

**Umsetzungsvarianten für die Kantonalisierung der
Spitalfinanzierung –
Anpassungen bei der Aufgaben- und Lastenverteilung**

Anhörungsbericht

Aarau, 30. Mai 2012

Zusammenfassung

Der Kanton Aargau hat zusammen mit den Gemeinden einen umfassenden Prozess zur erneuten Beurteilung und allenfalls Anpassung der Aufgaben- und Lastenverteilung sowie des Finanz- und Lastenausgleichs in die Wege geleitet.

Unabhängig davon sind im Gesundheitswesen die Weichen für die künftige Aufgabenteilung vom Grossen Rat bereits gestellt worden. Im Rahmen der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung hat das Parlament am 26. Oktober 2010 der folgenden Strategie 1 zugestimmt:

"Die Übernahme der Akutsomatik durch den Kanton bzw. der Langzeitpflege durch die Gemeinden wird angestrebt. Die Umsetzung erfolgt bis spätestens 31.12.2013 im Rahmen einer übergeordneten Aufgaben- und Lastenverteilung, unter Einbezug weiterer Aufgabenbereiche mit der Zielsetzung, an der aktuellen gesamthafter Lastenverteilung Kanton und Gemeinden festzuhalten...." Die Bestimmung, die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung per 2014 zu realisieren, fand auch Eingang in die Revision des Spitalgesetzes (neuer § 29 Spitalgesetz).

Die Vorgabe, die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung habe im Rahmen einer übergeordneten Aufgaben- und Lastenverteilung zu erfolgen, steht in einem Widerspruch zur Vorschrift, die Kantonalisierung sei 2014 zu realisieren. Es ist unmöglich, eine integrale Überprüfung und Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs bis Ende 2013 abzuschliessen.

Die vollständige Kantonalisierung der Spitalfinanzierung führt im Jahr 2014 zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte um knapp 150 Mio. Franken und zu einer Mehrbelastung des Kantonshaushaltes im gleichen Umfang. Wie soll diese Lastenverschiebung gemäss dem Grundsatz der Saldoneutralität ausgeglichen werden, wenn es nicht realistisch ist, bis Ende 2013 einen Vorschlag für eine integrale Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zu erarbeiten?

Der Regierungsrat sieht zwei Lösungsmöglichkeiten, die er beide in die Anhörung schickt.

- Entweder wird der inhaltlichen Forderung Priorität eingeräumt, die Änderungen bei der Spitalfinanzierung im Rahmen einer umfassenden Überprüfung und Anpassung der Aufgaben- und Lastenverteilung zu realisieren. Dazu ist aber mehr Zeit erforderlich. Dieses Vorgehen setzt daher voraus, dass die Frist für die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung aufgehoben wird (Variante A).
- Oder aber es wird dieser Frist Priorität eingeräumt. In diesem Fall muss der Ausgleich der finanziellen Verschiebungen – im Sinne einer Übergangslösung – mit einer vorgezogenen und isolierten Regelung sichergestellt werden (Variante B).

Variante A ermöglicht es, die Auswirkungen der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung im Gesamtrahmen der Überprüfung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich zu bearbeiten.

Die geforderte Gesamtsicht wird dadurch erleichtert. Die Frage des finanziellen Ausgleichs zwischen Gemeinden und Kanton kann in grundsätzlicher Form, unter Prüfung aller Optionen und aufgrund einer Gesamtbilanz der Aufgabenteilung angegangen werden. Ebenso können die Auswirkungen aus dem Wegfall des in der kommunalen Spitalfinanzierung enthaltenen indirekten Finanzausgleichs im Kontext einer Überarbeitung des direkten Finanzausgleichs analysiert werden. Die rechtliche Umsetzung von Variante A ist einfach, erfordert aber die Aufhebung der vom Grossen Rat vor kurzem beschlossenen Frist für die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung.

Variante B hingegen geht von der fristgemässen vollständigen Kantonalisierung der Spitalfinanzierung aus. Zum Ausgleich der finanziellen Auswirkungen werden die Gemeindebeiträge an den Personalaufwand der Volksschule erhöht. Die Höhe dieser Kompensation wird dabei so festgelegt, dass dem Grundsatz der Saldoneutralität zwischen Kanton und Gemeinden im Jahre 2014 entsprochen wird. Die anschliessende Entwicklung der Kompensationssumme sowie die Verteilung auf die Gemeinden werden im vorliegenden Anhörungsbericht ausführlich erläutert und sollen mit den Bestimmungen gemäss dem beiliegenden Entwurf für ein "Gesetz über den finanziellen Ausgleich der wegfallenden Gemeindebeiträge an die Spitalfinanzierung" geregelt werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	5
1.1 Überprüfung der Aufgaben- und Lastenverteilung und des Finanzausgleichs.....	5
1.2 Vollständige Kantonalisierung der Spitalfinanzierung	5
1.3 Spitalfinanzierung im Kontext der Überprüfung der Aufgabenteilung.....	6
2. Handlungsbedarf	7
3. Umsetzungsvorschlag Variante A	7
4. Umsetzungsvorschlag Variante B	9
4.1 Grundsätze.....	9
4.2 Kompensationssumme	10
4.2.1 Basiswert für das Jahr 2014	10
4.2.2 Anpassung an die Kostenentwicklung im Spitalwesen.....	11
4.2.3 Anpassung an den Kostenteiler zwischen Krankenkassen und öffentlicher Hand.....	13
4.2.4 Übersicht über die Berechnungen.....	13
4.3 Kompensationsinstrument	14
4.4 Wegfallender indirekter Finanzausgleich	16
4.5 Rückkoppelungseffekte auf den direkten Finanzausgleich.....	19
4.6 Rechtliche Umsetzung.....	21
5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	21
5.1 Variante A	21
5.2 Variante B	22
5.2.1 Zuschlag zur Gemeindebeteiligung gemäss § 66 Schulgesetz: §§ 1-4; Anhang 1	22
5.2.2 Ausgleichszahlungen: §§ 5 und 6; Anhang 2	22
5.2.3 Vollzug: §§ 7 und 8.....	23
5.2.4 Schlussbestimmungen: § 9.....	23
6. Auswirkungen	23
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	23
6.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt	24
6.3 Auswirkungen auf die Gemeinden	24
6.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	24
7. Weiteres Vorgehen	25
7.1 Finanzieller Ausgleich der wegfallenden kommunalen Spitalfinanzierung.....	25
7.2 Ausblick Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich	25
7.3 Exkurs: Integration der Überprüfung des ÖVD in das Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich	26

1. Ausgangslage

1.1 Überprüfung der Aufgaben- und Lastenverteilung und des Finanzausgleichs

Verschiedene Entwicklungen und Reformprojekte führen dazu, dass sowohl auf die Gemeinden wie auch auf den Kanton steigende finanzielle Belastungen in beträchtlichem Ausmass zukommen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder kontrovers diskutiert, ob die Verteilung der Lasten (und Aufgaben) zwischen Kanton und Gemeinden noch sachgemäss und fair ist und ob das heutige System des Finanz- und Lastenausgleichs die angestrebten Wirkungen erzielt. Der Regierungsrat hat in dieser Situation – in Übereinstimmung mit Forderungen aus dem Grossen Rat¹ – beschlossen, gemeinsam mit den Gemeinden eine neue Beurteilung der Aufgaben- und Lastenentwicklung von Kanton und Gemeinden sowie des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen den Gemeinden in die Wege zu leiten. Er hat zu diesem Zweck zwei aus Gemeinde- und Kantonsvertretungen paritätisch zusammengesetzte Gremien (Arbeitsgruppe auf Fachebene, Koordinationskommission auf politischer Ebene) eingesetzt sowie eine neue Fachstelle im Generalsekretariat des DVI ins Leben gerufen, welche sich gemeinsam der skizzierten Thematik annehmen sollen. Die Regierung hat folgende Hauptaufträge für die Fachstelle und die Gremien definiert:

- Umfassende und kontinuierliche Übersicht über die Entwicklung der Aufgaben- und Lastenverteilung erstellen.
- Bestehende Aufgaben- und Lastenverteilung überprüfen und – falls erforderlich – Anpassungen der Sachzuständigkeit und/oder der Finanzierung vorschlagen.
- Steuerungs- und Ausgleichsmechanismen entwickeln, mit denen eine ausgewogene Entwicklung der finanziellen Lasten von Kanton und Gemeinden sichergestellt werden kann.
- Konzept und Gesetzgebung über den direkten Finanz- und Lastenausgleich – unter Berücksichtigung der Entwicklungen bei der Aufgabenteilung – grundsätzlich überprüfen.

Die Fachstelle hat ihre Arbeit im August 2011 aufgenommen, und die Gremien treffen sich seit Herbst 2011 regelmässig.

1.2 Vollständige Kantonalisierung der Spitalfinanzierung

Unabhängig von dieser integralen Überprüfung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs hat der Grosse Rat die Weichen für die künftige Aufgabenteilung im Gesundheitswesen bereits gestellt.

Im Rahmen der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung hat das Parlament am 26. Oktober 2010 der folgenden Strategie 1 zugestimmt:

¹ Vgl. insbesondere den Auftrag 10.306 von Renate Gautschy, FDP, Gontenschwil, vom 26. Oktober 2010 betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, welchen das Parlament am 1. März 2011 an den Regierungsrat überwiesen hat.

"Die Übernahme der Akutsomatik durch den Kanton bzw. der Langzeitpflege durch die Gemeinden wird angestrebt. Die Umsetzung erfolgt bis spätestens 31.12.2013 im Rahmen einer übergeordneten Aufgaben- und Lastenverteilung, unter Einbezug weiterer Aufgabenbereiche mit der Zielsetzung, an der aktuellen gesamthaften Lastenverteilung Kanton und Gemeinden festzuhalten. Dabei werden alle Entlastungsfaktoren, wie zum Beispiel die neue Regelung bei der Investitionsfinanzierung einbezogen."

Bei der Beratung des Dekrets über die Teilrevision des Spitalgesetzes (SpiG) (Übertragung Spitalliegenschaften und Neuordnung der Spitalfinanzierung) hat der Grosse Rat am 10. Mai 2011 weiter beschlossen, dass die heute im Gesetz (§ 23 SpiG) verankerte Pflicht der Gemeinden, an die Finanzierung der Spitalkosten beizutragen, nur noch bis Ende 2013 gilt. Somit ist auf Gesetzesebene (§ 29 SpiG) festgelegt, dass die kommunalen Beiträge an die Spitalfinanzierung ab dem Jahr 2014 entfallen.

Die gesamten von der öffentlichen Hand zu tragenden Anteile an der Spitalfinanzierung fallen ab diesem Zeitpunkt beim Kanton an. Dieser Schritt führt daher zu einer erheblichen Entlastung der kommunalen Finanzhaushalte und einer entsprechenden Mehrbelastung des Kantonshaushalts. Die oben zitierte Strategie 1 aus der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung sowie die Diskussionen rund um die erwähnte Änderung des Spitalgesetzes machen deutlich, dass es der Wille des Gesetzgebers ist, die bei der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung entstehenden finanziellen Verschiebungen auszugleichen.

1.3 Spitalfinanzierung im Kontext der Überprüfung der Aufgabenteilung

Naheliegend – und kongruent mit dem Wortlaut der Strategie 1 der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung – ist es nun, die Auswirkungen der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung im Rahmen der gestarteten Überprüfung der Aufgabenteilung zu berücksichtigen und die erforderliche Kompensation der finanziellen Verschiebungen innerhalb einer umfassenden Aufgabenteilungs-Bilanz zu realisieren.

Jedoch steht die Vorgabe, die Umsetzung der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung habe zu erfolgen "im Rahmen einer übergeordneten Aufgaben- und Lastenverteilung, unter Einbezug weiterer Aufgabenbereiche mit der Zielsetzung, an der aktuellen gesamthaften Lastenverteilung Kanton und Gemeinden festzuhalten" in einem Widerspruch zur Vorschrift, die Umsetzung der Kantonalisierung habe auf Beginn des Jahres 2014 zu erfolgen. Es ist unmöglich, die unter Punkt 1.1 skizzierte Überprüfung und Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs so rasch abzuschliessen, dass die erforderlichen Änderungen rechtzeitig auf den Beginn des Jahres 2014 in Kraft treten können. Allein der Gesetzgebungsprozess benötigt rund 2 Jahre, und vorgängig muss in einer umfassenden Analyse- und Konzeptionsphase klar werden, wo und wie die Aufgabenteilung und / oder die Finanzierungsregelungen angepasst werden sollen und wie der Aargauer Finanzausgleich künftig aussehen soll. Gemäss heutiger – ambitionärer – Planung kann ein solches "Gesamtpaket" frühestens ab dem Jahr 2016 Wirkung entfalten.

2. Handlungsbedarf

Die vollständige Kantonalisierung der Spitalfinanzierung führt ab dem Jahr 2014 zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte um – gemäss aktuellen Planzahlen – knapp 150 Mio. Franken und zu einer Mehrbelastung des Kantonshaushaltes im gleichen Umfang. Es gilt nun, diese Verschiebung so auszugleichen, dass durch eine entsprechende Entlastung des Kantons beziehungsweise Mehrbelastung der Gemeinden der Fortbestand der heutigen gesamthaften Lastenverteilung sichergestellt bleibt.

Die Lösungsfindung muss aber dem Widerspruch Rechnung tragen, welcher besteht

- zwischen der gesetzten Frist für die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung (2014) einerseits und
- der Forderung nach einer Umsetzung im Rahmen einer übergeordneten Aufgaben- und Lastenüberprüfung andererseits.

Der Regierungsrat sieht grundsätzlich zwei Möglichkeiten, wie die angestrebten Ziele im dargelegten Spannungsfeld erreicht werden können.

- Entweder wird der inhaltlichen Forderung Priorität eingeräumt, die Änderungen bei der Spitalfinanzierung im Rahmen einer umfassenden Überprüfung und Anpassung der Aufgaben- und Lastenverteilung zu realisieren. Dazu ist aber – wie erwähnt – mehr Zeit erforderlich. Dieses Vorgehen setzt daher voraus, dass die Frist für die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung aufgehoben wird.
- Oder aber es wird nicht den inhaltlichen Vorgaben, sondern der gesetzten Frist Priorität eingeräumt. In diesem Fall muss der Ausgleich der finanziellen Verschiebungen aus der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung mit einer vorgezogenen und isolierten Regelung sichergestellt werden. Dabei würde es sich um eine Übergangslösung handeln, die beim Inkrafttreten eines künftigen "Gesamt-Pakets" Aufgabenteilung / Finanzausgleich leicht in dieses integriert beziehungsweise bei Bedarf auch wieder angepasst werden könnte.

Der Regierungsrat hat beschlossen, beide Varianten in das Anhörungsverfahren zu schicken.

3. Umsetzungsvorschlag Variante A

Variante A übernimmt die Vorgabe aus der Strategie 1 der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung, wonach die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung in eine übergeordnete Aufgaben- und Lastenteilungskonzeption einzubetten sei, welche zu einer für Kanton und Gemeinden tragbaren Gesamtlösung führt. Es ist, wie gesagt, nicht möglich, dass eine solche Konzeption bereits Anfang 2014 in Kraft tritt. Die Arbeiten dazu sind aber gestartet und laufen intensiv.

Es ist sicher wünschenswert, wenn ein für die Aufgabenteilung so relevanter und umfangreicher Bereich wie die Spitalfinanzierung im Gesamtrahmen der Überprüfung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich bearbeitet werden kann und nicht aus diesem Kontext herausge-

löst werden muss. Die geforderte Gesamtsicht wird dadurch erleichtert. Die Frage des finanziellen Ausgleichs zwischen Gemeinden und Kanton kann in grundsätzlicher Form, unter Prüfung aller Optionen und aufgrund einer Gesamtbilanz der Aufgabenteilung angegangen werden.

Hinzu kommt, dass in der heutigen kommunalen Mitfinanzierung der Spitäler ein starkes Element eines indirekten Finanzausgleichs enthalten ist, weil finanzstarke Gemeinden stark überproportional an die Spitalkosten beitragen und finanzschwache unterproportional. Entfallen die kommunalen Spitalbeiträge, so entfällt auch dieser indirekte Finanzausgleich. Auch hier ist es sachgerecht, diese Verschiebungen in einem Gesamtkontext zu analysieren, zu beurteilen und gegebenenfalls aufzufangen. Vor allem erfolgt eine solche Änderung bei einem Instrument des indirekten Finanzausgleichs idealerweise zusammen mit Anpassungen beim direkten Finanzausgleich.

Die Umsetzungsvariante A ist gesetzgeberisch sehr einfach zu realisieren, muss doch lediglich der § 29a des Spitalgesetzes aufgehoben werden. Dieser Paragraph befristet die im § 23 SpiG geregelte kommunale Spitalfinanzierung bis Ende des Jahres 2013. Mit der Aufhebung von § 29a SpiG wird somit Zeit gewonnen, damit die vorgesehene Kantonalisierung der Spitalfinanzierung im Kontext der gesamthaften Überarbeitung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs realisiert werden kann und die finanziellen Verschiebungen aus der Kantonalisierung in die entsprechenden Gesamtbilanzen einfließen können.

Mit der Variante A soll in keiner Weise der in der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung formulierte Grundsatz in Frage gestellt werden, dass die Aufgabenteilung im Gesundheitswesen zu entflechten ist, indem die Akutsomatik vollständig vom Kanton und die Langzeitpflege von den Gemeinden zu übernehmen und zu finanzieren ist. Für das "Gesamtpaket", also für die Überprüfung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs gilt die vollständige Kantonalisierung der Spitalfinanzierung als gesetzt und soll nicht nochmals in Frage gestellt werden. Im Rahmen dieses Gesamtpakts kann die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung im optimalen Fall per 2016 umgesetzt werden, andernfalls ein bis maximal zwei Jahre später.

Variante A setzt allerdings voraus, dass der Grosse Rat auf einen vor noch nicht langer Zeit gefassten Beschluss zurückkommt. Die Befristung der kommunalen Spitalfinanzierung war im regierungsrätlichen Entwurf für die Änderung des Spitalgesetzes nicht enthalten. Der heutige § 29a geht auf einen Antrag der vorberatenden Kommissionen zurück. Diesem Antrag stimmte der Grosse Rat am 10. Mai 2011 mit 97 zu 22 Stimmen zu. Es ist also der klare Wille des Parlaments, die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung rasch umzusetzen und dafür eine verbindliche Frist zu setzen. Allerdings ist es schwierig zu beurteilen, ob zum Zeitpunkt dieses Beschlusses bereits ausreichend deutlich war, dass ein Gesamtpaket für die Überarbeitung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs unmöglich bis Ende 2013 fertig gestellt werden kann und ob das Parlament die Befristung der kommunalen Spitalfinanzierung stärker gewichtet oder aber die Forderung nach einer integralen Sicht auf die Aufgabenteilung und den Finanzausgleich.

4. Umsetzungsvorschlag Variante B

Für den Fall, dass die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung nicht im Rahmen eines "Gesamtpakets", sondern gemäss geltendem Beschluss per Ende 2013 erfolgen soll, schickt der Regierungsrat auch einen ausgearbeiteten Vorschlag für eine Variante B in die Anhörung. Dieser Vorschlag wurde innerhalb der vom Regierungsrat für die Überarbeitung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs geschaffenen Strukturen vorbereitet. Die beiden paritätisch besetzten Gremien (Arbeitsgruppe und Koordinationskommission) waren somit stark in den Prozess involviert.

4.1 Grundsätze

Variante B orientiert sich an folgenden Grundsätzen:

- Die finanziellen Auswirkungen der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung werden für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden saldoneutral kompensiert: der Kanton wird in dem Umfang entlastet, in dem er bei der Spitalfinanzierung stärker belastet wird, für die Gemeinden gilt das Gleiche mit umgekehrten Vorzeichen.
- Substanzielle Belastungs-Verschiebungen zwischen den Gemeinden sollen dabei vermieden werden.
- Der Ausgleich erfolgt per 1. Januar 2014 mittels einer vorgezogenen, "isolierten" Regelung, also unabhängig von der Entwicklung eines Gesamtpakets Aufgabenteilung / Finanzausgleich.
- Die Lösung soll pragmatisch, einfach und nachvollziehbar sein.
- Diskussionen über die Aufgabenteilung als Ganzes und die Prinzipien des Finanzausgleichs sowie über mögliche ungerechtfertigte Belastungsverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden sind nicht Bestandteil der vorliegenden Lösung, sondern müssen im Kontext eines künftigen Gesamtpakets geführt werden.
- Die Erarbeitung eines Gesamtpakets soll durch den vorliegenden Lösungsvorschlag nicht erschwert werden.
- Es soll sich um eine Übergangslösung handeln, die bei Inkrafttreten eines künftigen Gesamtpakets leicht in dieses integriert bzw. bei Bedarf (teilweise) auch wieder angepasst werden kann.

Obwohl der Lösungsvorschlag gemäss Variante B mit einigen einfachen Bausteinen konstruiert werden kann, stellen sich bei der konkreten Ausarbeitung und Umsetzung diverse Detailfragen, die beantwortet werden müssen, damit Klarheit über die Ausgestaltung des Vorschlags besteht. Dadurch weist der Vorschlag in den Einzelheiten doch eine erhebliche Komplexität auf, welche kontrastiert mit der sehr einfachen Umsetzung, die bei Variante A gegeben ist.

Der Lösungsvorschlag wird im Folgenden in fünf Schritten dargestellt:

- Zunächst wird erläutert, wie die Ausgleichssumme für die Kompensation der wegfallenden kommunalen Spitalfinanzierung im Jahr 2014 und in den Folgejahren genau berechnet werden soll.
- Anschliessend wird dargestellt, mit welchem konkreten Instrument die Kompensation realisiert werden soll.
- Dann folgt ein Vorschlag, wie die Auswirkungen aufgefangen werden sollen, die sich daraus ergeben, dass mit dem Ende der kommunalen Spitalfinanzierung auch ein ausgeprägter indirekter Finanzausgleich zwischen den Gemeinden wegfällt.
- Weiter wird auf mögliche Auswirkungen der geplanten Änderungen auf die Finanzausgleichszahlungen eingegangen.
- Schliesslich wird die vorgesehene rechtliche Umsetzung der Variante B dargestellt.

4.2 Kompensationssumme

4.2.1 Basiswert für das Jahr 2014

Im Jahr 2014 soll die Entlastung des Kantons – gemäss dem Grundsatz der Saldoneutralität der Lastenverschiebung – gleich gross sein wie die Mehrbelastung infolge der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass sie im Jahr 2014 über kompensatorische Zahlungen in dem Umfang stärker belastet werden sollen, in dem sie gemäss heute geltendem Recht im Jahr 2014 an die Spitalfinanzierung beitragen müssten.

Die Gemeinden tragen gemäss geltendem Recht allerdings nicht zur Finanzierung sämtlicher Spitalkosten bei, welche der öffentlichen Hand erwachsen, sondern nur zur Finanzierung jener Kostenblöcke, die im Spitalgesetz definiert sind:

- Gemäss § 23 Abs. 2 SpiG leisten die Gemeinden Beiträge an die Kosten der stationären Grundversorgung und der Rehabilitation im Umfang von 40 % des Anteils der öffentlichen Hand. Gemäss § 23 Abs. 2^{bis} bezieht sich die Beteiligung aber nur auf die Betriebskosten. Die in den Gesamtkosten enthaltenen Anteile für die Abgeltung der Investitionskosten dürfen für die Ermittlung der kommunalen Beiträge nicht berücksichtigt werden.
- Gemäss § 23 Abs. 5 SpiG leisten die Gemeinden zudem nach Massgabe der Belegung durch Gemeindeeinerinnen und Gemeindeeiner Beiträge an die Kosten von Spezialkliniken im Umfang von 40 % des Anteils der öffentlichen Hand. Es ist davon auszugehen, dass auch hier Beiträge nach Abzug der Anteile für die Abgeltung der Investitionskosten gemeint sind, obwohl dies nicht explizit im Gesetz erwähnt ist. Diese Beiträge werden heute nicht an den Kanton sondern direkt an die erwähnten Spezialkliniken bezahlt. Sie entfallen aber infolge der Befristungs-Bestimmung im § 29a SpiG ab dem Jahr 2014 ebenfalls und müssen künftig vom Kanton getragen werden.

Gemäss den überarbeiteten Zahlen AFP 2012-2015² werden die Gemeindebeiträge gemäss § 23 Abs. 2 SpiG im Jahr 2014 144,3 Mio. betragen. Beitragsleistungen gemäss § 23 Abs. 5 SpiG fliessen an die Klinik Barmelweid sowie in geringem Umfang an die Klinik im Hasel und

² Vgl. Beantwortung der Interpellation 11.300 vom 23. November 2011.

werden im Jahr 2014 voraussichtlich 4,7 Mio. Franken betragen. Somit liegt die gesamte Summe, um welche der Kanton entlastet und die Gemeinden mehr belastet werden sollen, bei 149 Mio. Franken.

Angesichts der hohen Planungsunsicherheit im Bereich der Spitalfinanzierung und angesichts der Tatsache, dass die Erarbeitung der Planung (AFP) ausschliesslich durch den Kanton erfolgt, soll aber die Kompensationssumme nicht aufgrund von Planzahlen berechnet werden, damit nicht von Anfang an ein möglicherweise deutlich falscher Wert Grundlage des Ausgleichs bildet. Massgebend sein soll jener Betrag, welchen die Gemeinden gemäss den Basisdaten aus der Jahresrechnung 2014 unter altem Recht tatsächlich an die Spitalfinanzierung hätten beitragen müssen.

Dieser Wert liegt aber erst etwa Mitte des Jahres 2015 vor. Da es nicht sachgemäss und sinnvoll ist, Kompensationszahlungen für das Jahr 2014 erst dann vorzunehmen, sollen den Gemeinden zunächst provisorische Zahlungen in Rechnung gestellt werden, welche aufgrund von Budgetzahlen ermittelt werden. Nach Vorliegen der definitiven Zahlen der Jahresrechnung wird die Zahlung korrigiert, was zu entsprechenden Nachzahlungen oder Rückerstattungen führt. Aus rein praktischen Gründen soll auf eine Korrektur verzichtet werden, wenn die Abweichung zwischen der gemäss Budget und der gemäss Jahresrechnung berechneten Summe kleiner als 1 % ist. So wird vermieden, dass den Gemeinden Klein- und Kleinstbeträge in Rechnung gestellt oder vergütet werden müssen.

4.2.2 Anpassung an die Kostenentwicklung im Spitalwesen

Bei allen Verschiebungen von Aufgaben und Lasten zwischen den Staatsebenen stellt sich sofort auch die Frage der Berücksichtigung der Kostendynamik. Wenn zum Zeitpunkt x eine wechselseitige Verschiebung von Aufgaben und Lasten erfolgt, die haushaltsneutral ist, so kann es sein, dass die Kosten für die Aufgaben, die in die eine Richtung verschoben wurden, in den Folgejahren viel stärker steigen als jene, die in die andere Richtung verschoben wurden. Somit ist (zum Zeitpunkt der Verschiebung) eine statische Saldoneutralität gegeben, nach einigen Jahren aber wirkt sich die ungleiche Entwicklung der Belastungen immer stärker aus, so dass bei dynamischer Betrachtung eine der beiden Seiten benachteiligt wird und die Neutralität nicht mehr gewahrt ist.

Bei den Spitalkosten handelt es sich um eine Position, mit der ein hohes Risiko für ein überdurchschnittliches Kostenwachstum über die Zeit verbunden ist. Im Jahr 2014 entsprechen sich die "Tauschbeträge" zwischen Kanton und Gemeinden infolge der Kompensation der wegfallenden kommunalen Spitalfinanzierung genau. Gleichzeitig übernimmt der Kanton aber auch das gesamte Kostensteigerungsrisiko, an welchem die Gemeinden bislang gemäss ihrem Finanzierungsanteil ebenfalls beteiligt waren. Gleichwohl soll grundsätzlich darauf verzichtet werden, für die Jahre ab 2015 einen Automatismus für die Anpassung der Kompensationssumme an die Kostensteigerung im Spitalbereich einzuführen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Im Rahmen der Evaluation des letzten Aufgabenteilungsprojektes (GAT I bis III) hat der Regierungsrat – in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der externen Evaluation – festgehalten, dass künftig bei einer Aufgabenneuverteilung ein einmal festgelegter, auf Dauer ausgerichteter Ausgleich anzustreben sei. Die im Rahmen von GAT vorgenommene Berücksichtigung der Kostendynamik hatte sich in der Umsetzung als schwierig, ungenau und schlecht nachvollziehbar erwiesen. Auf den ersten Blick scheinen diese Schwierigkeiten bei der Kantonalisierung der Spitalfinanzierung weniger ins Gewicht zu fallen, da es sich um eine einfache, "isolierte" Verschiebung handelt. Es können aber neue Faktoren die Entwicklung der Spitalkosten beeinflussen und die Effekte aus der Aufgabenverschiebung überlagern, so dass die Berücksichtigung der Kostenentwicklung schon nach kurzer Zeit schwierig, ungenau und problematisch werden kann.
- Wird versucht, die Kompensationssumme so zu berechnen, dass sie in jedem Jahr exakt dem Betrag entspricht, den die Gemeinden unter altem Recht an die Spitalfinanzierung leisten müssten, würde faktisch die kommunale Spitalfinanzierung unter einem anderen "Etikett" weitergeführt. Dann wäre es aber einfacher und verständlicher, die Umsetzungsvariante A zu wählen und nicht eine (scheinbare) Alternativlösung zu entwickeln, die auf das genau Gleiche hinausläuft, aber intransparenter ist.
- Ein künftiges "Gesamtpaket" Aufgabenteilung / Finanzausgleich soll nach heutiger Planung im Jahr 2016 in Kraft treten. Auch wenn diese Planung sehr optimistisch ist und möglicherweise nicht eingehalten werden kann, so darf doch davon ausgegangen werden, dass die jetzt zu erlassende Regelung nicht für lange Zeit gilt und sich somit auch das Problem der (isolierten) Anpassung der Kompensationssumme an die Kostendynamik im Spitalwesen nur für eine kurze Frist stellt.
- Eine Berücksichtigung kostendynamischer Elemente – allerdings nicht im Sinn eines Automatismus' – kann und soll erst im Rahmen einer künftigen integralen Lösung erfolgen, dann allerdings nicht bezogen auf nur ein Aufgabenfeld.

Die beiden zuletzt angeführten Punkte machen aber auch eine Grenze der vorgebrachten Argumentation deutlich. Sollte ein Gesamtpaket scheitern oder sich sehr lange verzögern, so würde der Kanton tatsächlich langfristig und ohne Ausgleich das gesamte Risiko der Kostensteigerung im Spitalbereich tragen, während er dieses Risiko im status quo mit den Gemeinden teilen kann. Um dieses Risiko auffangen zu können ist geplant ab dem Jahr 2018 – in Abweichung vom oben formulierten Grundsatz – eine Anpassung des Kompensationsbetrages an die Kostenentwicklung im Spitalbereich vorzunehmen.

Wichtig ist zu sehen, dass es sich dabei nur um eine "Notfall-Bestimmung" handelt. Die Absicht ist es, dass vor dem Jahr 2018 ein Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich in Kraft treten kann, womit die hier vorgeschlagenen Regelungen ohnehin obsolet werden. Lediglich für den (unwahrscheinlichen und unerwünschten) Fall einer langen Verzögerung eines Gesamtpaketes will der Kanton sicherstellen, dass er nicht dauerhaft und ohne Integration in ein Gesamtpaket das volle Risiko der Kostensteigerung im Spitalwesen tragen muss.

Somit wird die Kompensationssumme für die Jahre 2014 bis 2017 auf der Basis der Zahlen der Jahresrechnung 2014 berechnet, also ohne Berücksichtigung der Kostenentwicklung, während die Kompensationssumme ab dem Jahr 2018 – sofern die Regelung dann noch in Kraft ist – ermittelt wird aufgrund der Jahresrechnung des jeweiligen Rechnungsjahres, was ab diesem Zeitpunkt zu einer Berücksichtigung der Kostenentwicklung führt.

4.2.3 Anpassung an den Kostenteiler zwischen Krankenkassen und öffentlicher Hand

Grundsätzlich sieht das Bundesrecht vor, dass die Kantone für mindestens 55 % der Spitalfinanzierung aufkommen müssen, während der Rest von den Krankenkassen übernommen wird. Eine Übergangsregelung erlaubt es jedoch Kantonen mit unterdurchschnittlicher Prämienbelastung, diesen Finanzierungsanteil in mehreren Schritten und erst bis zum Jahr 2017 zu erreichen. Der Kanton Aargau kann von dieser Übergangsregelung profitieren. In den Jahren 2012 und 2013 teilen sich Kanton und Gemeinden diesen Vorteil automatisch, indem beide Staatsebenen gemäss ihrem jeweiligen Anteil tiefere Beiträge an die Spitalfinanzierung zahlen als "an sich" (gemäss bundesrechtlichem Verteilschlüssel) gefordert. Auch im Jahr 2014 ist der hypothetische Gemeindebeitrag und somit die Kompensationssumme, die gemäss Abschnitt 4.2.1 ermittelt wird, tiefer als wenn bereits der definitive bundesrechtliche Schlüssel in Kraft wäre. Würde nun die Kompensationssumme auf diesem Niveau eingefroren, würden in den Folgejahren einseitig die Gemeinden von der Übergangsregelung profitieren, während der Kanton vollständig die Mehrkosten aus der Veränderung des Schlüssels in Richtung auf die 55 % hin tragen müsste. Dies soll verhindert werden, und es soll sichergestellt werden, dass auch nach der Neuregelung der Aufgabenteilung die Vorteile aus der Aargauer Übergangsregelung – wie bisher – sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden anfallen. Dabei geht es nicht um eine Anpassung an die allgemeine Kostenentwicklung, sondern um die Abbildung der Auswirkungen der bekannten und beschlossenen bundesrechtlichen Übergangslösung. Konkret erfolgt dies so: Ab dem Jahr 2015 wird die Kompensationssumme berechnet, indem der Wert des Jahres 2014 durch den für das Jahr 2014 geltenden Prozentsatz für den Anteil der öffentlichen Hand an der Spitalfinanzierung dividiert wird und der resultierende Betrag multipliziert wird mit dem Prozentsatz, der für das jeweils aktuelle Jahr gilt. Der für jedes Jahr geltende Anteil (Prozentsatz) wird gemäss § 22 Abs. 3 SpiG bis zum Jahr 2016 vom Regierungsrat, anschliessend vom Grossen Rat festgelegt.

4.2.4 Übersicht über die Berechnungen

Es gelten – zusammenfassend – die folgenden Formeln für die Berechnung der relevanten Kompensationssumme:

a) für das Jahr 2014

$$Z_{(2014)} = 0,4 \times (G^*_{(2014)} + S^*_{(2014)})$$

Dabei bezeichnet $Z_{(2014)}$ die Kompensationssumme für das Jahr 2014 während $G^*_{(2014)}$ beziehungsweise $S^*_{(2014)}$ die Beträge bezeichnen, welche gemäss Jahresrechnung 2014 total für die stationäre Grundversorgung und Rehabilitation (§ 23 Abs. 2 SpiG), beziehungsweise für die Spezialkliniken (§ 23 Abs. 5 SpiG) aufgewendet werden müssen – immer nach Abzug der in diesen Werten enthaltenen Abgeltungen für die Finanzierung der Investitionen. Von der so bereinigten Summe sind – entsprechend dem bisherigen Finanzierungsanteil der Gemeinden – 40 % zu berücksichtigen. Die Kompensationssumme ist im "Startjahr" somit exakt gleich hoch wie der Betrag, den die Gemeinden in diesem Jahr gemäss altem Recht an die Spitalfinanzierung beitragen müssten.

b) für die Jahre 2015 bis 2017

$$Z_{(x)} = Z_{(2014)} / P_{(2014)} \times P_{(x)}$$

Für die folgenden Jahre bleibt die aufgrund der Jahresrechnung 2014 ermittelte Kompensationssumme 2014 die Basis für die Berechnung der relevanten Summe. $P_{(2014)}$ beziehungsweise $P_{(x)}$ bezeichnen den Prozentsatz des Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand an den Spitalkosten, der für das Jahr 2014 beziehungsweise für das jeweilige Berechnungsjahr gilt. Somit erfolgt in diesen Jahren eine Anpassung der Kompensationssumme an die Veränderung des Kostenteilers Krankenkassen - öffentliche Hand, nicht aber an die Kostenentwicklung im Spitalbereich.

c) für die Jahre ab 2018

$$Z_{(x)} = 0,4 \times (G^*_{(x)} + S^*_{(x)})$$

Für den (unerwünschten) Fall, dass die vorgesehene Übergangsregelung im Jahr 2018 immer noch in Kraft ist, erfolgt die Berechnung ab diesem Jahr strukturell gleich wie im Jahr 2014, wobei die Zahlen des jeweiligen Rechnungsjahres die Berechnungsbasis bilden. Somit erfolgt ab 2018 eine Anpassung an die Kostenentwicklung im Spitalbereich.

4.3 Kompensationsinstrument

Somit ist geklärt, um welche Summe in den einzelnen Jahren der Kanton entlastet werden und die Gemeinden stärker belastet werden sollen. Als nächstes gilt es festzulegen, in welcher Form, beziehungsweise mit welchem Instrument diese Entlastung / Mehrbelastung erfolgen soll. Diverse Möglichkeiten, solche Ausgleichszahlungen einzurichten, wurden geprüft. Als am besten geeignete Variante erwies sich der folgende Vorschlag:

In einem ersten Schritt soll der NFA-Ausgleich bei den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschulen vollständig gestrichen werden.

Bei der Neuordnung des Bundesfinanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 gehörte der Kanton Aargau zu den Gewinnern. Aufgrund der innerkantonalen Aufgabenteilung fiel der Gewinn aber ausschliesslich beim Kanton an, während die Gemeinden sogar stärker belastet wurden. Der Grosse Rat hatte aber beschlossen, die Auswirkungen der NFA auf die öffentlichen Haushalte im Kanton je hälftig auf die beiden Staatsebenen zu verteilen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde es nötig, eine Ausgleichszahlung zu Lasten des Kantons und zu Gunsten der Gemeinden einzuführen. Die Entlastung des Kantons durch die NFA lag bei rund 210 Mio. Franken, die Mehrbelastung der Gemeinden bei rund 90 Mio. Franken; es musste also eine jährliche Ausgleichszahlung vom Kanton zu den Gemeinden in der Höhe von fast 150 Mio. Franken erfolgen.

Diese Ausgleichszahlung wurde im Umfang von rund 40 Mio. Franken durch eine Veränderung beim Finanzierungsschlüssel der Berufsfachschulen umgesetzt. Der grösste Teil des Ausgleichs hingegen – im Umfang von rund 110 Mio. Franken – wurde realisiert, indem auf den Beiträgen der Gemeinden an den Personalaufwand der Volksschule, welche gemäss Schulgesetz maximal 35 % der Kosten betragen dürfen, ein "Rabatt" von pauschal 109,1 Mio. Franken eingeführt wurde. – Im Zusammenhang mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht fallen beim Kanton ab 2013 erhebliche Kosten für die neuen Familiengerichte an. Da es sich hierbei bislang um eine Gemeindeaufgabe handelte, hat der Grosse Rat beschlossen, dass die Gemeinden diese Zusatzkosten mitfinanzieren sollen, jedoch nicht in Form einer neuen Beitragszahlung, sondern mittels Reduktion des NFA-Rabatts um rund 6,2 Mio. Franken. Ab 2013 beträgt der Rabatt daher noch 102,9 Mio. Franken.

Dieser Rabatt hat inhaltlich nichts zu tun mit der Finanzierung der konkreten Aufgabe, also mit den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule, sondern wurde bei der Umsetzung der NFA sozusagen als Hilfsinstrument eingeführt, um auf einem einfachen Weg den geforderten Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden sicherzustellen. Mit der Streichung dieses NFA-Ausgleichs bietet sich die Möglichkeit, ein Element, das an sich nicht in die Systematik der Finanzbeziehungen zwischen Kanton und Gemeinden passt, zu eliminieren. Somit kann ein beträchtlicher Teil der geforderten Kompensation der wegfallenden kommunalen Spitalfinanzierung realisiert werden, ohne in die eigentliche Aufgabenteilung und die damit verbundene Regelung der Finanzierungsströme einzugreifen.

Allerdings reicht die Streichung des Rabatts für die Gemeinden in der Höhe von rund 103 Mio. Franken noch nicht aus, um die geforderte Kompensation von rund 150 Mio. Franken (im Jahr 2014) zu realisieren. Der Einfachheit halber soll für die verbleibende Summe nicht ein zweites Instrument herangezogen, sondern ebenfalls auf die Gemeindebeiträge an den Personalaufwand der Volksschulen zurückgegriffen werden. Dabei soll – in Analogie zum heutigen NFA-Rabatt – ein in Franken definierter Zuschlag zu den "ordentlichen" Gemeindebeiträgen erhoben werden, welche ihrerseits weiterhin bei 35 % der massgebenden Kosten verbleiben werden. Diese Lösung hat zwar den Schönheitsfehler, dass erneut eine Zahlung ohne direkten Bezug zur betreffenden Leistungserstellung eingeführt wird. Dies wird aber transparent gemacht, indem der Gemeindeanteil unverändert belassen und ein explizit ausgewiesener Zuschlag eingeführt wird. Ausserdem ist dieser Zuschlag lediglich als Über-

gangslösung gedacht, die im Rahmen eines künftigen Gesamtpakets Aufgabenteilung / Finanzausgleich wieder aufzuheben ist.

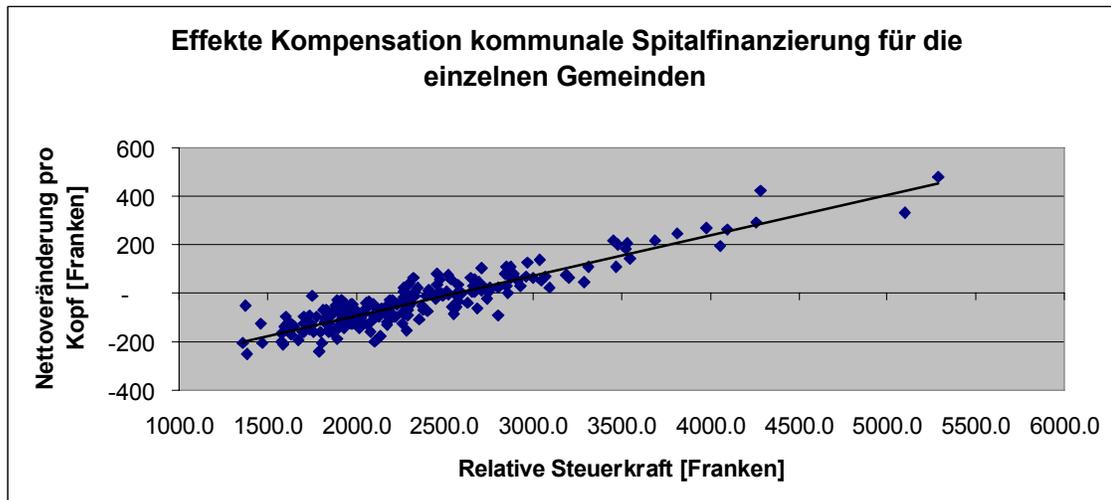
4.4 Wegfallender indirekter Finanzausgleich

Wird der NFA-Ausgleich bei den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule gestrichen und ein neuer Zuschlag auf diesen Beiträgen eingeführt, so wird der Kanton bei der Finanzierung der Volksschulbildung im gleichen Umfang entlastet, wie er bei der Spitalfinanzierung infolge der vollständigen Kantonalisierung stärker belastet wird. Auch für die Gesamtheit der Gemeinden entspricht – mit umgekehrten Vorzeichen – die Entlastung exakt der Mehrbelastung. Ganz anders sieht es aber für die einzelnen Gemeinden aus. Die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen wird nach Anzahl Schülerinnen und Schüler auf die einzelnen Gemeinden verteilt, die bisherigen kommunalen Spitalbeiträge hingegen nach einem Schlüssel, der einerseits die Einwohnerzahl, andererseits

aber auch die Steuerkraft sowie den Steuerfuss der einzelnen Gemeinde berücksichtigt³. An die Spitalfinanzierung tragen somit gemäss heute geltendem Recht die finanzstarken Gemeinden stark überproportional bei, die finanzschwachen Gemeinden unterproportional. Das bedeutet, dass die Spitalfinanzierung einen indirekten Finanzausgleich enthält. Die pro Schülerin und Schüler verteilten Beiträge im Bildungsbereich sind demgegenüber viel gleichmässiger auf die Gemeinden verteilt. Die einzelne Gemeinde wird daher nie (oder nur ganz zufällig) gleich hohe (bisherige) Beiträge an die Spitalfinanzierung aufweisen wie (künftige) zusätzliche Beiträge im Bildungsbereich. Damit wird bei der Kompensation der kommunalen Spitalfinanzierung durch Beiträge an die Volksschulbildung jede Gemeinde – was die finanzielle Gesamtwirkung betrifft – eine Nettoveränderung im Finanzhaushalt erfahren. Weil der indirekte Finanzausgleich, der in die kommunale Spitalfinanzierung "eingebaut" ist, zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden wirkt, wird der Wegfall dieses Instruments die finanzschwachen Gemeinden zusätzlich belasten, während die finanzstarken Gemeinden entlastet werden. Die folgende Grafik illustriert diesen Zusammenhang:

³ Dies ist der Fall für die Beiträge, die gestützt auf § 23 Abs. 2 SpiG an den Kanton entrichtet werden. Die Beiträge, die gemäss § 23 Abs. 5 SpiG direkt an eine Klinik fliessen, verteilen sich nach Massgabe der von eigenen Einwohnerinnen und Einwohnern beanspruchten Leistungen auf die einzelnen Gemeinden. Diese zusätzlichen Beiträge machen aber nur rund 3 % der Kompensationssumme aus. Es wäre unverhältnismässig und würde im Durchschnitt der Jahre nur zu geringen Veränderungen führen, wenn für die weiteren Berechnungen für diesen Kostenanteil eine Verteilung auf die Gemeinden gemäss bezogenen Leistungen vorgenommen würde. Folglich soll für die gesamten wegfallenden kommunalen Beiträge von der im Text erläuterten Verteilung ausgegangen werden.

Abbildung 1: Effekte Kompensation kommunale Spitalfinanzierung für die einzelnen Gemeinden



Quellen: Statistik Aargau (relative Steuerkraft 2010); BKS (Gemeindebeiträge an den Personalaufwand der Volksschulen 2010 pro Gemeinde); DGS (Gemeindebeiträge Spitalfinanzierung Budget 2012 pro Gemeinde); eigene Berechnungen.

Die Grafik zeigt die Nettoverbesserung bzw. -verschlechterung pro Kopf. Der Saldo der Gemeinderechnung von sehr finanzschwachen Gemeinden (links) würde um bis 200 Franken pro Kopf verschlechtert, während die sehr finanzstarken Gemeinden (rechts) ihr Nettoergebnis um bis zu 400 Franken pro Kopf verbessern könnten. Die Diskrepanzen in der finanziellen Ausstattung zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden würden also massiv zunehmen. Ohne die grundsätzlichen Diskussionen zu den Zielen und Wirkungen des Finanzausgleichs vorwegzunehmen, ist davon auszugehen, dass eine solche Zunahme der Disparitäten weder sinnvoll noch erwünscht ist. Im Rahmen eines integralen Gesamtpakets, unter Einbezug auch des direkten Finanzausgleichs, ist es denkbar, dass Veränderungen in anderen Aufgabenfeldern und / oder beim Finanzausgleich dazu führen, dass die erwähnten Verwerfungen teilweise ausgeglichen würden. Diese Möglichkeit besteht bei der vorliegenden "isolierten" Lösung für die Kompensation der kommunalen Spitalfinanzierung nicht. Wenn die beschriebenen Auswirkungen aus dem Wegfall des indirekten Finanzausgleichs nicht hingenommen werden sollen, so muss also eigens ein entsprechender Ausgleichsmechanismus geschaffen werden. Nach Prüfung verschiedener Varianten wird der folgende Mechanismus vorgeschlagen:

Der Ausgleich zwischen den Gemeinden soll über separate Ausgleichszahlungen realisiert werden. Faktisch handelt es sich dabei um die Umwandlung des indirekten in einen direkten Finanzausgleich, wobei eine neue, einfache Ausgleichsregel neben den heutigen ordentlichen direkten Finanzausgleich zu stehen kommt. Der Ausgleich funktioniert so, wie im folgenden Beispiel erläutert.

- Die *Gesamtheit der Gemeinden* wird bei der Spitalfinanzierung um 149 Mio. Franken entlastet und bei den Volksschulbeiträgen um 149 Mio. Franken mehr belastet.

- *Gemeinde A* (finanzstark) wird bei der Spitalfinanzierung um 4 Mio. entlastet, bei der Volksschule um 2,8 Mio. mehr belastet; sie zahlt somit die Differenz, also 1,2 Mio. Franken als Ausgleichsabgabe an den Kanton.
- *Gemeinde B* (finanzschwach) wird bei der Spitalfinanzierung um 0,5 Mio. entlastet und bei der Volksschule um 1,0 Mio. mehr belastet. Sie erhält somit 0,5 Mio. Franken als Ausgleichsbeitrag vom Kanton ausbezahlt.

Gemäss heutigen Berechnungen müssten im Jahr 2014 knapp 29 Mio. Franken über diesen Ausgleichsmechanismus zwischen den Gemeinden verschoben werden. Weil die Mehrbelastung aller Gemeinden zusammen genau gleich hoch ist wie ihre Entlastung, ist der Saldo aus Ein- und Auszahlungen immer gleich null. Die genaue Höhe der Einzahlung der einzelnen Gemeinde bzw. der Auszahlung an die einzelne Gemeinde ist abhängig von der Höhe der totalen Kompensationssumme und verändert sich, wenn die Kompensationssumme in den Folgejahren ansteigt. Sobald die Kompensationssumme bekannt ist, lassen sich die Ein- und Auszahlungen aber einfach berechnen. Es ist bekannt, welchen Prozentanteil jede einzelne Gemeinde (a) an die gesamte kommunale Spitalfinanzierung und (b) an die gesamten kommunalen Volksschulkosten⁴ beigetragen hat beziehungsweise beiträgt. Für die Anteile an den Personalaufwand der Volksschule können die jeweils aktuellen Prozentsätze herangezogen werden. Bei der Spitalfinanzierung werden die entsprechenden Berechnungen ab 2014 nicht mehr gemacht, da die kommunale Mitfinanzierung entfällt. Daher sollen für die Bestimmung des massgebenden Prozentsatzes Vergangenheitswerte herangezogen werden. Um mögliche Ausreisser zu glätten, soll dabei mit einem Dreijahres-Schnitt gearbeitet werden. Unter Anwendung der Prozentsätze (a) und (b) auf die totale Kompensationssumme kann für jede einzelne Gemeinde ermittelt werden, in welcher Höhe sie bei der Spitalfinanzierung entlastet und bei den Volksschulbeiträgen belastet wird. Aus der Differenz ergibt sich die Höhe der von der Gemeinde geschuldeten Ausgleichsabgabe beziehungsweise die Höhe des Ausgleichsbeitrags, den die Gemeinde erhält.

Für die Berechnung wird die totale Kompensationssumme für das jeweilige Jahr sowie der aktuelle Prozentanteil jeder Gemeinde an den Volksschul-Beiträgen benötigt. Bis diese Zahlen vorliegen sollen aufgrund von Planwerten provisorische Ein- und Auszahlungen berechnet werden. Nach Vorliegen der definitiven Werte erfolgt eine definitive Abrechnung, die zu entsprechenden Korrekturzahlungen führen kann.

⁴ Die Gemeindebeiträge an den Personalaufwand der Volksschule werden jenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in Rechnung gestellt, welche Schulträger sind. Gemeinden, die keine eigene Schule führen, leisten ihren Beitrag "indirekt" über ihre Zahlungen an die Schulträger. Für die Zwecke des Finanz- und Lastenausgleichs wird aber bereits heute eine zweite Aufteilung der Gemeindebeiträge an die Volksschulkosten berechnet und ausgewiesen, in welcher die Kosten auf alle Gemeinden verteilt werden, und zwar aufgeschlüsselt nach dem Wohnort der Schülerinnen und Schüler. Diese zweite Aufteilung ist für die hier erläuterten Berechnungen heranzuziehen, weil der Ausgleich aufgrund der Verschiebungen bei den Spital- und den Volksschulbeiträgen auf der Ebene jeder einzelnen Gemeinde erfolgen muss, nicht auf der Ebene der Schulträger.

Die folgende Tabelle illustriert die Berechnung (für das Jahr 2014) anhand von vier zufällig ausgewählten Gemeinden, von denen zwei Ausgleichsabgaben leisten müssen, während die zwei anderen Beiträge erhalten:

Tabelle 1: Zahlenbeispiel Auswirkungen Kompensation kommunale Spitalfinanzierung auf Gemeinden

Entlastung / Belastung Total		-149'000'000		149'000'000		
Gemeinde	Entlastung Spitalfinanzierung		Belastung Lehrerbesoldung		Ausgleichsmechanismus	
	Prozentanteil (Dreijahresschnitt)	absolut	Prozentanteil (2014)	absolut	Abgabe / Einzahlung (+)	Beitrag / Auszahlung (-)
Gemeinde A	0.4588%	-683'539	0.4806%	716'150		-32'611
Gemeinde B	0.1752%	-261'074	0.1062%	158'218		102'856
Gemeinde C	0.1075%	-160'231	0.1426%	212'494		-52'264
Gemeinde D	0.2333%	-347'690	0.1964%	292'649		55'041

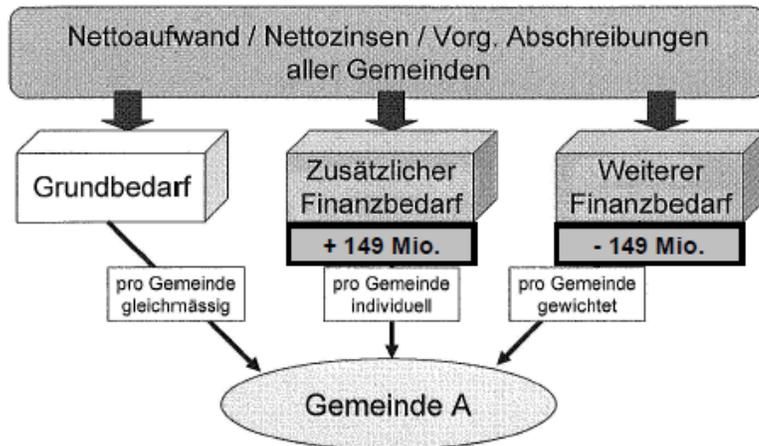
Von der Sache her handelt es sich um Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden. Administriert werden die Zahlungen aber vom Kanton. In der Jahresrechnung des Kantons erscheinen die entsprechenden Zahlungen als durchlaufender Ertrag beziehungsweise durchlaufender Aufwand.

4.5 Rückkoppelungseffekte auf den direkten Finanzausgleich

Im Aargauer Finanzausgleichsmodell bemisst sich der Anspruch auf Finanzausgleichszahlungen nach der Differenz zwischen dem Finanzbedarf und der Ertragskraft der einzelnen Gemeinde. Ändert sich eine dieser beiden Grössen, so ändert sich auch der Anspruch auf Zahlungen aus dem Finanzausgleich. Die Ertragskraft, die auf der Basis der Steuererträge ermittelt wird, wird von den hier vorgeschlagenen Anpassungen nicht tangiert. Der Finanzbedarf wird ermittelt, indem der Nettoaufwand (inkl. Nettozinsen und vorgeschriebene Abschreibungen) aller Gemeinden addiert und dann gemäss den in Gesetz und Dekret vorgegebenen Kriterien auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird. Das Total des Finanzbedarfs aller Gemeinden wird sich ebenfalls nicht ändern, da der Gesamtentlastung aller Gemeinden bei der Spitalfinanzierung eine gleich hohe Mehrbelastung bei den Beiträgen an den Personalaufwand der Volksschule entgegensteht. Hingegen werden diese beiden Kostenblöcke nicht nach den gleichen Kriterien auf die einzelnen Gemeinden verteilt, wie die folgende Grafik zeigt.

Abbildung 2: Berechnung des Finanzbedarfs der Gemeinden gemäss dem Aargauer Finanzausgleich

Finanzbedarf



Quelle: Gemeindeabteilung; eigene Ergänzung.

Der gesamte Finanzbedarf bleibt unverändert (plus 149 Mio. / minus 149 Mio. Franken). Die bisherigen kommunalen Spitalbeiträge fliessen aber in den grossen Teiltopf "weiterer Finanzbedarf", welcher gemäss verschiedenen Kriterien normiert verteilt wird, während die künftig erhöhten Beiträge im Bildungsbereich zum "zusätzlichen Finanzbedarf" gehören, welcher – vorgängig zur Verteilung des verbleibenden weiteren Finanzbedarfs – gemäss der effektiven Belastung in den entsprechenden Aufgaben auf die Gemeinden verteilt wird. Somit wird sich infolge des "Abtauschs" der kommunalen Spitalbeiträge und der kompensatorischen Beiträge in aller Regel für die einzelne Gemeinde ein anderer Wert für den Finanzbedarf und somit auch ein veränderter Anspruch auf Finanzausgleichszahlungen ergeben.

Die Finanzausgleichszahlungen der Jahre 2014 und 2015 werden allerdings aufgrund der Zahlen aus den Gemeinderechnungen 2012 bzw. 2013 berechnet. Erst die Zahlungen des Jahres 2016 basieren auf den Rechnungszahlen 2014 und somit auf dem ersten Jahr, in welchem die Gemeinden statt der Beiträge an die Spitäler höhere Beiträge im Bildungsbereich bezahlen. Der erläuterte Rückkoppelungseffekt ist daher erst ab 2016 wirksam. Im Idealfall tritt dann bereits ein Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich in Kraft, so dass die geschilderten Rückkoppelungseffekte überhaupt nie zum Tragen kommen. Gleichwohl ist festzulegen, wie mit diesem Rückkoppelungseffekt umzugehen ist, wenn ein Gesamtpaket nicht bereits per 2016 in Kraft treten kann.

Die ganze hier vorgeschlagene Lösung (insbesondere die Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden) ist darauf ausgelegt, dass sich die Finanzlage der einzelnen Gemeinde durch die Kantonalisierung der Spitalfinanzierung und die entsprechende Kompensation nicht ändert. Wenn aber die Finanzlage der Gemeinden gleich bleibt, sowohl absolut gesehen, als auch relativ zu den anderen Gemeinden, so sollte sich auch der Anspruch auf Finanzausgleich nicht ändern.

Um die Kostenneutralität auch unter Berücksichtigung des direkten Finanzausgleichs zu wahren, müssen also die Rückkoppelungseffekte ab dem Jahr 2016 neutralisiert werden – es sein denn, die Modellrechnungen, die noch erstellt werden müssen, würden zeigen, dass diese Auswirkungen sehr marginal sind. Diese Neutralisierung kann durch kleinere Anpassungen im Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) vom 29. Mai 1984 erfolgen. Ein entsprechender Vorschlag soll im Rahmen der Botschaft zur zweiten Lesung erfolgen.

4.6 Rechtliche Umsetzung

Rund zwei Drittel der Kompensation für die wegfallende kommunale Spitalfinanzierung werden durch den Wegfall des NFA-Ausgleichs bei den Gemeindebeiträgen realisiert. Dazu muss lediglich § 4 Abs. 2 des Gemeindebeteiligungsdekretes (GbD) vom 22. Februar 2005, welcher den NFA-Abzug regelt, aufgehoben werden. Obwohl es sich um ein Schlüsselement der vorgeschlagenen Lösung handelt, erfolgt der entsprechende Antrag an den Grossen Rat – da es sich um eine Änderung auf Dekretsebene handelt – erst mit der Botschaft zur zweiten Lesung.

Komplexer ist es, alle übrigen erforderlichen Regelungen in Rechtssätze zu fassen, also

- die Bestimmungen zum neuen Zuschlag zu den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule,
- die Bestimmungen zu den neuen Ausgleichszahlungen sowie
- die Vorgaben für alle erforderlichen Berechnungen.

Diese Regelungen sollen in einem eigenen neuen Spezialgesetz zusammengefasst werden. Dies ist einfacher, übersichtlicher und transparenter als wenn die Bestimmungen in verschiedene einzelne Erlasse eingefügt würden. Zudem wird auch der Übergangscharakter der Lösung deutlich: Wenn die vorgeschlagene Lösung zu einem späteren Zeitpunkt abgelöst wird durch ein Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich, kann die Übergangsregelung durch Aufhebung des Spezialgesetzes auf unkomplizierte Weise beendet werden. Obwohl die Grundidee der vorgeschlagenen Lösung einfach ist, ist eine relativ komplexe und ausführliche Gesetzgebung notwendig, damit alle nötigen Einzelheiten so geregelt sind, dass die Festlegung der künftigen Zahlungen eindeutig und klar ist.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Variante A

Variante A erfordert, wie erläutert, lediglich die Aufhebung des § 29a SpiG. In der Beilage 1 zu diesem Bericht findet sich ein entsprechender Entwurf.

5.2 Variante B

Beilage 2 zu diesem Bericht enthält einen Entwurf für das Spezialgesetz, das zur Umsetzung der Variante B erlassen werden soll. Weil es sehr umständlich ist, die eigentlichen Berechnungsvorgaben verbal zu formulieren, werden diese als Formeln im Anhang zum Gesetz aufgeführt.

5.2.1 Zuschlag zur Gemeindebeteiligung gemäss § 66 Schulgesetz: §§ 1-4; Anhang 1

§§ 1 und 2 erläutern, dass der Wegfall der kommunalen Spitalfinanzierung kompensiert wird durch die Einführung eines Zuschlags auf den Beiträgen der Gemeinden an den Personalaufwand der Volksschulen. Dabei muss unterschieden werden zwischen dem Brutto- und dem Nettzuschlag. Der Bruttozuschlag ist jener Betrag, welcher (im Jahr 2014) in seiner Höhe genau der Entlastung bei der Spitalfinanzierung entspricht. Der Bruttozuschlag bildet die Basis für alle Berechnungen. Den Gemeinden effektiv belastet wird hingegen nur der Nettzuschlag, weil der grössere Teil des Bruttozuschlags durch Verrechnung mit dem wegfallenden bisherigen NFA-Ausgleich entrichtet wird, das heisst durch Aufhebung der Zuschlagsregelung im Gemeindebeteiligungsdekret. Der Nettzuschlag ist daher die Differenz zwischen dem Bruttozuschlag und dem Betrag von 102,858 Mio. Franken. Der Betrag von 102,858 Mio. Franken entspricht dem Anteil an der Kompensation, welcher durch Abschaffung des NFA-Ausgleichs realisiert wird.

Anhang 1 legt die Berechnung des Bruttozuschlags im Detail fest. Die Berechnungsformeln für a) das Jahr 2014, b) die Jahre 2015 bis 2017 und c) die Jahre ab 2018 entsprechen den unter 4.2.4 oben erläuterten Formeln. Den eigentlichen Berechnungsanweisungen vorangestellt sind Definitionen, mit denen sichergestellt wird, dass die für die Berechnung zu verwendenden Grössen eindeutig bestimmt sind.

§ 3 regelt, dass grundsätzlich die Zahlen der genehmigten Jahresrechnungen für alle Berechnungen massgebend sind. Weiter werden die Berechnung von provisorischen Werten aufgrund von Budgetzahlen und die nachträgliche Korrektur der provisorischen Berechnungen und Zahlungen nach Vorliegen der definitiven Zahlen geregelt.

§ 4 hält fest, dass der (Netto-)Zuschlag nach dem gleichen Verteilschlüssel auf die Gemeinden (und Gemeindeverbände) verteilt wird wie die regulären Gemeindebeiträge an die Volksschule gemäss § 66 Schulgesetz. Auch die Rechnungsstellung erfolgt zusammen mit jener für die regulären Beiträge. Dies entspricht genau der Praxis, die unter geltendem Recht für die Berücksichtigung des NFA-Ausgleichs zur Anwendung kommt.

5.2.2 Ausgleichszahlungen: §§ 5 und 6; Anhang 2

§ 5 statuiert den Grundsatz, wonach die Verschiebungen, die sich im Finanzhaushalt der Gemeinden durch den Wegfall der kommunalen Spitalfinanzierung und die Einführung eines Zuschlags bei den Beiträgen an den Personalaufwand der Volksschulen ergeben, auszugleichen sind.

§ 6 regelt die Berechnungsgrundsätze, während die detaillierten Vorgaben für die Berechnung im Anhang 2 festgehalten werden. Auch im Anhang 2 werden zunächst die relevanten Grössen definiert und anschliessend die eigentliche Berechnung geregelt. Wie unter 4.4 oben erläutert, kann für die benötigten Prozentanteile der einzelnen Gemeinden an den Volksschulbeiträgen auf aktuelle Zahlen abgestellt werden, während für die entsprechenden Prozentanteile bei der Spitalfinanzierung ein Dreijahresschnitt mit Vergangenheitswerten herangezogen wird.

5.2.3 Vollzug: §§ 7 und 8

Alle Berechnungen sowie die Administration der Ausgleichszahlungen sollen vom Departement Volkswirtschaft und Inneres vorgenommen werden. Die für die Berechnungen erforderlichen Basisdaten müssen selbstverständlich von den jeweils zuständigen Departementen zur Verfügung gestellt werden. – Die Rechnungsstellung für den (Netto-)Zuschlag erfolgt – gestützt auf § 4 Abs. 2 – durch das Departement Bildung, Kultur, Sport. – In der Jahresrechnung des Kantons erscheinen die entsprechenden Zahlungen als durchlaufender Ertrag beziehungsweise durchlaufender Aufwand.

5.2.4 Schlussbestimmungen: § 9

Aufgrund des Zeitdrucks wird das Inkrafttreten im Gesetz selber geregelt. Weil die kommunalen Spitalbeiträge auf den 1. Januar 2014 entfallen, müssen auch die Grundlagen für die Kompensationszahlungen zu diesem Zeitpunkt in Kraft treten.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Im Aufgaben- und Finanzplan 2012-2015 sind die finanziellen Auswirkungen der vollständigen Kantonalisierung der Spitalfinanzierung noch nicht berücksichtigt, weil davon ausgegangen wird, dass diese Auswirkungen – was den Gesamthaushalt betrifft – kompensiert werden und weil noch nicht bekannt ist, zu welchen Verschiebungen zwischen den Aufgabenbereichen es im Rahmen dieser Kompensation kommen wird.

Wird Variante A umgesetzt, ergeben sich mittelfristig keine Veränderungen gegenüber der aktuellen Planung, da die bisherigen Regelungen auch nach 2013 vorläufig weitergeführt werden. Grössere Auswirkungen können sich aus einem künftigen Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich ergeben. Diese sind aber heute noch nicht abschätzbar.

Wird Variante B umgesetzt, so ergibt sich eine Belastungsverschiebung innerhalb des Kantonshaushaltes. Die kantonalen Nettokosten für die Spitalversorgung steigen wegen der wegfallenden kommunalen Beiträge an, die Nettokosten der Volksschule sinken wegen der Abschaffung des NFA-Ausgleichs und der Erhebung eines Zuschlags auf den Gemeindebeiträgen. Ausgehend von den heutigen Planzahlen und unter Berücksichtigung der erwarteten Entwicklung des Kostenteilers Krankenkassen - öffentliche Hand entwickeln sich die entsprechenden Mehr- bzw. Minderbelastungen wie folgt:

Tabelle 2: Erwartete Kompensationssummen für die Jahre 2014 bis 2017

Jahr	Kostenteiler: Anteil öffentliche Hand	Betrag [Mio. Franken]
2014	50.2%	149.0
2015	51.8%	153.7
2016	53.4%	158.5
2017	55.0%	163.2

Aus der Sicht des Gesamthaushaltes verändert sich das Planergebnis im Jahr 2014 nicht. In den Folgejahren führt die Festlegung eines fixen Kompensationsbetrags für die wegfallende Spitalfinanzierung, das heisst der Verzicht auf eine Anpassung an die Kostenentwicklung, dazu, dass sich die Planzahlen gegenüber dem status quo leicht verschlechtern, wobei die effektive Veränderung abhängig ist vom künftigen Wachstum der Ausgaben für die Spitalfinanzierung.

Da noch nicht bekannt ist, welche Variante realisiert wird, sollen die finanziellen Auswirkungen erst ab dem Aufgaben- und Finanzplan 2014-2017 in der kantonalen Planung abgebildet werden.

Mit personellen Auswirkungen ist bei beiden Varianten nicht zu rechnen.

6.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Leistungserbringung und -finanzierung insgesamt werden nicht verändert. Verschoben wird lediglich (je nach Variante früher oder später) die Aufteilung der Finanzierung unter den Staatsebenen. Dadurch sollten sich keine relevanten Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt ergeben.

6.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Auswirkungen auf die Gemeinden werden im vorliegenden Bericht ausführlich beschrieben. Ziel ist es, die Saldoneutralität für die Gesamtheit der Gemeinden sowie für jede einzelne Gemeinde umzusetzen. Die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden entsprechen jenen auf den Kanton, aber mit je umgekehrten Vorzeichen. Bei Umsetzung von Variante A ergeben sich vorläufig keine Veränderungen. Bei Variante B ergibt sich eine vollständige Entlastung bei der Spitalfinanzierung und eine Mehrbelastung bei der Beteiligung am Personalaufwand der Volksschulen. Weil die beiden Beträge für eine einzelne Gemeinde in aller Regel nicht gleich gross sind, ist zusätzlich eine Mehrbelastung oder eine Entlastung zu berücksichtigen, welche aus der geschuldeten Ausgleichsabgabe beziehungsweise den erhaltenen Ausgleichsbeiträgen resultiert.

6.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Der Bund und andere Kantone sind von keiner der beiden vorgeschlagenen Lösungsvarianten betroffen.

7. Weiteres Vorgehen

7.1 Finanzieller Ausgleich der wegfallenden kommunalen Spitalfinanzierung

Der Zeitplan für das weitere Vorgehen ist nicht abhängig vom Variantenentscheid, da in beiden Fällen Rechtssetzung auf Gesetzesebene erfolgt. Der Zeitplan ist eng, muss aber wenn immer möglich eingehalten werden, damit die erforderlichen Entscheide rechtzeitig vor Ende 2013 fallen können. Die folgende Übersicht gibt die wichtigsten Meilensteine wieder:

Tabelle 3: Meilensteine für das weitere Vorgehen

Freigabe Anhörungsvorlage durch Regierungsrat	Anfang Juni 2012
Durchführung Anhörung	Mitte Juni bis Mitte Sept. 2012
Botschaft 1. Lesung: Entscheid Regierungsrat	Ende November 2012
Beratung Botschaft 1. Lesung im Grossen Rat	Anfang März 2013
Botschaft 2. Lesung: Entscheid Regierungsrat	Mitte Mai 2013
Beratung Botschaft 2. Lesung im Grossen Rat	Anfang Juli 2013
Redaktionslesung	Mitte August 2013
Referendumsfrist	September bis November 2013
Inkrafttreten	1. Januar 2014

7.2 Ausblick Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich

Insbesondere im Hinblick auf die Umsetzungsvariante A ist es wichtig, auch einen Blick auf den Arbeitsstand und die Planung im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich zu werfen.

Das Jahr 2012 steht im Zeichen der Analysephase. Dabei sollen allerdings nicht bloss Fakten zur Ist-Situation erhoben werden, sondern auch bereits Informationen zum Handlungsbedarf und den Handlungsmöglichkeiten zusammengetragen werden.

Im Teilbereich Aufgabenteilung sind jene Aufgabenfelder bestimmt worden, die näher zu untersuchen sind. Zu diesen Aufgaben werden die Fakten erhoben, und es erfolgt sowohl durch den Kanton als auch durch die Gemeindevertretungen in den Begleitgremien eine strukturierte Beurteilung der Frage, ob die heutige Aufgabenteilung angemessen ist, wo all-fällige Probleme liegen und welche Alternativlösungen sinnvoll wären. Gleichzeitig werden auch mögliche Ausgleichsmechanismen untersucht, wobei vor allem die Wirkungsweise eines Steuerfussabtausches näher geklärt werden muss.

Im Teilbereich Finanzausgleich besteht ein umfassender Fragenkatalog für die Analysephase. Es wird unter anderem abgeklärt,

- welche Zusammenhänge zwischen Aufgabenteilung, Finanzausgleich und Struktur der Gemeindeflandschaft bestehen,
- wie gross die Disparitäten zwischen den Gemeinden im Kanton Aargau sind – auch im Vergleich mit anderen Kantonen,

- wie die heutigen Finanzausgleichszahlungen diese Disparitäten verändern,
- ob es Faktoren gibt, welche Sonderlasten einzelner Gemeinden oder Gemeindetypen begründen,
- welche Anreizwirkungen mit dem heutigen Finanzausgleich verbunden sind,
- wie sich die Finanzausgleichsgesetzgebung in den letzten Jahren verändert hat,
- wie sich das Aargauer Modell im Quervergleich zu den Finanzausgleichsmodellen anderer Kantone präsentiert.

Im Teilbereich Datengrundlagen schliesslich wird untersucht, wie sich die Haushaltssituation und die Belastungen von Kanton und Gemeinden in den letzten Jahren entwickelt haben und ob sich Belastungen einseitig zu Ungunsten einer Ebene verschoben haben.

Gegen Ende des Jahres 2012 sollen die Ergebnisse aus den verschiedenen Analysebereichen zusammengeführt und integriert werden. Die involvierten Gremien und Personen sollen dann über die Ergebnisse informiert werden. Gleichzeitig bilden diese Ergebnisse eine wichtige Grundlage, um die Weichenstellungen für das weitere Vorgehen und die Entwicklung einer Soll-Lösung vorzunehmen.

Im optimalen Fall kann – auf den Analyseergebnissen aufbauend – im Jahr 2013 ein Vorschlag für den künftigen Soll-Zustand erarbeitet und ab Ende 2013 mit den Gesetzgebungsarbeiten begonnen werden. So könnte ein Gesamtpaket im Jahr 2016 in Kraft treten. Es ist aber gut möglich, dass nicht alle Etappen schnell und reibungslos durchlaufen werden können und dass zusätzliche Abklärungen nötig werden, so dass sich der Fahrplan um ein oder – im ungünstigsten Fall – zwei Jahre verzögern kann.

7.3 Exkurs: Integration der Überprüfung des ÖVD in das Gesamtpaket Aufgabenteilung / Finanzausgleich

Die folgenden Ausführungen stehen nicht in einem direkten Zusammenhang mit der geplanten Kantonalisierung der Spitalfinanzierung. Bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurde jedoch überprüft, ob es möglich und sinnvoll wäre, geplante Veränderungen bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs mit den Regelungen zur Kompensation der wegfallenden kommunalen Spitalfinanzierung zu verknüpfen und so ein kleines vorgezogenes Aufgabenteilungs-Paket zu schnüren. Dies, weil auch Anpassungen bei der Finanzierung des öV zu möglicherweise erheblichen finanziellen Verschiebungen zwischen den Gemeinden führen können. Auf eine Integration dieser Thematik wurde jedoch verzichtet. Nachfolgend soll aber der Stand der Arbeiten und das geplante weitere Vorgehen betreffend der Finanzierung des öV kurz erläutert werden – soweit dies für den übergeordneten Zusammenhang der Aufgaben- und Lastenteilung relevant ist.

Gemäss § 21 Abs. 2 des Dekrets über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD) war der Regierungsrat verpflichtet, das Dekret bis spätestens im Jahre 2010 zu überprüfen. Weiter überwies der Grosse Rat im Jahr 2008 ein Postulat von Marcel Guignard, FDP, Aarau (08.360). Dieses verlangt bei Gemeindezusam-

menschlüssen Kostenneutralität in Bezug auf die Gemeindebeiträge an den öffentlichen Verkehr. Grundsätzlich stellt die Beitragsregelung bei Gemeindezusammenschlüssen (§ 12a ÖVD) diese Kostenneutralität sicher. Allerdings ist die Regelung auf vier Jahre befristet. Handlungsbedarf besteht für alle Gemeinden, die sich seit 1.1.2010 zusammengeschlossen haben.

Die Überprüfung des Dekrets hat gezeigt, dass mit der geltenden Verteilformel nicht nur die Kostenneutralität bei Gemeindezusammenschlüssen verletzt wird. Nach sechs Jahren Erfahrung mit dem 2005 revidierten ÖVD zeichnet sich auch Handlungsbedarf ab wegen der divergierenden Belastung der Gemeinden. Insbesondere hat sich die Schere zwischen den Gemeinden mit grossen und kleinen Beiträgen pro Einwohner geöffnet.

Tabelle 4: Entwicklung der Spannweite zwischen höchstem und geringstem Beitrag pro Einwohner

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Faktor teuerste zu günstigsten pro Kopf Kosten	18.0	17.9	18.1	18.6	19.1	20.1

In der Folge hat das Departement Bau, Verkehr und Umwelt verschiedene Möglichkeiten für eine Revision des ÖVD mit einem neuen Kostenverteiler geprüft. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Forderung der Kostenneutralität bei Gemeindezusammenschlüssen und eine geringere Spannweite bei den Beiträgen pro Einwohner zu grösseren Verschiebungen der Belastungen zwischen den Gemeinden führt.

Aus diesem Grund hat der Regierungsrat beschlossen, die Überprüfung der Kostenverteilung im öffentlichen Verkehr mit dem Projekt Aufgaben- und Lastenverteilung Kanton - Gemeinden abzustimmen, damit Umverteilungen zwischen den Gemeinden in einer Gesamtsicht beurteilt und allenfalls auch ausgeglichen werden können.

In Erwägung gezogen wurde, eine Revision des ÖVD im Rahmen der Vorlage "Ausgleich der finanziellen Auswirkungen der wegfallenden Gemeindebeiträge an die Spitalfinanzierung" per 2014 vorzunehmen. Der Vorteil wäre eine zeitnahe Umsetzung der Kostenneutralität bei Gemeindezusammenschlüssen. Nachteilig ist jedoch, dass es der knappe Zeitplan nicht erlauben würde, alle Optionen – von einer Neudefinition des Gemeindegemeinschaftsschlüssels bis zu einer Kantonalisierung der Aufgabe – zu prüfen. Weiter wäre eine Integration in die vorliegende Vorlage obsolet, sofern die Umsetzungsvariante A gewählt wird. Falls hingegen die Umsetzungsvariante B weiterverfolgt wird, so würden bei einer Integration die Berechnungen der Auswirkungen auf die Gemeinden und die Festlegung allfälliger Ausgleichszahlungen zusätzlich komplexer.

Als zweckmässigstes Vorgehen erweist sich daher, die Revision des ÖVG/ÖVD im Gesamtpaket Aufgaben- und Lastenverteilung zu integrieren. Dies bietet die Möglichkeit, die Zweckmässigkeit des öffentlichen Verkehrs als Verbundaufgabe zu prüfen. Sowohl bei einer Bestätigung als Verbundaufgabe als auch im Fall einer Kantonalisierung der Aufgabe, bietet die

Integration ins Gesamtpaket die Möglichkeit, die Belastungsverschiebungen zwischen den Gemeinden in die Gesamtbilanz der Lastenverteilung einfließen zu lassen.

Da das Gesamtpaket erst in mehreren Jahren umgesetzt werden kann, sind aufgrund des ausgewiesenen Handlungsbedarfs beim ÖVD Übergangsmassnahmen angezeigt. Bezüglich der Kostenneutralität bei Gemeindegemeinschaften steht als pragmatischer Ansatz im Vordergrund, die Befristung der Beitragsregelung (§ 12 a ÖVD) anzupassen. Um der Entwicklung der Spannweite zwischen höchstem und geringstem Beitrag pro Einwohner entgegenzuwirken, werden ferner kleinere Anpassungen an der heutigen Verteilformel geprüft.

Die dazu notwendigen Anpassungen des Dekrets über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs werden in einer separaten Vorlage erfolgen.

Anhörungsunterlagen im Internet

Unter www.ag.ch/vernehmlassungen sind alle Anhörungsunterlagen greifbar. Dort besteht auch ein Link für den Fragebogen, der als bearbeitbares PDF-Dokument gestaltet ist.

Postadresse:

Departement Volkswirtschaft und Inneres
Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung
Frey-Herosé-Str. 12
5001 Aarau

Fax: 062 835 14 25

Beilagen:

- Synopse zu Variante A: Entwurf Aufhebung von § 29a Spitalgesetz.
- Synopse zu Variante B: Entwurf Gesetz über den finanziellen Ausgleich der wegfallenden Gemeindebeiträge an die Spitalfinanzierung (Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung).