

REGIERUNGSRAT

16. Dezember 2015

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

15.292 (15.161)

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

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

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG)

Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD)

Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD)

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	5
1.1 Auftrag und Vorarbeiten	5
1.2 Kernelemente der Botschaft zur 1. Beratung.....	5
2. Ergebnis der 1. Beratung	7
3. Prüfungsaufträge	8
3.1 Sozialhilfe: Teilpooling von kostenintensiven Einzelfällen.....	8
3.2 Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz	10
3.2.1 Vollständiger Ausgleich der Lastenverschiebungen über Ausgleichszahlungen	10
3.2.2 "Feinausgleich" über separate Ausgleichszahlungen.....	12
3.3 Schulgelder und Finanzausgleich	13
3.4 Höhe der Steuerzuschläge	15
4. Überprüfung Wirkungsweise Finanzausgleichsinstrumente	17
4.1 Ausgestaltung der Instrumente und Parameter für den Finanzausgleich	18
4.2 Optimierung räumlich-struktureller Lastenausgleich	18
4.3 Reduktion des Bedarfs an Ergänzungsbeiträgen	19
5. Aktualisierung der Modellrechnungen	21
5.1 Umfang der Datenaktualisierung.....	21
5.2 Auswirkungen der Datenaktualisierung	22
5.2.1 Lastenverschiebungen und Aufgabenverschiebungsbilanz.....	22
5.2.2 Finanzausgleich Status quo	23
5.2.3 Finanzausgleich neu.....	23
6. Änderungen für die 2. Beratung	24
6.1 Finanzierung Verlustscheine infolge Krankenkassenausständen	25
6.1.1 Erweiterung Aufgabenverschiebungsbilanz.....	25
6.1.2 Berücksichtigung in der Modellrechnung.....	26
6.1.3 Auswirkungen auf die Gesamtbilanz	26
6.1.4 Weitere Bestimmungen	26
6.2 Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz	27
6.2.1 Umfang der Aufgabenverschiebung	27
6.2.2 Steuerfussabtausch und Feinausgleich.....	28
6.2.3 Bilanz ohne Berücksichtigung Position "Krankenkassenausstände"	29
6.2.4 Rechtliche Umsetzung.....	30
6.3 Vollzug des Finanzausgleichs.....	33
6.4 Optimierung räumlich-struktureller Lastenausgleich	33
6.5 Präzisierung Ergänzungsbeiträge	33
6.6 Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung im Fall von Gemeindezusammenschlüssen ...	35
7. Erläuterungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen	36
7.1 Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG).....	36
7.2 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG).....	37
8. Erlass und Anpassung von Dekreten	38
8.1 Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD)	39
8.2 Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD).....	40

9. Regelungen auf Verordnungsebene.....	41
9.1 Technische Umsetzung von Gesetz und Dekret.....	41
9.2 Ergänzungsbeiträge	42
10. Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses.....	46
11. Auswirkungen	46
11.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	46
11.2 Auswirkungen auf die Gemeinden	47
11.3 Übrige Auswirkungen	48
12. Weiteres Vorgehen.....	49
Antrag	49

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Entwürfe zu einem Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) und zu einem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG) sowie die Entwürfe für ein Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD) und für ein Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD) zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Zweifel an der Angemessenheit der Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und Kritik an der Intransparenz und teilweise verfehlten Wirkweise des Finanzausgleichs haben zu Beginn des Jahrzehnts einen Prozess zur umfassenden Überprüfung und Neuregelung dieser Bereiche ausgelöst.

In enger Zusammenarbeit mit den paritätisch zusammengesetzten Begleitorganen hat der Regierungsrat nach umfangreichen Analyse- und Konzeptarbeiten am 1. Juli 2015 die (15.161) Botschaft "Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden" samt den zugehörigen Gesetzesentwürfen an den Grossen Rat überwiesen.

Der Grosse Rat hat diese Botschaft am 27. Oktober 2015 beraten. Mit wenigen Ausnahmen ist er den Anträgen des Regierungsrats gefolgt und hat am Schluss das Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) sowie das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG) mit je 88 zu 40 Stimmen in erster Beratung gutgeheissen.

Weiter hat das Parlament vier Prüfungsaufträge überwiesen. So soll geklärt werden,

- ob die Grenze, ab der kostenintensive Sozialhilfefälle von allen Gemeinden zusammen mitfinanziert werden müssen, flexibel gestaltet werden kann
- ob der Feinausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz anders als über den Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz erfolgen soll
- wie sich die Auswirkungen der gesamten Neuregelungen zu den Auswirkungen der Revision der Schulgeldverordnung verhalten und
- ob für die Steuerzuschläge der natürlichen und der juristischen Personen identische Bandbreiten festgelegt werden sollen.

Die Gesetzesentwürfe, die nun mit der Botschaft zur 2. Beratung vorliegen, basieren auf der vom Grossen Rat im Oktober 2015 beschlossenen Fassung. Aus den vertieften Abklärungen zu den Themen, die in den Prüfungsaufträgen angesprochen sind, ergibt sich aus Sicht des Regierungsrats kein Anpassungsbedarf.

Hingegen werden einige Änderungen beantragt, die vorwiegend auf veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen sind:

- Wie bereits in der Botschaft zur 1. Beratung angekündigt, wird die Lastenverschiebung im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung unbezahlter Krankenkassenausstände in die Aufgabenverschiebungsbilanz integriert.

- Dies – sowie die Aktualisierung der Planzahlen für weitere Positionen in der Aufgabenverschiebungsbilanz – verändert das Volumen der Bilanz und somit auch den Ausgleichsbedarf: Der Steuerfussabtausch wird im Umfang von drei Prozentpunkten erfolgen, während dieser Wert in der Botschaft zur 1. Beratung noch bei vier Prozentpunkten lag.
- Weil im Rahmen der Entlastungsmassnahmen 2016 Kantonsbeiträge an die kommunalen Nutzungsplanungen abgeschafft wurden, muss das Finanzausgleichsgesetz so angepasst werden, dass solche Beiträge im Fall von Gemeindefusionen – wie vorgesehen – weiterhin möglich sind.
- Ausgehend von Voten in der Debatte bei der ersten Beratung sollen die 2 Millionen Franken, welche ursprünglich für Beiträge an die regionale Standortförderung vorgesehen waren, dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich zugewiesen werden.
- Die Bestimmungen zu den Ergänzungsbeiträgen sollen präzisiert werden, damit unnötige Unsicherheiten vermieden werden können. Gleichzeitig wird in der Botschaft umfassend dargestellt, wie diese Bestimmungen auf Verordnungsebene umgesetzt werden.

Zusätzlich werden dem Grossen Rat nun auch das Aufgabenverschiebungsdekret und das Finanzausgleichsdekret zum Beschluss vorgelegt. Auch hier gibt es gegenüber der Fassung, die bei der 1. Beratung zum Zweck der Information vorlag, nur kleine Veränderungen.

Die Auswirkungen auf die Gemeinden verändern sich – gesamthaft gesehen – gegenüber den Berechnungen in der Botschaft zur 1. Beratung wenig. Für einige Gemeinden können sich aufgrund der inhaltlichen Anpassungen (Berücksichtigung Position Krankenkassenausstände und Modifikationen beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich) sowie aufgrund der Datenaktualisierung deutliche Veränderungen in der Gesamtbilanz – in beide Richtungen – ergeben. Wiederum werden die erwarteten finanziellen Auswirkungen für alle Gemeinden in detaillierten Tabellen dargestellt. Diese geben den aktuellen Stand der Modellrechnungen wieder. Im Hinblick auf die Umsetzung werden bis Mitte 2016 die verbindlichen Finanzausgleichszahlungen 2017 ermittelt, was nochmals zu Veränderungen bei den Berechnungsergebnissen führen kann.

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag und Vorarbeiten

Zweifel an der Angemessenheit der Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und Kritik an der Intransparenz und teilweise verfehlten Wirkweise des Finanzausgleichs haben zu Beginn des Jahrzehnts einen Prozess zur umfassenden Überprüfung und Neuregelung dieser Bereiche ausgelöst.

Mit der Überweisung eines von Grossrätin Renate Gautschy eingebrachten parlamentarischen Auftrags hat der Grosse Rat im Jahr 2011 verlangt, ein paritätisches Gremium zur Bearbeitung dieser Fragen einzusetzen.

In enger Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden wurden anschliessend die Situation analysiert und Lösungsvorschläge entwickelt.

1.2 Kernelemente der Botschaft zur 1. Beratung

Die Kernelemente der in der erwähnten Botschaft zur 1. Beratung beantragten Reformen sind die folgenden:

Optimierung Aufgabenteilung

Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wird vollständig vom Kanton übernommen. Die Finanzierung der Sozialhilfe wird umgekehrt den Gemeinden übertragen. Wenn die Kosten für einen einzelnen Fall aber Fr. 40'000.– pro Jahr übersteigen, so werden die darüber liegenden Kostenanteile von allen Gemeinden gemeinsam, in Relation zu ihrer Einwohnerzahl finanziert. Der Zuschlag auf den Gemeindebeiträgen an den Personalaufwand der Volksschule (eingeführt als Übergangslösung im Rahmen des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung) wird abgeschafft. Ergänzt werden diese drei grösseren Änderungen durch einige betragsmässig geringfügige Verschiebungen, die ebenfalls der Stärkung der fiskalischen Äquivalenz dienen.

Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz

Die Lastenverschiebung in Richtung Kanton, die aus der Summe der erwähnten Veränderungen resultiert, wird durch einen Steuerfussabtausch ausgeglichen: Der Kanton erhöht seinen Steuerfuss, während die Gemeinden ihren Steuerfuss im gleichen Umfang reduzieren. Eine dabei allenfalls verbleibende Rundungsdifferenz wird – soweit möglich – ausgeglichen über eine Anpassung des Gemeindeanteils bei der Finanzierung der Sonderschulen, Heime und Werkstätten.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich besteht künftig aus separaten Ausgleichsinstrumenten für den Ressourcen- und den Lastenausgleich.

Über den Steuerkraftausgleich werden Mittel zwischen Gemeinden mit überdurchschnittlicher und solchen mit unterdurchschnittlicher Finanzstärke umverteilt. Der Abstand zum Mittelwert wird dabei jeweils um 30 % reduziert. Gemeinden, deren Finanzkraft auch nach diesem Ausgleich tiefer liegt als bei 84 % des Mittelwerts, erhalten zusätzlich Mindestausstattungsbeiträge.

Gemeinden, bei denen der Anteil an Volksschülerinnen und Volksschülern an der Gesamtbevölkerung über dem Durchschnitt liegt, erhalten Beiträge aus dem Bildungslastenausgleich. Gemeinden, deren Sozialhilfequote über dem Durchschnitt liegt, erhalten Beiträge aus dem Sozillastenausgleich. Gemeinden schliesslich, die in Relation zu ihrer Siedlungsfläche eine sehr grosse Gesamtfläche haben, erhalten Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich.

Gemeinden, die trotz Ressourcen- und Lastenausgleich den Haushaltsausgleich nur erreichen können, wenn sie ihren Steuerfuss höher als 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert ansetzen würden, erhalten unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlich Ergänzungsbeiträge.

Aus Mitteln des Finanzausgleichs können Beiträge an Strukturen und Projekte, die der regionalen Standortförderung dienen, gesprochen werden, wenn bestimmte inhaltliche Kriterien erfüllt sind und die jeweilige Region mindestens einen Drittel der Gesamtkosten selber trägt.

Die Finanzierung der Finanzausgleichsbeiträge erfolgt zu rund 2/3 über Abgaben der finanzstarken und/oder unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden und zu einem Drittel aus Steuerzuschlägen der juristischen und/oder der natürlichen Personen.

Übergangsbeiträge

Gemeinden, die aufgrund der Anpassungen bei der Aufgabenteilung und beim Finanzausgleich gegenüber dem Status quo um mehr als zwei Steuerfussprozent mehr belastet werden, erhalten während vier Jahren Übergangsbeiträge, mit denen die Mehrbelastung abgedeckt wird.

2. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat am 27. Oktober 2015 in 1. Beratung die (15.161) Botschaft "Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden" samt den zugehörigen Gesetzesentwürfen behandelt.

Mit wenigen Ausnahmen ist das Parlament den Anträgen des Regierungsrats gefolgt und hat am Schluss das Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) sowie das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz (FiAG) mit je 88 zu 40 Stimmen in erster Beratung gutgeheissen.

Gegenüber den Entwürfen des Regierungsrats hat das Parlament dabei die folgenden Änderungen beschlossen:

- **§ 4 AVBiG**

Die Regelung des Steuerfussabtauschs auf Seite der Gemeinden soll präziser und weniger umständlich formuliert werden als im ursprünglichen Entwurf. Der Grosse Rat hat dieser von der vorberatenden Kommission eingebrachten formalen Anpassung diskussionslos zugestimmt.

- **§ 47 Abs. 3 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001**

Die Grenze, ab welcher der Kostenanteil eines einzelnen Sozialhilfefalls, der diese Limite übersteigt, von allen Gemeinden zusammen finanziert werden muss, wurde von Fr. 40'000.– auf Fr. 60'000.– erhöht. 92 Mitglieder des Grossen Rats stimmten dieser Änderung zu, 33 lehnten sie ab.

- **§§ 2 Abs. 1 lit. d und 17 FiAG**

Der Grosse Rat hat es mit 87 zu 36 Stimmen abgelehnt, aus den Mitteln des Finanzausgleichs Beiträge an die Regionalplanungsverbände für Massnahmen zur regionalen Standortförderung auszurichten.

- **§ 22 Abs. 1 lit b FiAG**

Ohne Diskussion hat der Grosse Rat dem Antrag der vorberatenden Kommission zugestimmt, für die Steuerzuschläge der juristischen Personen zugunsten des Finanzausgleichs eine Bandbreite von 0 % bis 8 % (statt 4 % bis 8 % wie gemäss Entwurf des Regierungsrats) festzulegen.

Ferner hat der Grosse Rat dem Regierungsrat für die 2. Beratung vier Prüfungsaufträge erteilt:

- Der Regierungsrat soll prüfen, ob es möglich ist, den Feinausgleich von Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden statt über die Restkosten der Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen über eine separate Ausgleichszahlung zu realisieren. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob über dasselbe Gefäss die gesamte Lastenverschiebung ausgeglichen werden kann.
- Der Regierungsrat wollte den Grenzwert für das Teilpooling bei der materiellen Sozialhilfe bei Fr. 40'000.– ansetzen, der Grosse Rat hat sich für einen Wert von Fr. 60'000.– entschieden. Ergänzend soll der Regierungsrat aber prüfen, ob an Stelle eines festen Grenzwerts, der für alle Gemeinden gilt, auch ein flexibler Grenzwert angewendet werden könnte. Dieser soll in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde festgelegt werden, für jede Gemeinde aber in der Bandbreite von Fr. 40'000.– bis Fr. 60'000.– liegen.
- Der Regierungsrat soll aufzeigen, welche Auswirkungen die Änderung der Verordnung über das Schulgeld, welche am 1. Januar 2016 in Kraft tritt, hat und wie diese Auswirkungen in den Finanzausgleich einbezogen werden können.

- Der Regierungsrat soll einen Vorschlag vorlegen, in dem die natürlichen und die juristischen Personen in Bezug auf die Höhe der Steuerzuschläge gleich behandelt werden.

Weitere in der Diskussion eingebrachte Anträge für Anpassungen in den Gesetzen und zusätzliche Prüfungsaufträge fanden keine Mehrheit.

3. Prüfungsaufträge

3.1 Sozialhilfe: Teilpooling von kostenintensiven Einzelfällen

Der Regierungsrat hatte in der Botschaft zur ersten Beratung vorgeschlagen, dass die Kosten der materiellen Hilfe, die für einen einzelnen Fall Fr. 40'000.– pro Jahr übersteigen, von allen Gemeinden zusammen in Relation zu ihrer Einwohnerzahl finanziert werden sollen. Dieser Vorschlag ist als flankierende Massnahme zur geplanten vollständigen Kommunalisierung der Sozialhilfe zu verstehen.

Der als Bestandteil des neuen Finanzausgleichs vorgesehene Soziallastenausgleich stellt zwar sicher, dass Gemeinden, die im Sozialbereich aufgrund ihrer Bevölkerungszusammensetzung überdurchschnittlich stark belastet sind, Ausgleichsbeiträge erhalten. Mit diesem Instrument ist aber das finanzielle Risiko nicht abgedeckt, das einer Gemeinde dann entsteht, wenn sie in der Sozialhilfe mit einem ausserordentlich teuren Einzelfall konfrontiert ist. Es ist sogar möglich, dass eine Gemeinde einen sehr teuren Einzelfall finanzieren muss und gleichzeitig Abgaben in den Soziallastenausgleich zu leisten hat, da sie insgesamt eine unterdurchschnittliche Sozialhilfequote aufweist.

Solche ausserordentlichen Einzelfallbelastungen sind für grosse Gemeinden in aller Regel nicht problematisch. Hier ist die Belastung des Budgets durch die Sozialhilfe hauptsächlich von der "Menge", also der Anzahl Sozialhilfefälle abhängig, während zwei, drei besonders teure Einzelfälle in der gesamten Budgetsumme kaum ins Gewicht fallen. Anders sieht dies bei kleinen und sehr kleinen Gemeinden aus. Bereits ein einzelner überdurchschnittlich teurer Fall kann Kosten verursachen, welche dem Ertrag von mehreren Steuerfussprozenten entsprechen. Hier führt das vorgeschlagene Teilpooling für die Kosten von teuren Einzelfällen dazu, dass dieses Risiko von der einzelnen (kleinen) Gemeinde nicht unbegrenzt getragen werden muss, sondern bei einer jährlichen Maximalsumme begrenzt bleibt.

Der Grosse Rat hat die vorgeschlagene Limite von Fr. 40'000.– als zu tief erachtet. Das Teilpooling soll aus seiner Sicht nur für Ausnahmefälle mit weit überdurchschnittlichen Kosten zur Anwendung kommen. Die Anzahl der betroffenen Fälle und damit auch der für ihre Bearbeitung erforderliche administrative Aufwand sollen eng begrenzt bleiben. Der Grosse Rat hat daher den Grenzwert auf Fr. 60'000.– festgelegt. Allerdings beurteilt auch das Parlament diesen Betrag für kleine und sehr kleine Gemeinden als hoch. Es hat daher ergänzend den Regierungsrat beauftragt, eine Abstufung des Grenzwerts zu prüfen. Dabei würde der Grenzwert im Prinzip für jede Gemeinde individuell in Abhängigkeit von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit festgelegt. Bei der Formulierung des Prüfungsauftrags hat der Grosse Rat daran festgehalten, dass als Regelfall ein Grenzwert von Fr. 60'000.– gelten und dass auch ein abgestufter Grenzwert nicht auf unter Fr. 40'000.– sinken soll.

Eine solche Lösung könnte so ausgestaltet werden, dass der Grenzwert für jede Gemeinde dem Ertrag von drei Steuerfussprozenten dieser Gemeinde entspricht, in jedem Fall aber bei mindestens Fr. 40'000.– und höchstens Fr. 60'000.– liegt. Die Zahl von drei Steuerfussprozenten wurde gewählt, damit einerseits ein Grenzwert von Fr. 60'000.– der Regelfall bleibt, andererseits aber die Ausnahme nicht nur für ganz wenige Gemeinden gilt.

Bei dieser Lösung würde der Grenzwert aktuell für 162 Gemeinden bei Fr. 60'000.– liegen, für 20 Gemeinden beim Minimum von Fr. 40'000.– und für 31 Gemeinden bei einem individuell ermittelten Wert dazwischen.

Würde der massgebende Wert bei vier Steuerprozenten angesetzt, würden insgesamt nur noch 25 Gemeinden von der Ausnahmeregelung profitieren. Bei zwei Steuerfussprozenten wären es bereits über 80 Gemeinden.

Ausgehend vom oben erläuterten Lösungsvorschlag (der Grenzwert entspricht dem Ertrag von drei Steuerfussprozenten, liegt aber mindestens bei Fr. 40'000.– und höchstens bei Fr. 60'000.–) wurden die Falldaten 2013 analysiert.

Dabei zeigt sich:

- Bei einem generellen Grenzwert von Fr. 40'000.– würden 372 Fälle über das Teilpooling mitfinanziert (zum Vergleich: Mittelwert 2010–2012 gemäss Auswertung in der Botschaft zur 1. Beratung: rund 300 Fälle).
- Bei einem generellen Grenzwert von Fr. 60'000.– würden 92 Fälle über das Teilpooling mitfinanziert (Mittelwert 2010–2012: rund 80 Fälle).
- Bei einem abgestuften Grenzwert wie oben skizziert, würden ebenfalls 92 Fälle über das Teilpooling mitfinanziert.

Das bedeutet: Bei einer Lösung mit abgestuftem Grenzwert gibt es keinen einzigen Fall, der (im Vergleich mit einem Grenzwert von Fr. 60'000.–) neu vom Teilpooling profitieren würde. Keine einzige der 51 Gemeinden mit einem reduzierten Grenzwert weist einen Fall auf, dessen Kosten oberhalb der individuell ermittelten Grenze, aber unterhalb von Fr. 60'000.– liegen.

Gleichwohl gibt es eine Gemeinde, die von der Anpassung profitieren würde. Von den 51 Gemeinden weist eine einen Fall aus, dessen Kosten über Fr. 60'000.– liegen. Dieser Fall fällt somit sowieso ins Teilpooling, aber wenn ein Modell mit abgestuftem Grenzwert gelten würde, so müsste die betroffene Gemeinde für diesen teuren Einzelfall rund Fr. 10'000.– weniger bezahlen, da ihr Grenzwert auf etwa Fr. 50'000.– zu liegen käme.

Auch wenn die Einführung eines Systems mit abgestuften Grenzwerten nicht sehr kompliziert ist, fragt sich, ob eine solche Modifikation Sinn macht, wenn die Auswirkungen nahe bei null liegen. Zwar wurden nur die Zahlen aus einem Jahr ausgewertet, der Trend ist dennoch sehr klar.

Theoretisch ist es immer möglich, dass sich eine sehr kleine und ertragsschwache Gemeinde mit einem sehr teuren Einzelfall konfrontiert sieht. Der Regierungsrat wollte mit seinem Vorschlag in der Botschaft zur 1. Beratung, den Grenzwert bei Fr. 40'000.– festlegen, das Einzelfallrisiko für alle Gemeinden stärker beschränken – nicht nur für die kleinsten und ertragsschwächsten.

Nun hat der Grosse Rat aber den Grenzwert mit deutlicher Mehrheit bei Fr. 60'000.– festgelegt. In dieser Situation erscheint es nicht angebracht, diese einfache Lösung mit einer Abstufung zu ergänzen, welche in der Praxis sehr selten Konsequenzen hat. Bei stark belasteten Gemeinden, die auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sind, würde ein teurer Einzelfall in der Sozialhilfe zu einer Erhöhung des Anspruchs auf Ergänzungsbeiträge führen, sodass mit diesem Instrument eine übermässige Belastung vermieden werden kann.

Aufgrund dieser Analysen und Überlegungen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass beim Teilpooling für die materielle Sozialhilfe kein abgestufter Grenzwert zu verwenden ist.

Sollte sich der Grosse Rat aber für eine Lösung mit abgestuftem Grenzwert entscheiden, wäre die vom Regierungsrat beantragte Fremdänderung von § 47 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 entsprechend anzupassen. Abweichend vom Antrag gemäss beiliegender Synopse wäre der Absatz 3 leicht zu modifizieren und mit einem neuen Absatz 4 zu ergänzen. Der Gesetzestext würde in diesem Fall wie folgt lauten:

§ 47 Kanton und Gemeinde; Grundsätze

³ Entstehen einer Gemeinde in einem einzelnen Fall pro Rechnungsjahr Nettokosten gemäss Absatz 1 lit. a, b und e, die den Grenzwert gemäss Absatz 4 überschreiten, wird der über diesem Betrag liegende Kostenanteil durch einen Fonds getragen, den alle Gemeinden gemeinsam im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl finanzieren.

⁴ Der Grenzwert entspricht für jede Gemeinde dem Ertrag von drei Steuerfussprozenten bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen (Mittelwert des zweiten bis vierten Jahres vor dem Auszahlungsjahr). Er liegt aber für alle Gemeinden mindestens bei Fr. 40'000.– und höchstens bei Fr. 60'000.–.

Die Nummerierung der nachfolgenden Absätze des § 47 wäre um jeweils 1 zu erhöhen.

3.2 Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz

Der Prüfungsauftrag hinsichtlich des Ausgleichs der Aufgabenverschiebungsbilanz besteht aus zwei Teilen. Einerseits soll geprüft werden, ob der Ausgleich der Lastenverschiebung vollständig über ein separates Ausgleichsgefäss erfolgen kann. Das bedeutet, dass auf einen Steuerfussabtausch verzichtet wird und stattdessen eine jährliche direkte Ausgleichszahlung eingeführt wird, welche die finanziellen Auswirkungen der Lastenverschiebungen kompensiert.

Andererseits soll aufgezeigt werden, wie ein solches separates Ausgleichsgefäss nur für den Ausgleich der nach einem Steuerfussabtausch verbleibenden Rundungsdifferenz verwendet werden kann. Für diesen "Feinausgleich" würde dann nicht der Kostenteiler bei der Finanzierung der Sonderschulen, Heime und Werkstätten genutzt. Hingegen würde der Hauptteil des Ausgleichs weiterhin über einen Steuerfussabtausch erfolgen.

3.2.1 Vollständiger Ausgleich der Lastenverschiebungen über Ausgleichszahlungen

Ebenso wie der Steuerfussabtausch kann eine separate Ausgleichszahlung grundsätzlich in beide Richtungen – also zulasten der Gemeinden oder zulasten des Kantons – erfolgen. Weil die vom Grossen Rat in erster Beratung beschlossenen Veränderungen bei der Aufgabenteilung netto zu einer Mehrbelastung des Kantons und einer Entlastung der Gemeinden führen, ist es aber klar, dass die Ausgleichszahlungen von den Gemeinden zum Kanton fliessen würden. Die Zahlungen wären aber so auszugestalten, dass bei Bedarf künftig auch ein Ausgleich in der anderen Richtung möglich wäre.

Eine solche generelle "Zahlung der Gemeinden zum Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz" ist grundsätzlich möglich. Die Rechtsgrundlage dafür müsste noch geschaffen werden. Es bietet sich an, diese in das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 zu integrieren. § 5 dieses Gesetzes regelt bereits die Grundzüge der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen. Deshalb wäre eine konkrete Bestimmung zum finanziellen Ausgleich von Aufgabenverschiebungen dort am richtigen Ort.

Den Steuerfussabtausch durch direkte Ausgleichszahlungen zu ersetzen, lehnt der Regierungsrat sowohl aus inhaltlichen Gründen wie auch aufgrund des Verlaufs des bisherigen Prozesses ab.

Die hauptsächlich inhaltlichen Argumente sind die folgenden:

- Separate Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden widersprechen den Grundsätzen, an denen sich die Aufgabenteilung orientieren soll, diametral. Während das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt, dass Finanzierungspflichten möglichst gut in Einklang mit der Leistungserbringung, den Gestaltungsmöglichkeiten und dem Vollzug von Aufgaben zu bringen sind, passiert beim Instrument der Ausgleichszahlungen genau das Gegenteil. Es entsteht ein neuer substanzieller Geldfluss zwischen den Staatsebenen ohne Bezug zur Leistungserbringung. Eine Ebene – aktuell wären es die Gemeinden – erhebt in einem gewissen Umfang Steuern, nur um das Geld umgehend an die andere Ebene – den Kanton – weiterzuleiten. Demgegenüber verwirklicht der Steuerfussabtausch das einfache Prinzip, wonach die Einnahmen dort anfallen sollen, wo auch die Aufgaben erledigt und finanziert werden.
- Die voraussichtlich auf den Stichtag 1. Januar 2017 erfolgende Lastenverschiebung wird mit einer gleichzeitig erfolgenden einmaligen Verschiebung beim Steuerfuss kompensiert. Damit sind Lastenverschiebung und Sicherstellung des Ausgleichs grundsätzlich abgeschlossen. Im Fall einer separaten Ausgleichszahlung wird hingegen ein neues Instrument eingeführt, das dauerhaft Bestandteil der kantonalen wie der kommunalen Rechnungen sein wird. Diese Zahlung wird schon bald nicht mehr verstanden beziehungsweise es muss zu ihrer Begründung auf Jahre zurück liegende Lastenverschiebungen verwiesen werden.
- Die Ablehnung des Steuerfussabtauschs und die Forderung nach direkten Ausgleichszahlungen wird bisweilen damit begründet, dass manche Gemeinden zum Zeitpunkt der Umstellung den Steuerfussabtausch nicht vollziehen, das heisst ihren Steuerfuss nicht im erforderlichen Mass senken und somit eine "kalte" Steuererhöhung realisieren würden.

Diese Argumentation unterstellt den Gemeinderäten im Kanton Aargau, sie beabsichtigten, ihre Bürgerinnen und Bürger nicht korrekt zu informieren. Gleichzeitig wird den Bürgerinnen und Bürgern unterstellt, dass sie nicht in der Lage sind, die effektive Entwicklung der Steuerfüsse zu erfassen und frei zu entscheiden, wo ihr Gemeindesteuerfuss – unter Berücksichtigung aller für die jeweilige Gemeinde relevanten Aspekte – liegen soll. Der Regierungsrat teilt diese Bedenken nicht. Er ist überzeugt, dass die Exekutiven die Stimmberechtigten gemäss den Vorgaben im § 4 AVBiG transparent informieren und dass die Stimmberechtigten die Zusammenhänge verstehen und in deren Kenntnis den Steuerfuss festlegen werden.

Aus den Medien ist bekannt, dass verschiedene Gemeinden für die nahe Zukunft Steuererhöhungen ins Auge fassen. Selbst wenn eine solche Erhöhung im Jahr realisiert wird, in dem auch der Steuerfussabtausch erfolgt, hat sie inhaltlich nichts damit zu tun, sondern würde – abhängig von der generellen Einschätzung der kommunalen Finanzlage – so oder so erfolgen.

Was die bisherigen Schritte bei der Erarbeitung des aktuellen Lösungsvorschlags betrifft, so ist auf folgende Punkte hinzuweisen:

- Schon früh wurden im Rahmen der Projektarbeiten verschiedene Instrumente zum Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz evaluiert. Dabei bestand in den Projektgremien ein breiter Konsens, dass es sich bei der Einführung von separaten Ausgleichszahlungen um die schlechteste aller Möglichkeiten handeln würde.
- Im Rahmen der Konsultation wurden die Teilnehmenden nach den Präferenzen hinsichtlich des Ausgleichsinstruments gefragt. Zwei Drittel der Antwortenden (75 % der Parteien und je rund 65 % der Gemeinden und Verbände) sprachen sich für einen Steuerfussabtausch aus. Gut 20 % hätten einen Ausgleich über einen Kostenteiler bevorzugt, während gut 10 % keine dieser Varianten unterstützten.

- Auf dieser Basis wurde die Variante Steuerfussabtausch weiterentwickelt. In der Anhörung sprachen sich dann über 90 % der Gemeinden, 8 von 9 antwortenden Parteien sowie alle Gemeindeverbände, die zu dieser Frage Stellung nahmen, für den vorgeschlagenen Steuerfussabtausch aus.

3.2.2 "Feinausgleich" über separate Ausgleichszahlungen

Etwas anders präsentiert sich die Ausgangslage, wenn es zu prüfen gilt, ob lediglich der "Feinausgleich" der Aufgabenverschiebungsbilanz statt über eine Anpassung beim Kostenteiler Sonderschulung, Heime und Werkstätten über separate Ausgleichszahlungen erfolgen soll.

Grundsätzlich handelt es sich bei beiden Instrumenten nur um zweitbeste Lösungen, welche dem Steuerfussabtausch konzeptionell unterlegen sind. Aus praktischen Gründen und in beschränktem Umfang soll trotzdem auf ein solches zusätzliches Ausgleichsgefäss zurückgegriffen werden. Ein Ausgleich über den Steuerfussabtausch allein würde entweder dazu führen, dass es nicht ganzzahlige Steuerfüsse, also Steuerfüsse mit Kommastellen geben könnte, oder aber dass aufgrund der Rundungsdifferenz auch nach dem Ausgleich noch eine relativ hohe Nettobelastung der einen oder der anderen Ebene verbleiben könnte.

Nicht ganzzahlige Steuerfüsse wären kaum praktikabel und würden wohl oft weder verstanden noch angewendet. Eine Rundungsdifferenz stehen zu lassen, ist angesichts der angespannten Finanzen sowohl des Kantons wie mancher Gemeinden kein tauglicher Weg.

Ein Ausgleichsinstrument für den "Feinausgleich" stellt zudem sicher, dass sinnvolle kleinere Lastenverschiebungen in der Zukunft nicht daran scheitern, dass eine einfache Möglichkeit für den finanziellen Ausgleich der Verschiebung fehlt.

Um die beschriebenen Funktionen – immer in einem betraglich begrenzten Umfang – wahrnehmen zu können, lassen sich grundsätzlich sowohl ein bestehender Kostenteiler wie neu eingeführte direkte Zahlungen verwenden. Der Regierungsrat ist jedoch der Auffassung, dass der Feinausgleich über den Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz mehrere Vorteile hat.

- Der Vollzug ist sehr einfach, da bei Bedarf nur ein Prozentsatz bei einer bereits bestehenden Zahlung angepasst und kein neuer Zahlungsfluss implementiert werden muss.
- Eine separate Ausgleichszahlung wird mittelfristig als schwer erklärbarer "Fremdkörper" in den Budgets von Kanton und Gemeinden empfunden – stärker als dies bei einem möglicherweise hin und wieder angepassten Kostenteiler der Fall ist.
- "Blankozahlungen" zwischen Kanton und Gemeinden werden oft als Ärgernis empfunden, weil ihr Zweck nicht mehr recht nachvollzogen werden kann.

Dass Ausgleichsfunktion und Leistungsbezug der Zahlung vermischt werden, trifft zu, fällt aus Sicht des Regierungsrats aber nicht allzu stark ins Gewicht. Die Ausgleichsfunktion bleibt betragsmässig eng begrenzt. Vor allem aber ist der Kostenteiler Sonderschulung, Heime und Werkstätten so einfach, dass es – anders als zum Beispiel beim Kostenteiler bei der Volksschule – problemlos möglich ist, die beiden Elemente zu unterscheiden und die Kostenentwicklung des leistungsbezogenen Anteils allein darzustellen. Es handelt sich zudem um eine reine Verbundfinanzierung (die Gemeinden sind bei der Leistungserstellung – anders als im Bereich Volksschule – nicht involviert), sodass die genaue Höhe der Finanzierungsanteile inhaltlich gesehen kaum von Belang ist.

Für den Fall, dass der Grosse Rat die Sachlage anders beurteilt, zeigt diese Botschaft anhand ausformulierter Rechtsbestimmungen auf, wie der Feinausgleich über separate Ausgleichszahlungen umgesetzt werden könnte. Dazu müsste der Entwurf zum AVBiG modifiziert werden. Zudem wäre eine Fremdänderung im GAF erforderlich, und die Bestimmungen im neu zu erlassenden Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den

Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD) wären anzupassen. Die entsprechenden Erläuterungen zur rechtlichen Umsetzung finden sich weiter unten im Kapitel 6.2.

3.3 Schulgelder und Finanzausgleich

Die Revision der Schulgeldverordnung, die am 1. Januar 2016 in Kraft tritt, geht zurück auf einen parlamentarischen Auftrag, den der Grosse Rat am 17. Oktober 2012 überwiesen hat. Der Auftrag forderte, die Regeln für die Schulgeldberechnungen so anzupassen, dass die Standortgemeinden die gesamten Anlagekostenanteile, die gesamten Betriebskostenanteile und die gesamten Overhead-Kosten im Verhältnis zu den Schülerzahlen weiterverrechnen können. Der Standortgunstazug sollte gestrichen und auf Maximalbeiträge bei den Anlagekosten verzichtet werden.

Bei der anschliessenden Überprüfung der Verordnung wurden nicht alle erwähnten Anliegen aufgenommen. Es zeigte sich aber, dass die Grundlagen für die Berechnung der Schulgelder teilweise veraltet waren, nicht mehr in Übereinstimmung mit anderen Regelungen standen oder aber inhaltlich nicht mehr zu überzeugen vermochten. Im Ergebnis führte die alte Regelung dazu, dass die bei den Standortgemeinden anfallenden Kosten nicht mehr in ausreichender Weise über die Schulgelder anteilmässig gedeckt werden konnten. Dieses Missverhältnis wurde mit der Revision der Verordnung korrigiert.

Dazu wurden die Bestimmungen für die Ermittlung der Anlagekosten angepasst (Erhöhung und Indexierung der für die Ermittlung der Normkosten massgebenden Kosteneinheit, Anpassung der Abschreibungsdauer an das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2), keine Berücksichtigung von – nicht mehr existierenden – Subventionen) sowie der Standortgunstazug bei den Betriebskosten eliminiert. Auf diese Weise wurden Mängel der bisherigen Berechnung behoben, sodass die Schulgeldzahlungen wieder besser übereinstimmen mit den effektiven Kosten der bezogenen Leistungen.

Ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen der Schulgeldverordnung und dem Finanzausgleich besteht nicht. Bei der Schulgeldverordnung geht es um die angemessene Abgeltung von bezogenen Leistungen. Beim Finanzausgleich dagegen geht es nicht um den Leistungsbezug oder die Leistungserstellung. Es geht um Unterschiede bei der Ressourcenausstattung und/oder bei exogenen Sonderlasten. Die Trennlinien verlaufen beim Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden beziehungsweise zwischen Gemeinden mit und solchen ohne Sonderlasten. Bei den Schulgeldern verläuft die Trennlinie demgegenüber zwischen Standortgemeinden und Nicht-Standortgemeinden.

Wenn im Prüfungsauftrag die beiden Themen miteinander verknüpft werden, so lässt sich das zwar nicht inhaltlich begründen, ist aber hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen verständlich. Die Änderungen werden im Abstand von nur einem Jahr finanzwirksam, und beide können zu Mehrbelastungen oder zu Entlastungen der Gemeindefinanzen führen.

Alle Elemente der Ordnungsrevision führen dazu, dass die Höhe der Schulgelder – unter sonst gleichen Bedingungen – ansteigt. Folglich steigt der Aufwand von Gemeinden, die Schulgelder zahlen müssen, während Gemeinden, die Schulgelder erhalten (also die Schulstandorte mit auswärtigen Lernenden), höhere Erträge erzielen. Allerdings gilt dies nur bei isolierter Betrachtung allein der Schulgeldzahlungen. So haben die Gemeinden beispielsweise in der jüngeren Vergangenheit im Bildungsbereich zurückhaltend investiert, sodass nun ein erheblicher Nachholbedarf besteht. Die damit verbundenen Kosten fallen bei den Standortgemeinden an, sodass keineswegs sicher ist, dass sie gegenüber heute unter dem Strich tatsächlich finanziell entlastet werden.

Die Höhe der finanziellen Auswirkungen – nur bezogen auf die Schulgeldzahlungen – ist von verschiedenen Faktoren abhängig, und ihre Abschätzung ist nicht einfach. Im Rahmen der Revision der Schulgeldverordnung wurden keine flächendeckenden Berechnungen zu den Auswirkungen durchgeführt. Diese wären aufwändig und sie können daher nicht in kurzer Frist im Zusammenhang mit

der vorliegenden Botschaft erstellt werden, zumal es sich nicht um eine Finanzausgleichsthematik handelt. Jedoch wurden im Hinblick auf die Verordnungsrevision Modellrechnungen für sieben Schulkreise mit insgesamt 39 Gemeinden erstellt, die so ausgewählt wurden, dass aussagekräftige Abschätzungen zu den Auswirkungen der Revision gemacht werden können. Es zeigte sich, dass in diesen sieben Schulkreisen die Mehrbelastung der Nicht-Schulstandorte bei zwischen 0,3 und 3,3 Steuerfussprozenten liegt und im Durchschnitt 2,2 Prozentpunkte ausmacht.

Der Regierungsrat versteht den Prüfungsauftrag so, dass zu ermitteln ist, ob Gemeinden teilweise von den Veränderungen kumuliert betroffen sind und ob solche Auswirkungen allenfalls mit Anpassungen beim Finanzausgleich abgeschwächt werden können.

Da nur für einen kleinen Teil der Gemeinden Detailberechnungen zu den erwarteten Auswirkungen der Revision der Schulgeldverordnung vorliegen, ist eine vollständige quantitative Analyse nicht möglich.

Daher wurde wie folgt vorgegangen: Die Gemeinden wurden in zwei Gruppen eingeteilt. Auf der einen Seite stehen die Gemeinden, die Standort von Schulen sind, die auch von Lernenden aus anderen Gemeinden besucht werden. Diese werden durch die Revision der Schulgeldverordnung tendenziell entlastet. Auf der anderen Seite stehen die Gemeinden, welche Lernende in Schulen an anderen Standorten schicken. Diese werden durch die Revision der Schulgeldverordnung mehr belastet¹.

Anschliessend wurde überprüft, wie sich die Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs auf diese beiden Gruppen von Gemeinden auswirkt. Um nicht zu viele Untergruppen bilden zu müssen, wurden alle Gemeinden mit einer Gesamtbilanz bei der Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs, die kleiner ist als null, als "entlastet" kategorisiert. Ebenso gelten alle Gemeinden mit einer Gesamtbilanz von mehr als null als "mehrbelastet".

Insgesamt zeigt sich dabei, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen den Auswirkungen der Revision der Schulgeldverordnung einerseits und der Optimierung der Aufgabenteilung/Neuordnung des Finanzausgleichs gibt.

Selbstverständlich gibt es Gemeinden, die durch beide Revisionen kumulativ mehr belastet werden. Aber es gibt auch alle anderen Kombinationen, ohne dass sich ein eindeutiges Muster zeigen würde.

- Bei fast 40 % der Gemeinden steht einer Mehrbelastung bei der Revision der Schulgeldverordnung eine Entlastung (oder eine neutrale Position) bei der Neugestaltung von Aufgabenteilung und Finanzausgleich gegenüber – oder umgekehrt. Die finanziellen Auswirkungen der beiden Reformen kompensieren sich somit (teilweise).
- Rund ein Drittel der Gemeinden wird von beiden Revisionen mehrbelastet, wobei das Ausmass dieses Effekts sehr unterschiedlich sein kann.
- Etwa 13 % der Gemeinden wird durch beide Revisionen entlastet.
- Schliesslich gilt es noch einen Spezialfall zu beachten: Rund 15 % der Gemeinden würden theoretisch ebenfalls durch beide Revisionen mehr belastet. Weil sie aber mutmasslich im neuen Finanzausgleich auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sein werden, führt die Veränderung bei den Schulgeldern nicht zu einer zusätzlichen Belastung, sondern "nur" zu einer Erhöhung des Anspruchs auf Ergänzungsbeiträge.

¹ Einige wenige Gemeinden sind auf allen Schulstufen Standortgemeinde, unterrichten aber keine Kinder aus anderen Gemeinden. Diese Gemeinden werden beim Vergleich nicht berücksichtigt. Eine grössere Anzahl Gemeinden ist Standortgemeinde bei der Real- und Sekundarschule, nicht aber bei der Bezirksschule – oder umgekehrt. Bei diesen Gemeinden lässt sich ohne genaue Kenntnis jedes einzelnen Falls nicht sagen, ob sie unter dem Strich mehr Schulgelder erhalten oder bezahlen. Daher wurden auch diese Gemeinden bei der Gegenüberstellung nicht berücksichtigt. Nach diesen Abgrenzungen können insgesamt 158 Gemeinden in die Analyse einbezogen werden.

Sollen die Auswirkungen der Schulgeldrevision – wie im Prüfungsauftrag verlangt – im Finanzausgleich berücksichtigt werden, so wäre dies am ehesten über eine Erhöhung des Bildungslastenausgleichs denkbar. Eine solche Erhöhung würde für 54 % aller Gemeinden, denen die revidierte Schulgeldrevision Mehrkosten verursacht, eine Verbesserung der Situation bedeuten: Die Mehrkosten aus der Ordnungsrevision könnten (teilweise) kompensiert werden. Bei 46 % der betroffenen Gemeinden wäre aber die Wirkung gerade umgekehrt: Die Mehrbelastung aus der Schulgeldrevision würde noch verstärkt.

Die Verwendung eines anderen Finanzausgleichsinstruments lässt sich sachlich nicht begründen. Zudem ergäbe sich hinsichtlich der Wirkung ein ähnliches Bild wie bei einer Anpassung des Bildungslastenausgleichs.

Aus allen Überlegungen ergibt sich folgendes Fazit: Die Revision der Schulgeldverordnung und die Optimierung der Aufgabenteilung/Neuordnung des Finanzausgleichs sind zwei inhaltlich unabhängige Vorhaben. Sie reagieren auf unterschiedliche Fragestellungen, verfolgen unterschiedliche Ziele und ihre Wirkungen verlaufen entlang unterschiedlicher Trennlinien.

Mit der Revision der Schulgeldverordnung wird eine Situation korrigiert, in der die Schulgelder die Kosten der bezogenen Leistungen nicht mehr adäquat abgebildet haben. Es geht hier weder um eine Lastenverschiebung noch um (indirekte) Finanzausgleichszahlungen, sondern darum, die korrekten Preise für den Leistungsbezug festzulegen.

Es gibt Gemeinden, die von den Auswirkungen der Revision der Schulgeldverordnung einerseits und der Optimierung der Aufgabenteilung/Neuordnung des Finanzausgleichs andererseits kumulativ betroffen sind. Zwischen den finanziellen Auswirkungen der beiden Vorhaben gibt es aber keinen robusten systematischen Zusammenhang. Selbst wenn man die Auswirkungen der Revision der Schulgeldverordnung für gewisse Gemeinden über den Finanzausgleich abfedern wollte, wäre das – mangels eines systematischen Zusammenhangs – nicht möglich.

3.4 Höhe der Steuerzuschläge

Der Grosse Rat hat in 1. Beratung beschlossen, dass die Steuerzuschläge, die erhoben werden, um den vertikalen Finanzierungsanteil des Finanzausgleichs zu bestreiten, für natürliche Personen maximal zwei Prozentpunkte und für juristische Personen maximal acht Prozentpunkte betragen sollen (§ 21 Abs. 1 FiAG). Der Grosse Rat legt jährlich bei der Verabschiedung des Budgets die Steuerzuschläge für das Folgejahr fest, wobei er grundsätzlich innerhalb der definierten Bandbreiten frei ist (§ 21 Abs. 2 FiAG). Er muss die Zuschläge allerdings so festlegen, dass der vertikale Finanzierungsbedarf gedeckt ist. Konkret wird dies im Gesetz sichergestellt, indem § 22 Abs. 2 verlangt, dass die Spezialfinanzierung Finanzausgleich jeweils über einen "Reservebestand" verfügen muss, der zwischen dem einfachen und dem zweifachen jährlichen vertikalen Finanzierungsbedarf liegt.

Der Prüfungsauftrag verlangt, auch eine Lösung in Erwägung zu ziehen, bei der die Bandbreiten für die juristischen und die natürlichen Personen identisch sind.

Die mit dem Prüfungsauftrag intendierte Variante lässt sich realisieren (vgl. weiter unten). Aus Sicht des Regierungsrats trifft es aber nicht zu, dass mit dieser Variante eine "Gleichbehandlung" von natürlichen und juristischen Personen erreicht wird. Dazu wäre vorausgesetzt, dass der Beschluss gemäss 1. Beratung eine Ungleichbehandlung darstellt, die zudem ungerechtfertigt ist. Dies ist aber nicht der Fall.

Natürlich ist eine Obergrenze von 8 % – bei den juristischen Personen – etwas anderes als eine Obergrenze von 2 % – bei den natürlichen Personen. Eine korrekte Beurteilung dieser Werte ist aber nur in einer Gesamtsicht möglich.

Generell lassen sich keine Aussagen darüber machen, ob die Steuerbelastung für natürliche oder für juristische Personen höher ist, weil völlig unterschiedliche Substrate besteuert werden.

Es lässt sich aber vergleichen, in welcher Relation die natürlichen und die juristischen Personen an die Steuererträge von Kanton und Gemeinden beitragen. Dazu werden in der nachfolgenden Tabelle die relevanten Steuersätze – inklusive der Zuschläge – dargestellt.

Tabelle 1: Kantonale und kommunale Steuersätze von natürlichen und juristischen Personen

	Natürliche Personen	Juristische Personen
Steuerleistung zugunsten Kanton		
Ordentliche Steuer	94%	94%
Spitalsteuer	15%	15%
Zuschlag gemäss § 90 Abs. 1 lit. a Steuergesetz		5%
Total	109%	114%
Steuerleistung zugunsten Gemeinden		
Ordentliche Steuer*	104%	50%
Zuschlag für Finanzausgleich	0%	5%
Total	104%	55%
Steuerleistung zugunsten Gemeinden in Relation zur Steuerleistung zugunsten Kanton		
	95%	48%

* Natürliche Personen: durchschnittlicher Gemeindesteuerfuss 2015

Natürliche Personen zahlen in einer durchschnittlichen Gemeinde fast gleich viele Gemeindesteuern wie Kantonssteuern. Die Steuerleistung der juristischen Personen zugunsten der Gemeinden macht demgegenüber nur knapp die Hälfte ihrer Steuerleistung zugunsten des Kantons aus.

Von diesem deutlich geringeren Anteil zugunsten der Gemeinden fliesst dabei seit Jahrzehnten der überwiegende Teil an die jeweilige Standortgemeinde der Firma, während ein kleinerer Teil über den Finanzausgleich potenziell der Gesamtheit der Gemeinden zugutekommt.

Dieser kleinere Teil betrug – ebenfalls über Jahrzehnte – fix 15 Prozentpunkte. Weil diese Regelung mit der Zeit zu einem übermässig hohen Bestand der Spezialfinanzierung Finanzausgleich führte, wurde der Wert auf das Jahr 2010 hin flexibilisiert und kann nun in der Bandbreite von 5 % bis 15 % festgelegt werden. In Ausnahmefällen – nämlich wenn der Bestand der Spezialfinanzierung sehr hoch liegt – kann der Zuschlag vorübergehend ausgesetzt werden. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz wird der Zuschlag nochmals reduziert, indem die Bandbreite auf 0 % bis 8 % festgelegt wird.

Aus der isolierten Betrachtung der unterschiedlichen Maximalwerte beim Finanzausgleichs-Zuschlag eine Benachteiligung der juristischen Personen abzuleiten, greift also zu kurz. In dieser Logik müsste – um eine Gleichbehandlung sicherzustellen – vielmehr gefordert werden, den ordentlichen Steueranteil der juristischen Personen zugunsten der Gemeinden zu verdoppeln.

Aus diesen Gründen hält der Regierungsrat die in 1. Beratung beschlossene Regelung für richtig.

Die juristischen Personen werden gegenüber heute weiter entlastet – ungeachtet ihres gegenüber den natürlichen Personen viel tieferen Beitrags an die kommunalen Steuern. Der Gestaltungsspielraum des Grossen Rats wird erweitert. Der Regierungsrat geht davon aus, dass mittelfristig – nach Reduktion des nach wie vor hohen Bestands der Spezialfinanzierung – auch ein Steuerzuschlag für natürliche Personen erhoben werden muss, weil der Zuschlag der juristischen Personen selbst bei Anwendung des Maximalsatzes nicht ausreichen dürfte, um den vertikalen Finanzierungsbedarf zu decken.

Die Reduktion des früheren fixen Ansatzes von 15 Steuerfussprozenten ergab sich dadurch, dass der Mittelbedarf nicht so hoch ist, dass dieser Ansatz gerechtfertigt wäre. Eine noch weitergehende Senkung des Satzes wäre demgegenüber eine reine Belastungsverschiebung von den juristischen zu den natürlichen Personen und hätte – entgegen dem ersten Anschein – nichts zu tun mit der Behebung einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung.

Es ist Sache der Steuergesetzgebung, die Relationen der steuerlichen Belastung von natürlichen und juristischen Personen festzulegen, nicht Sache der Gesetzgebung zum Finanzausgleich. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die juristischen Personen auf das Jahr 2016 hin tariflich entlastet werden – aufgrund der Revision des Steuergesetzes aus dem Jahr 2012.

Wenn der Grosse Rat zu einem anderen Schluss kommt, so müsste die Bandbreite sowohl für natürliche, wie für juristische Personen bei 0–3 Steuerfussprozenten liegen. Auf diese Weise könnte – wie bei der vom Regierungsrat beantragten Variante – aktuell ein maximaler Ertrag von rund 60 Millionen Franken erzielt werden. Im Durchschnitt der Planjahre 2017–2019 liegt der Ertrag einer Steuereinheit bei den natürlichen Personen bei 16,3 Millionen Franken, jener der juristischen Personen bei 3,5 Millionen Franken – zusammen also bei rund 20 Millionen Franken.

Der vertikale Finanzierungsbedarf wird voraussichtlich bei rund 30 Millionen Franken liegen – etwa in der gleichen Höhe, die gemäss heutiger Schätzung auch bei einer Fortführung des heutigen Finanzausgleichssystems zu erwarten wäre. Der maximal erzielbare Ertrag muss über dem geschätzten Bedarf liegen. So wird sichergestellt, dass auch allfällige Beiträge an Gemeindegemeinschaften finanziert werden können, dass Schwankungen bei den ordentlichen Beiträgen aufgefangen werden können und dass der Grosse Rat seine Steuerungsfunktion bei den einzelnen Ausgleichsinstrumenten – wie im Gesetz vorgesehen – wahrnehmen kann, ohne dass er in Konflikt kommt mit einem ungenügenden Mittelbestand.

§ 21 FiAG müsste wie folgt angepasst werden:

§ 21 Höhe der Steuerzuschläge

¹ Die Steuerzuschläge gemäss § 20 Abs. 1 lit. b betragen maximal 3 %.

² Der Grosse Rat beschliesst im Rahmen der Beschlussfassung über das Budget je separat über die Höhe der Zuschläge bei den Steuern der natürlichen Personen sowie der juristischen Personen.

Damit bleibt der Grosse Rat frei, die Zuschläge in der definierten Bandbreite jährlich festzulegen, wobei der Wert für die natürlichen Personen von jenem für die juristischen Personen abweichen kann. Andernfalls wäre die Festlegung der generierten Mittel sehr unflexibel. Müssten beide Zuschlagssätze immer identisch festgelegt werden, so wäre eine Anpassung der Erträge immer nur in Schritten von 20 Millionen Franken möglich, wodurch eine bedarfsgerechte Steuererhebung erschwert und ein ständiges Schwanken der Sätze vorprogrammiert wäre. Bereits der obige Alternativvorschlag ist in dieser Hinsicht deutlich weniger flexibel als die in 1. Beratung beschlossene Variante.

4. Überprüfung Wirkungsweise Finanzausgleichsinstrumente

Im Hinblick auf die 2. Beratung wurden die Daten für die Modellrechnungen erneut aktualisiert (vgl. Kapitel 5 unten). Dies erlaubt es, nochmals zu prüfen, ob die vorausgesagten Wirkungen des neuen Finanzausgleichs robust sind oder ob sich zusätzliche Abklärungen oder Anpassungen aufdrängen. Dies ist auch deshalb wichtig, weil mit der Botschaft zur 2. Beratung der Erlass der Dekrete beantragt wird. Im Finanzausgleichsdekret werden – im Rahmen der gesetzlich definierten Bandbreiten – die Parameter festgelegt, welche über das Umverteilungsvolumen der einzelnen Ausgleichsinstrumente entscheiden. Es ist daher wichtig zu wissen, ob sich die bisher angenommenen Werte der Parameter bewähren oder ob noch Änderungen in der Feineinstellung nötig sind.

In diesem Zusammenhang sind auch zwei Punkte von Bedeutung, die Gegenstand der Grossratsdebatte vom 27. Oktober 2015 waren:

- Mehrere Votantinnen und Votanten äusserten die Hoffnung, dass mit einer Anpassung des Parameter-Sets bei den Instrumenten des Ressourcen- und Lastenausgleichs die Anzahl Gemeinden, die auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sind, gesenkt werden kann.
- Die Streichung der Beiträge von 2 Millionen Franken zugunsten von Massnahmen zur regionalen Standortförderung wurde mit der Erwartung verbunden, dass diese Mittel auf anderem Weg – also im Rahmen der übrigen Finanzausgleichsgefässe – den strukturschwachen Gemeinden zugutekommen.

4.1 Ausgestaltung der Instrumente und Parameter für den Finanzausgleich

Die Datenaktualisierung zeigt – wie im Kapitel 5.2.3 unten dargestellt – dass die Wirkungen des neuen Finanzausgleichsmodells robust sind. Das heisst, die Überprüfung des Modells mit teilweise aktualisierten Daten führt nicht zu grossen oder unerwarteten Veränderungen, welche es nötig machen würden, die Eignung der Instrumente und Parameter neu zu beurteilen.

Verschiedene Modellsimulationen zeigen zudem: Es gibt zwar bei der Festlegung der Parameter immer einen gewissen Ermessensspielraum, jedoch lässt sich keine substantiell andere Kombination der Parameter finden, welche – unabhängig von Einzelinteressen – ein offensichtlich angemesseneres und wirksameres Gesamtergebnis erzeugen würde.

Der Entwurf zum Finanzausgleichsdekret hält daher an jenen Werten für die Festlegung der Ausgleichsparameter fest, die bereits in der Botschaft zur 1. Beratung vorgesehen waren.

4.2 Optimierung räumlich-struktureller Lastenausgleich

Eine Ausnahme bildet der räumlich-strukturelle Lastenausgleich, und zwar aus zwei Gründen:

- Einige wenige Gemeinden mit einem sehr tiefen Anteil Siedlungsfläche an der Gesamtfläche profitieren sehr stark vom räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Der Anteil Siedlungsfläche ist grundsätzlich ein geeigneter Indikator, um die Lasten der Weite zu messen. Bei sehr kleinen Werten verliert er aber an Plausibilität, weil es nicht zu erwarten ist, dass die Kosten für eine grosse Nicht-Siedlungsfläche immer weiter ansteigen, wenn der Anteil der Siedlungsfläche immer noch kleiner wird. Diese Problematik ist nicht neu. Weil alle Lastenausgleichsgefässe möglichst einfach gehalten werden sollten, wurde aber bisher darauf verzichtet, deswegen eine Zusatzbestimmung einzuführen. Die Datenaktualisierung hat nun aber dazu geführt, dass der beschriebene Effekt noch verstärkt in den Ergebnissen sichtbar wurde.
- Wie bereits erwähnt, wurde der Antrag zur Streichung der Beiträge an die regionale Standortförderung mit der Erwartung verbunden, dass die dafür vorgesehenen Mittel im Rahmen des Finanzausgleichs auf anderem Weg an die Gemeinden – vorwiegend in strukturschwachen Regionen – fliessen. Trotz der Streichung der Beiträge an die Standortförderung sollte die Unterstützung dieses Gemeindetyps nicht verringert werden. Weil nur mit den Beiträgen aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich gezielt strukturschwache Gemeinden unterstützt werden, bietet es sich an, dieses Ausgleichsinstrument entsprechend aufzustocken.

Wird der räumlich-strukturelle Lastenausgleich angepasst, müssen die beiden obigen Punkte gemeinsam berücksichtigt werden. Denn eine Umwidmung der ursprünglich für die regionale Standortförderung vorgesehenen Mittel zugunsten des räumlich-strukturellen Ausgleichs würde – ohne weitere Anpassungen – die im ersten Punkt angesprochene Problematik noch verschärfen.

Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte beantragt der Regierungsrat folgende Anpassungen beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich:

- Der Grenzwert (Anteil Siedlungsfläche), ab dem Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich gezahlt werden, wird von 6,5 % auf 7,25 % erhöht. Dadurch werden etwas mehr Gemeinden begünstigt (67 statt 59) und alle begünstigten Gemeinden erhalten etwas höhere Beiträge.
- Neu wird eine Obergrenze für die Beiträge eingeführt: Der Beitrag aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich darf für keine Gemeinde höher liegen als bei Fr. 500.–/ha Gesamtfläche. Dadurch werden die Beiträge der Gemeinden mit einem sehr tiefen Anteil Siedlungsfläche gegenüber den bisherigen Berechnungen reduziert, die Verteilwirkung des Ausgleichs insgesamt aber verbessert.

Für vier Gemeinden führt diese Anpassung zu einer deutlichen Mehrbelastung in der Gesamtbilanz. In einem Fall – bei der Gemeinde Beinwil (Freiamt) – weist die Gesamtbilanz trotzdem eine Entlastung aus, allerdings nicht so ausgeprägt wie ohne die beschriebene Änderung. Bei den Gemeinden Densbüren, Elfingen und Oberhof wird die Gesamtbilanz nach Anpassung auf plus fünf bis plus neun Steuerfussprozente ansteigen, wodurch die Gemeinden Densbüren und Oberhof neu in den Bereich kommen, in dem sie möglicherweise (knapp) auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sein werden. Auf der anderen Seite steigt, wie erwähnt, die Zahl der Gemeinden, die Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Ausgleich erhalten, an. Bei insgesamt 42 Gemeinden verbessert sich die Gesamtbilanz in Folge dieser Anpassung, bei 34 davon um mehr als ein Steuerfussprozent. Dies führt wiederum dazu, dass voraussichtlich drei Gemeinden weniger auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sein werden als ohne entsprechende Anpassung.

Die Einführung der erläuterten Obergrenze macht im Übrigen auch dann Sinn, wenn die 2 Millionen Franken aus den Beiträgen an die Standortförderung nicht in den räumlich-strukturellen Lastenausgleich verschoben würden. Auch in diesem Fall würde die Verteilwirkung verbessert und eine zu starke Konzentration der Mittel auf einige wenige Gemeinden vermieden. Die beschriebene Entlastungswirkung würde allerdings weniger Gemeinden betreffen und wäre deutlich geringer: Sie würde nur in einem einzigen Fall mehr als ein Steuerfussprozent betragen. Zur Umsetzung dieser Variante genügt es, den Grenzwert für den räumlich-strukturellen Lastenausgleich nur auf 6,75 % – statt auf 7,25 % – zu erhöhen.

4.3 Reduktion des Bedarfs an Ergänzungsbeiträgen

Im Weiteren soll aufgrund von Äusserungen in der Grossratsdebatte vom 27. Oktober 2015 nochmals auf die Frage eingegangen werden, ob es nicht möglich wäre, die Anzahl Gemeinden, die auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sind, deutlich zu reduzieren, indem die Parameter im Ressourcen- und Lastenausgleich anders festgelegt würden.

In den Modellrechnungen zum neuen Finanzausgleich wurde diesem Punkt starke Beachtung geschenkt. Zahlreiche Modellvarianten wurden geprüft. Es zeigte sich regelmässig, dass sich die Anzahl der Gemeinden mit Ergänzungsbeiträgen über Anpassungen bei den anderen Instrumenten wohl beeinflussen lässt. Mit einem vertretbaren Mitteleinsatz bleibt diese Wirkung jedoch sehr bescheiden und betrifft nur sehr wenige Gemeinden. Wird eine massive Verringerung der Anzahl Gemeinden mit Ergänzungsbeiträgen angestrebt, so führt das zu Verzerrungen in den Gesamtergebnissen und zu sehr hohen Kosten, die in keinem Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen.

Dies lässt sich an den folgenden zwei Beispielen erläutern:

- Wenn die Parameter des Ressourcen- und Lastenausgleichs in einer geeigneten Kombination so lange verändert werden, bis die Anzahl der Gemeinden mit Ergänzungsbeiträgen auf zehn sinkt, so hat das die folgenden Auswirkungen:
 - Die finanzstarken Zentren würden um über 10 Steuerfussprozente mehr belastet, kleinere Zahlergemeinden teilweise um über 15 Prozentpunkte.
 - Der vertikale Finanzierungsbedarf, der über die Erträge der Steuerzuschläge finanziert werden muss, steigt um 11 Millionen Franken an.
 - Die Spannweite der Ergebnisse nimmt deutlich zu. So schwanken die Gesamtbilanzen der kleinen finanzschwachen Gemeinden zwischen minus 32 und plus 29.
 - Die Entlastung der grossen finanzschwachen Gemeinden, die beabsichtigt und auch im Basismodell gegeben ist, steigt von durchschnittlich 6 auf durchschnittlich 16 Prozentpunkte an.

Alles in allem kommt es also zu einer starken Mehrbelastung der horizontalen wie der vertikalen Zahler, zu massiven nicht intendierten "Nebenwirkungen" sowie zu einem starken und nicht plausiblen Auseinanderfallen der Ergebnisse ähnlicher Gemeinden. Auch eine andere Kombination der Parameter führt nicht zu einem besseren Bild, sondern nur dazu, dass der eine Nachteil etwas schwächer, der andere dafür etwas stärker ins Gewicht fällt.

- Würde – wie im Anhörungsbericht noch vorgesehen – erneut ein Ausgleichsgefäss mit dem Indikator "geringe Einwohnerzahl" eingeführt, so müsste dieses mit rund 13 Millionen Franken dotiert werden, um die Anzahl der Gemeinden, die auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sind, auf zehn zu reduzieren. Das wäre über 3 Mal mehr als in der Variante gemäss Anhörungsbericht vorgesehen. Bereits ein Betrag von 4 Millionen Franken stiess in der Anhörung wegen der strukturerhaltenden Wirkung dieses Instruments auf breite Ablehnung. Ferner würde auch bei einem solchen Vorgehen die Spannweite der Ergebnisse zunehmen.

Die Ergebnisse der Modellsimulationen sind nicht überraschend. Wenn eine Gemeinde trotz Steuerkraftausgleich, trotz ausreichender Mindestausstattung und trotz angemessen dotiertem Lastenausgleich nicht ohne weitere Leistungen aus dem Finanzausgleich bestehen kann, so sind ihre finanziellen Schwierigkeiten auf ihre geringe Einwohnerzahl und/oder auf ganz bestimmte individuelle Konstellationen zurückzuführen. In beiden Fällen misslingt der Versuch, den zusätzlichen Mittelbedarf über reguläre Instrumente des Ressourcen- oder Lastenausgleichs auszugleichen, die allgemeinen Regeln gehorchen. Dieses Unterfangen führt zu sehr ineffizienten Lösungen mit erheblichen unerwünschten Auswirkungen. Bei dieser Ausgangslage sind bedarfsorientierte Beiträge, welche von der Analyse der konkreten individuellen Situation der betroffenen Gemeinde ausgehen – also die Ergänzungsbeiträge – die beste Lösung.

Die Tatsache, auf Ergänzungsbeiträge angewiesen zu sein, weist zwar auf eine besondere Ausgangssituation und auch besondere Herausforderungen einer Gemeinde hin, stellt aber in keiner Weise einen "Makel" dar. Für Gemeinden in der oben beschriebenen Situation besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Ergänzungsbeiträge – auch wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Diese Beiträge bilden einen integralen Bestandteil des neuen Finanzausgleichssystems und sind auf die Lage der betroffenen Gemeinde zugeschnitten.

5. Aktualisierung der Modellrechnungen

5.1 Umfang der Datenaktualisierung

In der Botschaft zur 1. Beratung wurde bereits angekündigt, dass die Modellrechnungen für die Botschaft zur 2. Beratung erneut aktualisiert werden. Die folgende Übersicht zeigt, welche Anpassungen diese Aktualisierung umfasst.

Tabelle 2: Übersicht Datenaktualisierung

		Botschaft 1. Beratung Juli 2015	Botschaft 2. Beratung Ende 2015	Umsetzung Mitte 2016
Aufgabenverschiebungsbilanz Kanton - Gemeinden	relevantes Jahr	2017/18	2017/18/19	2017/18/19
	Quelle	AFP 15 -18	AFP 16 - 19	AFP 16 - 19
Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde	Gesamtsummen	2017/18	2017/18/19	2017/18/19
	Quelle	AFP 15 -18	AFP 16 - 19	AFP 16 - 19
	Basis für Verteilung auf Gemeinden	R 2012/13	R 2012/13/14	R 2012/13/14
Finanzausgleich Status quo: ordentliche Beiträge und Sonderbeiträge	Zahlungsjahre	2012 - 2015	2012 - 2016	2012 - 2016
	Basisjahre	2010 - 2013	2010 - 2014	2010 - 2014
Finanzausgleich Status quo: Ausgleichszahlungen Ausgleichsgesetz	Zahlungsjahre	2014 - 2015	2014 - 2016	2014 - 2016
Finanzausgleich neu	Zahlungsjahr	2015	2016	2017
	Basisjahre	2011/12/13	2012/13/14	2013/14/15

- Die erwarteten Auswirkungen der Lastenverschiebungen basieren neu – wie im Gesetz vorgesehen – auf drei Planjahren, nämlich 2017, 2018 und 2019, und zwar gemäss der aktuellsten verfügbaren Planungsgrundlage (AFP 2016–2019).
- Zusätzlich wird – wie weiter unten (vgl. Kapitel 6.1) im Detail dargestellt – die Aufgabenverschiebungsbilanz um die Position "Krankenkassenausstände" ergänzt.
- Die "Verteilung" der Belastungs- und Entlastungspositionen auf die einzelnen Gemeinden stützt sich nun ebenfalls auf einen Dreijahresschnitt. Massgebend sind die Prozentanteile am Gesamtaufwand oder Gesamtertrag aller Gemeinden zusammen, die im Durchschnitt der Jahre 2012, 2013 und 2014 auf jede einzelne Gemeinde entfallen sind.
- Aufgrund der starken Schwankungen beim bisherigen Finanzausgleich sieht das Gesetz vor, dass der Status quo der Gemeinden bei den ordentlichen Finanzausgleichszahlungen gemäss bisherigem Recht sowie den Sonderbeiträgen gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung aufgrund eines Fünfjahres-Schnitts errechnet wird. Auch diese Vorgabe wird mit der jetzigen Datenaktualisierung erreicht: Massgebend sind die Finanzausgleichszahlungen der Jahre 2012–2016.
- Für die stabileren Ausgleichszahlungen gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung kommt ein Dreijahresschnitt zur Anwendung. Verwendet werden die seit Inkrafttreten des Ausgleichsgesetzes Spitalfinanzierung ermittelten Zahlungen, also jene aus den Jahren 2014, 2015 und 2016.
- Die Zahlungen des neuen Finanzausgleichs werden nun so dargestellt, wie sie im Jahr 2016 ausfallen würden, wenn das neue Recht bereits gelten würde. Sie stützen sich somit auf die Basiszahlen aus den Jahren 2012, 2013 und 2014.

Wie aus der obigen Tabelle ebenfalls ersichtlich, ist – mit einer wichtigen Ausnahme – bei allen Positionen jener Datenstand erreicht, der auch für die Umsetzung der Neuregelung relevant sein wird (sofern die Gesetze ab 2017 finanzwirksam werden). Die Ausnahme betrifft die Ermittlung der Zahlungen im neuen Finanzausgleich. Dort werden die für das Jahr 2017 aufgrund der Basiswerte 2013, 2014 und 2015 errechneten Zahlen massgebend sein. Diese definitiven Finanzausgleichszahlen können den Gemeinden – wie bisher – bis ca. Mitte des Vorjahrs, also bis Mitte 2016 mitgeteilt werden.

Durch diese letzte Aktualisierung bei den Zahlen des neuen Finanzausgleichs werden sich auch die Gesamtbilanzen der Gemeinden nochmals ändern. Dadurch können allfällige Ansprüche auf Übergangsbeiträge anders ausfallen als in den Tabellenbeilagen zu dieser Botschaft dargestellt.

Auch diesmal wurden die Ergebnisse der aktualisierten Berechnungen mittels einer vollständig unabhängigen Zweitberechnung überprüft und bestätigt.

5.2 Auswirkungen der Datenaktualisierung

5.2.1 Lastenverschiebungen und Aufgabenverschiebungsbilanz

Die grössten Veränderungen infolge der Datenaktualisierung ergeben sich hinsichtlich des Volumens der Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Beträge der erwarteten Lastenverschiebungen in den Bereichen öffentlicher Verkehr und Sozialhilfe an die aktuellsten Planzahlen aus dem AFP 2016–2019 angepasst werden. Hinzu kommt, dass neu die Position "Krankenkassenausstände" bei der Aufgabenverschiebung berücksichtigt wird.

Insgesamt ergibt sich gegenüber der Botschaft zur 1. Beratung ein deutlich reduziertes Volumen der gesamten Lastenverschiebung. In der Folge verändern sich auch die Positionen zum Ausgleich der Bilanz (Steuerfussabtausch und Kostenteiler Betreuungsgesetz). Darauf wird weiter unten nochmals im Detail eingegangen (vgl. Kapitel 6.2.1 und 6.2.2).

Tabelle 3: Aufgabenverschiebungsbilanz brutto und netto: Auswirkungen der Datenaktualisierung

[im Mio. Franken; plus: Belastung; minus: Entlastung]	Botschaft 1. Beratung Mittelwert 2017/18		Botschaft 2. Beratung Mittelwert 2017/18/19	
	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
Personalaufwand Sprachheilwesen	0.7	-0.7	0.8	-0.8
Zuschlag Personalaufwand Volksschule	35.3	-35.3	35.3	-35.3
Öffentlicher Verkehr	62.8	-62.8	57.0	-57.0
Materielle Sozialhilfe	-27.9	27.9	-32.2	32.2
Krankenkassenausstände	-	-	-19.5	19.5
Total Aufgabenverschiebung brutto	70.1	-70.1	40.6	-40.6
Steuerfussabtausch (4 Prozentpunkte alt; 3 Prozentpunkte neu)	-65.0	65.0	-48.9	48.9
Kostenteiler Betreuungsgesetz (Erhöhung auf 41% alt; Senkung auf 38% neu)	-4.0	4.0	8.0	-8.0
Total Aufgabenverschiebung netto	1.1	-1.1	-0.3	0.3

Wie die Tabelle zeigt, reduziert sich der Steuerfussabtausch im Vergleich mit der Botschaft zur 1. Beratung von 4 auf 3 Steuerfussprozente. Der Gemeindeanteil im Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz sinkt – ohne Berücksichtigung der temporären Anpassung infolge der verzögerten Wirkung bei den Steuernachträgen – auf 38 % während in der Botschaft zur 1. Beratung eine Erhöhung auf 41 % vorgesehen war.

5.2.2 Finanzausgleich Status quo

Die Gesamtwerte für den aktuell gültigen Finanzausgleich, die in die Berechnungen einfließen, verändern sich durch die Datenaktualisierung nicht stark. Dies zeigen die folgenden Tabellen. In den Berechnungen für eine einzelne Gemeinde kann das unter Umständen anders sein. Wenn das neu berücksichtigte Zahlungsjahr 2016 beim Finanzausgleich einer Gemeinde sehr "auffällig" ist, das heisst stark von den Werten der vier Vorjahre abweicht, so kann sich – obwohl der Fünfjahresschnitt zu einer Glättung der Werte führt – doch auch der Durchschnittswert spürbar verändern.

Tabelle 4: Status quo ordentlicher Finanzausgleich und Sonderbeiträge: Auswirkungen der Datenaktualisierung

[im Mio. Franken; plus: Abgaben; minus: Beiträge]	Botschaft 1. Beratung Mittelwert 2012-2015	Botschaft 2. Beratung Mittelwert 2012-2016
Ordentliche Abgaben gemäss FLAG	27.6	27.6
Ordentliche Beiträge gemäss FLAG	-38.8	-40.1
Sonderbeiträge gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	-9.4	-8.8

Tabelle 5: Status quo Ausgleichszahlungen gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung: Auswirkungen der Datenaktualisierung

[im Mio. Franken; plus: Abgaben; minus: Beiträge]	Botschaft 1. Beratung Mittelwert 2014/15	Botschaft 2. Beratung Mittelwert 2014/15/16
Ausgleichsabgaben gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	22.9	23.2
Ausgleichsbeiträge gemäss Ausgleichsgesetz Spitalfinanzierung	-22.9	-23.2

5.2.3 Finanzausgleich neu

Die einzelnen Ausgleichsinstrumente des neuen Finanzausgleichs erweisen sich als stabil. Die Datenaktualisierung führt insgesamt kaum zu grösseren Veränderungen. Ein leichtes Wachstum beim Volumen des Ressourcenausgleichs ist darauf zurückzuführen, dass auch die Finanzkraft insgesamt ansteigt, wodurch – bei im Grossen und Ganzen unveränderten Disparitäten – auch das ressourcen-seitige Ausgleichsvolumen ansteigt.

Bei den horizontal finanzierten Zahlungen, also dort wo es sowohl Empfänger- als auch Zahlergemeinden gibt, sind Abgaben und Beiträge immer gleich hoch und entsprechen dem in der folgenden Tabelle in der Spalte "Volumen" aufgeführten Wert.

Auch die Finanzierungsstruktur erfährt kaum Veränderungen. Den wegfallenden Beiträgen für die regionale Standortförderung steht das im gleichen Umfang erhöhte Volumen des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs gegenüber (vgl. Kapitel 4.2 oben). Die etwas höheren Mindestausstattungsbeiträge führen zu einer – im Vergleich zur Botschaft zur 1. Beratung – um 0,7 Millionen Franken höheren vertikalen Finanzierung.

Diese Veränderung bewegt sich im Rahmen der üblichen Schwankungen, die bei den einzelnen Ausgleichsinstrumenten vorkommen können. Weiterhin liegt die vertikale Finanzierung aber in der Grössenordnung von rund 30 Millionen Franken pro Jahr (ohne Übergangsbeiträge und allfällige Beiträge an Gemeindegemeinschaften). Er ist damit gleich hoch wie bei einer Weiterführung des heutigen Systems. Werden bei beiden Modellen die gleichen Basisjahre verglichen (2012–2014), so liegt der vertikale Finanzierungsbedarf gemäss neuem Modell bei 30,3 Millionen Franken, gemäss bisherigem Modell bei 29,8 Millionen Franken.

Bei einzelnen Gemeinden verändert sich die Situation aufgrund der Datenaktualisierung stärker als dies in der Gesamtopitik sichtbar wird. Das hat aber immer mit individuellen Veränderungen bei den Basisdaten zu tun. Zum Beispiel kann sich der Steuerkraftausgleich deutlich verändern, wenn neu ein aussergewöhnlich ertragsstarkes Jahr in die Durchschnittsberechnung des Normsteuerertrags einfließt.

Tabelle 6: Modellrechnung künftiger Finanzausgleich: Auswirkungen der Datenaktualisierung

[Volumen im Mio. Franken pro Jahr; Übergabgsbeiträge: in vier Jahren]	Botschaft 1. Beratung			Botschaft 2. Beratung		
	Anzahl Gemeinden		Volumen	Anzahl Gemeinden		Volumen
	Zahler	Empfänger		Zahler	Empfänger	
Steuerkraftausgleich	58	155	51.8	60	153	53.1
Mindestausstattung	-	49	10.6	-	52	11.2
Bildungslastenausgleich	92	118	9.9	95	115	9.5
Soziallastenausgleich	166	46	21.3	166	46	21.3
Räumlich-struktureller Lastenausgleich	-	59	13.9	-	67	16.0
Beitragskürzung bei tiefem Steuerfuss	-	3	0.6	-	5	0.6
Ergänzungsbeiträge	-	27	3.7	-	27	3.7
Beiträge an die regionale Standortförderung	-	-	2.0	-	-	0.0
Horizontale Finanzierung total *	-	-	58.6	-	-	59.7
Vertikale Finanzierung total (ohne Übergangsbeiträge)	-	-	29.6	-	-	30.3
Übergangsbeiträge (Total in vier Jahren)	-	81	33.2	-	80	31.1

*) Die horizontale Finanzierung entspricht im Total nicht der Summe der drei horizontal finanzierten Ausgleichsgefässe, da viele Gemeinden bei einem Gefäss Beitragsempfänger, beim anderen aber Zahler sind. Das Total der horizontalen Finanzierung entspricht daher den Netto-Abgaben, welche alle unter dem Strich abgabepflichtigen Gemeinden zusammen leisten.

6. Änderungen für die 2. Beratung

Gegenüber den Gesetzesfassungen, wie sie am 27. Oktober 2015 in 1. Beratung beschlossen wurden, werden einige Änderungen vorgeschlagen. Zu einem grossen Teil stehen diese im Zusammenhang mit einer veränderten Ausgangslage:

- Nachdem der Grosse Rat das Gesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG) gutgeheissen hat, ist die darin enthaltene Lastenverschiebung – wie schon in der Botschaft zur 1. Beratung angekündigt – in die Aufgabenverschiebungsbilanz aufzunehmen (Kapitel 6.1).
- Diese neue Position sowie die aktualisierten Kostenschätzungen aufgrund der Zahlen aus dem AFP 2016–2019 verändern – wie gezeigt – die Gesamthöhe der Lastenverschiebung. Daher muss auch der Umfang des Ausgleichs der Bilanz angepasst werden (Kapitel 6.2).
- Im Rahmen der Entlastungsmassnahmen 2016 wurden die Kantonsbeiträge an die kommunalen Nutzungsplanungen abgeschafft (Änderung Dekret über die Beiträge an die Raumplanung; vgl. Antrag 7 gemäss Botschaft (15.185) Aufgaben- und Finanzplan 2016–2019). In der Folge müssen nun die Bestimmungen im FiAG neu formuliert werden, welche solche Beiträge im Fall von Gemeindezusammenschlüssen weiterhin ermöglichen sollen (Kapitel 6.6).
- Weil der Grosse Rat die Beiträge an die regionale Standortförderung abgelehnt hat, sind sie auch bei der Aufzählung der künftigen Verordnungsinhalte zu streichen (Kapitel 6.3)

Die Bestimmungen zu den Ergänzungsbeiträgen werden präzisiert, um bereits auf Gesetzesebene mehr Sicherheit im Hinblick auf den künftigen Vollzug zu schaffen (Kapitel 6.5).

Die einzige materielle Änderung, die nicht aufgrund veränderter Umstände erfolgt, betrifft die unter 4.2 bereits im Detail erläuterte Anpassung beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich (Kapitel 6.4).

Auf wenige rein sprachlich-formale Änderungen wird bei der Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen (vgl. Kapitel 7) eingegangen.

6.1 Finanzierung Verlustscheine infolge Krankenkassenausständen

Der Grosse Rat hat am 15. Dezember 2015 das Gesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG) in zweiter Beratung verabschiedet.

Gemäss § 28 Abs. 1 dieses Gesetzes sind die Gemeinden neu für den Anteil gemäss Art. 64a Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) am Gesamtbetrag der Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zahlungspflichtig. Das bedeutet Folgendes:

Wenn ein Betreibungsverfahren wegen ausstehender Prämien und/oder Kostenbeteiligungen dazu führt, dass ein Verlustschein ausgestellt wird, so legt das Bundesrecht im KVG fest, dass die öffentliche Hand 85 % des geschuldeten Betrags übernehmen und den Krankenkassen überweisen muss. Diese bundesrechtliche Regelung gilt seit 2012. Bislang hat im Aargau der Kanton diese Kosten getragen. Aufgrund der Neuregelung im § 28 KVGG geht die Zahlungspflicht künftig an die Gemeinden über, wobei jene Gemeinde zuständig ist, in der die Schuldnerin oder der Schuldner bei Betreibungsanhebung zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Gemäss § 43 haben die Gemeinden die Kosten der Verlustscheine ab dem 1. Januar nach Inkrafttreten des Gesetzes, voraussichtlich ab Anfang 2017 zu übernehmen.

Somit kommt es zum Zeitpunkt, wo die Optimierung der Aufgabenteilung und die Neuordnung des Finanzausgleichs finanzwirksam werden, zu einer weiteren Lastenverschiebung. Wie in der (15.237) Botschaft "Gesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG), vormals Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG); Totalrevision" ausgeführt, ist es nicht einfach, die Höhe dieser Lastenverschiebung zu schätzen. Weil die zugrundeliegende neue Regelung auf Bundesebene erst seit 2012 gilt und Betreibungsverfahren oft sehr lange dauern, bis schliesslich ein Verlustschein vorliegt, ist die Erfahrungsbasis noch schmal. Die aktuellsten verfügbaren Zahlen erlauben nun aber eine verlässlichere Schätzung. In der erwähnten Botschaft wird erläutert, dass mit einer Lastenverschiebung hin zu den Gemeinden in der Höhe von 19,5 Millionen Franken (Mittelwert 2017–2019) zu rechnen ist. Dieser Betrag ist folglich in die Aufgabenverschiebungsbilanz aufzunehmen und in dieser Höhe auszugleichen.

6.1.1 Erweiterung Aufgabenverschiebungsbilanz

Im Gesetz werden § 1 AVBiG sowie der Anhang zu diesem Gesetz ergänzt, um so die Position "Krankenkassenausstände" in die Aufgabenverschiebungsbilanz aufzunehmen:

§ 1 AVBiG zählt alle Lastenverschiebungen sowie die Ausgleichszahlungen auf, welche in die Verschiebungsbilanz einfließen. Weil die Positionen in der Reihenfolge der SAR-Nummern des von der Änderung jeweils betroffenen Gesetzes aufgeführt sind, ist die neu zu berücksichtigende Lastenverschiebung als lit. d einzufügen. Die Buchstaben der folgenden Positionen erhöhen sich um jeweils einen Wert.

§ 1 Zweck und Inhalt

¹ Die Aufgabenverschiebungsbilanz fasst sämtliche finanziellen Auswirkungen der nachfolgend aufgeführten Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Litera a–g) sowie der damit verbundenen Ausgleichszahlungen (Litera h und i) zusammen:

.....,

- d) vollständige Kommunalisierung der Finanzierung des durch die öffentliche Hand zu tragenden Anteils am Gesamtbetrag der Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung,

Ferner wird der Anhang zum AVBiG um die unten grau unterlegte Zeile ergänzt:

Tabelle 7: Ergänzung Anhang AVBiG (nicht bezahlte Krankenkassenausstände)

in Millionen Franken (minus = Entlastung/plus = Belastung)	2017		2018		2019	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Verlustscheine aus nicht bezahlten Krankenkassenforderungen	-19,0	19,0	-19,5	19,5	-20,0	20,0

6.1.2 Berücksichtigung in der Modellrechnung

Gesamthaft werden die Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2017–2019 um 19,5 Millionen Franken pro Jahr mehrbelastet. Um die Gesamtbilanz jeder einzelnen Gemeinde zu aktualisieren, muss diese Belastung auf die Gemeinden "verteilt" werden. Dabei wird gleich vorgegangen wie bei den anderen zu verschiebenden Positionen:

Die Verlustscheine der Krankenkassen, für welche der Kanton von 2012–2014 aufkommen musste, wurden hinsichtlich des Wohnorts der betriebenen Personen analysiert. Wenn beispielsweise 2 % der vom Kanton bisher in diesem Zusammenhang geleisteten Zahlungen Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde X betreffen, so wird dieser Gemeinde in ihrer Gesamtbilanz neu eine erwartete Mehrbelastung von 2 % mal 19,5 Millionen Franken gleich Fr. 390'000.– angerechnet.

Wie bei den anderen Positionen auch, handelt es sich dabei um eine Schätzung, welche die effektive künftige Entwicklung nicht immer korrekt wiedergeben wird. Es gibt beispielsweise zehn Gemeinden, für deren Einwohner der Kanton bisher noch nie Kosten im Zusammenhang mit Krankenkassenforderungen übernehmen musste. Deren finanzielle Mehrbelastung wird in der Modellrechnung folglich mit dem Betrag von null eingesetzt. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass auch eine dieser Gemeinden in Zukunft mit einem Fall konfrontiert sein wird, bei dem sie Kosten aus Krankenkassenforderungen übernehmen muss.

6.1.3 Auswirkungen auf die Gesamtbilanz

Die Aufnahme einer zusätzlichen Position verändert den Gesamtbetrag der Lastenverschiebung, also die Summe, um welche die Gemeinden entlastet und der Kanton mehr belastet wird. Damit die Saldoneutralität der Verschiebungsbilanz weiterhin sichergestellt ist, muss deshalb auch der Umfang des Steuerfussabtauschs sowie des Feinausgleichs über den Kostenteiler Betreuungsgesetz angepasst werden. Dies wird im Kapitel 6.2 unten dargestellt, das alle Aspekte zusammenfasst, die im Zusammenhang mit dem Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz relevant sind.

6.1.4 Weitere Bestimmungen

Für das Übergangsjahr 2017 sind keine zusätzlichen Bestimmungen erforderlich. Zwar wird der Kanton im Jahr 2017 noch für Kosten für Verlustscheine aufkommen müssen, die auf Forderungen zurückgehen, die vor dem 1. Januar 2017 betrieben wurden. Für diesen Aufwand nimmt der Kanton aber in den Vorjahren Rechnungsabgrenzungen vor. Der im AFP 2016–2018 für das Jahr 2017 eingestellte Betrag betrifft nur Ausgaben im Zusammenhang mit Betreibungen, die ab Anfang 2017 ausgelöst wurden. Der Betrag fällt daher vollständig weg und geht an die Gemeinden über. Ob er dort bereits im ersten Jahr vollumfänglich rechnungswirksam wird, hängt von der Abgrenzungspraxis in der Rechnungsführung der Gemeinden ab.

Zum Zeitpunkt, da der Grosse Rat die vorliegende Botschaft berät, wird voraussichtlich die Referendumsfrist für das KVGG noch nicht abgelaufen sein. Somit ist es denkbar, dass das KVGG gar nie – oder erst verspätet – in Kraft tritt und somit die beschriebene Lastenverschiebung nicht – oder erst

später – realisiert wird. Im Fall eines Volksreferendums könnte beispielsweise die Abstimmung über das Gesetz erst im Februar 2017 stattfinden, sodass die Gemeinden erst für jene Verlustscheine aufkommen müssten, die ab 1. Januar 2018 in Betreuung gesetzt werden.

Eine Lastenverschiebung, die nicht erfolgt ist, kann auch nicht über die Aufgabenverschiebungsbilanz ausgeglichen werden. Daher braucht es eine Eventualbestimmung, welche den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz für den Fall regelt, dass die Bestimmungen des KVGG nicht wie geplant umgesetzt werden. Auch auf diese Regelung wird im Kapitel 6.2 eingegangen.

Wenn die KVGG-Bestimmungen verspätet – zum Beispiel nach einer Referendumsabstimmung – in Kraft treten, muss sichergestellt werden, dass die Lastenverschiebung parallel dazu ausgeglichen wird, was eine nachträgliche Anpassung des Bilanzausgleichs erforderlich macht.

6.2 Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz

6.2.1 Umfang der Aufgabenverschiebung

Das Volumen der Aufgabenverschiebung verändert sich gegenüber den Zahlen in der Botschaft zur 1. Beratung deutlich. Verantwortlich dafür sind drei Faktoren:

- Die Lastenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden im Umfang von rund 19,5 Millionen Franken, die sich im Rahmen der Neuregelung der Zahlungspflichten für ausstehende Krankenkassenforderungen ergibt, wird neu berücksichtigt (vgl. Kapitel 6.1).
- Die auf der Basis des AFP 2016–2019 aktualisierten Zahlen zeigen, dass der Aufwand für den öffentlichen Verkehr in den Planjahren tiefer liegen wird als vor einem Jahr erwartet. Hauptgrund sind Anpassungen im Rahmen der Entlastungsmassnahmen 2016. In der Folge liegt das erwartete Volumen der Lastenverschiebung im Bereich öV (vollständige Kantonalisierung) um rund 5 Millionen Franken tiefer als in der Botschaft zur 1. Beratung erwartet.
- Aufgrund des letzten Rechnungsabschlusses wird im AFP 2016–2019 mit höheren Ausgaben für die materielle Sozialhilfe gerechnet als noch vor einem Jahr. Das erwartete Volumen für die Lastenverschiebung in diesem Bereich (vollständige Kommunalisierung) liegt rund 5 Millionen Franken höher als in der Botschaft zur 1. Beratung angenommen.

Alle drei Faktoren wirken in dieselbe Richtung, sodass sich das Volumen der Lastenverschiebungen in der Summe insgesamt reduziert und neu bei durchschnittlich knapp 41 Millionen Franken liegt (Botschaft zur 1. Beratung: 70 Millionen Franken).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die aktualisierten Daten der Aufgabenverschiebungen. Anders als in der Botschaft zur 1. Beratung können nun auch – wie im Gesetz vorgesehen – drei Planjahre (2017, 2018, 2019) berücksichtigt werden.

Tabelle 8: Aufgabenverschiebungsbilanz brutto

[in Mio. Franken; plus: Belastung; minus: Entlastung]	2017		2018		2019		Mittelwert 2017/18/19	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Massnahmen gegen häusliche Gewalt	0.6	-0.6	0.6	-0.6	0.6	-0.6	0.6	-0.6
Bussenerträge	-1.4	1.4	-1.4	1.4	-1.4	1.4	-1.4	1.4
Personalaufwand Sprachheilwesen	0.8	-0.8	0.8	-0.8	0.8	-0.8	0.8	-0.8
Zuschlag Personalaufwand Volksschule	35.3	-35.3	35.3	-35.3	35.3	-35.3	35.3	-35.3
Öffentlicher Verkehr	53.2	-53.2	56.9	-56.9	60.8	-60.8	57.0	-57.0
Sozialhilfe	-31.5	31.5	-32.3	32.3	-32.8	32.8	-32.2	32.2
Finanzierung Krankenkassenausstände	-19.0	19.0	-19.5	19.5	-20.0	20.0	-19.5	19.5
Total Aufgabenverschiebung brutto	38.0	-38.0	40.4	-40.4	43.3	-43.3	40.6	-40.6

In der Grossratsdebatte vom 27. Oktober 2015 wurde in einzelnen Voten die Erwartung geäussert, dass eine weitere Lastenverschiebung in der Bilanz zu berücksichtigen sei: Im Zug der laufenden Revision des SPG wird es voraussichtlich zu einer Lastenverschiebung hin zu den Gemeinden im Umfang von rund 3 Millionen Franken kommen. Diese Verschiebung ergibt sich, weil das SPG an

revidiertes Bundesrecht angepasst wird: Künftig werden Sozialhilfeleistungen an Personen, die seit weniger als zwei Jahren in einem Kanton leben, nicht mehr vom früheren Wohnkanton rückerstattet.

Aufgrund der Anhörungsergebnisse zur Revision des SPG ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass diese Lastenverschiebung vollzogen wird. Nicht bestritten ist auch, dass sie gemäss den Grundsätzen von § 5 GAF ausgeglichen werden soll.

Es gilt aber das Prinzip, dass im Rahmen dieser Vorlage nur Verschiebungen berücksichtigt werden, die beschlossen sind. Aufgrund der zeitlichen Parallelität ist bereits bei der Position "Krankenkassenausstände" (KVG) eine relativ komplexe Regelung nötig, damit die Verschiebung berücksichtigt werden kann. Über die Revision des SPG wird der Grosse Rat voraussichtlich erst gegen Mitte 2017 abschliessend entscheiden. Selbst wenn es keine Referendumsabstimmung gibt, ist das zu spät, um die Position in die Aufgabenverschiebungsbilanz des vorliegenden Geschäfts aufzunehmen.

Der Ausgleich der beschriebenen Lastenverschiebung muss daher zu einem späteren Zeitpunkt separat erfolgen. Aus heutiger Sicht geschieht dies am einfachsten dadurch, dass zusammen mit der Botschaft zur 2. Beratung des SPG eine Änderung im Aufgabenverschiebungsdekret beantragt wird. Der Feinausgleich (Kostenteiler Betreuungsgesetz) würde dabei so angepasst, dass die Verschiebung infolge der Revision des SPG kompensiert wird.

6.2.2 Steuerfussabtausch und Feinausgleich

Die reduzierte Summe der Lastenverschiebungen verändert auch den Ausgleich der Bilanz. Um die Saldoneutralität zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt sicherzustellen, ist neu ein Steuerfussabtausch im Umfang von 3 Steuerfussprozenten erforderlich (Botschaft zur 1. Beratung: 4 Steuerfussprozenten).

Somit erfolgt der Ausgleich der Bilanz a) durch einen Steuerfussabtausch im Umfang von 3 Steuerfussprozenten und b) durch eine Reduktion des Gemeindeanteils im Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz um zwei Prozentpunkte, sodass der Gemeindeanteil neu bei 38 % liegt.

Weil sich der Steuerfussabtausch bei den Steuernachträgen aus früheren Jahren verzögert auswirkt, ist der Ausgleich im ersten Jahr zu korrigieren. Für dieses Jahr wird der Anteil der Gemeinden deshalb nur um einen Prozentpunkt reduziert und liegt somit bei 39 %.

Der flexibilisierte Kostenteiler dient ferner dazu, die Aufgabenverschiebungsbilanz nachträglich zu justieren, falls sich das bei der im Gesetz vorgesehenen Überprüfung nach drei Jahren als notwendig erweisen sollte, sowie dazu, künftige kleinere Lastenverschiebungen unkompliziert auszugleichen.

In der folgenden Tabelle ist die Aufgabenverschiebungsbilanz netto dargestellt. Darin wird der Ausgleich der Bilanz (mit und ohne Berücksichtigung des Sondereffekts bei den Steuernachträgen) dargestellt. Der Ausgleich erfolgt so, dass der über drei Jahre gemittelte Wert möglichst nahe bei null liegt.

Tabelle 9: Aufgabenverschiebungsbilanz netto

[in Mio. Franken; plus: Belastung; minus: Entlastung]	2017		2018		2019		Mittelwert 2017/18/19	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Total Aufgabenverschiebung brutto	38.0	-38.0	40.4	-40.4	43.3	-43.3	40.6	-40.6
Steuerfussabtausch (3 Prozentpunkte)	-47.4	47.4	-48.9	48.9	-50.4	50.4	-48.9	48.9
Kostenteiler Betreuungsgesetz (Gemeindeanteil bei 38 %)	7.8	-7.8	8.0	-8.0	8.2	-8.2	8.0	-8.0
Total Aufgabenverschiebung netto	-1.6	1.6	-0.5	0.5	1.1	-1.1	-0.3	0.3
Verzögerte Wirkung Steuernachträge	4.2	-4.2	1.8	-1.8	0.0	0.0		
Temporäre Anpassung Kostenteiler Betreuungsgesetz (39 % für 2017)	-3.9	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0		
Total Aufgabenverschiebung netto (inklusive Sondereffekt Steuernachträge)	-1.3	1.3	1.3	-1.3	1.1	-1.1	0.4	-0.4

Sollte der Grosse Rat – entgegen dem Antrag des Regierungsrats – den Ausgleich statt über den Kostenteiler Betreuungsgesetz über ein separates Ausgleichsgefäss vornehmen wollen, so wären für den Feinausgleich Zahlungen des Kantons an die Gemeinden erforderlich, und zwar im ersten Jahr in der Höhe von 5 Millionen Franken, im zweiten von 7 Millionen Franken und ab dem dritten von jährlich 8 Millionen Franken. Dabei erachtet es der Regierungsrat als zweckmässig, die im Dekret festzulegenden Frankenbeträge für den Feinausgleich auf jeweils eine Million Franken zu runden.

6.2.3 Bilanz ohne Berücksichtigung Position "Krankenkassenausstände"

Wie erläutert (vgl. Kapitel 6.1.4) besteht im Fall eines Referendums gegen das KVGG die Möglichkeit, dass die gesamte Lastenverschiebung und der Ausgleich der Bilanz erfolgen, ohne dabei die Position "Krankenkassenausstände" zu berücksichtigen. Nur effektiv erfolgte Lastenverschiebungen können ausgeglichen werden. Weil alle anderen relevanten Verschiebungen im Rahmen des AVBiG beschlossen werden, kann es dort nicht vorkommen, dass die Lastenverschiebung und die zugehörige Kompensation "auseinander fallen". Die Lastenverschiebung bei den Krankenkassenausständen ist demgegenüber Gegenstand einer eigenen Vorlage. Aufgrund des Zeitplans steht noch nicht definitiv fest, dass die Verschiebung am Schluss zustande kommt.

Der Grundsatz, dass die Lastenverschiebung bei den Krankenkassenausständen in der Aufgabenverschiebungsbilanz nur berücksichtigt wird, wenn sie tatsächlich erfolgt, ist klar. Die rechtliche Umsetzung ist demgegenüber etwas umständlich und bedingt zusätzliche Bestimmungen im AVBiG, im Steuergesetz und im AVD. Die erforderlichen Regelungen werden jeweils unter den Übergangsbestimmungen eingeordnet. Sie sind Übergangsrecht im eigentlichen Sinn, falls die Lastenverschiebung gemäss KVGG zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt wird, können aber auch dauerhaft sein, falls diese Lastenverschiebung gar nicht realisiert wird.

Sollte das KVGG – zum Beispiel nach einem Ja in einer Referendumsabstimmung – verzögert in Kraft treten, so würden die Übergangsbestimmungen wegfallen und der Bilanzausgleich (Steuerfussabtausch und Kostenteiler Betreuungsgesetz) in dem Umfang wirksam werden, der im Gesetz grundsätzlich (das heisst für den Fall der Lastenverschiebung inklusive die Position "Krankenkassenausstände") vorgesehen ist. Diese neuerliche Anpassung würde auf den nächstmöglichen Jahresbeginn erfolgen, da es ausgeschlossen ist, den Steuerfuss und den Kostenteiler Betreuungsgesetz unterjährig zu verändern.

Die folgenden Tabellen zeigen auf, wie der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz aussehen würde, falls die Position "Krankenkassenausstände" wegfielen.

Tabelle 10: Gesamtbilanz brutto ohne Position Krankenkassenausstände

[in Mio. Franken; plus: Belastung; minus: Entlastung]	2017		2018		2019		Mittelwert 2017/18/19	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Massnahmen gegen häusliche Gewalt	0.6	-0.6	0.6	-0.6	0.6	-0.6	0.6	-0.6
Bussenerträge	-1.4	1.4	-1.4	1.4	-1.4	1.4	-1.4	1.4
Personalaufwand Sprachheilwesen	0.8	-0.8	0.8	-0.8	0.8	-0.8	0.8	-0.8
Zuschlag Personalaufwand Volksschule	35.3	-35.3	35.3	-35.3	35.3	-35.3	35.3	-35.3
Öffentlicher Verkehr	53.2	-53.2	56.9	-56.9	60.8	-60.8	57.0	-57.0
Sozialhilfe	-31.5	31.5	-32.3	32.3	-32.8	32.8	-32.2	32.2
Total Aufgabenverschiebung brutto	57.0	-57.0	59.9	-59.9	63.3	-63.3	60.1	-60.1

Wird die Position "Finanzierung Krankenkassenausstände" nicht berücksichtigt, würde das Volumen der Lastenverschiebung auf 60 Millionen Franken ansteigen. Weil es sich beim Total der Verschiebung um eine Entlastung der Gemeinden und eine Belastung des Kantons handelt, während die Position "Krankenkassenausstände" in die umgekehrte Richtung wirkt, steigt durch den Wegfall dieser Position die Gesamtsumme an.

Um die Bilanz auszugleichen, wäre in diesem Fall ein Steuerfussabtausch im Umfang von vier Steuerfussprozenten sowie eine Reduktion des Gemeindeanteils beim Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz um einen Prozentpunkt – allerdings wegen der verzögerten Wirkung bei den Steuernachträgen erst ab dem zweiten Jahr – erforderlich.

Tabelle 11: Gesamtbilanz netto ohne Position Krankenkassenausstände

Total Aufgabenverschiebung brutto	57.0	-57.0	59.9	-59.9	63.3	-63.3	60.1	-60.1
Steuerfussabtausch (4 Prozentpunkte)	-63.2	63.2	-65.2	65.2	-67.2	67.2	-65.2	65.2
Kostenteiler Betreuungsgesetz Gemeindeanteil bei 39 %)	3.9	-3.9	4.0	-4.0	4.1	-4.1	4.0	-4.0
Total Aufgabenverschiebung netto	-2.3	2.3	-1.3	1.3	0.2	-0.2	-1.1	1.1
Verzögerte Wirkung Steuernachträge	5.6	-5.6	2.4	-2.4	0.0	0.0		
Temporäre Anpassung Kostenteiler Be- treuungsgesetz (40 % für 2017)	-3.9	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0		
Total Aufgabenverschiebung netto (inklusive Sondereffekt Steuernachträge)	-0.6	0.6	1.1	-1.1	0.2	-0.2	0.2	-0.2

Soll der Feinausgleich über eine separate Zahlung, statt über den Kostenteiler Betreuungsgesetz erfolgen, müsste der Kanton im ersten Jahr 1 Million Franken an die Gemeinden zahlen, im zweiten 2 Millionen Franken und ab dem dritten 5 Millionen Franken. Die Abstufung im ersten und zweiten Jahr steht dabei wiederum im Zusammenhang mit der verzögerten Wirkung des Steuerfussabtauschs bei den Steuernachträgen aus früheren Jahren. Die Differenz bei der Wirkung des Feinausgleichs (4 Millionen Franken bei der Verwendung des Kostenteilers Betreuungsgesetz, 5 Millionen Franken bei einer separaten Ausgleichszahlung) hängt damit zusammen, dass beim Kostenteiler nur ganzzahlige Prozentsätze verwendet werden sollen: Eine Anpassung des Teilers bedeutet daher eine Erhöhung beziehungsweise Senkung um 4 Millionen Franken pro verändertem Prozentpunkt. Bei der separaten Ausgleichszahlung hingegen, wird – wie bereits erwähnt – vorgeschlagen, den Ausgleichsbetrag auf jeweils 1 Million Franken zu runden, sodass Anpassungen in Schritten von ebenfalls 1 Million Franken möglich sind.

6.2.4 Rechtliche Umsetzung

Folgende Anpassungen an den Rechtsgrundlagen sind vorzunehmen:

- Im AVBiG sowie in der Fremdänderung des Steuergesetzes wird der Steuerfussabtausch auf dreistatt auf vier Prozentpunkte festgelegt (§ 4 AVBiG; § 57a StG).
- Die materielle Regelung des Feinausgleichs im Dekret wird an die aktualisierten Daten angepasst (§ 1 AVD).
- Das AVBiG, das Steuergesetz und auch das Aufgabenverschiebungsdekret müssen um eine Übergangsbestimmung ergänzt werden, welche das Vorgehen regelt, wenn die Lastenverschiebung gemäss KVGG nicht oder nicht rechtzeitig in Kraft tritt (§ 9 AVBiG; § 267a StG; § 2 AVD).
- Gleichzeitig werden in den §§ 3 und 4 AVBiG zwei rein sprachlich-formale Präzisierungen vorgenommen.

Diese Anpassungen sind in der beiliegenden Synopse enthalten und werden nachfolgend erläutert. Zusätzlich wird hier aufgezeigt, welche Anpassungen – abweichend vom Antrag gemäss Synopse – erforderlich wären, wenn der Feinausgleich der Bilanz mittels separater Ausgleichszahlungen erfolgen soll (Variante gemäss Prüfungsauftrag).

A Anpassung Volumen Steuerfussabtausch und Feinausgleich

- Im § 4 AVBiG sowie im § 57a StG muss gegenüber der in 1. Beratung beschlossenen Fassung lediglich überall die Zahl 4 durch die Zahl 3 ersetzt werden.
- Für die Umsetzung des Feinausgleichs wird im § 1 AVD folgende Regelung beantragt:

§ 1 Feinausgleich von Lastenverschiebungen

¹ Zum finanziellen Feinausgleich der Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden wird der Kostenanteil der Gemeinden zur Finanzierung der Leistungen gemäss Betreuungsgesetz um zwei Prozentpunkte gesenkt.

² Im ersten Jahr, in dem das Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) vom xx.xx.xxxx) finanzwirksam ist, wird der Kostenanteil der Gemeinden gemäss Absatz 1 um einen Prozentpunkt gesenkt.

B Eventualbestimmungen für den Fall des Wegfalls der Position "Krankenkassenausstände"

Für den Fall, dass die Lastenverschiebung und der Bilanzausgleich ohne die Position "Krankenkassenausstände" umgesetzt werden müssen, wird im AVBiG folgende Bestimmung ergänzt:

§ 9 Übergangsrecht

¹ Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs.1 lit. d nicht in Kraft getreten, erfolgt die Anpassung bei den kommunalen Steuern der natürlichen Personen gemäss § 4 im Umfang von vier Prozentpunkten.

² Tritt die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs. 1 lit. d nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in Kraft, wird die Anpassung bei den kommunalen Steuern der natürlichen Personen auf den nächstmöglichen Jahresbeginn gemäss § 4 korrigiert.

Eine analoge Regelung muss auch ins Steuergesetz aufgenommen werden, damit der Steuerfussabtausch auch in diesem Fall symmetrisch erfolgt:

§ 267a g) Zuschlag zur Kantonssteuer

¹ Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) vom xx.xx.xxxx die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs.1 lit. d AVBiG nicht in Kraft getreten, beläuft sich der Zuschlag gemäss § 57a auf vier Prozentpunkte.

² Tritt die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs. 1 lit. d AVBiG nach Inkrafttreten des AVBiG in Kraft, wird der Zuschlag gemäss Absatz 1 auf den nächstmöglichen Jahresbeginn auf drei Prozentpunkte reduziert.

Und schliesslich würde in diesem Fall auch der Feinausgleich – wie in Tabelle 11 dargestellt – anders ausfallen müssen, was im § 2 AVD festgeschrieben wird.

§ 2 Übergangsrecht

¹ Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Dekrets die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs. 1 lit. d AVBiG nicht in Kraft getreten, entfällt die Anpassung gemäss § 1 im ersten Jahr, in dem das AVBiG finanzwirksam wird, und beträgt ab dem zweiten Jahr einen Prozentpunkt.

² Tritt die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs. 1 lit. d AVBiG nach Inkrafttreten des AVBiG in Kraft, erfolgt der finanzielle Feinausgleich der Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden auf den nächstmöglichen Jahresbeginn gemäss § 1.

C Variante Feinausgleich mit separater Ausgleichszahlung

Soll – entgegen dem Antrag des Regierungsrats – die Variante gemäss Prüfungsauftrag (vgl. Kapitel 3.2.2) umgesetzt werden und der Feinausgleich mittels separater Ausgleichszahlungen erfolgen, so sind gegenüber den Erlassentwürfen, wie sie in den Synopsen enthalten sind, diverse Anpassungen nötig:

1.

§ 1 AVBiG zählt alle Lastenverschiebungen sowie die Ausgleichszahlungen auf, welche in die Verschiebungsbilanz einfliessen. Unter Litera h muss in dieser Liste der Verweis auf den Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz ersetzt werden durch den Verweis auf die separaten Ausgleichszahlungen.

§ 1 Zweck und Inhalt

¹ Die Aufgabenverschiebungsbilanz fasst sämtliche finanziellen Auswirkungen der nachfolgend aufgeführten Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Litera a–g) sowie der damit verbundenen Ausgleichszahlungen (Litera h und i) zusammen:

(...),

h) direkte Ausgleichszahlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden zum Ausgleich der finanziellen Auswirkungen der Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden,

2.

§ 3 AVBiG hält die grundsätzliche Funktionsweise des Ausgleichs der Aufgabenverschiebungsbilanz fest. Auch dort ist daher der Verweis auf den Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz zu ersetzen durch den Verweis auf die separaten Ausgleichszahlungen.

Die materielle Regelung dieser Ausgleichszahlungen kann nicht im Betreuungsgesetz erfolgen. Sie wäre dort gänzlich sachfremd. Ausgeschlossen ist auch eine Regelung im AVBiG selber, da dieses Gesetz nur für die Durchführung der Aufgabenverschiebung sowie die Ausrichtung der Übergangsbeiträge benötigt wird und daher nach sechs Jahren wieder ausser Kraft tritt. Bestimmungen mit dauerhafter Geltung können sich folglich nicht auf das AVBiG stützen. Daher soll die Ausgleichszahlung im Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 geregelt werden. § 5 dieses Gesetzes befasst sich bereits mit den Grundsätzen der Aufgabenteilung, weshalb sich die Bestimmungen zu allfälligen separaten Ausgleichszahlungen dort auch logisch anschliessen lassen.

§ 3 Grundsätze

¹ Der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz erfolgt primär über einen Steuerfussabtausch bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und sekundär, soweit nötig, über direkte Ausgleichszahlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden gemäss § 5 Abs. 4 lit. c des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012.

3.

Die Fremdänderung von § 24 Abs. 3 Betreuungsgesetz entfällt folglich. Dieser Absatz bleibt unverändert und legt den Gemeindeanteil an den gemeinsam zu finanzierenden Kosten fix auf 40 % fest. Trotzdem bleibt aber eine Anpassung dieses § 24 weiterhin Gegenstand der Fremdänderungen im Rahmen des AVBiG. Denn die Aufhebung von § 24 Abs. 1 lit. d ist Voraussetzung dafür, dass die unbestrittene Verschiebung der Kosten für die Sprachheilangebote aus dem Bereich Sonderschulung in den Bereich Volksschule erfolgen kann.

4.

Anstelle der Fremdänderung von § 24 Abs. 3 Betreuungsgesetz wird § 5 GAF angepasst. Dort müssten die neuen Absätze 4–6 ergänzt werden.

§ 5 Grundsätze der Aufgabenteilung

(...)

⁴ Der Ausgleich gemäss Absatz 3 kann namentlich erfolgen durch

- a) Steuerfussabtausch,
- b) Festlegung eines Kostenteilers bei der Finanzierung von Aufgaben,
- c) direkte Ausgleichszahlungen.

⁵ Der Grosse Rat legt die Höhe der direkten Ausgleichszahlungen gemäss Absatz 4 lit. c durch Dekret fest.

⁶ Die Verteilung der Ausgleichszahlungen gemäss Absatz 5 auf die einzelnen Gemeinden erfolgt im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl.

5.

Schlussendlich sind auch alle Bestimmungen im AVD – nun gestützt auf § 5 Abs. 5 GAF – gegenüber der Fassung in der Synopse anzupassen. Das Aufgabenverschiebungsdekret würde in diesem Fall wie folgt lauten:

Der Grosse Rat des Kantons Aargau,

gestützt auf § 5 Abs. 5 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF] vom 5. Juni 2012 (Stand: xx.xx.xxxx),

beschliesst:

§ 1 Feinausgleich von Aufgabenverschiebungen

¹ Der Kanton leistet unter Vorbehalt von Absatz 2 an die Gemeinden eine jährliche Ausgleichszahlung von Fr. 8 Mio. zum finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

² Im ersten Jahr, in dem das Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) vom xx.xx.xxxx finanzwirksam ist, beträgt die Zahlung gemäss Absatz 1 Fr. 5 Mio., im zweiten Jahr Fr. 7 Mio.

§ 2 Übergangsrecht

¹ Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Dekrets die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs. 1 lit. d AVBiG nicht in Kraft getreten, leistet der Kanton in Abweichung zu § 1 folgende jährliche Ausgleichszahlungen an die Gemeinden:

- a) Fr. 1 Mio. im ersten Jahr, in dem das AVBiG finanzwirksam ist,
- b) Fr. 2 Mio. im zweiten Jahr,
- c) Fr. 5 Mio. ab dem dritten Jahr.

² Tritt die Lastenverschiebung gemäss § 1 Abs. 1 lit. d AVBiG nach Inkrafttreten des AVBiG in Kraft, erfolgt der finanzielle Feinausgleich der Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden auf den nächstmöglichen Jahresbeginn gemäss § 1.

6.3 Vollzug des Finanzausgleichs

§ 4 FiAG enthält einige Bestimmungen zum Vollzug des Finanzausgleichs. In diesem Zusammenhang zählt Absatz 1 die Hauptinhalte der vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung auf. Weil der Grosse Rat den Vorschlag abgelehnt hat, aus Mitteln des Finanzausgleichs Beiträge an die regionale Standortförderung zu leisten, ist § 4 Abs. 1 lit. c zu streichen, da dieser Buchstabe die Detailregelungen für die Beiträge an die Standortförderung als Gegenstand der Verordnung benennt.

6.4 Optimierung räumlich-struktureller Lastenausgleich

Kapitel 4.2 erläutert und begründet die Anpassungen, die bei der Wirkungsweise des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs vorgenommen werden sollen. Dazu ist § 10 FiAG wie folgt anzupassen:

§ 10 Räumlich-struktureller Lastenausgleich

¹ Gemeinden mit einer grösseren Gesamtfläche als der Normwert gemäss Absatz 2 erhalten Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich.

² Der Normwert für eine Gemeinde ergibt sich aus der Division der Siedlungsfläche (Summe der Wohn- und Mischzone sowie der Industrie- und Gewerbezone) durch den Divisor 0,0725.

³ Die Beiträge ergeben sich aus der Multiplikation der Differenz zwischen der Gesamtfläche einer Gemeinde und dem Normwert gemäss Absatz 2 (gemessen in Hektaren) mit dem Grundbetrag pro Einheit.

⁴ Der Grundbetrag pro Einheit beträgt zwischen Fr. 700.– und Fr. 1'200.–.

⁵ Der Grosse Rat legt den Grundbetrag pro Einheit in diesem Rahmen durch Dekret fest.

⁶ Der Beitrag zugunsten einer Gemeinde entspricht maximal dem Wert, der sich aus der Multiplikation deren Gesamtfläche (gemessen in Hektaren) mit dem Betrag von Fr. 500.– ergibt.

Werden die frei werdenden Mittel aus den Beiträgen für die regionale Standortförderung nicht für eine Ausweitung des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs eingesetzt, so muss lediglich der Wert des Divisors im Absatz 2 von 0,0725 auf 0,0675 geändert werden, während Absatz 6 unverändert beibehalten werden kann.

6.5 Präzisierung Ergänzungsbeiträge

In der Debatte vom 27. Oktober 2015 äusserten mehrere Mitglieder der Grossen Rats die Erwartung, dass der Regierungsrat bis zur zweiten Beratung erläutert, wie der Anspruch auf Ergänzungsbeiträge konkret ermittelt werden und wie der Vollzug dieser Beiträge erfolgen soll.

Der Regierungsrat kommt dieser Forderung in zweifacher Hinsicht nach. Erstens wird weiter unten, im Kapitel 9, detailliert der Inhalt der künftigen Verordnung dargelegt und erläutert, wie die Beiträge festgelegt werden sollen. Zweitens schlägt der Regierungsrat vor, im Gesetz selber einige Präzisierungen vorzunehmen. Die beantragten Ergänzungen enthalten gegenüber dem bereits in der Botschaft zur 1. Beratung skizzierten Vorgehen nichts inhaltlich Neues. Sie erhöhen aber die Verbindlichkeit der Aussagen und sollen so ebenfalls dazu beitragen, die hinsichtlich der Ergänzungsbeiträge noch bestehenden Unsicherheiten zu beheben.

Eine erste Präzisierung betrifft die Möglichkeit, Ergänzungsbeiträge unter Auflagen zu gewähren. Zwar ist aufgrund übergeordneter Rechtsprinzipien klar, dass solche Auflagen weder sachfremd oder widersinnig noch unverhältnismässig sein dürfen. Nun wird aber präzisiert, dass die Auflagen sich auf Massnahmen beziehen müssen, welche die Finanzlage der Gemeinde verbessern und somit den Bedarf für Ergänzungsbeiträge reduzieren. Um terminologische Unklarheiten zu vermeiden, soll zudem von Bedingungen und Auflagen gesprochen werden. Damit ist klar, dass die Ausrichtung von Ergänzungsbeiträgen davon abhängig gemacht werden kann, ob die Bedingungen erfüllt werden.

§ 15 Auflagen und Bedingungen

¹ Der Regierungsrat kann die Ausrichtung von Ergänzungsbeiträgen mit Auflagen und Bedingungen verbinden.

² Auflagen und Bedingungen müssen geeignet sein, den Bedarf für Ergänzungsbeiträge zu reduzieren.

Es wird somit beispielsweise nicht möglich sein, eine Gemeinde zu umfangreichen Fusionsabklärungen zu verpflichten, die von Anfang an chancenlos sind beziehungsweise von der Bevölkerung abgelehnt werden. Ein solches Projekt würde zusätzliche Kosten verursachen, hätte aber keine realistische Perspektive, zu einem tieferen Bedarf an Ergänzungsbeiträgen zu führen.

Die weiteren Präzisierungen betreffen die konkrete Ermittlung der Beitragshöhe. Sie beziehen sich vor allem auf die im § 12 Abs. 2 lit. c formulierte Bedingung, wonach Ergänzungsbeiträge nur gesprochen werden, wenn die Ausgaben einer Gemeinde das übliche Mass nicht übersteigen.

Teilweise wurde befürchtet, diese Regelungen könnten dazu führen, dass die Ausgaben auf so etwas wie das "kommunale Existenzminimum" gekürzt würden und dass der Kanton dazu in die Details der kommunalen Budgets eingreifen und auf einzelne Ausgabenpositionen Einfluss nehmen würde. Die zusätzlichen Bestimmungen in den Absätzen 4–6 des § 12 verdeutlichen, dass auf einer viel allgemeineren Ebene überprüft wird, ob die erwähnten Anforderungen erfüllt sind. Wenn der gesamte Nettoaufwand pro Kopf einer Gemeinde den Durchschnittswert vergleichbarer Gemeinden zuzüglich einer Toleranzmarge nicht übersteigt, gilt die Vermutung, dass sich die Ausgaben im üblichen Rahmen bewegen. Nur wenn dieser Wert "überschiesst", kann das zu einer Kürzung des Beitragsanspruchs führen, sofern die höheren Kosten nicht auf unbeeinflussbare Faktoren zurückzuführen sind.

§ 12 Ordentliche Ergänzungsbeiträge

(...)

⁴ Die Prüfung des Anspruchs auf ordentliche Ergänzungsbeiträge stützt sich auf die Daten der Jahresrechnungen des zweiten bis fünften Jahres vor dem Jahr, für das ordentliche Ergänzungsbeiträge beantragt werden.

⁵ Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzung gemäss Absatz 2 lit. c erfolgt, indem der Nettoaufwand pro Kopf der Antrag stellenden Gemeinde dem durchschnittlichen Nettoaufwand pro Kopf einer Gruppe vergleichbarer Gemeinden gegenübergestellt wird.

⁶ Der Regierungsrat definiert durch Verordnung den anrechenbaren Nettoaufwand pro Kopf einer Gemeinde, die Höhe des maximal akzeptablen Nettoaufwands einer Gemeinde (Toleranzgrenze) sowie die Einzelheiten für die Gegenüberstellung des Nettoaufwands einer Gemeinde mit dem durchschnittlichen Nettoaufwand einer Gruppe vergleichbarer Gemeinden.

Die Einzelheiten des Verfahrens zur Ermittlung der Ergänzungsbeiträge werden, wie erwähnt, unten im Kapitel 9.2 erläutert.

6.6 Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung im Fall von Gemeindezusammenschlüssen

Der Kanton hat bisher – gestützt auf § 13 Abs. 3 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 sowie auf § 2 Abs. 1 des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung – Beiträge an die allgemeine Nutzungsplanung der Gemeinden entrichtet, und zwar im Umfang von 17 % der Gesamtkosten. Gemäss § 2 Abs. 2 des erwähnten Dekrets erhöht sich der Kantonsbeitrag auf 50 %, wenn die Planung aufgrund eines beabsichtigten oder durchgeführten Gemeindezusammenschlusses neu erstellt wird.

§ 17 Abs. 4 FiAG sieht in der vom Grossen Rat beschlossenen Fassung vor, dass die Mehrkosten, die sich aus dem höheren Prozentsatz im Fall von Gemeindezusammenschlüssen ergeben (50 % statt 17 %), neu zulasten der Spezialfinanzierung Finanzausgleich ausgerichtet werden. Diese Anpassung erfolgt im Sinne einer Vereinheitlichung, weil auch weitere kantonale Finanzbeiträge, die im Zusammenhang mit Fusionen geleistet werden, zulasten der Spezialfinanzierung Finanzausgleich gehen.

Im Zusammenhang mit den Entlastungsmassnahmen 2016 hat sich nun die Ausgangslage verändert, weshalb der erwähnte Absatz 4 angepasst werden muss. Im Kontext der Beratung des AFP 2016–2019 hat der Grosse Rat am 8. Dezember 2015 den § 2 Abs. 1 des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung so angepasst, dass die Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung in der Höhe von 17 % entfallen.

Künftig leistet der Kanton grundsätzlich keine Beiträge mehr an die kommunalen Nutzungsplanungen. Die Nutzungsplanung ist eine kommunale Kernaufgabe, sodass es auch unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Äquivalenz angezeigt ist, auf die Kantonsbeiträge zu verzichten.

Um Gemeindezusammenschlüsse zu unterstützen, hat der Kanton aber die Absicht, weiterhin Beiträge im Umfang von 50 % zu leisten, sofern Gemeinden die Nutzungsplanung im Zusammenhang mit einer Gemeindefusion neu erstellen.

Mit der vorliegenden Botschaft wird daher im FiAG eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, die kommunalen Nutzungsplanungen im Fall von Gemeindezusammenschlüssen mit einem Kantonsbeitrag von 50 % zulasten der Spezialfinanzierung Finanzausgleich zu unterstützen. Gleichzeitig kann mittels Fremdänderung nun § 2 Abs. 2 des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung aufgehoben werden. Dieser Absatz hat bisher – ergänzend zu der nun weggefallenen generellen Regelung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung – die Beiträge im Fall von Gemeindezusammenschlüssen geregelt.

§ 17 Abs. 4 FiAG soll neu lauten:

§ 17 Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen

(...)

⁴ Der Kanton entrichtet einen Beitrag von 50 % an die kommunale Nutzungsplanung, wenn diese wegen eines beabsichtigten oder durchgeführten Gemeindezusammenschlusses neu erstellt wird. Beitragsberechtigt sind die eigentlichen Planungs- und die Nebenkosten, mit Einschluss der Kosten notwendiger externer Fachleute.

Weiter wird im Finanzausgleichsdekret eine Fremdänderung eingeführt, mittels derer § 2 Abs. 2 des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung aufgehoben wird.

Im Vergleich zur Gesamtheit der Beiträge, die im Fall von Gemeindezusammenschlüssen gestützt auf § 17 entrichtet werden, sind die Unterstützungsbeiträge für Nutzungsplanungen gemäss Absatz 4 sehr klein. Wenn nun zulasten des Finanzausgleichs statt 33 % (50 % minus 17 %) – wie gemäss bisheriger Gesetzesfassung vorgesehen – 50 % der relevanten Kosten getragen werden müssen, so

bedeutet dies zwar eine Mehrbelastung der Spezialfinanzierung, die aber nahezu vernachlässigbar ist. Die Kosten, die § 17 FiAG generell verursachen wird, lassen sich überdies nicht voraussagen, da sie vollständig davon abhängig sind, ob es zu Gemeindegemeinschaften kommt und – wenn ja – zu welchen.

7. Erläuterungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Bei den Gesetzesentwürfen werden im Folgenden nur jene Bestimmungen erläutert, welche gemäss Antrag des Regierungsrats gegenüber der in der ersten Beratung beschlossenen Fassung geändert werden sollen.

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

§ 1

Absatz 1 dieses Paragraphen wird um die neue Litera d ergänzt, welche sicherstellt, dass jene Lastenverschiebung in die Aufgabenbilanz aufgenommen und ausgeglichen wird, die sich ergibt, wenn die Finanzierungspflicht für die Verlustscheine infolge nicht bezahlter Krankenkassenausstände an die Gemeinden übertragen wird. Diese Lastenverschiebung wurde vom Grossen Rat mit der Verabschiedung des KVGG am 15. Dezember 2015 beschlossen.

In der Folge verschiebt sich die Nummerierung der nachfolgenden Literas um einen Buchstaben nach hinten.

§ 3

Im Absatz 2 wird eine kleine, rein formale Anpassung vorgeschlagen. Die bisherige Formulierung ist missverständlich, weil Ursache und Wirkung nicht klar auseinandergelassen werden. Die Saldoneutralität der Aufgabenverschiebungsbilanz bewirkt nicht den im Absatz 1 definierten Ausgleich, sondern umgekehrt: Die im Absatz 1 erwähnten Ausgleichsinstrumente werden so eingesetzt, dass sie die Saldoneutralität der Bilanz gewährleisten.

§ 4

Im § 4 wird bei der Regelung des Steuerfussabtauschs auf Seite Gemeinden der Umfang des Abtauschs von vier Prozentpunkten auf drei Prozentpunkten reduziert – aufgrund der neuen Berechnung der Gesamtwirkung der Aufgabenverschiebungen. Gleichzeitig werden zwei rein sprachliche Anpassungen beziehungsweise Präzisierungen vorgenommen: Statt "unter Vorbehalt eines anderslautenden Beschlusses gemäss Absatz 3 und 4 durch das zuständige Gemeindeorgan" heisst es jetzt "vorbehältlich abweichender Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane gemäss den Absätzen 3 und 4". Ferner wird präzisiert, dass die Anpassung nicht "im Jahr", in dem die Lastenverschiebungen finanzwirksam werden, erfolgt, sondern "auf das Jahr hin".

§ 9

Diese Bestimmung wird neu eingeführt und regelt im Absatz 1 das Vorgehen im – aus heutiger Sicht – unwahrscheinlichen, aber möglichen Fall, dass die Lastenverschiebung bei der Finanzierung der Krankenkassenausstände nicht oder nicht rechtzeitig in Kraft tritt. Die Details zu dieser Eventualität sind unter Kapitel 6.2.3 erläutert.

In diesem Fall könnte die Position nicht in die Aufgabenverschiebungsbilanz aufgenommen werden. Dadurch verändert sich die Gesamtsumme der Lastenverschiebung stark, weshalb auch der finanzielle Ausgleich anders ausfallen muss. Der Steuerfussabtausch erfolgt in diesem Fall im Umfang von vier Steuerfussprozenten (statt drei Prozentpunkten), was für die Gemeindeseite in diesem § 9 Abs. 1 geregelt wird.

Tritt die Lastenverschiebung zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft, muss auch der Bilanzausgleich "nachgeholt" werden. Andernfalls bliebe diese mit einem Volumen von rund 20 Millionen Franken gewichtige Verschiebung ohne Kompensation. Für diesen Fall legt Absatz 2 fest, dass dann nicht mehr die "Sonderbestimmung" gemäss Absatz 1 gilt, sondern wiederum die "normale" Regelung gemäss § 4. Dies bedeutet faktisch, dass der Steuerfussabtausch korrigiert wird. Dazu ist eine gewisse Vorlaufzeit nötig und die Anpassung kann nur auf den Beginn eines Jahrs erfolgen. Folglich legt das Gesetz fest, dass die Anpassung auf den nächstmöglichen Jahresbeginn erfolgt.

Anhang

Im Anhang wird neu die Zeile mit den massgebenden Zahlen für die Position "Krankenkassenausstände" eingefügt. Die übrigen Zahlen werden aufgrund der aktuellen Planzahlen aus dem AFP 2016–2019 teilweise aktualisiert.

Fremdänderungen

Im **§ 57a** des **Steuergesetzes** muss ebenfalls das Volumen des Steuerfussabtauschs – diesmal für die kantonale Seite – von vier Steuerfussprozenten auf drei Steuerfussprozente angepasst werden. Ausserdem ist auch hier – ganz analog zum § 9 AVBiG – die Eventualbestimmung einzuführen für den Fall, dass der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz ohne Berücksichtigung der Position "Krankenkassenausstände" erfolgen muss. Dazu wird in den Übergangsbestimmungen des Steuergesetzes ein neuer **§ 267a** eingefügt. Auch auf Seite Kanton ist dabei zu unterscheiden, ob die Position "Krankenkassenausstände" mit Verzögerung wirksam wird oder überhaupt nicht.

7.2 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG)

§ 4

Der Grosse Rat hat es in 1. Beratung abgelehnt, aus den Mitteln des Finanzausgleichs Beiträge an Massnahmen zur regionalen Standortförderung auszurichten. Es braucht dazu folglich auch keine Verordnungsbestimmungen, weshalb § 4 Abs. 1 lit. c aus der Liste der hauptsächlichen Verordnungsinhalte zu streichen ist.

§ 10

Wie im Kapitel 4.2 ausführlich erläutert, wird im Absatz 2 der für die Ermittlung des Anspruchsgrenzwertes erforderliche Divisor von 0,065 auf 0,0725 geändert. Mit dem neuen Absatz 6 wird zudem die Beitragshöhe aus diesem Gefäss nach oben begrenzt. Sie darf den Wert von Fr. 500.–/ha Gesamtfläche nicht übersteigen. Wie erläutert, wird mit diesen beiden Anpassungen die Verteilwirkung des räumlich-strukturellen Ausgleichs verbessert.

§ 12

Hinsichtlich des Vorgehens bei der Ermittlung der Ergänzungsbeiträge werden Präzisierungen vorgenommen. Absatz 4 macht klar, dass die Ergänzungsbeiträge aufgrund der Rechnungsdaten der Gemeinden berechnet werden. Absatz 5 hält fest, wie die Prüfung, ob eine Gemeinde ihren Aufwand im üblichen Rahmen hält, erfolgt: Sie basiert auf einem Vergleich des gesamten Nettoaufwands mit dem Nettoaufwand einer Vergleichsgruppe – nicht etwas auf der Analyse einzelner Budgetposten durch den Kanton. Absatz 6 schliesslich präzisiert – in Ergänzung zur Bestimmung im § 4 Abs. 1 – dass der Regierungsrat die Details für die Durchführung dieses Vergleichs regelt.

§ 15

Um unnötige Unsicherheiten zu vermeiden, wird im neuen Absatz 2 präzisiert, dass Auflagen und Bedingungen im Zusammenhang mit Ergänzungsbeiträgen nur zulässig sind, wenn sie geeignet sind, die Finanzsituation der Gemeinde zu verbessern und dadurch den Bedarf für Ergänzungsbeiträge zu senken.

§ 17

Wie im Kapitel 6.6 erläutert, wird die Bestimmung betreffend der Beiträge an kommunale Nutzungsplanungen so umformuliert, dass sie neu die Rechtsgrundlage dafür bildet, dass der Kanton diese Unterstützungsbeiträge im Fall von Gemeindezusammenschlüssen leisten kann. Dies ist erforderlich, weil es aufgrund der Entlastungsmassnahmen 2016 im Allgemeinen keine solchen Kantonsbeiträge mehr gibt. In der vorherigen Fassung musste § 17 nur die Finanzierung der Differenz regeln, welche zwischen dem generellen Beitragsanspruch (17 % der massgebenden Kosten) und dem Beitragsanspruch im Fusionsfall (50 %) besteht, während die grundsätzliche Ausrichtung der Beiträge anderweitig bereits geregelt war.

Inhaltlich wird die Bestimmung aus dem bisherigen Recht unverändert übernommen. Beiträge sind somit weiterhin möglich im Fall von beabsichtigten oder durchgeführten Zusammenschlüssen. Beiträge bei *beabsichtigten* Fusionen werden – wie gemäss bisheriger Praxis – dann ausgerichtet, wenn eine mit Protokollauszug dokumentierte Absichtserklärung des Gemeinderats vorliegt und wenn die beabsichtigte Fusion in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht eine realistische Option darstellt sowie einen materiellen Einfluss auf die neu zu erstellende Planung hat.

§§ 17 ff.

Aufgrund der Streichung der Beiträge an Massnahmen zur regionalen Standortförderung verschiebt sich die Nummerierung der Paragraphen gegenüber der in 1. Beratung beschlossenen Fassung ab § 17 um eins nach vorne. In den nachfolgenden Bestimmungen sind daher verschiedentlich auch die Querverweise anzupassen.

8. Erlass und Anpassung von Dekreten

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat mit der vorliegenden Botschaft die beiden Gesetze AVBiG und FiAG mit den im Kapitel 6 erläuterten Änderungen zum Beschluss.

Gleichzeitig legt er dem Parlament das Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD) sowie das Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD) zum Beschluss vor.

Die Dekretsbestimmungen sind eng verzahnt mit den Regelungen im Gesetz. Erst die Erlasse aus beiden Ebenen zusammen ergeben das Gesamtbild der optimierten Aufgabenteilung und des neuen Finanzausgleichs. Um zu dokumentieren, welche Grundlagen in die Modellrechnungen eingeflossen sind, hat der Grosse Rat bereits mit der Botschaft zur 1. Beratung Entwürfe für die Dekrete erhalten. Diese waren aber nicht Gegenstand der Beratung, weil für den Erlass von Dekreten nur eine parlamentarische Beratung vorgesehen ist. Die nun zum Beschluss vorliegenden Dekretsentwürfe unterscheiden sich nur wenig von den bei der 1. Beratung zur Information vorgelegten Dokumenten.

8.1 Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD)

Hauptzweck des Aufgabenverschiebungsdekrets ist es, den genauen Umfang des Feinausgleichs der Aufgabenverschiebungsbilanz zu regeln. Seine Inhalte wurden daher bereits oben unter Kapitel 6.2.4 erläutert, zusammen mit den Gesetzesbestimmungen, die sich auf den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz beziehen.

§ 1 des neuen Dekrets legt fest, wie der Anteil der Gemeinden an den Kosten der Sonderschulen, Heime und Werkstätten angepasst werden muss, um den Feinausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sicherzustellen. Dabei regelt Absatz 1 den Ausgleich im Generellen, während Absatz 2 die Sonderregelung für das erste Jahr nach Inkrafttreten enthält. Diese dient dazu, die verzögerte Wirkung des Steuerfussabtauschs zu kompensieren.

§ 2 AVD enthält die Eventualbestimmungen für den Fall, dass die Aufgabenverschiebungsbilanz ausgeglichen werden müsste, ohne die Position "Krankenkassenausstände" zu berücksichtigen. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Lastenverschiebung im Zusammenhang mit dieser Position zu einem späteren Zeitpunkt oder aber überhaupt nicht in Kraft tritt.

Das Aufgabenverschiebungsgesetz (§ 3 Abs. 4 AVBiG) verlangt, dass nach Ablauf von drei Jahren anhand der Zahlen der Jahresrechnungen zu überprüfen ist, ob der Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz effektiv in dem Umfang erfolgt ist, der die Saldoneutralität der Verschiebungen sicherstellt. Sollte sich eine Nachjustierung des Ausgleichs als notwendig erweisen, kann dafür § 1 AVD angepasst werden. Ebenfalls kann § 1 herangezogen werden, um zu einem späteren Zeitpunkt weitere kleinere Lastenverschiebungen auszugleichen.

Der zweite Zweck des Dekrets besteht darin, mittels Fremdänderungen jene Anpassungen umzusetzen, die auf Dekretebene erforderlich sind, um die vorgeschlagene Optimierung der Aufgabenteilung vollumfänglich zu realisieren:

- Mit einer Anpassung im Dekret über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret, GbD) wird der Personalaufwand für den Sprachheilunterricht neu dem Aufwand zugerechnet, welchen Kanton und Gemeinden über den Kostenteiler Personalaufwand Volksschule im Verhältnis 65 zu 35 gemeinsam finanzieren. Bereits im FiAG wird diese Aufwandposition mittels einer Fremdänderung des Betreuungsgesetzes aus jenem "Topf" herausgenommen, der über den Kostenteiler Sonderschulung, Heime und Werkstätten finanziert wird. Diese beiden Änderungen zusammen, stellen somit sicher, dass die Kosten für den Sprachheilunterricht in den Bereich Volksschule überführt werden.
- Eine Änderung des Dekrets über den Bau, den Unterhalt und die Kostenverteilung bei Kantonsstrassen (Kantonsstrassendekret) dient dazu, die Kantonalisierung der Finanzierung des kleinen baulichen Unterhalts auf Innerortsstrecken der Kantonsstrassen umzusetzen. Die Gemeinden werden dadurch um rund 1 Million Franken entlastet. Diese Entlastung erfolgt ausserhalb der Aufgabenverschiebungsbilanz, weil auf Seiten des Kantons nicht die ordentliche Rechnung, sondern die Spezialfinanzierung Strassenrechnung betroffen ist. Bei einer künftigen Revision des Strassengesetzes soll der Ausgleich der Lastenverschiebung innerhalb der Spezialfinanzierung nachgeholt werden.
- Die vollständige Aufhebung des Dekrets über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD), setzt – zusammen mit den auf Gesetzesebene nötigen Änderungen im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG)– die Kantonalisierung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs um.

Weitere Rechtsanpassungen sind in diesem Zusammenhang nicht nötig. Der vom Kanton im Zuge der Lastenverschiebung übernommene Betrag in der Höhe von 57 Millionen Franken (Mittelwert 2017–2019) besteht zu rund 95 % aus Beiträgen für die Abgeltung des Leistungsangebots und zu 5 % aus Beiträgen für die Abgeltung von Tarifierleichterungen (Abonnementsvergünstigung im Bereich des TNW). Mit den beantragten Anpassungen im ÖVG sowie dem Wegfall des ÖVD übernimmt der Kanton diese Leistungen künftig vollumgänglich, gestützt auf die §§ 5 Abs. 1 (Leistungsangebot) beziehungsweise 8 Abs. 3 ÖVG (Tarifierleichterungen).

8.2 Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD)

In der Regel legt das Finanzausgleichsgesetz für die einzelnen Instrumente des Ressourcen- und Lastenausgleichs die Funktionsweise fest und definiert eine Bandbreite für die Parameter, welche die Umverteilungsintensität und damit auch das Umverteilungsvolumen bestimmen. Die konkreten Werte der erwähnten Parameter hingegen werden innerhalb der definierten Bandbreite durch Dekret festgelegt.

Dank diesem Vorgehen, wird es leichter, die Parameter – innerhalb eines gewissen Rahmens – anzupassen, wenn aufgrund der Ergebnisse eines Wirkungsberichts oder aufgrund veränderter politischer Wertungen der Ausgleich verändert werden soll. Es ist nicht ausgeschlossen, dass aus den erwähnten Gründen künftig auch Veränderungen auf Gesetzesebene nötig werden. In einem erheblichen Umfang lässt sich die Wirkweise und Wirkintensität des Ausgleichs aber steuern, indem die Parameterwerte im Dekret angepasst werden.

§§ 1–5 des Dekrets legen die erwähnten Parameter für die Gefässe des Ressourcen- und des Lastenausgleichs fest. Sie bleiben gegenüber der Fassung zur ersten Beratung unverändert. Die Analyse der Gesamtergebnisse nach der Datenaktualisierung bestätigt, dass das vorgeschlagene Set an Parametern zu einem insgesamt wirkungsvollen und ausgewogenen Finanzausgleich führt (vgl. Kapitel 4). In der folgenden Tabelle sind die Bandbreiten für die einzelnen Instrumente gemäss Gesetz sowie die im Dekret vorgesehenen Werte aufgelistet.

Tabelle 12: Finanzausgleichsgefässe: Bandbreite und Werte der Parameter

Ausgleichsgefäss	Bandbreite Parameter (Gesetz)	Wert (Dekret)
Steuerkraftausgleich: Beitrags- und Abschöpfungssatz	20 % bis 40 %	30 %
Mindestausstattung: Anspruchsgrenzwert	80 % bis 85 %	84 %
Bildungslastenausgleich: Grundbetrag pro Einheit	ca. Fr. 1'900.– bis Fr. 3'800.–*	Fr. 2'500.–
Soziallastenausgleich: Grundbetrag pro Einheit	ca. Fr. 4'400.– bis Fr. 8'800.–**	Fr. 7'000.–
Räumlich-struktureller Lastenausgleich: Grundbetrag/Einheit	Fr. 700.– bis Fr. 1'200.–	Fr. 950.–

* 50 % bis 100 % des durchschnittlichen Aufwands, der den Gemeinden pro Schülerin beziehungsweise pro Schüler für die Beiträge an den Personalaufwand der Volksschule erwächst. In der Tabelle umgerechnet in Frankenbeträge.

** 50 % bis 100 % des durchschnittlich ausbezahlten Sozialhilfebeitrags pro unterstützte Person gemäss eidgenössischer Sozialhilfestatistik. In der Tabelle umgerechnet in Frankenbeträge.

§ 6 enthält die Parameter, die erforderlich sind, um die Unterstützungsbeiträge für Gemeindezusammenschlüsse zu berechnen. Diese sind – analog zu den Gesetzesbestimmungen betreffend die Leistungen im Fusionsfall – unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen. Die erst im Jahr 2012 eingeführten Regelungen zu den Fusionsbeiträgen sollen ohne Anpassungen weitergeführt werden.

§ 7 umschreibt die wichtigsten Inhalte der künftigen Wirkungsberichte und § 8 regelt das Inkrafttreten.

Neu umfasst auch das Finanzausgleichsdekret eine Fremdänderung. Im Zusammenhang mit der Anpassung der Regelungen zu den Kantonsbeiträgen an kommunale Nutzungsplanungen (vgl. Kapitel 6.6 oben) wird der § 2 Abs. 2 des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung aufgehoben.

9. Regelungen auf Verordnungsebene

Für die Umsetzung der Aufgabenverschiebungen ist kein neues Verordnungsrecht erforderlich. Unter Umständen können die Fremdänderungen in Gesetzen und Dekreten, welche erforderlich sind, um die geplanten Verschiebungen zu realisieren, kleinere Folgeanpassungen auf Verordnungsebene nötig machen. Dies wird bis zum Umsetzungszeitpunkt noch im Detail geprüft.

Ausführungsbestimmungen sind erforderlich zum Teilpooling bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Weil das Teilpooling im Gesetz inhaltlich abschliessend geregelt ist, wird es um rein administrative Verfahrensfragen gehen. Ob es dazu Verordnungsrecht braucht oder nicht, wird ebenfalls noch geklärt.

Für den Finanzausgleich soll es – wie bisher – zusätzlich zu Gesetz und Dekret eine neue Finanzausgleichsverordnung geben, welche die bisherige Verordnung ablöst. § 4 Abs. 1 FiAG hält fest, dass die Verordnung den Vollzug des Gesetzes regelt, wobei folgende zwei Bereiche Gegenstand sind:

- a) technische Berechnungsdetails
- b) Verfahren zur Ermittlung des Anspruchs auf Ergänzungsbeiträge.

Der gemäss Botschaft zur 1. Beratung vorgesehene dritte Teil entfällt: Der Grosse Rat hat es abgelehnt, Gelder des Finanzausgleichs für Beiträge an die regionale Standortförderung zur Verfügung zu stellen. Es sind daher keine Vollzugsbestimmungen dazu erforderlich.

Bei der ersten Beratung im Grossen Rat wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Ausführungen zu den Ergänzungsbeiträgen noch zu wenig konkret seien. Um das Instrument beurteilen zu können, sei es wichtig zu wissen, wie die konkrete Umsetzung auf Verordnungsebene erfolgen soll. Der Regierungsrat hat deshalb zugesichert, die Grundzüge des geplanten Verordnungsrechts in der Botschaft zur 2. Beratung darzulegen.

Zusätzlich beantragt der Regierungsrat nun, einige präzisierende Bestimmungen zum Vollzug der Ergänzungsbeiträge bereits ins Gesetz aufzunehmen, wie weiter oben (vgl. Kapitel 6.5) ausgeführt.

Die vorgesehene Regelung für die Ergänzungsbeiträge soll anhand der Rechnungsdaten einiger Gemeinden einem Testlauf unterzogen werden, bevor die Verordnungsbestimmungen ausformuliert und vom Regierungsrat verabschiedet werden. Dies ermöglicht es, Details noch zu justieren und Lücken oder Unzulänglichkeiten im Verfahren rechtzeitig und vor der Implementierung zu entdecken. Aus diesen Gründen liegt zurzeit kein fertiger Verordnungsentwurf vor. Nachfolgend werden die geplanten Vollzugsbestimmungen für die Ergänzungsbeiträge aber im Detail erläutert.

9.1 Technische Umsetzung von Gesetz und Dekret

Der erste Teil der Verordnung regelt die technischen Details. So müssen die verwendeten Indikatoren exakt definiert werden. Zwei Beispiele dafür: Der 31. Dezember der jeweils relevanten Basisjahre wird als Stichtag für die Erfassung der Einwohnerzahl festgelegt. Schülerinnen und Schüler, welche die obligatorische Schule an einer öffentlichen Schule in einem anderen Kanton besuchen – diese Situation gibt es vor allem bei Grenzgemeinden – werden bei der Ermittlung der Anzahl Lernenden mitgezählt.

Weiter müssen für alle erforderlichen Rechnungsschritte die Rundungsregeln festgelegt werden. Es ist vorgesehen, dass die am Schluss effektiv erfolgenden Zahlungen auf Fr. 1'000.– gerundet werden, sowohl bei der Summe des Ressourcen- und des Lastenausgleichs als auch bei den Ergänzungs- und den Übergangsbeiträgen. Das bedeutet auch, dass Zahlungen, die (vor Rundung) unter Fr. 500.– liegen, nicht ausgeführt werden.

9.2 Ergänzungsbeiträge

Gemäss Gesetz haben jene Gemeinden Anspruch auf Ergänzungsbeiträge, welche zur Sicherstellung eines ausgeglichenen Haushalts einen Steuerfuss festlegen müssten, der um mehr als 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert aller Gemeinden liegt. Weitere Voraussetzungen sind, dass der Steuerfuss effektiv auf den Wert von 25 Prozentpunkten über dem Mittelwert festgelegt wird, dass die übrigen Einnahmequellen im kantonsweit üblichen Ausmass ausgeschöpft werden und die Ausgaben sich im kantonsweit üblichen Rahmen bewegen. Der Mittelwert, der für die Festlegung des Steuerfusses relevant ist, wird dabei aufgrund der Zahlen des Vorvorjahrs berechnet. So ist für jede Gemeinde rechtzeitig klar, wie hoch sie den Steuerfuss ansetzen muss, wenn sie Ergänzungsbeiträge erhalten will.

Um den Beitragsanspruch zu ermitteln, ist folgendes Prozedere vorgesehen:

Grundvoraussetzung

Damit eine Gemeinde Ergänzungsbeiträge erhält, muss sie ihren Steuerfuss auf den Wert festsetzen, der um 25 Prozentpunkte über dem Mittelwert des Vorvorjahrs liegt (§ 12 Abs. 2 lit. a).

Diese Voraussetzung gilt strikt. Es werden keine Ergänzungsbeiträge ausgerichtet, wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist. Das bedeutet auch, dass eine Gemeinde ihren Steuerfuss während der Periode, in der sie Ergänzungsbeiträge erhält, erhöhen muss beziehungsweise senken darf, wenn sich der relevante Mittelwert verändert hat.

Basiszahlen

Um den Beitragsanspruch zu ermitteln, werden die letzten vier verfügbaren Rechnungsabschlüsse der Gemeinden beigezogen, wobei für alle benötigten Werte der Durchschnitt aus diesen vier Jahren verwendet wird. Gemäss FiAG können – wenn das Gesetz ab 2017 finanzwirksam wird – ordentliche Ergänzungsbeiträge erstmals für das Jahr 2019 beantragt werden. Um den Anspruch zu eruieren, wären in diesem Fall die Rechnungsabschlüsse 2014, 2015, 2016 und 2017 massgebend.

Nicht immer verhelfen Vergangenheitszahlen zu einer korrekten Prognose für die Zukunft. Gleichwohl soll der Beitrag nicht aufgrund von Plan- oder Budgetwerten ermittelt werden. Diese sind immer unsicher und auch manipulierbar. Im Rahmen der am Schluss des Verfahrens erfolgenden Prüfung individueller Besonderheiten einer Gemeinde ist es aber ausnahmsweise möglich, künftige Veränderungen zu berücksichtigen, wenn sie mit hoher Wahrscheinlichkeit feststehen und es offensichtlich ist, dass sie die Ausgangslage für die Beitragsermittlung substantiell verändern. In der Regel sind Veränderungen nachträglich zu berücksichtigen. Das Gesetz sieht in § 14 Abs. 2 vor, dass die Ergänzungsbeiträge auch während der normalerweise vierjährigen Beitragsperiode angepasst werden können, wenn sich die für die Berechnung massgebenden Voraussetzungen verändert haben.

Schritt 1: operatives Ergebnis

Ausgangspunkt, um den Beitragsanspruch zu ermitteln, bildet das operative Ergebnis gemäss der Definition von HRM2. Damit fallen Aufwände und Erträge, welche gemäss HRM2 dem ausserordentlichen Ergebnis zuzuordnen sind, für die Beitragsermittlung ausser Betracht. Dies betrifft beispielsweise allfällige Entnahmen aus der Aufwertungsreserve.

Sollten im operativen Ergebnis Aufwandpositionen enthalten sein, mit welchen gebührenfinanzierte Spezialfinanzierungen zulasten der Erfolgsrechnung der Einwohnergemeinde subventioniert werden, wird das operative Ergebnis um diese Positionen bereinigt. Zum Grundsatz der Ausschöpfung der üblichen Ertragsquellen (§ 12 Abs. 2 lit. b FiAG) gehört auch, dass der Aufwand der Spezialfinanzierungen über die entsprechenden zweckgebundenen Einnahmen zu decken ist.

Schritt 2: Simulation der Auswirkungen Aufgabenteilung/Finanzausgleich

Soweit die Basisjahre in jenen Zeitraum fallen, in dem die Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs noch nicht in Kraft waren, müssen die Ist-Zahlen aus den Jahresrechnungen so modifiziert werden, als ob die Neuregelung bereits gegolten hätte. Weil die Neuregelung gerade bei Gemeinden, die auf Ergänzungsbeiträge angewiesen sind, zu massiven Veränderungen im Finanzhaushalt führen kann, würde andernfalls der Beitragsanspruch auf einer völlig unrealistischen Grundlage ermittelt.

Dieser Schritt ist relativ arbeitsaufwändig. Er wird aber nur am Anfang, vor allem beim erstmaligen Entscheid über den Beitragsanspruch notwendig sein. Wenn die Beiträge erneuert werden und bei späteren neuen Gesuchen werden nach und nach alle Basisjahre "automatisch" in einem Zeitraum liegen, in dem die Neuregelungen bereits gegolten haben. Der aufwändige Schritt 2 entfällt dann vollumfänglich.

Schritt 3: Anpassung der Steuererträge auf Steuerfuss Mittelwert plus 25 Prozentpunkte

Dieser Bereinigungs-schritt ist nur erforderlich, wenn eine Gemeinde in den Basisjahren noch keine Ergänzungsbeiträge erhalten hat. Am Anfang ist dies immer der Fall, mit der Zeit wird es eher die Ausnahme sein.

Wenn der Steuerfuss einer Gemeinde in den Basisjahren tiefer lag als er gemäss dem Grenzwert für den Anspruch auf Ergänzungsbeiträge hätte liegen dürfen, wird das operative Ergebnis um die Mehrerträge korrigiert, welche bei Anwendung des höheren Steuerfusses erzielt worden wären.

Schritt 4: Maximaler Beitragsanspruch

Wenn das operative Ergebnis – soweit nötig bereinigt gemäss den Schritten 2 und 3 – negativ ist, so entspricht es dem maximalen Beitragsanspruch. Denn aufgrund der rechnerischen Herleitung entspricht dieser Betrag jener Summe, die nötig gewesen wäre, um die Gemeinderechnung im Durchschnitt der vier Jahre, die der Berechnung zugrunde liegen, auszugleichen.

Schritt 5: Berücksichtigung des Ausgabenniveaus und der Ausschöpfung der Ertragsquellen

Der effektive Beitragsanspruch wird häufig dem maximalen Beitragsanspruch entsprechen. Allerdings wird er reduziert, wenn die Gemeinde überdurchschnittliche Ausgaben tätigt, ohne dass dies ausreichend begründet werden kann. Eine Reduktion erfolgt auch, wenn die relevanten Ertragsquellen nicht im kantonsweit üblichen Ausmass ausgeschöpft werden.

Der zweite Punkt soll anhand einer Liste der kommunalen Einnahmequellen überprüft werden. Dabei geht es darum, dass eine Gemeinde in den relevanten Bereichen nicht auf Einnahmen (zum Beispiel Gebühren) verzichten und diese nicht unüblich tief ansetzen darf. Überprüft werden dabei die Positionen, die sich aufgrund der Gemeindefinanzstatistik als die wesentlichen Einnahmequellen von Gemeinden erweisen, nicht aber jede Klein- und Kleinstposition.

Auf der Ausgabenseite soll nicht jede einzelne Position im Detail geprüft werden. In die Budgethoheit der Gemeinde greift der Kanton nicht ein.

Vielmehr soll eine einfache Grundregel gelten – zu der es unter bestimmten Voraussetzungen aber auch Ausnahmen gibt.

Sie lautet: Wenn sich der gesamte Nettoaufwand² pro Kopf einer Gemeinde im "üblichen Rahmen bewegt", so gilt die Voraussetzung gemäss § 12 Abs. 2 lit. c als erfüllt. Ist dies nicht der Fall, wird der in den vorherigen Schritten ermittelte maximale Beitragsanspruch reduziert.

Um den "üblichen Rahmen" festlegen zu können, sind die Zahlen einer geeigneten Vergleichsgruppe erforderlich. Wird berücksichtigt, welche Gemeinden mutmasslich in den Genuss von Ergänzungsbeiträgen kommen werden, so liefert die Gruppe der Gemeinden mit weniger als 1'500 Einwohnern einen geeigneten Massstab dafür. Weil theoretisch auch Gemeinden Ergänzungsbeiträge beantragen können, welche nicht diesem Gemeindetyp entsprechen, soll der Regierungsrat befugt sein, im Einzelfall eine andere geeignete Vergleichsgruppe festzulegen.

Nun gilt aber nicht jeder Pro-Kopf-Wert beim Nettoaufwand, der über dem Mittelwert liegt, als unüblich hoch. Der relevante Grenzwert wird vielmehr festgelegt, indem eine gewisse Toleranzmarge zum Mittelwert addiert wird. Die geeignete Höhe dieses Zuschlags muss auf der Basis von Testberechnungen noch ermittelt werden.

Schritt 6: Würdigung individueller Faktoren

Im Anschluss an diese schematischen Berechnungen gilt es aber auch, individuelle Besonderheiten der einzelnen antragstellenden Gemeinden zu berücksichtigen.

Das kann dazu führen, dass eine gemäss Schritt 5 rechnerisch erforderliche Reduktion des maximalen Beitragsanspruchs nicht vorgenommen wird. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn bei einer antragstellenden Gemeinde

- die Überschreitung des Grenzwerts beim Nettoaufwand auf Faktoren zurückzuführen ist, die nicht beeinflussbar sind
- die Überschreitung aus einem Aufgabenbereich resultiert, für welchen die betroffene Gemeinde ordentlichen Lastenausgleich erhält
- die Gewährung der Ergänzungsbeiträge an eine Auflage gekoppelt wird, in einem bestimmten Bereich das Kostenniveau zu reduzieren: In diesem Fall kann zeitlich befristet auf eine Reduktion der Beiträge verzichtet werden.

Auf der anderen Seite kann es auch Fälle geben, bei denen nicht der errechnete maximale Beitrag ausbezahlt wird, obwohl sich der Nettoaufwand innerhalb der Toleranz bewegt. Dies ist aber nur dann möglich, wenn

- a) der Nettoaufwand pro Kopf offensichtlich nur deswegen unter dem Grenzwert liegt, weil vorteilhafte exogene Umstände vorliegen oder weil die Gemeinde in einzelnen Bereichen zwingende Aufgaben – vor allem im Zusammenhang mit Unterhalt und Werterhaltung – vernachlässigt und wenn
- b) gleichzeitig in anderen – beeinflussbaren – Bereichen ein Ausgabenverhalten vorliegt, das offenkundig deutlich über dem üblichen Niveau liegt.

² Nettoaufwand gemäss der funktionalen Gliederung 0–7. Der Steuer- und Finanzbereich (funktionale Gliederung 9) spielt für die Prüfung, ob sich der Nettoaufwand im üblichen Rahmen bewegt, keine Rolle. Aufgrund diverser Besonderheiten – zum Beispiel im Zusammenhang mit Konzessionen – eignet sich auch der Bereich Volkswirtschaft (funktionale Gliederung 8) nicht für den Vergleich.

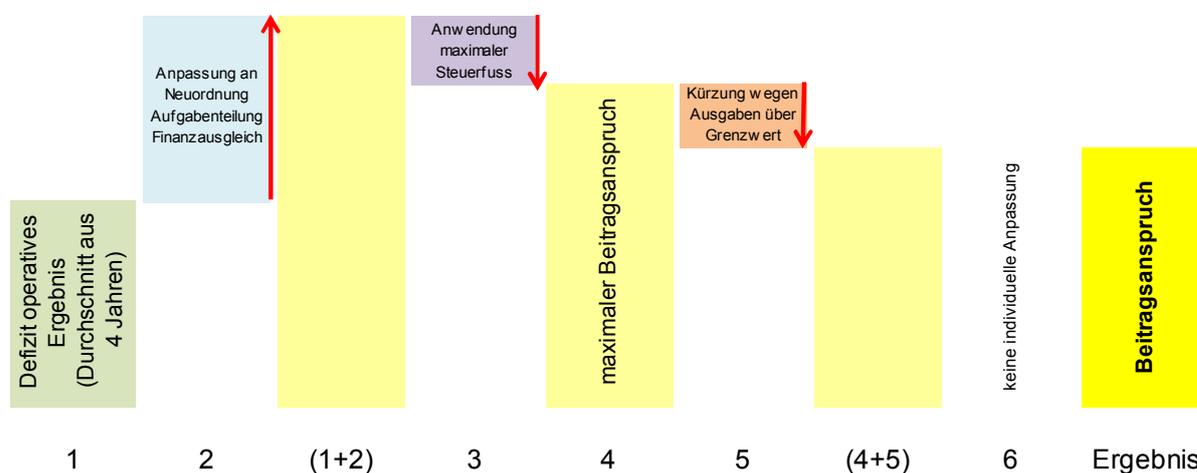
Damit individuelle Faktoren – in der einen oder anderen Richtung – berücksichtigt werden, müssen gewisse Bedingungen erfüllt sein. Andernfalls wären die Gleichbehandlung der Gemeinden und die Rechtssicherheit gefährdet:

- Der geltend gemachte Faktor wirkt sicher oder doch mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit. Es handelt sich also nicht bloss um eine Erwartung oder eine mögliche allgemeine Tendenz.
- Der Faktor lässt sich nachweislich nicht beeinflussen.
- Die Berücksichtigung des Faktors führt zu einer substanziell anderen Beurteilung des Beitragsanspruchs.
- Der geltend gemachte Faktor ist nicht in der einen oder anderen Weise bereits in den ordentlichen Finanzausgleich oder die Berechnung der Ergänzungsbeiträge eingeflossen.

Gesamtübersicht

Die folgende Abbildung stellt die Beitragsermittlung gemäss den Schritten 1–6 in der Übersicht grafisch dar.

Abbildung 1: Ermittlung Beitragshöhe Ergänzungsbeiträge (schematische Übersicht)



Auflagen und Bedingungen

Das Gesetz sieht vor, dass die Ausrichtung von Ergänzungsbeiträgen mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden kann. Die Auflagen dürfen nicht sachfremd und müssen sinnvoll und realistisch sein. Das heisst sie müssen geeignet sein, die Finanzlage der Gemeinde mittelfristig zu verbessern und ihren Bedarf an Ergänzungsbeiträgen zu reduzieren. Neu wird diese Präzisierung im Gesetz selber enthalten sein (§ 15 FiAG).

Regelmässige Überprüfung der Beiträge

Die kantonale Finanzaufsicht über die Gemeinden wird zurzeit neu ausgerichtet. Die standardmässige, jährliche und flächendeckende Prüfung und Genehmigung von Budget und Rechnung soll abgelöst werden von einer punktuellen und risikoorientierten Prüfung.

Bei Gemeinden, die Ergänzungsbeiträge benötigen, handelt es sich per se um Gemeinden mit einer angespannten finanziellen Situation. Diese Gemeinden werden daher im neuen Konzept ohnehin enger begleitet. In diesem Rahmen wird auch eine regelmässige Überprüfung der Jahresrechnungen erfolgen. So wird erkennbar, wenn sich die Voraussetzungen, die zur Festlegung des Ergänzungsbeitrags geführt haben, deutlich verändern – egal in welche Richtung. So werden die Situationen erkannt, in denen es nötig ist, die Beiträge während der Anspruchsperiode gemäss § 14 Abs. 2 FiAG anzupassen. Sollte dies der Fall sein, ist eine Neuberechnung gemäss den oben im Detail aufgeführten Schritten erforderlich.

Die Verordnung wird vorsehen, dass Ergänzungsbeiträge während der Beitragsdauer nur angepasst werden, wenn eine Neuberechnung zu einem deutlich höheren oder deutlich tieferen Beitragsanspruch führt. Dazu wird festgelegt, wie gross die Veränderung des Anspruchs mindestens sein muss, damit die Höhe des Ergänzungsbeitrags während der in der Regel vierjährigen Beitragsperiode angepasst wird.

Damit wird vermieden, dass Gemeinden "routinemässig" alljährlich eine Neuberechnung verlangen. Generell gilt die im Gesetz vorgesehene vierjährige Beitragsdauer. Gewisse Schwankungen während dieser Periode sind normal. Entsprechend werden die Gemeinden auch Überschüsse erzielen und Defizite verkraften müssen, ohne dass die Ergänzungsbeiträge jedes Mal angepasst werden.

10. Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses

Die Arbeiten zur Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs wurden wesentlich mitinitiiert durch den (10.306) Auftrag Renate Gautschy, FDP, Gontenschwil, vom 26. Oktober 2010 betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Mit dem Auftrag wurde der Regierungsrat aufgefordert, eine paritätische Kommission einzusetzen, um angesichts der in vielen Bereichen auf Kanton und Gemeinden zukommenden neuen Kostenlasten im Bereich der Aufgabenteilung Planungs- und Rechtssicherheit zu schaffen.

Der Regierungsrat hat das Anliegen des Auftrags aufgenommen, indem er Begleitgremien eingesetzt und die Fachstelle aufgebaut hat, dabei aber – vor allem durch den Einbezug der Thematik Finanzausgleich – die Aufgabenstellung noch wesentlich erweitert.

Mit der Verabschiedung der Rechtsgrundlagen für die Optimierung der Aufgabenteilung und die Neuordnung des Finanzausgleichs durch den Grossen Rat werden die konzeptionellen Arbeiten abgeschlossen und die Umsetzungsphase kann starten.

Der Auftrag von Renate Gautschy ist damit erfüllt. Deshalb wird mit der vorliegenden Botschaft der Antrag gestellt, ihn abzuschreiben.

11. Auswirkungen

11.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Optimierung der Aufgabenteilung erfolgt für den Kanton saldoneutral – bis auf kleine Rundungsdifferenzen (vgl. Tabelle 9), die sich ergeben, weil auch beim Feinausgleich der Bilanz über den Kostenteiler gemäss Betreuungsgesetz nur ganzzahlige Prozentzahlen verwendet werden sollen.

Wenn die in § 3 Abs. 4 AVBiG vorgesehene Überprüfung der Saldoneutralität des Lastenausgleichs zeigt, dass eine Nachjustierung des Ausgleichs erforderlich ist, so kann das zu jenem Zeitpunkt für den Kanton eine finanzielle Mehrbelastung oder eine Entlastung bedeuten.

Die gegenüber den bisherigen Planannahmen erhöhten Kostenschätzungen bei der Position "Krankenkassenausstände" führt für den Kanton zu einer Mehrbelastung, die bei der Abbildung der Optimierung der Aufgabenteilung im AFP 2017–2020 sichtbar werden wird. Diese Mehrbelastung ist aber nicht auf die Mechanismen der Aufgabenteilung und des Bilanzausgleichs zurückzuführen, sondern ausschliesslich auf das die Erwartungen übersteigende Kostenniveau bei den Ausgaben im Zusammenhang mit nicht bezahlten Krankenkassenforderungen.

Alle Veränderungen, die den Finanzausgleich betreffen, laufen über die Spezialfinanzierung Finanzausgleich und betreffen die ordentliche Kantonsrechnung nicht. Der Bedarf an vertikaler Finanzierung bleibt gegenüber der heutigen Situation in etwa unverändert und liegt bei rund 30 Millionen Franken pro Jahr (ohne Übergangsbeiträge und ohne allfällige Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse). Nach Abbau des Bestands der Spezialfinanzierung auf den neuen Grenzwert (ein- bis

zweifacher jährlicher vertikaler Finanzierungsbedarf) müssen daher die Steuerzuschläge so festgelegt werden, dass der jährliche Bedarf gedeckt wird.

Der Regierungsrat erachtet eine sprunghafte Veränderung der Steuerzuschläge als nicht sinnvoll. Daher bevorzugt er ein über einige Jahre erstrecktes Vorgehen zum weiteren Abbau des Bestands der Spezialfinanzierung. Er wird daher aus heutiger Sicht dem Grossen Rat auch in den nächsten Budgets beantragen, einen moderaten Steuerzuschlag zu erheben – auch wenn der Bestand der Spezialfinanzierung und die neuen Gesetzesbestimmungen es erlauben würden, vorübergehend darauf zu verzichten.

Mit personellen Auswirkungen für den Kanton ist nicht zu rechnen. Die Aufgabenentflechtung führt dazu, dass die Berechnung und das Inkasso für eine Reihe von Kantons- beziehungsweise Gemeindebeiträgen entfallen. Diese Entlastung macht aber insgesamt kaum mehr als einige Arbeitswochen aus und verteilt sich auf diverse Abteilungen.

Ein personeller Mehrbedarf ergibt sich für die Administration der Pool-Lösung für kostenintensive Sozialhilfefälle. Die entsprechenden Kosten sind aber von den Gemeinden zu tragen. Mit der Erhöhung des Grenzwerts von Fr. 40'000.– auf Fr. 60'000.– wird die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle nur etwa einen Viertel der ursprünglich erwarteten Zahl betragen, was auch zu entsprechend tieferen Administrationskosten führt.

11.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Erwartungsgemäss präsentieren sich die Auswirkungen der Veränderungen auf die einzelnen Gemeinden im Vergleich zum Status quo auch nach der Datenaktualisierung sehr ähnlich wie in der Botschaft zur 1. Beratung erläutert.

In der Gesamtsicht zeigt sich weiterhin, dass grosse Gemeinden, die finanzschwach sind oder mittlere Finanzstärke aufweisen, am meisten entlastet werden. Die finanzstarken Gemeinden – mit Ausnahme der finanzstarken Zentren, die mehrheitlich kaum Veränderungen erfahren – tragen etwas mehr zur Finanzierung des Ausgleichs bei, wodurch sie leicht mehrbelastet werden. Mehrbelastet werden kleinere Gemeinden mit tiefer oder mittlerer Finanzkraft, was darauf zurückzuführen ist, dass dieser Gemeindetyp im bisherigen Finanzausgleich überaus stark von der Umverteilung profitiert hat. Eine grosse Gruppe von Gemeinden, die sowohl hinsichtlich Einwohnerzahl als auch hinsichtlich Finanzstärke im breiten Mittelfeld angesiedelt sind, erfährt durch die Neuordnung nur geringe Änderungen.

Die folgende Tabelle zeigt – erstens – wie viele Gemeinden (in Prozent) und – zweitens – wie viele Einwohnerinnen und Einwohner (ebenfalls in Prozent) in welchem Umfang von den Veränderungen betroffen sind. Werden die Zahlen mit jenen aus der Botschaft zur 1. Beratung verglichen, erweisen sie sich ebenfalls als stabil.

Tabelle 13: Verteilung der finanziellen Auswirkungen der Neuordnung

Status der Gemeinde	Gesamtbilanz in Steuerfussprozenten	Botschaft 1. Beratung		Botschaft 2. Beratung	
		Anteile		Anteile	
		Gemeinden	Bevölkerung	Gemeinden	Bevölkerung
stark entlastet	Entlastung um mehr als 9 Prozentpunkte	2.3%	5.6%	2.3%	3.5%
entlastet	Entlastung zwischen 3 und 9 Prozentpunkten	17.4%	28.8%	21.6%	30.3%
unverändert	Bilanz zwischen minus 2 und plus 2 Prozentpunkten	45.1%	48.7%	40.8%	50.2%
mehr belastet	Belastung zwischen 3 und 9 Prozentpunkten	28.6%	15.6%	29.1%	15.0%
stark mehr belastet	Belastung um mehr als 9 Prozentpunkte	6.6%	1.3%	6.1%	1.1%

Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind im Detail ersichtlich aus den Tabellen in den Beilagen 5–8.

Werden die Gesamtbilanzen der Gemeinden mit jenen gemäss der Modellrechnung in der Botschaft zur 1. Beratung verglichen, so zeigt sich:

- Bei ziemlich genau 2/3 der Gemeinden bleibt die Gesamtbilanz unverändert (maximal plus/minus ein Prozentpunkt).
- Das verbleibende Drittel teilt sich wiederum im Verhältnis 1 zu 2 auf: 11 % der Gemeinden erfahren gegenüber dem Stand in der ersten Botschaft eine Mehrbelastung in der Gesamtbilanz, 23 % eine Entlastung.

Veränderungen in der Gesamtbilanz können auf drei Faktoren zurückzuführen sein:

- Aktualisierung der Daten
- Berücksichtigung der Position "Krankenkassenausstände"
- Modifikation räumlich-struktureller Lastenausgleich (Einführung Obergrenze und Erhöhung Volumen).

Einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen diesen Faktoren gibt es nicht. Es ist somit zufällig, von wie vielen Faktoren eine Gemeinde betroffen ist und ob sich deren Auswirkungen gegenseitig verstärken oder aufheben.

Erneut ist darauf hinzuweisen, dass die Modellrechnungen den Stand gemäss den aktuell verfügbaren Daten wiedergeben und teilweise auf Schätzungen und Annahmen über die Zukunft beruhen müssen. Signifikante Veränderungen in den zugrundeliegenden Basisdaten – wie zum Beispiel besonders hohe oder besonders tiefe Steuererträge, deutlich mehr oder deutlich weniger Sozialhilfeempfänger – können daher auch zu Veränderungen der Ergebnisse führen.

Bei den Veränderungen aufgrund der Datenaktualisierung ist zudem darauf zu achten, dass die ausgewiesenen Daten nicht falsch interpretiert werden. So kann eine "Mehrbelastung" in diesem Bereich darauf zurückzuführen sein, dass eine Gemeinde – im Vergleich zur vorangegangenen Modellrechnung – weniger Anspruch auf Finanzausgleich hat. Das aber ist oft dadurch begründet, dass sich die Steuererträge verbessert haben. Unter dem Strich steht eine solche Gemeinde finanziell besser da als gemäss früherer Berechnung – obwohl rein technisch aufgrund der Datenaktualisierung eine "Schlechterstellung" ausgewiesen wird.

Veränderungen aufgrund der Integration der Position "Krankenkassenausstände" sind wiederum vor allem bei kleinen Gemeinden mit Vorsicht zu interpretieren: Wenn in den massgebenden Basisjahren in einer solchen Gemeinde nur zwei, drei Fälle mit unbezahlten Krankenkassenprämien vorgekommen sind, kann dies bereits dazu führen, dass die Modellrechnungen eine überdurchschnittliche Mehrbelastung in diesem Bereich ausweisen. Es ist aber ungewiss, ob die jeweilige Gemeinde auch in Zukunft im gleichen Umfang von Fällen mit Krankenkassenausständen betroffen ist.

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 Neuregelung auf das Jahr 2017 hin finanzwirksam wird. Sollte gegen die Vorlage das Referendum ergriffen werden, wäre eine Umsetzung erst per 2018 möglich.

1. Quartal 2016	2. Beratung des Geschäfts (inklusive Dekretsbestimmungen) in der vorbereitenden Kommission und im Grossen Rat
2. Quartal 2016	Redaktionslesung
3. Quartal 2016	Inkrafttreten und Verabschiedung Verordnung durch Regierungsrat
ab 2017	Finanzwirksamkeit (ohne Referendum)

Zum Antrag

Die Beschlüsse gemäss Ziffern 1 und 2 unterstehen dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihnen die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf für ein Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf für ein Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

3.

Der vorliegende Entwurf für ein Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD) wird zum Beschluss erhoben.

4.

Der vorliegende Entwurf für ein Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD) wird zum Beschluss erhoben.

5.

Der (10.306) Auftrag Renate Gautschy, FDP, Gontenschwil, vom 26. Oktober 2010 betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird als erledigt abgeschrieben.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) (Beilage 1)
- Synopse Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG) (Beilage 2)
- Synopse Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD) (Beilage 3)
- Synopse Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD) (Beilage 4)
- Übersichtsliste Gesamtbilanz pro Gemeinde (Beilage 5)
- Übersichtsliste Aufgabenverschiebungsbilanz pro Gemeinde (Beilage 6)
- Übersichtsliste Finanzausgleichsbilanz pro Gemeinde (Beilage 7)
- Nachweis Veränderung Gesamtbilanz pro Gemeinde gegenüber Botschaft zur 1. Beratung (Beilage 8)