

## **Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden**

- **Gesetz I zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I); Aufhebung**
- **Gesetz III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT III); Aufhebung**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Aufhebung der Gesetze I und III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom 2. Juli 2002 beziehungsweise 22. Februar 2005 (GAT I und III) mit dem vorliegenden Bericht für die 1. Beratung zur Beschlussfassung.

### **Zusammenfassung**

Der Grosse Rat nahm am 12. Januar 2010 den zweiten Wirkungsbericht zum Projekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden zur Kenntnis. Gleichzeitig beschloss er gestützt auf den Wirkungsbericht und die regierungsrätlichen Anträge gemäss (09.241) Botschaft vom 19. August 2009, den Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten auf 35 % festzulegen, die Betrachtung der Kostendynamik nicht weiterzuverfolgen und die bis Ende 2009 befristete Übergangsregelung zum Ausgleich von Belastungen und Entlastungen aus dem Projekt Aufgabenteilung nicht zu verlängern. Der Grosse Rat beschloss die Inkraftsetzung der entsprechenden Änderung des Dekrets über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret) auf den 1. Januar 2010.

Mit diesen Beschlüssen wurde das 1996 gestartete Projekt bezüglich der finanziellen Aspekte und Übergangsregelungen abgeschlossen. Damit es auch aus rechtlicher Sicht beendet werden kann, sind die Gesetze I und III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I und III) im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufzuheben. Sie bestehen nur noch aus den Bestimmungen, die nicht als Fremdänderungen in die entsprechenden Spezialerlasse aufgenommen worden sind. Die in GAT I und III verbliebenen Regelungen sind nicht mehr erforderlich. Die gesetzlichen Aufgaben sind erfüllt, die personalrechtlichen Änderungen abgewickelt und die übergangsrechtlichen Fragen gelöst. Soweit die Bestimmungen allgemeine Aufgabenteilungsgrundsätze betreffen, die auch über das Projekt hinaus Geltung haben, können die entsprechenden Paragraphen aufgehoben werden, da die Bundesverfassung im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit entsprechenden Regelungen ergänzt wurde. Sie sind seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Diese Grundsätze sind von übergeordneter Bedeutung und finden auch Anwendung auf das Verhältnis Kanton – Gemeinden.

Während der vom 22. Januar 2010 bis zum 10. März 2010 durchgeführten Anhörung sind 11 Stellungnahmen eingegangen. Die vorgeschlagene Aufhebung wird durchwegs begrüsst.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Allgemeines**

Die Neuordnung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden wurde seit Beginn des Projekts im Jahr 1996 partnerschaftlich von Kanton und Gemeinden in einer paritätischen Projektorganisation bearbeitet. Mit dem Reformvorhaben wurden folgende Ziele verfolgt (§ 1 Gesetz I zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden [GAT I] vom 2. Juli 2002; SAR 691.100):

- Vergrösserung der Handlungsspielräume aller Beteiligten
- Beseitigung von Doppelspurigkeiten
- Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung
- Entflechtung der historisch gewachsenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- Neuregelung der Zuständigkeiten beim Zusammenwirken zwischen Kanton und Gemeinden bei Verbundaufgaben

Das Reformvorhaben wurde in drei Pakete unterteilt. Die Aargauer Stimmberechtigten haben dem 1. Paket am 24. November 2002 (in Kraft seit dem 1. Januar 2003), dem 2. Paket am 30. November 2003 (in Kraft seit dem 1. Januar 2004) und dem 3. Paket am 5. Juni 2005 zugestimmt. Das dritte und letzte Paket von Rechtsänderungen trat auf den 1. Januar 2006 in Kraft.

Die Einhaltung der Kostenneutralität wurde bisher jährlich mit einer Bilanz der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilungsmassnahmen (AT-Gesamtbilanz) überprüft und nachgewiesen. Die Methodik der AT-Gesamtbilanz wurde in enger Zusammenarbeit mit Finanzfachleuten der Gemeinden entwickelt. Als Ausgleichsgefäss der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden diente der Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten gemäss § 4 des im Zug des 3. Pakets neu geschaffenen Dekrets über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret, GbD) vom 22. Februar 2005. Die Berechnung des die Kostenneutralität herstellenden Gemeindeanteils basierte auf den Resultaten der AT-Gesamtbilanz.

### **1.2 Zweimalige Berichterstattung über Vollzug und Wirkung**

Der Regierungsrat legte dem Grossen Rat gemäss § 2 Abs. 1 des Gesetzes III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT III) vom 22. Februar 2005 (SAR 693.100) im zweiten und vierten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2006, das heisst in den Jahren 2007 und 2009, einen Bericht über den Vollzug und die Wirkung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vor.

### **1.3 Zweck und Ergebnis des ersten Wirkungsberichts**

Der erste Wirkungsbericht ([07.218] Botschaft vom 12. September 2007) hatte insbesondere Aufschluss über die Kostenentwicklung zu geben (§ 3 Abs. 1 GAT III). Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat die zum Ausgleich der Kostenentwicklung erforderliche Anpas-

sung des Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten. Der Grosse Rat stimmte der Dekretsänderung am 20. November 2007 zu. Die Änderung trat auf den 1. Januar 2008 in Kraft.

#### **1.4 Zweck und Ergebnis des zweiten Wirkungsberichts**

Der zweite Wirkungsbericht gab gemäss § 4 Abs. 1 GAT III insbesondere Aufschluss über

- a) die Erreichung der Ziele,
- b) die Umsetzung des Grundsatzes der Kostenneutralität gemäss § 2 lit. f GAT I,
- c) die Kostenentwicklung,
- d) die Wirkung der Übergangsregelung gemäss § 7.

Der Regierungsrat stellte dem Grossen Rat gemäss § 4 Abs. 2 GAT III Antrag betreffend

- a) Anpassung des Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten gemäss § 3 Abs. 3 und 4,
- b) weitere Berichterstattung über die Wirkungen der Aufgabenteilung,
- c) Verlängerung der Übergangsregelung gemäss § 7.

Die Zusammenfassung der Ergebnisse und die Empfehlungen der externen Evaluation von Interface, Institut für Politikstudien, Luzern, können der Beilage 1 zur (09.241) Botschaft vom 19. August 2009 entnommen werden. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ergebnisse der Untersuchung insgesamt positiv ausfielen.

Die erwähnte Botschaft umfasste die Anträge des Regierungsrats gemäss § 4 GAT III. Am 12. Januar 2010 stimmte der Grosse Rat sämtlichen Anträgen des Regierungsrats zu. Der Grosse Rat setzte die Änderungen des Gemeindebeteiligungsdekrets rückwirkend auf den 1. Januar 2010 in Kraft, da die ursprünglich für den 1. Dezember 2009 vorgesehene Beratung des Geschäfts aus zeitlichen Gründen auf den 12. Januar 2010 verschoben werden musste. Das Projekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden wurde damit bezüglich der finanziellen Aspekte und der Übergangsregelungen abgeschlossen.

## **2. Aufhebung von GAT I und III**

### **2.1 Vorbemerkung**

Die in drei Paketen bearbeiteten und schliesslich von den Stimmberechtigten beschlossenen Gesetze I, II und III und die entsprechenden Dekrete I, II und III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden umfassten als Mantelerlasse jeweils diverse Rechtsänderungen in verschiedenen Erlassen. Diese sind im Rahmen der Systematischen Rechtssammlung (SAR) in die jeweiligen Erlasse aufgenommen worden. Auf diese Weise entstanden aus dem Gesetz II (GAT II) und aus den drei Dekreten "leere" Erlasse, "Erlasshülsen", die im Rahmen der Wirtschaftspolitischen Massnahme 10 (WIPO 10) vom Regierungsrat aus der SAR entfernt wurden (RRB Nr. 2007-000429 vom 4. April 2007).

Einzig das GAT I und das GAT III sind in der Gesetzessammlung erhalten geblieben, weil diese zwei Erlasse eigenständige Bestimmungen und nicht nur Fremdänderungen enthalten.

Auf eine rechtshygienisch sinnvolle, jedoch nicht zwingende Zusammenführung dieser Bestimmungen im GAT I im Rahmen von WIPO 10 wurde verzichtet.

## **2.2 Aufhebung von GAT I und GAT III**

Nachdem der Grosse Rat am 12. Januar 2010 den regierungsrätlichen Anträgen zugestimmt hat, kann auch auf die verbliebenen Bestimmungen von GAT I und III verzichtet werden. Die gesetzlichen Aufgaben sind erfüllt, die personalrechtlichen Änderungen abgewickelt und die übergangsrechtlichen Fragen gelöst. Die zwei Gesetze sollen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgehoben werden, da sie nach Abschluss des Projekts Aufgabenteilung nicht mehr erforderlich sind und die unabhängig vom Projekt geltenden Aufgabenteilungsgrundsätze (vgl. unten) in der Zwischenzeit in der Bundesverfassung geregelt sind.

Das GAT II ist bereits aufgehoben. Mit § 8 GAT III wurde § 2 GAT II aufgehoben, der die Kostenneutralität für den Fall geregelt hatte, dass kein 3. Paket mehr folgen würde. Mit dieser Aufhebung waren alle Bestimmungen des GAT II aufgehoben beziehungsweise in die einzelnen Spezialerlasse aufgenommen.

## **2.3 Ergebnis der Anhörung**

Die Anhörung dauerte vom 22. Januar 2010 bis zum 10. März 2010. In allen 11 eingereichten Stellungnahmen wurde die vorgeschlagene Aufhebung begrüsst. Eingaben gingen von folgenden Parteien, Verbänden und von einer Gemeinde ein:

- BDP Aargau
- CVP Aargau
- EDU Aargau
- EVP Aargau
- FDP Die Liberalen Aargau
- SP Aargau
- SVP Aargau
- Aargauische Gemeindeammänner-Vereinigung
- Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber
- Finanzfachleute Aargauer Gemeinden
- Gemeinde Wettingen

## **2.4 Kommentar zu den aufzuhebenden Bestimmungen**

Mit der Aufhebung von GAT I und III werden verschiedene materielle Bestimmungen aufgehoben. Diese werden nachfolgend aufgeführt und kommentiert.

Von der Aufhebung des GAT I sind die verbliebenen §§ 1 und 2 betroffen:

Geltendes Recht	Kommentar
<p><b>§ 1</b> Ziele</p>	<p>Mit dem Projektabschluss erübrigt sich die Zielformulierung gemäss § 1.</p>
<p><b>§ 2</b> Umsetzungsgrundsätze</p>	<p>Mit dem Projektabschluss erübrigt sich die Formulierung von Umsetzungsgrundsätzen.</p> <p>Soweit es sich um generelle, unabhängig vom Projekt geltende Aufgabenteilungsgrundsätze handelt, enthält die Bundesverfassung (BV) neu die wesentlichen Regelungen. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde die BV entsprechend ergänzt. Dabei sind Art. 5a BV (Grundsatz der Subsidiarität) und die Absätze 2 und 3 von Art. 43a BV (fiskalische Äquivalenz) relevant. Diese Bestimmungen wurden von den eidgenössischen Räten am 3. Oktober 2003 beschlossen und in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen. Die neuen Artikel sind seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Die Grundsätze sind von übergeordneter Bedeutung und finden deshalb nicht nur auf das Verhältnis Bund – Kantone, sondern auch auf das Verhältnis Kanton – Gemeinden Anwendung:</p> <p><b>Art. 5a BV</b> <i>Subsidiarität</i> Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.</p> <p><b>Art. 43a (Abs. 2 und 3) BV</b> <i>Grundsätze der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben</i> <sup>2</sup>Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. <sup>3</sup>Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.</p>

Von der Aufhebung des GAT III sind die Schluss- und Übergangsbestimmungen, §§ 2–7, betroffen:

<p><b>§ 2</b> Wirkungsbericht, Kostenneutralität</p>	<p>Die beiden Wirkungsberichte sind gemäss den gesetzlichen Vorgaben erarbeitet und vom Grossen Rat genehmigt worden. Damit erübrigen sich diese Bestimmungen, da der entsprechende Auftrag erfüllt ist.</p>
<p><b>§ 3</b> Erster Wirkungsbericht; Ausgleich der Kostenentwicklung</p>	
<p><b>§ 4</b> Zweiter Wirkungsbericht; Ausgleich der Kostenentwicklung; Verlängerung der Übergangsregelung</p>	

<p><b>§ 5</b> Übernahme von Anstellungsverhältnissen; vorsorgerechtliche Übergangsbestimmungen</p>	<p>Durch die Kantonalisierungen in den Bereichen Kindergarten, Schulleitung, Berufsberatung, Schulpsychologischer Dienst und Suchtberatung/Suchtprävention sind Anstellungsverhältnisse beziehungsweise vorsorgerechtliche Verhältnisse von den Gemeinden beziehungsweise von Gemeindeverbänden zum Kanton beziehungsweise zu Dritten übergegangen. Diese Übergänge sind anstellungsmässig beziehungsweise vorsorgerechtlich abgeschlossen. Auch die übergangsrechtlichen Fragen bezüglich der Ausfinanzierung bei der beruflichen Vorsorge sind erledigt beziehungsweise nicht mehr erforderlich. Daher erübrigt sich diese Bestimmung.</p>
<p><b>§ 6</b> Beiträge an den Bau von Alterheimen</p>	<p>Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsänderung (Kommunalisierung, Abschaffung der Kantonsbeiträge an Altersheimbauten) hängigen Verfahren wurden in der Zwischenzeit abgeschlossen. Daher erübrigt sich diese Bestimmung.</p>
<p><b>§ 7</b> Übergangsbeiträge und -abgaben</p>	<p>Die Übergangsregelung zum Ausgleich von Belastungen und Entlastungen aufgrund der Aufgabenteilung beziehungsweise der Änderungen im Finanz- und Lastenausgleich wird gemäss Beschluss des Grossen Rats vom 12. Januar 2010 nicht verlängert. Daher erübrigt sich diese Bestimmung.</p>

## **2.5 Änderung des Finanzausgleichsdekrets**

Auch das Dekret über den Finanzausgleich (FLAD) vom 29. Mai 1984 (SAR 615.110) wird geringfügig anzupassen sein (Streichung eines Passus betreffend Übergangsbeiträge). Diese Änderung wird Gegenstand der 2. Beratung bilden.

## **3. Einbezug der Gemeinden**

Die Gemeinden wurden im Rahmen des Konsultationsgremiums Kanton – Gemeinden und des Fachausschusses des Departements Volkswirtschaft und Inneres in die Erarbeitung des vorliegenden Geschäfts einbezogen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden in diesen Gremien nahmen positiv Stellung. Ebenso nahmen in der Anhörung die Verbände der Gemeinden sowie eine Gemeinde zustimmend Stellung (vgl. Ziffer 2.3).

## **4. Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt**

Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt sind keine feststellbar.

## 5. Weiteres Vorgehen/Zeitplan

Unter dem Vorbehalt des grossrätlichen Beschlusses und einer allfälligen Volksabstimmung ist geplant, die Aufhebung von GAT I und III sowie die Änderung des FLAD auf den 1. März 2011 oder später in Kraft zu setzen.

### **A n t r a g :**

1.

Der vorliegende Entwurf zur Aufhebung des Gesetzes I zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf zur Aufhebung des Gesetzes III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT III) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 31. März 2010

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Roland Brogli

Dr. Peter Grünenfelder

### Beilagen:

Beilage 1: Entwurf des Aufhebungsbeschlusses für das Gesetz I zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I)

Beilage 2: Entwurf des Aufhebungsbeschlusses für das Gesetz III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT III)