



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

3. Dezember 2014

ANHÖRUNGSBERICHT

Optimierung der Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden und Neuordnung
des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	8
1.1 Vorgeschichte und Motivation für Reformvorhaben	8
1.2 Auftrag des Regierungsrates	8
1.3 Bisherige Arbeitsschritte	9
1.3.1 Übergangslösung im Rahmen Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	9
1.3.2 Analyse des Ist-Zustands und des Handlungsbedarfs	10
1.3.3 Konzeptentwicklung	11
1.3.4 Konsultation zum Konzept	11
1.3.5 Gesetzesentwürfe und Anhörungsbericht: Zielsetzungen	13
2. Kontext: Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden	13
3. Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge in der Übersicht	14
3.1 Handlungsbedarf	14
3.2 Die Neuordnung: Das Wichtigste in Kürze	16
3.2.1 Lastenverschiebungen	16
3.2.2 Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz	17
3.2.3 Finanzausgleich	17
4. Neuregelungen zur Optimierung der Aufgabenteilung	20
4.1 Überblick	20
4.2 Massnahmen gegen häusliche Gewalt	21
4.3 Bussenerträge	21
4.4 Kantonsstrassen innerorts, baulicher Unterhalt	22
4.5 Zuschlag auf den Beiträgen an den Personalaufwand der Volksschule	23
4.6 Öffentlicher Verkehr	24
4.7 Sozialhilfe	25
4.7.1 Kommunalisierung der Finanzierung der Sozialhilfe	25
4.7.2 Gemeinsame Finanzierung von kostenintensiven Sozialhilfefällen	26
4.8 Weitere Aufgabenfelder	27
4.8.1 Berufsfachschulen	27
4.8.2 Übrige Aufgabenfelder	28
4.8.3 Lastenverschiebungen in anderen Rechtssetzungsprojekten	29
4.9 Aufgabenverschiebungsbilanz brutto	31
4.10 Steuerung bei Verbund- und Gemeindeaufgaben	32
5. Neuregelungen zum Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz	33
5.1 Überblick	33
5.2 Festlegung des Ausgleichsbetrags	33
5.3 Ausgleich der Bilanz über einen Steuerfussabtausch	34
5.3.1 Umsetzung auf Seiten Kanton	35
5.3.2 Umsetzung auf Seiten Gemeinden	35
5.4 "Feineinstellung" der Aufgabenverschiebungsbilanz	36
5.5 Sondereffekt Steuernachträge	37
5.6 Aufgabenverschiebungsbilanz netto	38
5.7 Künftige Lastenverschiebungen	38
6. Neuregelung des Finanzausgleichs	39
6.1 Überblick	39
6.2 Ressourcenausgleich	41
6.2.1 Zielsetzung und Berechnungsbasis	41
6.2.2 Steuerkraftausgleich	42
6.2.3 Mindestausstattung	43

6.3 Lastenausgleich	44
6.3.1 Charakteristik des Lastenausgleichs	44
6.3.2 Analyse der Sonderlasten	44
6.3.3 Instrumente des Lastenausgleichs	46
6.3.4 Finanzierungsstruktur	46
6.3.5 Bildungslastenausgleich	47
6.3.6 Soziallastenausgleich	48
6.3.7 Ausgleich räumlich-struktureller Lasten	49
6.3.8 Räumlich-struktureller Ausgleich, Teilbereich Anteil Siedlungsfläche	50
6.3.9 Räumlich-struktureller Ausgleich, Teilbereich Anteil Einwohner	51
6.4 Ergänzungsbeiträge	51
6.5 Zahlungsströme	53
6.6 Beiträge an Projekte für die regionale Standortförderung	55
6.7 Leistungen bei Gemeindezusammenschlüssen	55
6.7.1 Finanzielle Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen	55
6.7.2 Beitragsgarantien	56
6.8 Weitere Bestimmungen zum Finanzausgleich	57
6.8.1 Kürzung von Finanzausgleichsbeiträgen	57
6.8.2 Berechnungsgrundlagen	58
6.8.3 Wirkungsbericht	59
6.9 Finanzierungsstruktur	59
6.9.1 Horizontale und vertikale Finanzierung	59
6.9.2 Steuerzuschläge	61
6.10 Indirekter Finanzausgleich	62
7. Gesamtbilanz	63
7.1 Umfang und Ermittlung der Gesamtbilanz	63
7.2 Darstellung der Gesamtbilanz	65
7.2.1 Einteilung der Gemeinden in Typen	65
7.2.2 Analyse Gesamtbilanz pro Gemeindetyp	66
7.3 Ergebnis der Gesamtbilanz und Interpretation	67
7.4 Gesamtbilanz und Effekte auf Gemeindestruktur	70
8. Übergangsbeiträge	71
9. Rechtsgrundlagen	74
9.1 Aktuell geltende Erlasse	74
9.2 Rechtliche Umsetzung der Neuregelung: Überblick	75
9.3 Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen	75
9.3.1 Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG)	75
9.3.2 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (FiAG)	79
10. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung	86
10.1 Aufgaben- und Finanzplan	86
10.2 Leistungsanalyse	87
11. Auswirkungen	87
11.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	87
11.2 Auswirkungen auf die Gemeinden	89
11.3 Übrige Auswirkungen	89
12. Weiteres Vorgehen	89
13. Vorgesehener Antrag	90

Anhang 1: Glossar	91
Anhang 2: Entwicklung Finanzhaushalte und Lastenverteilung Kanton und Gemeinden	94
Anhang 3: Muster Gesamtbilanz für eine Gemeinde.....	98
Anhang 4: Relevante Basisjahre für die Berechnung der Gesamtbilanz.....	99

Zusammenfassung

Ab Mitte der 90er-Jahre wurde im Kanton Aargau die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden flächendeckend überprüft und in vielen Bereichen angepasst. Gleichzeitig wurde der Finanzausgleich im mehreren Punkten revidiert.

Doch schon kurz nach Abschluss dieses Projekts standen die Themen Aufgabenteilung und Finanzausgleich wieder auf der politischen Agenda: Entwicklungen in verschiedenen Politikbereichen, die teilweise mit erheblichen Kostensteigerungen verbunden waren, warfen erneut die Frage auf, ob die geltende Aufgaben- und Lastenteilung noch in allen Fällen sachgerecht und ausgewogen ist. Trotz mehrerer Revisionen kehrte auch rund um den Finanzausgleich keine Ruhe ein. Zunehmend wurde die Frage gestellt, ob das heutige Modell noch zeitgemäss sei und den aktuellen Herausforderungen gerecht werden könne.

Der Regierungsrat hat daher den Auftrag erteilt, die folgenden Themen umfassend zu bearbeiten:

- Die Entwicklung der Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist darzustellen und zu analysieren.
- Die bestehende Aufgaben- und Lastenverteilung ist zu überprüfen.
- Es sind Mechanismen für den Ausgleich von Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden zu entwickeln.
- Konzept und Rechtsgrundlagen des aktuell geltenden Finanzausgleichs sind umfassend zu überprüfen.

Eine grosse Veränderung stand bereits auf das Jahr 2014 an: Die Finanzierung der Spitäler wird seither allein vom Kanton getragen. Mittels einer Übergangslösung wurde diese Lastenverschiebung ausgeglichen. Auch für den indirekten Finanzausgleich, der in den kommunalen Beiträgen an die Spitäler enthalten war, konnte provisorisch ein Ersatz geschaffen werden.

Parallel zur Erarbeitung dieser Übergangslösung wurden der Ist-Zustand und der Handlungsbedarf in den Bereichen Aufgabenteilung und Finanzausgleich ermittelt. Anschliessend wurde ein Konzept für die künftige Neugestaltung erarbeitet. Zu diesem Konzept konnten die betroffenen und interessierten Kreise Ende 2013 / Anfang 2014 in einer Konsultation Stellung nehmen. Basierend auf all diesen Vorarbeiten legt der Regierungsrat nun den Anhörungsbericht vor.

Die Ausgangslage präsentiert sich dabei wie folgt:

- Die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden haben sich in den letzten Jahren ähnlich entwickelt. Die Kosten von Verbundaufgaben sowie reformbedingte Mehrkosten wurden in ausgewogener Weise auf die beiden Ebenen verteilt. Ein Anpassungsbedarf ergibt sich in diesem Kontext nicht.
- Bei der Aufgabenteilung stehen punktuelle Anpassungen im Vordergrund. Die umfassende Neuordnung, die im Rahmen von GAT erfolgt ist, hat sich bewährt. Um den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz konsequenter umzusetzen, sollen allerdings noch bestehende Verbundaufgaben – insbesondere reine Verbundfinanzierungen – weiter entflochten werden, soweit dies möglich ist.
- Lastenverschiebungen werden gemäss § 5 Abs. 3 GAF ausgeglichen. Dies soll auf möglichst einfache Weise und ebenfalls in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz erfolgen.

- Anders als bei der Aufgabenteilung soll beim Finanzausgleich eine umfassende Revision des ganzen Systems erfolgen. Das heutige Modell weist erhebliche Mängel auf. Am stärksten ins Gewicht fällt, dass Transparenz und Steuerbarkeit ungenügend sind und dass die Faktoren, welche auf der Lastenseite für die Finanzausgleichszahlungen massgebend sind, nur noch ungenügend jene Faktoren abbilden, welche für die Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden hauptverantwortlich sind.

Die vorgeschlagene Neuregelung umfasst folgende Elemente:

Aufgaben- und Lastenverteilung

- Der Zuschlag auf den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule (Übergangslösung im Kontext Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung) wird aufgehoben.
- Die Finanzierung folgender Aufgabenbereiche geht vollständig an den Kanton über: Öffentlicher Verkehr, Massnahmen gegen häusliche Gewalt, baulicher Unterhalt der Kantonsstrassen auf Innerortsstrecken.
- Die Bussenerträge aus Strafbefehlen, die auf eine Anzeige einer kommunalen Behörde zurückgehen, fliessen vollumfänglich an den Kanton.
- Die Finanzierung der materiellen Sozialhilfe wird vollständig von den Gemeinden übernommen.
- Jene Kosten der materiellen Sozialhilfe, die pro Fall die Grenze von Fr. 40'000.– übersteigen, werden von allen Gemeinden gemeinsam, nach Massgabe der Einwohnerzahl finanziert.

Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz

Die resultierende Lastenverschiebung im Umfang von 75 Mio. Franken zu Lasten des Kantons wird ausgeglichen durch einen Steuerfussabtausch: Der kantonale Steuerfuss wird durch Einführung eines Zuschlags erhöht, die kommunalen Steuerfüsse werden im gleichen Ausmass gesenkt.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich beruht auf der vollständigen Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich sowie der einzelnen Ausgleichsinstrumente.

Ressourcenseitig sind die folgenden Ausgleichsinstrumente vorgesehen:

- Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft erhalten Beiträge aus dem Steuerkraftausgleich. Finanziert werden diese durch Abgaben der finanzstarken Gemeinden.
- Gemeinden mit besonders tiefer Finanzkraft erhalten zusätzlich Mindestausstattungsbeiträge, die ihnen ein minimales Ressourcenniveau garantieren. Finanziert werden diese Beiträge vertikal, das heisst durch den Kanton aus Mitteln der Steuerzuschläge.

Der Lastenausgleich umfasst die folgenden Instrumente:

- Aus dem Bildungslastenausgleich erhalten jene Gemeinden Beiträge, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Volksschülerinnen und Volksschülern an der Gesamtbevölkerung aufweisen, Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Anteil leisten Abgaben.
- Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote erhalten Beiträge aus dem Soziallastenausgleich; Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Quote leisten Abgaben.
- Gemeinden mit einem hohen Anteil an Nicht-Siedlungsfläche und / oder einer tiefen Einwohnerzahl erhalten Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Diese Beiträge werden vertikal finanziert.

Ergänzend zum Ressourcen- und Lastenausgleich sind bedarfsorientierte Ergänzungsbeiträge vorgesehen. Diese stellen sicher, dass keine Gemeinde einen Steuerfuss festsetzen muss, der um mehr als 25 Prozentpunkte über dem kantonalen Mittelwert liegt. Die Ergänzungsbeiträge werden auf Antrag hin gesprochen, sofern die begünstigten Gemeinden die zumutbaren Eigenleistungen zur Verbesserung ihrer Finanzsituation erbringen.

Weitere wichtige Elemente der neuen Finanzausgleichsgesetzgebung sind:

- Ansprüche auf Finanzausgleichsbeiträge werden gekürzt, wenn eine beitragsempfangende Gemeinde einen sehr tiefen Steuerfuss hat.
- Unter bestimmten Bedingungen können aus Mitteln des Finanzausgleichs Beiträge an Massnahmen zur regionalen Standortförderung gesprochen werden.
- Die Unterstützungsleistungen bei Gemeindezusammenschlüssen bleiben gegenüber dem heutigen Recht nahezu unverändert.
- In regelmässigen Abständen muss der Regierungsrat in einem Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs berichten.

Weiterhin wird der Finanzausgleich durch Abgaben von Gemeinden sowie durch Zuschläge auf den Einkommens- und Vermögenssteuern und / oder den Gewinn- und Kapitalsteuern finanziert. Die Finanzierungsstruktur bleibt dabei im Wesentlichen unverändert, so dass insbesondere der Bedarf an Finanzmitteln aus Steuerzuschlägen gleich hoch sein wird, wie wenn das heutige System weiter in Geltung bliebe.

Die umfangreichen Veränderungen bei der Aufgabenteilung und beim Finanzausgleich können für die einzelnen Gemeinden zu erheblichen finanziellen Veränderungen gegenüber dem Status quo führen. Trotzdem leben rund die Hälfte der Aargauerinnen und Aargauern in Gemeinden, deren Finanzsituation durch die Veränderungen in etwa unverändert bleibt. Gut 30 % der Bevölkerung lebt in Gemeinden, die gegenüber dem Status quo bessergestellt werden, knapp 20 % in Gemeinden, die eine Mehrbelastung in Kauf nehmen müssen.

Besser gestellt werden primär grössere finanzschwache Gemeinden, deren Situation im bisherigen Finanzausgleich nicht angemessen berücksichtigt wurde. Stärker belastet werden vorwiegend kleinere, eher finanzschwache Gemeinden, die im heute geltenden System von der starken Gewichtung der Faktoren Fläche und Einwohnerzahl profitieren. Die Ergänzungsbeiträge sichern diese Gemeinden aber gegen eine übermässige Mehrbelastung ab und garantieren ihren selbstständigen Bestand, ohne dass sie exorbitant hohe Steuerfüsse festlegen müssten. Finanzstarke Gemeinden werden in der Tendenz leicht stärker belastet. Ausreisser, das heisst Gemeinden, die sich hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen – aufgrund einer speziellen individuellen Ausgangslage – stark von Gemeinden vergleichbaren Typs unterscheiden, gibt es nur sehr wenige.

Gemeinden, die gegenüber dem Status quo um mehr als zwei Steuerfuss-Prozente mehrbelastet werden, erhalten während vier Jahren Übergangsbeiträge, mit welchen die Mehrbelastungen abgedeckt werden.

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte und Motivation für Reformvorhaben

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 Millionen Franken pro Jahr gab es Anpassungen der Zuständigkeiten und Finanzierungsregelungen – 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.

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

Mit dem 2. Wirkungsbericht sollte im Jahr 2009 ein Schlussstrich unter die Neuregelung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs gezogen werden. Der Wirkungsbericht zeigte auf, dass die im Rahmen von GAT I bis III erstellte Bilanz zwischen Kanton und Gemeinden fast ausgeglichen war. Die verbliebene Mehrbelastung des Kantons wurde nicht mehr ausgeglichen: Auf eine nochmalige Erhöhung des Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschule, welche zum vollständigen Ausgleich der Bilanz nötig gewesen wäre, wurde verzichtet.

Trotz des – vermeintlichen – Schlussstrichs standen die Themen Aufgabenteilung und Finanzausgleich schon wenig später wieder auf der politischen Agenda. Mehrere grosse Projekte führten zu Mehrbelastungen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden – so zum Beispiel: Neuordnung der Spitalfinanzierung, Neuordnung der Pflegefinanzierung, Steuergesetzrevision, Reformen im Bildungsbereich (Stärkung der Volksschule), die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Polizeidichte sowie die Umsetzung von neuem Bundesrecht (neue Prozessordnungen, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht). Mit all diesen Veränderungen wurde auch die Frage wieder aktuell, ob die Mehrkosten ausgewogen auf Kanton und Gemeinden verteilt sind und ob generell die geltende Aufgaben- und Lastenteilung noch in allen Fällen ausgewogen ist.

Beim Finanzausgleich zeigten verschiedene Diskussionen aus der jüngeren Vergangenheit sowie Erfahrungen anderer Kantone und des Bundes, dass eine Überprüfung des 30-jährigen Grundkonzepts erforderlich ist. Die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung, welche auf den 1. Januar 2014 beschlossen wurde, führt ebenfalls zu Anpassungsbedarf: Mit der Eliminierung der Gemeindebeiträge an die Spitäler fallen indirekte Finanzausgleichszahlungen mit einer hohen Umverteilungswirkung weg.

1.2 Auftrag des Regierungsrates

In dieser Situation hat der Regierungsrat in Übereinstimmung mit einem Vorstoss aus dem Parlament¹ beschlossen, die Aufgabenteilung und den Finanzausgleich erneut zu überprüfen. Zur umfassenden Bearbeitung des Themas wurden zwei paritätische Begleitgremien eingesetzt: die Arbeitsgruppe (vorwiegend Fachebene) und die Koordinationskommission (politische Ebene). Weiter wurde die Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV) im Generalsekretariat des DVI geschaffen.

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

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

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.

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.

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 beziehungsweise den Gemeinden durch die Übernahme von bisherigen Aufgaben und Lasten der anderen Ebene entstehen.

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 Bisherige Arbeitsschritte

Im August 2011 haben die beiden paritätischen Begleitgremien sowie die Fachstelle ALV ihre Arbeit aufgenommen. In einem ersten Schritt wurde ein Vorgehenskonzept ausgearbeitet.

1.3.1 Übergangslösung im Rahmen Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung

Zu diesem Zeitpunkt hatte der Grosse Rat bereits beschlossen, eine wichtige Lastenverschiebung, nämlich die Kantonalisierung der Finanzierung der Spitäler, auf 2014 umzusetzen. Gemäss den Grundsätzen der Aufgabenteilung, die im § 5 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 festgehalten sind, musste diese Lastenverschiebung ausgeglichen werden. Zudem musste für den indirekten Finanzausgleich, der in der kommunalen Mitfinanzierung der Spitäler enthalten war und eine erhebliche Ausgleichswirkung zwischen den Gemeinden erzeugte, ein Ersatz gefunden werden.

Im Jahr 2012 galt es daher zunächst, eine Übergangsregelung für den Ausgleich dieser Lastenverschiebung und die Kompensation des wegfallenden indirekten Finanzausgleichs zu entwickeln. Diese Aufgabe konnte im November 2013 erfolgreich abgeschlossen werden: Der Grosse Rat hat das Gesetz über den finanziellen Ausgleich der wegfallenden Gemeindebeiträge an die Spitalfinanzierung (Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung) vom 12. November 2013 verabschiedet. Die Lastenverschiebung bei der Spitalfinanzierung wird nun ausgeglichen durch eine gegenläufige Verschiebung beim Finanzierungsschlüssel für die Gemeindebeiträge an den Personalaufwand der Volksschule. Gleichzeitig wird der bisher in der kommunalen Spitalfinanzierung enthaltene indirekte Finanzausgleich überführt in direkte Ausgleichsbeiträge und -abgaben. Ferner erhalten Gemeinden, die trotz Finanzausgleich über eine tiefe Ressourcenausstattung verfügen, Sonderbeiträge. Alle diese Massnahmen sind aber als Übergangslösung konzipiert, die im Zuge einer integralen Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs wieder hinfällig werden und hinsichtlich ihrer materiellen Auswirkungen ins neue Gesamtsystem integriert werden sollen.

1.3.2 Analyse des Ist-Zustands und des Handlungsbedarfs

Parallel zu diesen Arbeiten wurden ab Frühjahr 2012 in einer breit angelegten Analysephase der Ist-Zustand, der Handlungsbedarf und die Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich Aufgabenteilung und Finanzausgleich erhoben. Der Bericht zu den Analyseergebnissen wurde am 1. November 2012 an einem Workshop mit den Begleitgremien diskutiert.

Die wichtigsten Analyseergebnisse lassen sich grob folgendermassen zusammenfassen:

Aufgabenteilung

1. Die Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden wurde im Rahmen von GAT in den meisten Aufgabenfeldern auf sinnvolle und akzeptierte Weise geregelt und muss daher nicht flächendeckend erneut überprüft werden.
2. Bei einigen volumenmässig grossen sowie bei einigen kleineren verbliebenen Verbundaufgaben (beziehungsweise 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.
4. Es wird kaum möglich sein, die erforderlichen Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden so zu gestalten, dass die finanziellen Auswirkungen "automatisch" neutral sind. Der saldoneutrale Ausgleich der Verschiebungsbilanz muss daher mit einem separaten Instrument sichergestellt werden.

Finanzausgleich

5. 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.
6. Der Aargauer Finanzausgleich wirkt grundsätzlich in die richtige Richtung, indem er die Disparitäten verringert.
7. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind oft schwer nachzuvollziehen. Sie können sich – bei ähnlicher Ausgangslage – erheblich voneinander unterscheiden. Zudem können die Zahlungen von Jahr zu Jahr stark schwanken. Ohne komplexe Zusatzberechnungen ist es nicht möglich zu sagen, welche Einflussfaktoren die konkrete Finanzausgleichszahlung einer Gemeinde in welchem Umfang beeinflussen.
8. Der Finanzausgleich wirkt stark strukturerhaltend: Gemeinden mit geringer Bevölkerungszahl sowie jene mit grossen, nicht dicht besiedelten Flächen erhalten unter sonst gleichen Umständen deutlich höhere Beiträge als andere Gemeinden – ohne dass der Umfang dieser Begünstigung im Einzelnen transparent ist.
9. Die Grössen, die im heutigen System für die Ermittlung der Lastenseite (Finanzbedarf) massgebend sind, entsprechen nur unzureichend jenen Einflussfaktoren, die für Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden hauptverantwortlich sind. Zum Teil werden Faktoren berücksichtigt, die die Kostenhöhe nicht signifikant beeinflussen, andererseits sind statistisch signifikante Faktoren wie beispielsweise die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung keine Einflussgrösse im heutigen System.
10. Transparenz und Steuerbarkeit – zwei wichtige Anforderungen an einen zeitgemässen Finanzausgleich – sind im heutigen System mangelhaft.

1.3.3 Konzeptentwicklung

Basierend auf den Analyseergebnissen und den Diskussionen darüber wurde ein Konzept erarbeitet. Ende November 2013 hat der Regierungsrat dieses Konzept "Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs" verabschiedet.

Im Bereich **Aufgabenteilung** sieht das Konzept Lastenverschiebungen in sieben Bereichen vor. Damit soll die Aufgabenfinanzierung in drei grossen und drei kleineren Verbundfinanzierungen entflochten sowie der im Rahmen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung eingeführte Zuschlag auf den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule wieder abgeschafft werden. Weiterer Anpassungsbedarf besteht nicht.

Für den **Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz** werden im Konzept zwei alternative Vorgehensvarianten zur Diskussion gestellt: Steuerfussabtausch oder Einführung beziehungsweise Anpassung eines Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden.

Für die Ausgestaltung des **Finanzausgleichs** gelten gemäss Konzept die folgenden Leitlinien:

- Der Finanzausgleich soll künftig aus separaten Ausgleichsgefässen für den Ressourcen- und den Lastenausgleich bestehen.
- Der Ressourcenausgleich soll Unterschiede in der Ressourcenausstattung verringern, jenen Gemeinden zugutekommen, die ein bestimmtes minimales Ressourcenpotenzial unterschreiten und möglichst so ausgestaltet sein, dass die Anreize für die Gemeinden erhalten bleiben, die eigene Ertragskraft zu steigern.
- Mit dem Lastenausgleich sollen jene Sonderlasten teilweise ausgeglichen werden, deren Auswirkung auf die Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden mit ausreichender statistischer Signifikanz nachgewiesen ist.
- Eine Vermischung von Ressourcen- und Lastenaspekten soll es bei allen einzelnen Ausgleichsinstrumenten nicht geben, und der Steuerfuss soll keinen Einfluss auf die Finanzausgleichszahlungen haben.
- Die Ausgleichswirkung des bisherigen indirekten Finanzausgleichs (früher kommunale Beiträge an die Spitalfinanzierung, seit 2014 Ausgleichszahlungen basierend auf dem Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung) soll in den direkten Finanzausgleich integriert werden.
- Es soll es die Möglichkeit geben, in besonderen Fällen zusätzlich ausserordentliche Beiträge zu sprechen.
- Die Finanzierung aller Ausgleichsbeiträge soll wie bisher einerseits durch die ressourcenstarken Gemeinden und andererseits durch den Kanton mittels Zuschlägen auf den Kantonssteuern erfolgen.
- Künftig soll regelmässig ein Wirkungsbericht zum Finanzausgleich erarbeitet werden.

1.3.4 Konsultation zum Konzept

Am 13. Dezember 2013 wurde eine Konsultation zum Konzept bei den Gemeinden, den involvierten Verbänden sowie den im Grossen Rat vertretenen Parteien eröffnet. Ziel war es, die Meinung der Betroffenen zu zentralen Fragestellungen bereits in dieser konzeptionellen Phase zu erfahren und nicht erst bei Vorliegen einer vollständig ausgearbeiteten Gesetzesvorlage. Im Rahmen dieser Konsultation trafen insgesamt 150 Stellungnahmen ein, davon acht von Parteien, sechs von Verbänden sowie 136 von Gemeinden. Die Ergebnisse der Konsultation, die daraus zu ziehenden Konsequenzen und die Eckwerte für die Weiterarbeit wurden am 31. März 2014 in einer Klausur mit den Begleitgremien diskutiert.

Die Auswertungen zu den Antworten auf die einzelnen Fragen finden sich im vorliegenden Anhörungsbericht jeweils bei der Behandlung der entsprechenden Themen. An dieser Stelle genügt daher ein knapper Überblick über die Ergebnisse.

Gesamtbeurteilung

Über das Ganze gesehen wurde das Konzept positiv aufgenommen. Es gibt kaum Stimmen, welche die vorgeschlagenen Veränderungen insgesamt als den falschen Weg betrachten oder eine fundamentale Kurskorrektur für die weiteren Arbeiten verlangen würden.

Von den Parteien und Verbänden äussert sich die SVP in der Gesamtbeurteilung deutlich am kritischsten. Ihrer Ansicht nach ist das Konzept zentralistisch und basiert auf falschen oder unklaren Analysen des Verhältnisses Kanton – Gemeinden. Die Partei lehnt das Projekt aber nicht ab, sondern macht ihre weitere Positionierung davon abhängig, ob bestimmten Forderungen – insbesondere nach einer Stärkung der kommunalen Ebene und transparenten Ausgleichszahlungen – ausreichend Rechnung getragen wird.

Die übrigen Parteien, die Verbände und fast alle Gemeinden äussern sich – teils mit kleineren oder grösseren Einschränkungen – explizit oder implizit positiv zum Gesamtvorhaben.

Aufgabenteilung

Die Antwortenden äussern sich mehrheitlich zustimmend beziehungsweise eher zustimmend zu den Vorschlägen zur Optimierung der Aufgabenteilung. Die geringste Zustimmung findet mit 60 % der Vorschlag für eine vollständige Übernahme der Finanzierung der Berufsfachschulen durch den Kanton. Alle übrigen vorgeschlagenen Anpassungen der Aufgabenteilung werden von 80 bis 95 % der Antwortenden unterstützt. Weiter sind 60 % der Antwortenden damit einverstanden, dass in allen anderen Bereichen die Aufgabenteilung unverändert bleibt.

Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz

Für den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz favorisieren zwei Drittel der Antwortenden einen Steuerfussabtausch. Wenn gewisse Rahmenbedingungen erfüllt sind – wie die Vermeidung einer Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung oder der transparente Ausweis der Auswirkungen des Abtauschs – so steigt die Zustimmung auf 80 % an.

Finanzausgleich

Die Leitsätze für die Neugestaltung des Finanzausgleichs geniessen – soweit sie Gegenstand der Konsultation waren – eine hohe Akzeptanz. Die Zustimmungsraten (ja / eher ja) liegen bei 80 % und höher. Allerdings wird oft darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich vieles noch zu wenig konkret ist, um die Vorschläge und deren Folgen abschätzen und verbindlich beurteilen zu können.

Auswirkungen der Lastenverteilung und des Finanzausgleichs auf die Gemeindestruktur

In der Konsultation wurde auch danach gefragt, welche Auswirkungen Änderungen bei der Aufgabenteilung und vor allem beim Finanzausgleich auf die Gemeindestruktur haben sollen oder dürfen. Hier fallen die Antworten kontrovers aus.

40 % der Antwortenden – aber nur 15 % der Parteien und Verbände – stimmen der Aussage zu oder eher zu, wonach die bestehenden Gemeindestrukturen in jedem Fall gesichert werden sollen. Umgekehrt fordern rund 25 % der Antwortenden insgesamt sowie gut 40 % der Parteien und Verbände, dass der Finanzausgleich direkten Druck zur Veränderung der Gemeindelandschaft erzeugen soll.

Die Mehrheit der Parteien und Verbände äussert sich in den Kommentaren so, dass ein "gewisser Druck" für strukturelle Veränderungen wohl möglich und sinnvoll sei, dass dieser aber "nicht zu gross" sein dürfe.

Die Möglichkeit, in diesem Zusammenhang fusionswilligen Gemeinden, die keine Zusammenschlusspartner finden, zu helfen, indem der Grosse Rat einen Zusammenschluss anordnet, wird nur von einem Drittel der Antwortenden begrüsst.

1.3.5 Gesetzesentwürfe und Anhörungsbericht: Zielsetzungen

Gestützt auf die Analyseergebnisse, das Konzept, die Ergebnisse der Konsultation, die weiterführenden Arbeiten sowie die detaillierten Berechnungen wurden anschliessend die Gesetzesentwürfe sowie der Bericht dazu erarbeitet, welche der Regierungsrat nun in die Anhörung schickt.

Basierend auf den Vorarbeiten ergeben sich die folgenden Zielsetzungen für die künftige Aufgabenteilung und einen künftigen Finanzausgleich:

Aufgabenteilung

- Die verbliebenen Verbundaufgaben sollen so konsequent wie möglich entflochten werden.
- Vorwiegend finanziell motivierte Verbundaufgaben sollen vermieden werden.
- Verbundaufgaben sollen dort geführt werden, wo dies sachlich begründet ist oder wo andere wichtige Gründe gegen eine vollständige Entflechtung sprechen.
- Wenn die Aufgaben- und Lastenverschiebungen unter dem Strich zu einer Mehrbelastung der einen Staatsebene führen, so ist diese gemäss dem Grundsatz der Saldoneutralität auszugleichen.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich

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

2. Kontext: Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden

Neben der unter 1.1 bis 1.3 erläuterten Ausgangslage ist auch der umfassendere Kontext der (Finanz-)Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden, in welchen die vorliegenden Vorschläge eingebettet sind, relevant für die Erarbeitung der neuen Gesetzesbestimmungen.

Zwar handelt es sich bei Aufgaben- und Lastenverschiebungen sowie beim Finanzausgleich durchaus um in sich geschlossene Bereiche. Diese können für sich gemäss den massgebenden gesetzlichen Vorschriften und den Projektzielsetzungen entwickelt sowie beurteilt werden. Trotzdem stehen diese Themen in einem breiteren, allerdings auch weniger klar definierbaren Umfeld: Die generelle

Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sowie die Finanzbeziehungen zwischen den beiden Ebenen und die damit verbundene Entwicklung der Lastenbalance. Darauf, wie sich diese Entwicklungen präsentieren, muss Rücksicht genommen werden, wenn Vorschläge für Aufgabenverschiebungen und für die Neuregelung des Finanzausgleichs entwickelt werden. Die Beurteilung der Vorschläge hängt teilweise auch davon ab, wie sie innerhalb dieses weiteren Kontexts zu werten sind.

Daher wird im ersten Punkt des regierungsrätlichen Auftrags (siehe 1.2, Punkt a) verlangt, dass eine umfassende und kontinuierliche Übersicht über die gesamte Aufwand- und Ertragsentwicklung von Kanton und Gemeinden zu erarbeiten sei.

Diesem Aspekt kam daher im Rahmen der Analysearbeiten beträchtliches Gewicht zu. Dargestellt wurden die Analyseergebnisse im Bericht (Kurzfassung) "Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs. Ergebnisse der Analysephase" vom 27. November 2013, der zusammen mit dem Konzept Gegenstand der Konsultation war, sowie auch in der (13.108) Botschaft des Regierungsrats zum Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung.

Die Darstellungen und Vergleiche erfolgen dabei unter drei verschiedenen Optiken, die erst zusammen ein Gesamtbild ermöglichen. Einerseits wird – anhand von ausgewählten Finanzkennzahlen – die Gesamtentwicklung der Finanzhaushalte dargestellt, andererseits wird der Fokus zusätzlich separat auf die Entwicklung der Verbundaufgaben sowie auf die finanziellen Folgen grösserer Reformvorhaben gelegt.

Gemäss dem regierungsrätlichen Auftrag haben diese Übersichten kontinuierlich zu erfolgen, das heisst, sie müssen regelmässig aktualisiert, ergänzt und bei Bedarf auch optimiert werden. Eine erste solche Aktualisierung ist im Rahmen der (14.161) Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan 2015–2018 erfolgt. Die entsprechenden Analyseergebnisse finden sich auch im Anhang 2 zu diesem Bericht. Das Gesamtfazit lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die finanzielle Entwicklung in den Gemeinden insgesamt und im Kanton verlief im untersuchten Zeitraum (2006 bis 2013) sehr ähnlich.
- Sowohl der Aufwand für die Verbundaufgaben als auch der Mehraufwand infolge von Reformen verteilen sich in ausgewogener Weise auf die beiden Staatsebenen.
- Es gibt keine Hinweise darauf, dass es zwischen den beiden Staatsebenen zu einem finanziellen Ungleichgewicht gekommen wäre oder in naher Zukunft kommen würde.
- Von den Kontextfaktoren her gibt es somit zurzeit keine Ziele oder Restriktionen, welche bei der Anpassung der Aufgabenteilung und der Neuordnung des Finanzausgleichs zusätzlich zu beachten wären.

3. Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge in der Übersicht

In diesem Kapitel werden – ausgehend von den Ergebnissen der Analysephase – die wichtigsten Herausforderungen dargestellt, mit denen die Neuordnung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich konfrontiert ist. Zugleich gibt der Text auch einen Überblick über die Hauptelemente des Lösungsvorschlags und zeigt auf, wie damit den skizzierten Herausforderungen begegnet wird. Kapitel 3 dient somit als Überblick über die gesamten vorgeschlagenen Neuregelungen und hilft, die detaillierten Erläuterungen und technischen Einzelheiten (Kapitel 4 bis 6) besser einzuordnen.

3.1 Handlungsbedarf

- Eine umfassende Neugestaltung der Aufgabenteilung ist – nur wenige Jahre nach der flächendeckenden Neuregelung im Rahmen von GAT I bis III – nicht erforderlich.

- In einigen wenigen Bereichen ist aber weiterhin die fiskalische Äquivalenz nicht gewährleistet. Das heisst: Die Aufteilung der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden entspricht nicht der Aufteilung der Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten.
- Die noch bestehenden Verbundaufgaben sollen – vor allem soweit es reine Verbundfinanzierungen sind – weiter entflochten werden, soweit dies möglich und sinnvoll ist.
- Nicht sachgerecht ist die Finanzierungsregelung beim öffentlichen Verkehr – sowohl was die vertikale Aufteilung (zwischen Kanton und Gemeinden) als auch die horizontale Verteilung (unter den Gemeinden) betrifft. Eine isolierte Änderung der Finanzierungsregelung, sei es über eine Kantonalisierung der Finanzierung oder über einen neuen Verteilschlüssel zwischen den Gemeinden, würde zu grossen Verwerfungen führen und erweist sich deshalb als nicht durchführbar.
- Bei der Finanzierung der materiellen Sozialhilfe sind Aufgabenerfüllung und -finanzierung ebenfalls nicht kongruent. Zudem wird die Höhe der heutigen Kantonsbeiträge für jede einzelne Gemeinde gemäss einer mathematisch anspruchsvollen Formel individuell ermittelt. Dies führt faktisch zu einem Lastenausgleich in diesem Bereich, dessen Höhe und Auswirkung aber nicht transparent ist.
- Die Diskussionen rund um die Kostenentwicklung bei der Sozialhilfe haben in den letzten Monaten gezeigt, dass nicht nur die Finanzierungsaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die unterschiedliche Belastung der Gemeinden infolge ihrer Sozialstruktur ein Thema sind. Als weitere Herausforderung erweist sich auch die Frage, wie Gemeinden mit ausserordentlich hohen Kosten bei Einzelfällen umgehen können.
- Der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz soll so realisiert werden, dass die Lastenverschiebungen sowohl für die Gesamtheit der Gemeinden wie auch für den Kanton saldoneutral sind. Dabei ist der Ausgleich so auszugestalten, dass auch hier die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz gewahrt bleiben.
- Die Lastenverschiebung, welche 2014 im Zuge der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung erfolgt ist, wurde mit den Bestimmungen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung nur provisorisch und im Sinne einer Übergangsregelung ausgeglichen. Dabei wurde auch der frühere indirekte Finanzausgleich – ebenfalls als Übergangslösung – in direkte Ausgleichszahlungen überführt, was dazu führt, dass nun faktisch zwei Finanzausgleichssysteme nebeneinander bestehen. Dies kann kein Dauerzustand sein, weshalb die Übergangsregelungen sowohl bei der Lastenteilung als auch beim Finanzausgleich aufgehoben und in eine umfassende Neuregelung integriert werden müssen.
- Der Finanzausgleich muss transparenter und besser steuerbar werden. Zwar ist auch heute bekannt, welche Faktoren einen Einfluss auf die Finanzausgleichszahlungen haben. Ohne aufwändige Zusatzberechnungen ist aber unklar, welcher Faktor wie stark wirkt und manchmal auch, in welche Richtung er wirkt.
- Die Lasten, die im heutigen System abgebildet werden, stimmen nur noch teilweise mit jenen Lasten überein, die in der Realität für die Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden hauptverantwortlichen sind:
 - Die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung erweist sich als einer der Hauptgründe für systematische Kostenunterschiede. Diesem Aspekt wird im heutigen Finanzausgleich nicht Rechnung getragen.
 - Die Faktoren Fläche und Einwohnerzahl haben heute einen sehr starken Einfluss auf die Finanzausgleichszahlungen. Dies wird aber nicht ausreichend transparent. Die statistischen Kostenanalysen legen zudem nahe, dass diese Faktoren zu stark gewichtet sind.

- Der heute berücksichtigte Faktor "Arbeitsplätze" basiert nicht auf einer plausiblen Theorie. Zudem bestehen erhebliche Abgrenzungsprobleme (Grenzstandorte, Temporär- und Arbeitsverleihfirmen).
- Es widerspricht den Grundsätzen eines modernen Finanzausgleichsmodells, dass zum Teil die effektiven Kosten der einzelnen Gemeinden bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen berücksichtigt werden.
- Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl und / oder grosser Fläche erhalten weit höhere Finanzausgleichszahlungen als andere Gemeinden unter sonst gleichen Bedingungen. Wie weit die damit verbundene strukturerhaltende Wirkung gewünscht wird, ist ein politischer Entscheid. Aufgrund der Konsultationsergebnisse ist keine Abkehr von diesem Prinzip geplant. Die strukturerhaltende Wirkung soll aber etwas abgeschwächt werden und vor allem auf deutlich transparentere Weise erreicht werden, damit sie steuer- und beeinflussbar wird.

3.2 Die Neuordnung: Das Wichtigste in Kürze

3.2.1 Lastenverschiebungen

Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung sind folgende Lastenverschiebungen geplant:

- Der Kanton übernimmt vollständig die Finanzierung der Massnahmen gegen häusliche Gewalt.
- Die Bussenerträge aus Strafbefehlen, die auf eine Anzeige einer kommunalen Behörde zurückgehen, fliessen vollumfänglich an den Kanton.
- Die Kosten für den baulichen Unterhalt auf Innerortsstrecken der Kantonsstrassen werden allein vom Kanton getragen.
- Der Zuschlag auf den kommunalen Beiträgen an den Personalaufwand der Volksschule, der als Übergangslösung im Rahmen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung eingeführt wurde, entfällt.
- Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wird vollständig vom Kanton übernommen.
- Die Finanzierung der materiellen Sozialhilfe wird vollständig von den Gemeinden übernommen.

Ergänzend zur Kommunalisierung der Finanzierung der Sozialhilfe wird ein Teilpooling für kostenintensive Einzelfälle eingeführt: Liegen die Kosten pro Fall bei über 40'000 Franken im Jahr, so wird jener Kostenanteil, der über dieser Grenze liegt, von allen Gemeinden zusammen – im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl – finanziert.

Alle Veränderungen zusammen führen dazu, dass Kosten im Umfang von 75 Millionen Franken von den Gemeinden zum Kanton verschoben werden.

Mit den aufgeführten Massnahmen können folgende Effekte erzielt werden:

- Der seit längerem diskutierte und mehrheitlich als unverständlich und ungerecht empfundene Kostenschlüssel im Bereich des öffentlichen Verkehrs wird künftig nicht mehr benötigt. Mit der Kantonalisierung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wird die Problematik im Sinne der fiskalischen Äquivalenz gelöst. Im Rahmen einer umfassenden Neuordnung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich wird dieser Schritt möglich, der sich isoliert als kaum durchführbar erwiesen hat.
- Mit der vollständigen Kommunalisierung der Finanzierung der materiellen Sozialhilfe wird ebenfalls das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz umgesetzt. Wenn die Aufgabenerfüllung und die Finanzierung möglichst nahe bei den betroffenen Personen angesiedelt sind, kann rechtzeitig gehandelt werden und die Aufgabe wird kostenbewusst umgesetzt. Gleichzeitig muss aber auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung in

den Gemeinden sehr unterschiedlich ist und dass diese Unterschiede einen erheblichen Einfluss auf die Kostenstruktur der Gemeinden haben. Deshalb wird der Soziallastenausgleich zu einem wichtigen Teil des künftigen Finanzausgleichs (siehe weiter unten).

- Weil die Gemeinden die Kosten der materiellen Sozialhilfe künftig allein tragen, akzentuiert sich aber das ohnehin bestehende Problem, dass einzelne, vor allem kleine und mittlere Gemeinden – unabhängig von ihrer generellen Sozialstruktur – durch teure Einzelfälle in der Sozialhilfe übermässig stark finanziell belastet werden. Mit der vorgeschlagenen Pool-Lösung für jene Pro-Fall-Kosten, welche ein definiertes Kostenmaximum übersteigen, wird diese Problematik deutlich entschärft. Der Vorschlag ist dabei so konzipiert, dass die Fehlanreize, die sich ergeben können, wenn Kosten vergemeinschaftet werden, nicht zu gross werden.
- Künftig wird der Beitrag der Gemeinden an den Personalaufwand der Volksschule wieder bei effektiv 35 % liegen, wie dies Gesetz und Dekret vorsehen. Der Beitrag muss nicht mehr als Ausgleichsgefäss dienen, wie dies seit der Umsetzung der NFA des Bundes im Kanton Aargau in erheblichem Ausmass der Fall war.
- Mit den drei übrigen, umfangmässig kleineren Anpassungen bei der Lastenverteilung wird ebenfalls dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nachgelebt, und unverhältnismässiger administrativer Aufwand wird reduziert.

3.2.2 Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz

Die Lastenverschiebung im Umfang von 75 Mio. Franken in Richtung Kanton wird gemäss den Grundsätzen von § 5 Abs. 3 GAF saldoneutral ausgeglichen. Dazu erfolgt ein Steuerfussabtausch: Der kantonale Steuerfuss für natürliche Personen wird durch Einführung eines Zuschlags um fünf Prozentpunkte erhöht, die kommunalen Steuerfüsse werden grundsätzlich um fünf Prozentpunkte reduziert. Will der Gemeinderat bei der Festsetzung des Steuerfusses von dieser Vorgabe abweichen, muss er dies gegenüber den Stimmberechtigten begründen.

Weil es auch künftig keine Steuerfüsse mit Kommastellen geben soll, wird zusätzlich der Kostenteiler bei den Restkosten Sonderschulung, Heime und Werkstätten leicht angepasst, damit die Aufgabenverschiebungsbilanz saldoneutral für beide Seiten gestaltet werden kann.

Bei diesem Vorgehen "wandern" die Erträge mit den Aufwänden von den Gemeinden zum Kanton. Es ist daher die einfachste und transparenteste Form des Ausgleichs, welche zudem auch die Anforderung der fiskalischen Äquivalenz erfüllt.

3.2.3 Finanzausgleich

Der Finanzausgleich wird vollständig neu gestaltet. Während bisher die Finanzausgleichszahlungen aufgrund einer Differenzrechnung ermittelt wurden, wodurch Ressourcen- und Lastenelemente des Ausgleichs ineinander verflochten waren, basiert das künftige System auf einer klaren Trennung der Ressourcen- und der Lastenseite sowie der einzelnen Ausgleichsinstrumente.

Neu erfolgen die Berechnungen auch aufgrund von Durchschnittswerten aus drei Basisjahren. Die Zahlungen werden damit stetiger und die heute häufigen Schwankungen zwischen den Jahren werden reduziert.

Der **ressourcenseitige Ausgleich** besteht aus dem proportionalen Steuerkraftausgleich sowie der Mindestausstattung:

- Im Steuerkraftausgleich leisten jene Gemeinden Abgaben, deren Normsteuerertrag (Steuerertrag, normiert mit dem durchschnittlichen Steuerfuss), über dem Kantonsdurchschnitt liegt. Gemeinden, deren Normsteuerertrag unter dem Kantonsdurchschnitt liegt, erhalten Beiträge. Die Differenz zwischen dem eigenen Normsteuerertrag und dem Kantonsdurchschnitt wird dabei um 30 % reduziert.

- Gemeinden, deren Normsteuerertrag trotz Beiträgen aus dem Steuerkraftausgleich immer noch tiefer liegt als 84 % des Kantonsdurchschnitts, erhalten zusätzlich Mindestausstattungsbeträge, welche den Normsteuerertrag auf diese 84 % anheben. Die Beiträge werden vertikal, das heisst aus Mitteln der Steuerzuschläge finanziert.

Der **lastenseitige Ausgleich** besteht aus den folgenden drei Elementen:

- Aus dem Bildungslastenausgleich erhalten jene Gemeinden Beiträge, deren Anteil an Volksschülerinnen und -schülern an der Gesamtbevölkerung höher ist als der Kantonsdurchschnitt. Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an Volksschülerinnen und -schülern leisten Abgaben.
- Aus dem Soziallastenausgleich erhalten jene Gemeinden Beiträge, deren Sozialhilfequote höher ist als der Kantonsdurchschnitt. Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Sozialhilfequote leisten Abgaben.
- Aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich erhalten jene Gemeinden Beiträge, die eine grosse Gesamtfläche – im Verhältnis zur Siedlungsfläche gesehen – aufweisen und / oder die eine geringe Einwohnerzahl haben. Diese Beiträge werden vertikal, das heisst aus Mitteln der Steuerzuschläge finanziert.

Ergänzt werden der Ressourcen- und der Lastenausgleich durch **bedarfsorientierte Ergänzungsbeiträge**. Gemeinden, die ihren Finanzhaushalt trotz Ressourcen- und Lastenausgleich mittelfristig nur im Gleichgewicht halten können, wenn sie einen Steuerfuss festlegen würden, der um mehr als 25 Prozentpunkte über dem Kantonsmittel liegt, erhalten Ergänzungsbeiträge. Vorausgesetzt ist, dass sie ihr eigenes Ertragspotenzial im zumutbaren Umfang ausschöpfen und ihre Leistungen nicht in überdurchschnittlich hoher Menge oder Qualität erbringen. Die Beiträge werden so ausgestaltet, dass die begünstigten Gemeinden ihren Steuerfuss nicht höher ansetzen müssen als 25 Prozentpunkte über dem Kantonsmittel. Diese Beiträge werden auf Antrag und aufgrund der Prüfung des Einzelfalls für jeweils vier Jahre gesprochen, aber nach erneuter Überprüfung jeweils für eine nächste Periode erneuert, wenn sich die Ausgangslage nicht verändert hat. Die Beiträge können mit Auflagen verbunden werden.

Ferner sind neu Beiträge an Massnahmen für die regionale Standortförderung möglich. Die Leistungen zugunsten von Gemeindezusammenschlüssen bleiben gegenüber dem heutigen Recht nahezu unverändert.

Folgende wichtige Verbesserungen werden mit der Neukonzeption des Finanzausgleichs erreicht:

Transparenz

Jede Gemeinde weiss genau, wie sich ihre Finanzausgleichszahlung zusammensetzt, also beispielsweise wie hohe Abgaben sie leisten muss, weil sie ressourcenstark ist, oder wie hohe Beiträge sie erhält, weil sie einen hohen Anteil an Volksschülerinnen und Volksschülern aufweist. Weil die Beiträge und Abgaben in jedem einzelnen Instrument separat errechnet und ausgewiesen werden, ist es für jede Gemeinde klar, wie ihr Gesamtbeitrag oder ihre Gesamtabgabe hergeleitet wird.

Steuerbarkeit

Weil die Instrumente getrennt angewendet werden und das neue System transparent ist, bestehen auch erhebliche und in ihrer Wirkung gut verständliche Steuerungsmöglichkeiten.

Der Regierungsrat ist überzeugt, eine gut ausgewogene Gesamtlösung zu präsentieren. Gleichwohl ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass gezielt und einfach steuernd in das Modell eingegriffen werden kann, wenn aufgrund anderer politischer Präferenzen die Ausgleichswirkungen angepasst werden sollen. Dies ist in einem weitgehenden Mass möglich, ohne das Gesamtsystem in Frage stellen zu müssen:

- Bei fast allen Ausgleichsinstrumenten ist eine zweistufige Regelung vorgesehen: Für die Parameter, welche das Ausgleichsvolumen bestimmen, sollen im Gesetz jeweils Bandbreiten festgeschrieben werden. Der konkrete Wert des Parameters wird durch Dekret festgelegt. So sieht das Gesetz beispielsweise vor, dass die Beitrags- und die Abschöpfungsquote beim Steuerkraftausgleich zwischen 20 und 40 % betragen. Kommt der Grosse Rat zum Schluss – beispielsweise aufgrund eines Wirkungsberichts, welcher künftig in regelmässigen Abständen erarbeitet werden muss – dass der Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden mit dem aktuell vorgesehenen Wert von 30 % zu stark oder zu wenig stark wirkt, so kann er über eine Dekretsänderung eine gezielte Anpassung vornehmen.
- Im Gesetzgebungsprozess oder bei einer späteren Gesetzesrevision sind die Steuerungsmöglichkeiten noch erheblich grösser. Einerseits können die erwähnten Bandbreiten selber verändert werden. Aber auch weitere relevante Grössen, die fix im Gesetz verankert sind, können angepasst werden, beispielsweise die Grenzwerte, ab denen eine Gemeinde Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich erhält. Schliesslich ist es sogar möglich, ein einzelnes Instrument ganz zu streichen oder ein zusätzliches Ausgleichsinstrument einzuführen – all dies, ohne dass dadurch die Grundkonstruktion des Modells verletzt würde.

Eine sachlogische Grenze findet die Steuerbarkeit darin, dass alle Veränderungen immer Auswirkungen in zwei Richtungen haben. Sollen bestimmte Gemeinden stärker begünstigt werden, so müssen auch die Finanzierungsmittel erhöht werden – sei es über eine stärkere Belastung jener Gemeinden, die Abgaben leisten oder über höhere Zuschläge für die Steuerzahlenden. Sollen umgekehrt die Finanzierenden entlastet werden, so stehen auch weniger Mittel zur Verfügung, die als Beiträge ausgerichtet werden können. Auch diese Logik ist im System selber "eingebaut" und stellt sicher, dass Anpassungen immer unter Berücksichtigung aller Auswirkungen erfolgen.

Abbildung der Lasten

Die statistischen Analysen haben gezeigt, dass die unterschiedliche Sozialstruktur (Indikator: Sozialhilfequote) sowie der unterschiedliche Anteil an Lernenden der Volksschule die wichtigsten Erklärungsfaktoren für die Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden sind. Etwas weniger ausgeprägt zeigt sich auch der Einfluss von räumlichen Grössen sowie der Einwohnerzahl. Mit den vorgeschlagenen Instrumenten beim Lastenausgleich wird dem Rechnung getragen: Der Ausgleich erfolgt in den Bereichen, wo die nicht beeinflussbaren Belastungsunterschiede am stärksten ausgeprägt und am besten systematisch erklärbar sind. Effektive Ist-Kosten spielen dabei keine Rolle mehr für die Ermittlung des Lastenausgleichs. Faktoren, deren Einfluss auf die Kostenunterschiede nicht nachgewiesen ist, werden nicht berücksichtigt. Der Einfluss von Faktoren, die bisher zu stark gewichtet waren, wird reduziert.

Strukturwirkungen

Insbesondere das geringere Gewicht, welches den Faktoren Einwohnerzahl und Fläche zukommt, führen in der Tendenz zu tieferen Finanzausgleichsbeiträgen für kleine finanzschwache Gemeinden gegenüber dem Status quo. Trotzdem steigt die Planungssicherheit und Zukunftsfähigkeit für diese Gemeinden an. Im Gegensatz zum gescheiterten Projekt GERAG sind weder Fusionsanordnungen von oben vorgesehen, noch besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden faktisch gezwungen werden, exorbitant hohe Steuerfüsse festzulegen. Dank den Ergänzungsbeiträgen sind diese Gemeinden in ihrem Bestand geschützt, ohne dass sie ihren Steuerfuss um mehr als 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert ansetzen müssen. Allerdings wird die strukturerhaltende Wirkung zugunsten dieser Gemeinden künftig transparent und quantifizierbar sein. Die von den Ergänzungsbeiträgen begünstigten Gemeinden müssen zudem auch eigene Beiträge leisten, nämlich den Steuerfuss bei der Grenze von 25 Prozentpunkten über dem Mittelwert festlegen, keine unüblich hohen Ausgaben tätigen und allfälligen Auflagen nachkommen, welche mit den Beiträgen verbunden sein können.

Fazit

Insgesamt resultiert also ein moderner, transparenter, gut steuerbarer Finanzausgleich, der sich auf die statistisch belegten Unterschiede auf der Ressourcen- wie der Lastenseite abstützt, gleichzeitig aber auch den Besonderheiten des Kantons Aargau und seiner Gemeindestruktur Rechnung trägt.

Nachfolgend wird der im Kapitel 3 skizzierte Umsetzungsvorschlag im Detail erläutert. Die Kapitel 4 bis 6 sind dabei den inhaltlichen Erläuterungen zu den Teilbereichen Aufgabenteilung, Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie Finanzausgleich gewidmet. Kapitel 7 und 8 stellen die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sowie die Regelungen für die Übergangsphase dar, Kapitel 9 erläutert schliesslich die rechtlichen Grundlagen sowie die einzelnen Bestimmungen in den vorgeschlagenen neuen und zu ändernden Gesetzen.

4. Neuregelungen zur Optimierung der Aufgabenteilung

4.1 Überblick

In den Jahren 2001 bis 2004 wurde mit den Gesetzen über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden I bis III (GAT I bis III) die Aufgabenzuordnung zwischen den beiden Staatsebenen umfassend überprüft und in vielen Bereichen neu geregelt. Dies führte zu Lastenverschiebungen im Umfang von rund 500 Millionen Franken. Eine weitere substanzielle Lastenverschiebung im Umfang von rund 130 Millionen Franken erfolgte per 2014 mit der vollständigen Kantonalisierung der Spitalfinanzierung.

In den meisten Bereichen ist die Aufgabenteilung seither sachgerecht und in breit akzeptierter Form geregelt. Es ist daher wenig überraschend, dass es im Kontext der vorliegenden Anpassung der Aufgabenteilung nicht erneut zu flächendeckenden Veränderungen und Lastenverschiebungen im ganz grossen Stil kommt. Vielmehr gilt es, einige aus dem Projekt GAT noch verbliebene Pendenzen sowie seither neu aufgetauchte Fragestellungen zu bearbeiten.

Im Vordergrund steht dabei das Ziel, verbliebene Verbundaufgaben weiter zu entflechten – und zwar vor allem dann, wenn es sich weniger um *Verbundaufgaben* als vielmehr um reine *Verbundfinanzierungen* handelt, die oft aus vorwiegend finanziellen Gründen geführt werden und sich sachlich schlecht begründen lassen.

Im Verlauf der Arbeiten wurden die verbliebenen Verbundaufgaben umfassend überprüft. Dabei erwiesen sich die folgenden Anpassungen als sinnvoll:

- Die Finanzierung der Massnahmen gegen häusliche Gewalt wird vollständig vom Kanton übernommen.
- Wenn eine Strafanzeige einer kommunalen Stelle (in der Regel Regionalpolizei) zu einem Strafbefehl führt, so verbleiben die entsprechenden Bussenerträge vollumfänglich beim Kanton.
- Die Kosten für den baulichen Unterhalt (Kosten im Einzelfall kleiner als Fr. 50'000) der Kantonsstrassen innerorts werden vollumfänglich vom Kanton getragen.
- Der mit dem Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung als Übergangslösung eingeführte Zuschlag auf den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule wird wieder abgeschafft.
- Die Finanzierung der Beiträge an den öffentlichen Verkehr wird vollständig vom Kanton übernommen.
- Die Finanzierung der materiellen Sozialhilfe wird vollständig von den Gemeinden übernommen, wobei besonders kostenintensive Einzelfälle teilweise von allen Gemeinden zusammen finanziert werden.

Die im Konzept vom 27. November 2013 ebenfalls vorgesehene vollständige Übernahme der Finanzierung der Berufsfachschulen durch den Kanton wird nicht weiterverfolgt. Bereits im Konzept wurde darauf hingewiesen, dass die Anpassung der Finanzierungsregelung bei den Berufsfachschulen nur dann umgesetzt werden kann, wenn die neuen Steuerungsinstrumente, die im Projekt "Steuerung und Finanzierung der Berufsfachschulen" entwickelt werden, zum Tragen kommen. Die Ergebnisse der Anhörung zur geplanten Änderung des Gesetzes über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) haben den Regierungsrat veranlasst in der (14.223) Botschaft "Steuerung und Finanzierung der subventionierten nichtkantonalen Berufsfachschulen; Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW); Änderung" in einem entscheidenden Punkt von den Vorschlägen gemäss Anhörungsbericht abzuweichen: Die Gemeindebeiträge sollen nicht einheitlich durch den Kanton, sondern auch künftig durch die Berufsfachschulen selber festgelegt werden. Damit sind die Voraussetzungen für eine Übernahme dieser Finanzierungsbeiträge durch den Kanton nicht gegeben.

In der Aufgabenverschiebungsbilanz (brutto) werden die finanziellen Auswirkungen zusammengefasst, welche die geplanten Änderungen auf den Kanton und auf die Gemeinden insgesamt haben.

Es ist möglich, dass es im Kontext von separaten Vorlagen zu Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden kommen wird, welche (fast) gleichzeitig wirksam werden, wie die hier vorgeschlagenen Anpassungen. Aus heutiger Sicht wird dies bei ein bis drei Vorhaben – mit einem jeweils relativ kleinen Verschiebungsvolumen – der Fall sein. Diese Positionen sollen ebenfalls in der Aufgabenverschiebungsbilanz berücksichtigt werden, soweit die zeitlichen Abläufe dies erlauben.

4.2 Massnahmen gegen häusliche Gewalt

Die Massnahmen gegen häusliche Gewalt werden heute gemäss einer relativ komplexen Regelung von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert: Einen Teil der Massnahmen finanziert der Kanton alleine, an den grösseren Teil der Kosten leisten die Gemeinden einen Beitrag von 72 %. Die fiskalische Äquivalenz ist dabei nicht gewährleistet, da die Gemeinden keinen Einfluss auf die Leistungserbringung haben. Zudem verursacht die Administration der insgesamt geringfügigen Gemeindebeiträge einen unverhältnismässigen Aufwand.

Die Finanzierung dieser Massnahmen soll daher vollständig vom Kanton übernommen werden.

Dieser Vorschlag war in der Konsultation nahezu unbestritten.

Rechtliche Umsetzung

Die Finanzierung der Massnahmen gegen häusliche Gewalt ist im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 geregelt. Dort sind die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.

Finanzielle Auswirkungen

Die Neuregelung führt gemäss aktuellem Planungsstand zu einer Mehrbelastung des Kantons in der Höhe von 0,6 Millionen Franken pro Jahr (Planwert 2017) und einer entsprechenden Entlastung der Gemeinden.

Die Entlastung verteilt sich auf die einzelnen Gemeinden in Relation zu ihrer Einwohnerzahl.

4.3 Bussenerträge

Die Bussenerträge, die anfallen, wenn die Strafanzeige einer kommunalen Stelle (in der Regel Regionalpolizei) zu einem Strafbefehl führt, werden heute hälftig zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Die Aufteilung der Erträge ist administrativ aufwändig und macht bei der Grössenordnung, um die es geht, keinen Sinn. Bei Bussen handelt es sich zudem nicht um ein Entgelt für erbrachte Leistungen. Somit ergibt sich aus der Tatsache, dass eine kommunale beziehungsweise regionale Stelle Anzeige erhoben hat, keine Notwendigkeit, auch einen Teil der Bussenerträge dieser Stelle zukommen zu lassen.

Die sich aus der beschriebenen Konstellation ergebenden Bussenerträge sollen daher künftig vollumfänglich beim Kanton bleiben.

Diese Anpassung wird in der Konsultation von einer grossen Mehrheit unterstützt. Zwei Parteien, ein Verband sowie knapp 15 % der Gemeinden fordern, dass die Erträge weiterhin zur Hälfte bei den Gemeinden beziehungsweise den Regionalpolizeien verbleiben.

Rechtliche Umsetzung

Die Aufteilung der Bussenerträge ist im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) vom 16. März 2010 geregelt. Die entsprechenden Bestimmungen in diesem Erlass sind anzupassen.

Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung führt gemäss aktuellem Planungsstand zu einer Entlastung des Kantons (Mehrertrag) in der Höhe von 1,4 Millionen Franken (Planwert 2017) und einer entsprechenden Mehrbelastung der Gemeinden.

Die Verteilung dieser Mehrbelastung auf die einzelnen Gemeinden lässt sich kaum prognostizieren. Sie schwankt von Jahr zu Jahr stark. Zudem werden die Ertragsanteile teilweise an jene Gemeinden ausbezahlt, auf deren Gebiet die strafbare Handlung stattfand, teilweise aber auch an die Regionalpolizeien. Angesichts des geringen Gesamtbetrags und der komplizierten Situation hinsichtlich der Zurechnung an die einzelnen Gemeinden wird die Mehrbelastung der Gemeinden bei der Berechnung der Aufgabenverschiebungsbilanz in Relation zur Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden verteilt.

4.4 Kantonsstrassen innerorts, baulicher Unterhalt

Die Gemeinden leisten heute Beiträge an alle Aufwendungen des Kantons für den Bau und den Betrieb der Kantonsstrassenabschnitte, die sich innerhalb der Ortschaften befinden ("Innerortsstrecken"). Die Beitragssätze für die einzelnen Gemeinden sind abgestuft nach ihrer Finanzkraft, aber auch nach der Länge der Kantonsstrassen innerorts sowie der besonderen Interessenlage im Einzelfall.

Diese Regelung macht bei Neu- und Erweiterungsbauten sowie grösseren Sanierungen und Reparaturen Sinn. In die Entwicklung solcher Projekte sind die Gemeinden auch inhaltlich einbezogen. Die Voraussetzungen sind gegeben, um diese Aufgabe als Verbundaufgabe mit gemeinsamer Finanzierung zu führen.

Anders sieht es aus beim kleineren baulichen Unterhalt. Eine substanzielle Mitgestaltungsmöglichkeit besteht für die Gemeinden nicht. Bei den Gemeindebeiträgen handelt es sich zudem um eine kleine Summe. Der administrative Aufwand für die Ermittlung und Abrechnung der heute geltenden Kostenbeteiligung für teilweise kleine und kleinste Unterhaltsarbeiten ist unverhältnismässig.

Der Kanton soll künftig für den baulichen Unterhalt seiner Strassen alleine zuständig sein und die Finanzierung vollständig übernehmen.

Zur Abgrenzung des kleinen baulichen Unterhalts von der Projektfinanzierung dient folgende Unterscheidung:

- Werkreparaturen (Massnahmen unter Fr. 50'000.– pro Vorhaben), 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.
- Bauliche Massnahmen von über Fr. 50'000. – pro Vorhaben werden weiterhin im Verbund finanziert. Darunter fallen alle Unterhaltsmassnahmen, welche im Zusammenhang mit der Instandhaltung der Kantonsstrassen notwendig sind und als Projekt, geplant und realisiert werden.

In der Konsultation wird die vorgeschlagene Änderung von fast 95 % der Antwortenden begrüsst.

Rechtliche Umsetzung

Eine Gesetzesänderung ist nicht nötig. Angepasst werden muss lediglich das Dekret über den Bau, den Unterhalt und die Kostenverteilung bei Kantonsstrassen (Kantonsstrassendekret) vom 20. Oktober 1971.

Finanzielle Auswirkungen

Die Gemeinden werden um 1,0 Million Franken (Planwert 2017) entlastet, der Kanton entsprechend mehrbelastet. Die Mehrbelastung beim Kanton fällt allerdings nicht in der allgemeinen Rechnung sondern in der Spezialfinanzierung Strassenrechnung an. Die Position wird daher nicht in die Aufgabenverschiebungsbilanz aufgenommen.

Unabhängig davon, welcher Rechnungskreis betroffen ist, führt der Verzicht auf eine sofortige Kompensation zu einer finanziellen Mehrbelastung des Kantons. Diese Mehrbelastung soll allerdings nur vorübergehend bestehen bleiben: Im Rahmen einer künftigen Revision des Strassengesetzes soll der Ausgleich nachgeholt werden, zum Beispiel mit einer leichten Anpassung beim Finanzierungsschlüssel für Investitionsprojekte. Die Gemeinden müssen somit davon ausgehen, dass sie dannzumal insgesamt um die erwähnten rund 1,0 Millionen Franken mehr belastet werden.

Die Nicht-Berücksichtigung in der Aufgabenverschiebungsbilanz bedeutet für die Gemeinden eine – allerdings geringfügige und zeitlich befristete – zusätzliche Entlastung gegenüber den in den Bilanzen ausgewiesenen Ergebnissen.

4.5 Zuschlag auf den Beiträgen an den Personalaufwand der Volksschule

Auf das Jahr 2014 wurde die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der Spitäler abgeschafft. Um die damit verbundene Lastenverschiebung im Umfang von rund 130 Millionen Franken auszugleichen, wurden die Beiträge der Gemeinden an den Personalaufwand der Volksschule entsprechend erhöht. Dazu wurde einerseits der bisherige NFA-Abzug auf diesen Beiträgen gestrichen und darüber hinaus ein Zuschlag auf diesen Beiträgen eingeführt. Dabei war klar, dass es sich bei diesem Zuschlag um eine Übergangslösung handelt, die im Zuge der integralen Neuordnung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich wieder aufgehoben wird.

Der seit 2014 bestehende Zuschlag auf den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule soll entfallen. Diese Anpassung führt dazu, dass künftig die Beitragsleistungen der Gemeinden effektiv den 35 % an den Gesamtkosten entsprechen, die im Gesetz und Dekret vorgesehen sind und nicht mehr durch Zu- oder Abschläge verzerrt werden.

Die Elimination des Zuschlags auf den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule wird in der Konsultation nahezu einhellig unterstützt.

Rechtliche Umsetzung

Das Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung wird aufgehoben.

Finanzielle Auswirkungen

Die Aufhebung des Zuschlags führt zu einer Mehrbelastung des Kantons in der Höhe von 42,6 Millionen Franken (Planwert 2017) und einer entsprechenden Entlastung der Gemeinden.

Die Entlastung erfolgt in der Höhe des für 2017 erwarteten Zuschlags. Dieser wird gemäss den Bestimmungen der §§ 1 bis 4 des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung ermittelt. Als Basiswert für die Berechnung des Zuschlags dienen die kommunalen Beiträge an die Spitalfinanzierung aus dem Jahr 2013. Anschliessend erfolgt eine Anpassung an die Entwicklung des Kostenteilers zwischen öffentlicher Hand und Krankenkassen bei der Spitalfinanzierung. Die so für jedes Jahr ermittelte Kompensationssumme (=Bruttozuschlag) wird dann realisiert a) durch den Wegfall des früheren NFA-Ausgleichs und b) durch den neuen (Netto-)Zuschlag auf den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule. Die folgende Tabelle dokumentiert die Herleitung des Betrags. Weil die

definitive Höhe der kommunalen Spitalbeiträge 2013 noch nicht bekannt ist, bildet ein Budgetwert die Berechnungsbasis, so dass die Zahlen noch nicht definitiv sind.

Tabelle 1: Herleitung Zuschlag auf den Beiträgen an den Personalaufwand der Volksschule 2017

Mio. Franken bzw. %	2013	2014	2015	2016	2017
Beitrag der Gemeinden an die Spitalfinanzierung 2013	128.600				
Anteil öffentliche Hand an der Spitalfinanzierung	48.6%	49.0%	51.0%	53.0%	55.0%
Kompensationssumme (=Bruttzuschlag)		129.700	135.000	140.200	145.500
davon realisiert durch Elimination NFA-Zuschlag		102.858	102.858	102.858	102.858
Zuschlag zur Gemeindebeteiligung gemäss § 66 Schulgesetz		26.842	32.142	37.342	42.642

Der heutige Zuschlag wird zusammen mit den ordentlichen Beiträgen an den Personalaufwand der Volksschule und nach den gleichen Verteilkriterien erhoben. Die Beiträge werden den Schulträgern in Rechnung gestellt. In vielen Fällen sind das Gemeindeschulen, die auch Lernende aus anderen Gemeinden unterrichten, oder es sind Schulverbände beziehungsweise Kreisschulen. Die Beiträge werden diesen Schulträgern vom Departement Bildung, Kultur und Sport im Verhältnis zu den von ihnen beanspruchten Unterrichtspensen in Rechnung gestellt. Wenn Lernende aus verschiedenen Gemeinden die Schule besuchen, werden die Beiträge anschliessend weiterverrechnet – im Verhältnis zur Anzahl Schülerinnen und Schüler und mit – je nach Situation der Schule – unterschiedlichen Ansätzen. Weil die Weiterverrechnungen dezentral durch die Schulträger erfolgen und weil auf dem Weg der Kostenverteilung zwei verschiedene Schlüssel zur Anwendung kommen (pro Unterrichtspensen / pro Lernende), können die effektiven Anteile der einzelnen Gemeinden an den Gesamtkosten mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelt werden. Daher wird der Anteil an der Gesamtentlastung, welcher einer bestimmten Gemeinde zugutekommt, in Relation zur Anzahl Schülerinnen und Schüler (je Schulstufe) ermittelt, die in der jeweiligen Gemeinde wohnen.

Dieses Vorgehen kann in Einzelfällen zu Ungenauigkeiten führen, es handelt sich aber um die beste verfügbare Annäherung an die effektiven Belastungen. Das gleiche Vorgehen kommt seit langem für Zwecke des Finanzausgleichs zur Anwendung. Auch bei den Berechnungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA des Bundes im Kanton Aargau (Einführung des NFA-Abzugs) sowie im Kontext des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung wurde darauf zurückgegriffen.

4.6 Öffentlicher Verkehr

Die Gemeinden leisten heute einen Beitrag an die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in der Höhe von 40 % der massgebenden Kosten. Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden richtet sich nach einem Schlüssel, welcher in einer komplexen Berechnungsformel die Einwohnerzahl und das Verkehrsangebot berücksichtigt.

Die fiskalische Äquivalenz ist nicht gegeben, da der öffentliche Verkehr vom Kanton geplant, organisiert und bestellt wird. Es lassen sich kaum sinnvolle Wege finden, wie den Gemeinden eine Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeit eröffnet werden könnte, welche ihrem Finanzierungsbeitrag einigermassen entsprechen würde.

Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs soll daher vollständig durch den Kanton übernommen werden.

Die Sonderregelung für Zusatzangebote, welche auf Wunsch von Gemeinden erbracht werden, soll weiter gelten: Während der "Probezeit" von mindestens drei Jahren (also bevor über eine Aufnahme ins reguläre Gesamtangebot entschieden wird) werden diese Angebote vorwiegend durch die nutzniessenden Gemeinden finanziert.

Auch diese Lastenverschiebung findet in der Konsultation eine breite Zustimmung. Nur eine Partei, zwei Verbände und etwa 20 % der Gemeinden sprechen sich dagegen aus.

Rechtliche Umsetzung

Im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) vom 2. September 1975 sind jene Bestimmungen zu streichen, die sich auf die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung beziehen.

Das Dekret über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD) vom 11. März 1997 soll aufgehoben werden. Es enthält zum grössten Teil Bestimmungen zu den Gemeindebeiträgen, die nicht mehr benötigt werden. Die wenigen übrigen Bestimmungen können, soweit sie noch benötigt werden, ins Gesetz übernommen werden.

Finanzielle Auswirkungen

Durch die vorgeschlagene Verschiebung wird der Kanton um 60,8 Millionen Franken (Planwert 2017) mehr belastet, die Gemeinden entsprechend entlastet.

Die Aufteilung der Entlastung auf die einzelnen Gemeinden orientiert sich an den Ist-Zahlen. Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt verfügt unter heute geltendem Recht jährlich die Beiträge der einzelnen Gemeinden. Auf der Basis der entsprechenden Liste erfolgt die anteilmässige Zuweisung der Gesamtentlastung auf die einzelnen Gemeinden.

4.7 Sozialhilfe

4.7.1 Kommunalisierung der Finanzierung der Sozialhilfe

Heute beteiligt sich der Kanton im Umfang von insgesamt 28 % an den Kosten, welche den Gemeinden für die materielle Sozialhilfe entstehen. Die Beitragssätze für die einzelnen Gemeinden sind abgestuft und basieren auf einer komplexen Berechnung. Diese berücksichtigt die Fallzahlen sowie die Nettokosten – jeweils im Verhältnis zum kantonalen Durchschnitt – und ist so ausgestaltet, dass der Beitragsanspruch einer Gemeinde mit zunehmender Fallzahl und zunehmenden Kosten stark progressiv verläuft.

Obwohl die Sozialhilfe im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung erfolgt, liegt der Vollzug vor Ort bei den Gemeinden. Dies ist sinnvoll, weil die Gemeinden näher bei den Personen sind, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, ihre Situation besser beurteilen und auch besser auf eine Ablösung von der Sozialhilfe hinwirken können. Dabei haben sie Gestaltungsmöglichkeiten, welche auch den finanziellen Aufwand beeinflussen können, wenn auch in einem beschränkten Mass. Weiter sind die heutigen Kantonsbeiträge nicht mit Steuerungsmöglichkeiten verbunden, sondern haben, auch was ihre Berechnungsweise betrifft, den Charakter eines Lastenausgleichs. Ein solcher Lastenausgleich sollte aber nicht über abgestufte Subventionen, sondern mit den entsprechenden Instrumenten im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgen. Aus all diesen Gründen soll die Finanzierung der Sozialhilfe künftig vollumfänglich durch die Gemeinden erfolgen.

Über 80 % der Antwortenden sprechen sich in der Konsultation für die vorgeschlagene vollständige Übernahme der Kosten durch die Gemeinden aus. Zahlreiche Antwortende verlangen, dass im Gegenzug die unterschiedliche Belastung der Gemeinden im Sozialbereich im Rahmen eines künftigen Lastenausgleichs angemessen berücksichtigt werden müsse. Wird diese Forderung erfüllt, so erklären sich auch einige jener Antwortenden mit der Kommunalisierung einverstanden, die mit "nein" oder "eher nein" geantwortet haben. Dieses Anliegen wird aufgenommen: Ein neuer Soziallastenausgleich bildet ein zentrales Element des künftigen Finanzausgleichs (vgl. 6.3.6), und vorgelagert wird das Risiko, das einer Gemeinde aus einzelnen besonders kostenintensiven Sozialhilfefällen entstehen kann, über eine separate Finanzierungslösung deutlich reduziert (vgl. 4.7.2).

Rechtliche Umsetzung

Die heutigen Kantonsbeiträge sind im SPG geregelt. Dieses Gesetz muss daher angepasst werden.

Finanzielle Auswirkungen

Gemäss aktuellem Planungsstand wird der Kanton um 27,6 Millionen Franken (Planwert 2017) entlastet und die Gemeinden entsprechend mehrbelastet.

Die Verteilung der Mehrbelastung auf die einzelnen Gemeinden orientiert sich an den Ist-Zahlen. Das Departement Gesundheit und Soziales führt eine Liste der in jedem Jahr ausbezahlten Gemeindebeiträge. Auf dieser Basis wird die Mehrbelastung (in Form von wegfallenden Erträgen) anteilmässig auf die einzelnen betroffenen Gemeinden verteilt.

4.7.2 Gemeinsame Finanzierung von kostenintensiven Sozialhilfefällen

Die vollständige Übernahme der Finanzierung der Sozialhilfe belastet die einzelnen Gemeinden unterschiedlich stark. Grundsätzlich ist dies ein Thema für den Finanzausgleich: Die Belastungsunterschiede, die sich aus der unterschiedlichen sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung ergeben, sollen neu im Rahmen des Finanzausgleichs angeglichen werden (vgl. 6.3.6).

Mit dem Finanzausgleich kann aber das finanzielle Risiko nicht abgedeckt werden, das einer Gemeinde dann entstehen kann, wenn ein einzelner Sozialhilfefall ausserordentlich hohe Kosten verursacht. Der Finanzausgleich deckt strukturelle Belastungsunterschiede aufgrund der Sozialstruktur der Einwohner ab. Vom einem sehr teuren Einzelfall kann aber auch eine Gemeinde betroffen sein, die im Übrigen eine günstige soziale Zusammensetzung ihrer Bevölkerung aufweist.

In letzter Zeit wurde in der Öffentlichkeit – neben anderen Fragen rund um die Sozialhilfe – auch das Thema der übermässigen Belastung durch Einzelfälle intensiv diskutiert. Gegenüber diesem Risiko besonders exponiert sind in der Regel kleinere Gemeinden. Grosse Gemeinden sind eher in der Lage, einen oder einige wenige kostenintensive Einzelfälle in ihrem Budgetrahmen aufzufangen.

Die Kommunalisierung der Sozialhilfekosten ist aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz wie aus Sicht eines ausgewogenen Gesamtpakets ein wichtiges Element der geplanten Neuordnung. Ebenso gehört ein strukturorientierter Sozillastenausgleich zu einem modernen Finanzausgleichssystem. Es ist aber stossend, wenn mit diesen Anpassungen keine Antwort auf die Frage der besonderen Risiken im Zusammenhang mit kostenintensiven Einzelfällen gegeben werden kann. "Zwischen" die Kommunalisierung der Sozialhilfe einerseits und den Sozillastenausgleich andererseits soll daher ein ergänzendes Instrument eingeschoben werden.

Wenn die Kosten eines einzelnen Sozialhilfefalls pro Jahr die Grenze von 40'000 Franken übersteigen, so wird jener Kostenanteil, welcher über dieser Grenze liegt von allen Gemeinden zusammen finanziert. Die Gemeinden leisten dabei in Relation zu ihrer Einwohnerzahl Beiträge an die gemeinsam zu finanzierenden Kosten.

Das Kostenrisiko pro Fall wird somit für jede Gemeinde auf jährlich 40'000 Franken begrenzt. Gleichzeitig kann diese Lösung, welche ein Kostenkriterium für die Abgrenzung der Fälle verwendet, aber nur die den Grenzwert überschreitenden Kosten einer gemeinsamen Finanzierung zuführt, die Fehlansätze minimieren, welche mit der Vergemeinschaftung von Kosten verbunden sein können.

Die Grenze von 40'000 Franken pro Fall und Jahr wurde deshalb gewählt, weil ein solcher Betrag für einen einzelnen Fall vor allem für kleine Gemeinden bereits eine erhebliche Belastung ihres Gesamthaushalts darstellen kann, was gegen einen höheren Grenzwert spricht. Ein deutlich tieferer Grenzwert würde andererseits dazu führen, dass immer mehr Fälle gemeinsam finanziert würden, was nicht mehr der Absicht entspräche, mit diesem Instrument nur die Risiken abzudecken, die aus besonders teuren Einzelfällen entstehen können. Aus der folgenden Tabelle ist ersichtlich, wie viele Fälle bei unterschiedlichen Grenzwerten betroffen wären und wie hoch die gemeinsam zu finanzierenden Kosten voraussichtlich maximal wären. Es handelt sich um grobe Abschätzungen, da sich die effektiven Kosten der dann tatsächlich betroffenen Fälle nicht vorhersagen lassen.

Tabelle 2: Umfang der gemeinsamen Finanzierung von kostenintensiven Sozialhilfefällen bei unterschiedlichen Grenzwerten

Limite für gemeinsame Finanzierung [Franken]	Betroffene Fälle	Betroffene Fälle [in %]	Kostenschätzung [Mio. Franken]
30'000	650	11%	9.6
40'000	300	5%	4.9
50'000	140	2%	2.7
60'000	80	1%	1.6

Die Verteilung der gemeinsam zu finanzierenden Kosten erfolgt in Relation zur Einwohnerzahl. Wird das neue Instrument als eine Art Versicherung gesehen, wäre es auch denkbar, die Kosten in Relation zur Anzahl Sozialhilfefälle auf die Gemeinden zu verteilen. Faktisch ist die gemeinsame Finanzierung aber vor allem für kleine Gemeinden von Bedeutung, die oft wenige oder gar keine Sozialhilfefälle haben, aber von einem einzigen teuren Fall ausserordentlich stark betroffen sein können. Bei Gemeinden mit sehr vielen Fällen wirkt sich ein einzelner überdurchschnittlich teurer Fall weniger stark aus. Für solche Gemeinden ist der Vorteil aus dem neuen Instrument damit geringer. Daher wäre es nicht angemessen, wenn ausgerechnet diese Gemeinden überdurchschnittlich stark an die Finanzierung des Pools beitragen müssten. Aus diesem Grund erweist sich die Verteilung in Relation zur Einwohnerzahl als sinnvoll und auch einfach.

Der Regierungsrat wird die Stelle benennen, bei der die Gemeinden die Kosten anmelden können, welche die definierte Obergrenze pro Fall überschreiten. Diese Stelle zahlt Beiträge an die begünstigten Gemeinden aus und verrechnet die pro Jahr anfallende Gesamtsumme allen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl weiter. Die Stelle muss die Möglichkeit haben, die korrekte Ermittlung der gemeldeten überschüssenden Kosten zu überprüfen. Die Aufwendungen, die für diese Tätigkeiten entstehen, müssen von den Gemeinden abgegolten werden.

Rechtliche Umsetzung

Die vorgeschlagene teilweise Pool-Lösung für kostenintensive Sozialhilfefälle ist ein Bestandteil der Aufgabenteilung und wird somit in diesem Rahmen und über eine Anpassung des SPG geregelt.

Finanzielle Auswirkungen

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, haben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 die Kosten bei knapp 300 Fällen (knapp 5 %) die Grenze von 40'000 Franken überschritten. In Einzelfällen können die Kosten bei über 100'000 Franken liegen. Die über den geplanten Pool zu finanzierenden Kosten liegen voraussichtlich bei maximal 5 Millionen Franken. Der Poolbeitrag einer Gemeinde würde sich somit auf maximal rund 8 Franken pro Einwohnerin oder Einwohner belaufen. In den Berechnungen der finanziellen Auswirkungen der Neuordnung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich auf die einzelnen Gemeinden wird diese Position nicht berücksichtigt. Die Pool-Lösung wird einerseits für alle Gemeinden eine geringfügige Mehrbelastung von wenigen Franken pro Kopf bedeuten, andererseits gibt es bei einzelnen Gemeinden deutliche Entlastungen – dann, wenn sie von kostenintensiven Fällen betroffen sind. Es ist aber nicht möglich, für die Berechnungen vorzusagen, welches diese begünstigten Gemeinden sein werden. Daher lassen sich diese Verschiebungen auch nicht modellmässig abbilden.

4.8 Weitere Aufgabenfelder

4.8.1 Berufsfachschulen

Das Konzept vom 27. November 2013 hatte vorgesehen, dass die Finanzierung der Berufsfachschulen (Grundbildung) vollständig vom Kanton übernommen wird. Die fiskalische Äquivalenz ist bei der heutigen Finanzierungsform verletzt: Die Schulträger legen die Gemeindebeiträge fest, bei denen es sich faktisch um eine Restkosten- beziehungsweise Defizitfinanzierung handelt. Die Gemeinden müssen diese Beiträge, die von Schule zu Schule sehr unterschiedlich sein können, bezahlen. Strukturell gesehen haben sie aber keine Gestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten. Ein Einfluss

besteht nur punktuell, nämlich insofern Vertreterinnen und Vertreter einzelner Gemeinden in Schulvorständen Einsitz nehmen.

In der Konsultation findet die Neuregelung bei der Finanzierung der Berufsfachschulen die geringste Zustimmung von allen vorgesehenen Lastenverschiebungen. Mit gut 60 % spricht sich aber gleichwohl eine eindeutige Mehrheit der Antwortenden dafür aus.

Im Konzept wurde auch auf den engen Zusammenhang hingewiesen, der zwischen dem Vorschlag zur Anpassung der Finanzierungsregelung bei den Berufsfachschulen einerseits und der im Rahmen des Projekts "Steuerung und Finanzierung der nicht-kantonalen Berufsfachschulen" laufenden Revision des GBW andererseits besteht. Die geplante Lastenverschiebung kann nur erfolgen, wenn die Steuerungsinstrumente so angepasst werden, wie dies im Projekt "Steuerung und Finanzierung" ursprünglich vorgesehen war. Entscheidend ist dabei, dass die Gemeindebeiträge künftig einheitlich durch den Kanton festgelegt werden.

In der Anhörung zur Revision des GBW wurde dieser Vorschlag aber mehrheitlich abgelehnt. Wie in der (14.223) Botschaft "Steuerung und Finanzierung der subventionierten nichtkantonalen Berufsfachschulen; Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW); Änderung" erläutert, verzichtet der Regierungsrat deshalb darauf, diese Anpassung bei den Instrumenten zur finanziellen Steuerung der Berufsfachschulen weiterzuverfolgen. Die Gemeindebeiträge sollen grundsätzlich auch in Zukunft durch die einzelnen Schulträger selber festgelegt werden.

Somit sind die steuerungsseitigen Voraussetzungen für eine Kantonalisierung dieser Finanzierungsbeiträge nicht gegeben. Eine entsprechende Lastenverschiebung ist daher nicht Gegenstand des vorliegenden Pakets Aufgabenteilung/Finanzausgleich.

Die Abhängigkeit zwischen neuen Steuerungsinstrumenten und Finanzierungsregelung betrifft die Beiträge an die nicht-kantonalen Schulen. Theoretisch wäre es möglich, die kommunalen Beiträge an die kantonal geführten Berufsfachschulen sowie an die ausserkantonalen Schulen gleichwohl zum Kanton zu verschieben. Es wäre aber widersinnig, wenn es je nach Ausbildungsberuf und / oder Ausbildungsstätte unterschiedliche Finanzierungsregelungen zwischen Kanton und Gemeinden gäbe. Die im Konzept noch vorgesehene Lastenverschiebung fällt daher vollumfänglich aus dem vorliegenden Paket.

Wenn der Grosse Rat bei der Behandlung der Botschaft zur Steuerung und Finanzierung der Berufsfachschulen in der Frage der Festlegung der Gemeindebeiträge anders entscheidet, als vom Regierungsrat beantragt, so ist es möglich, anschliessend auch die Übernahme dieser Beiträge durch den Kanton wieder in die Optimierung der Aufgabenteilung zu integrieren.

4.8.2 Übrige Aufgabenfelder

Knapp 60 % der Antwortenden sind in der Konsultation damit einverstanden, dass in allen anderen Aufgabenfeldern die Aufgaben- und Lastenverteilung unverändert bleiben soll. Jene Antwortenden, die diese Meinung nicht teilen, erwähnen die folgenden Bereiche, bei denen sie eine Anpassung bei der Lastenteilung wünschen:

- Verteilung der Erbschaftssteuer (und vereinzelt auch der Grundstückgewinnsteuer),
- Finanzierung des Gewässerunterhalts,
- Finanzierung der Restkosten gemäss Betreuungsgesetz.

Am häufigsten wird die Forderung unterstützt, den Kostenteiler bei der Finanzierung des Gewässerunterhalts anzupassen. Aber auch in diesem Fall sind es weniger als 30 % der Antwortenden, welche diesen Bereich explizit erwähnen.

Aufgrund dieser Ergebnisse soll sich die Anpassung der Lastenverteilung auf die sechs eben erläuterten Verschiebungen (4.2 bis 4.7) beschränken. Dies auch deshalb, weil Anpassungen bei der Lastenverteilung in allen drei oben erwähnten Bereichen im Rahmen der Projektarbeiten bereits vertieft geprüft und aus inhaltlichen Gründen verworfen wurden.

Somit folgt auch, dass vier Verbundaufgaben mit einem hohen Finanzierungsvolumen bestehen bleiben:

- Finanzierung des Personalaufwands der Volksschule (nur der im Rahmen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung eingeführte Zuschlag wird gestrichen): Hier besteht ein breiter Konsens, dass die gemeinsame Finanzierung sachgerecht ist. Fraglich ist allenfalls, ob steuerungs- und leistungsseitig die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden ausgeweitet werden können und sollen (vgl. dazu 4.10).
- Finanzierung der Restkosten gemäss Betreuungsgesetz: In der Analysephase zeigte sich, dass beide Staatebenen einen gewissen, wenn auch generell eher geringen Einfluss auf die Leistungserbringung und -finanzierung haben. An der Finanzierung über einen Kostenteiler kann daher festgehalten werden.
- Finanzierung der Berufsfachschulen: In diesem Bereich war geplant, die Finanzierung zu entflechten und ganz dem Kanton zu übertragen. Wie oben erläutert, wird dies nun aber nicht möglich sein, weil die steuerungsseitigen Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind.
- Finanzierung von Investitionsprojekten auf Kantonsstrassenabschnitten innerorts: Hier sind die Interessen von Kanton und betroffener Gemeinde eng ineinander verflochten. Projektierung und Ausführung müssen im gegenseitigen Dialog erfolgen, weshalb auch die gemeinsame Finanzierung weiterhin angezeigt ist.

4.8.3 Lastenverschiebungen in anderen Rechtssetzungsprojekten

Es ist möglich, dass es im Kontext von separaten Rechtssetzungsprojekten oder anderen Vorhaben zu Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden kommen wird, die fast gleichzeitig wirksam werden wie die Lastenverschiebungen, die mit dem vorliegenden Paket vorgeschlagen werden. Aus heutiger Sicht betrifft dies ein bis drei Vorhaben.

A. Personalaufwand für Sprachheilunterricht

Die Zuständigkeit für die Steuerung der Angebote im Sprachheilunterricht hat auf Schuljahresbeginn 2013/2014 von der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten (SHW) in die Abteilung Volksschule gewechselt, die auch für die übrigen besonderen Förderangebote für Regelschülerinnen und Regelschüler zuständig ist.

Gestützt auf § 24 Abs. 1 lit. d des Betreuungsgesetzes ist der Personalaufwand für die von den Gemeinden und Sprachheilfachverbänden angestellten Sprachheilfachpersonen jedoch weiterhin in den Restkosten SHW enthalten. Steuerung und Finanzierung des Angebots sind damit organisatorisch nicht mehr am gleichen Ort angesiedelt, was nicht sachgerecht ist und möglichst bald korrigiert werden sollte.

Die entsprechenden Aufwendungen sollen daher aus dem Aufgabenbereich SHW in den Aufgabenbereich Volksschule verschoben werden. Damit ist auch eine Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden verbunden, weil in den beiden Bereichen nicht die gleichen Kostenschlüssel gelten: Die Gemeinden tragen 40 % der Restkosten SHW, aber nur 35 % des Personalaufwandes der Volksschulen. Aufgrund der aktuellen Zahlen wird es bei der beschriebenen Verschiebung der Gesamtkosten von einem Aufgabenbereich in den andern zu einer Mehrbelastung des Kantons im Umfang von rund 700'000 Franken kommen und zu einer gleich grossen Entlastung der Gemeinden.

Diese Verschiebung soll in die Aufgabenverschiebungsbilanz aufgenommen werden. Wegen der relativ tiefen Gesamtsumme ändern sich dadurch die Ergebnisse der Gesamtbilanzen kaum.

Ferner bietet es sich an, auch die erforderlichen Rechtsanpassungen im Rahmen der Vorlage zur Aufgabenteilung und zum Finanzausgleich vorzunehmen. Wie weiter unten erläutert wird (vgl. 5.4), muss im Rahmen der Regelungen zum Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz der § 24 des Betreuungsgesetzes ohnehin geändert werden. Dabei kann gleichzeitig § 24 Abs. 1 lit. d gestrichen werden, welcher die Finanzierung der Sprachheilangebote über die Restkosten SHW regelt. Im Gegenzug wird dann im Dekret über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret, GbD) die Finanzierung dieser Angebote neu aufgenommen.

Wegen der mit der Änderung verbundenen Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden ist eine Regelung im vorliegenden Kontext sachgemäss. Sie verhindert zudem, dass für diese kleine Anpassung eine separate Teilrevision des Betreuungsgesetzes erfolgen muss.

Im Hinblick auf die Botschaft zur ersten Beratung wird diese Position daher in die Entwürfe für die Anpassung der Rechtsgrundlagen sowie in die Berechnung der Aufgabenverschiebungsbilanz aufgenommen.

B. Kostenteiler Gewässerunterhalt

Im Rahmen der Leistungsanalyse ist geplant, den Kostenteiler bei der Verbundaufgabe "Finanzierung des Gewässerunterhalts" anzupassen. Heute gelten für die Gemeinden abgestufte Beitragssätze, wobei sie insgesamt rund 50 % der Gesamtkosten bezahlen. Künftig soll ein Einheitssatz für alle Gemeinden von 60 % gelten.

Grundsätzlich sind die Leistungsanalyse einerseits sowie die Optimierung der Aufgabenteilung andererseits klar auseinanderzuhalten (vgl. dazu unten 10.2). Die beiden Vorhaben verfolgen andere Ziele und beruhen auf einer je anderen Methodik. Die Leistungsanalyse muss zudem als Gesamtpaket gesehen werden, und es können nicht einzelne Massnahmen isoliert unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkung auf die Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden beurteilt werden.

Die Regelung der Finanzierung des Gewässerunterhalts stellt allerdings in doppelter Hinsicht eine Ausnahme dar:

- Es handelt sich um die einzige Massnahme, bei der direkt ein bestehender Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden angepasst wird, womit sich die Frage des Verhältnisses dieser Massnahme zum Grundsatz des Ausgleichs von Lastenverschiebungen akzentuiert stellt.
- Es gibt eine inhaltliche Überschneidung, denn das Thema Gewässerunterhalt wurde auch im Rahmen der Überprüfung der Aufgabenteilung intensiv diskutiert. Eine von Gemeindeseite verschiedentlich geforderte Kantonalisierung der Kosten wurde dabei verworfen – eine Position, die in der Konsultation von einer klaren Mehrheit mitgetragen wurde. Aus Sicht der Gemeinden kann es irritieren, wenn nun im Rahmen der Leistungsanalyse doch der Status quo beim Kostenteiler Gewässerunterhalt verändert werden soll, nun allerdings zu Lasten der Gemeinden.

Aufgrund dieser speziellen Ausgangslage schlägt der Regierungsrat vor, die Lastenverschiebung aufgrund der geplanten Anpassung beim Kostenteiler Gewässerunterhalt in der Höhe von 1 Million Franken im Sinne einer Ausnahme in der Aufgabenverschiebungsbilanz zur berücksichtigen und auszugleichen – sofern die Massnahme definitiv beschlossen wird. Damit kommt er auch einem entsprechenden Begehren der drei in die Arbeiten involvierten Verbände der Gemeinden nach.

Mit dieser Massnahme wird der Spareffekt der Leistungsanalyse gegenüber der aktuellen Planung um 1 Million Franken reduziert.

C. Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)

Im Rahmen der Revision des EG KVG ist unter anderem geplant, dass die Gemeinden zuständig werden für die Finanzierung von Verlustscheinen der Krankenkassen, welche infolge nicht bezahlter Prämien ausgestellt wurden. Mit einer solchen Anpassung würde es zu einer Lastenverschiebung in Richtung Gemeinden kommen, da bisher der Kanton für die vom Bundesrecht vorgeschriebene Finanzierung der Verlustscheine durch die öffentliche Hand zuständig ist.

Sofern dies aufgrund der zeitlichen Abfolge möglich ist, soll diese Lastenverschiebung in das vorliegende Gesamtpaket aufgenommen und somit auch im Rahmen der Vorlage Aufgabenteilung/Finanzausgleich ausgeglichen werden.

Dies ist (nur) dann möglich, wenn ein rechtskräftiger Beschluss vorliegt, bevor der Regierungsrat die Botschaft zur zweiten Beratung des Pakets Aufgabenteilung/Finanzausgleich zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Andernfalls muss eine solche Lastenverschiebung – falls sie zustande kommt – später separat ausgeglichen werden. Dies gilt auch für weitere mögliche Lastenverschiebungen, die sich im Rahmen von aktuell diskutierten Vorhaben ergeben können, bei denen aber bereits heute klar ist, dass ein abschliessender Beschluss nicht rechtzeitig vorliegen wird, um die Verschiebung im Rahmen der Aufgabenverschiebungsbilanz zu berücksichtigen. Wie ein solcher künftiger Ausgleich erfolgen soll, wird im Abschnitt 5.7 unten erläutert.

Falls die Voraussetzungen erfüllt sein werden, wird die Lastenverschiebung im Zusammenhang mit der Totalrevision des EG KVG im Hinblick auf die Botschaft zur zweiten Beratung in die Berechnungen der Aufgabenverschiebungsbilanz integriert.

D. Weitere Projekte

Weitere Rechtssetzungsprojekte, welche im fraglichen Zeitraum zu Lastenverschiebungen führen und welche im vorliegenden Kontext berücksichtigt werden müssen, gibt es aus heutiger Sicht nicht.

Wenn die Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes zur Sicherstellung genügender Asylunterkünfte, welche sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindet, wie vorgeschlagen beschlossen wird, so kommt es zu einer Lastenverschiebung, auf deren Berücksichtigung bewusst verzichtet wird: Mit dem Wegfall der Ersatzabgabe für Gemeinden, welche ihren Verpflichtungen bei der Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich nicht nachkommen, verliert der Kanton Einnahmen im Umfang von rund 1,2 Mio. Franken, und entsprechend fallen bei den betroffenen Gemeinden auch diese Ausgaben weg. Eine finanzielle Last wird damit verschoben, womit die Voraussetzungen für einen Ausgleich und eine Berücksichtigung in der Bilanz gegeben wären. Die finanzielle Entlastung jener Gemeinden, die bisher Ersatzabgaben geleistet haben, würde dann aber kompensiert durch eine anderweitige finanzielle Mehrbelastung aller Gemeinden, also auch jener, die bisher ihren Verpflichtungen im Asylbereich vollumfänglich nachgekommen sind. Auch wenn es dabei finanziell um kleine Beträge ginge, wäre dieser Effekt sehr stossend. Aus diesen inhaltlichen Überlegungen wird daher auf einen Ausgleich dieser Lastenverschiebung verzichtet. Der Verzicht bedeutet für den Kanton allerdings eine Schlechterstellung im Umfang von rund 1,2 Mio. Franken.

Über den Umgang mit Lastenverschiebungen, die zu einem späteren Zeitpunkt wirksam werden und daher nicht mehr Thema des vorliegenden Geschäfts sein können, informiert der Abschnitt 5.7 unten.

4.9 Aufgabenverschiebungsbilanz brutto

In der Aufgabenverschiebungsbilanz brutto werden die finanziellen Auswirkungen aller zu berücksichtigenden Lastenverschiebungen zusammengefasst. Sie bildet damit die Grundlage für den Ausgleich der Bilanz gemäss § 5 Abs. 3 GAF, welcher in der Aufgabenverschiebungsbilanz netto erfolgt.

Weil die Bilanz so ausgeglichen werden soll, dass die Entlastungen und Belastungen für Kanton und Gemeinden sich über drei Jahre hinweg aufheben (Saldoneutralität), müssen auch in der Bruttobilanz die Zahlen dieser drei Jahre dargestellt werden. Wenn die Neuregelung ab dem Jahr 2017 finanzwirksam wird, so betrifft dies folglich die Jahre 2017, 2018 und 2019.

Die Zahlen in der nachfolgenden Tabelle stützen sich auf den AFP 2015-2018. Werte für das Jahr 2019 sind deshalb noch nicht vorhanden. Bei der Verabschiedung des Pakets Aufgabenteilung/Finanzausgleich werden voraussichtlich die Zahlen des AFP 2016-2019 massgebend sein.

Tabelle 3: Aufgabenverschiebungsbilanz brutto

[in Mio. Franken; plus: Belastung; minus: Entlastung]	2017		2018		2019	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Massnahmen gegen häusliche Gewalt	0.6	-0.6	0.6	-0.6		
Bussenerträge	-1.4	1.4	-1.4	1.4		
Zuschlag Personalaufwand Volksschule	42.6	-42.6	42.6	-42.6		
Öffentlicher Verkehr	60.8	-60.8	64.7	-64.7		
Sozialhilfe	-27.6	27.6	-28.2	28.2		
Total Aufgabenverschiebung brutto	75.0	-75.0	78.3	-78.3		

Die kleine Verschiebung bei der Finanzierung des Unterhalts der Kantonsstrassen innerorts ist – wie oben erläutert – für die Aufgabenverschiebungsbilanz nicht relevant. Somit sind fünf der sechs vorgeschlagenen Lastenverschiebungen in der Bilanz enthalten. Die gemäss Abschnitt 4.8.3 allenfalls zusätzlich zu berücksichtigenden Verschiebungen werden, wie erläutert, je nach zeitlichem Ablauf im Hinblick auf die erste oder auf die zweite Beratung in die Bilanz aufgenommen.

In der Summe wird der Kanton durch die Verschiebungen um 75 Millionen Franken (Planwert 2017) stärker belastet, die Gemeinden entsprechend um 75 Millionen Franken entlastet. Vor allem, weil eine Lastenverschiebung bei der Finanzierung der Berufsfachschulen nicht mehr Teil des Pakets ist, hat sich das Gesamtvolumen der Bilanz gegenüber den im Konzept vom 27. November 2013 aufgeführten Zahlen halbiert. Weiterhin aber geht die Lastenverschiebung in der Summe von den Gemeinden in Richtung Kanton.

Trotz der Nettoverschiebung hin zum Kanton handelt es sich bei den gemachten Vorschlägen nicht um eine Zentralisierung von Aufgaben. Die Leistungserbringung wie auch die Leistungssteuerung werden nicht tangiert. Es wird lediglich auf finanzieller Ebene nachvollzogen, was auf der Ebene der Leistungserstellung längst Realität ist, womit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wieder mehr Nachachtung verschafft wird.

4.10 Steuerung bei Verbund- und Gemeindeaufgaben

Verschiedene Konsultationsteilnehmende weisen darauf hin, dass eine Optimierung der Aufgabenteilung mit dem Ziel, die Grundsätze von § 5 GAF besser umzusetzen, nicht nur darin bestehen sollte, Verbundaufgaben zu entflechten. Ebenso wichtig sei es, dass bei verbleibenden Verbundaufgaben eine Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeit der Gemeinden in Relation zu ihrer finanziellen Beteiligung ermöglicht werde und dass der Kanton seine regulatorischen Eingriffe bei reinen Gemeindeaufgaben auf das Notwendige beschränke.

Diese Feststellungen sind richtig. Dieses Thema zu bearbeiten, würde den Rahmen des vorliegenden – ohnehin schon sehr umfangreichen – Pakets aber sprengen.

Die Anliegen müssen bei einzelnen Sachthemen eingebracht werden. So verfolgt beispielsweise das vom Departement Bildung und Kultur in Aussicht gestellte Projekt zur Neugestaltung der Ressourcensteuerung bei der Volksschule unter anderem das Ziel, die Gestaltungsspielräume der Gemeinden als Schulträger zu erweitern. Generell ist bei rechtssetzenden Arbeiten, welche kommunale Aufgaben betreffen, darauf zu achten, dass die kommunalen Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten nicht unnötig eingeschränkt werden.

5. Neuregelungen zum Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz

5.1 Überblick

§ 5 Abs. 3 GAF hält fest: "Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen erfolgen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen." Die Formulierung "in der Regel" lässt einen gewissen Spielraum bei der Anwendung dieser Bestimmung. Im vorliegenden Fall gibt es jedoch weder vom Volumen der Verschiebung her, noch aus der Analyse des Umfelds, noch aufgrund besonderer Umstände einen Anlass, von der grundsätzlichen Vorschrift abzuweichen.

Die Mehrbelastung des Kantons in der Höhe von 75 Millionen Franken (Planwert 2017) und die entsprechende Entlastung der Gemeinden sind daher im gleichen Umfang auszugleichen. Bei den erwähnten 75 Millionen Franken handelt es sich allerdings um einen provisorischen Wert. Massgebend sind voraussichtlich die Planannahmen auf der Basis des AFP 2016-2019.

Für den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz wurden im Konzept zwei Varianten zur Diskussion gestellt: der Ausgleich sollte entweder ertragsseitig über einen Steuerfussabtausch oder aber aufwandseitig über die Anpassung oder die Neueinführung eines Kostenteilers erfolgen.

Das Ergebnis der Konsultation ist eindeutig: zwei Drittel der Antwortenden (75 % der Parteien und je rund 65 % der Gemeinden und der Verbände) sprechen sich für einen Steuerfussabtausch aus. Nur rund 20 % würden einen Ausgleich über einen Kostenteiler bevorzugen, während 10 % keine der Varianten unterstützen.

Der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz soll daher über einen Steuerfussabtausch erfolgen, und zwar bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen. Im Jahr, in welchem die Neuregelung wirksam wird, werden der kantonale Steuerfuss – wenn das Verschiebungsvolumen 75 Millionen Franken beträgt – um 5 Prozentpunkte erhöht, die kommunalen Steuerfüsse um 5 Prozentpunkte gesenkt. Die Gesamtsteuerbelastung bleibt somit unverändert.

Auf Seiten Kanton wird die Anpassung realisiert, indem ein entsprechender Steuerzuschlag eingeführt wird. Den Gemeinden kann der Kanton aufgrund der Kantonsverfassung den Steuerfuss nicht vorschreiben. Es wird daher lediglich festgelegt, wie stark der Steuerfuss zum Ausgleich der Bilanz gesenkt werden müsste, und die Gemeindeexekutiven werden verpflichtet, Abweichungen von dieser Senkung gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu begründen und explizit als Steuererhöhungen beziehungsweise Steuersenkungen auszuweisen.

Es sollen auch künftig nur ganzzahlige Steuerfüsse zur Anwendung kommen, also keine Steuerfüsse mit Kommastellen. Dies führt dazu, dass die Aufgabenverschiebungsbilanz mit dem Steuerfussabtausch möglicherweise nicht vollständig ausgeglichen werden kann. Es kann eine Rundungsdifferenz von maximal 8 Millionen Franken zu Lasten der Gemeinden oder des Kantons verbleiben. Um dies zu vermeiden, soll die "Feinregulierung" der Bilanz über eine leichte Anpassung des Kostenteilers bei der Finanzierung der Restkosten gemäss Betreuungsgesetz erfolgen.

Mit der Einführung eines Steuerzuschlags beim Kanton und mit der Flexibilisierung des Kostenteilers für die Restkosten gemäss Betreuungsgesetz werden ferner die Voraussetzungen geschaffen, dass auch mögliche künftige Lastenverschiebungen relativ einfach ausgeglichen werden können.

5.2 Festlegung des Ausgleichsbetrags

Die Höhe der gesamten Lastenverschiebung (75 Millionen Franken) kann im Moment erst provisorisch angegeben werden. Der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz soll in einem Umfang erfolgen, der möglichst gut den im Jahr der Neuregelung effektiv erfolgenden finanziellen Verschiebungen entspricht. Daher wird für die Ermittlung des Ausgleichs nicht auf Vergangenheits-Zahlen aus den Jahresrechnungen Bezug genommen, sondern auf die aktuellsten Planwerte, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Neuregelung verfügbar sein werden.

Der Ausgleich soll zudem in einem gewissen Ausmass der Kostenentwicklung in den verschobenen Bereichen Rechnung tragen. Konkret soll der Ausgleich über einen Zeitraum von drei Jahren saldo-neutral erfolgen.

Eine weitergehende "Nachführung" der Aufgabenverschiebungsbilanz ist nicht sinnvoll. Nicht zuletzt die Erfahrungen im Kontext von GAT I bis III haben gezeigt, dass es mit zunehmender Zeitdauer sehr schwierig wird, solche Bilanzen "nachzuführen". Andere Entwicklungen und neue Veränderungen überlagern zunehmend die Effekte aus der Lastenverschiebung und machen alle Vergleiche mit dem Zustand vor Verschiebung laufend spekulativer.

Planzahlen sind aber naturgemäss unsicher. Das Volumen der Lastenverschiebung ist eine sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden entscheidende Grösse. Es soll daher nicht "technisch" aufgrund von Planungsdokumenten durch die Verwaltung festgelegt werden. Zudem soll es möglich sein zu reagieren, wenn sich grössere Abweichungen der Ist-Werte gegenüber den Planzahlen ergeben. Vorgesehen ist daher Folgendes:

- Die für die Lastenverschiebungen und den Ausgleich über den Zeitraum von drei Planjahren massgebenden Zahlen werden – gestützt auf die Planung – vom Grossen Rat in einem Anhang zum Gesetz festgelegt. Das Parlament kann somit die Plausibilität der vorliegenden Zahlen prüfen.
- Nach Ablauf der ersten drei Jahre unter der neuen Regelung erfolgt aufgrund der Jahresrechnungen eine Nachkalkulation der Lastenverschiebung. Zeigen sich erhebliche Abweichungen von den ursprünglichen Annahmen, so kann dem Parlament eine Anpassung des Bilanzausgleichs beantragt werden, und zwar über eine Veränderung des Kostenteilers Sonderschulung, Heime, Werkstätten (vgl. dazu 5.4 unten).

5.3 Ausgleich der Bilanz über einen Steuerfussabtausch

Ein Steuerfussabtausch ist einfach, leicht verständlich und transparent. Er stellt sicher, dass die Einnahmen dort anfallen, wo die Ausgaben getätigt werden. So werden die rein finanziell motivierten Transferzahlungen zwischen Kanton und Gemeinden minimiert. Damit wird auch dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz entsprochen. All dies wäre mit einem Ausgleich über einen Kostenteiler nicht gewährleistet.

Das klare Ergebnis der Konsultation zur Frage, wie die Aufgabenverschiebungsbilanz ausgeglichen werden soll, bestärkt den Regierungsrat in der Überzeugung, dass es sich beim Steuerfussabtausch um das am besten geeignete Instrument handelt.

Der Steuerfussabtausch soll bei der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen erfolgen. Dies ist die einfachste Variante, und die Auswirkungen verteilen sich gleichmässiger und ausgewogener auf die einzelnen Gemeinden, als wenn auch – oder gar ausschliesslich – die Steuern der juristischen Personen oder andere Steuerarten berücksichtigt würden.

Gemäss der Aufgabenverschiebungsbilanz brutto werden 75 Millionen Franken an zusätzlichen Kosten zum Kanton hin verschoben. Folglich müssen im gleichen Umfang auch Erträge neu an den Kanton statt an die Gemeinden fließen. Weil sich das Volumen der Lastenverschiebung gegenüber dem Stand im Konzept vom November 2013 halbiert hat (Wegfall der Position Berufsfachschulen), reduziert sich auch die Höhe des erforderlichen Steuerfussabtauschs. Ausgehend vom heutigen Planungsstand soll der kantonale Steuerfuss um 5 Prozentpunkte erhöht und die kommunalen Steuerfüsse sollen um 5 Prozentpunkte reduziert werden. Die Gesamtsteuerbelastung bleibt somit für alle Steuerzahlenden unverändert.

Während sich der Abtausch also für die Steuerzahlenden "neutral" auswirkt, gilt dies nicht für jede einzelne Gemeinde. Je nach Struktur und Ausgangssituation ist jede einzelne Gemeinde von den einzelnen Lastenverschiebungen unterschiedlich betroffen. Auch der Wegfall von 5 Steuerfusspro-

zenten wirkt sich je nach Steuerkraft unterschiedlich aus. Somit sind auf der Ebene der einzelnen Gemeinde in der Regel die Entlastung durch die Lastenverschiebungen einerseits und die Mehrbelastungen durch die wegfallenden Steuererträge andererseits nicht gleich hoch. Während die Aufgabenverschiebungsbilanz insgesamt ausgeglichen ist, gilt dies nicht für die Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde. Diese wird in der Regel einen positiven oder negativen Saldo aufweisen.

Für die Beurteilung der Gesamtauswirkungen auf die einzelne Gemeinde ist aber nicht nur dieser Saldo von Bedeutung. Oft sogar wichtiger sind die Verschiebungen im Zusammenhang mit der Neuordnung des Finanzausgleichs (Saldo der Finanzausgleichsbilanz). Erst diese beiden Saldi zusammen bringen die Gesamtwirkung der neuen Regelungen auf eine einzelne Gemeinde (Gesamtbilanz pro Gemeinde) zum Ausdruck. Darauf wird weiter unten (vgl. Kapitel 7 unten) detailliert eingegangen.

Bereits hier ist aber zu beachten: Der Steuerfussabtausch belässt die Gesamtsteuerbelastung für alle Steuerzahlenden unverändert. Der Saldo der Gesamtbilanz für eine einzelne Gemeinde kann aber – je nach Höhe und je nachdem, wie die Gemeinde damit umgeht – dazu führen, dass die Gemeindesteuern weiter gesenkt werden können (über das im Rahmen des Steuerfussabtauschs erforderliche Mass hinaus) oder dass sie (gegenläufig zum Steuerfussabtausch) erhöht werden müssen.

5.3.1 Umsetzung auf Seiten Kanton

Gestützt auf § 2 Abs. 3 des Steuergesetzes (StG) vom 15.12. 1998, der die Rechtsgrundlage für Steuerzuschläge bildet, sowie in Analogie zum § 90 Abs. 1 lit. a StG (Zuschlag auf der Kantonssteuer für juristische Personen) soll im Steuergesetz ein neuer Zuschlag auf den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen eingeführt werden. Der Zuschlag wird gemäss heutigem Planungsstand 5 % betragen.

Bei diesem Vorgehen handelt es sich um die einfachste und transparenteste Umsetzung des Steuerfussabtauschs auf Seiten Kanton. Wenn es in Zukunft zu einer weiteren grossen Lastenverschiebung kommen sollte, die wiederum über einen Steuerfussabtausch ausgeglichen werden soll, so wird dies relativ einfach möglich sein, weil lediglich der neu einzuführende Zuschlag erhöht oder reduziert werden muss.

Den Abtausch über den "ordentlichen" kantonalen Steuerfuss durchzuführen, wäre viel umständlicher und würde grössere Eingriffe in die Systematik des Steuergesetzes nötig machen. Insbesondere müssten in diesem Fall künftig die Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen separat und unterschiedlich beschlossen, und auch die massgebenden Obergrenzen müssten unterschiedlich angesetzt werden.

5.3.2 Umsetzung auf Seiten Gemeinden

§ 117 Abs. 2 der Kantonsverfassung garantiert den Gemeinden das Recht, ihren Steuerfuss festzulegen. Der Kanton kann also einer Gemeinde grundsätzlich nicht vorschreiben, welchen Steuerfuss sie festsetzen muss. Somit kann er ihr auch nicht vorschreiben, in welchem Umfang sie den Steuerfuss – im Zuge des Steuerfussabtauschs – senken muss.

Daher legt der Kanton lediglich fest, in welchem Umfang die Gemeinden ihren Steuerfuss zur Umsetzung des Steuerfussabtauschs senken *müssten*. Eine Senkung in diesem Umfang sollte der Normalfall sein. Entscheidend ist aber, dass die Gemeindeexekutiven gesetzlich verpflichtet werden, eine allfällige Abweichung von dieser Zielvorgabe transparent zu machen und gegenüber den Stimmberechtigten als Steuererhöhung beziehungsweise als Steuersenkung klar zu deklarieren.

Beispiel:

Gemeinde A hat einen Steuerfuss von 112 Prozentpunkten. Im Jahr, in dem die Neuordnung wirksam wird, müsste die Gemeinde zur Umsetzung des Steuerfussabtauschs also einen Steuerfuss von 107 Prozentpunkten festlegen. Der Gemeinderat will aufgrund der Finanz- und Investitionsplanung den Steuerfuss aber neu bei 110 Prozentpunkten festlegen. Der Gemeinderat muss nun in den Erläuterungen zum Beschlussantrag für das Budget darlegen, dass der Steuerfuss aufgrund des Abtauschs auf 107 Punkte festgelegt werden müsste und dass es sich folglich beim beantragten Steuerfuss von 110 Prozent um eine Steuererhöhung im Umfang von 3 Prozentpunkten handelt. Der Gemeinderat darf gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern die Anpassung des Steuerfusses von 112 auf 110 Prozentpunkte also nicht als Steuersenkung darstellen.

Mit diesem Vorgehen ist sichergestellt, dass der Steuerfussabtausch nicht zu einer versteckten Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung führt. Eine Erhöhung der Belastung bedarf eines expliziten Beschlusses der kommunal zuständigen Instanz. Dieser Beschluss muss auf klaren und transparenten Informationen beruhen.

5.4 "Feineinstellung" der Aufgabenverschiebungsbilanz

Aus Gründen der Praktikabilität soll es auch künftig nur ganzzahlige Steuerfüsse geben. Der Steuerfussabtausch soll nicht dazu führen, dass es Steuerfüsse mit Kommastellen gibt.

Der "Wert" eines Steuerfussprozentes liegt bei rund 16 Millionen Franken (Planwert 2017). Beim Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz kann sich somit aktuell eine Rundungsdifferenz von maximal 8 Millionen Franken ergeben. Um diesen Betrag bliebe die Bilanz im ungünstigsten Fall unausgeglichen – zu Lasten entweder der Gemeinden oder des Kantons. Da weder für den Kanton noch für die Gesamtheit der Gemeinden eine Einbusse in diesem Umfang entstehen soll, braucht es neben dem Steuerfussabtausch noch ein Instrument zur "Feineinstellung" der Bilanz.

Naheliegend ist es, dazu auf einen der noch verbleibenden Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden zurückzugreifen: Entweder auf den Kostenteiler für den Personalaufwand der Volksschule oder den Kostenteiler im Bereich Sonderschulung, Heime und Werkstätten gemäss § 24 Abs. 3 Betreuungsgesetz.

Der Gemeindeanteil an den Restkosten wird nach Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden verteilt und ist darum für die "Feineinstellung" einfacher und besser geeignet als der Kostenteiler für den Personalaufwand der Volksschule, wo die Aufteilung auf die Gemeinden wesentlich komplexer ist (vgl. Abschnitt 4.5). Daher soll der Kostenteiler für die Restkosten Sonderschulung, Heime und Werkstätten verwendet werden.

Ausgehend von den aktuellen Planzahlen, wirkt der Steuerfussabtausch etwas zu stark: Die Lastenverschiebung hin zum Kanton in der Höhe von 75 Millionen Franken wird durch eine Verschiebung von Steuereinnahmen in der Höhe von 80 Millionen Franken kompensiert. Bei dieser Konstellation muss die "Feineinstellung" folglich so erfolgen, dass die Gemeinden entlastet werden und der Kanton belastet wird.

Ein Prozentpunkt der gesamten Restkosten gemäss Betreuungsgesetz entspricht rund 4 Millionen Franken (Planwert 2017). Die Gemeinden tragen aktuell 40 % der Restkosten. Mit einer Senkung um einen Prozentpunkt auf 39 % kann die Bilanz also weitgehend ausgeglichen beziehungsweise die Gemeinden um 4 Millionen Franken entlastet werden.

Der Prozentsatz beim Kostenteiler für die Restkosten soll ebenfalls ganzzahlig bleiben. Im ungünstigsten Fall kann somit eine Rundungsdifferenz von 2 Millionen Franken entstehen. Dies ist nur ein Viertel der Differenz, die maximal möglich wäre, wenn ganz auf eine "Feineinstellung" verzichtet würde.

Allerdings soll der für die "Feineinstellung" notwendige neue Prozentsatz beim Kostenteiler nicht direkt im Gesetz festgeschrieben werden. Stattdessen wird dort geregelt, dass der geltende Gemeindeanteil von 40 % zum Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz um maximal fünf Prozentpunkte erhöht oder reduziert werden kann. In diesem Rahmen wird der Grosse Rat den entsprechenden Zu- oder Abschlag durch Dekret festlegen.

Dank dieser zweistufigen rechtlichen Regelung kann der Kostenteiler der Restkosten verschiedene Funktionen erfüllen:

- Er sichert die Feineinstellung der Aufgabenverschiebungsbilanz, wie erläutert.
- Er kann verwendet werden, um im Rahmen der nach drei Jahren vorgesehenen Überprüfung der Saldoneutralität die Aufgabenverschiebungsbilanz zu korrigieren, sofern dies erforderlich werden sollte (vgl. 5.2 oben). Dabei wird der Kostenteiler allerdings nicht rückwirkend angepasst, sondern er wird für die Zukunft so festgelegt, dass erstens ab dem Zeitpunkt der Korrektur der saldoneutrale Ausgleich der Bilanz sichergestellt wird und zweitens allfällige Abweichungen aus den ersten drei Jahren der Geltung des neuen Systems kompensiert werden können.
- Er dient dem Ausgleich eines Sondereffekts, welcher in den ersten beiden Jahren eintritt, in dem die Neuordnung wirksam wird (vgl. 5.5 unten).
- Er kann verwendet werden um künftige (kleinere) Lastenverschiebungen auszugleichen (vgl. 5.7 unten).

5.5 Sondereffekt Steuernachträge

Die Ausgleichsberechnungen gehen davon aus, dass mit jedem Steuerfussprozent Erträge in der Höhe von 16 Millionen Franken (Planwert 2017) verschoben werden. Vor allem in den ersten beiden Jahren, in welchen die Neuregelung in Kraft ist, trifft dies aber nicht vollständig zu.

Die 16 Millionen Franken setzen sich aus sämtlichen Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen zusammen, das heisst sowohl aus den Steuern, welche für das jeweils laufende Jahr bezahlt werden als auch aus den Steuernachträgen für Vorjahre. Nun werden aber nur jene Erträge nach der neuen Aufteilung "verteilt" (also mit höherem kantonalem und tieferem kommunalem Satz), die ab dem Jahr anfallen, in welchem die Neuregelung finanzwirksam wird. Steuernachträge aus den Jahren vor Finanzwirksamkeit der Neuregelung fliessen nach der alten Aufteilung (also mit höherem kommunalem und tieferem kantonalem Steuerfuss) in die Rechnungen von Kanton und Gemeinden ein. Denn massgebend sind immer die Steuerfüsse aus dem Veranlagungsjahr, auf welches sich die Steuerzahlung bezieht, nicht die Steuerfüsse aus dem Jahr, in dem die Zahlung erfolgt.

In den ersten beiden Jahren, in denen die Neuregelung wirksam ist, führt dies somit zu substanziellen Mindererträgen beim Kanton und Mehrerträgen bei den Gemeinden – immer im Vergleich mit der "ordentlichen" Berechnung des Bilanzausgleichs, welche diesen Effekt noch nicht berücksichtigt.

Gegenüber den in den Berechnungen veranschlagten 16 Millionen Franken pro Steuerfussprozent fehlen dem Kanton im ersten Jahr rund 2, im zweiten Jahr knapp 1 Million Franken. Bei einem Steuerfussabtausch in der Höhe von 5 Prozentpunkten ergibt sich gegenüber dem Ziel des Bilanzausgleichs ein Fehlbetrag von etwa 10 Millionen Franken im ersten und 4 Millionen Franken im zweiten Jahr.

Das heisst, dass der vollständige Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz zeitverzögert wirksam wird. In den ersten beiden Jahren sollen daher die erwähnten Fehlbeträge zusätzlich ausgeglichen werden.

Dazu soll die Anpassung des Kostenteilers bei den Restkosten gemäss Betreuungsgesetz – im Rahmen der gesetzlich definierten Bandbreite – gestaffelt erfolgen. Die Bilanz wird ausgeglichen, wenn der Gemeindeanteil im ersten Jahr 41 %, im zweiten Jahr 40 % und erst ab dem dritten Jahr 39 % beträgt.

5.6 Aufgabenverschiebungsbilanz netto

In der Aufgabenverschiebungsbilanz netto werden die finanziellen Auswirkungen der Lastenverschiebungen und der Ausgleichszahlungen dargestellt. Gemäss den gesetzlichen Vorgaben muss der Saldo der Bilanz (über die dargestellten drei Jahre) nahezu null betragen.

Tabelle 4: Aufgabenverschiebungsbilanz netto

[in Mio. Franken; plus: Belastung; minus: Entlastung]	2017		2018		2019	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Massnahmen gegen häusliche Gewalt	0.6	-0.6	0.6	-0.6		
Bussenerträge	-1.4	1.4	-1.4	1.4		
Zuschlag Personalaufwand Volksschule	42.6	-42.6	42.6	-42.6		
Öffentlicher Verkehr	60.8	-60.8	64.7	-64.7		
Sozialhilfe	-27.6	27.6	-28.2	28.2		
Total Aufgabenverschiebung brutto	75.0	-75.0	78.3	-78.3		
Steuerfussabtausch (5 Prozentpunkte)	-80.0	80.0	-82.5	82.5		
Anpassung Kostenteiler Betreuungsgesetz (Gemeindeanteil 39 %)	3.9	-3.9	4.0	-4.0		
Total Aufgabenverschiebung netto	-1.1	1.1	-0.2	0.2		
Verzögerte Wirkung Steuernachträge	9.5	-9.5	4.0	-4.0		
Temporäre Anpassung Kostenteiler Betreuungsgesetz (41 % für 2017; 40 % für 2018)	-7.8	7.8	-4.0	4.0		
Total Aufgabenverschiebung netto (inklusive Sondereffekt 2017/18)	0.6	-0.6	-0.2	0.2		

Mit den im vorliegenden Kapitel dargestellten Regelungen wird also die Aufgabenverschiebungsbilanz gemäss den Vorgaben von § 5 Abs. 3 GAF ausgeglichen.

Die Aktualisierung der Daten für die einzelnen verschobenen Aufgaben kann dazu führen, dass sich der Umfang des Steuerfussabtauschs und / oder der erforderlichen Feineinstellung über den Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz bis zur definitiven Beschlussfassung verändern. Wenn die mögliche Lastenverschiebung im Zusammenhang mit der Totalrevision des EG KVG in die Bilanz aufgenommen wird (vgl. 4.8.3), so reduziert sich der Umfang des Steuerfussabtauschs – unter sonst gleichen Bedingungen – von 5 auf 4 Prozentpunkte. Die übrigen beiden Positionen, deren Berücksichtigung geplant ist (Änderung Finanzierung Sprachheilangebote und Kostenteiler Gewässerunterhalt) haben aufgrund des geringen Betrags keine Auswirkungen auf die Höhe des Steuerfussabtauschs.

5.7 Künftige Lastenverschiebungen

Der regierungsrätliche Auftrag für die Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs umfasst auch die folgende Vorgabe: "Namentlich sind Instrumente zu schaffen, wie der finanzielle Ausgleich von grösseren Lasten erfolgen kann, die beim Kanton beziehungsweise den Gemeinden durch die Übernahme von bisherigen Aufgaben und Lasten der anderen Ebene entstehen."

Der Auftrag geht also über den Lastenausgleich im vorliegenden Gesamtpaket hinaus und verlangt, dass generell Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen auch künftig Lastenverschiebungen ausgeglichen werden können.

Wenn verbindlich vorgeschrieben werden soll, wie Lastenverschiebungen auszugleichen sind, so müssten die entsprechenden Bestimmungen in die Kantonsverfassung aufgenommen werden. Andernfalls bleibt der Gesetzgeber grundsätzlich frei, bei jeder neuen Lastenverschiebung individuell über die Art und Weise des finanziellen Ausgleichs zu entscheiden. Eine Verfassungsänderung für diesen einen Punkt ist aber nicht verhältnismässig und führte zudem zu einer möglicherweise nicht stufengerechten Regelung dieser Frage.

Es geht somit "nur" darum, Instrumente für den Ausgleich möglicher künftiger Lastenverschiebungen zur Verfügung zu stellen und darzulegen, wie damit aus heutiger Sicht umgegangen werden sollte.

Lastenverschiebungen mit einem grossen Volumen sollten auch künftig über einen Steuerfussabtausch ausgeglichen werden. Wenn Aufwand und Ertrag zusammen verschoben werden, ist dies der einfachste und transparenteste Weg, um den Ausgleich zu realisieren. Er entspricht den Grundsätzen der Entflechtung und der fiskalischen Äquivalenz und verhindert unnötige Finanzverflechtungen zwischen den Ebenen.

Grosse Lastenverschiebungsprojekte erfordern in der Regel Gesetzesanpassungen. Im Rahmen einer solchen Gesetzesänderung kann der im Steuergesetz neu eingeführte Zuschlag (vgl. 5.3.1 oben) via Fremdänderung auf einfache Weise erhöht oder reduziert werden, um den Ausgleich der erfolgten Verschiebung sicherzustellen.

Kleinere Lastenverschiebungen können ausgeglichen werden, indem der Kostenteiler bei den Restkosten gemäss Betreuungsgesetz im Rahmen der definierten Bandbreite angepasst wird. Es ist allerdings nicht die Absicht, den Gemeindeanteil andauernd zu verändern, um kleine und kleinste Lastenverschiebungen zu kompensieren. Eine Veränderung sollte lediglich von Zeit zu Zeit erfolgen – falls eine Lastenverschiebung doch ein gewisses substanzielles Volumen aufweist oder falls mehrere kleinere Verschiebungen über einige Jahre hinweg "aufgelaufen" sind, die dann zusammen ausgeglichen werden können.

6. Neuregelung des Finanzausgleichs

6.1 Überblick

Der heute geltende Finanzausgleich zwischen den Aargauer Gemeinden ist in seinen Grundzügen seit 1983 in Kraft. Er basiert auf einem unterdessen veralteten Grundmodell. Trotz zahlreicher Anpassungen in den letzten Jahren weist er heute – wie die Analysen gezeigt haben – gravierende Mängel auf.

- Vor allem wegen der Verknüpfung von ressourcen- und lastenseitigem Ausgleich in ein und demselben Instrument sind die Transparenz des Systems und auch seine Steuerbarkeit stark beeinträchtigt: Es ist beispielsweise klar, dass die Anzahl der Volksschülerinnen und Volksschüler in einer Gemeinde einen Einfluss hat auf die Höhe der Finanzausgleichszahlungen. Es ist aber ohne komplexe Zusatzberechnungen nicht ermittelbar, wie hoch dieser Einfluss ist. Ebenso ist nicht klar, wie genau ins System eingegriffen werden müsste, falls der politische Wille besteht, diesen Einfluss zu erhöhen oder zu senken.
- Die Einflussgrössen, die für die Ausgestaltung der Lastenseite relevant sind, bilden die Faktoren, welche für besondere Kostenbelastungen der Gemeinden tatsächlich verantwortlich sind, nur ungenügend oder verzerrt ab.
- Die Mittelverteilung auf einzelne Gemeindetypen ist ebenfalls intransparent und in manchen Fällen nicht sachgerecht.
- Die Zahlungen weisen sowohl auf der Beitrags- wie auf der Finanzierungsseite erhebliche Schwankungen zwischen den Jahren auf, was die Planung und Steuerung erschwert.

Diese Schwächen sollen eliminiert oder soweit wie möglich gemindert werden.

Der Finanzausgleich soll – in Anlehnung an das Modell des Bundes und vieler anderer Kantone – künftig aus separaten Instrumenten für den Ressourcen- und den Lastenausgleich bestehen. Der Finanzausgleich wird dadurch erheblich transparenter und besser steuerbar.

Nahezu alle Konsultationsteilnehmenden stimmen dieser grundsätzlichen Änderung zu.

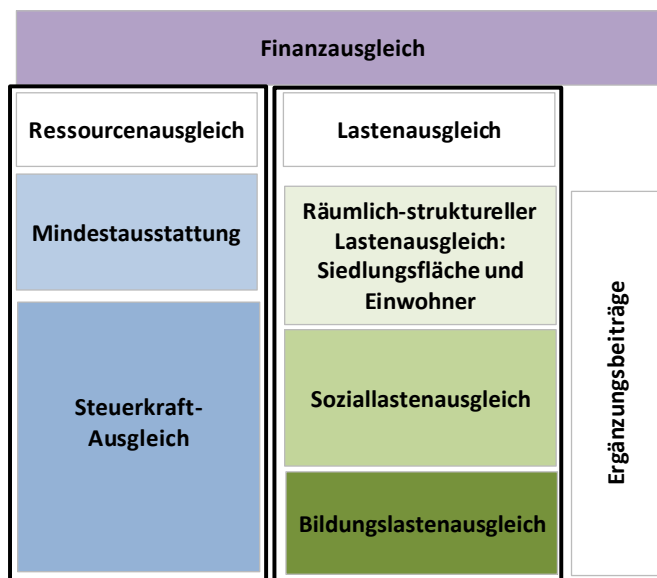
Der Ressourcenausgleich soll einen proportionalen Steuerkraftausgleich und eine Mindestausstattung umfassen. Mit dem Steuerkraftausgleich wird in einem ersten Schritt die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden einander angenähert. Gemeinden, welche trotz der Beiträge aus diesem Ausgleich immer noch eine Finanzkraft aufweisen, die unter einem bestimmten Minimalwert liegt, werden mit den Mindestausstattungsbeiträgen auf diesen Minimalwert angehoben.

Der Lastenausgleich umfasst einen Bildungslastenausgleich, einen Sozillastenausgleich sowie einen räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Mit dem Bildungs- und dem Sozillastenausgleich werden Lastenunterschiede in jenen beiden Bereichen erfasst, wo sie am deutlichsten auftreten, die grössten Auswirkungen haben und auch statistisch gut erklärt werden können. Der räumlich-strukturelle Lastenausgleich deckt vorhandene, aber weniger gut fassbare besondere Belastungen von flächenmässig grossen und / oder einwohnermässig kleinen Gemeinden ab. Er sichert ferner die Ausgewogenheit des Gesamtsystems und verhindert allzu massive Mehrbelastungen von Gemeinden gegenüber dem Status quo.

Gemeinden, die trotz der ordentlichen Finanzausgleichszahlungen in einer finanziell sehr angespannten Situation sind, und sich nicht aus eigener Kraft verbessern können, erhalten ergänzend Ergänzungsbeiträge, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Die folgende Grafik gibt einen ersten Überblick über das vorgeschlagene Gesamtsystem.

Abbildung 1: Hauptinstrumente neuer Finanzausgleich



Strukturell schwächere Regionen sollen nicht einfach von Transferzahlungen abhängig sein, sondern auch darin unterstützt werden, sich perspektivisch weiterzuentwickeln (und dadurch längerfristig weniger Finanzausgleich zu benötigen). Künftig sollen daher aus Mitteln des Finanzausgleichs regionale Strukturen und Projekte zur Standortentwicklung unterstützt werden können, wenn sie geeignet sind, die Region nachhaltig zu entwickeln und zu stärken.

Der Finanzausgleich soll weiterhin durch die ressourcenstarken und / oder lastenseitig weniger belasteten Gemeinden und andererseits durch den Kanton durch Mittel aus Steuerzuschlägen finanziert werden. Das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs und insbesondere der Bedarf an Mitteln aus Steuerzuschlägen bleiben gegenüber heute unverändert.

Im Folgenden werden alle vorgeschlagenen Finanzausgleichsinstrumente im Einzelnen erläutert. Dabei ist immer zu unterscheiden zwischen dem "Bauplan", der Konstruktion eines Instruments einerseits und der Dotierung beziehungsweise dem Volumen andererseits.

Der "**Bauplan**" beschreibt, nach welchen Regeln das Instrument den angezielten Ausgleich realisiert. Die Konstruktion muss sachgerecht, zielkonform, kohärent mit den übrigen Instrumenten und möglichst gut nachvollziehbar sein.

Die **Dotierung** bestimmt das Umverteilungsvolumen und damit die Stärke der Umverteilung insgesamt, aber auch die Wirkungsrelationen der einzelnen Instrumente untereinander. Sie orientiert sich ebenfalls an inhaltlichen Kriterien, ist daneben aber auch stark abhängig von politischen Werturteilen über das gewünschte Mass der Umverteilung. Veränderungen an der Dotierung müssen so erfolgen, dass die Ausgewogenheit des Gesamtsystems sowie die Finanzierung sichergestellt sind.

Für jedes Instrument gibt es gewisse Parameter (z.B. Prozentsätze, Grundbeträge), welche über das Volumen entscheiden. Die nachfolgenden Vorschläge für die Festlegung dieser Parameter orientieren sich an folgenden vier Kriterien:

- (a) Die Höhe der Parameter (und somit das Volumen der Umverteilung) lässt sich unter inhaltlichen Gesichtspunkten gut rechtfertigen.
- (b) Das Gesamtsystem bleibt ausgewogen und plausibel.
- (c) Die Veränderungen, die sich für die einzelnen Gemeinden ergeben, bewegen sich in einem vertretbaren und nachvollziehbaren Rahmen.
- (d) Die Finanzierbarkeit ist sichergestellt, ohne dass die Steuerzuschläge höher angesetzt werden müssen, als dies mittelfristig auch für den aktuell geltenden Finanzausgleich der Fall ist.

In der Regel soll der "Bauplan" auf Gesetzesesebene festgelegt werden, die Dotierung hingegen durch Dekret, wobei das Gesetz Bandbreiten vorgibt. Dieses Vorgehen ermöglicht es, relativ rasch steuernd einzugreifen, zum Beispiel wenn die künftig regelmässig zu erstellenden Wirkungsberichte Handlungsbedarf aufzeigen oder die politischen Präferenzen sich verschieben. Eingriffe in den Bauplan des Gesamtsystems hingegen benötigen eine Gesetzesänderung und somit mehr Zeit.

6.2 Ressourcenausgleich

6.2.1 Zielsetzung und Berechnungsbasis

Aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung wie auch aufgrund der Anzahl und Struktur der ortsansässigen Firmen verfügen die Gemeinden über unterschiedliche Voraussetzungen, um Einnahmen erzielen zu können. Die Ressourcenstärke, also das Potenzial, das sie durch die Erhebung von Steuern ausschöpfen können, ist unterschiedlich gross. Mit dem Ressourcenausgleich sollen diese unterschiedlichen Startvoraussetzungen hinsichtlich der Ressourcenstärke ein Stück weit einander angeglichen werden.

Voraussetzung für den Ausgleich ist, dass die Ressourcenstärke der Gemeinden gemessen und verglichen wird. Als Messgrösse soll dabei der Normsteuerertrag pro Kopf dienen.

Der Normsteuerertrag setzt sich zusammen aus den folgenden Komponenten:

- Normierter Ertrag der Gemeindesteuern auf Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen,
- Gemeindeanteil an den Steuern der juristischen Personen,

- Gemeindeanteil an der Grundstücksgewinnsteuer,
- Gemeindeanteil an der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Bei den Steuern der natürlichen Personen setzt jede Gemeinde ihren eigenen Steuerfuss fest. Es soll aber nicht die Höhe der Steuererträge (die vom Steuerfuss beeinflusst sind) gemessen werden, sondern die dahinter liegende Ressourcenstärke. Daher müssen die Erträge der natürlichen Personen vergleichbar gemacht, das heisst normiert werden. Die Normierung erfolgt mit dem durchschnittlichen Steuerfuss aller Gemeinden. Bestandteil des Normsteuerertrags sind somit nicht die effektiven Erträge aus den Einkommens- und Vermögenssteuern, sondern jene Erträge, die sich ergeben würden, wenn die Gemeinde den durchschnittlichen Steuerfuss anwenden würde.

Bei den anderen Komponenten des Normsteuerertrags ist eine solche Normierung nicht erforderlich, da die Steuersätze für alle Gemeinden einheitlich vorgegeben sind.

Der massgebende Normsteuerertrag pro Kopf ergibt sich, wenn der gesamte Normsteuerertrag einer Gemeinde durch die Bevölkerungszahl dividiert wird.

6.2.2 Steuerkraftausgleich

Mit dem Steuerkraftausgleich werden die Unterschiede, die zwischen der Ressourcenstärke der einzelnen Gemeinden bestehen, reduziert. Davon sind alle Gemeinden betroffen.

Neben dem Normsteuerertrag pro Kopf für jede einzelne Gemeinde, muss dazu auch der durchschnittliche Normsteuerertrag pro Kopf über den ganzen Kanton berechnet werden.

Gemeinden, deren Normsteuerertrag über dem Kantonsdurchschnitt liegt, leisten Abgaben in den Steuerkraftausgleich. Gemeinden, deren Normsteuerertrag unter dem Kantonsdurchschnitt liegt, erhalten Beiträge.

Um die Höhe der Zahlungen festzulegen, wird die Differenz zwischen dem Normsteuerertrag pro Kopf der einzelnen Gemeinde und dem Durchschnittswert ermittelt. Die geschuldete Abgabe beziehungsweise der Beitragsanspruch wird auf 30 % dieses Wertes festgelegt (Beitrags- beziehungsweise Abgabesatz). Die Gesamtabgabe beziehungsweise der Gesamtbeitrag resultiert schliesslich aus der Multiplikation dieses Betrags mit der Einwohnerzahl.

Die Höhe des Prozentsatzes entscheidet über die Intensität der Umverteilung. Ein wesentlich tieferer Wert als die 30 % würde zu einer ungenügenden Ausgleichswirkung führen. Ein wesentlich höherer Wert könnte die Motivation von Empfänger- und Gebergemeinden beeinträchtigen, ihre eigene Ressourcenstärke aus eigener Kraft zu verbessern. Ferner erweist sich der vorgeschlagene Wert im Gesamtsystem als sinnvoll und er verhindert eine übermässige Belastung jener Gemeinden, welche die Hauptlast des Steuerkraftausgleichs tragen.

Der Ausgleich ist linear-symmetrisch konstruiert. Das bedeutet: Abgabe- und Beitragssatz sind gleich hoch, und der "Wechsel" vom Beitragsanspruch zur Abgabepflicht erfolgt genau beim Mittelwert des Normsteuerertrags pro Kopf. Diese Konstruktion stellt sicher, dass die Summe der Beiträge immer gleich hoch ist wie die Summe der Abgaben und dass bei Gemeindezusammenschlüssen die Beitrags- beziehungsweise Abgabebeträge unverändert bleiben.

Rechtliche Umsetzung

Das Gesetz regelt die Konstruktionsweise des Steuerkraftausgleichs und gibt für den Beitrags- und Abgabesatz eine Bandbreite von 20 bis 40 % vor. Im Dekret soll der Wert auf 30 % festgelegt werden.

Modellrechnung

In der aktuellen Modellrechnung ergibt sich für den Steuerkraftausgleich insgesamt ein Umverteilungsvolumen von rund 50 Millionen Franken. 153 Gemeinden erhalten Beiträge, während 60 Gemeinden Abgaben leisten müssen.

Berechnungsbeispiel

Gemeinde B hat einen Normsteuerertrag pro Kopf von 2'107 Franken. Dieser Wert liegt um 445 Franken unter dem Durchschnitt von 2'552 Franken. Einen Anteil von 30 % dieser Abweichung erhält die Gemeinde als Beitrag aus dem Steuerkraftausgleich, also 134 Franken pro Kopf. Die Gemeinde hat 780 Einwohner und erhält folglich einen Ausgleichsbeitrag in der Höhe von (gerundet) 105'000 Franken.

6.2.3 Mindestausstattung

Der Steuerkraftausgleich soll mit Mindestausstattungsbeiträgen ergänzt werden. Wenn bei einer Gemeinde die Summe aus Normsteuerertrag pro Kopf und Steuerkraftausgleich pro Kopf tiefer liegt als bei 84 % des durchschnittlichen Normsteuerertrags, so hat diese Gemeinde Anspruch auf Mindestausstattungsbeiträge. Mit diesen Beiträgen wird der Normsteuerertrag so weit "aufgefüllt", bis er die definierte Untergrenze von 84 % des Mittelwertes erreicht hat.

Während der Steuerkraftausgleich alle Gemeinden betrifft und dazu dient, die Unterschiede in der Ressourcenstärke generell zu verringern, kommt die Mindestausstattung gezielt nur jenen Gemeinden zugute, deren Ressourcenstärke besonders tief ist. Das Ausgleichsinstrument stellt sicher, dass auch diese Gemeinden (noch ohne Berücksichtigung von besonderen Lasten, welche Gegenstand des Lastenausgleichs sind) ein durchschnittliches Leistungsangebot mit einer vertretbaren Steuerbelastung erbringen können.

Nahezu alle Antwortenden stimmen in der Konsultation dem Grundsatz zu, dass allen Gemeinden ein minimales Ressourcenniveau garantiert werden soll.

Dieses Ziel lässt sich sinnvollerweise nicht über den Steuerkraftausgleich erreichen. Dieser wirkt "flächendeckend" und nicht gezielt auf einzelne Gemeinden. Daher müsste – um das Minimalziel zu erreichen – das Volumen mindestens um das Anderthalbfache erhöht werden, und es käme zu starken Verwerfungen unter den Gemeinden.

Die Untergrenze für den minimal zu erreichenden Normsteuerertrag muss hoch genug sein, dass die formulierte Zielsetzung erreicht werden kann. Für Gemeinden, die Mindestausstattungsbeiträge erhalten, besteht kein direkter finanzieller Anreiz, ihre eigene Ressourcenstärke zu verbessern, denn dies führt fast eins zu eins zu einer gleich hohen Einbusse im Finanzausgleich. Wegen dieser unerwünschten Wirkung sollte die Anzahl der Gemeinden, die Mindestausstattungsbeiträge erhalten, nicht zu gross sein. Folglich darf die Anspruchsgrenze auch nicht zu hoch angesetzt werden.

Mit einer Bandbreite von 80 bis 85 %, die im Gesetz verankert werden soll und mit einem massgebenden Wert von 84 % werden diese Anforderungen erfüllt. Der konkrete Wert wurde auch mit Blick auf die Ausgewogenheit des Gesamtergebnisses sowie auf die Finanzierungsstruktur und die Finanzierbarkeit festgelegt.

Die Mindestausstattungsbeiträge werden aus den Zuschlägen finanziert, die zu Gunsten des Finanzausgleichs auf den Kantonssteuern erhoben werden. Für jene Finanzausgleichszahlungen, die nicht der generellen symmetrischen Angleichung von Unterschieden dienen, sondern der gezielten Unterstützung einer bestimmten Gruppe von Gemeinden (hier: der besonders ressourcenschwachen Gemeinden) ist dies die angemessene Finanzierungsform.

Rechtliche Umsetzung

Das Gesetz enthält die Regeln für die Ermittlung der Mindestausstattungsbeiträge und legt für die Anspruchsgrenze eine Bandbreite von 80 bis 85 % des durchschnittlichen Normsteuerertrags fest. Im Dekret soll der Grenzwert auf 84 % festgelegt werden.

Modellrechnung

Ohne Mindestausstattungsbeiträge würde die am schlechtesten gestellte Gemeinde auch nach Berücksichtigung des Steuerkraftausgleichs erst einen Normsteuerertrag von knapp 68 % erreichen. Gemäss aktueller Modellrechnung sind 51 Gemeinden auf Beiträge aus der Mindestausstattung angewiesen. Das Beitragsvolumen liegt bei rund 11 Millionen Franken.

Berechnungsbeispiel

Gemeinde C hat einen Normsteuerertrag pro Kopf von 1'752 Franken. Dieser Wert liegt um 800 Franken unter dem Durchschnitt von 2'552 Franken. Einen Anteil von 30 % dieser Abweichung erhält die Gemeinde als Beitrag aus dem Steuerkraftausgleich, also 240 Franken pro Kopf. Der Normsteuerertrag inklusive Beitrag aus dem Steuerkraftausgleich steigt somit auf 1'992 Franken. 84 % des Durchschnittswertes betragen aber 2'144 Franken. Zu diesem Wert fehlen somit immer noch 152 Franken. Die Gemeinde hat 1'100 Einwohner. Nebst dem Steuerkraftausgleich in der Höhe von 264'000 Franken (1'100 mal 240 Franken) erhält sie also zusätzlich einen Mindestausstattungsbeitrag in der Höhe von 167'000 Franken (1'100 mal 152 Franken).

6.3 Lastenausgleich

6.3.1 Charakteristik des Lastenausgleichs

Der Lastenausgleich ergänzt den Ressourcenausgleich. Auch wenn mit dem Ressourcenausgleich die Ressourcenstärke der Gemeinden einander angeglichen wird, können die finanziellen Startvoraussetzungen immer noch sehr unterschiedlich sein. Eine Gemeinde, die mit besonderen, von ihr nicht wesentlich beeinflussbaren Lasten konfrontiert ist, kommt mit der identischen Ressourcenausstattung finanziell stärker unter Druck als eine andere Gemeinde, die durchschnittliche oder unterdurchschnittliche Lasten aufweist.

In jedem Finanzausgleichssystem ist die Konstruktion des Lastenausgleichs wesentlich anspruchsvoller, komplexer und auch ungenauer als jene des Ressourcenausgleichs. Beim Ressourcenausgleich ist klar, was ausgeglichen und wie gemessen werden soll. Die Ressourcenstärke ist eine eindimensionale Grösse, und mit der Steuerkraft – beziehungsweise hier konkret mit dem normierten Steuerertrag – steht eine einfache Messgrösse zur Verfügung.

Ganz anders beim Lastenausgleich. Weder ist zum vornherein klar, welche Lasten für die Kostenunterschiede verantwortlich sind, noch wie sie gemessen werden sollen, wie stark sie wirken und wie der Ausgleich am besten erfolgen soll.

Natürlich trägt jede Gemeinde in einem gewissen Umfang besondere Lasten, die sie von anderen unterscheidet. Nie sind zwei Gemeinden gleich. Aber Mehrbelastungen, die unsystematisch, zufällig oder durch eine bestimmte Einzelfall-Konstellation bedingt sind, können in der Regel nicht Gegenstand des Lastenausgleichs sein. Weil der Lastenausgleich nach Regeln operiert, die für alle identisch sein müssen, werden mit ihm jene Sonderlasten ausgeglichen, die bestimmte Gemeinden "typischerweise" haben und die einem bestimmten Erklärungsmuster folgen.

6.3.2 Analyse der Sonderlasten

Die Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung Basel hatte den Auftrag, die Kosten der Aargauer Gemeinden in den einzelnen Aufgabenbereichen zu analysieren und zu ermitteln, in welchen Bereichen sich systematische Kostenunterschiede feststellen und anhand statistisch signifikanter Einflussfaktoren erklären lassen. "Statistisch signifikant" bedeutet, dass Wirkzusammenhänge gefunden werden, welche mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht zufällig sind.

Die Ergebnisse der Studie sind recht deutlich und tragen so dazu bei, einen gut abgestützten Lastenausgleich zu entwickeln:

- Eine gute bis sehr gute Erklärungskraft findet sich bei den untersuchten Einflussfaktoren in den Bereichen Bildung sowie Soziales.

- Im Bereich Bildung erklärt der unterschiedliche Anteil der Volksschülerinnen und Volksschüler an der Gesamtbevölkerung einen erheblichen Teil der festgestellten Unterschiede bei der Pro-Kopf-Belastung.
- Im Bereich Soziales erklärt die Höhe der Sozialhilfequote einen noch grösseren Teil der festgestellten Unterschiede.
- Vergleichbar gute Erklärungszusammenhänge können in allen anderen Bereichen nicht gefunden werden. Die diversen getesteten Einflussfaktoren sind entweder nicht signifikant oder sie sind insgesamt zu diffus, um klare Aussagen zu erlauben.
- Bei zwei Einflussfaktoren oder Gruppen von Einflussfaktoren ist dabei allerdings auf Besonderheiten hinzuweisen:
 - Die Einwohnerzahl hat zwar – über die Gesamtheit der Gemeinden betrachtet – keinen signifikanten Einfluss auf die Nettokosten. Werden die Gemeinden hingegen in Grössenkategorien eingeteilt, so zeigt sich, dass die kleinen Gemeinden signifikant höhere Nettokosten aufweisen als alle anderen Kategorien.
 - Räumliche Faktoren (wie die Dichte oder die Siedlungsstruktur) scheinen in verschiedenen Bereichen einen Einfluss auf die Kosten zu haben. Jedoch ist dies inhaltlich schwierig zu interpretieren, weil sich die Ergebnisse teilweise widersprechen, was die Richtung dieses Einflusses betrifft.

Die Studie kommt daher zum Schluss, dass sich ein Lastenausgleich in den Bereichen Bildung (Indikator Volksschüleranteil) und Soziales (Indikator Sozialhilfequote) aufdrängt.

Was die räumlichen Einflussgrössen betrifft, sind die Ergebnisse nicht eindeutig. Sie geben aber gewisse Hinweise, dass auch in Bezug auf diese Grössen ein Ausgleich gerechtfertigt ist. Die Studie empfiehlt daher, hier die statistischen Ergebnisse stärker mit inhaltlich-politischen Überlegungen zu ergänzen und so über die künftigen Ausgleichsinstrumente zu entscheiden.

Hinsichtlich der Einwohnerzahl belegen die statistischen Ergebnisse ein höheres Kostenniveau bei kleinen Gemeinden. Weil aber die Einwohnerzahl im Prinzip keine exogen vorgegebene, sondern eine beeinflussbare Grösse ist, kann aus den statistischen Daten keine Empfehlung abgeleitet werden, diesen Faktor im Lastenausgleich zu berücksichtigen. Auch hier rät die Studie dazu, die statistischen Ergebnisse im Lichte der politischen Zielsetzungen zu werten und die entsprechenden Schlüsse daraus zu ziehen.

Gesondert untersucht wurde die Frage möglicher Zentrumslasten. Die Zentren weisen eine höhere Kostenbelastung auf als die anderen Gemeindetypen. Es gibt aber im Rahmen der vorgeschlagenen Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwei Massnahmen, welche diese Mehrbelastung deutlich mindern: Die vollständige Kantonalisierung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sowie die geplante Einführung eines Soziallastenausgleichs. In weiteren Aufgabenfeldern – so etwa bei Kultur oder Sport – sind es nicht Zentrumslasten, sondern Zentrumsleistungen, welche für den Mehraufwand verantwortlich sind. *Zentrumslasten* sind überdurchschnittliche Belastungen aufgrund von exogenen, nicht beeinflussbaren Faktoren. *Zentrumsleistungen* hingegen 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.

Der Finanzausgleich im engeren Sinne eignet sich nicht für die Regelung der Finanzierung von *Zentrumsleistungen*. Diese Problematik wird idealerweise über das Instrument der regionalen Zusammenarbeit angegangen. Da es sich mehrheitlich um nicht obligatorische Gemeindeaufgaben handelt, soll auch die Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgen. Wo dies nicht gelingt, besteht in vielen

Fällen die Möglichkeit, mittels differenzierter Tarife jene Nutzerinnen und Nutzer zu begünstigen, die aus Gemeinden stammen, welche das Angebot finanzieren beziehungsweise mitfinanzieren.

Werden die geplanten Veränderungen sowie die spezielle Situation hinsichtlich der Zentrumsleistungen berücksichtigt, verbleiben nur noch geringfügige Mehrlasten für die Zentren, welche einen separaten Zentrumslastenausgleich nicht rechtfertigen.

6.3.3 Instrumente des Lastenausgleichs

Der Regierungsrat schlägt vor, dass sich der Lastenausgleich aus folgenden Instrumenten zusammensetzen soll:

- Bildungslastenausgleich,
- Soziallastenausgleich,
- räumlich-struktureller Lastenausgleich mit den Teilgefässen "Anteil Siedlungsfläche" und "Einwohnerzahl".

Die ersten beiden Instrumente sind aufgrund der statistischen Ergebnisse naheliegend. Sie sind aber auch intuitiv nachvollziehbar und entsprechen – vor allem beim Soziallastenausgleich – Forderungen aus der Konsultation. Das dritte Instrument soll aus folgenden Gründen ebenfalls Bestandteil des Lastenausgleichs sein:

- Die statistischen Untersuchungen liefern Hinweise auf Sonderlasten infolge der beiden Grössen, auch wenn die Ergebnisse weniger klar und eindeutig sind als in den Bereichen Bildung und Soziales.
- Während der Bildungslastenausgleich relativ vielen und unterschiedlichen Gemeinden zugutekommt, profitieren vom Soziallastenausgleich vor allem urbane Gemeinden in Agglomerationen. Ohne räumlich-strukturellen Ausgleich wäre das System unausgewogen und würde der besonderen Situation ländlicher und peripherer Gemeinden nicht Rechnung tragen.
- Im heute geltenden Finanzausgleich haben die Flächenkomponente sowie die Einwohnerzahl einen sehr hohen Einfluss auf die Berechnung der Finanzausgleichsbeiträge, auch wenn dies nicht ganz einfach nachzuvollziehen ist. Wenn in einem neuen Modell vollständig darauf verzichtet wird, diese Faktoren zu berücksichtigen, so resultieren für viele Gemeinden ausserordentlich hohe Einbussen gegenüber dem Status quo. Dies würde zu unzumutbaren Belastungssituationen für einzelne Gemeinden führen oder einen hohen Bedarf an zusätzlichen individuellen Beiträgen erzeugen.
- Was die Einwohnerzahl betrifft, so ist diese Grösse nur in der Theorie vollständig beeinflussbar. Die Tatsache, dass auch eine Gemeinde, die ihre suboptimale Grösse über einen Gemeindegemeinschaftsschluss verändern möchte, dieses Ziel verfehlen kann, weil sie keinen geeigneten oder zu wenige Partner findet, zeigt, dass die Gemeindegösse nicht in jedem Fall selbst gewählt ist.
- Ein Verzicht auf das dritte Instrument wäre durch die Ergebnisse aus der Konsultation nicht gestützt. Denn nur eine Minderheit sieht den Finanzausgleich als ein Instrument, mit dem offensiv Veränderungen in der Gemeindegstruktur durchgesetzt werden sollten.

6.3.4 Finanzierungsstruktur

Der Bildungs- und der Soziallastenausgleich sollen methodisch gleich und analog zum Steuerkraftausgleich konstruiert werden. Weil die Ausgangslage und die statistische Basis beim räumlich-strukturellen Ausgleich anders sind, muss auch die Konstruktionsweise des Ausgleichs eine andere sein.

Der Bildungs- und der Soziallastenausgleich dienen der generellen Reduktion der Lastenunterschiede in diesen Bereichen. Sie sollen daher – analog zum Steuerkraftausgleich – horizontal finanziert

werden, das heisst durch jene Gemeinden, die in den jeweiligen Bereichen unterdurchschnittlich belastet sind. Für dieses Vorgehen gibt es mehrere Gründe:

- Die horizontale Finanzierung entspricht der Grundidee des Finanzausgleichs, nämlich einem Ausgleich zwischen den Gemeinden, viel besser als eine vertikale Finanzierung.
- Die horizontale Finanzierung greift nicht in die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ein, während eine vertikale Finanzierung faktisch wieder zur Mitfinanzierung von Gemeindeaufgaben durch den Kanton führen kann.
- Bei einer vertikalen Finanzierung des Lastenausgleichs gibt es zwei Untervarianten, die aber beide unbefriedigend sind:
 - Entweder wird jeder Bereich separat ausgeglichen. Das führt dazu, dass eine Gemeinde zum Beispiel auch Beiträge aus dem Bildungslastenausgleich erhält, wenn sie im Sozialbereich unterdurchschnittlich belastet ist und somit die Mehrbelastung im Bildungsbereich selber kompensieren könnte. Von der gesamten Verteilungswirkung her bedeutet dies, dass die Gemeinden, die kumulierte Lasten aufweisen, benachteiligt sind.
 - Alternativ können die Lasten aus verschiedenen Bereichen in einen einzigen Lastenindex integriert werden. Das oben beschriebene Problem entsteht dann nicht. Die Integration ganz unterschiedlicher Grössen aus verschiedenen Bereichen ist aber nur mit einem mathematisch relativ komplexen Vorgehen möglich, so dass die Zahlungen im Lastenausgleich schwierig nachzuvollziehen wären.
- Bei horizontaler Finanzierung sind die Ausgleichsinstrumente dagegen einfach zu verstehen, und eine Gemeinde, die keine kumulativen Lasten zu tragen hat, wird beim einen Instrument Beiträge erhalten und beim anderen Abgaben leisten, so dass sich "automatisch" der angemessene Nettoeffekt ergibt.
- Die Zuweisung der Instrumente zur horizontalen beziehungsweise vertikalen Finanzierung ist so gewählt, dass insgesamt der Bedarf an vertikaler Finanzierung gegenüber dem heute geltenden System nicht ansteigt, damit keine höheren Steuerzuschläge erhoben werden müssen als dies im heutigen System mittelfristig auch der Fall wäre.

Wiederum aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage sind beim räumlich-strukturellen Ausgleich die Voraussetzungen für eine horizontale Finanzierung nicht gegeben. Das Instrument wird – wie die Mindestausstattung – vertikal finanziert. Bei diesen Ausgleichsinstrumenten sind die statistischen Ergebnisse entweder zu unklar (räumliche Faktoren) oder sie zeigen keinen linearen und symmetrischen Zusammenhang (Einwohnerzahl). Daher lässt sich eine horizontale Finanzierung – konkret durch die stark besiedelten beziehungsweise die einwohnerstarken Gemeinden – nicht rechtfertigen.

6.3.5 Bildungslastenausgleich

Gemeinden, deren Anteil an Volksschülerinnen und Volksschülern an der Gesamtbevölkerung höher ist als der Kantonsdurchschnitt, erhalten Beiträge aus dem Bildungslastenausgleich. Gemeinden, deren Anteil tiefer ist als der Kantonsdurchschnitt, leisten Abgaben.

Dazu wird für jede Gemeinde ein "Normwert" für die Anzahl Lernender der Volksschule ermittelt. Diese Zahl sagt aus, wie viele Lernende der Volksschule eine Gemeinde hätte, wenn ihr Anteil genau dem kantonalen Durchschnitt entsprechen würde. Die effektive Anzahl der Schülerinnen und Schüler wird in aller Regel von diesem Normwert abweichen. Wenn die effektive Anzahl höher ist als der Normwert, so wird pro Schülerin und Schüler über dem Normwert ein Beitrag in der Höhe von 2'500 Franken ausbezahlt. Liegt die effektive Anzahl unter dem Normwert, so wird die Abgabe ganz analog berechnet.

Die Höhe des Beitrags beziehungsweise der Abgabe pro "Einheit", also die 2'500 Franken, wurde aufgrund einer "Rückwärtsrechnung" ermittelt: Die Studie von B,S,S. Basel zeigt, dass insgesamt

rund 20 Millionen Franken benötigt würden, wenn jene Kostenunterschiede, welche durch den unterschiedlichen Anteil Lernender der Volksschule erklärt werden können, vollständig ausgeglichen werden sollten. Von diesem theoretischen Wert sollen 50 % ausgeglichen werden. Die Wahl dieses Prozentsatzes wird weiter unten – im Vergleich zum Soziallastenausgleich – erläutert. Somit ergibt sich ein gesamtes Ausgleichsvolumen von rund 10 Millionen Franken.

Es wäre aber falsch, im Gesetz oder Dekret das Gesamtvolumen festzuschreiben. Das Ausgleichsvolumen muss sich "automatisch" anpassen, wenn die bestehenden Unterschiede zwischen den Gemeinden grösser oder kleiner werden. Wenn zum Beispiel die Ungleichheit abnimmt, würden sonst die verbleibenden Ungleichheiten immer grosszügiger ausgeglichen – und umgekehrt. Aus den analogen Gründen muss sich das Volumen auch unmittelbar anpassen, wenn die Anzahl der Lernenden insgesamt steigt oder sinkt. Dies alles ist nicht möglich, wenn das Gesamtvolumen definiert wird, wohl aber wenn ein Grundbetrag pro Einheit festgelegt wird.

Rechtliche Umsetzung

Das Gesetz legt den "Bauplan" für den Bildungslastenausgleich fest. Im Dekret wird der Grundbetrag von 2'500 Franken pro Einheit festgelegt. Auch hier soll allerdings in Gesetz eine gewisse Bandbreite angegeben werden: Der Grundbetrag pro Einheit soll zwischen 50 und 100 % jener Summe betragen, welche die Gemeinden pro Kopf für Beiträge an den Personalaufwand der Volksschule leisten. Aktuell liegt die so definierte Bandbreite bei rund 1'800 bis 3'600 Franken.

Modellrechnung

Gemäss aktueller Modellrechnung leisten 88 Gemeinden Abgaben in das Ausgleichsgefäss und 123 Gemeinden erhalten Beiträge. Zwei Gemeinden erhalten weder Beiträge, noch leisten sie Abgaben, da sich ihr Anteil Lernender der Volksschule genau beim kantonalen Mittelwert befindet. Das Umverteilungsvolumen beträgt rund 10 Millionen Franken.

Berechnungsbeispiel

Gemeinde D hat einen Anteil an Volksschülerinnen und Volksschülern von 16,20 %. Der kantonale Mittelwert liegt bei 11,35 %. Gemeinde D hat 2'560 Einwohner. Würde ihr Anteil genau dem kantonalen Mittelwert entsprechen, hätte die Gemeinde also 2'560 mal 11,35 % = 291 Schüler und Schülerinnen. Effektiv hat sie aber 415 Lernende, also 124 mehr als gemäss kantonalem Durchschnitt zu "erwarten". Für jeden dieser 124 Schülerinnen und Schüler erhält sie nun im Bildungslastenausgleich 2'500 Franken, insgesamt somit 310'000 Franken. – Für Gemeinden, die Abgaben leisten müssen, wird die gleiche Berechnung durchgeführt, einfach mit umgekehrten Vorzeichen.

6.3.6 Soziallastenausgleich

Der Soziallastenausgleich wird analog zum Bildungslastenausgleich konstruiert. Massgebender Indikator ist die Sozialhilfequote. Der "Normwert" wird errechnet, indem die Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen kantonalen Sozialhilfequote multipliziert wird. Wenn die effektive Anzahl an Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern in einer Gemeinde höher ist als der Normwert, so erhält sie pro Person, die über dem Normwert liegt, 7'000 Franken. Liegt die effektive Anzahl an Sozialhilfebeziehenden tiefer, so leistet sie pro Person unter dem Normwert im gleichen Umfang Abgaben.

Auch hier wurde die Höhe des Beitrags beziehungsweise der Abgabe pro "Einheit", also die 7'000 Franken aufgrund einer "Rückwärtsrechnung" ermittelt: Die Studie von B,S,S. Basel zeigt, dass – rein zufällig – ebenfalls rund 20 Millionen Franken benötigt würden, wenn jene Kostenunterschiede, welche durch die unterschiedlich hohe Sozialhilfequote erklärt werden können, vollständig ausgeglichen werden sollten. Von diesem theoretischen Wert sollen nun aber 100 % ausgeglichen werden. Diese Abweichung in der Konstruktion von Bildungs- und Soziallastenausgleich hat folgende Gründe:

- Das Teilmodell Soziales hat eine noch höhere Erklärungskraft als das Teilmodell Bildung. Der Zusammenhang zwischen Sozialhilfequote und Sozialkosten ist daher noch stärker als der analoge Zusammenhang im Bildungsbereich.

- Die strukturelle Verteilung der Gemeinden ist bei den beiden Gefässen völlig anders: Beim Bildungslastenausgleich unterstützt eine Minderheit (rund 40 %) von unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden eine Mehrheit von überdurchschnittlich belasteten Gemeinden. Der Soziallastenausgleich ist in dieser Hinsicht eigentlich "typischer" für einen Lastenausgleich: Eine Mehrheit von unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden (fast 80 %) unterstützt eine Minderheit von überdurchschnittlich belasteten Gemeinden. Dieser Strukturunterschied wird zwar deutlich kleiner, wenn statt der Anzahl Gemeinden die Bevölkerungsanteile verglichen werden. Trotzdem ist es so, dass eine höhere Dotierung des Bildungslastenausgleichs zu einer überproportional stärkeren Belastung der Minderheit der zahlenden Gemeinden führen würde.
- Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung werden die bisherigen Kantonsbeiträge für die Sozialhilfe im Umfang von rund 28 Millionen Franken saldoneutral in die Finanzierung durch die Gemeinden überführt (vgl. 4.7). In der Konsultation stimmt eine bedeutende Zahl der Antwortenden dieser Verschiebung nur dann zu, wenn die unterschiedliche Belastung der Gemeinden im Sozialbereich im künftigen Lastenausgleich ausreichend berücksichtigt wird. Diesem Anliegen kann nur mit einer relativ hohen Dotierung des Soziallastenausgleichs Rechnung getragen werden.

Aus den bereits beim Bildungslastenausgleich genannten Gründen, wird aber nicht das errechnete Gesamtvolumen von rund 20 Millionen Franken rechtlich fixiert, sondern der Grundbetrag pro Einheit.

Wichtig ist folgender Hinweis: es handelt sich um einen Soziallastenausgleich, nicht um einen Ausgleich der Kosten der materiellen Sozialhilfe. Das bedeutet, dass mit diesem Ausgleichsgefäss generell Belastungsunterschiede verringert werden sollen, die aus der unterschiedlichen sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung resultieren, keineswegs nur Unterschiede bei den Sozialhilfekosten im engeren Sinn. Die statistischen Untersuchungen haben aber ergeben, dass die Höhe der Sozialhilfequote ein guter Indikator ist für die Sozialstruktur der Bevölkerung insgesamt.

Würden sich die Zahlungen des Soziallastenausgleichs nur auf die Sozialhilfekosten im engeren Sinn beziehen, so wäre ein Betrag von 7'000 Franken pro unterstützter Person über dem Normwert hoch und würde zu einer weitgehenden Angleichung der Kostenbelastung führen. Es geht aber bei diesem Instrument um einen teilweisen Ausgleich aller Sonderlasten, die einer Gemeinde mit einer ungünstigen Sozialstruktur entstehen, sei dies der Aufwand für den Sozialdienst, seien es Mehraufwendungen in anderen Aufgabenfeldern wie etwa Sicherheit oder Bildung.

Rechtliche Umsetzung

Das Gesetz regelt den "Bauplan" für den Soziallastenausgleich. Im Dekret wird der Grundbetrag von 7'000 Franken pro Einheit festgelegt. Auch dafür definiert das Gesetz eine Bandbreite: Der Grundbetrag pro Einheit soll zwischen 50 und 100 % des Auszahlungsbetrags pro Bezügerin und Bezüger gemäss der eidgenössischen Sozialhilfestatistik entsprechen. Aktuell liegt die so definierte Bandbreite bei rund 4'300 bis 8'600 Franken.

Modellrechnung

Gemäss aktueller Modellrechnung leisten 165 Gemeinden Abgaben in das Ausgleichsgefäss und 47 Gemeinden erhalten Beiträge. Die Sozialhilfequote einer Gemeinde liegt genau beim kantonalen Durchschnitt, so dass sie weder Beiträge erhält noch Abgaben leistet. Das Gesamtvolumen beträgt gut 20 Millionen Franken.

6.3.7 Ausgleich räumlich-struktureller Lasten

Dieses Ausgleichsinstrument wird in Anlehnung an die beiden anderen Lastenausgleichsinstrumente konstruiert. Aufgrund der deutlichen abweichenden statistischen Ausgangslage ist aber eine identische Konstruktion nicht möglich.

Das Instrument unterstützt jene Gemeinden, die – in Relation zu ihrer Siedlungsfläche – eine besonders grosse Gesamtfläche aufweisen und / oder die eine geringe Einwohnerzahl haben.

Das erste Teilinstrument basiert auf der Annahme, dass die begünstigten Gemeinden in der Tendenz höhere Kosten für die Erschliessung ihrer grossen Fläche haben. Das zweite Instrument basiert auf der Annahme, dass Gemeinden mit kleiner Einwohnerzahl mit hohen Fixkosten konfrontiert sind. Darüber hinaus bezweckt das Instrument einen Ausgleich zwischen den urbanen Gemeinden in den Agglomerationen, die stärker vom Sozillastenausgleich profitieren, und den ländlichen und peripheren Gemeinden. Es verhindert auch, dass eine grosse Anzahl Gemeinden gegenüber dem heutigen Modell in unzumutbarem Umfang schlechter gestellt werden.

Die für das Instrument vorgeschlagenen Parameter wurden so festgelegt, dass die oben formulierten Ziele in ausgewogener Weise erreicht werden können.

Der räumlich-strukturelle Ausgleich, wird – wie schon erwähnt – vertikal finanziert, also aus Mitteln der Finanzausgleichszuschläge auf den Kantonssteuern. Es gibt also bei diesem Instrument keine Ausgleichsabgaben von Gemeinden.

6.3.8 Räumlich-struktureller Ausgleich, Teilbereich Anteil Siedlungsfläche

Jene Gemeinden, deren Siedlungsfläche (Wohn- und Mischzone sowie Industrie- und Gewerbezone) weniger als 5,5 % der Gesamtfläche beträgt, erhalten einen Beitrag aus dem Teilgefäss Anteil Siedlungsfläche. Umgekehrt gesehen bedeutet dies also, dass jene Gemeinden einen Beitrag erhalten, deren Nicht-Siedlungsfläche mehr als 94,5 % der gesamten Gemeindefläche ausmacht.

Hinter diesem Ausgleichsinstrument steht die Annahme, dass ein grosses nicht besiedeltes Gebiet zusätzliche Kosten verursacht, zum Beispiel für die Strassenerschliessung von Weilern, Aussichtspunkten oder ähnlichem. Für diese Betrachtung ist es nicht relevant, ob Fläche für Siedlungszwecke im engeren Sinn (Wohnen) oder für eine Arbeitsnutzung verwendet wird. Bei der Ermittlung des für den Ausgleich relevanten Indikators ist daher die Wohn- und Misch- sowie die Industrie- und Gewerbezone zu berücksichtigen.

Ausgehend von der Siedlungsfläche wird ein "Normwert" für die Gesamtfläche gebildet: Wenn – bei gegebener Siedlungsfläche – der Anteil dieser Fläche an der Gesamtfläche genau 5,5 % betragen würde, dann würde die Gesamtfläche dem Normwert entsprechen. Liegt die effektive Gesamtfläche über dem Normwert (das bedeutet, dass der Anteil der Siedlungsfläche unter 5,5 % und der Anteil der nicht besiedelten Fläche über 94,5 % liegt), so erhält die Gemeinde für jede Hektare, um welche die effektive Siedlungsfläche den Normwert übersteigt, einen Beitrag von 650 Franken.

Der Grenzwert von 5,5 % wurde im Hinblick auf ein ausgewogenes Gesamtergebnis gewählt. Er stellt sicher, dass jenes knappe Viertel der Gemeinden mit den grössten Nicht-Siedlungsflächen (in Relation zur Gesamtfläche) Beiträge erhalten. Eine kleine Anpassung des Grenzwerts hat eine relativ grosse Auswirkung auf das Volumen des Ausgleichsinstruments. Das ist der Grund, weshalb kein ganzzahliger Grenzwert gewählt wurde.

Geprüft wurde, ob für diesen Teil des räumlich-strukturellen Ausgleichs statt des Anteils der Siedlungsfläche die Länge der Gemeindestrassen als Indikator verwendet werden sollte. Dieser Indikator hätte möglicherweise einen direkteren Zusammenhang zu den raumabhängigen finanziellen Mehrbelastungen. Eine Statistik über die Länge der Gemeindestrassen in einer Form, welche für den Lastenausgleich verwendbar wäre, existiert aber nicht, und es wird sie in absehbarer Zukunft auch nicht geben.

Rechtliche Umsetzung

Das Gesetz regelt den "Bauplan" für den räumlich-strukturellen Ausgleich, Teilbereich Anteil Siedlungsfläche. Im Dekret wird der Grundbetrag von 650 Franken pro Einheit festgelegt. Dieses Ausgleichsgefäss ist – wie erwähnt – anders konstruiert und basiert auf schwächeren statistischen Grundlagen als der Bildungs- und Sozillastenausgleich. Daher ist es auch nicht möglich, in sinnvoll-

ler Weise eine Bandbreite für diesen Wert in Form einer Relation (Prozentsatz einer Basisgrösse) anzugeben. Damit eine gewisse Vorsteuerung auf Gesetzesesebene gleichwohl gewährleistet ist, wird die Bandbreite auch im Gesetz in absoluten Zahlen definiert und mit 500 bis 800 Franken angegeben.

Modellrechnung

Gemäss aktueller Modellrechnung erhalten 49 Gemeinden Beiträge. Das Gesamtvolumen beträgt 6,4 Millionen Franken.

Berechnungsbeispiel

Der Anteil der Siedlungsfläche (Wohn- und Misch- sowie Industrie- und Gewerbezone) der Gemeinde E an der Gesamtfläche beträgt 3,85 %. Sie liegt damit unter dem Grenzwert von 5,5 % und hat Anspruch auf Beiträge.

Die Siedlungsfläche der Gemeinde umfasst 22,5 ha. Wenn dies einem Anteil von 5,5 % an der Gesamtfläche entsprechen würde, so hätte die Gemeinde eine Gesamtfläche von 409 ha (=Normwert). Effektiv beträgt ihre Gesamtfläche aber 584 ha, also 175 ha mehr als der Normwert. Der Beitrag pro Hektare beträgt 650 Franken; somit erhält die Gemeinde einen Beitrag von 114'000 Franken.

6.3.9 Räumlich-struktureller Ausgleich, Teilbereich Anteil Einwohner

Alle Gemeinden, die weniger als 1'250 Einwohner haben, erhalten einen Beitrag. Dazu wird die Differenz gebildet zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinde und dem Grenzwert von 1'250 Einwohnern. Pro Einwohnerin und Einwohner, um welche der Grenzwert unterschritten wird, erhält die Gemeinde einen Beitrag von 150 Franken. Dieser Betrag wird aber maximal 500 Mal ausbezahlt. Es gibt also eine Obergrenze für Zahlungen aus diesem Teilbereich, welche bei 75'000 Franken liegt. Die Modellrechnungen haben gezeigt, dass ohne eine solche Beschränkung die ganz kleinen Gemeinden (unter 500 Personen) übermässig stark vom Ausgleich profitieren würden, während mit der Begrenzung eine ausgewogene Unterstützung aller Gemeinden unter 1'250 Einwohnern erreicht wird.

Rechtliche Umsetzung

Das Gesetz regelt den "Bauplan" für den räumlich-strukturellen Ausgleich, Teilbereich Anteil Siedlungsfläche. Im Dekret wird der Grundbetrag von 150 Franken pro Einheit festgelegt. Aus den oben bereits dargelegten Gründen legt das Gesetz eine in absoluten Beträgen definierte Bandbreite fest, die zwischen 100 und 200 Franken liegt.

Modellrechnung

Gemäss aktueller Modellrechnung erhalten 77 Gemeinden Beiträge. Das Gesamtvolumen beträgt 4,4 Millionen Franken.

Berechnungsbeispiel

Die Gemeinde F hat 592 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Zahl liegt 658 Personen unter dem Grenzwert von 1'250. Wegen der definierten Obergrenze erhält die Gemeinde den Grundbeitrag von 150 Franken aber nicht 658 Mal, sondern nur 500 Mal ausbezahlt, insgesamt also 75'000 Franken.

6.4 Ergänzungsbeiträge

Der Ressourcen- und der Lastenausgleich gleichen "typische" Unterschiede aus und sind an Regeln gebunden, die für alle Gemeinden gelten. Sie vermögen daher nicht jeden Einzelfall zu erfassen und haben nicht für jede Situation, in welcher eine Gemeinde finanziell stark belastet wird, die adäquate Lösung bereit. Es ist möglich, dass eine Gemeinde aufgrund besonderer Gegebenheiten trotz Ressourcen- und Lastenausgleich eine sehr angespannte Finanzsituation aufweist.

Mit Ergänzungsbeiträgen können Gemeinden in einer solchen Situation zusätzlich zu den ordentlichen Finanzausgleichsbeiträgen unterstützt werden. Diese Beiträge müssen im Einzelfall von den Gemeinden beantragt werden, und es müssen Voraussetzungen erfüllt sein, die sicherstellen, dass die Gemeinde das ihr Zumutbare zur Verbesserung der finanziellen Lage selber unternimmt. Weiter

sollen die Beiträge in der Regel befristet sein, und sie können mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden.

In der Konsultation haben fast alle Antwortenden dem Grundsatz zugestimmt, dass ausserordentliche Beiträge, welche befristet sind und mit Auflagen verbunden werden können, möglich sein sollen.

Die Ergänzungsbeiträge werden in erster Linie Gemeinden zugutekommen, welche infolge der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs gegenüber dem Status quo stark mehrbelastet werden. Diese Gemeinden werden dadurch die Voraussetzungen für den Bezug von Ergänzungsbeiträgen voraussichtlich erfüllen. Die Ergänzungsbeiträge sind aber nicht nur für Gemeinden vorgesehen, welche wegen der Änderungen bei der Aufgabenteilung und beim Finanzausgleich in eine schwierige Finanzlage geraten, sondern für alle Gemeinden, die – in welchem Zusammenhang auch immer – die Voraussetzungen erfüllen.

Ergänzungsbeiträge erhält eine Gemeinde, wenn sie den mittelfristigen Haushaltsausgleich, wie er im Gemeindegesetz und der Verordnung dazu definiert ist, nicht erreichen kann, ohne dass sie einen Steuerfuss festlegen müsste, der um mehr als 25 Prozentpunkte über dem mittleren Steuerfuss zu liegen käme.

Damit eine Gemeinde Beiträge erhält, muss sie den Steuerfuss auf den Wert festsetzen, welcher um 25 Punkte über dem mittleren Steuerfuss liegt, sowie die übrigen Ertragsquellen so gut wie möglich ausschöpfen. Aufwandseitig soll sie die obligatorischen Gemeindeaufgaben in durchschnittlichem Umfang und durchschnittlicher Qualität erbringen können, freiwillige Aufgaben nur in einem minimalen Umfang.

Der Grenzwert von 25 Prozentpunkten über dem Mittelwert wurde gewählt, weil er dazu führt, dass diese künftige Obergrenze ziemlich genau auf dem Niveau des aktuell höchsten Gemeindesteuerfusses liegt. Somit führt die Neuregelung nicht zu einer Vergrösserung der Spannweite der Gemeindesteuerfüsse.

Der Steuerfussabtausch wird dazu führen, dass das Niveau der Gemeindesteuerfüsse um 5 Prozentpunkte sinkt. Andererseits weisen die kommunalen Steuerfüsse im Moment eher eine steigende Tendenz auf, und die Neuordnung der Aufgabenteilung und insbesondere des Finanzausgleichs kann zu Bewegungen des Steuerfusses in beide Richtungen führen. Somit lässt sich nicht exakt vorhersagen, auf welchem Wert die neu definierte Obergrenze künftig liegen wird. Der Abstand des höchsten Steuerfusses zum Mittelwert wird aber aufgrund der Neuregelung nicht grösser sein als heute.

Der Regierungsrat wird diese Anspruchsvoraussetzungen in einer Verordnung konkretisieren, damit eine rechtsgleiche Beurteilung der Anträge gewährleistet wird. Solche Einzelfallbeiträge folgen aber – anders als die ordentlichen Finanzausgleichszahlungen – nicht einer generellen Regel, sondern basieren auf einer Beurteilung jedes einzelnen Falls.

Die Beiträge werden, auf entsprechenden Antrag hin, für maximal vier Jahre gesprochen. Wenn sich die finanzielle Situation bis dann nicht verbessert hat, beziehungsweise wenn die Anspruchsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind, kann die Gemeinde aber anschliessend erneut einen Beitrag beantragen.

Die Beiträge können an Bedingungen geknüpft werden. Bedingung kann sein, dass,

- allfällige unzureichend genutzte Ertragsquellen besser ausgeschöpft werden,
- die Leistungserbringung hinsichtlich Umfang, Qualität oder Effizienz angepasst wird,
- die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden intensiviert wird und
- die Gemeinde bei laufenden Zusammenschlussprojekten mitwirkt oder selber Fusionsabklärungen in die Wege leitet.

Ausgeschlossen ist es aber, dass eine Gemeinde zu einer Gemeindefusion verpflichtet wird. Konkret heisst dies: wenn die Stimmberechtigten ein Fusionsprojekt ablehnen, so dürfen deswegen Ergänzungsbeiträge nicht gekürzt oder gestrichen werden.

Im Übrigen aber können Beiträge gekürzt oder gestrichen werden, falls Auflagen missachtet werden. Auch führt der völlige Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen oder eine deutliche Verbesserung der Finanzlage dazu, dass die Beiträge angepasst werden.

In den ersten zwei Jahren, in denen die Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs finanzwirksam wird, sollen noch keine Ergänzungsbeiträge gesprochen werden. Es ist geplant, die Mehrbelastung von Gemeinden beim Systemwechsel generell mit Übergangsbeiträgen abzufedern (vgl. Kapitel 8). In aller Regel verhindern diese Übergangsbeiträge in den ersten beiden Jahren starke Mehrbelastungen, weshalb keine Ergänzungsbeiträge benötigt werden. Andererseits gewinnen die betroffenen Gemeinden dadurch auch Zeit, um ihre Anträge für Ergänzungsbeiträge zu formulieren und sie können sich wenigstens auf die Rechnungsdaten aus einem Jahr unter dem neuen System abstützen. Andernfalls müssten Anträge unter hohem Zeitdruck und aufgrund von Annahmen und Planzahlen gestellt werden.

Mit einer separaten Bestimmung soll ferner der Regierungsrat ermächtigt werden, in absoluten Ausnahmesituationen ausserordentliche Ergänzungsbeiträge zu sprechen, die nicht an die aufgestellten Voraussetzungen gebunden sind. In diesem Fall muss aber eine sehr starke Verschlechterung der Finanzsituation vorliegen, ausgelöst durch ein ausserordentliches, von der Gemeinde nicht beeinflussbares und in der Regel einmaliges Ereignis. Das wäre zum Beispiel möglich, wenn die Bewältigung der Folgen einer Naturkatastrophe die Möglichkeiten einer Gemeinde übersteigt oder wenn der Wegzug einer Firma die gesamten Erträge der Gemeinde um einen Drittel einbrechen lässt. Eine solche Ausnahmebestimmung wird sehr selten zur Anwendung kommen. Sie soll aber vermeiden, dass dem Regierungsrat im Falle einer offensichtlichen grossen Härte mangels Rechtsgrundlagen die Hände gebunden sind.

Die Ergänzungsbeiträge werden vertikal, also aus Mitteln der Steuerzuschläge finanziert.

Rechtliche Umsetzung

Das Gesetz regelt die Beitragsvoraussetzungen im Allgemeinen, die Grundzüge des Verfahrens sowie die Befristung und die Möglichkeit, die Beitragsgewährung an Bedingungen zu knüpfen. Der Regierungsrat soll die Beitragsvoraussetzungen in einer Verordnung konkretisieren, um eine einheitliche Beurteilung der eingehenden Beitragsanträge zu gewährleisten.

Modellrechnung

Die Kosten, welche die Ergänzungsbeiträge verursachen, lassen sich nicht modellmässig berechnen. Es lässt sich nur ungefähr abschätzen, wie viele Gemeinden in eine Lage kommen werden, in der sie auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sind. Wie die Gemeinden mit dieser Situation umgehen werden, wie viele Anträge effektiv gestellt werden und wie hoch die benötigte Summe sein wird, kann ebenfalls nur geschätzt werden. Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs ist damit zu rechnen, dass 28 Gemeinden Ergänzungsbeiträge benötigen werden und dass dafür knapp 4 Millionen Franken aufgewendet werden müssen.

6.5 Zahlungsströme

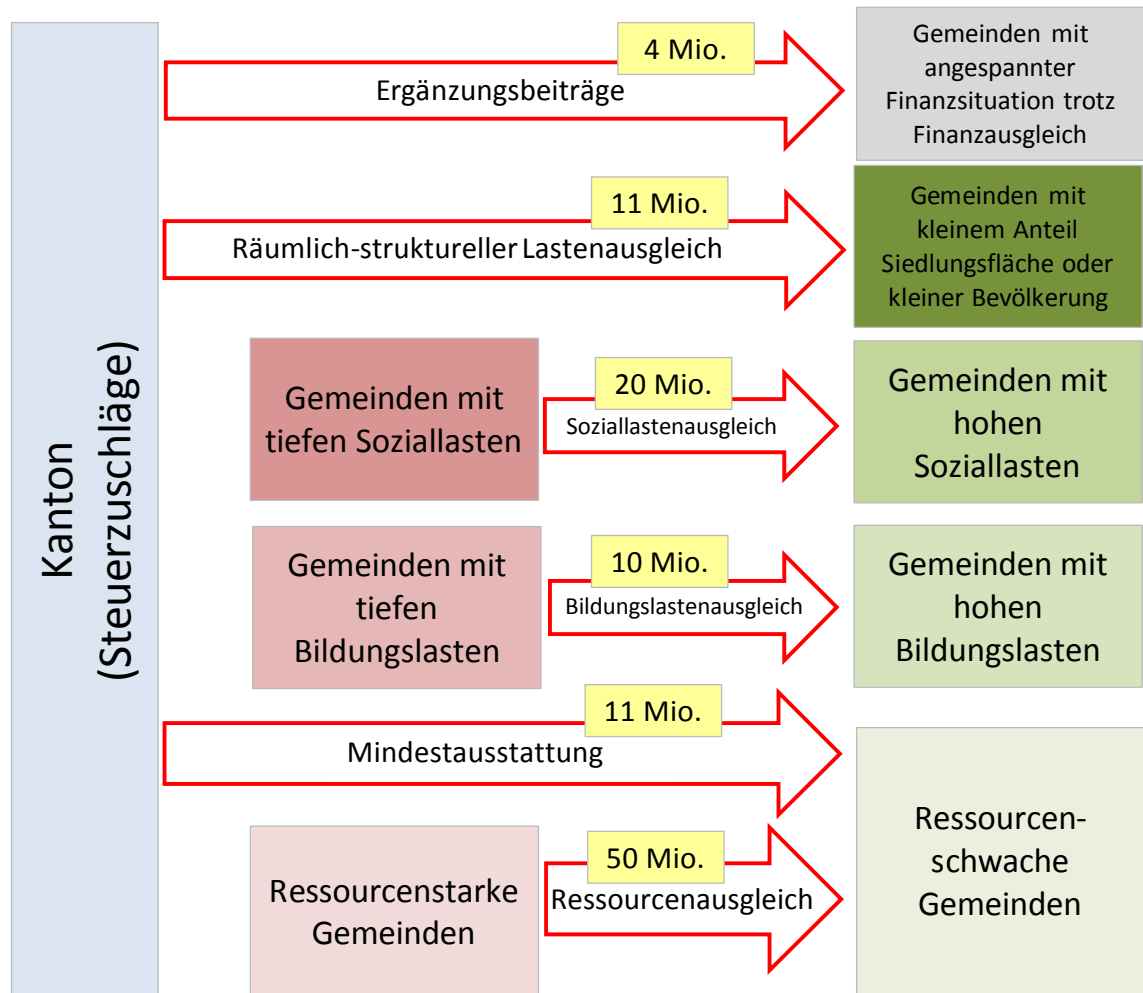
Der Ressourcen- und der Lastenausgleich sowie die Ergänzungsbeiträge, die in den vorangegangenen Abschnitten erläutert wurden, bilden den Kern des neu vorgeschlagenen Finanzausgleichs. Im Sinne eines Zwischenfazits erfolgt daher an dieser Stelle ein zusammenfassender Überblick über die gesamten mit diesen Instrumenten verbundenen Zahlungsströme.

Die klare Trennung der einzelnen Instrumente des Ressourcen- und des Lastenausgleichs bringt es mit sich, dass eine Gemeinde hinsichtlich des einen Instruments eine Empfänger- und hinsichtlich eines anderen Instruments eine Gebergemeinde sein kann.

Für jede Gemeinde werden die Beitragsansprüche und die Abgabeverpflichtungen aus den sechs Instrumenten zusammengezählt und als Saldo ergibt sich der Nettobeitragsanspruch oder die Nettoabgabepflicht.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die separaten einzelnen Zahlungsströme, die durch die Instrumente ausgelöst werden, welche in den Abschnitten 6.2 bis 6.4 im Einzelnen vorgestellt wurden.

Abbildung 2: Finanzströme im neuen Finanzausgleichsmodell



Die Darstellung ist insofern vereinfachend, als jede Gemeinde von mehreren "Kästchen" betroffen ist und sich – je nach Instrument – auf beiden Seiten der Pfeile befinden kann. So kann eine Gemeinde zum Beispiel ressourcenschwach sein und gleichzeitig tiefe Soziallasten aufweisen. In diesem Fall erhält sie Steuerkraftausgleich – und eventuell auch Mindestausstattungsbeiträge – leistet aber andererseits Abgaben in den Soziallastenausgleich.

Werden alle Zahlungen saldiert, so ergeben sich folgende Gesamtaussagen:

- Insgesamt 67 Gemeinden leisten Nettoabgaben im Umfang von 57 Millionen Franken.
- Insgesamt 146 Gemeinden erhalten Nettobeiträge im Umfang von 83 Millionen Franken.
- Beiträge im Umfang von 26 Millionen Franken werden vertikal, das heisst aus Mitteln der Steuerzuschläge finanziert.
- Pro Kopf der Bevölkerung beträgt die maximale Abgabe rund 830 Franken. Sechs Gemeinden leisten Abgaben von mehr als 500 Franken pro Kopf.

- Neun Gemeinden erhalten Beiträge von mehr als 1'000 Franken pro Kopf, der Maximalwert liegt – mit deutlichem Abstand auf die nächstfolgende Gemeinde – bei rund 2'450 Franken pro Kopf.
- Gut zwanzig Gemeinden finanzieren zusammen 80 % der Finanzausgleichsabgaben, und knapp 60 Gemeinden erhalten zusammen 80 % der Finanzausgleichsbeiträge.

6.6 Beiträge an Projekte für die regionale Standortförderung

Aus Mitteln des Finanzausgleichs soll nicht nur eine Umverteilung von finanziellen Mitteln von starken zu weniger starken Gemeinden erfolgen. Strukturschwache Gemeinden und Regionen sollen auch darin unterstützt werden, sich wirtschaftlich zu entwickeln. Damit kann auch ein Gegengewicht zur eher strukturerhaltenden Wirkung des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs und der Ergänzungsbeiträge geschaffen werden.

Als neues Element im Finanzausgleich können künftig regionale Strukturen und Projekte zur Standortentwicklung unterstützt werden, um schwächere Regionen nachhaltig zu entwickeln und zu stärken. Langfristig soll damit auch die Abhängigkeit der betroffenen Gemeinden vom Finanzausgleich reduziert werden.

Als geeignete Einteilung werden die Regionalplanungsregionen erachtet. Um als Region Mittel für die Standortförderung aus dem Finanzausgleich beziehen zu können, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Erstens ist eine regionale Zusammenarbeit im Bereich der Standortförderung in einer Regionalplanungsregion erforderlich.
- Zweitens ist eine Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und dem regionalen Entwicklungsträger die zentrale Grundlage für eine nachhaltige und zielgerichtete regionale Standortförderung. Die Leistungsvereinbarung knüpft die Beiträge aus dem Finanzausgleich an messbare und konkrete Ziele zur Leistungserbringung durch die Region. Der Leistungsauftrag enthält ausschliesslich Leistungen, welche nicht bereits von der kantonalen Standortförderung erbracht werden, und welche die Stärkung der Regionen nachhaltig unterstützen. Er wird für jeweils vierjährige Perioden vereinbart.
- Drittens hat die Region Eigenmittel in der Höhe von mindestens einem Drittel der Gesamtkosten beizusteuern.

Die Beitragshöhe an einen regionalen Entwicklungsträger richtet sich nach der Bevölkerungszahl jener Gemeinden einer Region, die eine tiefe Steuerkraft aufweisen. Um einwohnerstarke Regionen nicht zu bevorzugen, wird die Bevölkerungszahl pro Gemeinde degressiv berücksichtigt.

Pro Jahr stehen den Regionen gesamthaft maximal 2 Millionen Franken zur Verfügung. Die Beiträge werden vertikal, das heisst aus den Erträgen der Steuerzuschläge finanziert.

Rechtliche Umsetzung

Im Gesetz werden die Voraussetzungen für den Bezug von Beiträgen für regionale Standortförderungsprojekte sowie die Grundlagen der Berechnung und der Leistungsvereinbarungen geregelt. Im Dekret legt der Grosse Rat die pro Jahr zur Verfügung stehende maximale Summe fest. Die Details für den Abschluss der Leistungsvereinbarungen und die Auszahlung der Mittel regelt der Regierungsrat in einer Verordnung.

6.7 Leistungen bei Gemeindezusammenschlüssen

6.7.1 Finanzielle Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen

Die direkten Finanzleistungen, welche im Fall von Gemeindefusionen ausgerichtet werden (Zusammenschlusspauschale und Zusammenschlussbeitrag), sind heute im § 13a Abs. 1 und 2 FLAG sowie im § 4a FLAD geregelt. Diese Bestimmungen, die erst seit 2012 in Kraft sind und eine frühere, unbe-

friedigende Lösung ersetzt haben, sollen unverändert weitergeführt werden. Sie sind das Ergebnis eines längeren politischen Entscheidungsprozesses, haben sich bewährt und sollen nach so kurzer Zeit nicht schon wieder in Frage gestellt werden sollen.

In der Konsultation unterstützen 85 % der Antwortenden die unveränderte Weiterführung dieser Regelungen.

Als Ergänzung sollen neu auch die Mehrkosten für Beiträge an kommunale Nutzungsplanungen im Falle von Gemeindefusionen gemäss Dekret über die Beiträge an die Raumplanung vom 5. November 1994 über den Finanzausgleich finanziert werden. § 2 Abs. 2 dieses Dekrets sieht vor, dass sich die kantonalen Beiträge an kommunale Nutzungsplanungen von 17 % auf 50 % erhöhen, sofern die Planung aufgrund eines beabsichtigten oder durchgeführten Gemeindefusionszuschlusses erfolgt. Da die Projektbeiträge an Fusionen sowie die Zusammenschlusspauschalen und -beiträge zu Lasten des Finanzausgleichs gehen, ist es konsequent, auch die Beitragsdifferenz (zwischen 50 % und 17 %) bei den Beiträgen an Nutzungsplanungen in gleicher Weise zu finanzieren.

Die Höhe der benötigten Mittel ist abhängig von der Anzahl Nutzungsplanungen, die im Zusammenhang mit Gemeindefusionszuschlüssen stehen. Die Summe ist aber – auch im Vergleich mit den übrigen im § 13a FLAG vorgesehenen Leistungen an Zusammenschlüsse – geringfügig.

6.7.2 Beitragsgarantien

Neben den direkten Unterstützungsbeiträgen für Fusionen ist im heutigen § 13a FLAG auch festgehalten, nach welchen Regeln im Fusionsfall die ordentlichen Finanzausgleichsbeiträge ausbezahlt werden. Diese Bestimmungen müssen angepasst werden, weil sie dem künftig neu geplanten System entsprechen müssen. Dem Grundsatz, dass die 2012 eingeführten Bestimmungen nicht angetastet werden, wird aber insofern Rechnung getragen, als dass die Dauer der vorgeschlagenen Beitragsgarantien (8 Jahre) unverändert bleibt (Ausnahme: Ergänzungsbeiträge: 4 Jahre). Ziel ist es – wie bisher – möglichst zu verhindern, dass Veränderungen bei den Finanzausgleichszahlungen sinnvolle Gemeindefusionszuschlüsse verhindern oder erschweren.

Im neuen System sind für den Steuerkraftausgleich sowie den Bildungs- und Sozillastenausgleich keine Sonderregelungen erforderlich. Wegen der linear-symmetrischen Konstruktion dieser Ausgleichszahlungen beinhalten sie keine Fusionshemmnisse. Es ist sichergestellt, dass eine fusionierte Gemeinde hinsichtlich dieser Ausgleichsgefässe gleich gestellt ist wie es die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden in ihrer Summe vor der Fusion waren. Zusammen machen diese Beiträge gut drei Viertel aller Finanzausgleichszahlungen aus.

Hingegen haben weder die Mindestausstattung, der räumlich-strukturelle Lastenausgleich, noch die Ergänzungsbeiträge diese symmetrische Struktur. Die Zahlungen aus diesen Gefässen verändern sich in der Regel, wenn eine Gemeinde sich mit anderen zusammenschliesst. Falls eine Schlechterstellung resultiert, so soll die damit verbundene fusionshemmende Wirkung möglichst reduziert werden. Zu diesem Zweck ist eine befristete Beitragsgarantie vorgesehen.

Bei der Mindestausstattung und beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich wird garantiert, dass die entsprechenden Beiträge nicht tiefer sein dürfen als es vor der Fusion für die beteiligten Gemeinden in der Summe der Fall war. Die Garantie gilt für acht Jahre.

Bei den Ergänzungsbeiträgen handelt es sich um eine individuelle Sonderleistung für Gemeinden mit grossen strukturellen Problemen. Solche Probleme sollen mit Gemeindefusionen gerade behoben werden. Eine weitere Auszahlung der Ergänzungsbeiträge über acht Jahre wäre daher nicht sachgerecht. Gleichwohl sollen auch hier der Übergang erleichtert und unnötige Fusionserschwerungen ausgeräumt werden. Die Beitragsgarantie für die Ergänzungsbeiträge wird aber auf vier Jahre befristet.

Rechtliche Umsetzung

Im Gesetz werden die Beitragsgarantien hinsichtlich Mindestausstattung und räumlich-strukturellem Lastenausgleich sowie hinsichtlich der Ergänzungsbeiträge festgehalten.

Modellrechnung

Für die Modellrechnungen ergibt sich kein Anpassungsbedarf. Es lässt sich nicht prognostizieren, welche Gemeindefusionen es künftig geben wird. Die Beitragsgarantien führen aber in keinem Fall zu Mehrkosten gegenüber dem errechneten Modell, sondern höchstens dazu, dass Gemeindefusionen erst verzögert eine Reduktion des Mittelbedarfs zur Folge haben.

6.8 Weitere Bestimmungen zum Finanzausgleich

6.8.1 Kürzung von Finanzausgleichsbeiträgen

In der Konsultation wird verschiedentlich gefordert, dass die Zahlungen aus dem Finanzausgleich in bestimmten Fällen beschränkt beziehungsweise gekürzt werden sollen. Diese Vorschläge zielen allerdings inhaltlich in zwei verschiedene Richtungen, die direkt nichts miteinander zu tun haben und daher gesondert betrachtet werden müssen:

- a) Die Finanzausgleichszahlungen sollen einen bestimmten Wert der eigenen Steuererträge einer Gemeinde (zum Beispiel 50 %) nicht übersteigen.
- b) Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen sollen keine oder reduzierte Beiträge erhalten.

A. Limitierung Finanzausgleich in Relation zum Steuerertrag

Die Forderung nach einer Beschränkung der Finanzausgleichszahlungen in Relation zu den eigenen Steuererträgen muss im direkten Zusammenhang mit den Überlegungen zum räumlich-strukturellen Ausgleich und zu den Ergänzungsbeiträgen diskutiert werden.

Würden nur der Steuerkraftausgleich sowie der Bildungs- und Sozillastenausgleich eingeführt, gäbe es gemäss aktuellem Berechnungsmodell keine Gemeinde, bei der die Finanzausgleichszahlungen bei über 50 % der eigenen Steuererträge liegen würden. Wird zusätzlich die Mindestausstattung einberechnet, gibt es zwei solche Gemeinde. Wird der räumlich-strukturelle Lastenausgleich berücksichtigt, steigt die Zahl auf 8 Gemeinden (Maximalwert 80 %). Werden zusätzlich die Ergänzungsbeiträge einbezogen – wobei dies aufgrund des Charakters dieser Beiträge nicht in exakter Weise, sondern nur unter Verwendung von Annahmen möglich ist – so erhöht sich die Zahl auf 13 Gemeinden (Maximalwert 144 %). Ähnlich sind diese Werte übrigens auch beim aktuell geltenden Finanzausgleich: 16 Gemeinden überschreiten die Grenze von 50 %, und der Maximalwert liegt bei 155 %.

Nun ist es nicht zielführend, in einem ersten Schritt mit dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich gezielt auch kleine und ländliche Gemeinden zu unterstützen und mit Ergänzungsbeiträgen explizit den selbständigen Weiterbestand von Gemeinden zu sichern sowie übermässige Mehrbelastungen gegenüber dem Status quo zu vermeiden, und im zweiten Schritt die so entstandenen Beitragsansprüche über eine Maximalgrenze gleich wieder zu kappen.

Auch wenn alle Ausgleichsinstrumente berücksichtigt werden, sind relativ wenig Gemeinden stark von Finanzausgleichszahlungen abhängig. Die betroffenen Gemeinden aber sind auf diese Mittel angewiesen, um ihren Haushalt mit einer vertretbaren Steuerbelastung im Gleichgewicht zu halten. Bei einer Limitierung der Beiträge in Relation zum eigenen Steuerertrag würde mit dem Finanzausgleich eine direkte und offensive Strukturveränderungspolitik betrieben. Eine solche Option erwies sich in der Konsultation aber klar als nicht mehrheitsfähig.

B. Limitierung Finanzausgleichsbeiträge für Gemeinden mit tiefem Steuerfuss

Der Steuerfuss einer einzelnen Gemeinde darf für die Berechnung der Finanzausgleichsansprüche keine Rolle spielen, da er keine exogene Grösse ist und weil eine Berücksichtigung problematische Anreize setzen kann. Im vorgeschlagenen neuen Modell ist diese Anforderung erfüllt.

Andererseits zeigt aber die Erfahrung, dass ganze Finanzausgleichssysteme in der öffentlichen Wahrnehmung diskreditiert werden, wenn Gemeinden mit (sehr) tiefem Steuerfuss zu den Beitragsempfängern gehören. Mit dem Ziel, die Akzeptanz eines Systems zu verbessern, können daher bestimmte Einschränkungen hinsichtlich Steuerfuss angezeigt sein.

Die vereinzelt vorgebrachte Forderung, dass Gemeinden, deren Steuerfuss unter dem kantonalen Mittelwert liegt, keine Finanzausgleichsbeiträge erhalten sollen, macht allerdings keinen Sinn. Zum einen wäre das ein massiver Verstoss gegen den Grundsatz, dass der Steuerfuss für die Finanzausgleichsberechnungen nicht relevant sein darf. Zum andern sind sowohl der Steuerkraftausgleich als auch der Bildungs- und Soziallastenausgleich so konstruiert, dass alle Gemeinden von der Umverteilung betroffen sind. Somit ergibt sich ein relativ breites "Mittelfeld", in welchem sich die Gruppen der Geber- und der Empfängergemeinden hinsichtlich der Steuerfüsse überlappen können. Eine Gemeinde mit einer Steuerkraft von 99,5 Prozent erhält (in geringem Ausmass) Steuerkraftausgleich, eine andere mit einer Steuerkraft von 100,5 % leistet (in geringem Ausmass) Abgaben. Bei derart ähnlichen Gemeinden ist es gut möglich, dass der Steuerfuss der zahlenden Gemeinde höher ist als jener der empfangenden. Das ist systemkonform und nicht problematisch.

Um die Akzeptanz des Systems zu verbessern, wird aber vorgeschlagen, dass die Beiträge jener Empfängergemeinden gekürzt werden, deren Steuerfuss um mehr als 5 Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Steuerfuss der Gebergemeinden liegt. Dies ist eine plausible Grenzziehung und sie betrifft nicht die erwähnten Gemeinden aus dem "Mittelfeld", sondern nur noch Empfängergermeinden mit tatsächlich sehr tiefem Steuerfuss.

Die Kürzung entspricht dabei jener Summe, welche die Gemeinde an zusätzlichen Steuern einnehmen könnte, wenn sie den Steuerfuss auf den Grenzwert anheben würde. Maximal entspricht die Kürzung der Höhe des gesamten Beitragsanspruchs der Gemeinde.

Rechtliche Umsetzung

Die Bedingungen und die Berechnungsvorschriften für die Kürzung werden im Gesetz festgehalten.

Modellrechnung

Es ist offen, wie die einzelnen beitragsempfangenden Gemeinden ihren Steuerfuss festsetzen werden, wenn alle Veränderungen, die sich aus der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs ergeben, wirksam geworden sind. Um aussagen zu können, wie viele Gemeinden in welchem Umfang von Kürzungen betroffen sein werden, muss daher eine Annahme getroffen werden. Angenommen wird daher, dass die Gemeinden alle Entlastungen und Mehrbelastungen aus dem Systemwechsel eins zu eins in Steuerfussenkungen beziehungsweise -erhöhungen umsetzen.

Der durchschnittliche Steuerfuss der Gebergemeinden liegt bei 90 Prozent (nach Steuerfussabtausch), der massgebende Grenzwert somit bei 85 Prozent (nach Steuerfussabtausch). Von einer Kürzung betroffen wären – unter der oben erläuterten Annahme – drei Gemeinden. Die Summe der Kürzungen für diese drei Gemeinden beträgt 420'000 Franken. Die Kürzung führt dazu, dass der Beitragsanspruch für eine Gemeinde erlischt, während er sich für die anderen beiden Gemeinden reduziert.

6.8.2 Berechnungsgrundlagen

Die Ermittlung aller Finanzausgleichszahlungen erfolgt künftig auf der Basis der relevanten Zahlen aus dem zweiten, dritten und vierten Jahr vor dem Auszahlungsjahr.

Die Verwendung eines Dreijahres-Durchschnitts für alle Berechnungen verhindert zu starke Schwankungen in den Ausgleichszahlungen und macht diese dadurch planbarer. Der Finanzausgleich soll primär strukturelle Disparitäten ausgleichen, die sich in der Regel nicht plötzlich verändern. Die Reaktion der Zahlungen auf einmalige „Ausreisser“ wird bei der Verwendung eines Mehrjahresschnitts gedämpft.

Gleichwohl sollten die Basiszahlen möglichst aktuell sein. Das Jahr unmittelbar vor dem Zahlungsjahr kommt nicht in Frage, da die entsprechenden Daten erst im Verlauf des Zahlungsjahres selber vorliegen werden. Es hat sich bewährt und ist administrativ wesentlich einfacher, wenn die Finanzausgleichszahlungen im Budgetprozess verbindlich festgelegt und nicht nachträglich wieder angepasst werden. Daher werden die Daten der Jahre 2, 3 und 4 vor dem Zahlungsjahr verwendet.

6.8.3 Wirkungsbericht

Der Regierungsrat soll dem Grossen Rat künftig regelmässig Bericht erstatten über die Auswirkungen der neugeregelten Aufgabenteilung und insbesondere des Finanzausgleichs. Wenn nötig, kann er aufgrund der Analyseergebnisse beim Grossen Rat beantragen, die Rechtsgrundlagen anzupassen.

Der erste Wirkungsbericht muss spätestens im fünften Jahr nach dem Systemwechsel vorliegen. Die weiteren Berichte sind im Abstand von vier bis fünf Jahren nach Verabschiedung des vorangegangenen Berichts vorzulegen.

Insbesondere darzulegen sind die Entwicklung der Unterschiede bei der Steuerkraft, der Steuerbelastung und der Kostenbelastung. Weiter muss überprüft werden, wie die Ausgleichsinstrumente diese Unterschiede verändern und ob die für die einzelnen Instrumente festgelegten Parameter noch angemessen sind. Ebenfalls wichtiger Bestandteil ist die Überprüfung und allenfalls eine Anpassung der Ergänzungsbeiträge.

Falls Anpassungsbedarf besteht, so sollen die Veränderungen rasch und deshalb nach Möglichkeit auf Dekretsebene vollzogen werden. Falls nötig, sind aber auch Gesetzesänderungen vorzunehmen.

Es soll ein Gremium geschaffen (oder ein bestehendes genutzt) werden, um die Gemeinden beziehungsweise ihre Verbände in geeigneter Form in die Erarbeitung der Wirkungsberichte einzubeziehen.

6.9 Finanzierungsstruktur

6.9.1 Horizontale und vertikale Finanzierung

Der Finanzausgleich wird weiterhin durch Abgaben der Gemeinden (horizontale Finanzierung) und durch Steuerzuschläge auf den kantonalen Steuern für natürliche und / oder juristische Personen (vertikale Finanzierung) finanziert.

In der Konsultation haben praktisch alle Antwortenden dieser dualen Finanzierungsstruktur zugestimmt

Bei der Ausarbeitung der Detailvorschläge wurde allerdings von der ursprünglichen Konzeptidee abgewichen, wonach die horizontale Finanzierung vorwiegend beim Ressourcenausgleich und die vertikale Finanzierung hauptsächlich beim Lastenausgleich angewendet wird. Stattdessen wurde, wie in den Ausführungen zu den einzelnen Instrumenten erläutert, die für jedes Instrument jeweils optimale Finanzierungsform gesucht. Dies führt dazu, dass sich die Gesamtfinanzierungsstruktur gegenüber heute kaum verändert. Das bedeutet insbesondere, dass künftig keine höheren Steuerzuschläge erhoben werden müssen, als dies mittelfristig auch unter dem heutigen System nötig wäre.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über alle Finanzausgleichszahlungen gemäss bisherigem und gemäss neuem System. Verglichen werden die effektiven beziehungsweise die modellmässig errechneten Zahlen für das Jahr 2014.

Tabelle 5: Gesamtübersicht Finanzierungsstruktur

[in Mio. Franken]	Finanzausgleich 2014	
	bisheriges Modell	neues Modell
Ausgleichsbeiträge ordentlicher Finanzausgleich	-44.5	
Ausgleichsbeiträge Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	-24.0	
Sonderbeiträge Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	-8.5	
Zusätzliche Beiträge	-2.0	
Zusammenschlussbeiträge*	-5.6	-6.1
Beiträge Steuerkraft-Ausgleich		-50.1
Beiträge Bildungslastenausgleich		-10.0
Beiträge Soziallastenausgleich		-20.2
Beiträge Mindestausstattung		-11.0
Beiträge räumlich-struktureller Ausgleich		-10.8
Ergänzungsbeiträge		-4.0
Beiträge an Projekte der regionalen Standortförderung		-2.0
Beiträge (brutto) **	-84.6	-114.2
Beiträge (netto) ***	-84.2	-91.0
Ausgleichsabgaben ordentlicher Finanzausgleich	26.2	
Ausgleichsabgaben Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	24.0	
Abgaben Steuerkraft-Ausgleich		50.1
Abgaben Bildungslastenausgleich		10.0
Abgaben Soziallastenausgleich		20.2
Horizontale Finanzierung (Abgaben) brutto **	50.2	80.3
Horizontale Finanzierung (Abgaben) netto ***	49.8	57.1
Vertikale Finanzierung	34.4	33.9

* Für neues Modell unverändert aus Planung altes Modell übernommen; zusätzlich 0,5 Millionen Franken für Beiträge an Nutzungsplanungen (geschätzt).

** Das Bruttovolumen ergibt sich, wenn alle Beiträge beziehungsweise Abgaben aus den einzelnen Ausgleichsinstrumenten addiert werden.

*** Das Nettovolumen ergibt sich, wenn berücksichtigt wird, dass die meisten Gemeinden bei den verschiedenen Instrumenten teilweise Abgaben leisten und teilweise Beiträge erhalten. Werden für eine einzelne Gemeinde alle Zahlungen aus den einzelnen Instrumenten saldiert, so ergibt sich der Nettobeitrag beziehungsweise die Nettoabgabe der Gemeinde. Werden die Nettobeiträge beziehungsweise -abgaben aller Gemeinden addiert, so resultiert der hier ausgewiesene Nettobetrag im Total. **Für die Beurteilung des Umverteilungsvolumens ist die Nettobetrachtung und nicht die Bruttobetrachtung massgebend.**

Das Bruttovolumen der Beiträge und Abgaben steigt im neuen Modell gegenüber dem Status quo deutlich an. Im neu vorgeschlagenen Modell kommt es häufig vor, dass eine Gemeinde bei einem Gefäss – zum Beispiel beim Steuerkraftausgleich – eine Gebergemeinde ist, bei einem anderen Gefäss – zum Beispiel beim Soziallastenausgleich – hingegen eine Empfängergemeinde. Die gesamte Finanzausgleichszahlung dieser Gemeinde setzt sich dann zusammen aus den Beiträgen und Abgaben in den einzelnen Instrumenten, welche sich netto zum Gesamtbeitrag oder zur Gesamtabgabe summieren.

Der ordentliche Finanzausgleich im aktuell geltenden Modell basiert dagegen auf einem System, das Ressourcen- und Lastenelemente in einem einzigen Ausgleichsinstrument integriert. Zudem kommt es auch eher selten vor, dass eine Gemeinde im ordentlichen Finanzausgleich Beiträge erhält, aber Ausgleichsabgaben gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung leisten muss – oder umgekehrt.

Wegen dieser unterschiedlichen Konzeptionen sind die Netto- und die Bruttovolumina im bisherigen Modell fast gleich hoch, während im neuen Modell die Brutto- deutlich über den Nettovolumina liegen.

Auch die Nettovolumina sind im neuen Modell höher als im bisherigen, wenn auch deutlich weniger ausgeprägt als die Bruttovolumina. Das bedeutet, dass die Umverteilungsintensität etwas ansteigt.

Hingegen ist die Finanzierungsstruktur, die sich im Bedarf nach vertikaler Finanzierung ausdrückt, praktisch unverändert. Der vertikale Finanzierungsbedarf liegt 0,5 Millionen Franken tiefer als gemäss bisherigem Modell. Eine so exakte Übereinstimmung ist ein Stück weit zufällig und muss sich bei der nächsten Aktualisierung der Daten nicht wiederholen. Es wird sich aber bestätigen, dass der vertikale Finanzierungsbedarf künftig in etwa gleich hoch sein wird, wie wenn das bisherige System weitergeführt würde.

6.9.2 Steuerzuschläge

Ein Steuerzuschlag zugunsten des Finanzausgleichs für natürliche Personen wird zurzeit nicht erhoben. Bis und mit 2014 ist auch der Steuerzuschlag für juristische Personen sistiert. Ab 2015 soll dieser gemäss Antrag im AFP 2015-2018 in der Höhe von 5 % wieder erhoben werden. Damit werden Erträge in der Höhe von ungefähr 19 Millionen Franken erzielt.

Dieser Ertrag und erst recht die vollständige Sistierung der Zuschläge in den letzten Jahren gibt den tatsächlichen Bedarf an vertikaler Finanzierung aber nicht korrekt wieder. Weil der Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich bis zum Jahr 2009 auf über 280 Millionen Franken angewachsen war, kann seither ein grosser Teil des Bedarfs an vertikaler Finanzierung durch Entnahmen aus der Spezialfinanzierung, also durch Vermögensverzehr finanziert werden.

Dieser Zustand ist selbstverständlich nicht von Dauer. Die aktuellen Planungen zeigen, dass der vertikale Finanzierungsbedarf im bestehenden System in den kommenden Jahren bei knapp 35 Millionen Franken pro Jahr liegen wird – dies unter der Annahme, dass die Sonderbeiträge gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung über das Jahr 2016 hinaus verlängert werden. Der vertikale Finanzierungsbedarf für das neue System bewegt sich, wie Tabelle 5 zeigt, in der gleichen Grössenordnung.

Nachdem die Spezialfinanzierung Finanzausgleich auf einen Mindestbestand gesenkt worden ist, müssen folglich – unabhängig davon, ob es zu einem Systemwechsel kommt oder nicht – aus den Steuerzuschlägen Mittel in der Höhe von rund 35 Millionen Franken pro Jahr generiert werden. Ob dies durch eine Erhöhung der Zuschläge für juristische Personen erfolgt oder durch eine Kombination von Zuschlägen für natürliche und für juristische Personen, muss zum jetzigen Zeitpunkt nicht entschieden werden.

Wegen der im Zusammenhang mit dem Systemwechsel vorgeschlagenen Übergangsbeiträge (vgl. Kapitel 8 unten) wird der Zeitpunkt, an dem eine Mitfinanzierung durch Vermögensverzehr nicht mehr möglich ist, allerdings früher erreicht sein als bei einer Fortführung des heutigen Finanzausgleichs.

Das heutige Finanzausgleichsrecht sieht für die Steuerzuschläge bei den natürlichen Personen eine Bandbreite von 0 bis 3 Prozent und bei den juristischen Personen eine solche von 5 bis 15 Prozent vor. Der Zuschlag für juristische Personen wird zudem ausgesetzt, sofern die Spezialfinanzierung eine im Gesetz definierte Obergrenze überschreitet.

Mit der heutigen Regelung können theoretisch jährlich Steuerzuschläge im Umfang zwischen 0 und 95 Millionen Franken erhoben werden. Diese Bandbreite ist zu hoch. Insbesondere liegt die Obergrenze fast drei Mal höher als der aktuell ermittelte Bedarf für den vertikalen Finanzierungsanteil.

Die Spezialfinanzierung Finanzausgleich muss zudem weniger als bisher als "Schwankungsreserve" dienen. Der Steuerkraftausgleich wie auch der Sozial- und Bildungslastenausgleich werden vollständig horizontal finanziert, die vertikal zu finanzierenden Gefässe sind relativ stabil und gut prognostizierbar, bei Bedarf auch steuerbar. Am wenigsten voraussehbar ist wohl, wie viele Mittel künftig für die Beiträge im Zusammenhang mit Gemeindefusionen erforderlich sind. Der Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich kann aber so oder so weiter abgebaut werden.

Neu sind daher im Gesetz eine Bandbreite für die Steuerzuschläge bei den natürlichen Personen von 0 bis 2 Prozent und bei den juristischen zwischen 0 und 10 Prozent vorgesehen. Der Bestand

der Spezialfinanzierung soll sich in einem Korridor einpendeln, der zwischen dem einfachen und dem zweifachen jährlichen Bedarf an vertikaler Finanzierung liegt. Die vorgeschlagene Regelung ist nach wie vor vorsichtig und beinhaltet genug Reserven, um für alle Eventualitäten gewappnet zu sein.

Die konkrete Höhe der Steuerzuschläge wird jedes Jahr vom Grossen Rat im Rahmen der Beschlussfassung zum AFP festgelegt. Das Gesetz verpflichtet das Parlament, die Steuerzuschläge anzupassen oder / und die Parameter für die Beitragsansprüche zu ändern, falls der Bestand der Spezialfinanzierung den Zielkorridor verlässt.

Rechtliche Umsetzung

Die Bandbreiten für die Steuerzuschläge zugunsten des Finanzausgleichs werden wie bisher im Gesetz festgelegt. Dies gilt auch für den Zielkorridor für den Bestand der Spezialfinanzierung sowie die Regelungen, welche sicherstellen, dass der Bestand innerhalb dieses Korridors verbleibt. Die effektive Höhe der Steuerzuschläge wird jährlich durch den Grossen Rat festgelegt.

Modellrechnung

Die erwartete Entwicklung der Spezialfinanzierung wird weiter unten – unter Berücksichtigung der Übergangsbeiträge – dargestellt (vgl. 11.1).

6.10 Indirekter Finanzausgleich

Ein indirekter Finanzausgleich liegt dann vor, wenn die massgebenden Ansätze für Zahlungen zwischen Kanton und Gemeinden nach Finanzkraft und / oder Steuerfuss abgestuft werden. Finanzstarke Gemeinden leisten dann überproportionale Beiträge an eine bestimmte Aufgabe, finanzschwache Gemeinden leisten unterdurchschnittliche Beiträge. Damit erfolgt implizit und indirekt ein finanzieller Ausgleich zwischen den Gemeinden.

Instrumente des indirekten Finanzausgleichs sind sehr intransparent. Es gibt eine Vermischung zwischen Aufgabenfinanzierung und Ausgleichszahlungen. Oft ist den Betroffenen nicht einmal klar, dass sie mit den entsprechenden Zahlungen "eigentlich" Finanzausgleich betreiben. Die Höhe und die Richtung der faktisch geleisteten Zahlungen zu ermitteln, ist schwierig.

Instrumente des indirekten Finanzausgleichs sollten daher nicht angewendet werden. Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden sollten transparent und offen über direkte Finanzausgleichszahlungen erfolgen. Im Kanton Aargau wurden in der Vergangenheit Zahlungen, die einen indirekten Finanzausgleich enthielten, schrittweise abgeschafft beziehungsweise bereinigt.

Mit der vollständigen Übernahme der Spitalfinanzierung durch den Kanton im Jahr 2014 fielen letztmals Zahlungsströme weg, welche einen stark wirkenden indirekten Finanzausgleich enthielten. Als Zwischenschritt wurde dieser frühere indirekte Ausgleich im Rahmen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung in direkte und somit transparente Ausgleichsbeiträge und -abgaben überführt. Damit gibt es für eine kurze Zeit ein zweites direktes Finanzausgleichssystem neben dem ordentlichen Finanzausgleich. Mit der nun vorgeschlagenen Neuordnung des Finanzausgleichs werden diese Beiträge zusammengeführt, womit der ehemalige indirekte Finanzausgleich definitiv ins ordentliche Finanzausgleichssystem überführt ist.

Zahlungen, die einen nennenswerten indirekten Finanzausgleich enthalten, gibt es nun nur noch im Zusammenhang mit dem Kostenschlüssel für die Finanzierung von Investitionsprojekten auf Kantonsstrassen innerorts. Dieser Kostenschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden ist aber mit so vielen anderen inhaltlichen Themen der Strassengesetzgebung verbunden, dass sich eine isolierte Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs im Rahmen des vorliegenden Gesetzesvorschlags als nicht sinnvoll erwies.

Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt beabsichtigt, im Rahmen einer künftigen Revision des Strassengesetzes zu prüfen, ob dieser indirekte Finanzausgleich eliminiert werden kann. Dabei wird auch zu prüfen sein, welche finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden mit einer Anpassung der Beitragsbemessung verbunden sind und ob für deren Kompensation eine punktuelle Anpassung des neuen Finanzausgleichsrechts (Fremdänderung) nötig wird.

7. Gesamtbilanz

7.1 Umfang und Ermittlung der Gesamtbilanz

Die Gesamtbilanz stellt für jede einzelne Gemeinde die finanziellen Auswirkungen dar, welche sich ergeben aus

- der Optimierung der Aufgabenteilung und dem Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz (=Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde) sowie aus
- den Veränderungen infolge der Neuordnung des Finanzausgleichs im Vergleich zum Status quo (=Finanzausgleichsbilanz pro Gemeinde).

A. Aufgabenverschiebungsbilanz

In der Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde werden die Auswirkungen der einzelnen Aufgabenverschiebungen auf die Gemeinden ermittelt. Dazu wird berechnet, welchen Anteil eine Gemeinde an der Gesamtentlastung beziehungsweise der Gesamtbelastung in einer bestimmten Position trägt.

Berechnungsbeispiel

Die Gemeinde G hat im Durchschnitt der für die Berechnung relevanten Jahre 1,21 % der insgesamt von allen Gemeinden bezahlten Beiträge an den öffentlichen Verkehr entrichtet. Gemäss der gesamthaften Aufgabenverschiebungsbilanz werden im Bereich öffentlicher Verkehr 60,8 Millionen Franken von den Gemeinden zum Kanton verschoben. Folglich werden in der Aufgabenverschiebungsbilanz für die Gemeinde G 1,21 % mal 60,8 Millionen Franken gleich 736'000 Franken als Entlastung aufgeführt.

Die im Beispiel dargestellte Rechnung wird für jede einzelne Gemeinde und für jede Verschiebungsposition sowie für die Ausgleichspositionen (Steuerfussabtausch und Feineinstellung) durchgeführt. Werden alle Positionen für eine Gemeinde zusammengezählt, so ergibt sich der Saldo der Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde.

B. Finanzausgleichsbilanz

Etwas komplexer ist die Erarbeitung der **Finanzausgleichsbilanz pro Gemeinde**.

1. Schritt: Ermittlung des Status quo im Finanzausgleich

Zunächst wird ermittelt, wie die Gemeinde im aktuell geltenden Finanzausgleich positioniert ist. Dazu werden folgende Zahlungen zusammengezählt:

- Beiträge beziehungsweise Abgaben aus dem ordentlichen Finanzausgleich,
- Ausgleichsbeiträge beziehungsweise -abgaben gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung (entsprechen dem ehemaligen indirekten Finanzausgleich),
- Sonderbeiträge gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung.

Die Summe dieser drei Grössen ergibt den Nettobeitrag oder die Nettoabgabe einer Gemeinde im aktuell geltenden Finanzausgleich. Die Zahlungen im neuen Finanzausgleich dürfen also auf keinen Fall nur mit den Zahlungen aus dem bisherigen ordentlichen Finanzausgleich verglichen werden. Die Ausgleichsbeiträge und -abgaben gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung (ehemaliger indirekter Finanzausgleich) sind in gleicher Weise Bestandteil des Status quo. In einem eingeschränkten

Sinn gilt dies auch für die Sonderbeiträge, denn diese bestehen erst seit 2014 und sind bis und mit 2016 befristet – wenn auch mit der Möglichkeit für eine Verlängerung.

2. Schritt: Berechnung des künftigen Finanzausgleichs

Anschliessend wird aufgrund einer Planrechnung ermittelt, von welchen Zahlungsflüssen die Gemeinde im neuen Finanzausgleich betroffen wäre. Aufgrund der Ausgangsdaten aus den Basisjahren wird berechnet, welche Beiträge oder Abgaben die Gemeinde über die einzelnen Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs erhalten würde beziehungsweise leisten müsste, wenn bereits das neu vorgeschlagene System in Kraft wäre. Werden die Zahlungen aus den einzelnen Instrumenten addiert, so ergibt sich der Nettobeitrag oder die Nettoabgabe einer Gemeinde gemäss neuem System.

Eine besondere Stellung kommt dabei den Ergänzungsbeiträgen zu. Diese können nicht rechnerisch ermittelt werden, da es sich – im Gegensatz zu allen anderen Positionen – um einzelfallbezogene Zahlungen handelt, welche einen Antrag der Gemeinde und eine individuelle Prüfung der Finanzsituation der Antrag stellenden Gemeinde voraussetzen.

Im Sinne einer "Maximalannahme" wird daher von folgendem Szenario ausgegangen: Wenn die finanziellen Veränderungen aus der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs (ohne Ergänzungsbeiträge) dazu führen, dass eine Gemeinde – unter sonst unveränderten Umständen – einen Steuerfuss festsetzen müsste, der um mehr als 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert liegt, so wird davon ausgegangen, dass diese Gemeinde über keinerlei Optimierungsmöglichkeiten verfügt und folglich ihr Ergänzungsbeitrag so hoch angesetzt werden muss, dass allein damit ein Überschreiten der Obergrenze des Steuerfusses vermieden werden kann.

Wenn für eine Gemeinde in den Berechnungen ein Ergänzungsbeitrag aufgeführt wird, so kann diese Gemeinde daraus nicht ableiten, dass ihr nach Prüfung ihres Antrags auch tatsächlich ein Ergänzungsbeitrag zugesprochen wird und dieser in der aufgeführten Grössenordnung liegen wird.

3. Schritt: Vergleich der Zahlungen gemäss bisherigem und gemäss neuem System

Am Schluss wird die Nettozahlung gemäss heutigem System der Nettozahlung gemäss künftigen System gegenübergestellt. Die Differenz zwischen den beiden Werten entspricht dem Saldo der Finanzausgleichsbilanz pro Gemeinde.

C. Gesamtbilanz

Schliesslich werden der Saldo der Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde und der Saldo der Finanzausgleichsbilanz pro Gemeinde zusammengeführt, woraus der Saldo der Gesamtbilanz resultiert.

Im Anhang 3 findet sich ein Muster für die Gesamtbilanz einer Gemeinde.

Alle Berechnungen für die Ermittlung der Gesamtbilanz werden aufgrund möglichst aktueller Zahlen erstellt. Dies hat zur Folge, dass die Berechnungen regelmässig überarbeitet werden müssen. Daher werden in der Botschaft zur ersten Beratung nicht die genau gleichen Zahlen enthalten sein wie im vorliegenden Anhörungsbericht, und bis zur Botschaft zur zweiten Beratung wird es weitere Veränderungen geben.

In der Regel sind die jetzt für den Anhörungsbericht ermittelten Zahlen umso stabiler und verlässlicher, je grösser eine Gemeinde ist. Bei kleinen Gemeinden kann allein die Aktualisierung der Datenbasis zu beträchtlichen Unterschieden bei den Ergebnissen führen. Um diese Problematik zu entschärfen, wird mit Mehrjahresdurchschnitten gerechnet, soweit dies sinnvoll ist. Auch damit kann aber nicht vermieden werden, dass die Aktualisierung der Daten für einzelne, vor allem kleine Gemeinden substantielle Ergebnisabweichungen zur Folge haben wird.

Im Anhang 4 ist aufgelistet, welche Basiszahlen für die Berechnungen in den einzelnen Arbeitsschritten herangezogen werden.

Hinweise zu den Berechnungen:

Die Berechnungen sind technisch sehr verlässlich. Verschiedene Massnahmen zur Qualitätssicherung führen dazu, dass das Risiko für technische Fehler sehr gering ist. Trotzdem darf nicht davon ausgegangen werden, dass die Berechnungen für jede Gemeinde exakt die finanziellen Veränderungen abbilden, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung eintreten werden. Auf die Problematik von substantziellen Schwankungen in einzelnen Positionen wurde bereits hingewiesen. Weiter müssen teilweise Annahmen getroffen werden, und oft bilden Vergangenheitszahlen die Basis für die Rechnungen. Diese und weitere Faktoren führen dazu, dass es unmöglich ist, eine exakte Prognose darüber zu machen, welchen Effekt der Systemwechsel tatsächlich haben wird.

Auch hier gilt: je grösser eine Gemeinde ist, desto verlässlicher und stabiler ist die Prognose, je kleiner sie ist, desto höher ist das Risiko, dass die effektiven Veränderungen von der Prognose abweichen.

Unabhängig von der Gemeindegrösse führen grössere Schwankungen bei einzelnen Positionen, wie sie vor allem beim bisherigen Finanzausgleich vorkommen, zu einer deutlich erschwerten Vergleichbarkeit. Weil der bisherige Finanzausgleich auf einem Basisjahr, der neue aber auf drei Basisjahren beruht und weil die beiden Systeme unterschiedlich auf Veränderungen reagieren, können die Berechnungen in diesen Fällen mit erheblichen Unsicherheiten belastet sein.

Auch ein exakter "Stichtag-Vergleich" im Einführungsjahr würde zudem nicht einfach die "richtige" Information geben, denn er wäre ebenso von Zufälligkeiten und Besonderheiten im jeweiligen Jahr geprägt. Es wäre daher falsch zu erwarten, mit irgendeiner Rechenmethode liesse sich genau beurteilen, welche finanziellen Auswirkungen die Veränderungen auf jede Gemeinde haben. Die Tendenz und die Grössenordnung der Änderungen lassen sich aber ermitteln.

Der Fokus der Bilanzen liegt auf der Darstellung der Unterschiede gegenüber dem Status quo. Die vorgeschlagenen Neuregelungen dürfen aber nicht ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden, welche Veränderungen sie gegenüber dem bestehenden System auslösen. Ebenso wichtig ist es zu fragen, wie weit das neue System in sich selber stimmig, konsistent und nachvollziehbar ist. Veränderungen gegenüber dem bisherigen System (also Saldi der Gesamtbilanz), die als "problematisch" empfunden werden, haben ihre Ursache nicht zwingend in Mängeln des neu vorgeschlagenen Systems, sondern können ebenso gut auch auf Unstimmigkeiten im bisherigen Modell zurückzuführen sein.

All dies muss beachtet werden, um Fehl- und Überinterpretationen der Zahlenergebnisse zu verhindern.

7.2 Darstellung der Gesamtbilanz

In der Beilage finden sich die Gesamtlisten mit den Aufgabenverschiebungsbilanzen pro Gemeinde, den Finanzausgleichsbilanzen pro Gemeinde sowie den Gesamtbilanzen pro Gemeinde. Aus diesen Übersichten sind die erwarteten finanziellen Auswirkungen der geplanten Neuerungen für alle Gemeinden ersichtlich.

Diese Tabellen mit vielen Spalten und je 213 Zeilen sind aber viel zu unübersichtlich, um damit auf einer übergeordneten Ebene die Gesamtauswirkung des Systemwechsel zu erfassen und zu beurteilen. Aus diesem Grund wurde eine Darstellungsform gesucht, die es erlaubt, die gesamthaften strukturellen Auswirkungen aller Veränderungen möglichst anschaulich darzustellen. Dabei liegt der Fokus nicht auf dem Einzelfall beziehungsweise der Einzelgemeinde, sondern auf der "typischen" Gemeinde.

7.2.1 Einteilung der Gemeinden in Typen

Die Gemeinden unterscheiden sich natürlich in vielerlei Hinsicht. Daher gibt es nicht eine typische Gemeinde. Vielmehr werden für die Auswertung zunächst neun Gemeindetypen gebildet. Dabei

werden die Gemeinden einerseits nach ihrer Ressourcenstärke (finanzstark – mittlere Finanzkraft – finanzschwach) geordnet und andererseits nach ihrer Einwohnerzahl (gross – mittelgross – klein).

Die Grenzen werden dabei so definiert, dass in jeder der beiden Dimensionen 25 % der Gemeinden zur obersten und 25 % der Gemeinden zur untersten Kategorie gehören. Die restlichen 50 % der Gemeinden befinden sich jeweils in der mittleren Kategorie. Natürlich entstehen so relativ zufällige Grenzen zwischen den Typen. Für die Auswertung auf dieser Gesamtebene hat es aber wenig Einfluss, ob eine Gemeinde, die knapp an einer solchen Grenze liegt, nun zum einen oder zum anderen Typ gehört.

Aus der festgelegten Definition ergibt sich, dass Gemeinden bis zu rund 950 Einwohnern zur Gruppe der kleinen, solche mit mehr als rund 3'700 Einwohnern zu den grossen und die übrigen zu den mittelgrossen Gemeinden gehören. Bei der Ressourcenstärke gelten Gemeinden mit einem Normsteuerertrag von unter rund 2'000 Franken pro Kopf als finanzschwach, solche mit einem Normsteuerertrag von über rund 2'650 Franken pro Kopf als finanzstark, während die übrigen zu den Gemeinden mit mittlerer Ressourcenstärke gezählt werden.

Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie viele Gemeinden jeweils zu den neun so gebildeten Gemeindetypen gehören.

Tabelle 6: Anzahl Gemeinden pro Gemeindetyp

	klein	mittel	gross	Zeilensumme
finanzschwach	21	23	9	53
mittlere Finanzkraft	27	56	24	107
finanzstark	5	28	20	53
Spaltensumme	53	107	53	213

7.2.2 Analyse Gesamtbilanz pro Gemeindetyp

Im nächsten Schritt werden die Saldi der Gesamtbilanzen aller Gemeinden analysiert. Der Saldo kann nicht in absoluten Frankenbeträgen dargestellt werden, da die Werte sonst nicht sinnvoll vergleichbar wären. Der Saldo muss entweder in Franken pro Kopf oder in Steuerfussprozenten ausgedrückt werden. Weil die Steuerfusseinheit die "anschaulichere" Grösse ist und in ihrer Aussage nicht nur der unterschiedlichen Grösse, sondern auch der unterschiedlichen Ressourcenstärke der Gemeinden Rechnung trägt, wird dieser Wert verwendet.

Auch die errechneten Gesamtbilanzen, ausgedrückt in Steuerfussprozenten, werden nun klassifiziert. Wenn der Saldo der Gesamtbilanz einer Gemeinde zwischen minus 2 (Entlastung) und plus 2 (Belastung) Steuerfussprozenten liegt, so wird der "Status" dieser Gemeinde als "unverändert" ausgewiesen. Wenn so grosse Verschiebungen erfolgen, wie sie vorgesehen sind, ist der Saldo einer einzelnen Gemeinde selten exakt gleich null. Allein aufgrund der Prognoseungenauigkeiten rechtfertigt es sich, die Bilanzsaldi in einer kleinen Bandbreite um null herum als unverändert zu bezeichnen. Ist der Saldo zweistellig, also plus 10 oder grösser beziehungsweise minus 10 oder kleiner, so wird die entsprechende Gemeinde als stark mehr belastet beziehungsweise als stark entlastet ausgewiesen. Die Gemeinden, deren Saldi sich zwischen den erwähnten Grenzen bewegen, gelten als mehr belastet beziehungsweise als entlastet. Die folgende Übersicht fasst die beschriebene Klassifizierung zusammen.

Tabelle 7: Klassifizierung der Gesamtbilanzsaldi

Saldo der Gesamtbilanz (in Steuerfussprozenten)	Status der Gemeinde
minus 10 und kleiner	stark entlastet
zwischen minus 3 und minus 9	entlastet
zwischen minus 2 und plus 2	unverändert
zwischen plus 3 und plus 9	mehr belastet
plus 10 und grösser	stark mehr belastet

Für jeden der neun Gemeindetypen gemäss 7.2.1 werden nun acht Informationen ermittelt:

- Wie gross ist der Gesamtbilanzsaldo der Gemeinden dieses Typs im (gewichteten) Durchschnitt?
- Welches ist der Gesamtbilanzsaldo jener Gemeinde, die innerhalb des Typs am stärksten entlastet wird?
- Welches ist der Gesamtbilanzsaldo jener Gemeinde, die innerhalb des Typs am stärksten mehr belastet wird?
- Wie viele Gemeinden des Typs sind
 - stark entlastet,
 - entlastet,
 - unverändert,
 - mehr belastet,
 - stark mehrbelastet?

Diese Informationen werden pro Gemeindetyp wie folgt dargestellt:

Abbildung 3: Darstellung Gesamtbilanz pro Gemeindetyp

	Steuerfussprozente	Anzahl Gemeinden	
Bilanz der Gemeinde mit grösster Entlastung	-3	-	stark entlastet
Durchschnittliche Bilanz des Gemeindetyps	1	1	entlastet
		12	unverändert
		5	belastet
Bilanz der Gemeinde mit der grössten Belastung	5	-	stark belastet

Interpretation: Die Gemeinden des dargestellten Typs erfahren aufgrund der geplanten Neuregelungen wenig Veränderungen. Im Durchschnitt ist der Status "unverändert", und auch zwei Drittel der einzelnen Gemeinden weist diesen Status "unverändert" auf. Die Schwankungsbreite ist relativ eng. Nur eine Gemeinde wird (leicht) entlastet und fünf werden (leicht) mehr belastet. Die Maximalwerte betragen minus 3 beziehungsweise plus 5 Steuerfussprozente.

Der grau unterlegte Kasten wird also für jeden der neun Gemeindetypen erstellt. Anschliessend werden die neun Kästen zusammengestellt, so dass sich ein Gesamtbild für die Auswirkungen auf alle Gemeinden ergibt.

7.3 Ergebnis der Gesamtbilanz und Interpretation

Die so ermittelte und dargestellte Gesamtbilanz gemäss aktueller Modellvariante präsentiert sich wie in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 4: Gesamtbilanz

	klein		mittel		gross		
finanzschwach	-7	-	-6	-	-10	1	stark entlastet
	5	2	2	3	-6	7	entlastet
		3		9		1	unverändert
		8		8		-	belastet
22	8	17	3	1	-	stark belastet	
mittlere Finanzkraft	-6	-	-9	-	-10	1	stark entlastet
	3	4	1	8	-3	9	entlastet
		9		32		13	unverändert
		10		14		-	belastet
27	4	13	2	14	1	stark belastet	
finanzstark	-2	-	-1	-	-8	-	stark entlastet
	3	-	3	-	0	3	entlastet
		2		11		14	unverändert
		2		17		3	belastet
10	1	9	-	4	-	stark belastet	
	Minimale, durchschnittliche und maximale Gesamtbilanz	Anzahl Gemeinden	Minimale, durchschnittliche und maximale Gesamtbilanz	Anzahl Gemeinden	Minimale, durchschnittliche und maximale Gesamtbilanz	Anzahl Gemeinden	

Hinweis zur Interpretation:

Aufgrund des Steuerfussabtausches reduziert sich der kommunale Steuerfuss grundsätzlich um 5 Prozentpunkte. Die ausgewiesene Gesamtbilanz in Steuerfussprozenten – gemäss obiger Darstellung – bezieht sich dann auf diese neue Basis nach Steuerfussabtausch.

Wie bereits erwähnt, darf die ausgewiesene Gesamtbilanz nicht als exakte Prognose interpretiert werden. Einerseits wird es noch Veränderungen geben, wenn die Daten aktualisiert werden, andererseits sind die Ergebnisse dann mit besonderen Unsicherheiten behaftet, wenn es bei einer Gemeinde innerhalb der Vergleichsperiode zu grossen Schwankungen bei einzelnen der relevanten Positionen kommt.

Der Ausweis des Saldos der Gesamtbilanz in Steuerfussprozenten bedeutet *nicht*, dass die einzelnen Gemeinden ihren Steuerfuss im ausgewiesenen Umfang anpassen müssen oder sollen. Es handelt sich lediglich um die Information, dass die Optimierung der Aufgabenteilung und die Neuordnung des Finanzausgleichs den Haushalt der Gemeinde voraussichtlich in einem Umfang belasten beziehungsweise entlasten werden, welcher (gerundet) dem Ertrag der jeweils ausgewiesenen Steuerfussprocente entspricht. Wie genau diese Prognose zutrifft, wird sich erst nach der Umsetzung der Änderungen zeigen. Und wie die Gemeinde im Rahmen ihrer Finanzplanung mit dieser Veränderung umgehen will, ist ihr überlassen. Ob und in welchem Umfang es im Zusammenhang mit der geplanten Neuordnung zu Steuersenkungen oder Steuererhöhungen kommt – abgesehen von der Steuersenkung um 5 Prozentpunkte im Zusammenhang mit dem Steuerfussabtausch – lässt sich somit in keiner Tabelle ablesen, sondern ergibt sich aus dem planerischen und politischen Prozess jeder einzelnen Gemeinde.

Gemeinden, für die eine Mehrbelastung von mehr als zwei Steuerfussprozenten ausgewiesen wird, sollen Übergangsbeiträge erhalten, welche die Mehrbelastung abfedern (vgl. dazu 8 unten). Die obige Darstellung berücksichtigt diese Übergangsbeiträge nicht, beziehungsweise gibt die mutmasslichen Auswirkungen nach Ablauf der Übergangsfrist wider.

Bei einer Analyse der Ergebnisse wird rasch das Folgende deutlich:

- Entlastet gegenüber dem Status quo werden vor allem die grossen finanzschwachen Gemeinden sowie – etwas weniger deutlich – die grossen Gemeinden mit mittlerer Finanzkraft.
- Wenig Veränderungen erfahren die "mittleren" Gemeinden, das heisst jene mittlerer Grösse und mittlerer Finanzkraft sowie die grossen finanzstarken Gemeinden, wobei allerdings bei den mittleren Gemeinden die Streuung relativ gross ist.
- Mehr belastet oder stark mehr belastet werden in erster Linie kleine, finanzschwache Gemeinden.
- Teilweise sind von diesen Mehrbelastungen auch noch kleine Gemeinden mit mittlerer Finanzkraft sowie mittelgrosse finanzschwache Gemeinden betroffen.
- Leicht mehr belastet werden generell die finanzstarken Gemeinden – mit Ausnahme der grossen finanzstarken Gemeinden.
- Bei den kleinen, teilweise noch den mittelgrossen Gemeinden ist die Schwankungsbreite – also die Unterschiede innerhalb des Typs – deutlich am grössten.
- Für die grosse Mehrheit der Gemeinden sind die Veränderungen gegenüber dem Status quo moderat. Substanzielle Mehrbelastungen gibt es aber bei mehreren kleinen und einigen mittelgrossen Gemeinden.
- Ausreisser, das heisst Gemeinden, die sich deutlich vom Schema ihres Typs abheben, gibt es nur sehr wenige.

Vor allem was die grösseren finanzschwachen Gemeinden betrifft, wird das resultierende Bild (also deutliche Entlastung dieser Gruppe) noch verstärkt, wenn im Ist-Zustand des Finanzausgleichs die Sonderbeiträge gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung *nicht* berücksichtigt werden. Die Sonderbeiträge können in gewissem Sinn als "Vorleistung" zugunsten der begünstigten Gemeinden im Hinblick auf die Neuordnung des Finanzausgleichs verstanden werden. Weil es diese Beiträge bis 2013 nicht gab und weil sie wegen der im Gesetz vorgesehenen Befristung über das Jahr 2016 hinaus nicht garantiert sind, ist ein Vergleich der neuen Situation mit dem Status quo ohne Sonderbeiträge ebenfalls sachgerecht.

Wie erklären sich die Ergebnisse der Gesamtbilanz für die einzelnen Gemeindetypen, wie sie oben kurz zusammengefasst wurden?

Die Gesamtbilanz umfasst zwar sowohl die Anpassungen infolge der Aufgabenteilung als auch jene infolge der Neuordnung des Finanzausgleichs. Die ausgewiesenen Gesamtveränderungen werden aber in der Regel dominiert von den Veränderungen beim Finanzausgleich, während die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenverschiebung weniger stark ins Gewicht fallen. Dabei sind es im Wesentlichen drei Faktoren, die zum dargestellten Ergebnis führen:

- Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Finanzausgleichs soll die Steuerbelastung (Höhe der Steuerzuschläge) nicht ansteigen. Somit stehen nicht mehr Mittel für die vertikale Finanzierung des Finanzausgleichs zur Verfügung als auch bei einer Weiterführung des aktuellen Modells (inklusive Sonderbeiträge) benötigt würden. Jede Veränderung der horizontalen Finanzierung aber bedeutet eine Umverteilung, bei der einige Gemeinden entlastet und andere mehr belastet werden.
- Auf der Lastenseite werden die einzelnen Lastenfaktoren deutlich anders gewichtet als beim heutigen Finanzausgleich, um den ermittelten effektiven Belastungen besser gerecht zu werden. Heute wird beispielsweise die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung nicht berücksichtigt. Diese hat sich aber in der Analysephase als eine der wichtigsten Erklärungsgrössen für die zwischen den Gemeinden festgestellten Kostenunterschiede erwiesen. Auf der anderen Seite haben

die Einwohnerzahl und die Gemeindefläche im heutigen Modell einen sehr starken Einfluss, was so durch die statistischen Analysen nicht gedeckt ist. Dem gegenüber nimmt das vorgeschlagene neue Modell das Gewicht der Faktoren Einwohnerzahl und Fläche zurück und führt mit dem Soziallastenausgleich die Berücksichtigung der Sozialstruktur neu ein.

- Der neue Finanzausgleich soll etwas weniger strukturerhaltend wirken als das bisherige System. Auf diesen Punkt wird unten (vgl.7.4) noch separat eingegangen.

Die Gesamtbilanz einer einzelnen Gemeinde kann selbstverständlich auch von Faktoren beeinflusst sein, die gemeindegenspezifisch sind. Weil viele Veränderungen gleichzeitig stattfinden, ergibt sich für jede Gemeinde ein anderes Zusammenspiel dieser Faktoren. Über alles gesehen bestimmen aber die strukturellen Ergebnisse das Bild, und diese sind vor allem auf die drei aufgezählten Faktoren zurückzuführen.

Die Struktur des oben dargestellten Ergebnisses führt dazu, dass es mehr Gemeinden gibt, die stärker belastet werden als solche, die entlastet werden. Anders sieht das Bild aber aus, wenn die Bevölkerungszahl berücksichtigt wird. Etwa die Hälfte der Aargauerinnen und Aargauer lebt in Gemeinden, deren Finanzsituation durch die Neuordnung nicht substantiell verändert wird. Knapp 20 % leben in Gemeinden, die stärker belastet werden, aber nur 3 % in Gemeinden, deren Mehrbelastung mehr als 10 Steuerfussprozente beträgt. Auf der anderen Seite leben 30 % der Bevölkerung in Gemeinden, die gegenüber dem Status quo entlastet oder stark entlastet werden.

Tabelle 8: Anteile Status Gesamtbilanz

Status der Gemeinde	Anteile	
	Gemeinden	Bevölkerung
stark entlastet	1%	4%
entlastet	17%	26%
unverändert	44%	51%
mehr belastet	29%	16%
stark mehr belastet	9%	3%

7.4 Gesamtbilanz und Effekte auf Gemeindestruktur

In der Konsultation zum Konzept sind die Antworten zu den Fragen, welche die strukturellen Implikationen der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs betreffen, uneinheitlich ausgefallen.

Der relativ unverbindlichen Aussage, dass mit der Neuordnung nicht direkt Strukturpolitik betrieben werden soll, dass aber strukturelle Auswirkungen auch nicht zum vornherein auszuschliessen seien, stimmen zwar über 90 % der Antwortenden und sieben von acht Parteien zu. Bei den konkreteren und pointierteren Aussagen stehen sich dann aber klar unterschiedliche Positionen gegenüber. 41 % der Antwortenden – aber nur eine Partei – sind der Meinung, dass der Erhalt der heutigen Gemeindestruktur durch den Finanzausgleich sichergestellt werden muss. Auf der anderen Seite stimmen 25 % der Antwortenden – aber die Hälfte der Parteien – der Aussage zu, mit dem Finanzausgleich solle ein direkter Druck zur Veränderung der Gemeindestruktur erzeugt werden. Etwa ein Drittel der Antwortenden – aber ebenfalls die Hälfte der Parteien – würden es begrüßen, wenn der Grosse Rat Gemeindegemeinschaften anordnen könnte, falls eine finanzschwache fusionswillige Gemeinde keine geeigneten Partner findet.

Diese kontroversen Stellungnahmen sind nur schwer auf einen Nenner zu bringen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass mit den folgenden Leitplanken am ehesten eine Richtung angegeben werden kann, welche den unterschiedlichen Positionsbezügen in diesen Fragen Rechnung trägt:

- Jede Gemeinde muss die Möglichkeit haben, unter vertretbaren finanziellen Bedingungen als eigenständige Gemeinde zu bestehen, wenn sie das will.

- Gemeindefusionen sollen, wo sie von den beteiligten Gemeinden gewünscht werden, weiterhin im bisherigen Rahmen unterstützt werden. Zwangsweise Fusionen oder auch die zwangsweise "Zuweisung" von Fusionspartnern für an sich fusionswillige Gemeinden sind, anders als im gescheiterten Projekt GERAG – nicht vorgesehen.
- Die strukturerhaltende Wirkung des Finanzausgleichs soll aber – im Vergleich zum heutigen System – reduziert werden. Der Druck in Richtung struktureller Veränderungen darf erhöht werden.
- Das bedeutet, dass die strukturerhaltende Wirkung einerseits transparent gemacht wird und dass andererseits die Strukturhaltung etwas weniger durch den Finanzausgleich und etwas mehr durch die betroffenen Gemeinden selber finanziert werden soll.

Diesen Vorgaben wird die vorgeschlagene Lösung gerecht:

- Der räumlich-strukturelle Ausgleich, Teilbereich Einwohnerzahl trägt den hohen Fixkosten kleiner Gemeinden Rechnung, obwohl die Einwohnerzahl an sich kein unbeeinflussbarer Faktor ist. Dieses Instrument trägt somit dazu bei, den Bestand aller Gemeinden sicherzustellen. Gleichzeitig werden diese Wirkung und die damit verbundenen Kosten transparent ausgewiesen.
- Die Ergänzungsbeiträge dienen explizit der Sicherstellung der Existenz einer Gemeinde unter vertretbaren Bedingungen. Denn mit den Ergänzungsbeiträgen werden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, obwohl das Ressourcenniveau bereits im Minimum auf die Höhe der Mindestausstattung angehoben wurde und den massgebenden Lasten Rechnung getragen ist – inklusive einer relativ grosszügigen Regelung für räumlich-strukturelle Lasten. Damit sollten für eine Gemeinde ohne klar strukturbedingte Probleme keine weiteren Zuschüsse mehr nötig sein. Es handelt sich somit bei den Ergänzungsbeiträgen um bedarfsorientierte Zusatzleistungen, welche den Bestand aller Gemeinden unter zumutbaren finanziellen Rahmenbedingungen sicherstellen.
- Grundsätzlich können alle Gemeinden Ergänzungsbeiträge beantragen. Aufgrund der Modellrechnungen zeigt sich aber, dass voraussichtlich in allererster Linie kleine und finanzschwache Gemeinden darauf angewiesen sein werden. Nur fünf der mutmasslich 28 Gemeinden, die Ergänzungsbeiträge benötigen, haben mehr als 1'000 Einwohner und keine einzige mehr als 2'000.
- Die Auszahlung der Ergänzungsbeiträge macht also deutlich, welche Gemeinden in besonderer Weise (und noch über den räumlich-strukturellen Lastenausgleich, Teilbereich Einwohnerzahl hinaus) auf eine überdurchschnittlich hohe Unterstützung durch den Finanzausgleich angewiesen sind.
- Die Gemeinden, die diesen Ausgleich beanspruchen, tragen aber in finanzieller wie in inhaltlicher Hinsicht an den Zusatzlasten mit. Einerseits müssen sie ihren eigenen Steuerfuss bis zum definierten Maximalwert anheben, andererseits können sie durch Auflagen, die mit den Beiträgen verbunden sein können, verpflichtet werden, Optimierungs- und Entwicklungsmassnahmen durchzuführen.
- Auf der anderen Seite beschränken die Ergänzungsbeiträge aber das finanzielle Risiko der begünstigten Gemeinden, da ausgeschlossen wird, dass diese ihren Steuerfuss auf ein Niveau anheben müssen, dass um mehr als 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert liegt.

8. Übergangsbeiträge

Voraussichtlich 38 % der Gemeinden, in denen 19 % der Bevölkerung leben, werden durch den Systemwechsel mehr belastet oder stark mehr belastet. Der Saldo ihrer Gesamtbilanz liegt also bei plus drei Steuerfussprozenten oder höher. Für alle diese Gemeinden soll die Mehrbelastung abgedeckt werden, unabhängig davon, wie gross sie ist.

Der Übergangsbeitrag wird im ersten Jahr so hoch angesetzt, dass die Mehrbelastung auf zwei Steuerfussprozente beschränkt bleibt. Der gemäss dieser Regel für das erste Jahr errechnete Betrag

wird im zweiten Jahr noch zu 75 % ausbezahlt, im dritten zu 50 % und im vierten zu 25 %. Ab dem fünften Jahr fällt er weg.

Mit dieser Regelung wird den Gemeinden die Anpassung an die neue Situation erleichtert. Im ersten Jahr, in welchem die Neuregelung in Kraft tritt, sollten daher in der Regel auch keine Anpassungen der kommunalen Steuerfüsse wegen der Neuordnung erforderlich werden – abgesehen von der Umsetzung des Steuerfussabtauschs.

Gemeinden, deren Mehrbelastung im unteren und mittleren Bereich liegt, können die Übergangszeit nutzen, um die effektiven Auswirkungen des Systemwechsels zu beobachten und in einer Gesamtschau, die auch alle anderen für die Entwicklung des Finanzhaushalts wichtigen Faktoren berücksichtigt, eine Anpassungsstrategie zu entwickeln. In manchen Fällen wird dies auch ohne Steuerfusserhöhung oder mit einer bescheidenen Anpassung möglich sein, in anderen Fällen wird eine Anpassung erforderlich sein.

Wie der Anpassungsprozess konkret verläuft, ist von der Ausgangslage und den Rahmenbedingungen jeder einzelnen Gemeinde abhängig. Mit den Übergangsbeiträgen wird aber so oder so Zeit gewonnen für diesen Prozess, was ihn erleichtert.

Vor grösseren Herausforderungen stehen natürlich Gemeinden, deren Gesamtbilanz eine hohe Mehrbelastung ausweist. Diese werden teilweise um eine erhebliche Anpassung ihrer Steuerfüsse nicht herum kommen.

Allerdings haben viele der betroffenen Gemeinden bereits heute einen hohen Steuerfuss. Um Ergänzungsbeiträge zu erhalten, muss der Steuerfuss auf einem Wert liegen, der um 25 Prozentpunkte über dem kantonalen Mittelwert liegt – aber nicht höher. Viele Gemeinden, die stark mehrbelastet werden und die auch künftig einen hohen Steuerfuss haben, werden trotzdem nicht mit einem hohen Anpassungsbedarf konfrontiert sein, weil ihr Steuerfuss bereits heute relativ nahe am definierten Maximalwert liegt.

Gleichwohl müssen auch diese Gemeinden die Übergangszeit nutzen, um ihre Anpassungsstrategie zu entwickeln. Ein wichtiger Punkt dabei ist die Vorbereitung der Anträge für Ergänzungsbeiträge. Diese Beiträge greifen ab dem dritten Jahr, in dem die Neuregelung finanzwirksam ist. Ab diesem Zeitpunkt reichen die Übergangsbeiträge nicht mehr aus, um die Situation stark mehrbelasteter Gemeinden zu entschärfen.

Am meisten herausgefordert durch den Anpassungsprozess werden voraussichtlich jene Gemeinden sein, die heute einen relativ moderaten Steuerfuss haben, aber in der Gesamtbilanz stark mehrbelastet werden. Wenn die Situationsanalyse durch eine solche Gemeinde ergibt, dass sie ihren Haushalt längerfristig nicht ohne Ergänzungsbeiträge im Gleichgewicht halten kann, so muss sie den Steuerfuss auf den Maximalwert anheben, was in diesen Fällen eine starke Erhöhung bedeuten kann.

Wie bereits erwähnt, sollen in den beiden ersten Jahren, in denen das neue System finanzwirksam ist, keine Ergänzungsbeiträge ausbezahlt werden. Für diese beiden Jahre kommt den Übergangsbeiträgen somit zusätzlich die Funktion zu, die noch nicht erhältlichen Übergangsbeiträge zu ersetzen.

Dieses Zusammenwirken zwischen Übergangs- und Ergänzungsbeiträgen kann auf den ersten Blick umständlich erscheinen. Es stellt aber sicher, dass die betroffenen Gemeinden genügend Zeit haben, ihre Anträge für Ergänzungsbeiträge zu formulieren und sich dabei auch auf die Rechnungszahlen aus mindestens einem Jahr unter dem neuen System abstützen können. Gleichwohl ist dank der Übergangsbeiträge sichergestellt, dass die Gemeinden auch in den ersten beiden Jahren nach Systemumstellung nicht übermässig mehrbelastet werden. Nur für ganz wenige Gemeinden, welche ohne Berücksichtigung der Ergänzungsbeiträge sehr stark mehrbelastet werden, kann es im zweiten Jahr zu einer vorübergehenden "Durststrecke" kommen.

Der Zusammenhang zwischen den beiden Beitragsarten kann mit dem folgenden Beispiel veranschaulicht werden:

Berechnungsbeispiel

Die Gemeinde H hat heute einen Steuerfuss von 115 Prozentpunkten. Nach Steuerfussabtausch liegt er bei 110 Prozentpunkten. Die Gesamtbilanz für die Gemeinde H (ohne Ergänzungsbeiträge!) weist eine Mehrbelastung gegenüber dem Status quo von 26 Steuerfussprozenten aus. Unter der Annahme, dass alle anderen Grössen unverändert bleiben und dass die Gemeinde keinerlei andere Möglichkeiten hat, dieser Mehrbelastung zu begegnen als den Steuerfuss zu erhöhen, ergibt sich folgende Entwicklung:

- Ohne Ergänzungsbeiträge müsste die Gemeinde ihren Steuerfuss auf 136 Prozentpunkte anheben (110 plus 26).
- Die Ergänzungsbeiträge stellen sicher, dass die Gemeinde ihren Steuerfuss nicht auf einen Wert anheben muss, der um mehr als 25 Prozentpunkte über dem kantonalen Mittelwert liegt. Gemäss aktueller Modellrechnung wird dieser Grenzwert nach Steuerfussabtausch bei 122 Steuerfussprozenten liegen.
- Im ersten Jahr erhält die Gemeinde H Übergangsbeiträge im Umfang von 24 Steuerfussprozenten (Reduktion der Mehrbelastung auf zwei Steuerfussprozente; also: $26 - 2$). Der Steuerfuss liegt somit statt bei 110 bei 112 Prozentpunkten.
- Im zweiten Jahr erhält die Gemeinde Übergangsbeiträge im Umfang von 18 Steuerfussprozenten (75 % von 24). Sie muss den Steuerfuss nun auf 118 Prozentpunkte anheben. In diesem Jahr stellt sie einen Antrag auf Übergangsbeiträge ab dem Jahr 3.
- Im dritten Jahr erhält die Gemeinde Übergangsbeiträge im Umfang von 12 Steuerfussprozenten (50 % von 24). Sie müsste den Steuerfuss nun bei 124 Punkten ansetzen. Sie erhält nun aber erstmals Ergänzungsbeiträge, und zwar im Umfang von 2 Steuerfussprozenten, so dass sie die Obergrenze des Steuerfusses von 122 Prozentpunkten nicht überschreiten muss.
- Im vierten Jahr erhält die Gemeinde Übergangsbeiträge im Umfang von 6 Steuerfussprozenten sowie Ergänzungsbeiträge im Umfang von 8 Steuerfussprozenten.
- Ab dem fünften Jahr fallen die Übergangsbeiträge weg. Die Ergänzungsbeiträge werden nun im vollen Umfang von 14 Steuerfussprozenten ausbezahlt, sodass der Steuerfuss bei 122 Prozentpunkten konstant gehalten werden kann.

Die Übergangsbeiträge sind kein Bestandteil des neuen Finanzausgleichssystems. Erstens sind sie befristet (ohne Verlängerungsmöglichkeit), zweitens – und wichtiger – gleichen sie nicht Unterschiede in der Ressourcenstärke oder Sonderlasten aus, sondern dienen ausschliesslich der Abfederung von Umstellungseffekten. Diese Umstellungseffekte werden anhand der Gesamtbilanz gemessen. Sie können also sowohl durch die Anpassungen beim Finanzausgleich als auch durch die Veränderungen bei der Aufgabenteilung verursacht sein.

Allerdings sollen die Übergangsbeiträge aus dem Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich finanziert werden, also vollständig vertikal. Es wird darauf verzichtet, jene Gemeinden zur Mitfinanzierung zu verpflichten, welche in der Gesamtbilanz entlastet werden. Das bedeutet, dass die Entlastungen bei diesen Gemeinden sofort bei Inkrafttreten des neuen Systems wirksam werden.

Wie die Gemeinden mit diesen Entlastungen umgehen, darüber bestimmen sie autonom. In der Tendenz am stärksten entlastet werden grosse Gemeinden, die finanzschwach sind oder mittlere Finanzstärke aufweisen. Deren Finanzsituation ist in vielen Fällen angespannt – nicht zuletzt infolge der Zusammensetzung der Bevölkerung, die bisher für die Finanzausgleichszahlungen keine Rolle spielte. Es ist daher denkbar, dass die Entlastungen in der Gesamtbilanz nicht im vollen Umfang zu Steuerfussenkungen bei diesen Gemeinden führen werden.

Der hohe Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich erlaubt eine vertikale Finanzierung der Übergangsbeiträge. Die Auszahlung dieser Übergangsbeiträge führt aber natürlich dazu, dass der Vermögensverzehr in der Spezialfinanzierung rascher verläuft als wenn es diese Beiträge nicht gäbe. Somit müssen die Steuerzuschläge zu einem früheren Zeitpunkt wieder auf dem Niveau festgelegt werden, welches dem vertikalen Finanzierungsbedarf entspricht. Das ändert aber nichts daran, dass der jährliche vertikale Finanzierungsbedarf längerfristig nicht höher sein wird als bei einer Weiterführung des heute geltenden Systems.

Rechtliche Umsetzung

Die Übergangsbeiträge werden im Gesetz abschliessend geregelt.

Modellrechnung

Der Mittelbedarf ist abhängig von

- a) den Ergebnissen der Gesamtbilanz,
- b) der Grenze, ab der Anspruch auf Übergangsbeiträge besteht (Gesamtbilanz von mehr als plus 2 Steuerfussprozenten),
- c) der Dauer und Abstufung (vier Jahre, jährliche Reduktion um einen Viertel) sowie
- d) der Finanzierungsart (rein vertikale Finanzierung).

Gemäss aktueller Modellrechnung werden im ersten Übergangsjahr knapp 14 Millionen Franken benötigt und über die ganzen vier Jahre gut 35 Millionen Franken.

9. Rechtsgrundlagen

9.1 Aktuell geltende Erlasse

Die verfassungsmässigen Grundlagen für den Finanzausgleich finden sich in den §§ 117 und 120 der Kantonsverfassung.

Im Einzelnen geregelt wird der heute bestehende Finanzausgleich in den folgenden Erlassen:

- Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FLAG) vom 29.06.1983 (SAR 615.100).
- Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich (Finanzausgleichsdekret, FLAD) vom 29.05.1984 (SAR 615.110).
- Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAV) vom 16.11.2005 (SAR 615.113).

Seit der Umsetzung der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung und des Ausgleichs der damit verbundenen Lastenverschiebung per 2014 wird das System des Finanzausgleichs durch zwei zusätzliche Instrumente ergänzt, nämlich durch die Ausgleichsbeiträge und -abgaben, welche den bisherigen indirekten Finanzausgleich ersetzen, sowie durch die Sonderbeiträge. Diese Instrumente sind im folgenden Erlass geregelt:

- Gesetz über den finanziellen Ausgleich der wegfallenden Gemeindebeiträge an die Spitalfinanzierung (Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung) vom 12.11.2013 (SAR 615.500).

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die entsprechenden Finanzierungsregelungen sind nicht in einem separaten Erlass zusammengefasst. Wo Aufgaben von den Gemeinden finanziert oder (im Rahmen eines Kostenteilers) mitfinanziert werden, ist dies jeweils in den Gesetzen zu den entsprechenden Sachbereichen geregelt.

Hingegen sind die Grundsätze, nach denen sich die Ausgestaltung der Aufgabenteilung zu richten hat, seit dem 1. August 2013 explizit festgehalten, und zwar in § 5 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5.6.2012 (SAR 612.300).

9.2 Rechtliche Umsetzung der Neuregelung: Überblick

Im Zuge der hier vorgeschlagenen Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs werden das Finanzausgleichsgesetz, das Finanzausgleichsdekret, die Finanzausgleichsverordnung sowie das Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung aufgehoben.

Weil ein gegenüber heute stark verändertes Finanzausgleichsmodell eingeführt werden soll, ist eine Revision der Gesetzesgrundlagen nicht sinnvoll. Stattdessen sollen die drei Erlasse je durch ein neues Gesetz, ein neues Dekret und eine neue Verordnung ersetzt werden.

Das Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung war von Beginn weg als Übergangslösung konzipiert. Es wird – wie angekündigt – im Zuge der integralen Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs wieder aufgehoben.

Die Optimierung der Aufgabenteilung, der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie die Übergangsbeiträge werden in einem separaten neuen Gesetz geregelt. In diesem Kontext erfolgen auch mehrere Fremdänderungen an anderen Gesetzen, welche zur Umsetzung der optimierten Aufgabenteilung erforderlich sind. Dieses Gesetz wird aber nur solange benötigt, bis die Anpassungen bei der Aufgabenteilung realisiert sind und die vier Jahre abgelaufen sind, in denen Übergangsbeiträge ausbezahlt werden. Das Gesetz wird daher von Beginn weg befristet.

Würden die neuen Bestimmungen zur Aufgabenteilung und zum Finanzausgleich in einem Gesetz zusammengefasst, so würde dieses unübersichtlich und es gäbe eine Vermischung zwischen der dauerhaften Neuregelung des Finanzausgleichs und der einmaligen Umsetzung der Optimierung der Aufgabenteilung.

Das neue Finanzausgleichsgesetz soll die "Konstruktion" der einzelnen Ausgleichsinstrumente regeln und Bandbreiten für jene Grössen vorgeben, welche den Umfang und die Umverteilungswirkung der Instrumente bestimmen. Die konkreten Werte für diese Grössen sollen hingegen im Dekret festgeschrieben werden. Wenn sich – vor allem aufgrund der künftig regelmässig zu erstellenden Wirkungsberichte – zeigt, dass Anpassungen an der Wirkweise des Finanzausgleichs erforderlich sind, so sollen diese Anpassungen rasch und folglich über Dekretsänderungen vorgenommen werden. Nur wenn Eingriffe in den "Bauplan" des ganzen Systems vorgenommen werden sollen, ist eine Gesetzesvorlage nötig.

Weil für das Verständnis des Finanzausgleichs somit das Zusammenspiel von Gesetz und Dekret wichtig ist, sind in der Gesetzessynopse in der Beilage auch bereits die geplanten Dekretsbestimmungen zur Information aufgeführt.

9.3 Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

9.3.1 Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG)

§ 1

Die Aufgabenverschiebungsbilanz ist jene Bilanz, in der die finanziellen Auswirkungen der Lastenverschiebungen sowie der Ausgleichspositionen (Steuerfussabtausch und Feinregulierung) auf den Kanton einerseits und die Gemeinden andererseits zusammengefasst werden. § 1 definiert diese Bilanz und listet ihre Bestandteile einzeln auf.

§ 2

Die Bilanz soll über einen Zeitraum von drei Jahren (erstes, zweites und drittes Jahr, in welchem die Neuregelung finanzwirksam ist) ausgeglichen werden. Daher muss die Bilanz auch für diese drei Jahre ermittelt werden.

Zum Zeitpunkt, in dem die Neuordnung in Kraft tritt, stehen für diese drei Jahre nur Budget- und Planwerte zur Verfügung. Damit aufgrund dieser Planzahlen mit der nötigen Legitimität das Volumen der Lastenverschiebung festgelegt werden kann und damit eine nachträgliche Anpassung möglich ist, falls die Ist-Zahlen von den Planwerten abweichen, sind zwei Massnahmen vorgesehen:

Erstens werden die für die Aufgabenverschiebungsbilanz massgebenden Werte nicht einfach in einem Verwaltungsakt aus den aktuellen Planungen abgeleitet, sondern sie werden vom Grossen Rat im Anhang zum Gesetz festgelegt (Abs. 2). Zweitens besteht die Möglichkeit, die massgebenden Beträge nachträglich zu korrigieren, falls sich nach Ablauf der drei für die Berechnung relevanten Jahre herausstellt, dass die Rechnungszahlen deutlich von den verwendeten Planwerten abweichen (vgl. § 3 Abs. 4).

Der Zeitpunkt, in dem das Gesetz finanzwirksam wird, ist davon abhängig, ob dagegen das Referendum ergriffen wird oder nicht. Die für die Berechnung der Aufgabenverschiebungsbilanz massgebenden Zahlen sind aber nicht die gleichen, wenn die relevante Dreijahresperiode um ein oder mehrere Jahre verschoben wird. Daher muss der Grosse Rat die im Anhang 1 festgehaltenen Zahlen durch Grossratsbeschluss anpassen, wenn sich das Inkrafttreten des Gesetzes verzögert. (Abs. 3).

§ 3

Dieser Paragraph hält die Grundsätze für den Steuerfussabtausch fest. Er erwähnt die beiden Instrumente, die dafür zur Anwendung kommen (die konkreten Bestimmungen dazu folgen in späteren §§ beziehungsweise in den Fremdänderungen) und benennt den Ausgleichsgrundsatz und die Ausgleichsperiode.

Abs. 3 schafft die Rechtsgrundlage für den zusätzlichen Ausgleich der – wie oben unter 5.5 erläutert – in den ersten beiden Jahren erforderlich ist, weil der Steuerfussabtausch infolge der besonderen Situation bei den Steuernachträgen noch nicht die errechnete Wirkung erzielt.

Abs. 4 regelt die oben bereits erwähnte Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung des Bilanzausgleichs für den Fall, dass die Rechnungszahlen aus den ersten drei Jahren zeigen, dass die Saldo-neutralität deutlich verfehlt wurde. Die nachträgliche Anpassung kann über eine Änderung des Kostenteilers gemäss Betreuungsgesetz und folglich auf Dekretsebene erfolgen. Mit der vorgesehenen Flexibilisierung dieses Kostenteilers wird die Voraussetzung dafür geschaffen.

§4

Die Kantonsverfassung garantiert den Gemeinden im § 117 Abs. 2, dass sie ihren Steuerfuss festsetzen können. Auch im Zusammenhang mit dem Steuerfussabtausch kann der Kanton den Gemeinden daher nicht einen bestimmten Steuerfuss vorschreiben. § 4 gibt zunächst den Zielwert vor, um welchen die Gemeinden den Steuerfuss zur Umsetzung des Abtauschs senken müssten. Dann regelt er, wie die Gemeinden verfahren müssen, wenn sie eine Senkung in diesem Umfang vornehmen beziehungsweise wenn sie – in die eine oder andere Richtung – von dieser Zielvorgabe abweichen wollen. Mit diesen Regelungen wird sichergestellt, dass gegenüber den Stimmberechtigten vollständige Transparenz darüber hergestellt wird, welches die Auswirkungen des Steuerfussabtauschs sind (beziehungsweise wären) und bei welchen Veränderungen des Steuerfusses es sich um eigentliche (zusätzliche) Steuererhöhungen oder Steuersenkungen handelt.

Einige Einwohnerratsgemeinden kennen in ihren Gemeindeordnungen unterschiedliche Verfahrens- und Kompetenzregelungen für den Fall, dass der Steuerfuss gegenüber dem Vorjahr in unveränderter Höhe beschlossen werden soll, und für den Fall, dass eine Anpassung erfolgen soll. Absatz 2 impliziert, dass diese Gemeinden gemäss den Regeln für die Festsetzung eines unveränderten Steuerfusses vorgehen können, sofern sie ihren Steuerfuss im Jahr der Systemumstellung genau so stark senken, wie es zur Umsetzung des Steuerfussabtauschs erforderlich ist.

§ 5

Bei der Gesamtbilanz pro Gemeinde handelt es sich zunächst um ein Informationsinstrument, welches die finanziellen Auswirkungen der Optimierung der Aufgabenteilung und der Neuordnung des Finanzausgleichs für jede einzelne Gemeinde darstellt, und zwar im Vergleich zum Status quo. Im Abschnitt 7.1 ist detailliert dargestellt, wie die Bilanz berechnet wird. Als reines Darstellungs- und Informationsinstrument müsste die Gesamtbilanz pro Gemeinde nicht gesetzlich geregelt werden. Aus dem Saldo der Gesamtbilanz ergibt sich aber direkt ein allfälliger Anspruch auf Übergangsbeiträge. Gemeinden, die durch die Neuregelung um mehr als 2 Steuerfussprozente mehr belastet werden, haben Anspruch auf Übergangsbeiträge. Weil der Bilanzsaldo also einen Rechtsanspruch auf Beiträge begründen kann, ist es zwingend nötig, im Gesetz festzuhalten, wie dieser Saldo ermittelt wird.

§§ 6 und 7

Die relativ ausführlichen, technischen und nicht ganz leicht verständlichen Bestimmungen in diesen Paragraphen erschliessen sich am besten, wenn sie zusammen mit dem Abschnitt 7.1 gelesen werden. Die Paragraphen umschreiben Schritt für Schritt die Erstellung der Gesamtbilanz, so wie sie in jenem Abschnitt beschrieben wird.

Bei der Aufgabenverschiebungsbilanz muss zunächst bekannt sein, welche finanzielle Auswirkung jede Verschiebung insgesamt, das heisst für alle Gemeinden zusammen, hat (§ 6 Abs. 2). Dieser Wert lässt sich aus der generellen Aufgabenverschiebungsbilanz herauslesen. Anschliessend muss die finanzielle Gesamtauswirkung auf die einzelnen Gemeinden "verteilt" werden. Dies geschieht in der Regel anhand von Vergangenheitsdaten zu den Finanzierungsanteilen der einzelnen Gemeinden im jeweiligen Aufgabenfeld (§ 6 Abs. 3).

Wie unter 4.3 oben erläutert, fliessen die bisherigen Gemeindeanteile bei den Bussenerträgen teilweise an die Regionalpolizeien, teilweise an einzelne Gemeinden. Die genaue Zuweisung an einzelne Gemeinden wäre daher sehr umständlich – abgesehen davon, dass es dabei auch starke Schwankungen gibt. § 6 Abs. 4 schafft daher die Möglichkeit, diesen kleinen Betrag in Relation zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden zu "verteilen".

Für die Finanzausgleichsbilanz muss zunächst festgelegt werden, wie der Ist-Zustand einer Gemeinde im heutigen Finanzausgleich errechnet wird (§ 7 Abs. 2 und 3). § 7 Abs. 4 regelt dann, wie der Ist-Zustand dem erwarteten Status im künftigen Finanzausgleich gegenübergestellt wird.

Unter heute geltendem Recht gibt es Gemeinden, die aus einem Gemeindezusammenschluss hervorgegangen sind und die gemäss der ordentlichen Berechnungsweise keinen Anspruch auf Finanzausgleichsbeiträge hätten oder nur relativ tiefe Beiträge erhalten würden. Aufgrund von § 13a Abs. 4 FLAG werden diesen Gemeinden aber während acht Jahren Beiträge in gleicher Höhe garantiert, wie sie die einzelnen am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden vor dem Zusammenschluss in der Summe erhalten haben. § 7 Abs. 5 hält nun explizit fest, dass bei der Ermittlung des Ist-Zustands gemäss § 7 Abs. 2 diese (höheren) Beitragsgarantien zu berücksichtigen sind. Der neue Finanzausgleich wird also nicht mit den Ansprüchen verglichen, welche eine Gemeinde künftig (nach Ablauf der achtjährigen Frist) unter bisherigem Recht hätte, sondern mit jenen Ansprüchen, die sie dank der Beitragsgarantie im Zeitpunkt der Systemumstellung tatsächlich hat. Dies ist für die Gemeinde vorteilhaft, weil dabei eine Gesamtbilanz resultiert, die eher zu Übergangsbeiträgen (oder aber zu höheren Übergangsbeiträgen) führt. Somit ist sichergestellt, dass die altrechtliche Beitragsgarantie weiterwirkt, soweit dies bei der Umstellung zu einem völlig anders konzipierten Finanzausgleichssystem überhaupt möglich ist.

§ 8

Ist einmal festgelegt, wie die Gesamtbilanz pro Gemeinde errechnet wird, so lässt sich aus deren Saldo (ausgedrückt in Steuerfussprozenten) leicht der Anspruch auf Übergangsbeiträge ableiten. § 8 regelt diesen Anspruch, die Beitragsdauer und -entwicklung sowie die Finanzierung. Abs. 4 legt fest, dass die Beitragsansprüche im Falle einer Gemeindefusion während der vierjährigen Übergangsphase erhalten bleiben.

§ 9

Die Optimierung der Aufgabenteilung und die Neuordnung des Finanzausgleichs bilden zusammen ein Ganzes. So geht zum Beispiel die Konzeption des Lastenausgleichs im neuen Finanzausgleich davon aus, dass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gemäss den gemachten Vorschlägen optimiert ist. Umgekehrt ist die Berechnung der Übergangsbeiträge ganz direkt bezogen auf die Veränderungen beim Finanzausgleich und ohne diese gar nicht möglich. Das Gesamtpaket und somit die beiden Gesetze müssen daher zwingend gleichzeitig in Kraft treten. Die Formulierung im § 9 Abs. 1 stellt dies sicher.

Wie schon erwähnt, wird das Gesetz nur für eine befristete Zeit benötigt. Aus diesem Grund legt § 9 Abs. 2 den Zeitpunkt fest, an dem das Gesetz wieder ausser Kraft treten wird. Die Frist, während der Übergangsbeiträge bezahlt werden, läuft während vier Jahren. Weiter wird das Gesetz einige Monate vor dem Zeitpunkt in Kraft gesetzt, ab dem es finanzwirksam wird. Zusammen mit einer "Sicherheitsmarge" von einem Jahr ergibt sich somit, dass das Gesetz sechs Jahre nach seinem Inkrafttreten wieder ausser Kraft treten kann.

Fremdänderungen

Im **EG StPO** werden die beiden letzten Sätze von § 45 Abs. 1 gestrichen. Dadurch entfällt die bisherige Aufteilung der Bussenerträge zwischen Kanton und Gemeinden.

Im **Betreuungsgesetz** wird § 24 Abs. 3 geändert. Wie bisher beträgt der Anteil, welchen die Gemeinden an den im Abs. 1 umschriebenen Kosten zu tragen haben, im Grundsatz 40 %. Zum finanziellen Ausgleich von Lastenverschiebungen kann von diesem Wert aber um maximal 5 Prozentpunkte nach oben oder nach unten abgewichen werden. Der konkret jeweils massgebende Wert wird durch Dekret festgelegt. Mit dieser Formulierung von Abs. 3 wird deutlich, dass allfällige Abweichungen des kommunalen Kostenanteils von 40 % nicht im Zusammenhang stehen mit der Leistungserbringung gemäss Betreuungsgesetz, sondern – inhaltlich völlig unabhängig davon – auf die Notwendigkeit zurückzuführen sind, Lastenverschiebungen auszugleichen.

Die Festlegung des konkreten Wertes könnte im künftigen Finanzausgleichsdekret erfolgen, wäre dort aber sachfremd. Daher soll dafür ein separates neues Dekret erlassen werden, auch wenn der neue Erlass dann nur diese eine Bestimmung enthalten wird.

Im **Steuergesetz** wird ein neuer § 57a eingeführt, welcher einen Steuerzuschlag auf den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen in der Höhe von 5 % (gemäss aktuellem Berechnungsmodell) vorsieht. Mit diesem Schritt wird der Steuerfussabtausch auf Seiten Kanton umgesetzt. Die Umsetzung auf Seiten Gemeinden wurde weiter oben schon erläutert. In der Folge müssen auch der § 2 Abs. 3 des Steuergesetzes, welcher auf die bestehenden Zuschläge verweist, sowie der Titel von Ziffer 2.4 leicht angepasst werden.

Im **Sozialhilfe- und Präventionsgesetz** sind mehrere Anpassungen nötig. Die leichte textliche Anpassung von § 41a Abs. 1 sowie die Aufhebung von § 47a Abs. 1 und 2 führen dazu, dass die Gemeinden künftig keine Beiträge an die Massnahmen gegen häusliche Gewalt mehr entrichten müssen.

Die Rechtsgrundlage für die Kantonsbeiträge an die Kosten der materiellen Hilfe findet sich im § 47 Abs. 3 und 4. In den §§ 48 bis 50 werden diese Beiträge, ihre Höhe und das Verfahren für ihre Auszahlung geregelt. Alle erwähnten Bestimmungen sind aufzuheben, so dass gemäss § 47 Abs. 1 die

dort aufgezählten Leistungen vollständig von den Gemeinden finanziert werden. Zu beachten ist, dass § 47 Abs. 2 bestehen bleibt: Die Kosten der materiellen Hilfe in den Fällen gemäss § 51 Abs. 1 lit. b bis d, werden weiterhin vom Kanton vergütet, also beispielsweise die Kosten für Asylsuchende oder Personen ohne Unterstützungswohnsitz.

An die Stelle der aufgehobenen Bestimmungen im § 47 Abs. 3 und 4 treten die neuen Absätze 3 bis 6, welche die gemeinsame Finanzierung von Fallkosten regeln, soweit diese den Betrag von Fr. 40'000.– übersteigen. Dabei regelt der Absatz 3 die Grundsätze der gemeinsamen Finanzierung.

Mit Absatz 4 wird sichergestellt, dass Rückerstattungen, welche eine Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt für einen Fall erhält, der über den Kostenpool (im Gesetz als "Fonds" bezeichnet) abgewickelt wurde, an den Pool weitergeleitet werden müssen. Andernfalls würde eine Gemeinde eine Art „Gewinn“ aus diesem Fall erzielen können. Das heisst die Nettokosten könnten faktisch – unter Berücksichtigung der Rückerstattungen – deutlich unter Fr. 40'000.– liegen und trotzdem würde eine Mitfinanzierung dieses Falls aus dem Pool erfolgen.

Absätze 5 und 6 schliesslich regeln den Vollzug. Grundsätzlich handelt es sich um eine Gemeindefaufgabe mit einer Art „Versicherungslösung“ unter den Gemeinden. Der Kanton ist nicht involviert. Weil es aber keine kommunale Institution gibt, die für alle Gemeinden handeln, alle verpflichten und in einem Streitfall auch entscheiden kann, soll gleichwohl der Kanton zuständig sein für die Umsetzung. Allerdings kann er die Durchführungsaufgaben einem Dritten übertragen. Die Kosten der Durchführung gehen in jedem Fall zu Lasten der Gemeinden.

Auch im **Gesetz über den öffentlichen Verkehr** sind mehrere Anpassungen nötig. Im Zentrum steht die Aufhebung von § 6, welcher die Kostenbeteiligung der Gemeinden regelt. In der Folge ist auch bei den Zuständigkeitsregeln die Aufhebung von § 12 Abs. 2 lit. d erforderlich. Das Dekret über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD) vom 11. März 1997 regelt fast ausschliesslich die Details der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs. Als Konsequenz der Aufhebung von § 6 des Gesetzes soll dem Grossen Rat daher die Aufhebung des ÖVD beantragt werden. Das ÖVD enthält allerdings ganz wenige Bestimmungen, die nicht direkt auf die Gemeindebeiträge bezogen sind und die weiterhin benötigt werden. Diese Bestimmungen sollen daher neu ins Gesetz integriert werden. Aus diesem Grund sind zusätzlich die Einführung eines neuen § 3a sowie Änderungen im § 5 Abs. 1 und 2 sowie im § 12 Abs. 1 und Abs. 2 lit. d und e erforderlich.

Fremdaufhebung

Das Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung wird aufgehoben. Damit entfällt – als weiterer Bestandteil der Lastenverschiebung – der bisherige Zuschlag auf den Beiträgen der Gemeinden an den Personalaufwand der Volksschule. Weiter entfallen auch die Ausgleichsbeiträge und -abgaben sowie die Sonderbeiträge. Diese werden – zusammen mit den ordentlichen Finanzausgleichsbeiträgen und -abgaben gemäss FLAG – ersetzt durch die Beiträge und Abgaben gemäss dem künftigen Finanzausgleichsgesetz.

Fremdänderungen und -aufhebung treten selbstverständlich ebenfalls gleichzeitig mit den anderen Bestimmungen in Kraft.

9.3.2 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (FiAG)

Die Regelungen im Bereich Finanzausgleich erfolgen in einem Zusammenspiel zwischen dem künftigen Finanzausgleichsgesetz und dem künftigen Finanzausgleichsdekret. Das Gesetz legt in der Regel für wichtige Steuerungsgrössen eine Bandbreite fest, der konkret massgebende Wert wird auf Ebene Dekret bestimmt. Damit dieses Zusammenspiel gut nachvollzogen werden kann, sind in der beiliegenden Synopse auch die geplanten Dekretsbestimmungen in einer separaten Spalte aufgeführt.

§ 1

Die Kantonsverfassung umschreibt im § 120 die Ziele des Finanzausgleichs folgendermassen:

¹Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher.

²Durch 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.

³An die Ausrichtung von Finanzausgleichsbeiträgen können auf Grund des Gesetzes Bedingungen und Auflagen geknüpft werden.

§ 120 Abs. 1 KV bildet – zusammen mit § 117 Abs. 1 KV – die rechtliche Grundlage für die gesamte Rechtssetzung im Bereich Finanzausgleich. Abs. 3 stellt eine spezifische Grundlage dar für die Ausgestaltung der Ergänzungsbeiträge gemäss §§ 13 bis 16 FiAG. Abs. 2 schliesslich umschreibt die Zielsetzung des Finanzausgleichs.

Wie praktisch alle Finanzausgleichssysteme peilt auch die hier vorgeschlagene Gesetzgebung die Ziele gemäss Verfassung nicht direkt, sondern indirekt an. Das heisst: Es werden (fast) keine Bestimmungen erlassen, welche die Steuerbelastung oder das Leistungsangebot direkt regeln oder beeinflussen sollen. Der Finanzausgleich soll die Voraussetzungen, von denen die Gemeinden ausgehen (müssen), einander annähern. Gemeinden, die über ein tiefes Ressourcenpotenzial verfügen oder von grösseren Sonderlasten betroffen sind, sind mit ungünstigeren Rahmenbedingungen konfrontiert als andere Gemeinden. Wenn die Unterschiede in den Startvoraussetzungen der Gemeinden verringert (nicht eliminiert!) werden, so steigen die Chancen, dass die ausgewogenen Verhältnisse und die zeitgemässe Entwicklung, welche die Verfassung verlangt, erreicht werden.

§ 120 Abs. 2 KV umschreibt somit die langfristig angestrebte Wirkung des Finanzausgleichs, während § 1 FiAG den konkreten "Output" erläutert, welcher durch die Bestimmungen des Gesetzes erreicht werden soll.

§ 2

Dieser Paragraph dient der Übersicht über das neue Finanzausgleichssystem und das ganze Gesetz.

§ 3

Wie unter 6.8.2 erläutert, sollen die Finanzausgleichsberechnungen auf Basisdaten aus drei Jahren beruhen, damit Ausreisser und Schwankungen ein Stück weit ausgeglichen werden und die Zahlungen stabiler sind. Für das Zahlungsjahr 2017 wären also die Basisjahre 2013, 2014 und 2015 massgebend. Abs. 3 regelt das Vorgehen, wenn bei einer benötigten Grösse die statistischen Auswertungen für das Jahr 2015 nicht rechtzeitig – also zum Zeitpunkt, an dem der Finanzausgleich berechnet werden muss – vorliegen. In diesem Fall würden nur die Daten von 2013 und 2014 verwendet und nicht zusätzlich auf noch ältere Daten zurückgegriffen.

§ 4

Die künftige Verordnung soll vorwiegend technische Bestimmungen enthalten, welche eine eindeutige und einheitliche Berechnungsweise aller Ausgleichszahlungen sicherstellen. Im Abs. 1 lit. b und c werden explizit jene Instrumente aufgeführt, bei denen detailliertere Ausführungsbestimmungen notwendig sind.

Wie bis anhin sollen den Gemeinden die Ausgleichszahlungen bis 6 Monate vor Beginn des Zahlungsjahres mitgeteilt werden.

Es wird darauf verzichtet, alle Zahlungen mittels formeller Verfügung zu erlassen. Lediglich wenn eine Gemeinde die korrekte Ermittlung der mitgeteilten Zahlungen bestreitet, soll eine Verfügung erfolgen, damit die Gemeinde den Rechtsweg beschreiten kann.

§§ 5 bis 11

Diese Paragraphen umschreiben die einzelnen Ausgleichsgefässe. Sie müssen zwingend exakt und damit auch relativ technisch formuliert sein, damit eindeutig klar ist, wie die Beitragsansprüche und Zahlungsverpflichtungen berechnet werden. Der Inhalt der Paragraphen entspricht aber Schritt für Schritt dem, was weiter oben zu den einzelnen Instrumenten ausgeführt wurde. Die Bestimmungen lassen sich daher am einfachsten nachvollziehen, wenn sie zusammen mit den entsprechenden Textabschnitten sowie den dort jeweils enthaltenen Berechnungsbeispielen gelesen werden. Aus der folgenden Tabelle sind die Verweise auf die einzelnen Abschnitte des Berichtstexts ersichtlich:

§ 5	Normsteuerertrag	6.2.1
§ 6	Steuerkraftausgleich	6.2.2
§ 7	Mindestausstattung	6.2.3
§ 8	Bildungslastenausgleich	6.3.5
§ 9	Soziallastenausgleich	6.3.6
§§ 10 und 11	Räumlich-struktureller Lastenausgleich	6.3.7
§ 10	Räumlich-struktureller Lastenausgleich, Teilbereich Anteil Siedlungsfläche	6.3.8
§ 11	Räumlich-struktureller Lastenausgleich, Teilbereich Einwohnerzahl	6.3.9

Die einzelnen Paragraphen sind dabei – soweit wie möglich – gleich aufgebaut.

Im Falle des Steuerkraftausgleichs muss mit § 5 eine Bestimmung vorausgeschickt werden, welche die relevante Messgrösse (Normsteuerertrag) definiert. Bei den anderen Messgrössen (z.B. Einwohnerzahl, Sozialhilfequote etc.) ist ein solcher definierender Paragraph nicht nötig.

Bei den einzelnen Ausgleichsinstrumenten wird zunächst immer das Kriterium definiert, welches darüber entscheidet, ob eine Gemeinde Anspruch auf Beiträge hat beziehungsweise – im Falle der horizontal finanzierten Instrumente – ob eine Gemeinde Abgaben leisten muss.

Im nächsten Schritt wird ein Normwert hinsichtlich der relevanten Messgrösse festgelegt. Dieser Normwert dient dazu, die Ist-Situation der Gemeinden mit einer Art „Zielwert“ zu vergleichen. Im Falle der horizontal finanzierten Gefässe (Steuerkraftausgleich, Bildungs- und Soziallastenausgleich) entspricht der Normwert der durchschnittlichen Ressourcenstärke beziehungsweise Belastung aller Gemeinden. Bei den übrigen Instrumenten wird er so festgelegt, dass jene Gemeinden mit dem Ausgleich erreicht werden können, die erreicht werden sollen.

Die Höhe der Beiträge und Abgaben richtet sich dann immer nach der Differenz zwischen dem Normwert bei der definierten Messgrösse und dem entsprechenden Ist-Wert einer Gemeinde. Zur Festlegung der Beiträge und Abgaben wird die ermittelte Differenz multipliziert mit einem Prozentsatz (beim Steuerkraftausgleich) oder mit einem Basisbetrag (bei den Lastenausgleichsgefässen). Für die relevanten Prozentsätze und Basisbeträge wird im Gesetz immer eine Bandbreite angegeben, während der konkrete Wert auf Ebene Dekret festgelegt wird. Dadurch können die Wirkungen des Ausgleichs – in einem begrenzten Umfang – auch ohne Gesetzesanpassung gesteuert werden.

§ 12

Wie unter 6.8.1 erläutert, wird der Anspruch auf Finanzausgleichsbeiträge gekürzt, wenn der Steuerfuss einer beitragsempfangenden Gemeinde um mehr als 5 Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Wert all jener Gemeinden liegt, welche Abgaben in den Finanzausgleich leisten. Die gemäss Absatz 4 errechnete Kürzung darf maximal so hoch sein wie der gesamte Beitragsanspruch der betroffenen Gemeinde (Absatz 4). Der Beitragsanspruch sinkt also maximal auf null, kann aber nicht in eine Abgabepflicht "kippen".

Es ist naheliegend, dass der Steuerfuss des Zahlungsjahres und nicht jener eines vergangenen Basisjahres für die Vornahme einer Kürzung massgebend ist. Das bedeutet aber, dass die Kürzung erst dann feststeht und angeordnet werden kann, wenn die Gemeinde ihren Steuerfuss rechtskräftig festgelegt hat (Absatz 5). Beim Durchschnitt, mit dem verglichen werden muss, kann es sich allerdings nicht um den Durchschnitt aus dem Zahlungsjahr handeln, da dieser noch gar nicht bekannt ist, wenn eine Gemeinde ihren Steuerfuss für das jeweils nächste Jahr festlegt. Massgebend ist der gewichtete Durchschnitt gemäss der Definition von § 5 Abs. 3. Dieser kann jeweils erst nach Ablauf eines Rechnungsjahres ermittelt werden. Um zu prüfen, ob die Beiträge einer Gemeinde gekürzt werden müssen, ist daher der Durchschnitt aus dem Vorvorjahr des Zahlungsjahres massgebend (Absatz 2). Weil sich der durchschnittliche Steuerfuss in aller Regel von einem Jahr zum anderen nicht sprunghaft verändert, ergeben sich aufgrund des Vergleichs des Steuerfusses im Zahlungsjahr mit dem Durchschnittswert aus dem Vorvorjahr keine zu grossen Ungenauigkeiten.

§§ 13 bis 17

Diese §§ regeln die Ergänzungsbeiträge. Dabei wird zunächst unterschieden zwischen den ausserordentlichen und den ordentlichen Ergänzungsbeiträgen.

Ausserordentliche Ergänzungsbeiträge werden nur in seltenen Fällen gesprochen. § 14 gibt dem Regierungsrat aber die Möglichkeit zu handeln, wenn eine Gemeinde von einem ausserordentlichen, nicht beeinflussbaren, in der Regel einmaligen Ereignis betroffen ist und dieses finanzielle Lasten nach sich zieht, deren volle Übernahme durch die Gemeinde offensichtlich nicht zumutbar ist. Zu denken ist an die Bewältigung der Folgen von Katastrophen oder an sehr hohe Ertragseinbrüche zum Beispiel in Folge Wegzugs einer Firma. Strukturelle finanzielle Probleme, das generelle Kostenwachstum oder eine negative Ertragsentwicklung im üblichen Rahmen können dagegen keinen Anspruch auf ausserordentliche Ergänzungsbeiträge begründen. Die ausserordentlichen Ergänzungsbeiträge werden so angesetzt, dass die Gemeinde die finanziellen Folgen des ausserordentlichen Ereignisses bewältigen kann, ohne dafür unzumutbare Eigenleistungen erbringen zu müssen.

Ordentliche Ergänzungsbeiträge gemäss § 13 beziehen sich demgegenüber auf die erwähnten strukturellen Probleme und stellen sicher, dass alle Gemeinden mit einer vertretbaren Steuerbelastung selbstständig bestehen können. Es handelt sich also um einen bedarfsorientierten Ausgleich, der jene Gemeinden unterstützt, die trotz der übrigen Finanzausgleichszahlungen nicht in der Lage sind, das Haushaltsgleichgewicht mit einer zumutbaren Steuerbelastung – maximal 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert – zu erreichen.

Diese ordentlichen Ergänzungsbeiträge haben aber – verglichen mit den anderen Finanzausgleichsinstrumenten – diverse Besonderheiten:

- Sie werden nicht „automatisch“ ausbezahlt, sondern nur auf einen entsprechenden Antrag hin (§ 17). Es handelt sich in diesem Sinn um individuelle Beiträge, die immer eine fundierte Prüfung des Einzelfalls voraussetzen.

- Um die Beiträge zu erhalten, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Insbesondere muss der Steuerfuss beim definierten Maximalwert (25 % über dem kantonalen Mittelwert) liegen (§ 13 Abs. 2 lit. a). Aus den gleichen Gründen, wie unter § 12 erläutert, ist dabei der Mittelwert des jeweiligen Vorvorjahres massgebend. Ferner müssen die übrigen Ertragsquellen mindestens im Rahmen des bei einer durchschnittlichen Gemeinde Üblichen ausgeschöpft werden und es dürfen nicht Leistungen in einer Quantität oder Qualität erbracht werden, welche das für eine durchschnittliche Gemeinde übliche Mass übersteigen (lit. b und c).
- Die Beiträge sind grundsätzlich befristet und werden für maximal vier Jahre gesprochen. Sind die Anspruchsvoraussetzungen weiterhin gegeben, kann ein erneuter Antrag gestellt werden (§ 15). Weil die Ressourcenunterschiede und die Unterschiede bei relevanten Sonderlasten mit den anderen Ausgleichsgefässen abgedeckt sind, sollten die Ergänzungsbeiträge idealerweise nicht dauerhaft benötigt werden. Eine regelmässige Überprüfung der Situation ist daher angezeigt. Andererseits ist es in der Realität so, dass es Gemeinden geben wird, die – bei gegebener Gemeindestruktur – auch längerfristig nicht ohne Ergänzungsbeiträge werden bestehen können.
- An die Beiträge können Auflagen geknüpft werden (§ 16). Mit solchen Auflagen kann erreicht werden, dass eine Gemeinde die eigenen Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Situation ausschöpft. Aus § 13 Abs. 2 lit. b und c wird deutlich, dass solche Auflagen nicht übermässig hart sein dürfen. Eine Gemeinde darf nicht gezwungen werden, ihre Leistungen auf ein absolutes Minimum zu reduzieren oder Erträge in einem völlig unüblichen Rahmen zu erzielen. Auflagen, welche die Organisation und Effizienz der Leistungserbringung betreffen, sind dadurch begrenzt, dass keine Gemeindefusionen angeordnet werden können. Dafür besteht weder eine Rechtsgrundlage noch soll eine solche geschaffen werden.

§ 18

Dieser Paragraph regelt die neuen Beiträge für die Unterstützung der regionalen Standortförderung. Absätze 1 und 2 definieren den Zweck, die Beitragsempfänger (Regionalplanungsverbände) sowie den Kontext (Leistungsvereinbarungen). Gemäss Abs. 3 fliessen die Beiträge in erhöhtem Mass in Regionen mit vielen finanzschwachen Gemeinden. Weiter werden die Zweckbindung der Mittel (Abs. 5) und die erforderlichen Eigenleistungen (Abs. 4) geregelt. Die Höhe der gesamthaft für Beiträge gemäss § 18 zur Verfügung stehenden Mittel soll auf Stufe Dekret festgelegt werden. Basierend auf den Grundsätzen gemäss Absatz 1 und 2 regelt der Regierungsrat die Details der Beitragsberechnung (vgl. § 4 Abs. 1 lit. c).

§ 19

§ 19 wird unverändert aus dem bisherigen Recht (§ 13a Abs. 1, 2 und 5 FLAG) übernommen. Dies entspricht dem Grundsatz, dass die erst auf 2012 neu eingeführten Bestimmungen zur direkten Unterstützung von Gemeindefusionen im Rahmen der vorliegenden Neugestaltung des Finanzausgleichs nicht bereits wieder angepasst werden sollen.

Ergänzt wird allerdings der Absatz 4. Es ist konsequent, auch die (verhältnismässig geringfügigen) Kosten, welche dem Kanton im Zusammenhang mit raumplanerischen Massnahmen bei geplanten oder vollzogenen Gemeindefusionen entstehen, aus der Spezialfinanzierung Finanzausgleich zu begleichen.

§ 20

Für Gemeinden, die sich zusammenschliessen, muss aber auch geregelt werden, wie der ordentliche Finanzausgleich berechnet wird. Technisch bietet dies keine Probleme. Alle Instrumente sind so konstruiert, dass die Basiszahlen der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden für die Jahre vor dem Zusammenschluss addiert werden können. Bei den horizontal finanzierten Instrumenten ist dieses Vorgehen auch inhaltlich unproblematisch, weil dank der linear-symmetrischen Konstruktion sichergestellt ist, dass sich die Höhe der Finanzausgleichsbeiträge und -abgaben infolge des Zusammenschlusses nicht ändert. Bei den übrigen Instrumenten kann es bei einem Gemeindefusionen-

menschluss zu Einbussen für die fusionierte Gemeinde kommen. Diese sollen aber über die Beitragsgarantien gemäss § 21 stark abgefedert werden.

§ 21

Auch die Beitragsgarantien sind Bestandteil der Unterstützungsleistungen im Falle von Gemeindegemeinschaften. Sie sollen daher – gemäss dem bei der Erläuterung von § 19 erwähnten Grundsatz – gegenüber heute ebenfalls möglichst wenig angepasst werden. Unverändert bleibt daher insbesondere die Zeitdauer, während der die garantierten Beträge ausbezahlt werden. Sie beträgt weiterhin 8 Jahre. Unangemessen erscheint diese Dauer lediglich bei den Ergänzungsbeiträgen. Gemeindegemeinschaften verfolgen unter anderem gerade das Ziel, solche zusätzlichen Unterstützungen überflüssig zu machen. Ferner können Ergänzungsbeiträge ohnehin maximal für jeweils vier Jahre beantragt werden. Die Garantiedauer wird hier daher auf vier Jahre beschränkt. Dies gilt unabhängig davon, ob die an der Fusion beteiligten Gemeinden eben erst Ergänzungsbeiträge zugesprochen erhalten haben oder ob sie am Ende einer Beitragsphase stehen. Auf jeden Fall werden die Beiträge – ohne erneuten Antrag – während vier Jahren weiter ausbezahlt.

Inhaltlich muss sich die Garantie nur auf die vertikal finanzierten Instrumente beziehen, da bei den horizontal finanzierten Instrumenten beim Zusammenschluss keine Schlechterstellung erfolgen kann. Die Garantiebestimmung kommt nur dann zum Tragen, wenn der Zusammenschluss zu einer Schlechterstellung führt. Im Falle einer Besserstellung wird der für die fusionierte Gemeinde neu berechnete Betrag ausbezahlt.

§ 22

Wegen der linear-symmetrischen Konstruktion sind bei den horizontal finanzierten Ausgleichsinstrumenten die Beiträge immer gleich hoch wie die Abgaben. Die anderen Instrumente – und somit alle Beiträge, die nicht symmetrisch über Abgaben finanziert werden – müssen vertikal finanziert werden. Dies soll – wie bisher – über Zuschläge erfolgen, welche auf den Kantonssteuern der natürlichen und / oder der juristischen Personen erhoben werden. § 22 führt diese beiden Finanzierungsquellen auf.

Im Gesetz soll aber der Mittelfluss aus Abgaben beziehungsweise aus Steuerzuschlägen nicht strikt an die einzelnen Ausgleichsinstrumente gebunden sein. Weil die Beiträge und Abgaben in den horizontal finanzierten Instrumenten nicht auf Franken und Rappen genau ausbezahlt beziehungsweise eingefordert, sondern in einem üblichen Mass gerundet werden, können sich leichte Rundungsdifferenzen zwischen Beiträgen und Abgaben ergeben. Diese werden dann ebenfalls aus den vertikal generierten Mitteln finanziert beziehungsweise fliessen in die Spezialfinanzierung. Wenn Beitragszahlungen aufgrund der Bestimmungen von § 12 gekürzt werden, so verbleiben diese Mittel ebenfalls im Bestand der Spezialfinanzierung.

§ 23

An der Systematik der Steuerzuschläge und an der Kompetenz für deren Festlegung wird gegenüber heute nichts verändert. Die Obergrenzen für die Zuschläge sollen aber gegenüber heute gesenkt werden. Es ist nicht absehbar, dass für die vertikale Finanzierung Mittel in einem so hohen Umfang benötigt würden, wie sie mit den bisherigen Obergrenzen generiert werden könnten.

§ 24

Weiterhin stellt der Finanzausgleich für den Kanton finanztechnisch gesehen eine Spezialfinanzierung dar. Das bisher verwendete Wort „Fonds“ entspricht nicht mehr dem heutigen kantonalen Finanzausgleichsrecht. Alle Zahlungen, die den Finanzausgleich betreffen, werden technisch über diese Spezialfinanzierung abgewickelt.

Es ist weder wünschenswert noch aufgrund der Konstruktion des neuen Finanzausgleichs nötig, dass der Bestand der Spezialfinanzierung wieder ähnlich hoch ansteigt, wie dies in der Vergangenheit teilweise der Fall war. Der Bestand soll sich zwischen dem einfachen und dem zweifachen jährlichen vertikalen Finanzierungsbedarf einpendeln. Der Grosse Rat ist verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, falls der Bestand diese Bandbreite verlässt. Dies kann auf der Seite der Einnahmen erfol-

gen (Anpassung der Steuerzuschläge), aber auch auf Seiten der Ausgaben (Änderung der Beitragsansprüche).

Diese Bestimmungen stellen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit sicher, dass in der Spezialfinanzierung immer genügend Mittel vorhanden sind, damit alle Beitragsansprüche erfüllt werden können. Theoretisch sind aber Konstellationen denkbar, wo dies nicht der Fall ist – beispielsweise wenn eine politische Einigung über die zu ergreifenden Anpassungsmassnahmen nicht rechtzeitig zustande kommt. Für diesen Fall sieht das Gesetz vor, dass alle errechneten Beitragsansprüche gleichmässig gekürzt werden, und zwar so weit, dass sich kein Negativsaldo in der Spezialfinanzierung ergibt. Wenn die Mittel zu einem späteren Zeitpunkt wieder vorhanden sind, werden die gekürzten Beitragsanteile nachträglich ausbezahlt.

§ 25

Neu muss der Regierungsrat den Grossen Rat regelmässig über die Wirkungen des Finanzausgleichs informieren. Das Gesetz hält lediglich diesen Grundsatz fest, während im Dekret wichtige Inhalte, über welche der Bericht Auskunft geben muss, festgehalten werden.

§ 26

Dieser Paragraph fasst einige für den Übergang vom alten zum neuen System benötigte Regelungen zusammen.

Absatz 1 stellt sicher, dass die Mittel, die zum Zeitpunkt der Aufhebung des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes im bestehenden Finanzausgleichsfonds vorhanden sind, weiterhin den Zwecken des Finanzausgleichs zugutekommen. Sie werden weshalb sie in die Spezialfinanzierung Finanzausgleich überführt.

Damit es als Grundlage für die Berechnung und Mitteilung der künftigen Beiträge und Abgaben dienen kann, muss das neue Finanzausgleichsgesetz einige Monate vor Beginn des Jahres in Kraft treten, in dem es erstmals finanzwirksam wird. Absatz 2 präzisiert daher, dass für die Beiträge und Zahlungen im betroffenen Jahr weiterhin die Regeln des bisherigen Finanzausgleichsrechts massgebend sind.

Eine besondere Bedeutung kommt dieser Bestimmung im Zusammenhang mit den bisherigen zusätzlichen Beiträgen gemäss § 13 FLAG zu. Voraussetzung für die Auszahlung dieser Beiträge ist, dass eine Überschuldung vorliegt. Dekret und Verordnung regeln im Detail die Kriterien, nach denen dies festgestellt wird.

Wenn die Überschuldung am Ende jenes Jahres eintritt, für welches letztmals das bisherige Recht massgebend ist, so entsteht folglich ein Anspruch auf zusätzliche Beiträge gemäss altem Recht. Dies gilt, obwohl das Vorliegen der Überschuldung, die Prüfung eines Beitragsanspruchs und die Auszahlung der Beiträge erst zu einem Zeitpunkt erfolgen kann, zu dem bereits das neue Gesetz in Kraft ist, nämlich dann, wenn der Rechnungsabschluss der betroffenen Gemeinde für das Vorjahr vorliegt.

Als Pendant zu Absatz 2 präzisiert Absatz 3, dass für die Zahlungen im Jahr, in welchem das neue Gesetz finanzwirksam wird, sofort die neuen Bestimmungen massgebend sind. Vorbehalten bleibt der eben erläuterte Fall der zusätzlichen Beiträge gemäss bisherigem Recht.

Für die Berechnung des Normsteuerertrags wird gemäss § 5 Abs. 3 der durchschnittliche Steuerfuss aller Gemeinden benötigt. Wegen des Steuerfussabtauschs, der gemäss AVBiG vorgesehen ist, reduziert sich das Niveau der kommunalen Steuerfüsse generell. Würden für die Berechnung des Normsteuerertrags die „echten“ Steuerfüsse der Gemeinden aus den Basisjahren vor dem Systemwechsel verwendet, so würde faktisch die Situation vor Steuerfussabtausch abgebildet und auf dieser Basis der Normsteuerertrag und der Ressourcenausgleich berechnet. Der Finanzausgleich muss aber auf der Ertrags- und Lastensituation basieren, wie sie sich nach dem Systemwechsel präsen-

tiert. Daher wird der durchschnittliche Steuerfuss für Basisjahre, die vor dem Systemwechsel liegen, im Umfang des Steuerfussabtauschs nach unten korrigiert (Absatz 4).

Absatz 5 hält fest, dass in den ersten beiden Jahren, in denen das Gesetz finanzwirksam ist, noch keine ordentlichen Ergänzungsbeiträge ausbezahlt werden. Dadurch erhalten die Gemeinden Zeit, ihre Anträge für Ergänzungsbeiträge fundiert vorzubereiten. Gleichzeitig werden dank der Übergangsbeiträge in diesen ersten beiden Jahren in der Regel starke Mehrbelastungen vermieden.

Damit Gemeinden, die für das dritte Jahr nach dem Systemwechsel einen Antrag für Ergänzungsbeiträge stellen wollen, Zeit haben, die Jahresrechnung des ersten Jahres unter dem neuen System zu analysieren, verlängert Abs. 6 die Frist für die Gesuchseinreichung gegenüber § 15 Abs. 2 um zwei Monate.

Wenn eine Gemeindefusion weniger als drei Jahre nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes erfolgt, so kann die Beitragsgarantie gemäss § 20 nicht, wie gemäss § 20 Abs. 3 vorgesehen, aufgrund der Finanzausgleichszahlungen aus den drei vorangegangenen Jahren erfolgen. Für diesen Fall bestimmt Absatz 7, dass nur die Werte aus dem einen oder den beiden verfügbaren Jahren berücksichtigt werden.

Nicht relevant sind die Bestimmungen zur Beitragsgarantie für Gemeinden die auf den gleichen Zeitpunkt hin fusionieren, auf den auch das vorliegende Gesetz finanzwirksam wird. In diesem Fall gibt es noch gar keine Zahlungen gemäss neuem Recht, auf die sich eine allfällige Beitragsgarantie abstützen könnte. Für solche Gemeinden gilt daher die gleiche Regelung wie für Gemeinden, die sich vor dem Zeitpunkt der Finanzwirksamkeit des neuen Rechts zusammengeschlossen haben. Für die Überführung der alten in die neuen Beiträge oder Abgaben ist daher § 7 Abs. 5 AVBiG massgebend.

§ 27

Diese Bestimmung stellt – analog zu § 9 Abs. 1 AVBiG – sicher, dass die beiden Gesetze gleichzeitig in Kraft treten.

Fremdaufhebung

Das bisherige Finanzausgleichsgesetz wird aufgehoben und durch das neue Gesetz ersetzt. Analog dazu werden beim Erlass des künftigen neuen Dekrets sowie der Verordnung die entsprechenden bestehenden Erlasse aufgehoben.

10. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

10.1 Aufgaben- und Finanzplan

Die Vorschläge für die Optimierung der Aufgabenteilung und die Neuordnung des Finanzausgleichs basieren auf dem Entwicklungsschwerpunkt 200E002, wie er im AFP 2015–2018 festgehalten ist.

Der Regierungsrat hält dort fest, dass die Überprüfung der Aufgabenteilung sowie des Finanzausgleichs das Ziel verfolgt, die gute Balance zwischen Kanton und Gemeinden aufrechtzuerhalten und zu stärken und gleichzeitig einen angemessenen Ausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden sowie Gemeinden mit kleineren und grösseren Lasten sicherzustellen.

Die Optimierung der Aufgabenteilung soll gemäss AFP 2015–2018 zu einer weiteren Entflechtung und zur Reduktion von Verbundfinanzierungen führen. Im Einzelnen sollen

- die Verschiebungsbilanz auf eine Weise ausgeglichen werden, die den Grundsätzen der Aufgabenteilung entspricht,
- der Finanzausgleich neu aus separaten Gefässen für den Ressourcen- und den Lastenausgleich bestehen,
- Transparenz und Steuerbarkeit verbessert werden,

- die bisherigen Umverteilungswirkungen im Grundsatz weiter bestehen, Verzerrungen zwischen einzelnen Gemeinden oder Gruppen von Gemeinden aber korrigiert werden,
- die Zahlungen sich besser an der statistisch ermittelten Belastungssituation der Gemeinden orientieren.

10.2 Leistungsanalyse

Bei der Optimierung der Aufgabenteilung liegt der Fokus darauf, die Verteilung von Aufgaben und Lasten zwischen Kanton und Gemeinden zu bereinigen. Dabei werden bestimmte Aufgaben beziehungsweise Finanzierungslasten vom Kanton zu den Gemeinden oder von den Gemeinden zum Kanton verschoben. Dabei werden in mehreren Fällen heutige Verbundaufgaben aufgehoben und zu rein kantonalen beziehungsweise rein kommunalen Aufgaben gemacht. Die finanziellen Auswirkungen der Verschiebungen werden ausgeglichen, so dass die Gesamtverschiebung saldoneutral erfolgt.

Bei der Leistungsanalyse hingegen wird unter anderem die Finanzierung von Kantonsaufgaben überprüft und allenfalls angepasst. Dies führt dazu, dass bei einigen Massnahmen die Verursacherfinanzierung gestärkt wird und auch die Gemeinden als Leistungsempfänger punktuell belastet werden. Bei anderen Massnahmen wird die Finanzierung der Aufgaben durch Kanton und Gemeinden im Sinne der fiskalischen Äquivalenz angepasst beziehungsweise neu geregelt.

Die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen der Leistungsanalyse sind in der Summe für die Gemeinden positiv. Grössere Entlastungen vor allem im Bildungsbereich und bei den Steuereinnahmen stehen kleineren Belastungen durch verschiedene Massnahmen gegenüber. Unter dem Strich führt die Leistungsanalyse bei allen Gemeinden zusammen zu Einsparungen von rund 6 Millionen Franken im Jahr 2015 und deutlich über 10 Millionen Franken ab dem Planjahr 2016.

Die Massnahmen der Leistungsanalyse verändern daher die Ausgangslage für die Optimierung der Aufgabenteilung und die Neuordnung des Finanzausgleichs nicht und müssen im Rahmen dieses Vorhabens auch nicht berücksichtigt werden. Eine Ausnahme stellt lediglich die im Rahmen der Leistungsanalyse geplante Anpassung des Kostenteilers für die Finanzierung des Gewässerunterhalts dar (vgl. 4.8.3 oben).

11. Auswirkungen

11.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die ordentliche Rechnung des Kantons ist nur von den Veränderungen bei der Lastenverteilung betroffen, nicht aber von der Neugestaltung des Finanzausgleichs.

Insgesamt wird die Rechnung des Kantons weder belastet noch entlastet. Dank dem saldoneutralen Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz ergibt sich netto keine Veränderung.

Bei einer detaillierten Betrachtung gibt es allerdings Ausnahmen von diesem Grundsatz:

- Weil beim Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz nur ganzzahlige Steuerfüsse und nur ganzzahlige Prozentsätze für den Kostenteiler Sonderschulung, Heime und Werkstätten verwendet werden sollen, kann es beim Ausgleich zu Rundungsdifferenzen von maximal 2 Millionen Franken pro Jahr kommen. Das aktuelle Berechnungsmodell (vgl. Tabelle 4: Aufgabenverschiebungsbilanz netto) ergibt eine Entlastung des Kantons im Umfang von 1,1 Millionen Franken im ersten und von 0,2 Millionen Franken im zweiten Jahr (ohne Berücksichtigung Sondereffekt Steuernachträge) beziehungsweise eine Mehrbelastung von 0,6 Millionen im ersten und eine Entlastung von 0,2 Millionen Franken im zweiten Jahr (mit Berücksichtigung Sondereffekt). Höhe und Richtung der Rundungsdifferenz sind aber zufällig und können auch anders ausfallen.

- Die Vorschläge, zusätzliche Vorhaben in der Aufgabenverschiebungsbilanz zu berücksichtigen beziehungsweise nicht zu berücksichtigen (vgl. 4.8.3), führen indirekt zu einer Mehrbelastung des Kantonsshaushalts um gut 2 Millionen Franken. Folgende beiden Vorschläge sind dabei mit einer Einbusse von je rund 1 Million Franken verbunden:
 - Verzicht auf Ausgleich der Lastenverschiebung im Zusammenhang mit der Abschaffung der Ersatzabgabe im Asylbereich,
 - Ausgleich der Lastenverschiebung im Zusammenhang mit der Anpassung des Kostenteilers beim Gewässerunterhalt.

Zu einer temporären Mehrbelastung des Kantons um ebenfalls rund 1 Million Franken kommt es ferner in der Strassenrechnung, da vorübergehend auf einen Ausgleich der Lastenverschiebung bei der Finanzierung des Strassenunterhalts verzichtet wird.

Allerdings ist zu beachten, dass diese Beträge – bezogen auf den Gesamtumfang der Aufgabenverschiebungsbilanz – im Unschärfbereich liegen. Die Annahmen, die getroffen werden müssen, und die Veränderungen, denen alle betroffenen Positionen unterliegen, führen dazu, dass trotz der möglichst präzise formulierten Ausgleichsregelungen der Bilanzausgleich kaum völlig exakt erfolgen wird.

Während die Gesamtauswirkungen also klein bleiben, gibt es grössere Verschiebungen in den einzelnen Aufgabenbereichen. So steigen die Steuererträge an, während auf der anderen Seite beispielsweise auch der Aufwand für den öffentlichen Verkehr oder den Personalaufwand der Volksschule grösser wird.

Mit personellen Auswirkungen für den Kanton ist nicht zu rechnen. Ein personeller Mehrbedarf ergibt sich für die Administration der Pool-Lösung für kostenintensive Sozialhilfefälle. Die entsprechenden Kosten sind aber von den Gemeinden zu tragen.

Alle Veränderungen, die den Finanzausgleich betreffen, laufen über die Spezialfinanzierung Finanzausgleich. Der Bedarf an vertikaler Finanzierung bleibt, wie weiter oben (vgl. Abschnitt 6.9.1) gezeigt, gegenüber der heutigen Situation in etwa unverändert. Die folgende Tabelle zeigt die mutmassliche Entwicklung des Bestandes der Spezialfinanzierung Finanzausgleich für die ersten Jahre, in denen die Neuregelung wirksam ist. Nicht berücksichtigt ist die Veränderung des Volumens des Ressourcen- und des Lastenausgleichs. Diese Entwicklung lässt sich im Einzelnen auf einen so langen Zeitraum hinaus nicht prognostizieren. Bei den horizontal finanzierten Instrumenten sind aber die Ein- und die Auszahlungen immer gleich hoch. Bei den übrigen Instrumenten ist ebenfalls davon auszugehen, dass sich die Ertrags- und die Aufwandseite ähnlich entwickeln werden. Somit wird das Ergebnis nicht wesentlich verzerrt, wenn konstante Volumina für die einzelnen Instrumente eingesetzt werden.

Tabelle 9: Mutmassliche Entwicklung Spezialfinanzierung Finanzausgleich

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bestand Anfang Jahr	142.8	118.8	98.3	80.1	64.0	50.1
Ertrag aus Steuerzuschlägen *	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Abgaben in den Finanzausgleich **	57.1	57.1	57.1	57.1	57.1	57.1
Beiträge aus dem Finanzausgleich ***	-87.0	-87.0	-87.0	-87.0	-87.0	-87.0
Ergänzungsbeiträge ****	0.0	0.0	-1.3	-2.6	-4.0	-4.0
Übergangsbeiträge	-14.1	-10.6	-7.1	-3.5	0.0	0.0
Veränderung Total	-24.0	-20.5	-18.3	-16.1	-13.9	-13.9
Bestand Ende Jahr	118.8	98.3	80.1	64.0	50.1	36.2

* Annahme: Zuschlag von fünf Prozentpunkten für juristische Personen

** Total Abgaben netto gemäss Tabelle 5

*** Total Beiträge netto gemäss Tabelle 5 (ohne Ergänzungsbeiträge)

**** Auszahlung ab Jahr 3; ganze Summe wird erst nach Wegfall der Übergangsbeiträge erreicht

Es zeigt sich, dass mit Steuerzuschlägen von 5 % auf den Steuern der juristischen Personen – so wie sie ab 2015 wieder erhoben werden sollen – die Finanzierung des neuen Finanzausgleichs für rund sechs Jahre sichergestellt ist. Anschliessend würde der Bestand der Spezialfinanzierung unter die im Gesetz vorgesehene Limite sinken, das heisst weniger als den vertikalen Finanzierungsbedarf eines Jahres abdecken. Bei unerwarteten Entwicklungen, beispielsweise bei einer deutlichen Zunahme von Gemeindefusionen, muss die Prognose angepasst werden.

Langfristig ist – genau wie beim heutigen System – mit einem vertikalen Finanzierungsbedarf in der Grössenordnung von 35 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Nach Abbau des Bestandes der Spezialfinanzierung müssen daher die Steuerzuschläge so festgelegt werden, dass dieser jährliche Bedarf gedeckt wird.

11.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Auswirkungen auf die Gemeinden sind in diesem Bericht (insbesondere Kapitel 7 und Tabellen in der Beilage) ausführlich dargestellt und müssen hier nicht wiederholt werden.

11.3 Übrige Auswirkungen

Mit grösseren unmittelbaren Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt sowie auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen ist nicht zu rechnen.

Eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie ausgewogene Verhältnisse zwischen den Gemeinden fördern eine optimale Aufgabenerfüllung und sind somit längerfristig und indirekt auch für eine positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung von Vorteil.

Die Angleichung des Grundmodells des Finanzausgleichs an jenes des Bundes und vieler anderer Kantone kann es erleichtern, sich gegenseitig auszutauschen und voneinander zu lernen.

12. Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat verfolgt das Ziel, dass die Änderungen ab dem Jahr 2017 finanzwirksam werden können.

Ob der Zeitplan eingehalten werden kann, hängt zunächst davon ab, ob sich aus der Anhörung ein relativ klares Bild für das weitere Vorgehen ergibt oder ob sehr disparate und uneinheitliche Ergebnisse resultieren, die einen erheblichen Klärungs- und Anpassungsbedarf zur Folge hätten.

Wenn nach erfolgter Verabschiedung durch den Grosse Rat das Referendum gegen die Vorlage ergriffen wird, ist eine Umsetzung auf das Jahr 2017 nicht mehr möglich.

Tabelle 10: Terminübersicht

Mitte Dezember 2014–Mitte März 2015	Anhörung
Sommer 2015	Verabschiedung Botschaft 1. Beratung durch den Regierungsrat
Herbst 2015	1. Beratung des Geschäfts im Grossen Rat
Ende 2015	Verabschiedung Botschaft 2. Beratung (inkl. Dekretsbestimmungen) durch den Regierungsrat
1. Quartal 2016	2. Beratung des Geschäfts im Grossen Rat (inkl. Dekretsbestimmungen) sowie Redaktionslesung
	Inkrafttreten (ohne Referendum)
Mitte 2016	Verabschiedung Verordnung durch den Regierungsrat
ab 2017	Finanzwirksamkeit (ohne Referendum)

13. Vorgesehener Antrag

Mit der Botschaft zur ersten Beratung soll dem Grossen Rat beantragt werden, das Gesetz über den Ausgleich der konsolidierten Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) sowie das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (FiAG) in erster Beratung zum Beschluss zu erheben.

Anhänge

- Anhang 1: Glossar
- Anhang 2: Vergleich Haushalts- und Lastenentwicklung
- Anhang 3: Muster Gesamtbilanz für eine Gemeinde
- Anhang 4: Relevante Basisjahre für die Berechnung der Gesamtbilanz

Beilagen

- Beilage 1: Synopse Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG)
- Beilage 2: Synopse Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (FiAG)
- Beilage 3: Übersichtsliste Gesamtbilanz pro Gemeinde
- Beilage 4: Übersichtsliste Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde
- Beilage 5: Übersichtsliste Finanzausgleichsbilanz pro Gemeinde

Anhang 1: Glossar

A. Entwicklung der Lasten

Lastenentwicklung

Bezeichnet die Entwicklung der finanziellen Belastung der Haushalte von Kanton und Gemeinden. Sie kann für die Gesamthaushalte oder für Teilbereiche, z.B. die Verbundaufgaben oder Aufgaben, die von grösseren Reformen betroffen sind, dargestellt werden.

Reformbedingte Mehr- und Minderkosten

Mehr- und Minderkosten, die sich nicht aus Preis- und / oder Mengenanpassungen ergeben, sondern durch Reformen bei der Leistungserbringung, die in aller Regel Gesetzesänderungen voraussetzen. Die finanziellen Auswirkungen von Bundes- und Kantonsreformen können den Kanton und / oder die Gemeinden betreffen.

B. Verteilung von Aufgaben und Lasten

Aufgabenteilung

Zuweisung der öffentlichen Aufgaben an Kanton und / oder Gemeinden. Die Aufgabenteilung im Kanton Aargau orientiert sich an den Kriterien gemäss § 5 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF).

Aufgabenverschiebungsbilanz

Wenn es in mehreren Bereichen zu einer Aufgaben- und Lastenverschiebung kommt, so werden in der Aufgabenverschiebungsbilanz die finanziellen Auswirkungen (Entlastungen und Mehrbelastungen) von Kanton und Gemeinden einander gegenüber gestellt.

Aufgaben- und Lastenverschiebung

Die Zuständigkeit für die Erfüllung und / oder Finanzierung einer Aufgabe wird ganz oder teilweise von den Gemeinden zum Kanton oder vom Kanton zu den Gemeinden verschoben. Aufgaben- und Lastenverschiebungen haben in der Regel gemäss § 5 Abs. 3 GAF unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen zu erfolgen. Die Begriffe "Aufgabenverschiebung" und "Lastenverschiebung" werden grundsätzlich synonym verwendet. Allerdings liegt bei ersterem die Betonung auf den zu verschiebenden Aufgaben, wohingegen bei der Lastenverschiebung der finanzielle Aspekt im Vordergrund steht. Die Aufgaben- und Lastenverschiebung darf nicht verwechselt werden mit dem Lastenausgleich. Dieser ist Bestandteil des Finanzausgleichs (s. unten).

Ausgleich der Aufgaben- und Lastenverschiebung

Es gibt drei verschiedene Ausgleichsinstrumente, um Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen:

- Kostenteiler: Einführung eines neuen oder Anpassung eines bestehenden Kostenteilers,
- Ausgleichstopf: Eine Ebene zahlt die "überschüssigen" Erträge in den Ausgleichstopf ein, die andere erhält den Betrag, den sie für die ihr neu zugeteilten Aufgaben benötigt.
- Steuerfussabtausch (s. unten).

Fiskalische Äquivalenz

Die Kosten für eine Leistung werden derjenigen Ebene zugeteilt, die diese Leistung hauptsächlich ausgestaltet und die Entscheidungskompetenz hat. Zusätzlich sollte die Ebene, die für die Leistung aufkommt, auch den Hauptnutzen daraus ziehen (Zahler = Entscheider = Nutzer).

Steuerfussabtausch

Der Steuerfussabtausch stellt sicher, dass bei einer Lastenverschiebung die Einnahmen dort anfallen, wo die Ausgaben getätigt werden. Eine staatliche Ebene erhöht ihren Steuerfuss so weit, dass die Mehrerträge den Mehrkosten entsprechen. Gleichzeitig senkt die andere Ebene ihren Steuerfuss im selben Umfang, so dass die Gesamtsteuerbelastung für alle Einwohnerinnen und Einwohner grundsätzlich unverändert bleibt.

Verbundaufgabe

Staatliche Aufgabe, die nicht von Kanton oder Gemeinden allein erfüllt wird. Zu unterscheiden sind "echte" Verbundaufgaben, bei denen Kanton und Gemeinden einen Teil der Aufgabe in eigener Verantwortung wahrnehmen (z.B. Polizei) und Verbundaufgaben, bei denen in erster Linie die Aufgabenfinanzierung durch Kanton und Gemeinden zusammen erfolgt (z.B. Restkostenbeiträge Sonderschulung, Heime und Werkstätten).

C. Finanzausgleich

Direkter Finanzausgleich

Nicht zweckgebundene Beiträge an finanzschwache und / oder besonders belastete Gemeinden, die nach generellen Regeln ausbezahlt werden. Diese Beiträge können von finanzstarken und weniger stark belasteten Gemeinden und / oder vom Kanton finanziert werden.

Horizontale Finanzierung

Ein Transfer erfolgt zwischen den Gemeinden: Gemeinden, die in wichtigen Bereichen (z.B. Sozialhilfe) weniger belastet sind als andere und / oder die über mehr Ressourcen (höherer Normsteuerertrag) verfügen, finanzieren mit ihren Beiträgen Gemeinden, die überdurchschnittlich stark belastet sind und / oder weniger Ressourcen zur Verfügung haben.

Indirekter Finanzausgleich

Bei Beiträgen an die Gemeinden oder von den Gemeinden werden für die einzelnen Gemeinden unterschiedliche Beitragssätze festgelegt, und zwar in Abhängigkeit von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit oder verwandten Kriterien. Dadurch tragen finanzstarke Gemeinden überproportional zur Gesamtleistung aller Gemeinden bei. Der Ausgleich zwischen den Gemeinden erfolgt dabei implizit und ist nicht auf den ersten Blick sichtbar.

Lastenausgleich

Es werden Lastenunterschiede zwischen den Gemeinden, die sich aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergeben, reduziert. Ausgeglichen werden exogene (und somit nicht beeinflussbare) Lasten, die statistisch signifikant sind, z B. ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Volksschülern.

Mindestausstattung

Jede Gemeinde soll über ein Minimum an Ressourcen verfügen. Erreicht sie dieses auch mit Beiträgen aus dem Steuerkraftausgleich nicht, wird sie durch Ressourcenzuschüsse auf dieses angehoben.

Normsteuerertrag

Kalkulatorischer Steuerertrag einer Gemeinde, mit dem sich die Gemeinden trotz unterschiedlichen Steuerfüssen miteinander vergleichen lassen. Der Steuerertrag der natürlichen Personen wird auf den durchschnittlichen Steuerfuss der Gemeinden umgerechnet und mit dem Steuerertrag der juristischen Personen addiert.

Ressourcenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich werden Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden reduziert.

Ressourcenstärke / Ressourcenpotenzial

Ertragspotenzial einer Gemeinde, gemessen am Normsteuerertrag pro Kopf.

Sozialhilfequote

Anzahl Personen, die materielle Sozialhilfe erhalten, im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung.

Spillovers

(Freiwillige) Leistungen werden von einer in der Regel zentralen Gemeinde erbracht. Diese werden auch von Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Gemeinden genutzt, ohne dass diese die Leistungen genügend mitfinanzieren (z.B. Schwimmbad).

Vertikale Finanzierung

Ein Transfer erfolgt vom Kanton zu den Gemeinden. Der Kanton kann Teile des Lasten- und / oder des Ressourcenausgleichs (z.B. Mindestausstattung) übernehmen. Im Kanton Aargau wird der Anteil des Kantons am Finanzausgleich durch einen Steuerzuschlag auf der Kantonssteuer finanziert.

Zentrumslasten

Sonderlasten von Zentrumsgemeinden. Sie entstehen aufgrund exogener (also nicht beeinflussbarer) Faktoren. Eine für ein Zentrum typische Bevölkerungszusammensetzung kann zu überdurchschnittlich hohen Lasten und Kosten führen (z. B. Sozialhilfe).

Zentrumsleistungen

Leistungen, die ein Zentrum zusätzlich, meist freiwillig, anbietet (z.B. Schwimmbad). Von Zentrumsleistungen profitieren neben der eigenen Bevölkerung zumeist auch die Bewohnerinnen und Bewohner der umliegenden Gemeinden (s. Spillovers).

Anhang 2: Entwicklung Finanzhaushalte und Lastenverteilung Kanton und Gemeinden

Die nachfolgenden Darstellungen und Erläuterungen informieren darüber, wie sich die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden im Quervergleich entwickelt und welche Veränderungen sich bei der Lastenverteilung ergeben haben und im Planungszeitraum 2015 – 2018 ergeben werden. Die Vergleiche erfolgen mit Blick auf (a) die Gesamthaushalte, (b) die Verbundaufgaben, und (c) die finanziellen Auswirkungen von grösseren Reformen. Damit führt dieser Abschnitt einerseits die Berichterstattung der Planung Finanzen Kanton – Gemeinden weiter und nimmt andererseits die methodischen Ansätze auf, die im Zusammenhang mit der Botschaft zum Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung entwickelt wurden. In diesem Geschäft hat der Regierungsrat angekündigt, die dort erfolgten Gegenüberstellungen regelmässig zu aktualisieren, was hiermit erstmals erfolgt.

1. Vergleich der Finanzhaushalte anhand ausgewählter Kriterien

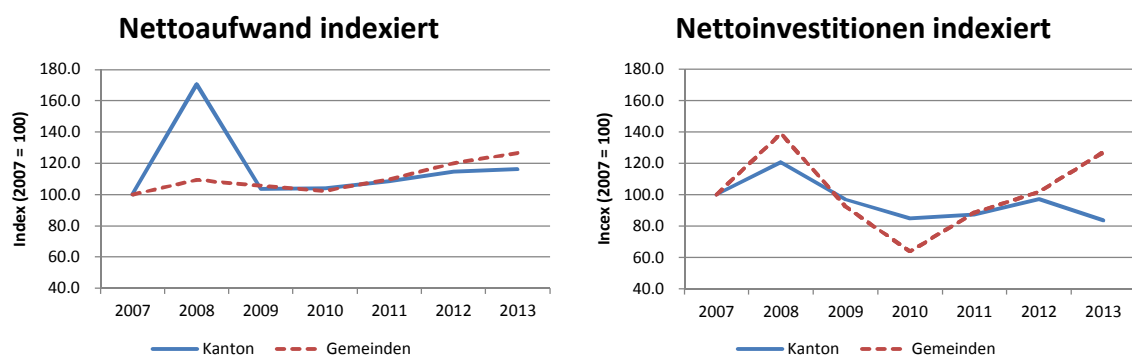
Grundsätzlich soll die Entwicklung künftig anhand einer Zeitreihe über zehn Jahre dargestellt werden. Wegen der Verfügbarkeit der Gemeindestatistik kann nur die Entwicklung seit 2006, bei den meisten Kennzahlen sogar erst seit 2007 berücksichtigt werden. Aufgrund der Datenverfügbarkeit können diese Vergleiche zudem nicht für die Planjahre durchgeführt werden.

Insgesamt entwickelten sich die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden im beobachteten Zeitraum ähnlich. Bei vielen Kennzahlen bewegen sich die Unterschiede in einer engen Bandbreite. Die deutlichsten Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Auswirkungen der Ausfinanzierung der Pensionskasse im Jahr 2008.

1.1 Aufwandentwicklung

Der Nettoaufwand² entwickelte sich über die ganze betrachtete Periode bei Kanton und Gemeinden sehr ähnlich. Der einmalige Ausschlag (Ausfinanzierung der Pensionskasse im Jahr 2008) ist beim Kanton jedoch viel ausgeprägter als bei den Gemeinden. Seit 2011 zeigt sich andererseits bei den Gemeinden ein etwas stärkeres Wachstum. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Investitionstätigkeit der Gemeinden deutlich zugenommen hat. Dies zeigt sich, wenn die Nettoinvestitionen, welche im Nettoaufwand enthalten sind, isoliert betrachtet werden (Grafik rechts).

Abbildung 1: Entwicklung Nettoaufwand und Nettoinvestitionen



Quelle: Statistik Aargau; separate Berechnungen

1.2 Erträge und Ergebnisse

Auf der anderen Seite sind auch die Steuererträge beim Kanton weniger stark angestiegen als bei den Gemeinden. Dies einerseits deshalb, weil der Steuerfuss für natürliche Personen auf Gemeindeebene im Durchschnitt weniger stark gesenkt wurde als der kantonale Steuerfuss, andererseits, weil der Steuerertrag für juristische Personen für den Kanton relevanter ist als für die Gemeinden

² Nettoaufwand = bereinigter Bruttoaufwand der Erfolgsrechnung (Aufwand ohne durchlaufende Positionen, interne Verrechnungen und Einlagen in Spezialfinanzierungen) plus Investitionsausgaben abzüglich die zweckgebundenen Erträge (Entgelte, Rückerstattungen, Beiträge, Investitionseinnahmen). Der Nettoaufwand entspricht somit der Summe, welche aus den "freien" Erträgen, d.h. vorwiegend aus Steuermitteln finanziert werden muss.

und sich dieser weniger stark entwickelt hat. Die übrigen Erträge hingegen haben sich beim Kanton leicht positiver entwickelt als bei den Gemeinden. In der Gesamtsicht präsentieren sich die Ergebnisse und die Aufwand- und Ertragsentwicklung auf den beiden Ebenen sehr ähnlich.

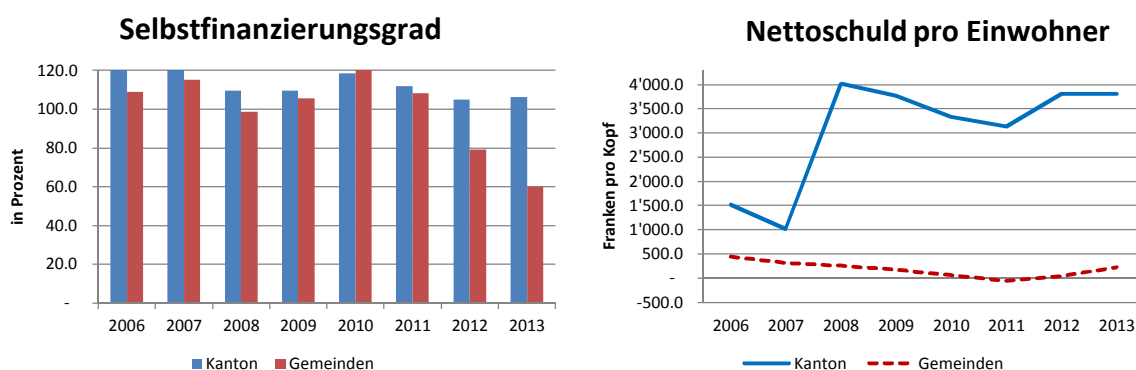
1.3 Aufwand- und Ertragsstruktur

Unterschiede gibt es hinsichtlich der Struktur von Aufwand und Ertrag. Die Investitionsausgaben haben bei den Gemeinden mit einem Anteil von 17 % (Durchschnitt über alle Jahre) ein höheres Gewicht am gesamten Nettoaufwand als beim Kanton, wo der Wert bei 8 % liegt. Auf der Ertragsseite fällt auf, dass die Gemeinden stärker von den Steuererträgen der natürlichen Personen abhängig sind, während für den Kanton volatilere und stärker risikobehaftete Ertragsquellen eine grössere Rolle spielen. Der Anteil, den die Gemeinden für die grossen Verbundaufgaben aufwenden, ist zwischen 2007 und 2013 von 25 % auf 31 % des Nettoaufwandes gestiegen. Mit der geplanten Optimierung der Aufgabenteilung soll dieser Anteil wieder reduziert werden.

1.4 Selbstfinanzierung und Nettoschuld

Über den ganzen Zeitraum betrachtet, bewegt sich der Selbstfinanzierungsgrad auf beiden Ebenen im positiven Bereich. In den Jahren 2012 und 2013 ist die Kennzahl bei den Gemeinden allerdings gesunken, vor allem wohl wegen der höheren Investitionstätigkeit. Im 5-Jahresschnitt liegt der Wert aber auch bei den Gemeinden nur wenig unter 100 %. Abgesehen vom Sprung im Jahr 2008 im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der Pensionskasse, die beim Kanton zu einem starken Anstieg der Nettoschuld³ führte, ist die Verschuldung seit 2006 bei beiden Ebenen in der Tendenz leicht gesunken. Das Niveau der Pro-Kopf-Nettoverschuldung liegt aber beim Kanton mit 3'800 Franken deutlich über jenem der Gemeinden mit aktuell 230 Franken.

Abbildung 2: Selbstfinanzierung und Nettoschuld



Quelle: Statistik Aargau; separate Berechnungen

2. Verbundfinanzierungen

Der Vergleich der Entwicklung der Verbundfinanzierungen erfolgt ausgehend vom Basisjahr 2010. Im Rahmen des zweiten Wirkungsberichts zu GAT wurde in jenem Jahr die Gesamtbilanz GAT zwischen Kanton und Gemeinden abschliessend nachgeführt und ausgeglichen, wobei der Kanton auf einen vollständigen Ausgleich zu seinen Gunsten verzichtete. Damit die Entwicklung über die Zeit sinnvoll verglichen werden kann, sind jene Aufgaben berücksichtigt, welche im Basisjahr (2010) Verbundfinanzierungen waren. Dargestellt ist der Aufwand von Kanton beziehungsweise Gemeinden in den jeweiligen Aufgabenfeldern. Für die bessere Lesbarkeit ist nur jedes zweite Jahr dargestellt.

³ Die Kennzahl wird für Kanton und Gemeinden nicht identisch definiert. Um die Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde die Definition aus der Gemeindefinanzstatistik verwendet (im Wesentlichen: Fremdkapital minus Finanzvermögen). Gemäss kantonaler Definition werden zusätzlich die Darlehen und Beteiligungen in Abzug gebracht (Nettoschulden II gemäss Definition der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren), wodurch der ausgewiesene Wert tiefer ausfällt.

Tabelle 1: Verbundfinanzierungen

Aufgabenfeld [Angaben in Mio. Franken]	2010		2012		2014		2016		2018	
	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G
Personalaufwand Volksschule *	612.0	137.0	654.8	159.2	538.2	297.1	528.3	303.2	538.2	314.4
Restkostenbeiträge Sonderschulung, Heime und Werkstätten	187.4	124.9	207.4	138.2	227.1	151.4	237.2	158.1	249.1	166.0
Beiträge an Berufsfachschulen	118.4	60.7	116.7	63.7	117.5	61.0	112.3	58.5	111.4	58.7
Sozialhilfe	13.3	34.2	21.0	54.0	29.4	75.6	26.4	67.8	28.2	72.5
Familienergänzende Kinderbetreuung **	1.1	10.0	0.8	13.0	1.3	13.0	1.4	13.0	1.6	13.0
Spitalfinanzierung ***	305.8	77.6	375.4	123.7	537.6	0.0	585.7	0.0	617.6	0.0
Öffentlicher Verkehr	71.8	50.1	78.5	56.0	83.4	58.4	82.8	58.0	93.2	64.7
Betrieb Kantonsstrassen innerorts	25.4	1.2	25.8	1.4	25.7	2.0	24.7	2.3	24.8	2.3
Übrige kleinere Verbundaufgaben	5.3	2.9	5.2	3.8	5.0	3.8	4.5	3.6	5.1	4.1
Total	1'340.5	498.6	1'485.6	613.0	1'565.3	662.3	1'603.2	664.5	1'669.0	695.8
Anteile	73%	27%	71%	29%	70%	30%	71%	29%	71%	29%

* inklusive reformbedingte Mehrkosten; ab 2014 inklusive Zuschlag gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung

** ohne mögliche Reformen, da keine entsprechenden Entscheide vorliegen

*** inklusive KVG-Reform 2012, Kantonalisierung ab 2014 sowie Anpassung Kostenteiler Krankenkassen - öffentliche Hand 2013-2017

In den verschiedenen Verbundaufgaben gelten unterschiedliche Kostenteiler. Aufgabenverschiebungen oder auch stark unterschiedliche Wachstumsraten in einzelnen Bereichen können daher die Belastungsverteilung beeinflussen. Trotz bedeutender Veränderungen in einzelnen Positionen bleibt die Verteilung der Belastungen durch Verbundaufgaben im betrachteten Zeitraum aber weitgehend konstant: Der Anteil des Kantons an sämtlichen Verbundaufgaben liegt im Durchschnitt bei gut 70 %, jener der Gemeinden bei knapp 30 %.

Zusätzlich bestehen Verbundfinanzierungen bei der Investitionsfinanzierung der Kantonsstrassen innerorts sowie beim Wasserbau. Wie für den Investitionsbereich typisch, zeigen sich dort stärkere Schwankungen; über den Zeitverlauf betrachtet, bleibt die Belastungsverteilung aber ebenfalls konstant.

3. Auswirkungen von Reformprojekten

Dieser Vergleich berücksichtigt – ebenfalls ausgehend vom Basisjahr 2010 – Vorhaben, die folgende Kriterien erfüllen:

- Es handelt sich um Reformvorhaben / strukturelle Änderungen (in aller Regel Gesetzesänderungen), die vom Bund oder vom Kanton beschlossen wurden.
- Es liegt ein rechtskräftiger Beschluss vor.
- Die Änderungen haben finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, den Kanton oder auf beide. Diese betragen gesamthaft mindestens 1,5 Millionen Franken in einem Jahr.

In der Tabelle dargestellt werden jeweils die projektbedingten Mehr- beziehungsweise Minderkosten für Kanton und Gemeinden, die im jeweiligen Jahr im Vergleich mit dem Basisjahr anfallen. Die Tabelle hat also eine andere Optik und Fragestellung als die obenstehende Tabelle zu den Verbundaufgaben. Daher ist es möglich, dass einzelne Bereiche in beiden Tabellen enthalten sind. In der folgenden Tabelle sind diese Bereiche mit V markiert. Wegen der unterschiedlichen Fragestellung sind auf der ersten Tabelle Gesamtbelastungen, auf der zweiten hingegen Mehr- und Minderbelastungen aufgeführt. Die Tabellen sind daher separat zu lesen und zu interpretieren; ihre Ergebnisse können nicht addiert werden.

Tabelle 2: Reformprojekte

Aufgabenfeld [Angaben in Mio. Franken]	2010		2012		2014		2016		2018		
	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G	
Spitalfinanzierung, Reform KVG 2012 *	V	0.0	0.0	63.4	40.5	80.2	45.7	114.1	56.1	132.3	61.3
Spitalfinanzierung, Kantonalisierung 2014 *	V	0.0	0.0	0.0	0.0	127.1	-127.1	137.5	-137.5	142.7	-142.7
Kompensation Kantonalisierung Spitalfinanzierung: Zuschlag Personalaufwand Volksschule *	V	0.0	0.0	0.0	0.0	-127.1	127.1	-137.5	137.5	-142.7	142.7
Pflegefinanzierung: Reform KVG		0.0	0.0	0.0	49.1	0.0	60.0	0.0	76.0	0.0	78.0
Reformen Volksschule: Lohndekret, Stärkung Volksschule	V	0.0	0.0	20.3	14.3	34.7	9.2	32.2	12.7	35.2	13.3
Stärkung Volksschule, Investitionen (umgerechnet in jährliche Belastung)		0.0	0.1	0.0	1.1	0.0	4.1	0.0	6.9	0.0	8.0
Teilrevision Steuergesetz		0.0	0.0	0.0	0.0	60.7	57.5	119.3	99.1	129.0	107.0
Aufwuchs Polizei		0.8	0.4	4.0	2.3	6.0	5.3	7.7	7.2	9.0	7.8
Umsetzung Kindes- und Erwachsenenschutzrecht		0.0	0.0	15.3	2.3	9.0	8.6	9.0	8.6	9.0	8.6
Crime Stop		0.0	0.0	5.2	0.0	8.7	0.0	11.5	0.0	12.3	0.0
Neue Straf- und Zivilprozessordnungen		1.6	0.0	15.3	0.0	15.8	0.0	15.4	0.0	15.4	0.0
Neuregelung unbezahlte Krankenkassenprämien **		0.0	0.0	8.0	-3.5	11.2	-3.5	11.6	-3.5	12.0	-3.5
Beiträge Bahninfrastrukturfonds (BIF)		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.0	0.0	23.0	0.0
Hightech Aargau		0.0	0.0	0.8	0.0	5.5	0.0	6.3	0.0	7.9	0.0
Total		2.4	0.5	132.3	106.1	231.8	186.9	350.2	263.1	385.1	280.5
Anteile		84%	16%	56%	44%	55%	45%	57%	43%	58%	42%

V = Verbundaufgaben (Auch in Tabelle Verbundaufgaben aufgeführt Hier nur Mehrkosten aufgrund Reform)

* Bruttodarstellung der Entwicklungen bei der Spitalfinanzierung: Auswirkungen Reform KVG auf erster Zeile, 2012 bis 2017 ansteigend wegen Veränderung Kostenteiler öffentliche Hand- Krankenkassen; Auswirkungen Kantonalisierung Spitalfinanzierung und Kompensation auf zweiter und dritter Zeile ebenfalls ansteigend wegen Berücksichtigung Veränderung Kostenteiler

**Revision KVG 2012; mit der geplanten Revision des EG KVG können sich weitere Veränderungen ergeben zurzeit liegen aber noch keine Beschlüsse vor.

Quelle: AFP 2015-2018; soweit erforderlich separate Erhebungen

Der wesentliche reformbedingte Mehraufwand verteilt sich ausgewogen und relativ konstant auf Kanton und Gemeinden. Die Gemeinden sind mit 42 bis 45 % am gesamten Mehraufwand beteiligt, der Kanton mit 55 bis 58 %, wobei sich die Verteilung gegen Ende der Planperiode tendenziell zu Ungunsten des Kantons entwickelt. Die Mehrbelastungen bewegen sich somit etwa im gleichen Verhältnis wie die Gesamthaushalte von Kanton und Gemeinden.

4. Folgerung

Die finanzielle Entwicklung in den Gemeinden insgesamt und im Kanton verlief im untersuchten Zeitraum sehr ähnlich. Seit zwei Jahren steigt der Gesamtaufwand bei den Gemeinden etwas stärker an, was vor allem auf eine zunehmende Investitionstätigkeit – nach einer Phase relativ tiefer Investitionen – zurückzuführen ist. Demgegenüber stehen bei der Verschuldung die Gemeinden deutlich besser da als der Kanton.

Sowohl der Aufwand für die Verbundaufgaben als auch der Mehraufwand infolge von Reformen verteilen sich in ausgewogener Weise auf die beiden Staatsebenen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass es zwischen den beiden Staatsebenen zu einem finanziellen Ungleichgewicht gekommen wäre oder in naher Zukunft kommen würde. Ein Handlungsbedarf in diesem Zusammenhang besteht nicht.

Anhang 3: Muster Gesamtbilanz für eine Gemeinde

Massnahmen gegen häusliche Gewalt	-2'000
Bussenerträge	5'000
Zuschlag Personalaufwand Volksschule	-126'000
Sozialhilfe	38'000
Öffentlicher Verkehr	-192'000
Aufgabenverschiebungsbilanz brutto	-277'000
Steuerfussabtausch: Senkung Steuerfuss	170'000
Aufgabenverschiebungsbilanz netto	-107'000
Finanzausgleichsbilanz	132'000
Gesamtbilanz	25'000

Ordentlicher Finanzausgleich, geltendes Recht (Beitrag)	320'000
Sonderbeitrag gemäss Ausgleichsgesetz	-
Ausgleichsbeitrag gemäss Ausgleichsgesetz	138'000
Total Finanzausgleich status quo (Beitrag)	458'000
Steuerkraft-Ausgleich (Beitrag)	290'000
Mindetausstattung	-
Bildungslastenausgleich (Abgabe)	-16'000
Soziallastenausgleich (Beitrag)	28'000
Räumlich-struktureller Ausgleich (Anteil Siedlungsfläche) (Beitrag)	24'000
Räumlich-struktureller Ausgleich (Einwohnerzahl)	-
Ergänzungsbeiträge	-
Total Finanzausgleich neu (Beitrag)	326'000
Kürzung Finanzausgleich bei tiefem Steuerfuss	-
Finanzausgleichsbilanz	132'000

- Bei allen Veränderungen bedeutet minus eine Entlastung und plus eine Mehrbelastung.
- Bei den Finanzausgleichszahlungen bedeutet plus einen Beitrag (Ertrag für die Gemeinde) und minus eine Abgabe (Aufwand für die Gemeinde).
- Die dargestellte Gemeinde wird durch die Neuregelung gegenüber dem Status quo leicht mehrbelastet, nämlich um 25'000 Franken. Dieser Saldo ergibt sich im vorliegenden Fall aus einer deutlichen Entlastung bei der Aufgabenverschiebungsbilanz einerseits und einer leicht grösseren Mehrbelastung bei der Finanzausgleichsbilanz andererseits.

Anhang 4: Relevante Basisjahre für die Berechnung der Gesamtbilanz

		Anhörungsbericht Dezember 2014	Botschaft 1. Beratung Mitte 2015	Botschaft 2. Beratung Spätherbst 2015	Umsetzung Mitte 2016
Aufgabenverschiebungsbilanz	relevantes Jahr	2017/18	2017/18	2017/18/19	2017/18/19
	Quelle	AFP 15 -18	AFP 15 -18	AFP 16 - 19	AFP 16 - 19
Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde	Gesamtsummen	2017	2017/18	2017/18/19	2017/18/19
	Quelle	AFP 15 -18	AFP 15 -18	AFP 16 - 19	AFP 16 - 19
	Basis für Verteilung auf Gemeinden	R 2012/13	R 2012/13	R 2012/13/14	R 2012/13/14
Finanzausgleich status quo	Zahlungsjahre	2013/14/15	2013/14/15	2014/15/16	2014/15/16
	Basisjahre	2011/12/13	2011/12/13	2012/13/14	2012/13/14
Finanzausgleich neu	Zahlungsjahr	2014	2015	2016	2017
	Basisjahre	2010/11/12	2011/12/13	2012/13/14	2013/14/15