden.

In jeder Einzelposition der Aufgabenverschiebungsbilanz entspricht die Belastung der einen Ebene (z.B. Kanton) der Entlastung der anderen (z.B. Gemeinden). Zu berücksichtigen sind alle Verschiebungen, die im Rahmen der vorliegenden Optimierung der Aufgabenteilung auf den Zeitpunkt des Wirksam-Werdens (voraussichtlich Rechnungsjahr 2017) erfolgen. Analog zu GAT sind zudem auch Aufgabenverschiebungen zu berücksichtigen, die in anderen Projekten (seit 2010) als "Nebenwirkungen" von Veränderungen erfolgt sind und noch erfolgen werden, sofern diese Verschiebungen nicht bereits anderweitig ausgeglichen wurden.

4.3 Finanzielle Auswirkungen

Wird die Optimierung der Aufgabenteilung gemäss den formulierten Leitsätzen umgesetzt, so ergibt sich folgende Aufgabenverschiebungsbilanz auf der Basis der Planzahlen 2017 (noch ohne Berücksichtigung allfälliger Verschiebungen "ausserhalb" ALV und ohne Ausgleich der Bilanz):

Aufgabenfeld	Kanton	Gemeinden
Massnahmen gegen häusl. Gewalt	0.6	-0.6
Bussenerträge	-1.3	1.3
Personalaufwand Volksschulen: Wegfall Zuschlag Ausgleichsgesetz	42.6	-42.6
Berufsfachschulen	68.0	-68.0
Sozialhilfe	-22.4	22.4
Öffentlicher Verkehr	65.9	-65.9
Kantonsstrassen innerort, Betrieb	1.0	-1.0
Total	154.4	-154.4

Es resultiert eine Nettoverschiebung von fast 155 Mio. Franken von den Gemeinden in Richtung Kanton.

Bei allen Zahlen handelt es sich um Schätzungen, in der Regel auf der Basis des AFP 2014–2017. Die Berechnungen müssen regelmässig aktualisiert und nachgeführt werden.

4.4 Aufgabenverschiebung, Zentralisierung und Gemeindeautonomie

Angesichts der dargestellten Aufgabenverschiebungsbilanz lassen sich die formulierten Leitsätze kritisieren mit dem Argument, dass die starke Verschiebung von Finanzierungsanteilen von den Gemeinden zum Kanton eine starke Zentralisierungstendenz bedeute und die Gemeinden schwäche, welche bis anhin im Kanton Aargau einen – im Vergleich mit anderen Kantonen – relativ hohen Anteil der öffentlichen Aufgaben finanzieren.

Dem ist aber entgegenzuhalten:

- Es liegt in keiner Weise eine Zentralisierung vor. Vielmehr wird lediglich auf finanzieller Ebene nachvollzogen, was auf der Ebene der (zentralen) Leistungserbringung, aber auch der (zentralen) Leistungssteuerung längst Realität ist.
- Beispiel: wenn im Jahr 2014 die kommunalen Spitalbeiträge wegfallen, ändert sich an der Leistungserstellung überhaupt nichts. Keine einzige medizinische Leistung wird zentraler oder dezentraler erbracht als zuvor. Aber auch bei der Leistungssteuerung ändert sich nichts. Diese liegt schon jetzt und auch künftig – soweit sie nicht bei den Krankenkassen und anderen Akteuren angesiedelt ist – nur beim Kanton. Geändert wird ausschliesslich die Leistungsfinanzierung. Damit wird dem Äquivalenzprinzip besser Rechnung getragen.
- Ebenfalls ist es nicht richtig, die Bedeutung der Gemeinden an der Höhe ihrer Budgets zu messen. Soweit die Gemeinden Ausgaben tätigen in Bereichen, wo sie nicht oder kaum über Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verfügen, signalisiert ein hoher Anteil an den öffentlichen Ausgaben nur scheinbar eine hohe Bedeutung der kommunalen Ebene.

Weiter kann argumentiert werden, dass Verbundfinanzierungen den Vorteil haben, dass der Mitfinanzierer Druck ausüben kann, damit die Gesamtkostenentwicklung nicht aus dem Ruder läuft, weil er nicht immer höhere Kostenanteile übernehmen will. Ebenso gut lässt sich gerade umgekehrt argumentieren, dass die Motivation und Legitimation des (Allein-)Finanzierers zur Kostensteuerung steigt, wenn er die vollen Kostensteigerungen tragen muss und nicht mehr teilweise durch einen Mitfinanzierer entlastet wird.

5. Ausgleichsmechanismen Aufgabenverschiebungsbilanz

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Auftrag des Regierungsrates

"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."

Um nicht missverstanden zu werden, muss dieser Auftrag im Sinne der Präzisierung, die im zweiten Satz erfolgt, verstanden werden. Es geht primär darum, Instrumente zum Ausgleich von Lastenverschiebungen zu entwickeln, damit im Falle einer Aufgabenverschiebung der Grundsatz von § 5 Abs. 3 GAF umgesetzt werden kann.

5.1.2 Rechtliche Vorgaben

Auch für den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz ist das revidierte GAF massgebend, insbesondere § 5 Abs. 3:

§ 5 Grundsätze der Aufgabenteilung

³ Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen erfolgen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen.

5.1.3 Ergebnisse der Analysephase

→ Vgl. dazu *Analysebericht (Kurzfassung), Abschnitt 4*

5.2 Leitsatz

Beim Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz soll jenen Instrumenten der Vorzug gegeben werden, welche mit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz übereinstimmen. Entweder müssen dazu Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf jene Ebene verschoben werden, wo die Erträge sind – oder umgekehrt: die Erträge müssen dorthin verschoben werden, wo Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung angesiedelt sind. Die erste Möglichkeit ist eine optimale Lösung für ein föderales Staatswesen, dürfte aber an der konkreten Umsetzbarkeit scheitern: Es lassen sich aktuell im Aargau kaum genügend Aufgaben finden, bei denen nicht nur Finanzierungsanteile, sondern auch effektive Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten zu den Gemeinden hin verschoben werden können. Nicht zufällig weist die Aufgabenverschiebungsbilanz (vgl. Abschnitt 4.3) einen Saldo von über 150 Mio. Franken zu Lasten des Kantons aus. Daher soll ein Steuerfussabtausch in Erwägung gezogen werden. Da es sich dabei um ein neues, erst in wenigen Kantonen erprobtes Instrument handelt, das zudem auch in der konkreten Umsetzung und Kommunikation nicht ganz einfach ist, wird als weitere Variante auch die Anwendung eines Kostenteilers zur Diskussion gestellt.

Ein separates Ausgleichsgefäss ("generelle" Ausgleichszahlung der Gemeinden an den Kanton) hätte gegenüber einem an eine bestimmte Aufgabe gebundenen Kostenteiler den Vorteil der höheren Transparenz. Das Instrument wäre zudem leicht mehrfach anzuwenden. In den bisherigen Diskussionen zeigte sich aber eine geringe Akzeptanz für diese Variante. Die Vorstellung, dass künftig in den Gemeinderechnungen eine substantielle Position "Beitrag an Kanton für verschiedene Aufgabenverschiebungen" enthalten wäre, scheint weder aus der Optik des Kantons noch aus jener der Gemeinden sinnvoll.

Leitsatz C1 – Variante 1

Der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz erfolgt über einen Steuerfussabtausch.

Leitsatz C1 – Variante 2

Der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz erfolgt durch Einführung oder Anpassung eines Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden bei einer oder mehreren Aufgaben.

Auch beim Steuerfussabtausch (Variante 1 des Leitsatzes) kann – analog wie schon unter 4.4) erläutert – argumentiert werden, eine Verschiebung von Steuersubstrat Richtung Kanton impliziere eine Zentralisierung und schmälere die Bedeutung der Gemeinden. Auf diese These wurde oben bereits eingegangen. Teilweise wird befürchtet, der Steuerfussabtausch führe zu einer (mehr oder minder versteckten) Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung. Ob dieses Risiko besteht, hängt allerdings davon ab, wie der Abtausch konkret umgesetzt wird. In der Regel gibt der Kanton – aufgrund der Berechnung der Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen – den "Zielsteuerfuss" für die Gemeinden vor, sodass die Erhöhung bei Kanton genau der Senkung bei den Gemeinden entspricht. Will eine Gemeinde ihren Steuerfuss weniger stark reduzieren als gemäss dieser Zielvorgabe erforderlich, so muss sie die Differenz als Steuererhöhung ausweisen und von den Stimmbürgerinnen und -bürgern entsprechend beschliessen lassen.

Ob ein Steuerfussabtausch ausschliesslich bei den Steuern der natürlichen Personen vollzogen wird oder teilweise auch bei jenen der juristischen Personen, kann in der Konzeptphase noch offen bleiben. Es ist möglich, beide Optionen in den weiteren Arbeitsschritten zu prüfen. Die Auswirkungen der beiden Varianten sind aber sehr unterschiedlich, weil die Erträge der juristischen Personen viel ungleicher auf die einzelnen Gemeinden verteilt sind als jene der natürlichen Personen und zudem über die Jahre hinweg sehr viel stärker schwanken. Ein (teilweiser) Abtausch bei den Erträgen der juristischen Personen bedeutet somit einen stärkeren Eingriff in die relative Verteilung der Steuererträge zwischen den Gemeinden. Wenn dies angestrebt oder doch in Kauf genommen wird, kann ein Abtausch (teilweise) auch bei den Erträgen der juristischen Personen erfolgen.

Soll über die Anpassung von Kostenteilern die Bilanz ausgeglichen werden (Variante 2 des Leitsatzes), so ist es wichtig, dass möglichst wenige Kostenteiler benötigt werden, da sonst das Ganze unübersichtlich wird und an mehreren Stellen sachfremd in bestehende Kostenteiler eingegriffen werden muss. In Frage kommen somit nur Bereiche mit einem hohen Volumen, bei denen sich zudem eine kommunale Beteiligung auch von der Sache her vertreten lässt. Im Zentrum stehen daher die beiden Bereiche Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie Personalaufwand der Volksschule, ohne dass ein Kostenteiler in einem anderen Aufgabenfeld zum vornherein ausgeschlossen wäre. Beim Personalaufwand der Volksschule handelt es sich um eine bereits bestehende Verbundaufgabe, wo der Kostenteiler angepasst werden kann. Die Frage, ob dieser auch künftig bei 65 (Kanton) zu 35 (Gemeinden) liegt, stellt sich also weniger im Kontext der Aufgabenzuordnung (dort wird keine Änderung vorgeschlagen), sondern im Kontext des Ausgleichs der Aufgabenverschiebungsbilanz. Bei den Ergänzungsleistungen ist das erforderliche Volumen gegeben und die Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten sind sowohl für Kanton als auch für Gemeinden sehr gering, sodass eine Änderung der Finanzierung nicht stark mit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz kollidieren würde.

Eine Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ergänzungsleistungen könnte entweder mit einem Pro-Kopf-Beitrag erfolgen oder aber jede Gemeinde trägt die Kosten für die EL-Bezüger und -Bezügerinnen, die in der jeweiligen Gemeinde wohnhaft sind. Einerseits sind Pro-Kopf-Beiträge unbefriedigend, weil sie keinen Bezug zur erbrachten Leistung aufweisen und weil sie – isoliert für sich betrachtet – finanzschwache Gemeinden relativ stärker belasten als finanzstarke. Andererseits ist eine Verteilung nach "echter" Belastung der einzelnen Gemeinden nur dann möglich, wenn die entsprechenden Daten in eindeutiger Weise verfügbar sind und wenn die dadurch resultierenden horizontalen Verwerfungen zwischen den Gemeinden nicht zu gross sind bzw. sich über einen künftigen Finanzausgleich ausreichend "beherrschen" lassen.

Im Sinne einer einfachen und transparenten Lösung sollte eine der Varianten – Steuerfussabtausch oder Kostenteiler – gewählt werden. Sollte es sich im Laufe der weiteren Arbeitsschritte als notwendig erweisen, ist aber auch eine Mischlösung nicht zum vornherein auszuschliessen.

5.3 Finanzielle Auswirkungen

Die folgende Tabelle zeigt aufgrund einer Modellrechnung, wie – je nach Variante – der finanzielle Ausgleich der Aufgabenverschiebung konkret aussehen kann.

		Kanton	Gemeinden
Total Aufgabenverschiebung		154.4	-154.4
Steuerfussabtausch bei den natürlichen Personen	Erhöhung Kantonssteuerfuss um 10 Steuerprozent, Senkung Gemeindesteuerfuss um (durchschnittlich) 10 Steuerprozent	-160.0	160.0
Steuerfussabtausch bei natürlichen und juristischen Personen	Erhöhung Kantonssteuerfuss um 7 Steuerprozent, Senkung Gemeindesteuerfuss um (durchschnittlich) 7 Steuerprozent	-112.0	112.0
	Reduktion Gemeindeanteil an den Steuern juristischer Personen um 10 Prozentpunkte	-39.0	39.0
Kostenteiler EL	Kommunalisierung der Finanzierung der Ergänzungsleistungen	-163.9	163.9

- Die Aufgabenverschiebungsbilanz gemäss Abschnitt 1.1 oben könnte ausgeglichen werden durch einen Steuerfussabtausch bei den natürlichen Personen in der Höhe von 10 Prozentpunkten. Gemäss Planannahmen ergibt ein Steuerprozent im Jahr 2017 kantonsweit einen Ertrag von 16 Mio. Franken.
- Würde bei den Steuern der juristischen Personen ein Abtausch von 10 Prozentpunkten (1 Prozentpunkt entspricht 3,9 Mio. Franken) erfolgen, so würde sich der Verschiebungsbedarf bei den natürlichen Personen auf 7 Prozentpunkte reduzieren.
- Eine vollständige Kommunalisierung der bisher kantonalen Ausgaben für die Ergänzungsleistungen könnte die Bilanz ebenfalls ausgleichen bzw. leicht überkompensieren.
- Kombinationen der Instrumente sind – wie erwähnt – möglich, werden aber im Interesse der Transparenz und Einfachheit nicht angestrebt.
- In den verschiedenen Varianten erfolgt der Ausgleich nicht ganz vollständig, bzw. führt zu einer Unter- oder Überkompensation. Es ist aber leicht möglich, zum Beispiel mit einer geringfügigen Anpassung bei einem der bestehenden Kostenteiler die Bilanz effektiv auf null zu bringen.

5.4 Dynamische Sicht

Grundsätzlich erfolgt der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz auf den Zeitpunkt hin, zu dem die Aufgaben verschoben werden. Jedoch sollen dabei auch bereits bekannte Entwicklungen berücksichtigt werden, welche in den Folgejahren zu grösseren Veränderungen führen. Ziel ist es dabei, die Saldoneutralität über die ganze Planperiode des dannzumal geltenden AFP sicherzustellen. Als Illustration für das Gemeinde kann auf das Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung verwiesen werden: das Gesetz sieht von vornherein vor, dass die Kompensationssumme bis 2017 ansteigt, damit dem steigenden Anteil der öffentlichen Hand an der Spitalfinanzierung (und dem rückläufigen der Krankenkassen) Rechnung getragen werden kann.

Dem dynamischen Aspekt der Saldoneutralität soll zudem Beachtung geschenkt werden, indem – bevor der Umfang der Aufgabenverschiebung definitiv festgelegt wird – eine Risikoanalyse zur möglichen Kostenentwicklung der betroffenen Aufgaben erfolgt und indem diesem Gesichtspunkt im Rahmen der regelmässig zu erarbeitenden Wirkungsberichte die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Diese Wirkungsberichte sind dann auch die Grundlage für Gesetzesanpassungen, falls sich solche aufgrund der Kostenentwicklung oder anderer Veränderungen aufdrängen.

Eine dauerhafte "automatische Nachführung" des Ausgleichs der Bilanz ist hingegen nicht vorgesehen. Dies lässt sich – wie auch die Erfahrungen aus GAT gezeigt haben – mittelfristig kaum mit der erforderlichen Verlässlichkeit und Transparenz realisieren.

6. Finanzausgleich

6.1 Ausgangslage

6.1.1 Auftrag des Regierungsrates

"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."

6.1.2 Rechtliche Vorgaben

Die Zielsetzung des Finanzausgleichs ist in der Kantonsverfassung geregelt:

§ 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."

Weitere Bestimmungen finden sich im Finanzausgleichsgesetz. Diese können bei einer umfassenden Reform der Rechtsgrundlagen natürlich angepasst werden.

§ 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."

6.1.3 Ergebnisse der Analysephase

→ Vgl. dazu *Analysebericht (Kurzfassung)*, Abschnitt 5

6.2 Leitsätze

Der künftige Aargauer Finanzausgleich soll sich am Grundmuster der NFA orientieren. Das heisst insbesondere, dass er separate Instrumente für den Ausgleich von Unterschieden bei der Ressourcenausstattung einerseits und bei der Aufgabenbelastung andererseits verwenden soll. Das System soll – soweit möglich – einfach, transparent und gut steuerbar sein. Der aktuelle Aargauer Finanzausgleich liefert nicht a priori schlechtere Ergebnisse als ein Modell, das nach dem Vorbild der NFA konstruiert ist. Die heutige Verknüpfung von Lasten- und Ressourcenausgleich führt aber dazu, dass "Mängel" beim Lastenausgleich – die es in jedem Modell gibt – sofort zu Mängeln bei den gesamten Beiträgen und Abgaben führen. Diese Verknüpfung erschwert darüber hinaus auch die Nachvollziehbarkeit. Mit einem neuen Modell wird eine erhöhte Transparenz und Steuerbarkeit angestrebt.

6.2.1 Ausgleichsbeiträge und -abgaben Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung

Leitsatz D1

Das im Zusammenhang mit dem Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung eingeführte zusätzliche Ausgleichsgefäss (Ausgleichsbeiträge und -abgaben gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung) entfällt und wird – was seine Ausgleichswirkung betrifft – in den neuen ordentlichen Finanzausgleich integriert.

Dies entspricht der klaren Absichtserklärung, die mit der Einführung dieses Ausgleichsgefässes im Rahmen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung verbunden ist. Das Ausgleichsgefäss dient dazu, den bisher in der Spitalfinanzierung enthaltenen indirekten Finanzausgleich sichtbar zu machen. Dabei handelt es sich aber nur um einen Zwischenschritt. Der zweite Schritt besteht darin, diesen zusätzlichen (bisher indirekten, ab 2014 direkten) Ausgleich ins Gesamtsystem des Finanzausgleichs zu überführen.

6.2.2 Beitragsleistungen mit indirektem Finanzausgleich

Nach Abschaffung der kommunalen Mitfinanzierung der Spitäler per 2014 gibt es noch in zwei Bereichen Beitragsleistungen, welche einen indirekten Finanzausgleich enthalten, das heisst die zu leistenden bzw. die erhaltenen Beiträge werden (unter anderem) nach der Höhe der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde abgestuft:

- Kantonsstrassen innerorts: Beiträge der Gemeinden an Investitionen (und Betrieb),
- Feuerwehr: Investitionsbeiträge, die von der Gebäudeversicherung, aber gestützt auf die kantonale Gesetzgebung³ geleistet werden.

Leitsatz D2

Der in der Berechnung der folgenden Beiträge enthaltene indirekte Finanzausgleich wird eliminiert:

- Kantonsstrassen innerorts; Investitionen (Beiträge der Gemeinden)
- Feuerwehr (Investitionsbeiträge der Gebäudeversicherung)

Der Kanton verfolgt seit langem die Strategie, Instrumente des indirekten Finanzausgleichs aufzuheben, da diese zu einer intransparenten Umverteilung zwischen den Gemeinden führen. Nachdem die grossen Positionen, die einen indirekten Finanzausgleich enthielten, mit GAT bzw. mit dem Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung aufgehoben wurden, sind noch die verbliebenen kleineren Positionen zu bereinigen. Weil es sich dabei um Finanzflüsse im Zusammenhang mit der Investitionsfinanzierung handelt, die sehr unregelmässig anfallen, ist es nicht einfach, die Effekte in der Finanzausgleichsbilanz ausreichend gut abzubilden.

Im Falle der Kantonsstrassen stehen die Regelungen zur Berücksichtigung der Finanzkraft bei den Gemeindebeiträgen in einem engen Zusammenhang mit weiteren Themen, die einen Bezug zur Beitragsleistung der Gemeinden haben. Daher ist es nicht sinnvoll, isoliert für die Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs eine Gesetzes- und Dekrets-Revision anzugehen. Stattdessen soll das Anliegen – ausserhalb von ALV – im Rahmen einer integralen Revision der massgebenden Rechtsgrundlagen berücksichtigt werden.

³ §§ 37, 39 und 41 Gesetz über die Gebäudeversicherung (GebVG, SAR 673.100) sowie Verordnung über die Beitragsleistung aus dem Fonds zur Verhütung und Bekämpfung von Feuerschäden (Feuerfondsverordnung, FFV; SAR 581.513).

6.2.3 Berechnungsbasis

Leitsatz D3

Für alle Berechnungen im Finanzausgleich wird für die erforderlichen Basiswerte ein Durchschnitt aus zwei oder drei Jahren verwendet.

Damit werden die Zahlungen gegenüber der heutigen Situation stabiler und die jährlichen Schwankungen geringer. Allerdings wird der Abstand zwischen den Jahren, auf denen die Berechnung des Finanzausgleichs basiert, und dem Jahr, in welchem die Zahlungen erfolgen, grösser. Der Finanzausgleich soll aber primär strukturelle Disparitäten ausgleichen und nicht "Ausreisser" in einzelnen Jahren. Diese strukturellen Disparitäten ändern sich in der Regel nicht sehr kurzfristig. Der Gewinn an Stabilität und Planbarkeit bei den Finanzausgleichszahlungen wiegt stärker als der wachsende zeitliche Abstand zwischen Berechnungsbasis und Auszahlungsjahr. Gleichwohl ist bei der konkreten Ausgestaltung darauf zu achten, dass der Abstand zwischen den für die Berechnung massgebenden Jahren und dem Auszahlungsjahr nicht zu gross wird.

6.2.4 Finanzausgleich und Steuerfuss

Leitsatz D4

Der Steuerfuss einer Gemeinde hat keinen Einfluss auf die Berechnung der Beiträge und Abgaben im Rahmen des Finanzausgleichs.

Eine generelle modellmässige Berücksichtigung des Steuerfusses für die Ermittlung der Zahlungen aus dem Finanzausgleich ist systemfremd. Mit dem Finanzausgleich sollen unterschiedliche Startbedingungen der Gemeinden ausgeglichen werden, die auf exogene, nicht beeinflussbare Faktoren zurückzuführen sind. Wenn – wie in früheren Modellen oft üblich – ein hoher Steuerfuss zu einem höheren Anspruch auf Finanzausgleichszahlungen führt, werden kontraproduktive Anreize gesetzt. Wenn umgekehrt ein tiefer Steuerfuss den Anspruch auf Finanzausgleichsbeiträge reduziert oder aufhebt, führt dies ebenfalls zu falschen Anreizen, "bestraft" sparsame und effiziente Gemeinden und widerspricht zudem dem Grundsatz, dass Mittel aus dem Finanzausgleich nicht zweckgebunden sind.

Andererseits ist es eine Tatsache, dass Gemeinden mit eher tiefem Steuerfuss, die Finanzausgleich erhalten, oft als "Beweis" für die Untauglichkeit eines Finanzausgleichssystems erachtet werden. Die Akzeptanz des Systems kann daher verbessert werden, wenn es die Möglichkeit gibt, die Finanzausgleichsansprüche von Empfängergemeinden mit besonders tiefem Steuerfuss zu reduzieren. Daher soll geprüft werden, ob im Sinne einer Ausnahmeregelung Beiträge aus dem Finanzausgleich für eine Gemeinde gekürzt (oder gestrichen) werden sollen, wenn diese Gemeinde einen aussergewöhnlich tiefen Steuerfuss hat. Die Steuerfuss-Grenze, unter der solche Kürzungen erfolgen, kann beispielsweise in Relation zu den Steuerfüssen jener Gemeinden festgelegt werden, die Abgaben in den Finanzausgleich leisten.

6.2.5 Ressourcenpotenzial

Leitsatz D5

- Das Ressourcenpotenzial, welches die Grundlage für den Ressourcenausgleich bildet, bemisst sich grundsätzlich nach der Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner.
- Ob weitere Ertragsquellen zu berücksichtigen sind, wird im weiteren Verlauf der Arbeiten entschieden.

Die Frage, wie eng oder wie breit das Ressourcenpotenzial festgelegt werden soll, das heisst welche Erträge bzw. Ertragsquellen berücksichtigt werden sollen, wird in den Kantonen sehr unterschiedlich beantwortet. Den Hauptteil des Ressourcenpotenzials bilden in jedem Fall die Gemeindesteuererträge. Weiter berücksichtigt werden können beispielsweise Nebensteuern, (Netto-)Vermögenserträge oder Konzessionen. Im Interesse der Einfachheit und guten Nachvollziehbarkeit soll das Ressourcenpotenzial nach Möglichkeit nur die Steuerkraft umfassen. Eine Ausweitung ist nur dann angezeigt, wenn die Berücksichtigung anderer Ertragsquellen die Relationen zwischen den Gemeinden hinsichtlich ihrer Ressourcenstärke deutlich verschiebt.

6.2.6 Modell Ressourcenausgleich

Leitsatz D6

- Beiträge aus dem Ressourcenausgleich erhalten jene Gemeinden, deren Ressourcenpotenzial (pro Kopf) ein bestimmtes Minimum unterschreitet.
- Die Zahlungen werden aber so gestaltet, dass es sich auch für Gemeinden, die Finanzausgleich erhalten, lohnt, die eigene Ertragskraft zu steigern. Das bedeutet, dass nicht jeder zusätzliche Franken Steuerertrag zu einem Franken weniger Finanzausgleich führt.

Technisch gesprochen handelt es sich somit um eine Art Mischform zwischen einem Modell mit Mindestausstattung und einem proportionalen Modell. In einem proportionalen Modell erhalten *alle* Gemeinden, deren Ressourcenpotenzial unter dem Durchschnitt liegt Beiträge, und zwar wird für alle diese Gemeinden die Differenz zwischen ihrem eigenen Potenzial und dem durchschnittlichen Potenzial um den gleichen Prozentsatz reduziert. Bei einem Modell mit reiner Mindestausstattung erhalten nur jene Gemeinden Beiträge, deren Ressourcenpotenzial unter einem festgelegten Minimum liegt, und zwar erhalten sie so hohe Beiträge, dass ihr Ressourcenpotenzial anschliessend genau dem festgelegten Minimum (=Mindestausstattung) entspricht. Gemäss *Leitsatz 6* erhalten – in Anlehnung an das Modell Mindestausstattung – nur Gemeinden Beiträge, deren Ressourcenpotenzial unterhalb einer festgelegten Grenze liegt. Das Ressourcenpotenzial wird dabei aber nicht ganz bis auf die definierte Mindesthöhe angehoben. Mit diesem Verzicht auf eine betraglich fixierte einheitliche Mindestausstattung wird es möglich, die Zahlungen so abzustufen, dass es sich auch für Gemeinden, die Finanzausgleich beziehen, lohnt, ihre Ertragsstärke aus eigener Kraft zu erhöhen.

6.2.7 Finanzierung des Ressourcenausgleichs

Leitsatz D7

- Der Ressourcenausgleich wird möglichst weitgehend durch Abgaben von ressourcenstarken Gemeinden finanziert.
- Gemeinden, deren Ressourcenpotenzial über einer bestimmten Grenze liegt, müssen einen bestimmten Prozentsatz des den Durchschnittswert übersteigenden Ressourcenpotenzials als Abgaben in den Finanzausgleich zahlen.

Um das Modell auf der konzeptionellen Ebene nicht zu stark zu determinieren, bleibt noch offen, ob Gemeinden bereits ab einem Ressourcenpotenzial von 100 % des Durchschnitts Abgaben leisten müssen oder ob die Grenze höher liegt. Ebenfalls muss in den weiteren Arbeitsschritten geklärt werden, ob die Abschöpfung proportional oder mit einem progressiv ansteigenden Satz erfolgt. Im Falle einer progressiven Abschöpfung ist aber – in Analogie zu den Ausführungen zu *Leitsatz D6* – eben-

falls darauf zu achten, dass es für die Gebergemeinden weiterhin interessant bleibt, ihre eigene Ertragskraft zu steigern.

6.2.8 Lastenausgleich

Leitsatz D8

Der Lastenausgleich wird einfach gehalten und beschränkt sich auf den teilweisen Ausgleich von wenigen Sonderlasten, deren Auswirkung auf die Kostenhöhe mit ausreichender statistischer Signifikanz nachgewiesen ist.

Es ist nicht möglich, bereits jetzt – aufgrund der Ergebnisse aus der Analysephase – festzulegen, für welche Sonderlasten bzw. anhand welcher Indikatoren (z.B. Anzahl Schüler, Sozialhilfequote, Bevölkerungsdichte etc.) ein Ausgleich erfolgen soll. Wenn es, wie im Abschnitt 4 vorgeschlagen, zu erheblichen Aufgabenverschiebungen kommt, wird die Kostenstruktur der Gemeinden künftig deutlich anders aussehen als heute. Die Kosten für einzelne Aufgabenfelder werden an Gewicht verlieren bzw. gewinnen. Daher muss aufgrund hypothetischer Zahlen, die auf der erwarteten künftigen Kostenstruktur basieren, die statistische Analyse zur Ermittlung von Kostentreibern, die in der Analysephase durchgeführt wurde, wiederholt werden, um festzustellen, in welchen Bereichen bzw. hinsichtlich welcher Indikatoren ein Lastenausgleich gerechtfertigt ist.

Es sollen nur etwa zwei bis vier statistisch signifikante Bereiche bzw. Indikatoren in die Ermittlung des Lastenausgleichs einbezogen werden. Entschieden werden muss ferner, ob jeder der ausgewählten Bereiche separat ausgeglichen werden soll – so dass im Grunde genommen mehrere voneinander unabhängige Lastenausgleiche nebeneinander stehen, oder ob die Belastungssituation in den verschiedenen Bereichen zu einem einzigen Lastenindex zusammengeführt werden soll, der dann für die Berechnung der Ausgleichszahlungen massgebend ist.

6.2.9 Zentrumslasten und Zentrumsleistungen

Zentrums*lasten* sind überdurchschnittliche Belastungen aufgrund von exogenen, nicht beeinflussbaren Faktoren, welche sich zum Beispiel infolge der für Zentren typischen Bevölkerungszusammensetzung oder der urbanen Verkehrssituation und ähnlichem ergeben. Zentrums*leistungen* sind Zusatzangebote, meist im freiwilligen Bereich, welche die Zentren aufgrund ihrer Funktion als Kernstadt erbringen und welche nicht nur von der eigenen Bevölkerung genutzt werden, sondern auch von der Bevölkerung umliegender Gemeinden, ohne dass diese umliegenden Gemeinden (ausreichend) an die Finanzierung der Angebote beitragen.

Leitsatz D9

Zentrums*lasten* werden explizit und separat berücksichtigt, sofern ein geeigneter Indikator gefunden wird, welcher die gemäss Analyseergebnissen statistisch ausgewiesene Mehrbelastung der Zentren abbildet, und sofern diese Lasten nicht bereits über andere Lastenausgleichsgefässe (z.B. einen Soziallastenausgleich) abgegolten sind.

Leitsatz D10

Zentrums*leistungen* werden nicht über den Finanzausgleich abgegolten.

Gemäss den Ergebnissen aus der Analysephase haben Zentren statistisch nachweisbar höhere Gesamtkosten als die übrigen Gemeindetypen. Es ist aber schwierig, genau zu ermitteln, was dafür verantwortlich ist. Ebenso ist es nicht einfach zu unterscheiden, wie weit diese höheren Kosten auf Zentrumslasten zurückzuführen sind und wie weit auf Zentrumsleistungen. Schliesslich ist es auch nicht einfach zu beurteilen, wie weit diese höhere Belastung allenfalls bereits "abgedeckt" wird durch andere Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich, also beispielsweise durch eine Berücksichtigung der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung (z.B. Sozialhilfequote als Indikator für den Lastenausgleich). Die Frage, ob Zentrumslasten im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs separat berücksichtigt werden sollen, lässt sich daher erst nach vertieften Abklärungen definitiv beantworten.

Der Finanzausgleich im engeren Sinne eignet sich hingegen nicht für die Regelung der Finanzierung von Zentrumsleistungen. Erstens ist der Finanzausgleich ein für den ganzen Kanton in gleicher Weise geltendes Instrument, das strukturelle Ungleichgewichte verringert. Zentrumsleistungen hingegen betreffen typischerweise jeweils nur einige wenige Gemeinden, nämlich eben das Zentrum und – je nach Aufgabenbereich – einige umliegende Gemeinden. Zweitens sind im Finanzausgleich nur exogene, also nicht beeinflussbare Ungleichgewichte zu berücksichtigen. Zentrumsleistungen umfassen in der Regel aber freiwillige Gemeindeaufgaben, bei denen die Steuerungsmöglichkeiten (grundsätzlich) gross sind.

Kantone mit grossen Städten (ZH, BE) zahlen Pauschalbeiträge an die Städte zur Abgeltung von Zentrumsleistungen (und -lasten). Von den Grössenordnungen her scheint dies im Aargau nicht sinnvoll. Im Kanton Uri kann der Kanton nutzniehende Gemeinden zu Beiträgen an Leistungen des Zentrums verpflichten. Auch diese Regelung ist in der konkreten Umsetzung problematisch. Jedoch soll geprüft werden, ob eine Bestimmung geschaffen werden kann, welche die Gemeinden anhält, Zentrumsleistungen in Absprache, koordiniert und mit gemeinsam getragenen Finanzierungsmodellen zu erbringen.

6.2.10 Verhältnis des Lasten- zum Ressourcenausgleich

Leitsatz D11

Zahlungen aus dem Lastenausgleich werden nicht von der Höhe des Ressourcenpotenzials beziehungsweise des erhaltenen oder bezahlten Ressourcenausgleichs abhängig gemacht.

Dabei handelt es sich um eine Konsequenz aus der Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich. Eine Gemeinde, die wegen ihrer Sonderlasten auf der Kostenseite überdurchschnittlich belastet ist, erhält Mittel aus dem Lastenausgleich, auch dann wenn sie ressourcenstark ist bzw. auch wenn sie Abgaben in den Ressourcenausgleich leistet.

6.2.11 Finanzierung des Lastenausgleichs

Leitsatz D12

Der Lastenausgleich wird vorwiegend durch den Kanton finanziert, und zwar wie bisher durch einen zweckgebundenen Steuerzuschlag für natürliche und/oder juristische Personen.

Obwohl eine horizontale Finanzierung im Finanzausgleich an sich effizienter ist als eine vertikale, bildet beim Lastenausgleich – wie der Kantonsvergleich zeigt – die vertikale Finanzierung klar den Regelfall. Es gibt ganz wenige Beispiele dafür, dass auch Elemente eines Lastenausgleichs horizontal finanziert werden. Das ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden; es ist sehr viel schwieriger als beim Ressourcenausgleich, eine faire und breit akzeptierte horizontale Finanzierung zu konstruieren.

Nach geltendem Recht können – je nachdem, wie weit die definierten Bandbreiten ausgenützt werden – über die Steuerzuschläge pro Jahr zwischen 0 und 90 Mio. Franken generiert werden. Diese Bandbreite sollte deutlich reduziert werden. Ferner sollte das Modell so ausgestaltet werden, dass die Belastung mit Steuerzuschlägen möglichst stabil bleibt.

6.2.12 Ausserordentliche Beiträge

Leitsatz D13

Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, für Gemeinden, die sich trotz Finanzausgleich in einer unverschuldeten schweren finanziellen Notlage⁴ befinden, ausserordentliche Beiträge zu sprechen. Diese sind in der Regel befristet und können auch mit Bedingungen und Zweckbindungen verbunden werden.

Einige Kantone kennen die Möglichkeit von ausserordentlichen Beiträgen nicht. Bei den übrigen zeigt sich das Dilemma, dass entweder die Anspruchsberechtigung allgemein formuliert wird und somit ein hoher Ermessensspielraum für das Entscheidungsgremium (in der Regel Regierungsrat) besteht, oder aber, dass versucht wird, auch den "Einzelfall" bzw. die "besonders schwierige Situation" möglichst detailliert zu umschreiben, was – wie im bestehenden Aargauer Modell – zu komplizierten Kriterien für den Anspruch auf ausserordentliche Beiträge führt. Im Kanton Aargau soll grundsätzlich die Möglichkeit solcher ausserordentlicher Beiträge bestehen bleiben. Dabei ist der Variante mit einem beträchtlichen Ermessensspielraum der Vorzug zu geben. Im anderen Fall besteht die Gefahr, dass mit dem Versuch, die Anspruchsvoraussetzungen möglichst detailliert zu regeln, für einige wenige Fälle höchst komplizierte Rechtssätze aufgestellt werden – und das Risiko gleichwohl nicht auszuschliessen ist, dass es dann doch eine Situation gibt, wo ein tatsächlicher "Notfall" gerade nicht erfasst wird. Die Regelungen für ausserordentliche Beiträge müssen zudem so ausgestaltet werden, dass es nicht zu einer Dauerabhängigkeit einer Gemeinde von ausserordentlichen Beiträgen kommen kann.

6.2.13 Gemeindegemeinschaften

Leitsatz D14

- Die Regelungen betreffend Zusammenschlusspauschale und Zusammenschlussbeitrag (§ 13a Abs. 2 und 5 FLAG) sollen unverändert weitergeführt werden.
- Die Regelungen betreffend Beitragsgarantie im Finanzausgleich (§ 13a Abs. 3 und 4 FLAG) müssen bei einer Neukonzeption des Finanzausgleichsmodells überprüft werden. Sie sind aber weiterhin so auszugestalten, dass Gemeindegemeinschaften durch den Finanzausgleich weder verhindert noch erschwert werden.

Die Regelungen bei Gemeindegemeinschaften sind Bestandteil des geltenden Finanzausgleichsrechts. Sie wurden in der heutigen Form aber erst im Jahr 2012 eingeführt und sollen grundsätzlich nicht bereits wieder zur Diskussion gestellt oder verändert werden. Die Bestimmungen, welche die Beitragsgarantien betreffen, sind allerdings eng mit dem geltenden Finanzausgleichsmodell verwoben und müssen daher bei einer Neukonzeption des Modells überprüft werden.

⁴ In einer ersten Näherung kann davon ausgegangen werden, dass eine solche Notlage dann vorliegt, wenn eine Gemeinde trotz nachweislich sparsamer Haushaltsführung ihre Rechnung über eine Periode von mehreren Jahren nicht ausgleichen kann, ohne den Steuerfuss auf eine Höhe anzuheben, der deutlich über dem üblichen Streuungsbereich liegt.

6.2.14 Übergangsregelung

Leitsatz D15

Gemeinden, die bei der Einführung einer veränderten Aufgabenteilung und eines neuen Finanzausgleichs netto gegenüber der zuvor geltenden Regelung substanziell schlechter gestellt werden, werden temporär entschädigt, das heisst, die Verschlechterung wird abgestuft wirksam.

Umfassende Änderungen bei der Aufgabenteilung und beim Finanzausgleich, wie sie hier vorgeschlagen werden, sind nicht möglich, ohne dass es auch Gemeinden gibt, die gegenüber dem status quo schlechter gestellt werden – auch wenn darauf geachtet werden muss, dass diese Effekte nicht allzu hoch ausfallen. Diese Mehrbelastungen sollen, soweit sie substanziell sind, abgefedert werden, was am besten durch temporäre Zusatzzahlungen erfolgt, dank derer die Auswirkungen erst gestaffelt wirksam werden. Diese temporären Zusatzzahlungen können durch temporäre Zusatzabgaben von Gemeinden, die durch die Neuregelung bessergestellt werden, und/oder aus dem zum Zeitpunkt des Modellwechsels übernommenen Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich finanziert werden. Es soll sich dabei aber wirklich um eine Übergangsregelung handeln, das heisst die Ausgleichszahlungen sind auf einige wenige Jahre zu beschränken.

6.2.15 Spezialfinanzierung Finanzausgleich

Leitsatz D16

- Im Rahmen der vom künftigen Gesetz vorzugebenden Bandbreiten sollen die Werte für die einzelnen Steuergrössen so festgelegt werden, dass die Einzahlungen in den Finanzausgleich möglichst gleich hoch sind wie die Auszahlungen.
- Um die verbleibenden Schwankungen auszugleichen, besteht (weiterhin) eine Spezialfinanzierung.
- Aus dem Bestand der Spezialfinanzierung sind zudem die Zusammenschlusspauschalen und -beiträge gemäss geltendem Recht, die allfälligen ausserordentlichen Beiträge sowie allfällige Übergangsbeiträge zu finanzieren.

Der Finanzausgleich ist ein Umverteilungssystem. Die Einzahlungen müssen daher in etwa den Auszahlungen entsprechen. Es macht keinen Sinn, über längere Zeit ein Ungleichgewicht zuzulassen. Zeichnet sich ein solches nachhaltig ab, sind die Parameter so anzupassen, dass das Gleichgewicht wieder hergestellt wird. Die Finanzausgleichszahlungen werden in einem neuen System weniger volatil sein als heute (mehr als ein Basisjahr, keine Kürzungen bei Rechnungsüberschüssen). Somit wird es einfacher, durch richtige Einstellung der Parameter sicherzustellen, dass die Einzahlungen den Auszahlungen möglichst weitgehend entsprechen, ohne dass es von Jahr zu Jahr zu massiven Schwankungen bei den Parametern kommt. Das bedeutet, dass als "Reservepolster" eine Spezialfinanzierung mit einem gegenüber heute reduzierten Bestand genügt. Allerdings müssen aus den Mitteln der Spezialfinanzierung (natürlich inklusive des beim Systemwechsel übernommenen Bestandes) auch die im Leitsatz erwähnten weiteren Beiträge finanziert werden können.

6.2.16 Wirkungsbericht

Leitsatz D17

Nach Inkraftsetzung einer neuen Regelung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs wird in regelmässigen Abständen ein Wirkungsbericht erstellt, um zu prüfen, ob und wieweit die angestrebten Wirkungen erreicht werden können. Die Wirkungsberichte können gleichzeitig die Basis für künftige Anpassungen der Regelungen sein.

Der Wirkungsbericht soll ein regelmässig eingesetztes Instrument des Finanzausgleichs sein, also nicht nur ein oder zwei Mal nach Einführung der Neuerungen erstellt werden. Der Wirkungsbericht soll so auch eine gewisse Systematik und einen Rhythmus in die künftig erforderlichen Rechtsanpassungen bringen, für die er als Grundlage dienen soll.

Die Wirkungsberichte sollen insbesondere aufzeigen, ob sich hinsichtlich des Ausgleichs der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden aufgrund der Kostendynamik Verschiebungen ergeben haben und ob die Wirkungen des Finanzausgleichs auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindetypen so sind, wie prognostiziert und angestrebt.

7. Rechtliche Umsetzung

7.1 Orientierungslinie für die rechtliche Umsetzung

Was die rechtliche Umsetzung der vorgeschlagenen Lösung betrifft, so ist nach ersten Abklärungen geplant, zwei neue Gesetze vorzuschlagen. Wenn das heutige Finanzausgleichssystem durch ein neues Modell abgelöst werden soll, so ist dies sinnvollerweise nicht mit einer Revision des bestehenden Gesetzes, sondern mit dessen Aufhebung und dem Erlass einer neuen Rechtsgrundlage umzusetzen. Daneben soll in einem zweiten Gesetz die Optimierung der Aufgabenteilung geregelt werden, einerseits mit mehreren Fremdänderungen und andererseits mit den Bestimmungen für den saldo-neutralen Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie den Bestimmungen für die Übergangsphase. Dieses zweite Gesetz muss nur in Kraft bleiben, bis der Übergang vollständig abgeschlossen ist.

7.2 Leitsatz zur Regelungsstufe

Leitsatz E1

- Das künftige Gesetz gibt für alle relevanten Grössen (z.B. Höhe der Mindestausstattung, Höhe der Abschöpfung, Dotierung des Lastenausgleichs, etc.) Bandbreiten vor.
- Die konkreten Werte für die einzelnen Jahre werden in diesem Rahmen auf tieferer Rechtsstufe (Verordnung, Grossratsbeschluss oder Dekret) festgelegt.

Dieses Vorgehen erlaubt es, einerseits die Mechanik des Systems und die Grössenordnungen für die Ausgleichswirkung im Gesetz vorzugeben, gleichzeitig aber unkompliziert zu reagieren auf Veränderungen oder auf festgestellte Ungleichgewichte.

8. Auswirkungen

8.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Von den Anpassungen bei der Aufgabenzuteilung ist der kantonale Finanzhaushalt stark betroffen. Wegen des Grundsatzes, dass die finanziellen Lastenverschiebungen saldoneutral ausgeglichen werden müssen, betreffen die Veränderungen allerdings vorab die einzelnen Aufgabenbereiche, nicht aber das Gesamtergebnis der Rechnung. Dies gilt jedenfalls im Jahr der Umstellung. Mögliche Auswirkungen in den Folgejahren sind im Abschnitt 5.4 oben angesprochen.

Die Neuordnung des Finanzausgleichs betrifft die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden untereinander. Das Konzept sieht jedoch vor, dass der Kanton weiterhin den Finanzausgleich mitfinanziert. Allerdings soll dies auch künftig – wie heute – über eine Spezialfinanzierung mit zweckgebundenen Einnahmen in Form von Steuerzuschlägen erfolgen, so dass der ordentliche Haushalt des Kantons von den Anpassungen beim Finanzausgleich nicht betroffen ist.

8.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Auswirkungen auf die Gemeinden sind erheblich. Die Bilanz der Aufgabenverschiebungen ist zwar zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt ausgeglichen. Für die einzelne Gemeinde wird dies in der Regel aber nicht der Fall sein, sondern die Entlastungen werden höher oder tiefer sein als die kompensatorischen Mehrbelastungen. Veränderungen beim Finanzausgleich beeinflussen ebenfalls die finanzielle Lage der einzelnen Gemeinde. Daher wird es unter den Gemeinden solche geben, die unter dem Strich mit den geplanten Neuregelungen finanziell besser fahren als bisher, und solche, die weniger gut fahren. Die Herausforderung besteht darin, eine Lösung zu finden, die

- a) sicherstellt, dass die "Verteilung" der Gemeinden auf diese beiden Gruppen nicht widersinnig erscheint, sondern in den groben Zügen plausibel ist und
- b) ausreichend ausgewogen ist, um mehrheitsfähig zu sein.

Das vorliegende Konzept ist so aufgebaut, dass bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs – trotz der inhaltlichen Vorgaben in den Leitsätzen – noch erhebliche Freiheitsgrade bestehen, die es erlauben, die künftige Lösung hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen zu steuern.

8.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es ist höchstens mit indirekten Auswirkungen zu rechnen, insofern eine verbesserte Aufgabenteilung und ein verbesserter Finanzausgleich auch dazu beitragen sollen, die staatlichen Aufgaben optimaler zu erfüllen.

Direkte Auswirkungen können sich ergeben, je nach dem, wie hoch das Umverteilungsvolumen beim Finanzausgleich (politisch) festgesetzt wird und wie stark die ressourcenstarken Gemeinden zur Finanzierung der Umverteilung beitragen. Das Konzept sieht vor, dass die kantonale Mitfinanzierung wie bisher über Steuerzuschläge läuft. Falls – wie aktuell der Fall – diese ausschliesslich auf den Steuern der juristischen Personen erhoben werden – ist die Steuerbelastung der Firmen abhängig vom Auszahlungsvolumen im Finanzausgleich.

8.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es ist kaum mit grösseren Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen zu rechnen. Eine Umstellung des Finanzausgleichs auf das Grundsystem der NFA kann den Erfahrungsaustausch und das Benchmarking mit anderen Kantonen und dem Bund erleichtern.

8.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es ist höchstens mit indirekten Auswirkungen zu rechnen, insofern eine verbesserte Aufgabenteilung und ein verbesserter Finanzausgleich auch dazu beitragen sollen, die staatliche Aufgabenerfüllung weiter zu optimieren.

8.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Es ist nicht mit Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen.

9. Terminplanung

Der Fahrplan für die weiteren Schritte ist anspruchsvoll und kann nur eingehalten werden, wenn keine umfangreichen Zusatzabklärungen nötig werden und wenn es relativ rasch gelingt, eine in den wesentlichen Punkten konsensfähige Lösung zu entwickeln.

Trotz des engen Zeitplans soll daran festgehalten werden, dass die Gemeinden als die unmittelbar Betroffenen sowie auch die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien die Gelegenheit erhalten, sich zum vorliegenden Konzept zu äussern und nicht erst im Rahmen der Anhörung zu einer fertig ausgearbeiteten Gesetzesvorlage Stellung nehmen können. Dies soll es ermöglichen, die detaillierte Vorlage zur Optimierung der Aufgabenteilung und zur Neuordnung des Finanzausgleichs in Kenntnis der Positionen von Gemeinden und Parteien zu den konzeptionellen Fragen vorzunehmen.

Der Zeitplan ist wie folgt vorgesehen:

Anfang Dezember 2013	Verabschiedung des Konzepts
Mitte Dezember 2013 bis Ende Februar 2014	Konsultation bei den Gemeinden und den im Grossen Rat vertretenen Parteien
Ende März 2014	Konferenzielle Konsultation der Verbände der Gemeinden
Frühling 2014	Verabschiedung des überarbeiteten Konzepts
Herbst 2014	Verabschiedung des Anhörungsberichts
Herbst / Winter 2014	Anhörung
Frühling 2015	Verabschiedung Botschaft 1. Beratung
Sommer 2015	1. Beratung des Geschäfts im Grossen Rat
Herbst 2015	Verabschiedung Botschaft 2. Beratung
Winter 2015/16	2. Beratung des Geschäfts im Grossen Rat
Mitte 2016	Inkrafttreten (ohne Referendum)
ab 2017	Finanzwirksamkeit

Im Falle einer fakultativen Referendumsabstimmung könnten die neuen Regelungen aufgrund des bei Kanton und Gemeinden für die Budgetierung notwendigen Vorlaufs ihre Wirkung erst ab Rechnungsjahr 2018 entfalten.