

REGIERUNGSRAT

20. Januar 2016

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

16.14

Entlastungsmassnahmen 2016; Massnahmen in der Kompetenz des
Grossen Rats; Gesetzesänderungen

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
1.1 Entwicklung der Finanzlage	4
1.2 Aktuelle Herausforderungen für den Finanzhaushalt	4
1.3 Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2016–2019	5
1.4 Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank und Ausblick	6
2. Handlungsbedarf	6
3. Entlastungsmassnahmen 2016 mit Gesetzesänderungen	7
4. Auswertung der Anhörung	8
4.1 Vorgehen und Überblick	8
4.2 Anhörungsergebnisse	9
5. Anpassungen von Entlastungsmassnahmen aufgrund der Anhörung	11
6. Erläuterungen zu den einzelnen Entlastungsmassnahmen	11
6.1 Optimierung des Case Managements Verwaltungspersonal (Massnahme E16-KTAG-3)	11
6.2 Abschaffung des Berufswahljahrs (Massnahme E16-310-4)	12
6.3 Optimierung des Case Managements Lehrpersonen (Massnahme E16-310-13)	12
6.4 Reorganisation Schulaufsicht (Massnahme E16-310-14)	12
6.5 Festlegung Mindestschülerzahl je Primarschule (Massnahme E16-310-15)	13
6.6 Mittelschulen; Einführung Kostenbeteiligung Freifach Instrumentalunterricht (Massnahme E16-320-8)	13
6.7 Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 7'000.– (Massnahme E16-425-1)	13
6.8 Überschussregelung Gebäudeversicherung (Massnahme E16-500-2)	14
6.9 Anhebung des Vermögensverzehrs bei Ergänzungsleistungen zur AHV (Massnahme E16-545-1)	15
6.10 Anhebung des Vermögensverzehrs bei Ergänzungsleistungen zur IV (Massnahme E16-545-2)	16
6.11 Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung (Massnahme E16-610-1b)	16
6.12 Anpassung Wassernutzungsgesetz – Gewässerrevitalisierungen (Massnahme E16-625-1)	16
7. Auswirkungen	17
8. Weiteres Vorgehen	18
Antrag	20

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf "Entlastungsmassnahmen 2016; Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats; Gesetzesänderungen" für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Verfassung und Gesetz schreiben einen auf die Dauer ausgeglichenen Staatshaushalt vor. Der Regierungsrat handelt nach diesen Grundsätzen einer nachhaltigen und stabilen Finanzpolitik. Oberstes Ziel ist die Vermeidung struktureller Defizite und damit neuer Schulden zulasten künftiger Generationen.

Der Regierungsrat hat in den letzten zwei Jahren zusammen mit der Verwaltung bereits erhebliche Sparanstrengungen unternommen, um diesen Auftrag erfüllen zu können. Mit der 2014 beschlossenen Leistungsanalyse werden Entlastungen im Umfang von jährlich bis zu rund 100 Millionen Franken erzielt. Aufgrund zunehmender Ertragsausfälle und absehbarer Mehraufwände haben sich die finanzpolitischen Perspektiven des Kantons seit Beginn des Jahrs 2015 aber weiter verschlechtert.

Trotz der sehr schwierigen Rahmenbedingungen hat der Regierungsrat dem Grossen Rat mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2016–2019 ein ausgeglichenes Budget vorgelegt. Dazu waren eine Vielzahl von Budgetkürzungen und Entlastungsmassnahmen nötig. Gesamthaft wurden mit dem AFP 110 Entlastungsmassnahmen erarbeitet, wovon 12 Massnahmen eine Gesetzesänderung erfordern. In der AFP-Beratung hat der Grosse Rat die überwiegende Mehrheit der Massnahmen stillschweigend oder explizit bestätigt. In der Schlussberatung konnte der Budgetausgleich aber mit einer Pauschalkürzung erreicht werden. In den Planjahren resultierten aus der Parlamentsberatung hohe Defizite von über 50 Millionen Franken, die nach dem Willen des Grossen Rats mit dem nächsten AFP bereinigt werden sollen. Mit dieser Forderung hat der Grosse Rat den finanziellen Handlungsdruck für den Kanton noch zusätzlich massiv verschärft. Hinzu kommt, dass die aktuelle Konjunkturlage mit dem nach wie vor starken Franken und die schwächere Weltwirtschaft sowie die weiter anhaltende negativen Teuerung die Entwicklung der Steuererträge deutlich stärker als bisher angenommen belasten werden.

Die zur Umsetzung der Entlastungsmassnahmen erforderlichen Gesetzesänderungen werden dem Grossen Rat mit vorliegender Botschaft mit Einzelanträgen pro Massnahme zur Beratung und zum Beschluss unterbreitet. Somit kann gegen jede Massnahme einzeln das Referendum ergriffen werden. Die finanziellen Entlastungen der beantragten Gesetzesänderungen belaufen sich beim Kanton auf bis zu rund 25 Millionen Franken und bei den Gemeinden bis zu rund 10 Millionen Franken jährlich.

Vom 28. August 2015 bis 27. November 2015 fand eine breitgefasste Anhörung zu den Massnahmen und den dazugehörigen Gesetzesanpassungen statt. Insgesamt wurden 175 Antworten eingereicht. Der Grossteil der Stellungnahmen entfällt auf Gemeinden oder gemeindenahe Organisationen wie Schulen oder Schulbehörden. Zudem nahmen praktisch alle im Grossen Rat vertretenen Parteien die Möglichkeit wahr, die Entlastungsmassnahmen zu beurteilen. Die Mehrheit der Massnahmen wird im Grundsatz von den Anhörungsteilnehmenden gutgeheissen. Der Regierungsrat hat deshalb mit einer Ausnahme keine inhaltlichen Änderungen der Entlastungsmassnahmen vorgenommen.

Von denjenigen Entlastungsmassnahmen, die eine Gesetzesänderung bedingen, wurde im Grossen Rat lediglich die Massnahme E16-425-1 zur "Begrenzung des Pendlerabzugs auf Fr. 6'000.–" beraten und beschlossen, im AFP die finanziellen Auswirkungen einer Begrenzung des Pendlerabzugs auf Fr. 10'000.– vorzusehen. Der damit verbundene Mehrertrag reduziert sich damit von 13 auf 5 Millionen Franken beim Kanton respektive von 12,7 auf 4,7 Millionen Franken bei den Gemeinden. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat als Kompromiss eine

verminderte Begrenzung des Pendlerabzugs auf Fr. 7'000.–. Die finanzielle Entlastung beträgt bei dieser Variante für den Kanton rund 10 Millionen Franken und für die Gemeinden rund 9,4 Millionen Franken.

1. Ausgangslage

Die Finanzordnung der Kantonsverfassung (§ 116) verpflichtet den Kanton zu einer sparsamen, wirtschaftlichen, konjunkturgerechten und auf die Dauer ausgeglichenen Haushaltsführung. Ebenso sind die Aufgaben und Ausgaben laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanzielle Tragbarkeit hin zu überprüfen. Der Regierungsrat handelt nach diesen Grundsätzen einer nachhaltigen und stabilen Finanzpolitik. Das wichtigste Ziel besteht dabei in der Vermeidung einer Neuverschuldung über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg. Damit soll langfristig der finanzielle Handlungsspielraum des Kantons – auch für neue wichtige Aufgaben – erhalten bleiben.

1.1 Entwicklung der Finanzlage

Der Blick auf die letzten 20 Jahre zeigt, dass der Kanton Aargau nach einer langen Phase mit Defiziten in den 1990er-Jahren zwischen 2003–2013 stets positive Rechnungsabschlüsse erzielte. Ab 2012 zeichnete sich aber bereits das Ende dieser Phase mit hohen Ertragsüberschüssen ab. Die Rechnungen 2012 und 2013 konnten nur dank einer hohen Entnahme aus der Ausgleichsreserve mit einem leichten Überschuss abschliessen. Im Jahr 2014 reichte es trotz der Entnahme eines hohen Betrags aus der Ausgleichsreserve von 80 Millionen Franken nicht mehr für den Rechnungsausgleich und der Kanton musste seit elf Jahren wieder ein Defizit von 65,5 Millionen Franken ausweisen. Dieser Fehlbetrag muss nun gemäss Bestimmung der Schuldenbremse in Raten von 20 % (jährlich 13,1 Millionen Franken) über die Jahre 2016–2020 abgetragen werden.

Der Regierungsrat hat die Trendumkehr in der Entwicklung der Finanzlage frühzeitig erkannt und Anfang 2013 die Leistungsanalyse mit rund 190 Massnahmen lanciert. Mit der finanziellen Entlastungswirkung aus der Leistungsanalyse von jährlich rund 100 Millionen Franken sollten drohende strukturelle Defizite beseitigt und eine Neuverschuldung zulasten der nächsten Generation vermieden werden. Der Grossteil der ausgearbeiteten Massnahmen wurde durch die zuständigen politischen Instanzen beschlossen und entsprechend umgesetzt. So konnte dank der Leistungsanalyse mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2015–2018 ein ausgeglichenes Budget 2015 mit nur geringen Defiziten in den Planjahren erzielt werden. In der Volksabstimmung vom 8. März 2015 wurden hingegen diejenigen Massnahmen der Leistungsanalyse, die eine Gesetzesänderung erforderten, mit einem Nein-Stimmenanteil von 56 % abgelehnt.

1.2 Aktuelle Herausforderungen für den Finanzhaushalt

Im Jahr 2015 haben sich die finanzpolitischen Perspektiven des Kantons weiter verschlechtert. Nach dem Entscheid der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zur Aufhebung des Mindestkurses zum Euro und der damit einhergehenden Frankenstärke war eine spürbare Konjunkturabkühlung zu verzeichnen. Das im Vergleich zu früheren Annahmen deutlich geringere Wirtschaftswachstum und die gegenwärtige Negativsteuerung haben einen klar dämpfenden Effekt auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung der Steuererträge.

Schon im AFP 2016–2019 musste für das Jahr 2016 ein Minderertrag von rund 69 Millionen Franken bei den Steuerprognosen kompensiert werden. In den Planjahren beträgt die Verschlechterung der Steuerprognose gegenüber früheren Planungen über 100 Millionen Franken jährlich. Die jüngste Aktualisierung der Steuerschätzungen bestätigt dieses Bild. Sofern sich die Wirtschaftslage in der Schweiz nicht rasch verbessert, drohen noch höhere Ertragsausfälle. Zusätzlich zu den Steuern sind bei den grossen Energiebeteiligungen in den nächsten Jahren mit keinen beziehungsweise stark reduzierten Dividendenzahlungen zu rechnen. Darüber hinaus führt die vom Grossen Rat verlangte

Abschaffung des Steueranteils bei den Grundbuchgebühren zu einem zusätzlichen Ertragsausfall von 18 Millionen Franken ab 2018 respektive 36 Millionen Franken ab 2020.

Der Kanton sieht sich gegenwärtig aber nicht nur stagnierenden oder gar sinkenden Einnahmen gegenüber, sondern steht auch auf der Ausgabenseite unter Zugzwang. Insbesondere die Bereiche Spitalfinanzierung, Prämienverbilligungen, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen weisen eine ungebrochen hohe Kostendynamik auf, die durch den Kanton nur begrenzt beeinflussbar ist. Auch im Bildungsbereich ist aufgrund der Entwicklung der Schülerzahlen und der vom Grossen Rat verlangten Bildungspolitik ein hoher jährlicher Mehraufwand zu verzeichnen. Hinzu kommt ganz aktuell der hohe zusätzliche Ressourcenbedarf im Zusammenhang mit den Entwicklungen im Asylwesen. Daneben belastet die Abtragung des Defizits der Rechnung 2014 den Staatshaushalt ab 2016 mit jährlich 13,1 Millionen Franken.

Aufgrund der aktuellen Herausforderungen sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite ist die finanzielle Lage sehr angespannt. Die Beschlüsse des Grossen Rats zum AFP 2016–2019 haben diese Situation noch zusätzlich verschärft.

1.3 Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2016–2019

Mit dem AFP 2016–2019 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat nach einem langen und intensiven Budgetprozess ein ausgeglichenes Budget vorgelegt. Trotz der sehr schwierigen Rahmenbedingungen ist es gelungen, innerhalb sehr kurzer Frist ein hohes drohendes Defizit im Budget 2016 zu vermeiden. Dazu waren eine Vielzahl von Budgetkürzungen und Entlastungsmassnahmen sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen nötig. Auch das Staatspersonal und die Lehrpersonen leisten einen grossen Beitrag an das Sparpaket. Gesamthaft wurden mit dem AFP 110 Entlastungsmassnahmen erarbeitet. Das finanzielle Entlastungspotenzial der erarbeiteten Entlastungsmassnahmen lag für das Budgetjahr bei 93 Millionen Franken, bei 127 Millionen Franken für das Planjahr 2017, bei 154 Millionen Franken für 2018 und bei 150 Millionen Franken für 2019. Darüber hinausgehende Entlastungsmassnahmen sind nur schwer zu erreichen. Sie sind mit der Frage verknüpft, in welcher Qualität und Quantität der Kanton Aargau in den nächsten Jahren seine Aufgaben zugunsten der Einwohnerinnen und Einwohner und von Wirtschaft und Gewerbe erfüllen soll.

In der AFP-Beratung hat der Grosse Rat viele der Entlastungsmassnahmen unterstützt, andere hingegen abgelehnt. Von denjenigen Entlastungsmassnahmen, die eine Gesetzesänderung bedingen und deshalb Gegenstand dieser Botschaft sind, wurde im Grossen Rat lediglich die Massnahme E16-425-1 zur "Begrenzung des Pendlerabzugs auf Fr. 6'000.–" beraten. Auf Antrag der FDP-Fraktion hat der Grosse Rat beschlossen, im AFP die finanziellen Auswirkungen einer Begrenzung des Pendlerabzugs auf Fr. 10'000.– vorzusehen. Im Vergleich zur Variante des Regierungsrats reduziert sich damit die Entlastungswirkung beim Kanton von 13 auf 5 Millionen Franken und den Gemeinden von 12,7 auf 4,7 Millionen Franken. Diesen Entscheid nimmt der Regierungsrat als Richtlinien-Entscheid zur Kenntnis. Die abschliessende Beschlussfassung zu dieser Massnahme erfolgt im Rahmen der vorliegenden Gesetzesvorlage durch den Grossen Rat respektive durch Volksentscheid im Fall eines Referendums. Ferner hat der Grosse Rat im Zusammenhang mit der Massnahme E16-610-1a eine Änderung des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung beschlossen. Künftig sollen nur noch Beiträge von 5 % an die Erarbeitung von kommunalen Gesamtplänen Verkehr (KGV) ausgerichtet werden.

In der Schlussberatung konnte der Budgetausgleich nur mit einer Pauschalkürzung realisiert werden. Mit diesem Beschluss hat der Grosse Rat seine Budgethoheit und Mitverantwortung für den Budgetausgleich ohne klare inhaltliche Stossrichtung an den Regierungsrat delegiert. In den Planjahren zeichnen sich zurzeit hohe Defizite von über 50 Millionen Franken ab, die nach dem Willen des Grossen Rats mit dem nächsten AFP bereinigt werden sollen. Mit dieser Forderung hat der Grosse Rat den finanziellen Handlungsdruck für den Kanton noch zusätzlich massiv verschärft.

Tabelle 1: Ergebnis Aufgaben- und Finanzplan 2016–2019

in Mio. Franken	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019
Saldo AFP 2016-2019 Antrag Regierungsrat 19.8.2015	-0.1	27.3	20.0	8.4
Saldo AFP 2016-2019 Beschluss Grosser Rat 8.12.2015	-0.1	47.2	57.9	49.3

Anmerkung: (+) Aufwandüberschuss; (-) Ertragsüberschuss; Rundungsdifferenzen sind möglich

1.4 Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank und Ausblick

Am 8. Januar 2016 hat die Schweizerische Nationalbank (SNB) für das Geschäftsjahr 2015 aufgrund von provisorischen Berechnungen einen Verlust von 23 Milliarden Franken in Aussicht gestellt. Dank der bestehenden Ausschüttungsreserve von 27,5 Milliarden Franken hat die SNB eine Ausschüttung von 1 Milliarde Franken an Bund und Kantone vorgesehen. Der für den Kanton Aargau zu erwartende Ertrag von 52 Millionen Franken ist im Budget 2016 nicht berücksichtigt. Dieser Zusatzertrag soll im Rechnungsjahre 2016 in die Ausgleichsreserve eingelegt werden.

Die im Januar 2016 aktualisierten Steuerprognosen gehen gegenüber den bisherigen Annahmen von neuen Ertragsausfällen bei den Steuern aus. Die Deflation im Jahr 2015 dürfte auch im Jahr 2016 anhalten und trotz einem realen Wachstum von jährlich rund 1 % zu einer Stagnation beim nominalen Bruttoinlandprodukt führen. Aufgrund des hohen Frankenkurses, der langsamer wachsenden Weltwirtschaft und der sehr tiefen Energiepreisen ist in einzelnen Wirtschaftsbranchen mit strukturellen Anpassungen zu rechnen. Dies kann zu einem Stellenabbau und bei den juristischen Personen in den Steuerjahren 2015 und 2016 zu tieferen Gewinnen führen. Bei den natürlichen Personen wird die weiterhin negative respektive schwache Teuerung eine nur schwache Nominallohnentwicklung zulassen. Die nach den Beschlüssen des Grossen Rats zum AFP 2016–2019 hervorgegangenen hohen Defizite in den Planjahren werden dadurch zusätzlich erhöht. Weiter ist bei der Axpo mit einem länger andauernden Dividendenausfall zu rechnen.

Die SNB-Ausschüttung 2016 soll für den Ausgleich der mit der neuen Ausgangslage drohenden Defizite in den Jahren 2016 und 2017 eingesetzt werden. Zur Vermeidung eines allfälligen Defizits in der Rechnung 2015 kann die geplante Auflösung der Ausgleichsreserve erhöht werden. Die Verwendung der bestehenden wie auch der erhöhten Ausgleichsreserve wird der Regierungsrat im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss 2015 sowie mit der Sammelvorlage für Verpflichtungskredite und Nachtragskredite 2016, I. Teil, dem Grossen Rat unterbreiten.

2. Handlungsbedarf

Die öffentlichen Haushalte in der Schweiz stehen vor grossen Herausforderungen. Auch die Lage der Wirtschaftsunternehmen ist ein Jahr nach Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank angespannt. Auch für den Kanton Aargau sind die finanziellen Herausforderungen nach wie vor gross. Die Massnahmen der Leistungsanalyse und der Entlastungsmassnahmen 2016 mit finanziellen Einsparungen von jährlich bis 200 Millionen Franken reichen noch nicht aus, den Finanzhaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Mit Blick auf den AFP 2017–2020 werden deshalb weitere einnahme- wie ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen erforderlich sein. Die mit dieser Botschaft beantragten Gesetzesänderungen zur Umsetzung der Entlastungsmassnahmen 2016 stellen somit einen wichtigen Zwischenschritt in der Haushaltssanierung dar.

Die Beratung der Leistungsanalyse und der Entlastungsmassnahmen 2016 im Grossen Rat hat klar gezeigt, dass sowohl einschneidende Massnahmen auf der Ausgabenseite (insbesondere im Bildungsbereich), wie auch Massnahmen zur Ertragssteigerung politisch äusserst umstritten sind. Um den verfassungsmässig vorgesehenen Haushaltsausgleich zu erreichen, ist deshalb Kompromissbereitschaft und Lösungswille von allen Beteiligten notwendig. Die Unterstützung der beantragten Gesetzesänderungen ist daher wegweisend und ein klares Signal für die kommende Budgetdebatte.

3. Entlastungsmassnahmen 2016 mit Gesetzesänderungen

Die Umsetzung von insgesamt 12 Entlastungsmassnahmen erfordert eine Gesetzesänderung. Diese Gesetzesänderungen werden dem Grossen Rat mit vorliegender Botschaft mit Einzelanträgen pro Massnahme zur Beratung und zum Beschluss unterbreitet. Im Unterschied zur Leistungsanalyse handelt es sich bei dieser Botschaft nicht um eine Sammelvorlage, welche die einzelnen Gesetzesänderungen in einem einzigen Erlass zusammenfassen würde. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass der Grosse Rat über jede einzelne Entlastungsmassnahme, die eine Gesetzesänderung erfordert, separat beschliessen, ablehnen oder gegebenenfalls das Behördenreferendum nach § 62 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung ergreifen kann. Ebenso ist damit sichergestellt, dass zu jeder vom Grossen Rat beschlossenen Massnahme das fakultative Referendum nach § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung ergriffen werden kann. Eine allfällige Volksabstimmung würde somit nur über einzelne Entlastungsmassnahmen und nicht über alle in Form eines Pakets stattfinden.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die mit dieser Botschaft beantragten Entlastungsmassnahmen respektive Gesetzesänderungen.

Tabelle 2: Entlastungsmassnahmen Anhörungsvorlage

Nr.	Massnahme	Anzupassendes Gesetz
E16-KTAG-3	Optimierung des Case Managements Verwaltungspersonal	Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG; SAR 165.100)
E16-310-4	Abschaffung des Berufswahljahrs	Schulgesetz (SAR 401.100)
E16-310-13	Optimierung des Case Managements der Lehrpersonen	Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL; SAR 411.200)
E16-310-14	Reorganisation Schulaufsicht	Schulgesetz (SAR 401.100)
E16-310-15	Festlegung Mindestschülerzahl je Primarschule	Schulgesetz (SAR 401.100)
E16-320-8	Mittelschulen; Einführung Kostenbeteiligung Freifach Instrumentalunterricht	Schulgesetz (SAR 401.100)
E16-425-1	Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 6'000.–	Steuergesetz (SAR 651.100)
E16-500-2	Überschussregelung Gebäudeversicherung	Gesetz über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG; SAR 673.100)
E16-545-1	Anhebung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenvorsorge (AHV)	Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Aargau (Ergänzungsleistungsgesetz Aargau, ELG-AG; SAR 831.300)
E16-545-2	Anhebung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung (IV)	Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Aargau (Ergänzungsleistungsgesetz Aargau, ELG-AG; SAR 831.300)
E16-610-1b	Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung	Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG; SAR 713.100)
E16-625-1	Anpassung Wassernutzungsgesetz – Gewässerrevitalisierungen	Wassernutzungsgesetz (WnG; SAR 764.100)

Verschiedene dieser Entlastungsmassnahmen waren bereits Gegenstand der Sammelvorlage zur Leistungsanalyse, welche am 8. März 2015 durch die Aargauer Stimmbevölkerung abgelehnt wurde. Der Regierungsrat erachtet jedoch die Wiederaufnahme dieser Massnahmen angesichts der weite-

ren Verschlechterung der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der aktuellen schwierigen Finanzlage und dem Ergebnis der Beratungen zum AFP 2016–2019 für gerechtfertigt und notwendig.

Im Unterschied zur Leistungsanalyse werden die vorliegenden Entlastungsmassnahmen nicht als Paket in einem Gesetz sondern in Form von Einzelanträgen zu den Gesetzesanpassungen pro Massnahme dem Grossen Rat vorgelegt zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt. Dies ermöglicht eine klare Willensbildung und Entscheidung, indem der Grosse Rat respektive das Volk über jede einzelne Massnahme separat abstimmen respektive das Referendum ergreifen kann.

4. Auswertung der Anhörung

4.1 Vorgehen und Überblick

Der Regierungsrat hat zu den in Tabelle 2 aufgeführten Entlastungsmassnahmen und den sich daraus ergebenden Gesetzesänderungen vom 28. August 2015 bis am 27. November 2015 eine Anhörung gemäss § 66 der Kantonsverfassung durchgeführt.

Die Anhörung wurde mit Publikation im Amtsblatt am 28. August 2015 sowie auf der kantonalen Homepage mit den entsprechenden Unterlagen eröffnet. Während der dreimonatigen Anhörungsdauer wurden insgesamt 175 Antworten eingereicht. Die überwiegende Mehrheit der Stellungnahmen wurde von Gemeinden und gemeindenahen Organisationen wie Schulen oder Schulpflegen eingereicht. Auch die Mehrheit der im Grossen Rat vertretenen Parteien nahm die Möglichkeit zur Einreichung einer Stellungnahme wahr. Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Zahl der eingegangenen Antworten nach Gruppenzugehörigkeit.

Tabelle 3: Teilnehmende Anhörung

Gruppierungen	Anzahl Antworten
Politische Parteien	11
Politische Partei	8
Übrige	3
Gemeinden	106
Gemeinde	98
Ortsbürgergemeinde	1
Planungsverband	3
Vereinigung/Verband	4
Schulen	27
Schulpflege	9
Schulrat Bezirk	7
Vereinigung/Verband	1
Schulleitung/Schule	10
Interessengruppen (IG)	28
Gewerkschaft/Personalverband	7
IG Bildung	5
IG Gesundheit, Soziales	1
IG Landwirtschaft	1
IG Umwelt	3
IG Verkehr	4

Gruppierungen	Anzahl Antworten
IG Wald, Jagd, Fischerei	1
IG Wirtschaft	3
IG Sicherheit/Polizei	1
IG übrige	2
Privatpersonen	3
Privatperson	3
Gesamtergebnis	175

4.2 Anhörungsergebnisse

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens wurde der Grad der Zustimmung zu den einzelnen Entlastungsmassnahmen erfragt.

Zur Beurteilung der einzelnen Massnahmen standen den Anhörungsteilnehmenden die Antwortkategorien "ja", "eher ja", "eher nein", "nein" sowie "keine Angabe" zur Verfügung. Bei der Auswertung wurden "ja" und "eher ja" als Zustimmung, "eher nein" und "nein" als Ablehnung gewertet. Zudem bestand bei allen Fragen die Möglichkeit, zusätzliche Kommentare abzugeben. Diese Bemerkungen wurden bei der Auswertung der Anhörungsergebnisse ebenfalls berücksichtigt und analysiert.

Mit nur einer Ausnahme werden alle Entlastungsmassnahmen von der Mehrheit der Parteien gutgeheissen. Werden die Anhörungsergebnisse jedoch nach Fraktionsstärke im Grossen Rat ausgewertet, so findet die Massnahme E16-425-1 "Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 6'000.–" sowie die beabsichtigte Anhebung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen (E16-545-1 und E16-545-2) keine Mehrheit (Zustimmungsrate von rund 40 %). In der nachfolgenden Tabelle sind die einzelnen Positionen der im Grossen Rat vertretenen Parteien im Detail ersichtlich.

Tabelle 4: Position der politischen Parteien zu den einzelnen Massnahmen

Nr.	Bezeichnung	Zustimmung	Enthaltung	Ablehnung
E16-KTAG-3	Optimierung des Case Managements Verwaltungspersonal	SVP, SP, FDP, CVP, Grüne, BDP, EDU	GLP, EVP	-
E16-310-4	Abschaffung des Berufswahljahrs	SVP, FDP, CVP, BDP, EDU	GLP	SP, Grüne
E16-310-13	Optimierung des Case Managements Lehrpersonen	SVP, SP, FDP, CVP, Grüne, EVP, BDP, EDU	GLP	-
E16-310-14	Reorganisation Schulaufsicht	SVP, FDP, CVP, EVP, BDP, EDU	GLP	SP, Grüne
E16-310-15	Festlegung Mindestschülerzahl je Primarschule	SVP, FDP, CVP, EVP, BDP, EDU	GLP	SP, Grüne
E16-320-8	Mittelschulen; Einführung Kostenbeteiligung Freifach Instrumentalunterricht	SVP, FDP, CVP, EVP, BDP, EDU	GLP	SP, Grüne

Nr.	Bezeichnung	Zustimmung	Enthaltung	Ablehnung
E16-425-1	Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 6'000.–	SP, CVP, Grüne, EVP	GLP	SVP, FDP, BDP, EDU
E16-500-2	Überschussregelung Gebäudeversicherung	SVP, FDP, CVP, Grüne, EVP	GLP	SP, BDP, EDU
E16-545-1	Anhebung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen zur AHV	FDP, CVP, Grüne, BDP	SP, GLP	SVP, EVP, EDU
E16-545-2	Anhebung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen zur IV	FDP, CVP, Grüne, BDP	GLP	SVP, SP, EVP
E16-610-1b	Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung	SVP, FDP, CVP, Grüne, EVP, BDP, EDU	GLP	SP
E16-625-1	Anpassung Wassernutzungsgesetz – Gewässerrevitalisierungen	SVP, FDP, CVP, EVP, BDP, EDU	GLP	SP, Grüne

Die Ablehnung der Begrenzung des Pendlerabzugs durch eine Mehrheit der bürgerlichen Parteien wird insbesondere damit begründet, dass Berufstätige, welche aus verschiedenen Gründen die öffentlichen Verkehrsmittel nicht benutzen können, mit einer faktischen Steuererhöhung bestraft würden. Zudem reduziere die Massnahme die Standortattraktivität ländlicher Gemeinden.

Die beiden Massnahmen im Zusammenhang mit der geplanten Erhöhung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen werden insbesondere von Seiten der SVP, der EVP sowie teilweise von der SP abgelehnt. Die SVP moniert, dass durch die beiden Massnahmen der Anreiz, auf das Alter hin zu sparen und Selbstvorsorge zu betreiben, eliminiert würde. Zudem seien durch die Anhebung des Vermögensverzehr vermehrt vorgängige Übertragungen von Vermögenswerten an die Nachkommen zu erwarten. Diese Entwicklung – so die Befürchtung der SVP – würde höhere Sozialkosten für die Gemeinden mit sich bringen.

Die SP lehnt die Massnahme E16-545-1 nicht kategorisch ab, denn es sei grundsätzlich richtig, vor Auszahlung von Ergänzungsleistungen vorhandene, einen bestimmten Freibetrag übersteigende Vermögenswerte abzubauen. Allerdings sei unbefriedigend, dass bei der vorgeschlagenen Lösung kein Unterschied nach Höhe des Vermögens gemacht wird. Menschen mit kleinerem Vermögen treffen die Regelung des Vermögensverzehr ungleich härter und direkter als Menschen mit grossen und sehr grossen Vermögen. Die Massnahme E16-545-2 hingegen wird von der sozialdemokratischen Partei vollends abgelehnt, da eine IV-Bedürftigkeit, im Gegensatz zur Pension, nicht planbar und schon gar nicht in irgendeiner Weise selbstverschuldet sei.

Mehrheitlich grosse Zustimmung erhalten die Entlastungsmassnahmen von Seiten der Gemeinden. Lediglich die Massnahmen E16-500-2 "Überschussregelung Gebäudeversicherung" sowie E16-610-1b die "Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung" werden von einer Mehrheit der Gemeinden abgelehnt. Bei Massnahme E16-500-2 wird hauptsächlich moniert, dass mit der vorgesehenen Ausdehnung der Überschussregelung der unternehmerische Ansatz der Aargauischen Gebäudeversicherung (AGV) gebremst werde. Zudem sei es staatspolitisch nicht korrekt, wenn die Gebäude-Eigentümer an die Sanierung des Staatshaushaltes Beiträge leisten müssten. Bei der Massnahme E16-610-1b begründen die ablehnenden Gemeinden und Gemeindeverbände ihre kritische Haltung insbesondere durch den nach wie vor grossen Einfluss des Kantons bei der Erarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung. Es sei daher folgerichtig, dass sich der Kanton weiterhin angemessen an den Planungskosten beteiligen sollte.

Die Schulen und schulnahen Betriebe, wie Schulräte, Schulleitungen oder Schulpflegen lehnen insgesamt fünf von zwölf Massnahmen ab. Bei ihnen stossen die geplante Abschaffung des Berufswahljahrs (E16-310-04), die beabsichtigte Reorganisation der Schulaufsicht (E16-310-14) sowie die Erhöhung der Mindestschülerzahl an Primarschulen (E16-310-15) auf mehrheitliche Ablehnung. Bei der beabsichtigten Abschaffung des Berufswahljahrs wird befürchtet, dass sich der berufliche Einstieg der betroffenen Jugendlichen erschweren könnte. Zudem sei die Massnahme bereits im Rahmen der "Leistungsanalyse" am 8. März 2015 von den Aargauer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verworfen worden. Im Zusammenhang mit der geplanten Reorganisation der Schulaufsicht wird darauf hingewiesen, dass eine externe Aufsicht über die Schulorganisation sinnvoll und für die allgemeine Qualitätssicherung unabdingbar sei. Die beabsichtigte Erhöhung der Mindestschülerzahl an den Primarschulen wird schliesslich dahingehend hinterfragt, dass insbesondere kleinere Gemeinden und Schulstandorte an Attraktivität verlieren würden.

Die übrigen Interessengruppen sprechen sich in der Mehrheit für die Umsetzung der vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen aus. Lediglich die beabsichtigte Abschaffung des Berufswahljahrs wird von ihnen insgesamt negativ beurteilt. Begründet wird diese ablehnende Haltung insbesondere dadurch, dass die Massnahme vor allem schulisch schwächere Jugendliche treffe. Gerade beim Übergang zwischen Schule und Berufsleben sei eine professionelle Betreuung der Jugendlichen von zentraler Bedeutung. Zudem wird in vereinzelt Stellungnahmen festgehalten, dass mit der Umsetzung der Massnahme eine volkswirtschaftlich kontraproduktive Wirkung einhergehe.

5. Anpassungen von Entlastungsmassnahmen aufgrund der Anhörung

Der Regierungsrat hat die Ergebnisse der Anhörung umfassend analysiert. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass alle Massnahmen aus einer Gesamtsicht und mit Blick auf die finanzielle Lage vertretbar und notwendig sind. Er hält deshalb auch unter Berücksichtigung der Anhörungsergebnisse an den Entlastungsmassnahmen fest. Bei der sowohl in der Anhörung wie auch in der AFP-Beratung am stärksten umstrittenen Massnahme – der Begrenzung des Pendlerabzugs E16-425-1) – beantragt der Regierungsrat als Kompromiss eine modifizierte Variante (vgl. Kapitel 6.7).

6. Erläuterungen zu den einzelnen Entlastungsmassnahmen

Im Folgenden werden die einzelnen Entlastungsmassnahmen und die sich daraus ergebenden Gesetzesänderungen summarisch beschrieben und erläutert. Die detaillierten Angaben zu den einzelnen Entlastungsmassnahmen sind den im Anhang beigelegten Massnahmenblättern (Beilage 13) zu entnehmen.

6.1 Optimierung des Case Managements Verwaltungspersonal (Massnahme E16-KTAG-3)

Mit dem Case Management wird angestrebt, Mitarbeitende bei längeren krankheits- oder unfallbedingten Abwesenheiten professionell zu begleiten. Das Case Management kann auf Basis der aktuellen Regelungen nur mit dem Einverständnis der Betroffenen durchgeführt werden, da bislang keine Rechtsgrundlage für die Durchsetzungen als Obligatorium besteht. Die Durchsetzung der Case Management Teilnahme erfolgt auf Anordnung der Anstellungsbehörde. Verweigert der oder die Betroffene die Mitwirkung, kann dies eine Kürzung oder gar Aussetzung der Lohnzahlung zur Folge haben.

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-KTAG-3 soll mit § 29 PersG die gesetzliche Grundlage für ein obligatorisches Case Management beim Verwaltungspersonal geschaffen werden. Analog soll mit der Massnahme E16-310-13 (vgl. Kapitel 6.3) ein obligatorisches Case Management bei den Lehrpersonen eingeführt werden.

6.2 Abschaffung des Berufswahljahrs (Massnahme E16-310-4)

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-310-4 soll ab dem Schuljahr 2017/18 auf das Sonderangebot Berufswahljahr verzichtet werden. Die Schülerinnen und Schüler verbleiben in der letzten Klasse der Oberstufe in ihren angestammten Klassen (Kleinklasse oder Realschule). Die Abschaffung des Berufswahljahrs erfordert eine Änderung von § 23 beziehungsweise Aufhebung von § 27a lit. 1 des Schulgesetzes.

6.3 Optimierung des Case Managements Lehrpersonen (Massnahme E16-310-13)

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-310-13 soll ein wirksames, obligatorisches Case Management bei den Lehrpersonen implementiert werden, um eine bessere Beratung und Begleitung erkrankter Lehrpersonen bereitstellen zu können und somit die Stellvertreterkosten dank weniger Abwesenheiten zu reduzieren. Eine gesetzliche Grundlage für das obligatorische Case Management in den Personalrechtserlassen des Kantons für Lehrpersonen und Mitarbeitende der Verwaltung existiert bisher nicht. Für eine obligatorische Begleitung oder Intervention im Krankheitsfall soll daher im Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) vom 17. Dezember 2002 (SAR 411.200) die entsprechende Rechtsgrundlage für die Implementierung eines Case Managements bei den Lehrpersonen geschaffen werden (§ 32a neu). Die vorliegende Gesetzesänderung zur Einführung des Obligatoriums des Case Managements bei den Lehrpersonen erfolgt koordiniert mit der neu zu schaffenden Rechtsgrundlage für das Verwaltungspersonal (vgl. E16-KTAG-3).

6.4 Reorganisation Schulaufsicht (Massnahme E16-310-14)

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-310-14 soll das Inspektorat durch eine Schulaufsicht mit reduziertem Stellenetat ersetzt werden. Diese soll zukünftig nur noch die gesetzliche Aufsichtspflicht über die öffentlichen und privaten Schulen sowie die private Schulung wahrnehmen. Die Beratungsaufgaben werden weitgehend gestrichen und auf die Erteilung von Auskünften reduziert. Dazu ist eine Anpassung der §§ 51 und 86 des Schulgesetzes erforderlich. Zudem wird § 88 Abs. 1 des Schulgesetzes ersatzlos zur Streichung beantragt.

Ausserhalb der Massnahme E16-310-14, aber thematisch verwandt, werden die Aufgaben der Schulräte der Bezirke an die aktuellen Umstände angepasst (§ 77 Schulgesetz). Der Fokus liegt dabei hauptsächlich beim Beschwerdewesen (Absatz 3), das als zentrale Aufgabe beibehalten wird. Entlastet werden können die Schulräte dagegen von der Überwachung der Volksschule, der Begutachtung neuer Schulen, der Förderung der Zusammenarbeit der Gemeinden (Absatz 1), der Behebung von Anständen zwischen Schulbehörden und Lehrpersonen und der Überwachung von Weisungen höherer Instanzen (Absatz 2). Diese Aufgaben werden längst durch andere Behörden wahrgenommen (Departement Bildung, Kultur und Sport, Inspektorat, Externe Schulevaluation, Schlichtungskommission für Personalfragen). Die Ferienkoordination erfolgt nach wie vor über den Erziehungsrat und das Departement Bildung, Kultur und Sport; der Schulrat kann hiervon ebenfalls entlastet werden (§ 7 Abs. 2 Schulgesetz). Einige Schulräte bieten dafür bei Bedarf Orientierungs- und Weiterbildungsveranstaltungen für die Schulpflegen ihres Bezirks an, was entsprechend im Schulgesetz neu verankert wird (§ 77 Abs. 4 Schulgesetz, neu).

Diese im Zusammenhang mit der Massnahme E16-310-14 (Reorganisation Schulaufsicht) vorgeschlagenen Änderungen in den §§ 7 Abs. 2, 57 Abs. 2 und 77 Abs. 1–4 des Schulgesetzes waren nicht Gegenstand der öffentlichen Anhörung zu den Entlastungsmassnahmen 2016. Sie waren aber einerseits bereits Thema des im Jahr 2013 in die öffentliche Anhörung gegebenen Gesetzgebungsprojekts "Optimierte Führungsstrukturen der Aargauer Volksschule" und andererseits haben die Schulräte der Bezirke die nunmehr in einer etwas angepassten Form beantragten Änderungen selbst initiiert. Schliesslich betreffen sie auch nur den Aufgabenbereich der Schulräte und haben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Rechtsstellung einzelner Privatpersonen.

6.5 Festlegung Mindestschülerzahl je Primarschule (Massnahme E16-310-15)

Im Rahmen der Leistungsanalyse wurde bereits die Mindestschülerzahl von Primarschulabteilungen (Klassen) erhöht. Dazu war eine Anpassung der Verordnung über die Ressourcierung der Volksschule erforderlich. Mit der Umsetzung der Entlastungsmassnahme E16-310-15 soll nun auf Gesetzesstufe die Mindestschülerzahl von ganzen Primarschulen von 12 auf 15 angehoben werden. Die effektive Aufhebung von Schulen, welche die Mindestschülerzahl nicht erreichen, soll allerdings nach wie vor in der Kompetenz des Grossen Rats liegen.

Für die Umsetzung der Massnahme ist eine Änderung des § 52 Abs. 5 des Schulgesetzes notwendig.

6.6 Mittelschulen; Einführung Kostenbeteiligung Freifach Instrumentalunterricht (Massnahme E16-320-8)

Gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung ist der Unterricht an öffentlichen Schulen und Bildungsanstalten für Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner unentgeltlich. Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Mit der Umsetzung der Massnahme E16-320-8 soll eine Kostenbeteiligung der Eltern am Freifach Instrumentalunterricht an Gymnasium, Fachmittelschule, Wirtschaftsmittelschule und Informatikmittelschule eingeführt werden. Zudem wird die Regelung der Schulgelder, die unübersichtlich und inkonsistent ist, bereinigt und in § 33a des Schulgesetzes neu festgelegt.

Um den geltenden § 3 nicht weiter aufzublähen, werden die bisherigen Fälle von Schulgeldern sowie der hier neu zu verankernde Fall in einen neuen Paragraphen gekleidet.

Da die Fälle allesamt die Mittelschulen betreffen, wird die neue Bestimmung systematisch neu unter dem Kapitel 2.4 Mittelschulen eingeordnet (§ 33a neu Schulgesetz).

Die bisherige Regelung auf Dekretsebene (Dekret über die Mittelschulen [Mittelschuldekret] vom 20. Oktober 2009) wird damit hinfällig. Zudem wird der Anhang II A des Dekrets über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP) entsprechend angepasst. Die genannten Dekretsänderungen werden im Rahmen der 2. Botschaft dem Grossen Rat zum Beschluss unterbreitet.

6.7 Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 7'000.– (Massnahme E16-425-1)

Ab 2016 können die Steuerpflichtigen bei der Bundessteuer für ihren Arbeitsweg Kosten von höchstens Fr. 3'000.– geltend machen. Dies haben die eidgenössischen Räte im Zusammenhang mit der vom Volk angenommenen Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) entschieden. Den Kantonen ist es freigestellt, ebenfalls eine Begrenzung für diesen Abzug einzuführen.

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-425-1 soll der kantonalrechtliche Fahrkostenabzug für den Arbeitsweg (sogenannter Pendlerabzug) auf Fr. 7'000.– begrenzt werden. Dies führt zu Mehreinnahmen bei den Steuern natürliche Personen beim Kanton von 10 Millionen Franken und bei den Gemeinden von 9,4 Millionen Franken. Damit kann ein Teil des Mehraufwands, der dem Kanton aufgrund der FABI-Vorlage entsteht, kompensiert werden.

Im Anhörungsverfahren hat der Regierungsrat einen Höchstabzug von Fr. 6'000.– vorgeschlagen, was beim Kanton Mehreinnahmen von 13 Millionen Franken und bei den Gemeinden von 12,3 Millionen Franken bewirkt hätte. Bei den Parteien sprechen sich zwar je 4 für die Massnahme und 4 dagegen aus; gewichtet nach der Fraktionsstärke ergibt sich jedoch eine Ablehnung im Verhältnis von rund 56 % zu 44 %. Bei den Gemeinden sprechen sich 68 Gemeinden für die Begrenzung und 36 gegen die Begrenzung aus. Bei den Interessengruppen befürworten 12 die Begrenzung, 6 lehnen sie ab.

Die Ablehnung der Massnahme wird unter anderem mit einer Minderung der Standortattraktivität ländlicher Gemeinden begründet (siehe Kapitel 4.2). Deren Finanznot verschärfe sich und die Zentralisierung verstärke sich, was einem Kanton der Regionen widerspreche.

In Würdigung des Ergebnisses der Anhörung hält der Regierungsrat an der Massnahme fest, beantragt jedoch eine etwas grosszügigere Begrenzung bei Fr. 7'000.–. Damit sind künftig Autokosten für Arbeitswegstrecken bis zu 22,7 km pro Arbeitsweg abziehbar, also 45,4 km für die Hin- und Rückfahrt. Der Abzug in dieser Höhe trägt den Aargauer Verhältnissen als Kanton der Regionen Rechnung: Pendler innerhalb der Regionen sind vom Maximalabzug kaum betroffen. Auch überregionales Pendeln mit dem Auto ist häufig nicht betroffen. So liegt zum Beispiel der Abzug eines Steuerpflichtigen, der in Frick wohnhaft ist und in Aarau arbeitet, unter dem Höchstbetrag. Mit dem vorgeschlagenen Höchstbetrag ist auch ein 1. Klasse Generalabonnement der SBB, welches derzeit Fr. 5'970.– kostet, vollumfänglich abzugsfähig.

Regierungsrat und Grosser Rat haben die Motion der Fraktion der Grünen vom 20. Mai 2014 betreffend Beschränkung des kantonalen Steuerabzugs für den Arbeitsweg abgelehnt. Die Beschränkung sollte gemäss Motion analog den Bundessteuern auf Fr. 3'000.– fixiert werden. Der Regierungsrat führte in seiner Beantwortung vom 13. August 2014 für seine Ablehnung zwei Hauptargumente auf. Einerseits soll im Aargau keine Zweckbindung für den öffentlichen Verkehr eingeführt werden und andererseits führt eine Beschränkung auf Fr. 3'000.– zu negativen Auswirkungen auf Randregionen und strukturschwache Gebiete. Mit dem vorliegenden Antrag des Regierungsrats mit einer Beschränkung auf Fr. 7'000.– und ohne Zweckbindung der Erträge fallen diese Argumente dahin. Die Mehrerträge können somit für alle Staatsaufgaben verwendet werden und die Begrenzung auf Fr. 7'000.– führt zu keinen gravierenden Nachteilen in den Randregionen.

Von der Begrenzung des Pendlerabzugs mit Höchstabzug von Fr. 7'000.– sind rund 30'000 der 370'000 Steuerpflichtigen mit Wohnsitz im Aargau (somit rund 8 %) betroffen.

Zahlreiche andere Kantone haben ebenfalls eine kantonale Begrenzung beschlossen (unter anderem Appenzell Ausserrhoden [Fr. 6'000.–], Bern [Fr. 6'700.–], Basel-Stadt [Fr. 3'000.–], Nidwalden [Fr. 6'000.–], St. Gallen [Fr. 3'655.–], Thurgau [Fr. 6'000.–]) oder befinden sich in einem entsprechenden Gesetzgebungsprozess (unter anderem Basel-Landschaft [Fr. 3'000.–], Schaffhausen [Fr. 6'000.–], Zug [Fr. 6'000.–], Zürich [Fr. 3'000.–]).

Mit der Änderung von § 35 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes (StG; SAR 651.100) werden die abzugsfähigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte auf maximal Fr. 7'000.– begrenzt.

Die Änderung von § 35 Abs. 2 StG stellt eine Bereinigung dar, die unabhängig von der vorgeschlagenen Massnahme vorgenommen werden soll.

6.8 Überschussregelung Gebäudeversicherung (Massnahme E16-500-2)

§ 19 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz [GebVG]) vom 19. September 2006 bestimmt, dass die Aargauische Gebäudeversicherung (AGV) aus der obligatorischen Versicherung dem Kanton die Hälfte des Jahresüberschusses, begrenzt auf 1 Million Franken abzuliefern hat. Eine solche Ablieferungspflicht besteht seit dem Jahr 1997.

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-500-2 soll die Überschussregelung neu auch auf die freiwillige Gebäudewasserversicherung sowie auf die durch Dekret der AGV übertragenen Zusatzaufgaben ausgedehnt werden.

Die neue Regelung in § 44a Abs. 1 GebVG legt fest, welchen Anteil die AGV dem Kanton aus Überschüssen bei der freiwilligen Gebäudewasserversicherung und den durch Dekret übertragenen Zusatzaufgaben abzuliefern hat. Analog der Überschussregelung in § 19 GebVG für den obligatorischen Versicherungsbereich soll vom Überschuss bei der freiwilligen Gebäudewasserversicherung und den durch Dekret übertragenen Zusatzaufgaben die Hälfte des Überschusses, jedoch höchstens

1 Million Franken, dem Kanton abgeliefert werden. Begrenzt wird die Pflicht zur Überschussablieferung zudem durch die Pflicht, bei mehrjährigen Überschüssen eine Anpassung der Prämien oder Leistungen vorzunehmen. Voraussetzung für eine Ablieferung an den Kanton ist immer, dass die AGV tatsächlich einen Jahresüberschuss in diesen Bereichen erzielt.

6.9 Anhebung des Vermögensverzehrs bei Ergänzungsleistungen zur AHV (Massnahme E16-545-1)

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-545-1 soll der Vermögensverzehr bei Altersrentnerinnen beziehungsweise Altersrentnern im Heim von 1/10 auf 1/5 pro Jahr erhöht werden. Mit dieser Praxisänderung würde sich der Kanton Aargau der überwiegenden Mehrheit der Kantone anschliessen (insgesamt 22 Kantone haben den Vermögensverzehr bei 1/5 pro Jahr festgelegt). Nach Art. 11 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) werden bei Altersrentnerinnen und Altersrentnern ein Zehntel des Reinvermögens als Einnahmen angerechnet, soweit es den Vermögensfreibetrag bei alleinstehenden Personen von Fr. 37'500.– und bei Ehepaaren von Fr. 60'000.– übersteigt. Art. 11 Abs. 2 ELG ermächtigt die Kantone, für in Heimen oder in Spitälern lebende Personen den Vermögensverzehr abweichend von der vorgenannten Bestimmung festzulegen. Die Kantone können den Vermögensverzehr auf höchstens einen Fünftel erhöhen. Der Kanton Aargau macht demnach von dieser Befugnis mit einer neuen Bestimmung Gebrauch und legt in § 2a Abs. 1 Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Aargau (Ergänzungsleistungsgesetz Aargau, ELG-AG) den Vermögensverzehr für die betreffende Personenkategorie auf einen Fünftel fest. Eine solche Bestimmung bestand bereits im alten Ergänzungsleistungsgesetz des Kantons Aargau vom 14. Juni 1966, welches bis zum 31. Dezember 2007 in Kraft war und aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Kanton Aargau durch das heutige ELG-AG abgelöst wurde.

Diese Anpassung betrifft lediglich rund 0,5 % der rund 110'000 Altersrentnerinnen und Altersrentner: Konkret handelt es sich um Altersrentnerinnen und Altersrentner in Heimen, welche aufgrund ihres ungenügenden Einkommens Ergänzungsleistungen beziehen und deren Vermögen über dem erwähnten Vermögensfreibetrag liegt. Die Kürzung beträgt pro Person rund Fr. 570.– monatlich, wobei sich die 10 höchsten Kürzungen auf zwischen Fr. 1'750.– und Fr. 2'150.– monatlich beziffern (bei einem Vermögen zwischen Fr. 250'000.– und Fr. 300'000.–).

Die Ergänzungsleistung wird vor allem in den letzten Lebensjahren benötigt, wenn der Bedarf nach Pflege und Betreuung gross ist. Laut verschiedenen Studien liegt der durchschnittliche Heimaufenthalt bei 2,5 Jahren. Für die Erben bedeutet die Erhöhung des Vermögensverzehrs, dass sich die Erbschaft verringert. Die Abnahme des Vermögens bei den Erbfällen ist vergleichsweise gering und liegt gemäss Modellrechnungen bei Fr. 13'000.– pro Fall. Demgegenüber steht ein starker Einspareffekt für den Kanton und die Steuerzahlenden in der Höhe von rund 8 Millionen Franken.

Die Anhebung des Vermögensverzehrs leistet einen Beitrag zur Reduktion der Kosten für die Ergänzungsleistungen. Grundsatz der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV ist es, dort subsidiär zu helfen, wo die Renten, das Einkommen und das Vermögen nicht ausreichen, die minimalen Lebenskosten zu decken. Vor dem Hintergrund der Vermögenssituation der Leistungsempfänger ist eine Anhebung des Vermögensverzehrs verhältnismässig. Bund und Kanton finanzieren die Ergänzungsleistungen mit Steuergeldern und schonen damit die Vermögen von Rentnerinnen und Rentnern sowie IV-Beziehenden. Diese Inkongruenz wird sozialverträglich korrigiert und die Steuerzahlenden werden von unverhältnismässig hohen Grenzen des Vermögensverzehrs geschützt.

6.10 Anhebung des Vermögensverzehrs bei Ergänzungsleistungen zur IV (Massnahme E16-545-2)

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-545-2 ist die Erhöhung des Vermögensverzehrs bei IV-Rentnerinnen beziehungsweise IV-Rentnern im Heim von 1/10 auf 1/5 pro Jahr verbunden.

Nach Art. 11 Abs. 1 lit. c ELG wird bei Personen mit Anspruch auf eine Invalidenrente ein Fünfzehntel des Reinvermögens als Einnahmen angerechnet, soweit es den Vermögensfreibetrag bei alleinstehenden Personen von Fr. 37'500.– und bei Ehepaaren von Fr. 60'000.– übersteigt. Art. 11 Abs. 2 ELG ermächtigt die Kantone, für in Heimen oder in Spitälern lebende Personen den Vermögensverzehr abweichend von der vorgenannten Bestimmung festzulegen. Die Kantone können den Vermögensverzehr auf höchstens einen Fünftel erhöhen. Der Kanton Aargau macht demnach von dieser Befugnis mit einer neuen Bestimmung Gebrauch und legt in § 2a Abs. 2 ELG-AG den Vermögensverzehr für die betreffende Personenkategorie auf einen Fünftel fest.

Diese Anpassung betrifft knapp 3 % der 16'000 IV-Rentnerinnen und Rentner im Kanton Aargau. Konkret handelt es sich um IV-Rentnerinnen und IV-Rentner in Heimen, welche aufgrund ihres ungenügenden Einkommens Ergänzungsleistungen beziehen und deren Vermögen über dem Vermögensfreibetrag von Fr. 37'500.– bei Alleinstehenden und Fr. 60'000.– bei Ehepaaren liegt. Es wären 415 Personen von der Anhebung des Vermögensverzehrs betroffen. Diese verfügen im Durchschnitt über ein Vermögen von rund Fr. 87'000.–. Bei rund 50 Personen wurde sogar ein Vermögen von Fr. 150'000.– angerechnet. Bei der Anhebung des Vermögensverzehrs auf einen Fünftel wären nur die Vermögen über dem Freibetrag betroffen. Der Aufenthalt in einem IV-Heim dauert durchschnittlich wesentlich länger als in einem Altersheim. Dem Kanton Aargau bringt diese Massnahme Einsparungen auf Basis des aktuellen Ergänzungsleistungsbestands zwischen 0,5–2,75 Millionen Franken jährlich.

6.11 Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung (Massnahme E16-610-1b)

Mit der Massnahme E16-610-1a hat der Grosse Rat am 8. Dezember 2015 eine Änderung des Dekrets über Beiträge an die Raumplanung beschlossen. Künftig sollen nur noch Beiträge von 5 % an die Erarbeitung von kommunalen Gesamtplänen Verkehr (KGV) ausgerichtet werden. Beiträge an kommunale Nutzungsplanungen werden nur noch im Rahmen von Gemeindefusionen geleistet.

Die Beitragszahlungen an kommunale Nutzungsplanungen im Rahmen von Gemeindefusionen werden im neuen Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG) geregelt, und nicht mehr im Dekret über die Beiträge an die Raumplanung. Folglich kann mit der Massnahme E16-610-1b nun die Bestimmung im Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG), auf welche sich das Dekret abgestützt hat (§ 13 Abs. 3 BauG), gestrichen werden.

6.12 Anpassung Wassernutzungsgesetz – Gewässerrevitalisierungen (Massnahme E16-625-1)

Mit der Umsetzung der Massnahme E16-625-1 wird die Vorgabe zur Verwendung des jährlichen Wasserzinsertrags für die Renaturierung, Vernetzung und ökologische Aufwertung der Gewässer reduziert.

Das geltende Wassernutzungsgesetz sieht im § 32 Abs. 2 vor, dass 10 % des jährlichen Wasserzinsertrags für Renaturierungen, Vernetzungen und ökologische Aufwertungen der Gewässer verwendet werden sollen. Dieser Wert erwies sich jedoch in der Vergangenheit als zu unrealistisch und soll daher von 10 % auf 5 % angepasst werden.

7. Auswirkungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen der beantragten Gesetzesänderungen.

Tabelle 5: Finanzielle Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen mit Gesetzesänderungen

in Mio. Franken	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019
E16-KTAG-3 Optimierung des Case Managements Verwaltungspersonal	-	-	-	-
E16-310-4 Abschaffung des Berufswahljahrs	0.0	-0.5	-1.2	-1.2
E16-310-13 Optimierung des Case Managements Lehrpersonen	0.0	-0.8	-0.8	-0.8
E16-310-14 Reorganisation Schulaufsicht	-0.6	-0.7	-0.7	-0.7
E16-310-15 Festlegung Mindeschülerzahl je Primarschule	0.0	0.0	0.0	0.0
E16-320-8 Mittelschulen; Einführung Kostenbeteiligung Freifach Instrumentalunterricht	0.0	-0.7	-1.5	-1.5
E16-425-1 Begrenzung Pendlerabzug auf 7'000.-	0.0	-10.0	-10.0	-10.0
E16-500-2 Überschussregelung Gebäudeversicherung	0.0	-1.0	-1.0	-1.0
E16-545-1 Anhebung des Vermögensverzehrs bei EL zur AHV	0.0	-8.4	-7.5	-7.5
E16-545-2 Anhebung des Vermögensverzehrs bei EL zur IV	0.0	-2.8	-1.5	-0.5
E16-610-1b Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung	-	-	-	-
E16-625-1 Anpassung Wassernutzungsgesetz - Gewässerrevitalisierungen	-	-	-	-
Total	-0.6	-24.8	-24.2	-23.2

Anmerkung: (+) Aufwand / Verschlechterung; (-) Ertrag / Verbesserung; Rundungsdifferenzen sind möglich.

Da die Umsetzung beziehungsweise die Inkraftsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesmassnahmen mehrheitlich im Planjahr 2017 vorgesehen ist, wird der Grossteil der finanziellen Entlastungen ab 2017 ff. wirksam. Das grösste finanzielle Entlastungspotenzial weisen die Massnahmen E16-425-1 "Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 7'000.-" sowie die beiden Massnahmen im Aufgabenbereich 545 'Sozialversicherungen' auf (E16-545-1 beziehungsweise E16-545-2).

Tabelle 6: Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

in Mio. Franken	Budget 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019
Auswirkungen auf Gemeinden	-0.2	-10.2	-10.2	-10.2

Anmerkung: (+) Aufwand / Verschlechterung; (-) Ertrag / Verbesserung; Rundungsdifferenzen sind möglich.

Nicht nur der Kanton sondern auch die Aargauer Gemeinden werden durch die beabsichtigte Umsetzung der vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen finanziell entlastet. Diese Entlastung ist insbesondere auf die Massnahme E16-425-1 "Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 7'000.-" zurückzuführen, welche bei den Gemeinden insgesamt zu einem Mehrertrag von 9,4 Millionen Franken führt.

Die detaillierten Auswirkungen auf das Personal sowie auf die übrigen Akteure sind in den entsprechenden Massnahmenblättern, welche als Anhang diesem Bericht beigelegt sind, aufgeführt.

8. Weiteres Vorgehen

Die Gesetzesänderungen sollen auf den 1. Januar 2017 respektive den 1. August 2017 in Kraft gesetzt werden. Dieser Inkraftsetzungszeitpunkt wäre auch möglich, wenn das Behördenreferendum zu einer Massnahme ergriffen würde. Sollte hingegen im Zug der dreimonatigen Referendumsfrist das Volksreferendum zustande kommen, würde sich die Inkraftsetzung der entsprechenden Massnahmen, sofern sie in der Abstimmung beschlossen würden, auf den 1. Juli 2017 verschieben.

Aktivitäten	Termin
Verabschiedung Botschaft 1. Beratung	13. Januar 2016/20. Januar 2016
Kommissionsberatungen	Februar–April 2016
Beratung Grosser Rat	Mai 2016
Erarbeitung Botschaft 2. Beratung	11. Mai 2016–25. Mai 2016
Verabschiedung Botschaft 2. Beratung mit Mittelschuldekret	1. Juni 2016
Kommissionsberatungen	Juni–August 2016
Beratung Grosser Rat	September 2016
Redaktionslesung	14. September 2016/ 20. September 2016
Referendumsfrist	30. September 2016 bis 29. Dezember 2016
Volksabstimmung bei Behördenreferendum Volksabstimmung bei Volksreferendum	27. November 2016 28. Mai 2017
Inkraftsetzung jener Massnahmen, gegen welche kein Behörden- oder Volksreferendum ergriffen wird sowie jener Massnahmen, welche im Rahmen einer allfälligen Volksabstimmung (ausgelöst durch ein Behördenreferendum) angenommen werden.	1. Januar 2017
Inkraftsetzung von jenen Massnahmen, welche im Rahmen einer allfälligen Volksabstimmung (ausgelöst durch ein Volksreferendum) angenommen werden.	<i>Korrektur:</i> 1. Juli 2017 <i>anstatt 1. Januar 2017</i>
Inkraftsetzung schulspezifischer Massnahmen (auf Schuljahr 2017/18)	1. August 2017

Antrag

1.

Die Massnahme E16-KTAG-3 "Optimierung des Case Managements Verwaltungspersonal" respektive die entsprechende Änderung des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) wird in 1. Beratung beschlossen.

2.

Die Massnahme E16-310-4 "Abschaffung des Berufswahljahrs" respektive die entsprechende Änderung des Schulgesetzes wird in 1. Beratung beschlossen.

3.

Die Massnahme E16-310-13 "Optimierung des Case Managements Lehrpersonen" respektive die entsprechende Änderung des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) wird in 1. Beratung beschlossen.

4.

Die Massnahme E16-310-14 "Reorganisation Schulaufsicht" respektive die entsprechende Änderung des Schulgesetzes wird in 1. Beratung beschlossen.

5.

Die Massnahme E16-310-15 "Festlegung Mindestschülerzahl je Primarschule" respektive die dazugehörige Änderung des Schulgesetzes wird in 1. Beratung beschlossen.

6.

Die Massnahme E16-320-8 "Mittelschulen; Einführung Kostenbeteiligung Freifach Instrumentalunterricht" respektive die entsprechende Änderung des Schulgesetzes wird in 1. Beratung beschlossen.

7.

Die Massnahme E16-425-1 "Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 7'000.–" respektive die entsprechende Änderung des Steuergesetzes (StG) wird in 1. Beratung beschlossen.

8.

Die Massnahme E16-500-2 "Überschussregelung Gebäudeversicherung" respektive die dazugehörige Änderung des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) wird in 1. Beratung beschlossen.

9.

Die Massnahme E16-545-1 "Anhebung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen zur AHV" respektive die entsprechende Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Aargau (Ergänzungsleistungsgesetz Aargau, ELG-AG) wird in 1. Beratung beschlossen.

10.

Die Massnahme E16-545-2 "Anhebung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungen zur IV" respektive die entsprechende Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Aargau (Ergänzungsleistungsgesetz Aargau, ELG-AG) wird in 1. Beratung beschlossen.

11.

Die Massnahme E16-610-1b "Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung" sowie die dazugehörige Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) wird in 1. Beratung beschlossen.

12.

Die Massnahme E16-625-1 "Anpassung Wassernutzungsgesetz – Gewässerrevitalisierungen" sowie die entsprechende Änderung des Wassernutzungsgesetzes (WnG) wird in 1. Beratung beschlossen.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

Beilage 1: Synopse zur Massnahme E16-KTAG-3 "Optimierung des Case Managements Verwaltungspersonal"

Beilage 2: Synopse zur Massnahme E16-310-4 "Abschaffung des Berufswahljahrs"

Beilage 3: Synopse zur Massnahme E16-310-13 "Optimierung des Case Managements Lehrpersonen"

Beilage 4: Synopse zur Massnahme E16-310-14 "Reorganisation Schulaufsicht"

Beilage 5: Synopse zur Massnahme E16-310-15 "Festlegung Mindestschülerzahl je Primarschule"

Beilage 6: Synopse zur Massnahme E16-320-8 "Mittelschulen; Einführung Kostenbeteiligung Freifach Instrumentalunterricht"

Beilage 7: Synopse zur Massnahme E16-425-1 "Begrenzung Pendlerabzug auf Fr. 7'000.–"

Beilage 8: Synopse zur Massnahme E16-500-2 "Überschussregelung Gebäudeversicherung"

Beilage 9: Synopse zur Massnahme E16-545-1 "Anhebung des Vermögensverzehrs bei Ergänzungsleistungen zur AHV"

Beilage 10: Synopse zur Massnahme E16-545-2 "Anhebung des Vermögensverzehrs bei Ergänzungsleistungen zur IV"

Beilage 11: Synopse zur Massnahme E16-610-1b "Streichung der Beiträge an die kommunale Nutzungsplanung"

Beilage 12: Synopse zur Massnahme E16-625-1 "Anpassung Wassernutzungsgesetz – Gewässerrevitalisierungen"

Beilage 13: Massnahmenblätter (Gesetzesänderungen)