

I N T E R F A C E

EVALUATION DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN KANTON UND GEMEINDEN IM KANTON AARGAU

Luzern, den 30. April 2009

Dr. Stefan Rieder (Projektleitung)
rieder@interface-politikstudien.ch

Christof Schwenkel (Projektmitarbeiter)
schwenkel@interface-politikstudien.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	4
Evaluation der materiellen Aufgabenteilung	4
Evaluation des Rechenmodells	6
Empfehlungen	7
1 EINLEITUNG	11
2 EVALUATION DER MATERIELLEN AUFGABENTEILUNG	12
2.1 Ziel, Fragestellungen und Vorgehen	12
2.1.1 Ziel und Fragestellungen	12
2.1.2 Bewertungskriterien	12
2.1.3 Methode	15
2.2 Bewertung der einzelnen Massnahmen	16
2.2.1 Übersicht über die Bewertung aller Massnahmen	16
2.2.2 Ausgewählte Massnahmen mit einer positiven Gesamtbewertung	18
2.2.3 Massnahmen mit einer mittleren Gesamtbewertung	20
2.2.4 Massnahmen mit einer negativen Gesamtbewertung	24
2.2.5 Ergebnis der Bewertung nach ausgewählten Merkmalen	24
2.3 Erreichen der Ziele	26
2.4 Beurteilungen aus Sicht von Gemeindevertretern	31
2.5 Beurteilung der Projektorganisation	33
3 EVALUATION DES RECHENMODELLS	34
3.1 Ziel, Fragestellung und Vorgehen	34
3.2 Beschreibung und Vergleich der Modelle	35
3.2.1 Übersicht Aufgabenteilung und Rechenmodell im Kanton Aargau	35
3.2.2 Übersicht Aufgabenteilung und Rechenmodell im Kanton Bern	37
3.2.3 Übersicht Aufgabenteilung und Rechenmodell im Kanton Luzern	38
3.2.4 Tabellarische Übersicht über die drei Modelle	39
3.3 Bewertung des Rechenmodells im Kanton Aargau	41
3.4 Mögliche Alternativen und Modifikationen des Rechenmodells	46
ANHANG 1: BEWERTUNG NACH ELF KRITERIEN	48
ANHANG 2: ERLÄUTERUNGEN ZU DEN BEWERTUNGEN	52
ANHANG 3: INPUT FINANZVERWALTUNG	65

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Mit dem Projekt „Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden“ erfolgte im Kanton Aargau eine Neuaufteilung von über 40 Massnahmen zwischen Kanton und Gemeinden. Die Aufgabenteilung ist dabei in drei Realisierungspaketen in den Jahren 2003, 2004 und 2006 in Kraft getreten. Jedes Paket wurde mittels eines Gesetzes geregelt (Gesetze zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden GAT I bis III). Der vorliegende Bericht stellt eine partielle Evaluation der Aufgabenteilung gemäss GAT I bis III dar. Es wurden zwei Gegenstände untersucht:

Gegenstand 1: die materielle Aufgabenteilung

Insgesamt wurden 42 Massnahmen hinsichtlich ihrer Konzeption, des Vollzugs und der Wirksamkeit bewertet. Es galt dabei zwei Fragen zu beantworten:

- Sind die im Gesetz postulierten Ziele zur Neuaufteilung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden erreicht worden?
- Entsprechen die Ausgestaltung, Umsetzung und Wirkung der einzelnen Massnahmen den Vorgaben des Gesetzes?

Als Kriterien zur Beantwortung dieser Fragen dienten elf Ziele, die sich aus GAT I bis III ableiten lassen. Die Überprüfung der Ziele basiert auf der Auswertung von Dokumenten und 28 persönlichen oder telefonischen Interviews. Befragt wurden Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Verwaltung und Dritte, die mit der Umsetzung der Massnahmen betraut sind. Zusätzlich wurden drei Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden interviewt. Mit dieser Auswahl von Befragten ist eine fachlich breite Einschätzung der Reform gewährleistet. Repräsentative Aussagen über die Einschätzung durch die Gemeinden können hingegen nicht getroffen werden.

Gegenstand 2: die Berechnung des Ausgleichs der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung (Rechenmodell)

Mittels der Auswertung von Dokumenten und persönlichen Gesprächen mit insgesamt sieben Personen von Seiten des Kantons und der Gemeinden wurde die Berechnung des Ausgleichs der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung (im Weiteren als *Rechenmodell* bezeichnet) untersucht und bewertet. Zusätzlich zu den Gesprächen wurde ein Expertenworkshop durchgeführt und ein Vergleich mit den Kantonen Bern und Luzern vorgenommen.

Im Folgenden sind die zentralen Ergebnisse zu den beiden Evaluationsgegenständen dargestellt. In einem eigenen Kapitel formulieren wir Empfehlungen für die zukünftige Durchführung einer Aufgabenteilung und für die Berechnung deren Kostenfolgen.

EVALUATION DER MATERIELLEN AUFGABENTEILUNG

Die Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden war aus Sicht der externen Evaluation erfolgreich: Der überwiegende Teil der Massnahmen hat die vom

Parlament vorgegebenen Zielsetzungen bezüglich Konzeption, Vollzug und Wirksamkeit erreicht. Nur 2 von 42 untersuchten Massnahmen haben die Zielsetzungen nicht erreicht. Es sind dies die Neuorganisation der Signalisationsberatung und die Regelung der Hundesteuer. 22 Massnahmen haben die Ziele teilweise, 18 vollständig erreicht.

Wo liegen die *Stärken* der Aufgabenteilung? Auf folgende Ergebnisse ist in diesem Kontext besonders hinzuweisen:

- Die Mehrheit der Massnahmen schneidet bei der Bewertung positiv ab. Nur zwei Massnahmen werden in der Umsetzung und Wirksamkeit negativ bewertet.
- Besonders gut erreicht wurden folgende drei Ziele: Die *Subsidiarität* (eine Massnahme wird erst dann vom Kanton übernommen, wenn sie von den Gemeinden nicht oder nur ungenügend erfüllt werden kann), die *fiskalische Äquivalenz* (Einhaltung des Grundsatzes „wer zahlt, befiehlt“) sowie *massnahmenspezifische Wirkungsziele* (zum grössten Teil der Massnahme ist in der Botschaft zum Gesetz ein spezifisches Wirkungsziel formuliert worden).
- Es konnten keine starken Unterschiede in der Bewertung der Aufgabenteilung zwischen den befragten Personengruppen festgestellt werden. Sowohl die Befragten in der Verwaltung wie auch diejenigen in den Gemeinden stellen der Aufgabenteilung insgesamt ein gutes Zeugnis aus. Wir gehen daher davon aus, dass die Akzeptanz der vorgenommenen Arbeitsteilung insgesamt positiv ausgefallen ist, auch wenn die Untersuchung keine repräsentative Erhebung in allen Gemeinden durchgeführt hat. Einzig die Neuregelungen im Bereich der lokalen Sicherheit und der Schulbau- und Altersheimbauberatung werden von kantonaler Verwaltung und Gemeinden stark unterschiedlich bewertet.
- Befürchtungen der Gemeinden, wonach sie durch die Aufgabenteilung zu viele Kompetenzen an den Kanton verlieren würden, traten in der Evaluation nicht zu Tage.
- Die Projektleitung hat offenbar gute Arbeit geleistet: Die Gesamtheit der Befragten lobt die Arbeit der Projektleitung ausdrücklich und bezeichnen diese als kompetent.
- Massnahmen mit einem grossen Budget schneiden etwas besser ab als Massnahmen, bei denen die jährliche Verschiebung weniger als eine Million Franken beträgt. Dieser Befund ist positiv zu bewerten: Parlament, Regierung und Verwaltung sind bei den finanziell umfangreichen Massnahmen offenbar besonders sorgfältig zu Werke gegangen.
- Die Aufgabenteilung wurde im zweiten und dritten Paket etwas besser konzipiert und umgesetzt als im ersten Paket. Wir interpretieren dies dahingehend, dass Lerneffekte aus dem GAT I genutzt werden konnten.

Wo liegen die *Schwächen* der Aufgabenteilung? Auf folgende Aspekte ist hinzuweisen:

- Massnahmen, die bei der Aufgabenteilung dem Kanton übertragen worden sind, werden besser beurteilt als Massnahmen, die vollständig an die Gemeinden delegiert worden sind. Wir machen für diesen Befund die kleinräumige Struktur im

Kanton Aargau verantwortlich: Kleine Gemeinden bekunden offenbar Mühe, bestimmte Aufgaben effektiv wahrzunehmen. Dieses grundsätzliche Problem konnte auch mit der nun durchgeführten Aufgabenteilung nicht beseitigt werden.

- In zwei Bereichen fällt die Zielerreichung vergleichsweise gering aus: Erstens ist die Realisierung von Skalenerträgen nach Ansicht der Befragten nur bei 16 Massnahmen erreicht worden. Da dies aber kein zentrales Ziel der Aufgabenteilung war, fällt dieser Befund nicht so sehr ins Gewicht. Zweitens ist die Beseitigung von Doppelspurigkeiten bei Verbundaufgaben nicht im gewünschten Masse gelungen. Dieses Kriterium ist für die 22 Massnahmen relevant, in denen nach Ansicht der Befragten vor der Aufgabenteilung eine Doppelspurigkeit vorlag. Bei der Hälfte dieser Massnahmen konnten Doppelspurigkeiten nicht beseitigt werden.

EVALUATION DES RECHENMODELLS

Ein zentraler Umsetzungsgrundsatz der Reform der Aufgabenteilung im Kanton Aargau war die Kostenneutralität: Nach der Aufgabenteilung sollten Kanton und Gemeinden die gleichen finanziellen Lasten wie vor der Aufgabenteilung zu tragen haben. Um dies zu gewährleisten, wurde von der Finanzverwaltung ein Rechenmodell entwickelt. Mit dessen Hilfe wurden die Kostenfolgen der Aufgabenteilung ex ante und ex post berechnet. Die Mehr- oder Minderbelastung von Kanton und Gemeinden wurde entsprechend den Ergebnissen des Rechenmodells über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten ausgeglichen. Es gilt zu beachten, dass sich die Ausgestaltung des Rechenmodells an einer Reihe von zentralen politischen Rahmenbedingungen zu orientieren hatte.¹ Die Stärken und Schwächen des Rechenmodells im Kanton Aargau lassen sich wie folgt zusammenfassen.

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DES RECHENMODELLS

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Technische Konsistenz und Präzision des Modells (finanzielle Folgen werden sehr genau berechnet und ausgeglichen) - Modell ist gerecht und verteilt Risiken nicht einseitig - Hohe Nachvollziehbarkeit der Resultate unter Einbezug der entsprechenden Daten für Experten 	<ul style="list-style-type: none"> - Modell ist vergleichsweise kompliziert und aufwändig im Unterhalt (Isolierung der finanziellen Folgen der Aufgabenteilung wird mit der Zeit immer schwieriger) und dadurch für Aussenstehende schwer nachvollziehbar. - Fiskalische Äquivalenz kann wegen der Obergrenze bei der Gemeindebeteiligung am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten nicht eingehalten werden und die Kompensation ist eingeschränkt

¹Von Seiten der Politik wurde ein Austausch über einen Steuerfussabgleich abgelehnt. Weitere Prämissen für die Entwicklung des Modells waren eine Kostenneutralität, eine Obergrenze von 35 Prozent für die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand für Schulen und Kindergärten sowie eine dynamische Berechnung des Ausgleichs.

Insgesamt fällt die Bewertung differenziert aus: Das Modell stellt unter den gegebenen politischen Vorgaben (Ablehnung eines Steuerfussabtauschs und der Begrenzung des Ausgleichs) ein *konsistentes und sehr präzises Verfahren* dar. Die technische Ausgestaltung ist daher als sehr gut zu bezeichnen. Das Modell ist auch in hohem Masse gerecht, indem die Kostenfolgen nachträglich überprüft und ausgeglichen werden und eine einseitige Risikoverteilung für Kanton und Gemeinden minimiert wird. In dieser Hinsicht schneidet das Modell sehr gut ab.

Einen klaren *Nachteil* bildet die mit der Präzision und dem Risikoausgleich verbundene Komplexität und schwierige Nachvollziehbarkeit des Modells. Ferner sind die Schwierigkeiten bei der Erfassung der Datengrundlagen als gewichtiger Nachteil zu werten. Die Begrenzung der Kostenbeteiligung der Gemeinden bildet einen technischen Mangel: Das Modell begrenzt damit indirekt den Umfang der Aufgabenteilung: Sobald die Maximalgrenze der Kostenbeteiligung der Gemeinden erreicht ist, sind nur noch Massnahmen umsetzbar, deren Kostenfolgen sich durch andere Massnahmen kompensieren lassen. Im Hinblick auf eine künftige Aufgabenteilung sind daher wesentliche Modifikationen notwendig. Darauf gehen wir im Rahmen der Empfehlungen ein.

EMPFEHLUNGEN

Getrennt nach den beiden Evaluationsgegenständen lassen sich die folgenden Empfehlungen formulieren.

Empfehlungen zur materiellen Aufgabenteilung

Die Empfehlungen eins bis drei beziehen sich auf ausgewählte Massnahmen, die in der Evaluation kritisch beurteilt worden sind. Die Empfehlungen vier bis sechs sowie die Empfehlungen acht und zehn sind in Hinblick auf künftige Massnahmen zur Aufgabenteilung formuliert worden:

- *Empfehlung eins:* Zwei Massnahmen haben insgesamt in der Evaluation schlecht abgeschnitten: die Signalisationsberatung und die Regelung der Hundesteuer. Bei der Signalisationsberatung empfehlen wir, die gewählten Regelungen materiell zu überprüfen. Uns erscheint hier eine Rückkehr zum alten System (kostenlose Beratung) aus materiellen Gründen angemessen, zumal der finanzielle Umfang der Massnahme vergleichsweise gering ist (unter 100'000 Fr.) und dadurch eine bessere Wirkung (Verkehrssicherheit) erzielt werden kann. Bei der Hundesteuer empfehlen wir, die aktuelle Regelung zu belassen bzw. im Rahmen der Vorbereitung zum neuen Hundegesetz nicht zur alten Regelung zurückzukehren.² Die Neuregelung im Bereich der Hundesteuer entspricht zwar nicht den Grundsätzen der Aufgabenteilung, ist materiell von den Befragten aber als sinnvoll erachtet worden.
- *Empfehlungen zwei:* Bei drei Massnahmen stimmen die Beurteilung der Verantwortlichen der kantonalen Verwaltung und jene der Gemeinden nicht überein: Es sind dies die Massnahmen zur lokalen Sicherheit und die Schulbau- und Alters-

² Ein neues Hundegesetz ist in Vorbereitung und soll im 2. Quartal 2009 dem Grossen Rat zur 1. Beratung vorgelegt werden (vgl. Kapitel 2.2.3).

heimbauberatung. Während in Bereich der lokalen Sicherheit aus Sicht der interviewten Kantonsvertreterinnen und -vertreter kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, ist nach Auffassung der interviewten Gemeindevertreter für die Bevölkerung neu schwieriger zu erkennen, wer für die Sicherheit zuständig ist.³ Ferner sei die Neuorganisation der lokalen Sicherheit (Gründung regionaler Organisationen oder Einkauf der Leistungen) unbefriedigend. Bei der Schulbau- und Altersheimbauberatung erachten die kantonalen Stellen die heutige Regelung als nicht genügend: Sie befürchten einerseits Einbussen bei der Qualität der kommunalen Bauten und andererseits lassen sich Anfragen trotz klarer Aufgabenteilung nicht einfach ablehnen. Die Gemeinden teilen diese Ansicht nicht. Wir empfehlen bei allen drei Bereichen eine vertiefte materielle Prüfung vorzunehmen.

- *Empfehlung drei:* Bei den Massnahmen, bei denen eine Gruppe von Kriterien negativ bewertet worden ist (es sind dies zusätzlich zu den in Empfehlung eins bis drei angesprochenen Massnahmen die Bereiche Bussenerträge, Schularzt, Schulzahnpflege, Mütter- und Väterberatung sowie die Mindestentschädigung für Betriebsbeamte), wird empfohlen, die negativ bewerteten Aspekte materiell zu prüfen und allenfalls Korrekturen vorzunehmen.⁴
- *Empfehlung vier:* Bei der Analyse der Aufgabenteilung sowie der Evaluation des Rechenmodells sind wir immer wieder mit der kleingliedrigen Struktur der Gemeinden im Kanton Aargau konfrontiert worden, die eine Aufgabenteilung erschwert. Dem kann auf zwei Arten begegnet werden. Einerseits ist eine generelle Überprüfung der Gemeindestrukturen möglich. Ein entsprechendes Projekt Gemeindereform Aargau (GeRAG) läuft seit 2006 und erste Instrumente zur Förderung von Gemeindegemeinschaften wurden im Rahmen des GAT II und GAT III eingeführt. Andererseits kann die Selbstorganisation der Gemeinden unterstützt werden. Dazu empfehlen wir, dass ein Verband der Gemeinden nach dem Vorbild des Kantons Luzern oder des Kantons Bern eingerichtet werden soll. Dieser Verband kann eine wichtige Rolle bei der Überprüfung der Gemeindestrukturen spielen. Die Diskussion um das Rechenmodell hat zudem gezeigt, dass es ein Gremium der Gemeinden braucht, das den Interessenausgleich zwischen den Gemeinden unterstützt und über professionelle Fachkräfte für komplexe Geschäfte verfügt.
- *Empfehlung fünf:* Für zukünftige Aufgabenteilungen empfehlen wir, auf die Schnürung verschiedener Pakete, also die Umsetzung der Aufgabenteilung in mehreren Phasen zu verzichten. Die Paketlösung war in der Vergangenheit wichtig, um die politische Akzeptanz und das Vertrauen in das Projekt bei den Gemeinden herzustellen. Dies bildete eine notwendige Voraussetzung, damit die Aufgabenteilung überhaupt durchgeführt werden konnte. Für eine zukünftige Regelung der Aufgabenteilung erachten wir aus Kostengründen und auch zur Wahrung der Gesamtsicht eine Aufgabenteilung in einem Schritt als sinnvoll.

³ Es gilt zu beachten, dass hier das Projekt „Horizont Realisierung“ als eigenes Projekt über die Aufgabenteilung hinausgeht. Durch das Gesetz zur Aufgabenteilung wurden nur die finanziellen Auswirkungen des Projektes abgegolten.

⁴ Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesundheitsgesetzes und den sich daraus ergebenden Regelungen soll der in der Evaluation erhobene Kritik bei der Mütter- und Väterberatung Rechnung getragen werden, zu den Massnahmen Schularzt und Schulzahnpflege erarbeitet derzeit eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Departemente BKS und DGS eine Verordnungsänderung, die im Schuljahr 2010/2011 erste Verbesserungen bringen soll (vgl. Kapitel 2.2.3).

- *Empfehlung sechs:* Die Obergrenze der Beiträge der Gemeinden an die Gehälter für Lehrpersonen an Volksschulen und Kindergärten von 35 Prozent hat verhindert, dass bestimmte materielle Bereiche im Rahmen der Aufgabenteilung behandelt worden sind. Es sind dies die Kantonalisierung der Berufsfachschulen, Beiträge der Gemeinden an Kantonsstrassen⁵ und der indirekte Finanzausgleichsmechanismus bei Beiträgen der Gemeinden an Spitäler. Wir empfehlen, diese Aufgaben in Zukunft ebenfalls zu überprüfen.

Empfehlungen zum Rechenmodell

Die Evaluation formuliert hinsichtlich der Berechnung eines finanziellen Ausgleichs einer zukünftigen Aufgabenteilung folgende Empfehlungen:

- *Empfehlung sieben:* Das heutige Rechenmodell hat seinen Dienst getan und soll nicht weitergeführt werden. Wir empfehlen, die Kosten der bisherigen Aufgabenteilung mittels eines festen Anteils der Gemeinden an den Personalkosten der Volksschulen und Kindergärten zu regeln. Auf eine laufende Überprüfung dieses Anteils sowie auf den Ausgleich der Dynamik soll in Zukunft und auch in einem zukünftigen neuen Modell verzichtet werden.
- *Empfehlung acht:* Im Hinblick auf zukünftige Aufgabenteilungen empfehlen wir den Ausgleich der finanziellen Belastung über einen Steuerfussabtausch. Die Vorteile dieses Verfahrens überwiegen. Insbesondere die Nachvollziehbarkeit für Ausstehende ist von entscheidender Bedeutung. Die politische Akzeptanz kann mit Verweis auf die guten Erfahrungen im Kanton Bern erhöht werden. Sollte dieser Weg bei einer zukünftigen Aufgabenteilung beschritten werden, ist der Bereich der Volksschule nochmals zu überprüfen. Dass dieser im Rechenmodell als Ausgleichsgefäss diente, kann als Ursache dafür gesehen werden, dass Output- und Wirkungsziele nicht erreicht wurden.
- *Empfehlung neun:* Von einer markanten Erhöhung des Anteils der Gemeinden an den Personalkosten der Volksschulen und Kindergärten raten wir ab. Wird dieser Anteil auch in Zukunft als Ausgleichsgefäss benutzt, besteht die Gefahr, dass ähnlich wie im Kanton Luzern die fiskalische Äquivalenz in zunehmendem Masse verletzt wird. Dies führt zu Konflikten zwischen Gemeinden und Kanton, die es zu vermeiden gilt. Eine Veränderung des Anteils der Gemeinden an den Personalkosten der Volksschulen und Kindergärten kann nur im Rahmen einer materiellen Prüfung der Aufgabenteilung in diesem Bereich erfolgen.
- *Empfehlung zehn:* Wird bei einer zukünftigen Aufgabenteilung (entgegen der Empfehlung acht) weiterhin mit einem Ausgleichsgefäss operiert, empfehlen wir, auf eine Obergrenze der Belastung der Gemeinden zu verzichten. Die Obergrenze im Ausgleichsgefäss stellt eine Bremse im Konzept der Aufgabenteilung dar: Ist die Obergrenze erreicht, lassen sich keine weiteren Aufgaben in Richtung Kanton verschieben, ohne dass gleichzeitig eine Kompensation über eine andere Massnahme erfolgt. Für Aufgaben mit grossem Volumen lassen sich solche Kompensationen

⁵ Die Beiträge der Gemeinden an Kantonsstrassen werden im Rahmen der Revision des Strassengesetzes bearbeitet. Über die Vorlage soll noch im Jahr 2009 eine öffentliche Anhörung durchgeführt werden.

kaum mehr finden. Die Obergrenze im Ausgleichsgefäss bremst technisch den Mechanismus der Aufgabenteilung aus. Weiter soll auch bei zukünftigen Massnahmen zur Aufgabenteilung auf die Berücksichtigung einer Kostendynamik verzichtet werden.

Der Kanton Aargau hat die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu geregelt. Die Reform wurde in drei Pakete aufgeteilt (Gesetze zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden GAT I bis III), welche in den Jahren 2003, 2004 und 2006 in Kraft getreten sind. Im dritten Gesetz zur Aufgabenteilung wurde festgehalten, dass vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Aufgabenteilung ein Wirkungsbericht vorzuliegen hat. Interface Institut für Politikstudien wurde beauftragt, eine partielle Evaluation der Aufgabenteilung durchzuführen und damit eine Grundlage für den Wirkungsbericht an den Grossen Rat zu liefern.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf zwei Evaluationsgegenstände:

1. *Die materielle Aufgabenteilung*: 42 Massnahmen, die der Aufgabenteilung unterworfen waren, wurden untersucht. Jede Massnahme beschreibt eine Veränderung im Gefüge der Zusammenarbeit. Dabei sind folgende Ausprägungen möglich: Eine Aufgabe konnte erstens neu vollständig dem Kanton oder zweitens den Gemeinden zugewiesen werden. Ferner wurden drittens andere Regelungen, wie die Weiterführung als Verbundaufgabe oder die Schaffung neuer Massnahmen, gefunden. Die Evaluation der materiellen Aufgabenteilung orientiert sich eng an den im Gesetz I zur Aufgabenteilung (GAT I) festgehaltenen Zielen und Umsetzungsgrundsätzen.
2. *Die Berechnung des Ausgleichs der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung (das so genannte Rechenmodell)*: Im Kanton Aargau wurde der Grundsatz postuliert, dass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden kostenneutral zu erfolgen hat. Um Belastungen und Entlastungen zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen, wird der Anteil der Gemeinden an den grundsätzlich vom Kanton bezahlten Lehrerlöhnen variiert. Das von der Finanzverwaltung entwickelte Rechenmodell liefert die Grundlage zur Erfassung der Kostenfolgen und ist somit unabdingbar für die Bestimmungen der Kompensation.

Die beiden Aspekte der Aufgabenteilung werden mit zwei voneinander unabhängigen Methoden evaluiert. Wir beschreiben die Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse in den folgenden beiden Kapiteln 2 und 3.

2 EVALUATION DER MATERIELLEN AUFGABENTEILUNG

Wir präsentieren zu Beginn des Kapitels die Vorgehensweise bei der Beurteilung der einzelnen Massnahmen. Anschliessend stellen wir das Ergebnis aus zwei Blickwinkeln dar.

- In Abschnitt 2.2 ist die Bewertung der einzelnen Massnahmen aufgeführt. Hier kann überprüft werden, in welchen Themenbereichen die Aufgabenteilung erfolgreich respektive nicht erfolgreich war.
- In Abschnitt 2.3 fassen wir die Ergebnisse aus der Perspektive der Zielsetzungen zusammen. Das heisst, es wird nach Massgabe der Ergebnisse der einzelnen Massnahmen überprüft, ob die Ziele, die im Gesetz über die Aufgabenteilung formuliert worden sind, als Ganzes erreicht wurden.

2.1 ZIEL, FRAGESTELLUNGEN UND VORGEHEN

Zunächst werden das Ziel und die Fragestellungen der Evaluation der Massnahmen beschrieben. Ausführlich gehen wir anschliessend auf die Bewertungskriterien ein und stellen am Schluss die eingesetzte Methode vor.

2.1.1 ZIEL UND FRAGESTELLUNGEN

Ziel der Evaluation der materiellen Aufgabenteilung im Kanton Aargau ist es, die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkung der einzelnen Massnahmen zu bewerten. Die konkreten Untersuchungsfragen lauten:

- Sind die im Gesetz postulierten Ziele zur Neuaufteilung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden erreicht worden?
- Entsprechen die Ausgestaltung, Umsetzung und Wirkung der einzelnen Massnahmen den Vorgaben des Gesetzes?

2.1.2 BEWERTUNGSKRITERIEN

Um die Fragen zu beantworten, sind Bewertungskriterien nötig. Wir haben dazu die Ziele aus dem Gesetz (GAT I) über die Aufgabenteilung herangezogen und daraus die vier Gruppen A bis D gebildet, die total elf Bewertungskriterien umfassen. Somit wurden alle Kriterien entweder aus dem Gesetz zur Aufgabenteilung oder der Botschaft abgeleitet. Da die Kriterien die in der Literatur postulierten Grundsätze zum Thema Aufgabenteilung im föderalen Staatsaufbau weitgehend abdecken, kann auf eine Formulierung weiterer Kriterien verzichtet werden. In der folgenden Skizze sind die Ziele und die entsprechenden Kriterien für deren Überprüfung in einer Übersicht aufgeführt.

D 2.1: VIER GRUPPEN VON BEWERTUNGSKRITERIEN



Im Folgenden führen wir die elf Bewertungskriterien näher aus.

A: Umsetzungsgrundsätze

Die erste Gruppe umfasst die zentralen Grundsätze, die im Gesetz über die Aufgabenteilung formuliert worden sind und bei der Konzeption der Aufgaben berücksichtigt werden müssen.

1. *Subsidiarität*: Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben von der untersten Stufe des Gemeinwesens (den Gemeinden) übernommen werden, solange die Gemeinden in der Lage sind, die Aufgaben zu lösen. Der Kanton übernimmt nur dann Aufgaben, wenn diese von den Gemeinden nicht mehr erfüllt werden können (vgl. GAT I, § 2a).
2. *Fiskalische Äquivalenz*: Diese impliziert, dass die Verantwortung für Entscheidung, Vollzug und Finanzierung einer Aufgabe in die Hand einer staatlichen Ebene gelegt wird. Vereinfacht gesagt, hat der Grundsatz „wer zahlt, befiehlt“ zu gelten (vgl. GAT I, § 2b).
3. *Skalenerträge*: Als solche definiert man die Abhängigkeit der Produktionsmenge von den eingesetzten Produktionsfaktoren. Zunehmende Skalenerträge bedeuten dabei sinkenden Faktorverbrauch (z.B. Personalkosten) pro Erbringung einer Leistung und somit sinkende Durchschnittskosten. Es wird überprüft, ob durch die Aufgabenteilung Skalenerträge im Sinne einer gleichen Qualität zu tieferen Kosten oder einer höheren Qualität mit gleichbleibenden Kosten entstanden sind (vgl. GAT I, § 2e).

B: Vollzugsziele

Die zweite Gruppe von Kriterien konkretisiert die Vollzugsziele der Aufgabenteilung. Dabei gilt es zu prüfen, inwiefern die Umsetzung der Aufgabenteilung anhand spezifi-

scher Ziele zum Vollzug durchgeführt worden ist. Fünf Kriterien wurden aus dem Gesetz abgeleitet:

4. Ein erstes Kriterium betrifft die Frage nach einer *Vergrösserung der Handlungsspielräume*. Zentrales Ziel der Neuzuteilung von Aufgaben ist es, durch die Entflechtung der historisch gewachsenen Aufgabenteilung solche Handlungsspielräume (zeitlich, finanziell, inhaltlich) für alle Beteiligten zu vergrössern (vgl. GAT I, §1a).
5. Als zweites Kriterium wurde die *Beseitigung von Doppelspurigkeiten* festgelegt. Diese treten vor allem bei Verbundaufgaben auf und sollen durch die Aufgabenteilung aufgelöst werden (vgl. GAT I, §1a). Doppelspurigkeiten liegen demnach dann vor, wenn die Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden nicht geklärt sind und die Gefahr besteht, dass Gemeinden und Kanton unkoordiniert aktiv werden.
6. Ein drittes Vollzugsziel verlangt eine *weitgehende Entflechtung* der Aufgabenteilung durch die Neuordnung (vgl. GAT I, §1b). Eine vollständige Entflechtung liegt dann vor, wenn die Aufgaben in allen Punkten entweder dem Kanton oder den Gemeinden zugeteilt worden sind.
7. Viertens soll untersucht werden, ob eine *Entflechtung*, sofern sie stattgefunden hat, materiell als *sinnvoll* betrachtet werden kann (vgl. GAT I, §1a).
8. Ein letztes Kriterium zur Überprüfung der Vollzugsziele betrifft schliesslich nur Aufgaben, die auch nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden im Verbund geregelt werden. Hierbei sollen Massnahmen danach bewertet werden, inwiefern *einander ergänzende Zuständigkeiten* der beiden Partner festgelegt wurden (vgl. GAT I, §1c).

C: Outputziel

Auf Stufe der Outputziele wurde ein Kriterium aus dem Gesetz abgeleitet:

9. Es gilt zu überprüfen, ob die *Effizienz* der Aufgabenteilung gesteigert wurde. (vgl. GAT I, §1a).

D: Wirkungsziele

Schliesslich beschäftigt sich die vierte Stufe mit den Wirkungszielen der Aufgabenteilung. Mittels der folgenden zwei Kriterien wurde dies überprüft:

10. Ein erstes Kriterium betrifft die Frage, ob die *Effektivität* (Auftreten von Wirkungen bei den Nutzniessenden) gesteigert werden konnte (vgl. GAT I, §1a).
11. Als zweites Kriterium ist zu prüfen, inwiefern massnahmenspezifische *Wirkungsziele* erreicht worden sind. Diese konnten für den Grossteil der Massnahmen (31 von 42) aus der Botschaft zu den jeweiligen Gesetzen abgeleitet werden. Dort werden pro Massnahme unter den Untertiteln „erwartete Wirkungen“ beziehungsweise „vorgeschlagene Lösungen“ spezifische Wirkungsziele definiert. Bei Massnahmen, zu denen keine erwarteten Wirkungen in der Botschaft festgehalten werden, sind im Rahmen der Evaluation spezifische Wirkungsziele anhand der Gespräche sowie den Informationen zu den jeweiligen Massnahmen definiert und überprüft

worden. Wichtig für die Evaluation war es, die spezifischen Wirkungsziele methodisch auf die gleiche Ebene zu setzen.

2.1.3 METHODE

Die beschriebenen elf Kriterien wurden für die Massnahmen der Aufgabenteilung überprüft. Das methodische Vorgehen präsentiert sich dabei wie folgt: Zunächst wurden zusammen mit dem Auftraggeber 42 Massnahmen ausgewählt und in einer Liste zusammengestellt.⁶ In dieser Liste wurde für jede der Massnahmen eine Person benannt, die an der Konzeption und der Umsetzung der Massnahme massgeblich beteiligt war. Dabei handelte es sich um Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Verwaltung sowie Personen aus Verbänden, die mit dem Vollzug der Massnahmen betraut sind. Verschiedene Interviewte waren für mehrere Massnahmen zuständig. Ferner wurden drei Vertreter von Gemeinden ausgewählt, welche die Umsetzung von Massnahmen, die an die Gemeinden delegiert worden sind, beurteilt haben.

Insgesamt wurden 28 ausgewählte Personen befragt und um eine Beurteilung der Massnahmen gebeten. Grundlage bildeten die elf Beurteilungskriterien. Jede befragte Person hat entlang diesen ihre Massnahme/n qualitativ bewertet und die Bewertung begründet. Total wurden 9 persönliche und 19 telefonische Interviews geführt.⁷ Die Befragung erfolgte mittels eines einheitlichen Leitfadens. Dieser enthielt offene und geschlossene Fragen. Die Interviews wurden protokolliert.

Neben den Gesprächen wurden für jede Massnahme die entsprechenden Ausführungen aus den Botschaften des Regierungsrates ausgewertet. In einigen Fällen haben die Interviewpartner/innen zusätzliche spezifische Dokumente übergeben, die es erlaubt haben, die Einschätzungen der interviewten Personen zu plausibilisieren.

Es wurde darauf Wert gelegt, eine flächendeckende Analyse der Aufgabenteilung vorzunehmen, bei welcher eine grosse Zahl von Massnahmen bewertet werden konnte. Eine Alternative zu diesem Ansatz wäre eine vertiefte Evaluation ausgewählter Massnahmen gewesen. Bei der hier angewendeten Methode beruht die Beurteilung der Wirkung überwiegend auf der Einschätzung der befragten Personen. Die Evaluation hat keine eigenen, massnahmenspezifischen Erhebungen durchgeführt (bspw. Befragungen von Zielgruppen, statistische Auswertungen). Die Aussagekraft eines solchen Designs für das Gesamtprojekt wäre aber deutlich geringer gewesen, als jene der flächendeckenden Analyse. Wenn aus Sicht von zuständigen Departementen und Verwaltungsstellen eine vertiefte Analyse einzelner Massnahmen als notwendig erachtet wird, muss eine spezifische Evaluation durchgeführt werden, die auch die detaillierte Analyse von Vollzugsstrukturen und Befragungen der Zielgruppen einschliesst.

⁶ Auf eine Evaluation von Massnahmen, die ausserhalb der Aufgabenteilung anders geregelt worden sind (bspw. AHV/IV, Ladenöffnungszeiten, Arbeitsvermittlung) wurde verzichtet. Einen Spezialfall stellt hingegen der Bereich der lokalen Sicherheit dar (vgl. Kapitel 2.4).

⁷ Da Ansprechpartner/innen in vielen Fällen für mehrere Massnahmen verantwortlich waren, liegt die Zahl der geführten Interviews (28) unter der Anzahl der Massnahmen (42).

2.2 BEWERTUNG DER EINZELNEN MASSNAHMEN

In diesem Abschnitt beantworten wir die Frage, wie weit die Aufgabenteilung bei 42 Massnahmen gemäss den Vorgaben der Gesetzgebung umgesetzt worden ist. Zunächst geben wir eine Übersicht über das Gesamtergebnis. Anschliessend stellen wir die Ergebnisse für ausgewählte Massnahmen im Detail vor. Am Schluss des Abschnittes wird geprüft, ob es einen Zusammenhang zwischen bestimmten Merkmalen der Massnahmen und deren Bewertung gibt.

2.2.1 ÜBERSICHT ÜBER DIE BEWERTUNG ALLER MASSNAHMEN

Die folgende Tabelle zeigt die Bewertung der 42 Massnahmen auf. Gestützt auf die Aussagen der Interviewpartner/innen und die Auswertung von Dokumenten wird angegeben, in welchem Grad die jeweiligen Kriterien erfüllt worden sind. Wenn von unterschiedlichen Personen abweichende Aussagen zu derselben Massnahme gemacht wurden, ist für die Bewertung ein Mittelwert berechnet worden. Auf diese Weise wurde für eine Reihe von Massnahmen auch die Einschätzung der Gemeindevertreter berücksichtigt. Für die Auswertung werden die Bewertungskriterien in drei Gruppen zusammengefasst (Gruppe C und D wurden zusammengelegt, weil Gruppe C nur ein Kriterium umfasst).⁸ Die drei Gruppen von Kriterien erhalten für die Gesamtbewertung das gleiche Gewicht: Das heisst, es wird für die Gesamtbeurteilung zuerst der Mittelwert für die Gruppen von Kriterien ermittelt und aus diesem dann der Gesamtwert errechnet. Damit wird verhindert, dass der Vollzug, der mit fünf Kriterien bewertet worden ist, ein grösseres Gewicht erhält als die Beurteilung der Konzeption und der Wirkung.

Die Kreise geben an, ob eine Massnahme die Kriterien der jeweiligen Gruppe „voll und ganz erfüllt“, „teilweise erfüllt“ oder „überhaupt nicht erfüllt“ hat. Die letzte Spalte zeigt die durchschnittliche Bewertung für jede Massnahme auf.

D 2.2: BEWERTUNG MASSNAHMEN

Nr. Massnahme	Name Massnahme	Umsetzungsgrundsätze (A)	Vollzugsziele (B)	Output- und Wirkungsziele (C+D)	Gesamtbewertung
3.5.2	Suchtprävention	●	●	●	●
3.3.2	Berufsberatung	●	●	●	●
1.2.4	Stiftungsaufsicht	●	●	●	●
2.8.3	Rechtsgrundlagen für die Delegation von Kompetenzen des Gemeinderats	●	●	●	●
3.8.3	Verschuldungssenkung bei Gemeindefusionszusammenschlüssen	●	●	●	●
3.3.1	Schulpsychologische Dienste	●	●	●	●
1.5.2	Lebensmittel- und Fleischkontrolle	●	●	●	●
1.8.1	Förderung Gemeindezusammenarbeit	●	●	●	●

⁸ Die ausführliche Bewertung nach den einzelnen Kriterien, auf welcher die hier dargestellte Tabelle basiert, ist in Anhang I dargestellt.

Nr. Massnahme	Name Massnahme	Umsetzungsgrundsätze (A)	Vollzugsziele (B)	Output- und Wirkungsziele (C+D)	Gesamtbewertung
1.2.2	Inpflichtnahmen	●	●	◐	●
1.4.1a	Beiträge an Leistungen der Forstreviere	◐	●	●	●
1.4.1b	Beiträge an Behebung von Waldschäden und Waldpflege	◐	●	●	●
2.2.1b	Vermessungswesen Betrieb (Nachführungen usw.)	●	●	◐	●
3.2.2	Vollzugskosten strafrechtliche Massnahmen	●	◐	●	●
2.8.1	Übernahme von Projektkosten bei Gemeindegemeinschaften	◐	●	●	●
2.8.2	Unentgeltliche und erleichterte Änderung amtlicher Dokumente	●	●	◐	●
3.5.3	Suchtberatung	◐	●	●	●
3.8.1	Rechtsgrundlagen für die definitive WOV-Einführung in den Gemeinden	◐	●	●	●
3.8.2	Benchmarking Gemeinden	◐	●	●	●
1.2.5	Amtskautions	◐	◐	●	◐
1.3.3	Beiträge Lehrmittel	◐	●	◐	◐
2.2.1a	Vermessungswesen Investitionen (Neuvermessungen)	◐	●	◐	◐
3.3.7	Mindestbeiträge an AHV/IV	◐	●	◐	◐
1.6.1	Schulbauberatung	◐	●	◐	◐
1.2.1	Gemeindeaufsicht	◐	◐	◐	◐
3.2.1	Lokale Sicherheit – Horizont 2003	◐	◐	◐	◐
1.3.1	Schülertransportkosten	◐	◐	◐	◐
1.3.2a	Beiträge Schulbauten	◐	◐	◐	◐
1.5.3	Pilzkontrolle	◐	◐	◐	◐
3.3.3b	Lehrpersonen Kindergarten	◐	◐	◐	◐
3.3.3c	Musikalische Grundschule	◐	◐	◐	◐
3.3.3d	Schulleitungen	◐	◐	◐	◐
3.8.5	Übergangsregelung im Finanz- und Lastenausgleich (Übergangsbeitrag und -abgabe)	◐	◐	◐	◐
3.5.4	Beiträge an Bau von Altersheimen	◐	◐	◐	◐
3.6.1	Altersheimbauberatung	◐	◐	◐	◐
1.7.1	Mindestentschädigung für Betreibungsbeamte	◐	◐	◐	◐
1.2.3	Bussenerträge	◐	○	●	◐
1.3.4a	Schularzt	◐	◐	○	◐
1.3.4b	Schulzahnpflege	◐	◐	○	◐
1.5.1	Mütter- und Väterberatung	◐	◐	○	◐

Nr. Massnahme	Name Massnahme	Umsetzungsgrundsätze (A)	Vollzugsziele (B)	Output- und Wirkungsziele (C+D)	Gesamtbewertung
3.3.3a	Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten	☐	☐	○	☐
2.6.1	Signalisationsberatung	☐	○	○	○
1.2.8	Hundesteuer	☐	○	○	○

● = voll und ganz erfüllt; ☐ = teilweise erfüllt; ○ = überhaupt nicht erfüllt.

Anhand der Bewertung lassen sich die Massnahmen in drei Gruppen einteilen (die dicke Linie in der Tabelle markiert den Übergang zwischen den drei Gruppen der Massnahmen):

- Eine erste Gruppe von 18 Massnahmen hat die Ziele und Grundsätze des Gesetzes mehrheitlich erfüllt. Bei diesen Massnahmen wurde maximal eine Gruppe von Kriterien als „teilweise erfüllt“ bewertet. 8 Massnahmen haben insgesamt eine maximale Bewertung „voll und ganz erfüllt“ erhalten.
- Eine zweite Gruppe umfasst 22 Massnahmen. Für diese Massnahmen sind in der Gesamtbewertung die Vorgaben des Gesetzes „teilweise erfüllt“.
- 2 Massnahmen erfüllen die Vorgaben gemäss Gesetz überhaupt nicht: Sie erhalten in zwei von drei Kriteriengruppen die Bewertung „überhaupt nicht erfüllt“.

Dieses Resultat zeigt, dass die Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden zu grossen Teilen erfolgreich durchgeführt worden ist. Die von der Regierung festgehaltenen Ziele sind mehrheitlich erreicht und die im Gesetz formulierten Grundsätze eingehalten worden.

Im Folgenden wird das Ergebnis der Beurteilung für ausgewählte Massnahmen beschreiben. Damit soll gezeigt werden, wie die einzelnen Bewertungen im Detail zu Stande gekommen sind.⁹ Es wird zwischen Massnahmen mit einer positiven, mit einer mittleren und einer negativen Gesamtbewertung unterschieden.

2.2.2 AUSGEWÄHLTE MASSNAHMEN MIT EINER POSITIVEN GESAMTBEWERTUNG

Von den 18 Massnahmen mit einer positiven Gesamtbewertung sollen an dieser Stelle beispielhaft 5 positiv bewertete Massnahmen und deren Erfolgsfaktoren beschrieben werden. Es wurden 1 gemeindeorganisatorische Massnahme aus dem GAT I und 4 nach dem GAT III kantonalisierte Massnahmen ausgewählt.

Berufsberatung

Die Berufsberatung im Kanton Aargau ist im Rahmen des dritten Pakets zur Aufgabenteilung kantonalisiert geworden. Gleichzeitig wurde eine umfassende Neuorganisation

⁹ Eine Erläuterung zu der Bewertung aller 42 Massnahmen findet sich in Anhang 2.

und Neuausrichtung der Beratungsdienste durchgeführt. So wurden zwölf autonome Verbände als Träger der Berufs- und Studienberatung durch eine Trägerschaftsorganisation abgelöst. Während die Dienstleistungen vorher uneinheitlich organisiert waren, ermöglicht die Neuregelung laut Aussagen der Interviewpartner/innen nun eine einheitliche Steuerung der Berufsberatung. Auf fachlicher, personeller und finanzieller Ebene wurden Synergien genutzt und trotz einer Reduktion der Beratungs- und Informationszentren auf sechs Standorte besteht nach Angabe der Befragten ein niederschwelliges Angebot an Berufsberatung im ganzen Kanton. Weiter wurde eine qualitative Verbesserung der Leistungen festgestellt. Insgesamt schätzen sowohl die Vertreter des Kantons wie auch der befragten Gemeinden die Neuorganisation der Berufsberatung gleichermaßen positiv ein.

Schulpsychologischer Dienst

Vor Inkrafttreten des GAT III waren die Gemeinden per Gesetz verpflichtet, Schulpsychologische Dienste anzubieten. Der Kanton leistete Beiträge (Subvention) und war für die Aufsicht zuständig. Mit der Aufgabenteilung wurde die Aufgabe kantonalisiert. Diese Regelung wird von allen Befragten begrüsst und Umsetzungsgrundsätze sind eingehalten worden. Auch der Vollzug wird positiv beurteilt. Durch die Zusammenlegung der Schulpsychologischen Dienste unter die Trägerschaft des Kantons konnte eine weitgehende Entflechtung erreicht werden. Dies hat beispielsweise den Vorteil, dass die Koordination mit dem Kantonalen Jugendpsychologischen Dienst laut Interviewpartner stark vereinfacht wurde. Doppelspurigkeiten, die durch eine Koordination mit den ehemals 15 unabhängigen Diensten entstanden waren, konnten beseitigt werden. Weiter wurde es durch die Neuregelung erleichtert, eine zweite Meinung von einer anderen Regionalstelle zu erhalten. Positive Wirkungen bei den Zielgruppen konnten beobachtet werden. So sind die Anforderungen an die Mitarbeitenden der Schulpsychologischen Dienste heute klarer geregelt und es wurden obligatorische Weiterbildungen eingeführt. Über eine Befragung von Eltern konnte eine Steigerung der Zufriedenheit dieser Zielgruppe nachgewiesen werden. Gründe dafür sind unter anderem in der besseren Erreichbarkeit des Sekretariats und der Verbesserung des Notfalldienstes, welche aus der Aufgabenteilung resultieren, zu finden.

Lebensmittel- und Fleischkontrolle

Mit der Aufgabenteilung wurde *die Lebensmittel- und Fleischkontrolle* im Kanton Aargau kantonalisiert. Während es früher kommunale Lebensmittel- und Fleischkontrollpersonen gab, die von den Gemeinden gewählt und besoldet wurden, liegen Kontrollen heute ausschliesslich in der Verantwortung des Kantons. Damit wird laut Ansprechpartner/innen den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen. Auch die Vollzugsziele wurden grösstenteils erreicht. Während bei der Lebensmittelkontrolle eine Professionalisierung durch den Wegfall der kommunalen Kontrolleure beobachtet wurde, wird bemerkt, dass diese bei der Fleischkontrolle noch voranzutreiben sei. So sind im Milizsystem mit Kontrollen durch die Tierärzte insbesondere Nachfolgeregelungen ein Problem. Auf beiden Gebieten konnte eine Vereinheitlichung erreicht werden. Die Kontrollen sind laut den interviewten Personen heute effizienter. Weiter wird verlautbart, dass die Leistungen der Lebensmittel- und Fleischkontrolle insgesamt verbessert wurden und aus der Aufgabenteilung damit positive Wirkungen für die Verbraucher resultieren.

Förderung von Vorhaben der Gemeindezusammenarbeit

Flankierend zur Aufgabenteilung sollten die Gemeinden durch eine Reihe von gemeindeorganisatorischen Massnahmen in ihren Bestrebungen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz unterstützt werden. Eine der Massnahmen, die in dieser Hinsicht positiv bewertet wurden, ist die Förderung von Vorhaben der Gemeindezusammenarbeit. Dabei wurden Instrumente geschaffen, die es dem Kanton erlauben, Zusammenarbeitsprojekte zu unterstützen. Zwar war laut Interviewpartnern die Akzeptanz bei den Gemeinden niedriger als erwartet, jedoch sind beispielsweise im Informatik- und Schulungsbereich Skalenerträge entstanden. Insgesamt wurden die Ziele, wenn die Förderung in Anspruch genommen wurde, weitgehend erreicht. Unter anderem konnten Handlungsspielräume bei den Gemeinden vergrössert und einander ergänzende Zuständigkeiten festgelegt werden.

Vollzugskosten strafrechtlicher Massnahmen

Eine fünfte Massnahme, bei welcher die Mehrzahl der Kriterien „voll und ganz erfüllt“ wurde, sind die Vollzugskosten strafrechtlicher Massnahmen. Früher sind ungedeckt gebliebene Kosten für im Kanton Aargau wohnhafte Personen im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs auf die Gemeinden verlagert worden. Mit dem GAT III wurde diese Weiterverrechnung aufgehoben und die Kosten werden nun vollständig vom Kanton getragen. Bei der Neuaufteilung sind die Umsetzungsgrundsätze eingehalten worden. Die fiskalische Äquivalenz ist gewährleistet, da Gemeinden nicht mehr für die Kosten von Massnahmen aufkommen müssen, die auf der Stufe des Kantons vollzogen werden. Die Entflechtung kann als weitgehend realisiert und als sinnvoll bezeichnet werden. Ausserdem hat die Regelung zu einem Effizienzgewinn geführt, da durch den Wegfall einer Rechnungsstellung an die Gemeinden der Administrations- und Koordinationsaufwand gesunken ist.

2.2.3 MASSNAHMEN MIT EINER MITTLEREN GESAMTBEWERTUNG

Von den 22 Massnahmen, welche hinsichtlich der Gesamtbewertung im Mittelfeld liegen, sollen im Folgenden 9 Massnahmen genauer betrachtet werden. Darunter sind 5 Aufgaben, die in einer Gruppen von Kriterien „überhaupt nicht erfüllt“ erhalten haben.

Gemeindeaufsicht

Mit dem ersten Paket der Aufgabenteilung wurde die Gemeindeaufsicht neu geregelt. So wird die Ordnungs- und Rechtmässigkeit des Betriebes von Gemeindeganzleien nicht mehr durch die Bezirksämter, sondern durch die Gemeinderäte selbst anhand einer Checkliste überprüft. Auch können externe Gutachter für die Aufsicht beschäftigt werden. Auf regelmässige Besuche und Kontrollen vor Ort wird verzichtet. Die Gespräche zeigten, dass die Änderung bei den Bezirksämtern kritischer betrachtet wird als bei den Gemeinden, der Gemeindeganzleien und dem Gemeindeganzleieninspektorat. Während laut dem Vertreter der Bezirksämter der Grundsatz der Subsidiarität nicht eingehalten wird, ist nach Ansicht der weiteren Befragten mit der Verschiebung eine richtige Lösung gefunden worden. Insbesondere wird von Seiten der Bezirksämter kritisiert, dass bei kleinen Gemeinden Probleme mit der Selbstdokumentation entstehen können und die Besuche zur Gemeindeaufsicht vermisst werden. Die Entstehung von Skalenerträgen konnte von keiner der befragten Personen bestätigt werden. Laut Interviewpartnern

werden die Vollzugsziele grösstenteils erreicht. So wird bemerkt, dass Handlungsspielräume bei den Gemeinden vergrössert wurden und dass eine Entflechtung stattgefunden hat.

Mindestbeiträge an AHV/IV

Eine mittlere Gesamtbewertung erhält die Massnahme Mindestbeiträge an AHV/IV. Durch die Aufgabenteilung verzichtet der Kanton auf die Mittragung der Wohnsitzgemeinden bei den Kosten für Beitragserlasse. Während der Grundsatz der Subsidiarität eingehalten wird, wird laut Interviewpartner der fiskalischen Äquivalenz nicht Rechnung getragen, da nach wie vor die Gemeinden ausweisen, ob eine Person mittellos ist. Die Annahme, dass die Gemeinden heute ihre Bewohner eher als mittellos ausweisen, wird jedoch nicht bestätigt. Die Vollzugsziele werden laut dem Ansprechpartner des Kantons weitgehend erreicht. Einen positiven Effekt für die Antragsteller einer Entlastung von AHV/IV-Beiträgen hat die Änderung der Finanzierung insbesondere dann, wenn Personen ihren Wohnsitz innerhalb des Kantons wechseln. Insgesamt konnte der Verwaltungsaufwand für die Befreiung von Versicherten vom Mindestbeitrag an AHV/IV verringert werden.

Lehrpersonen an Kindergärten

Gemäss GAT III kommt der Kanton für die Entlohnung der Lehrpersonen an Kindergärten auf und die Gemeinden beteiligen sich an den Löhnen. Dabei wird mit einer Gemeindebeteiligung von etwa einem Drittel derselbe Kostenteiler angewendet wie bei den Volksschullehrpersonen. Die Umsetzungsgrundsätze werden nur teilweise eingehalten. Durch die finanzielle Verschiebung zwischen Kanton und Gemeinden wird so beispielsweise der fiskalischen Äquivalenz nicht Rechnung getragen, weil die Löhne für KindergärtnerInnen ebenfalls Teil des Ausgleichsgefässes waren. Auch die Vollzugsziele werden nur teilweise erreicht. Es hat keine Entflechtung stattgefunden, jedoch sind einander ergänzende Zuständigkeiten geschaffen worden. Die Effizienz konnte laut Interviewpartner des Kantons nicht erhöht werden. So wird vermutet, dass die Gemeinden heute nicht kostenbewusster planen, da sie nicht mehr selbst für den grössten Teil der Löhne der Kindergärtnerinnen und -gärtner aufkommen müssen. Das massnahmenspezifische Wirkungsziel, Unterschiede bei der Entlohnung zu beseitigen, konnte hingegen voll und ganz erreicht werden.

Bussenerträge

Durch die Neuregelung der Bussenerträge werden die Erträge aus Strafbefehlen, die eine kantonale Behörde gestützt auf eine Anzeige der Gemeindebehörden erlässt, hälftig zwischen Kanton und Gemeinde aufgeteilt. Die Vollzugsziele wurden deshalb nicht erreicht, weil hier primär eine rein finanzielle Verschiebung stattgefunden hat. Eine weitgehende Entflechtung der Aufgaben oder eine Vergrösserung von Handlungsspielräumen konnte nicht beobachtet werden. Ausserdem wird allgemein festgehalten, dass es beim Vollzug der Erhebung von Bussenerträgen eine unterschiedliche Bussenpraxis zwischen den Gemeinden gibt.

Schularzt und Schulzahnpflege

Die Neuregelung im Bereich Schularzt und Schulzahnpflege hat zur Folge, dass der Kanton auf die Zahlung von Beiträgen an den schulärztlichen und schulzahnärztlichen Dienst der Gemeinden verzichtet. Die Massnahme Schulzahnpflege wurde auf Stufe der

Output- und Wirkungsziele insgesamt negativ bewertet. Zwar konnte die Effizienz der Schulzahnpflege teilweise gesteigert werden, da durch den Wegfall der Rechnungsstellung der Gemeinden der administrative Aufwand gesunken ist. Jedoch wurde die Effektivität der Massnahme durch die Aufgabenteilung nicht gesteigert. Das von den Evaluatoren aufgestellte massnahmenspezifische Wirkungsziel („Zunahme Kontrolluntersuchungen“) wurde nicht erreicht. Allerdings ist ein Rückgang der Zahl der Kontrolluntersuchungen nicht eine Folge des GAT I, sondern hat seine Ursache in der Einführung eines Gutscheinsystems Ende der 1990er Jahre.¹⁰ Diese Gutscheine werden nur von rund 50 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Anspruch genommen. Laut Ansprechpartner des Kantons hat dies negative Folgen für die Zahngesundheit.

Für die Massnahme Schularzt konnte keine Steigerung der Effizienz und der Effektivität beobachtet werden. Hingegen ist hier davon auszugehen, dass das massnahmenspezifische Wirkungsziel, welches aus der Botschaft abgeleitet worden ist („Beschränkung von Reihenuntersuchungen auf das Nötigste“) zumindest teilweise erreicht wird.

Derzeit erarbeitet eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Departemente BKS und DGS eine Verordnungsänderung, die auf Schuljahr 2010/2011 erste Verbesserungen im Bereich Schulzahnpflege und Schularzt bringen soll. Später ist eine Dekrets- und allenfalls Gesetzesänderung vorgesehen.

Mütter- und Väterberatung

Auch die Mütter- und Väterberatung, bei welcher der Kanton nach dem GAT I keine Subventionen mehr leistet, hat die Output- und Wirkungsziele nicht erreicht. So konnten weder die Effizienz noch die Effektivität der Beratung gesteigert werden. In einem Fall kam es durch die Neuregelung zu Kürzungen bei einem Verein, der Beratungsleistungen anbietet. Hier ist von einer Verschlechterung des Angebotes auszugehen. Ein weiterer Grund für die Nichterreichung der Wirkungsziele liegt darin, dass nach wie vor ein regional unterschiedliches Angebot an Mütter- und Väterberatung besteht. Weitere Probleme mit Folgen für die Wirkungen bei den Zielgruppen sind fehlende Kontrollen der Elternberatung durch den Kanton sowie eine Zunahme der Ausbildungskosten.¹¹

Mindestentschädigungen von Betriebsbeamtinnen/innen

Mit der Neuregelung im Rahmen des GAT I verzichtet der Kanton darauf, Mindestbeträge bei der Höhe der Entlohnung (z.B. Wartegeld) der bisher im Sportelsystem tätigen Betriebsbeamtinnen/innen festzulegen.¹² Die Mindestentschädigung kann heute von

¹⁰ Obligatorische schulzahnärztliche Kontrolluntersuchungen wurden durch die Vergabe von Gutscheinen für kostenlose Zahnarztbesuche abgelöst.

¹¹ Im neuen Gesundheitsgesetz, welches vom Grossen Rat am 20. Januar 2009 verabschiedet wurde, und das am 1. Januar 2010 in Kraft treten soll ist eine Regelung vorgesehen, wonach die Gemeinden ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich Mütter- und Väterberatung durch qualifiziertes Fachpersonal bereitzustellen haben, wobei aber der Regierungsrat durch Verordnung den inhaltlichen Umfang des Angebots festzulegen hat. Durch diese (im Verlauf des Jahres 2009 noch im Detail auszuarbeitenden) Regelung sollte der in der Evaluation erhobene Kritik (Kürzungen bei den Beratungsleistungen, Verschlechterung des Angebots, regional unterschiedliches Angebot) Rechnung getragen werden können.

¹² Nach dem Sportelsystem beziehen Betriebsbeamtinnen/innen als Lohn für jede einzelne Verrichtung jene Beiträge, die in der Gebührenverordnung festgesetzt sind.

den Gemeinden im Sinne einer marktkonformen Vereinbarung selbst ausgehandelt werden. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wurde nach Angabe der Interviewpartner von Seiten des Betriebsinspektorats und des Verbands der Betriebsbeamten nur teilweise eingehalten, da Gemeinden zwar die Vergütung der Betriebsbeamten aushandeln, jedoch keine Weisungen in fachlicher Hinsicht geben können. Durch die Neuregelung sind Handlungsspielräume vergrössert worden und Gemeinden können bei der Vergütung stärker auf unterschiedliche Belastungen der Beamtinnen und Beamten (Zahl der Nummern) reagieren. Hinsichtlich einer Entflechtung gibt der Gesprächspartner des Verbandes an, dass diese durch den Verzicht des Kantons auf die Festlegung von Mindestentschädigungen zumindest teilweise stattgefunden hat. Dies wird auch als sinnvoll erachtet. Von Seiten des Betriebsinspektorats wird dies etwas kritischer gesehen. So wird darauf verwiesen, dass der Vollzug der neuen Regelung den Gemeinden in manchen Fällen Schwierigkeiten bereitet und es häufig zu Anfragen der Gemeinden beim Betriebsinspektorat kommt. Laut dem Ansprechpartner hat die Regelung daher nicht zu einer weitgehenden und sinnvollen Entflechtung der Aufgaben geführt, da die Aufsicht über die Betriebsbeamten/innen beim Betriebsinspektorat, bzw. Bezirksgerichtspräsidenten (also beim Kanton) liegt und die Gemeinden die personelle Kompetenz haben. Daraus können sich Schwierigkeiten im Vollzug ergeben. Hinsichtlich der Output- und Wirkungsziele wurde bemerkt, dass die Neuregelung dazu beigetragen hat, dass kleine Ämter sich zusammenschliessen und Leistungen kostengünstiger und verstärkt mit Vollzeitbeamten erbracht werden. Daraus können eine Steigerung der Effizienz und der Effektivität (Vorteile für die Gläubiger durch höhere Professionalität und Erfahrung) resultieren.

Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten

Von allen 42 überprüften Massnahmen hat die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten den mit Abstand grössten finanziellen Umfang. Laut Gesprächspartner des Kantons kann nicht festgestellt werden, dass Gemeinden aufgrund der Kostenbeteiligung die Abteilungsgrössen an Schulen eher ausschöpfen und damit eine Steigerung der Effizienz erreicht wird. Auch besteht der Eindruck, dass Gemeinden heute ebenso wie vor Inkrafttreten des GAT III versuchen, möglichst viele Lektionen zu erhalten. Ausserdem wird ein Problem darin gesehen, dass mit der Schulpflege und dem Gemeinderat zwei unterschiedliche Akteure auf Gemeindeebene für die Schulen verantwortlich sind.¹³ Die Vertreter der Gemeinden kritisieren, dass nach wie vor im Schulbereich sehr starke Vorschriften durch den Kanton gemacht werden und die Gemeinden effektiv keine Kompetenzen hinzugewonnen haben. Ausserdem hat die Finanzierung im Verbund einen grösseren administrativen Aufwand zur Folge. Probleme im Vollzug liegen nach Aussage der Befragten darin, dass die Massnahme als Ausgleichsgefäss für die gesamte Aufgabenteilung dient (vgl. Kapitel 3). Vor allem von kleineren Gemeinden wird dieser Mechanismus häufig nicht vollständig verstanden und führt zu Kritik an der Gemeindebeteiligung am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten.

¹³ Diese Thematik wird im Projekt Gemeindereform Aargau (GeRAG) aufgenommen.

2.2.4 MASSNAHMEN MIT EINER NEGATIVEN GESAMTBEWERTUNG

An dieser Stelle werden Angaben zu den beiden Massnahmen gemacht, bei welchen die Mehrzahl der Kriterien nicht erfüllt wurde.

Signalisationsberatung

Eine der beiden negativ beurteilten Massnahmen ist die Signalisationsberatung. Nach dem GAT II werden dabei Beratungsleistungen durch den Kanton nicht mehr oder nur noch gegen Bezahlung zur Verfügung gestellt. Ein zentrales Problem liegt darin, dass das entsprechende Fachwissen insbesondere bei kleinen Gemeinden nicht vorhanden ist. Weiter führt die Verrechnung der Beratungsleistungen durch die Unterabteilung Verkehrs- und Elektrotechnik des Departements Bau, Verkehr und Umwelt zu einem administrativen Mehraufwand respektive zur Splittung von Anfragen durch die Gemeinden, da telefonische Beratungen erst ab einer Dauer von 30 Minuten in Rechnung gestellt werden. Schliesslich wird es kritisch betrachtet, dass Beratungen telefonisch durchgeführt werden, die besser vor Ort gemacht würden. Durch die telefonische Beratung können die Verkehrssituation und der Bedarf nach Signalisation in den Gemeinden nach Ansicht der Interviewpartner häufig nicht optimal eingeschätzt werden.

Hundesteuer

Die zweite Massnahme, die eine negative Gesamtbewertung erhält, ist die Hundesteuer. Nach der Neuregelung der Aufgabenteilung gehen die Einnahmen aus der Hundesteuer an die Gemeinden. Die Ursache für die negative Bewertung ist nach Ansicht der Befragten vor allem darin zu finden, dass lediglich eine Verschiebung der Einnahmen aus der Hundesteuer stattgefunden hat. Es kam dabei nicht zu einer weitgehenden Entflechtung der Aufgaben, da der Kanton nach wie vor die Rahmenbedingungen für die Besteuerung der Haltung von Hunden setzt und für die Beschaffung der Hundemarken verantwortlich ist. Weiter wird bezweifelt, ob die Erträge aus der Hundesteuer von den Gemeinden zur Finanzierung entsprechender Umtriebe eingesetzt werden.¹⁴

2.2.5 ERGEBNIS DER BEWERTUNG NACH AUSGEWÄHLTEN MERKMALEN

Gibt es bestimmte Merkmale, die systematisch mit dem Erfolg oder Misserfolg einer Massnahme korrelieren? Um dieser Frage nachzugehen, wurden die Massnahmen nach vier Gruppen von Merkmalen analysiert: Art der Aufgabenteilung, Umfang der finanziellen Verschiebung pro Massnahme, Massnahmenpaket und Art der Aufgabe. In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse dargestellt.

¹⁴ Ein neues Hundegesetz ist in Vorbereitung und soll im 2. Quartal 2009 dem Grossen Rat zur 1. Beratung vorgelegt werden. Mit dem neuen Hundegesetz sollen die Hundemarken und damit die Verantwortung des Kantons in diesem Bereich abgeschafft werden. Die Hundetaxe soll weiterhin vom Kanton einheitlich für das gesamte Kantonsgebiet vorgegeben werden, was gemäss Vernehmlassungsergebnis von einer grossen Mehrheit der Gemeinden befürwortet wird.

D 2.3: BEWERTUNG DER MASSNAHMEN NACH MERKMALEN

Merkmalgruppen	Merkmale	Anzahl Massnahmen mit Gesamtbewertung „voll und ganz erfüllt“ ●	Anzahl Massnahmen mit Gesamtbewertung „teilweise erfüllt“ ◐	Anzahl Massnahmen mit Gesamtbewertung „überhaupt nicht erfüllt“ ○
Art der Aufgabenteilung	Kommunalisierung	0	12	1
	Kantonalisierung	10	2	0
	Verbundaufgaben/Sonstige	8	8	1
	<i>Total</i>	<i>18</i>	<i>22</i>	<i>2</i>
Umfang der finanziellen Verschiebung pro Massnahme	Jährliche Verschiebung < 1 Mio. Fr.	12	14	1
	Jährliche Verschiebung > 1 Mio. Fr.	6	8	1
	<i>Total</i>	<i>18</i>	<i>22</i>	<i>2</i>
Massnahmenpaket	GAT I	6	12	1
	GAT II	4	1	1
	GAT III	8	9	0
	<i>Total</i>	<i>18</i>	<i>22</i>	<i>2</i>
Art der Verwaltungsaufgabe	Eingriffsverwaltung	3	5	1
	Leistungsverwaltung	15	17	1
	<i>Total</i>	<i>18</i>	<i>22</i>	<i>2</i>

Betrachten wir zunächst die erste Gruppe von Merkmalen (*Art der Aufgabenteilung*): Die 18 Massnahmen mit einer positiven Gesamtbewertung setzen sich zusammen aus 10 Aufgaben, die vollständig an den Kanton delegiert worden sind, sowie 8 Verbundaufgaben. Ferner fällt auf, dass keine der kommunalisierten Aufgaben die Ziele und Grundsätze „voll und ganz erfüllt“ hat. Im Gegenzug finden sich unter den Massnahmen mit Gruppen von Kriterien, die negativ beurteilt wurden, keine Aufgaben, die an den Kanton verschoben worden sind. Daraus lässt sich ableiten, dass die Ziele gemäss dem Gesetz über die Aufgabenteilung besser erreicht werden können, wenn Massnahmen kantonalisiert worden sind.

Eine zweiter Punkt lässt sich festhalten: Massnahmen in der Kategorie „Verbundaufgaben oder Sonstiges“ (Letzteres sind im Wesentlichen Änderungen in der Organisation der Gemeinden) schneiden bei der Gesamtbewertung im Durchschnitt deutlich schlechter ab als die kantonalisierten Aufgaben. Wie ist dies zu interpretieren? Zum einen wird bei Aufgaben, welche nicht klar an eine Ebene delegiert werden, den Zielen einer Entflechtung nicht Rechnung getragen. Bei den gemeindeorganisatorischen Massnahmen wurden darüber hinaus in der Regel nur Detailanpassungen vorgenommen, eine eigentliche Aufgabenteilung fand nicht statt. Somit ist es nachvollziehbar, dass nur ein kleiner Teil der auf eine Aufgabenteilung ausgerichteten Zielsetzungen effektiv erreicht werden konnte. Die Messlatte war bei letzteren Massnahmen damit zu hoch

gesteckt respektive gehören diese Anpassungen streng genommen nicht zur Aufgabenteilung.

Betrachten wir die Bewertung der Massnahmen unterteilt nach dem *Umfang der finanziellen Verschiebung*. Bei 6 von total 15 Massnahmen, bei denen die Bilanz der Neuaufteilung mehr als eine Million Franken pro Jahr beträgt, liegt eine positive Bewertung vor. 8 dieser Massnahmen erfüllen die Mehrzahl der Kriterien wenigstens teilweise. Mit der Hundesteuer erhält nur 1 dieser 15 finanziell am umfangreichsten Massnahmen eine negative Beurteilung. Damit schneiden die Massnahmen mit einem grossen Budget etwas besser ab als Massnahmen, bei denen die jährliche Verschiebung weniger als eine Million Franken beträgt. Offenbar gingen der Gesetzgeber und die Umsetzungsverantwortlichen bei Massnahmen mit einem hohen Volumen besonders sorgfältig um, was positiv zu bewerten ist.

Es zeigen sich Unterschiede in der Bewertung der *Massnahmen der einzelnen Pakete* der Aufgabenteilung. So ist der Anteil der Massnahmen, welche die Grundsätze und Vollzugsziele in der Gesamtbewertung „voll und ganz erfüllt“ haben bei GAT I mit 32 Prozent niedriger als bei den beiden nachfolgenden Paketen (GAT II: 66%; GAT III: 47%). Dies lässt vermuten, dass insgesamt ein Lerneffekt stattgefunden hat.

Als viertes Merkmal wurden die Aufgaben danach eingeteilt, ob sie in den Bereich der *Eingriffsverwaltung* oder der *Leistungsverwaltung* fallen. Eine Eingriffsverwaltung umfasst Aufgaben, bei denen die Verwaltung in die Rechte des Einzelnen eingreift, beispielsweise durch den Einsatz von Polizei oder die Erhebung von Steuern. Im Falle von Leistungsverwaltung werden für die Bürgerinnen und Bürgern staatliche Leistungen erbracht, beispielsweise durch Sozialleistungen oder Beratungsangebote. Mit 32 Massnahmen machen Aufgaben aus dem Bereich der Leistungsverwaltung den weitaus grösseren Teil der untersuchten Massnahmen aus. Vergleicht man die beiden Arten von Aufgaben, so schneiden die Aufgaben aus dem Bereich der Leistungsverwaltung etwas besser ab.

2.3 ERREICHEN DER ZIELE

In Abschnitt 2.2 wurden einzelne Massnahmen bewertet. Zusätzlich dazu lässt sich aber auch überprüfen, wie gut die einzelnen Ziele erreicht worden sind. In der folgenden Tabelle sind daher die bereits präsentierten Ergebnisse in einer anderen Form nochmals dargestellt: Es wurde für jedes Ziel überprüft, wie viele Massnahmen das Ziel erfüllen, teilweise erfüllen oder überhaupt nicht erfüllen. Die Massnahmen, bei denen das Ziel nicht sinnvoll überprüft werden kann, wurden nicht in die Betrachtung einbezogen. Dies ist beispielsweise beim Ziel der Entflechtung oder der Beseitigung von Doppelspurigkeiten der Fall, die nur für Massnahmen überprüft werden konnten, bei denen vor der Aufgabenteilung eine Verbundaufgabe vorlag. Das Total der Massnahmen kann daher weniger als 42 betragen.

D 2.4: BEURTEILUNG DER KRITERIEN

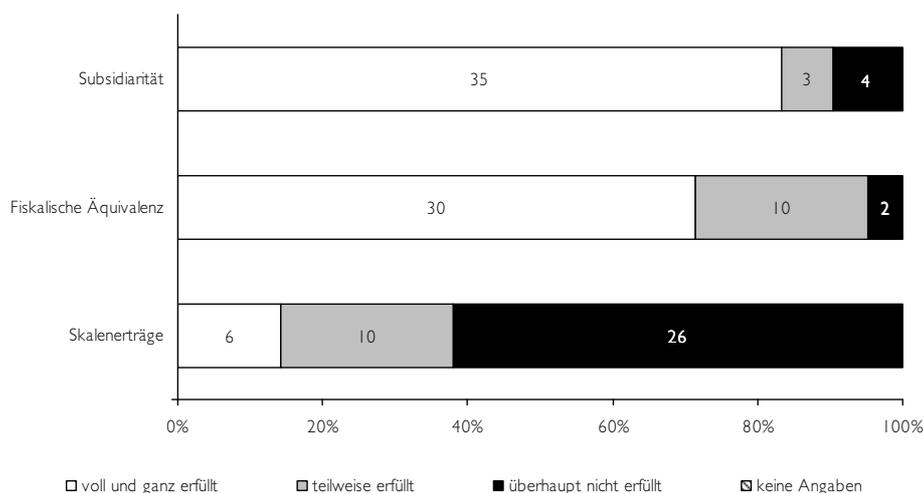
Gruppen Kriterien	Kriterien	Anzahl Massnahmen, bei denen Kriterien „voll und ganz erfüllt“ wurden	Anzahl Massnahmen, bei denen Kriterien „teilweise erfüllt“ wurden	Anzahl Massnahmen, bei denen Kriterien „überhaupt nicht erfüllt“ wurden	Total (ohne Massnahmen, zu denen zu einzelnen Kriterien keine Angaben gemacht werden konnten)
		●	◐	○	
A: Umsetzungsgrundsätze	1. Subsidiaritätsprinzip	35	3	4	42
	2. Fiskalische Äquivalenz	30	10	2	42
	3. Skalenerträge	6	10	26	42
B: Vollzugsziele	4. Vergrösserung Handlungsspielräume	22	6	14	42
	5. Beseitigung Doppelspurigkeiten	9	3	10	22
	6. Weitgehende Entflechtung	19	11	7	37
	7. Sinnvolle Entflechtung	22	5	8	35
	8. Einander ergänzende Zuständigkeiten (nur Verbundaufgaben)	14	2	1	17
C+D: Output- und Wirkungsziele	9. Steigerung Effizienz	11	15	12	38
	10. Steigerung Effektivität	10	15	12	37
	11. Spezifisches Wirkungsziel pro Massnahme	32	8	2	42

Gesamthaft betrachtet lässt sich die Tabelle wie folgt interpretieren:

- Fünf Ziele der Gesetzgebung sind mehrheitlich voll und ganz erreicht worden: Es sind dies das Ziel der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie das Ziel der Beachtung der fiskalischen Äquivalenz. Ferner ist die Entflechtung der Aufgaben mehrheitlich gelungen und bei Verbundaufgaben wurden die Zuständigkeiten sinnvoll geregelt. Schliesslich sind die Wirkungsziele mehrheitlich erreicht worden.
- Ambivalent zeigt sich die Zielerreichung in Bezug auf die Vergrösserung der Handlungsspielräume sowie die Steigerung der Effizienz und der Effektivität. Bei diesen drei Zielgrössen verteilen sich die Massnahmen etwa gleichmässig auf die Bewertungskategorien respektive sind bei den Handlungsspielräumen mehr oder weniger auf die beiden Pole verteilt. Teilweise erreicht wurde die Beseitigung von Doppelspurigkeiten bei Verbundaufgaben (wobei bei der Hälfte der Massnahmen dieses Kriterium nicht relevant war).
- Mehrheitlich nicht erreicht wurde die Erzielung von Skalenerträgen.

Wir gehen auf die einzelnen Gruppen von Zielen näher ein. Wenden wir uns zunächst den Umsetzungsgrundsätzen zu, denen für die Konzeption der Aufgabenteilung ein zentraler Stellenwert zukommt. Aus der folgenden Grafik lassen sich die Ergebnisse in absoluten Zahlen sowie in Prozentwerten ablesen.

D 2.5: BEURTEILUNG UMSETZUNGSGRUNDSÄTZE



Die Abbildung verdeutlicht, dass insbesondere das Kriterium des *Subsidiaritätsprinzips* vom grössten Teil der Massnahmen voll und ganz erfüllt worden ist. Ausnahmen sind unter anderem die Schulbauberatung und die Altersheimbauberatung, bei welchen laut den Verantwortlichen des Kantons eine weitere Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton wünschenswert und notwendig wäre. Ausserdem wurde der Grundsatz der Subsidiarität bei der Kantonalisierung der Suchtberatung nach Angabe des Gesprächspartners vom Kanton nicht eingehalten. Zwar wurde die Steuerung der Suchtberatung durch die Kantonalisierung erleichtert, jedoch hätte eine Fortführung als Verbundaufgabe die Mitverantwortung und den Einbezug der Gemeinden in die Beratung von Süchtigen durch die privaten Träger gestärkt (die Suchtberatung wurde insgesamt hingegen sehr positiv bewertet, vergleiche dazu Kapitel 2.2.1).

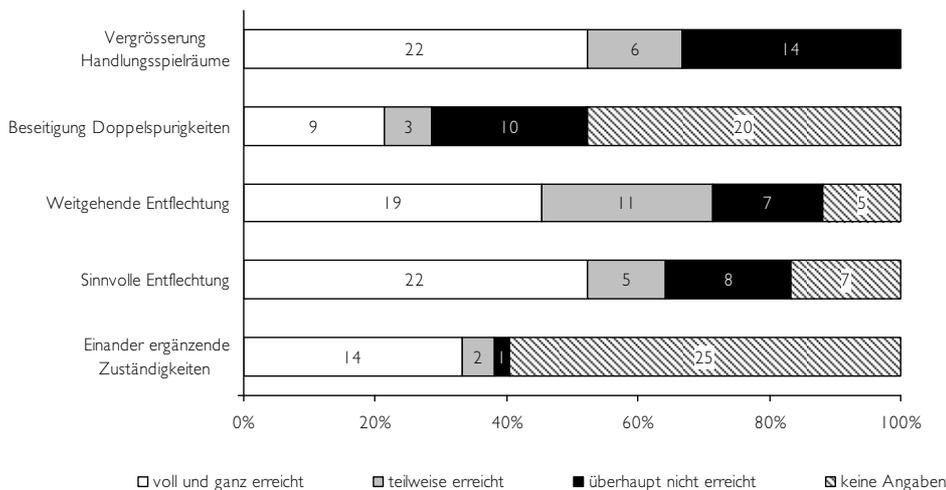
Der Grundsatz der *fiskalischen Äquivalenz* wurde nur bei zwei Massnahmen überhaupt nicht eingehalten: Im ersten Fall setzt der Kanton trotz Verschiebung der Einnahmen aus der Hundesteuer an die Gemeinden nach wie vor Rahmenbedingungen. Im zweiten Fall finanziert der Kanton nach dem GAT III zwar die Befreiung von Mindestbeiträgen an die AHV/IV, die Abschätzung, ob eine Person mittellos ist, liegt aber in den Händen der Gemeinden.

Der dritte Umsetzungsgrundsatz, die Erreichung von *Skalenerträgen*, weist nach Ansicht der Befragten die grössten Defizite auf. So werden durch die Aufgabenteilung nur in 16 Fällen zumindest teilweise Synergien zur Optimierung der Aufgabenerfüllung genutzt. Aus dem Umstand, dass dieser Grundsatz nur indirekt aus dem Gesetz abzulei-

ten ist,¹⁵ kann geschlossen werden, dass das Erzielen der Skalenerträge im Vergleich zu den anderen beiden Grundsätzen für den Gesetzgeber eine weniger grosse Rolle gespielt haben dürfte. Insofern fällt das negative Resultat weniger stark ins Gewicht.

Die folgende Darstellung zeigt die Ergebnisse für die Gruppe der Vollzugsziele an.

D 2.6: BEURTEILUNG VOLLZUGSZIELE



Für über die Hälfte der Massnahmen sind gemäss den Ergebnissen der Befragung die *Handlungsspielräume* vergrössert worden. Für einen fast gleich grossen Teil der Massnahmen wurde diese aber nur teilweise oder gar nicht erreicht. Die Erhöhung des Handlungsspielraums ist meist im Kontext der Entflechtung von Aufgaben zu sehen. Wo diese vollständig dem Kanton oder den Gemeinden zugeteilt worden ist, hat der Handlungsspielraum der entsprechenden Ebene zugenommen. Bei den Verbundaufgaben ist dieses Ziel eher nicht erreicht worden.

Eine geringere Zielerreichung lässt sich hinsichtlich der Beseitigung von *Doppelspurigkeiten* beobachten. Hier wurden allerdings nur die Massnahmen ausgewertet, bei denen nach Ansicht der Gesprächspartner/innen vor der Aufgabenteilung Doppelspurigkeiten überhaupt bestanden. Dies wäre dann der Fall, wenn die Aufgabenteilung nicht klar geregelt ist und die Gefahr besteht, dass Kanton und Gemeinden nicht koordiniert aktiv werden. Bei etwa der Hälfte der Massnahmen, bei denen Doppelspurigkeiten im genannten Sinne vorlagen, ist es gelungen, diese durch die Aufgabenteilung zu beseitigen.

Das Ziel der weitgehenden und sinnvollen Entflechtung ist gut erreicht worden: Aus den Erhebungen zeigte sich, dass bei 30 Massnahmen eine weitgehende Entflechtung

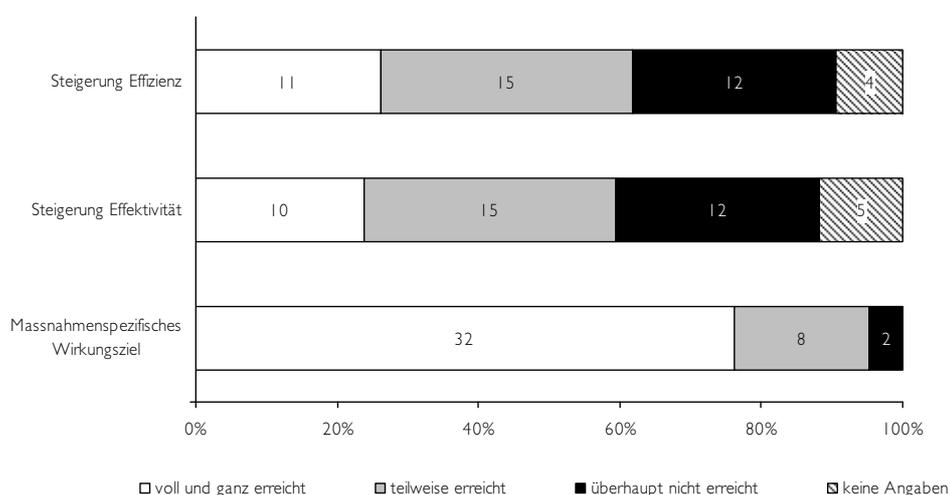
¹⁵ Das Ziel der Skalenerträge wurde aus dem GAT I, § 2, Absatz e abgeleitet der lautet: „Bei Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden sind die Organisationsstruktur sowie Ausmass und Qualität der Aufgabenerfüllung zu optimieren.“

zumindest teilweise stattgefunden hat und dass diese bei 23 Massnahmen von den Befragten auch als sinnvoll bewertet worden sind.

Das Kriterium der einander ergänzenden Zuständigkeiten wurde nur für solche Aufgaben berücksichtigt, bei welchen auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes ein Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden vorgesehen ist (Verbundaufgaben). Für die Mehrheit der Verbundaufgaben ist dieses Ziel erreicht worden.

Die dritte Gruppe von Zielen betrifft die Steigerung der Effizienz und der Effektivität und die Erreichung der spezifischen Ziele, die im Gesetz zu den Massnahmen aufgeführt worden sind. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über das Ergebnis.

D 2.7: BEURTEILUNG OUTPUT- UND WIRKUNGSZIELE



Beim Ziel der Steigerung der *Effizienz* sieht das Ergebnis wie folgt aus: In 26 Fällen wurde die Effizienz nach Ansicht der Befragten zumindest teilweise gesteigert. Zu den Massnahmen, wo dies gelungen ist, zählen beispielsweise die Berufsberatung, die Zahlung von Beiträgen an die Forstreviere oder die Schülertransportkosten. Für Letztere kann angenommen werden, dass die Gemeinden durch die Kommunalisierung der Aufgabe kostenbewusster geworden sind und Fälle, in welchen die Distanz zum Schulort keine Förderung vorsieht, restriktiver handhaben. Ausserdem wurde das Kriterium der Effizienz von folgenden gemeindeorganisatorischen Massnahmen eingehalten: von der Förderung der Gemeindezusammenarbeit, den Rechtsgrundlagen für die Delegation von Kompetenzen des Gemeinderates, dem Benchmarking Gemeinden sowie der Verschuldungssenkung bei Gemeindezusammenschlüssen.

Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich hinsichtlich der *Effektivität*, also dem Auftreten von Wirkungen bei den Zielgruppen. Diese werden im Fall von 25 Massnahmen „voll und ganz“ oder „teilweise“ erreicht. Eine positive Beurteilung hinsichtlich der Effektivität erhält etwa die Neuregelung der Amtskautions. Da die Gemeinden ihr eigenes Risiko

sowie das ihrer Behördenmitglieder auf dem Versicherungsmarkt decken können, wird einer verstärkten Beurteilung und Gewichtung der Risiken durch die Gemeinden selbst Rechnung getragen. Als zweites Beispiel soll die Entlastung der Gemeinden bei der Finanzierung von Schulleitungen genannt werden. Mit der neuen Regelung werden diese laut Interviewpartner/innen personell ausgebaut (Erhöhung von Pensen), was einen positiven Effekt auf die Organisation der Schule und damit auf die Qualität der Ausbildung hat.

Die massnahmenspezifischen *Wirkungsziele* konnten schliesslich nur von zwei Massnahmen nicht erreicht werden. So hat bei der Schulzahnpflege keine Zunahme von Kontrolluntersuchungen stattgefunden (jedoch hatte die Aufgabenteilung auch keine Abnahme der Zahl der Untersuchungen zur Folge). Das zweite massnahmenspezifische Wirkungsziel, welches nicht erreicht wurde, ist bei der Massnahme mit dem grössten finanziellen Umfang zu finden: der Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten. Hier wurde das Ziel einer Ausschöpfung von Abteilungsgrössen und einer Prüfung von Alternativen zu neuen Abteilungen nach Angaben der Mehrheit der befragten Personen nicht erreicht.

2.4 BEURTEILUNGEN AUS SICHT VON GEMEINDEVERTRETERN

Die in die Gesamtbewertung integrierten Resultate der Befragung von zwei Gemeindevorschreibern und einem Gemeindeammann entsprechen weitgehend den Ergebnissen aus den Interviews mit den übrigen Personen: Mehrheitlich wird die Aufgabenteilung positiv eingeschätzt. Dabei ist jedoch einschränkend zu sagen, dass nicht alle 42 Massnahmen, sondern lediglich eine Auswahl von rund 10 Massnahmen durch die Gemeindevertreterinnen und -vertreter beurteilt worden sind.¹⁶ In 2 dieser 10 Fälle sind bei der Bewertung durch die Gemeinden klare Abweichungen zu den übrigen Befragten aufgetreten. Diese sollen im Folgenden näher dargestellt werden.

Die grösste Kritik von Seiten der Gemeinden wurde an der Massnahme *lokale Sicherheit* geäussert. Für den Bereich der lokalen Sicherheit ist jedoch vorab festzuhalten, dass dieser in einem Projekt ausserhalb der Aufgabenteilung umgestaltet wurde und lediglich finanzielle Auswirkungen bei der Neuregelung der Aufgabenteilung berücksichtigt wurden. Die Evaluation dieser Massnahme geht damit über die Aufgabenteilung hinaus und betrachtet die Neugestaltung des Projekts als Ganzes. Das Projekt „Horizont 2003“ (seit 2004 „Horizont Realisierung“) sieht vor, dass sämtliche Gemeinden dazu verpflichtet werden, die lokale Sicherheit auf dem Gemeindegebiet zu gewährleisten. Dazu können Gemeinden eigene vollamtliche Polizeikräfte beschäftigen, sich an einer Regionalpolizei beteiligen oder Leistungen der Kantonspolizei abgelten. Während der Ansprechpartner des Kantons die Vollzugsziele als erfüllt betrachtet, sehen die Gemeinden in der Neuregelung klare Schwächen. So werden Abgrenzungs-

¹⁶ Die Auswahl von 10 Massnahmen war notwendig, um die Gespräche mit den Gemeindevertretern in einem zeitlich realisierbaren Rahmen zu halten. Es wurden Aufgaben ausgewählt, die an die Gemeinden verschoben wurden und finanziell einen grossen Umfang hatten. Allen Gemeindevertretern wurde die Frage gestellt, ob es zusätzliche Aufgaben gab, bei welchen Schwierigkeiten aufgetreten sind.

probleme zwischen lokalen Polizeien und der Kantonspolizei festgestellt und die Verschiebung wird aus Sicht der Gemeinden insgesamt nicht als sinnvoll erachtet. Von Schwierigkeiten wurde dann berichtet, wenn kleine Gemeinden Organisationen auf regionaler Ebene gründen mussten. Ihre Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich lokale Sicherheit sehen die Gemeinden aufgrund konkreter Vorgaben durch den Kanton nicht oder nur wenig erweitert. Auf Stufe der Wirkungen ist es laut den Ansprechpartnern ein Problem, dass von Seiten der Bevölkerung nicht mehr klar zu erkennen ist, welche Ebene für welche polizeilichen Aufgaben zuständig ist.

Bei den beiden Massnahmen *Schulbauberatung* und *Altersheimbauberatung* fällt die Einschätzung der Gemeindevertreter positiver aus als die Beurteilung durch den Kanton. Hier ist nach dem GAT I beziehungsweise dem GAT II vorgesehen, dass der Kanton bei Bauvorhaben der Gemeinden keine unentgeltlichen Beratungen mehr übernimmt. Nach Ansicht der Kantonsvertreter liegt bei der Schulbauberatung das zentrale Problem im Vollzug. So wird angemerkt, dass die Gemeinden nach wie vor Beratung brauchen und dafür auch unverändert Leistungen der kantonalen Stellen in Anspruch nehmen. Diese werden dann auf Kulanzbasis erbracht. Aus diesem Grund wird bezweifelt, ob tatsächlich eine weitgehende Entflechtung stattgefunden hat und ob die Neuregelung sinnvoll ist. Auch stellt die befragte Person des Kantons in Frage, ob durch den Einkauf privater Beratungsleistungen dieselbe Qualität gewährleistet werden kann wie bei einer Beratung durch kantonale Stellen. Die Interviewpartner aus den Gemeinden halten die Regelung hingegen für sinnvoll. Zwar melden auch sie grundsätzlich Bedenken an, was die Aufrechterhaltung der Qualität der Bauberatung in finanzschwächeren Gemeinden betrifft. Anders als die Vertreter des Kantons sehen sich die Gemeinden jedoch imstande, das verbleibende Bedürfnis nach Beratung vollständig von der Privatwirtschaft zu decken.

Kritik, dass Gemeinden aufgrund einer Verschiebung von Aufgaben an den Kanton Kompetenzen verlieren würden, wurde in den drei Gesprächen nicht geäußert. Es besteht bei den Gemeinden eher der Eindruck, dass ihnen zusätzliche Aufgaben vom Kanton überbunden werden sollen. Für einige Gemeinden ist damit die Belastungsgrenze erreicht. Dass umgekehrt die kantonalisierten Aufgaben positiver abgeschnitten haben, passt zu diesem Ergebnis (vgl. Abschnitt 2.2.3). Vergleichen wir die Zahl und die Grösse der Gemeinden im Kanton Aargau mit der Schweiz als ganzes und mit anderen Kantonen, so zeigt sich dass die föderale Struktur im Kanton Aargau mit zu den kleingliedrigsten der ganzen Schweiz gehört. Schweizweit weisen nur die beiden Kantone Bern und Waadt mehr Gemeinden auf. Mit einer mittleren Einwohnerzahl von gut 2'500 Personen pro Gemeinde liegt der Aargau an 15. Stelle, was die durchschnittliche Gemeindegrösse angeht. Dass diese Struktur mit dazu beiträgt, dass kleine Gemeinden Mühe haben bei der Aufgabenerfüllung und daher zusätzlichen Aufgaben skeptisch gegenüberstehen, liegt auf der Hand. Dass angesichts dieser Struktur die kantonalisierten Massnahmen besser abgeschlossen haben, ist ebenfalls gut nachvollziehbar. Auf das Problem der Kleinräumigkeit soll in der Evaluation des Rechenmodells in Kapitel 3 nochmals eingegangen werden.

2.5 BEURTEILUNG DER PROJEKTORGANISATION

Die für die Aufgaben verantwortlichen Personen aus Kanton und Gemeinden wurden gebeten, die Zusammenarbeit mit der Projektleitung der Aufgabenteilung zu bewerten. Das Ergebnis ist eindeutig: Personen, die Kontakt mit der Projektleitung gehabt haben, bewerten diese einhellig positiv. Der Projektleitung werden insbesondere eine hohe Sachkompetenz und eine gutes Management der Prozesse und Abläufe attestiert. Gelobt wurde auch das konstruktive und angenehme Arbeitsklima, in dem die Arbeitsteilung erarbeitet und umgesetzt worden ist.

Kritik betrifft weniger das Verhältnis zu der Projektorganisation als die zeitlichen Rahmenbedingungen der Aufgabenteilung. So hielten zwei befragte Personen fest, dass die Zeit für die Umsetzung zu knapp bemessen war respektive dass sie früher über die Umsetzung hätten informiert werden müssen. Dies hat zwei Bereiche betroffen, bei denen die Aufgabenteilung grosse strukturelle und personelle Änderungen zur Folge hatte.

Der zweite Gegenstand der Evaluation bildet die Berechnung des Ausgleichs der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung. Wir bezeichnen diesen Gegenstand im Folgenden mit dem Begriff des Rechenmodells. Wir stellen zunächst die Ziele, Fragestellungen und Vorgehensweise der Beurteilung vor und gehen anschliessend auf die Ergebnisse ein.

3.1 ZIEL, FRAGESTELLUNG UND VORGEHEN

Das Ziel war es, das Verfahren zur Gestaltung des Rechenmodells und seine Ausgestaltung zu bewerten. Dabei galt es, folgende Fragen zu beantworten:

- Ist das Rechenmodell in seiner Konzeption konsistent und plausibel gestaltet?
- Lässt es sich für Aussenstehende (Gemeinden, Politik) nachvollziehen?
- Ist es zukunftssicher aufgebaut? Wie ist namentlich der Modus zum Ausgleich der Kostenfolgen über den Personalaufwand an Volksschulen und Kindergärten zu beurteilen?
- Wie ist der Prozess bei der Gestaltung des Rechenmodells zu beurteilen?
- Sind die Betroffenen (Gemeinden und ihre Verbände) angemessen berücksichtigt worden?
- Wie weit konnten diese ihre Anliegen im Modell einbringen?

Die Bewertung erfolgte in drei Schritten: In *Schritt eins* wurde das Rechenmodell im Kanton Aargau beschrieben und den Modellen in den Kantonen Bern und Luzern gegenübergestellt. Die entsprechenden Ergebnisse sind in Abschnitt 3.2 dargestellt. In einem *zweiten Schritt* wurde das Modell anhand ausgewählter Kriterien bewertet (Abschnitt 3.2). In einem *dritten Schritt* sind Varianten einer Weiterentwicklung des Modells im Kanton Aargau formuliert und diskutiert worden.

Als Grundlage für die vorliegende Analyse dienten die Auswertung von Dokumenten¹⁷ sowie Gespräche mit insgesamt sieben Personen (je zwei Personen aus der Gemeindeabteilung und der Finanzverwaltung des Kantons Aargau sowie drei Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden des Kantons). Ausserdem wurde am 6. November 2008 ein Expertenworkshop durchgeführt, an dem zusätzlich zu den interviewten Personen je zwei Experten der Kantone Bern und Luzern teilgenommen haben.

Im Folgenden werden die drei Schritte dokumentiert.

¹⁷ Eine ausführliche Beschreibung des Modells im Kanton Aargau wurde von der Finanzverwaltung erstellt und diente als Grundlage für die Bewertung.

3.2 BESCHREIBUNG UND VERGLEICH DER MODELLE

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zieht finanzielle Verschiebungen nach sich. Um diese zu erfassen und die Belastung zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen, können unterschiedliche Verfahren beschriftet werden. Wir bezeichnen diese Verfahren im Folgenden als „Rechenmodelle“. Wir stellen diese Rechenmodelle für die drei Kantone Aargau, Bern und Luzern kurz vor und fassen die wichtigsten Elemente am Schluss in drei Tabellen zusammen. Kapitel 3.2 bildet die materielle Grundlage, auf der in Kapitel 3.3 die Bewertung des Rechenmodells des Kantons Aargau vorgenommen werden kann.

3.2.1 ÜBERSICHT AUFGABENTEILUNG UND RECHENMODELL IM KANTON AARGAU

Die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton Aargau war in drei Pakete unterteilt, die per 1. Januar 2003, 2004 und 2006 in Kraft getreten sind. Die Aufgabenverschiebung umfasste insgesamt 51 Massnahmen, wobei sich im Jahr 2008 für die ersten beiden Pakete ein finanzielles Volumen von insgesamt zirka 26 Millionen Franken und für das dritte Paket von zirka 453 Millionen Franken beziffern lässt.

Ein zentraler Umsetzungsgrundsatz des Reformvorhabens war die Kostenneutralität der Aufgabenverschiebung: Nach der Aufgabenteilung sollten Kanton und Gemeinden die gleichen finanziellen Lasten wie vor der Aufgabenteilung zu tragen haben. Weiter wurde aus Sorge über die erwarteten unterschiedlichen Auswirkungen unter den Gemeinden festgehalten, dass die horizontale Kostenneutralität zu berücksichtigen sei (dieser Aspekt wird hier allerdings nicht näher beleuchtet).

Um Verschiebungen der finanziellen Belastung zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen und die Einhaltung der Kostenneutralität sicherzustellen, wurde eine Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten als „Ausgleichsgefäss“ eingeführt. Durch die Variation des Kostenanteils der Gemeinden am Personalaufwand wurden die Kostenfolgen der Aufgabenteilung ausgeglichen. Von der Einführung eines Steuerfussabtausches wurde aus politischen Gründen abgesehen.

Die Einhaltung der Kostenneutralität sollte mit einer Gesamtbilanz nachgewiesen werden und wurde respektive wird in den Jahren 2007 und 2009 überprüft. Ergibt die Untersuchung, dass die vertikale Kostenneutralität nicht mehr gegeben ist, wird der Prozentsatz für die Gemeindebeteiligung am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten so berechnet, dass er die Kostenneutralität wieder herstellt. Allerdings ist im Gesetz für den Gemeindeanteil eine Obergrenze von 35 Prozent als Voraussetzung für dieses Modell geschaffen worden.

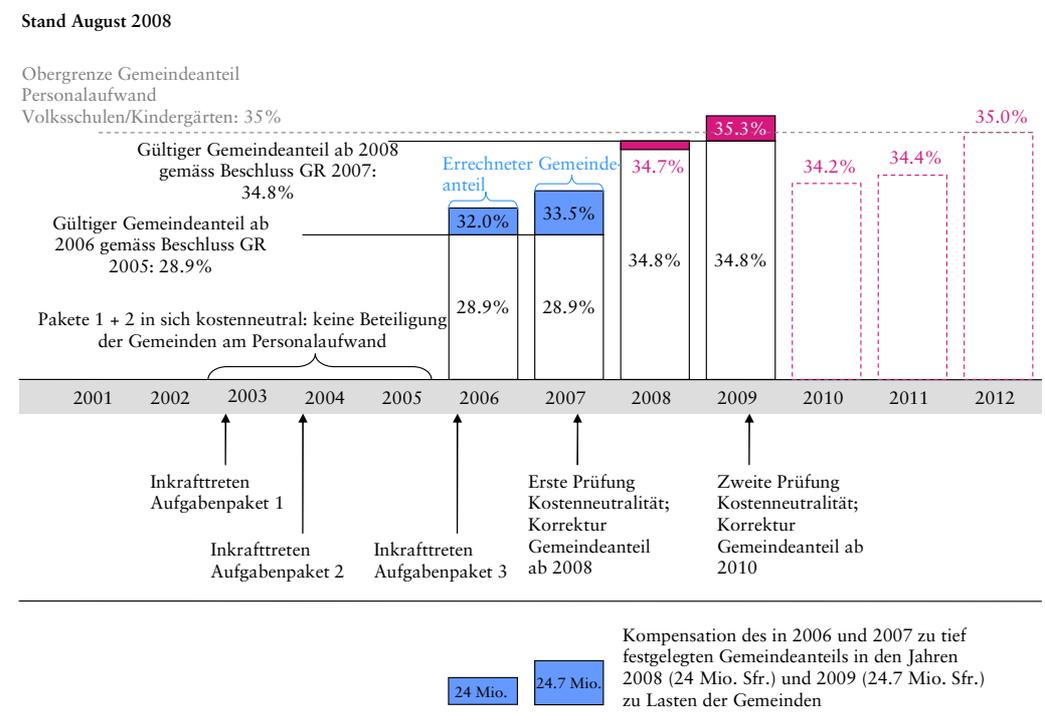
Die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung werden auf der Grundlage der Jahresrechnung sowie der Budget- und Finanzplanjahre berechnet und anschliessend – im Fall von kostendynamischen Positionen – mit Hilfe von Prognosen des statistischen Amtes bis ins Jahr 2014 hochgerechnet. Bei der Berücksichtigung kostendynamischer Positionen werden neben quantitativen Veränderungen (z.B. Entwicklung der Schülerzahlen) auch die finanziellen Auswirkungen im Zuge qualitativer Anpassungen der Aufgabenerfüllung berücksichtigt, sofern sie auf Grund einer kantonalen oder allenfalls

eidgenössischen Rechtsänderung erfolgen. Finanzielle Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind davon jedoch ausgeschlossen.

Die finanziellen Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden in der Gesamtbilanz zur Aufgabenteilung nicht berücksichtigt, sondern im Rahmen der NFA-Umsetzung in einer eigenen NFA-Gesamtbilanz ausgewiesen. In der NFA-Ausführungsgesetzgebung wurde festgelegt, dass die finanziellen Auswirkungen der NFA hälftig zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt werden. Als Ausgleichsgefäss dienten einerseits der Kantonsbeitrag an die Berufsfachschulen (Erhöhung um 40 Mio. Franken) und andererseits der Gemeindeanteil am Personalaufwand Volksschulen (Reduktion um 109.1 Mio. Franken). Dieser Umstand, dass der Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volksschulen sowohl bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als auch bei der NFA-Umsetzung als Ausgleichsgefäss diente, hat die Komplexität zusätzlich erhöht.

Die folgende Darstellung illustriert die Funktionsweise des Modells für die Berechnung und den Ausgleich der finanziellen Auswirkungen zwischen Kanton und Gemeinden.

D 3.1: BERECHNUNG DES KOSTENNEUTRALEN GEMEINDEANTEILS AM PERSONALAUFWAND DER VOLKSSCHULEN UND KINDERGÄRTEN



Die Balken der Grafik stellen die jeweilige jährliche prozentuale Höhe des Gemeindeanteils dar. Dieser wurde gestützt auf das Rechnungsjahr 2003 für die Jahre 2006 und 2007 bei 28.9 Prozent festgelegt. Bei der Beratung eines ersten Wirkungsberichts hat der Grosse Rat im Jahr 2007 entschieden, dass die Belastung des Kantons auf Grund

eines zu tief angelegten Gemeindeanteils in den Jahren 2008 und 2009 (errechneter kostenneutraler Gemeindeanteil: 32.0% bzw. 33.5%) zu kompensieren ist. Dazu wurde den Gemeinden 2008 und 2009 ein zusätzlicher Gemeindeanteil von 24 Millionen Franken beziehungsweise 24.7 Millionen Franken in Rechnung gestellt. Weiter wurde eine Erhöhung des Gemeindeanteils auf 34.8 Prozent für die Jahre 2008 und 2009 beschlossen. Im Rahmen der Behandlung eines zweiten Wirkungsberichtes wird der Grosse Rat im Jahr 2009 darüber zu entscheiden haben, ob und wie der Prozentsatz auf Grund der Kostenentwicklung auf das Jahr 2010 erneut anzupassen ist.

3.2.2 ÜBERSICHT AUFGABENTEILUNG UND RECHENMODELL IM KANTON BERN

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 27. November 2000 das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) verabschiedet. Als zentrales Element enthält dieses Gesetz die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Wichtige Aufgabenumschichtungen betrafen beispielsweise die Kantonalisierung von Mittelschulen, Berufsschulen und Fachhochschulen sowie die Aufgabenteilung im Spitalwesen und den Bereichen des Sozialwesens. Aufgabentransfers an die Gemeinden konnten hingegen nicht berücksichtigt werden.

Um den Grundsatz der Kostenneutralität der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu wahren, wurden Verschiebungen der Kosten mittels einer Steuerbelastungsverschiebung kompensiert. Dabei wurde die Steueranlage (Steuerfuss) des Kantons in dem Umfang erhöht, in welchem der Kanton im Rahmen der Aufgabenteilung neue Aufgaben und damit Kosten übernommen hat. Als Ausgleich konnte der Kanton seine Steueranlage auf das Jahr 2002 um 7.6 Steueranlagezehntel erhöhen, die Gemeinden mussten ihre Steueranlage im Grundsatz um 7.6 Steueranlagezehntel senken.

Diese Steuerbelastungsverschiebung wurde auf Grund der prognostizierten Lastenverschiebung des ersten Jahres der Einführung (2002) berechnet. Damit trugen die Gemeinden noch bis zum Jahr 2002 ihren Anteil an den allgemeinen Kostensteigerungen in den betroffenen Bereichen, wie zum Beispiel Sozialhilfe und Schule, mit.

Die Lasten, die der Kanton im Rahmen des FILAG von den Gemeinden übernommen hat, betragen im Jahr 2002 857 Millionen Franken, die Entlastung durch die Steuerbelastungsverschiebung betrug im selben Jahr 856 Millionen Franken.

Sowohl das Volumen der mit dem FILAG verbundenen Lastenverschiebungen als auch die Umrechnung in Steueranlagezehntel (7.6 Steueranlagezehntel) basierten auf den Planzahlen des Jahres 2002. Da dieses Vorgehen mit gewissen Unsicherheiten und Abweichungen zwischen Voranschlag und effektiven Beträgen gemäss Staatsrechnung 2002 verbunden war, wurde dem Regierungsrat die Möglichkeit eingeräumt, allfällige Abweichungen in einem gewissen Umfang nachträglich durch eine Erhöhung beziehungsweise Reduktion des Gemeindeanteils beim Lastenausgleich der Lehrergehälter zu korrigieren. Der Regierungsrat hat 2003 jedoch beschlossen, auf eine Korrektur der Steuerbelastungsverschiebung zu verzichten und damit den Gemeindeanteil am Lastenausgleich der Lehrergehälter unverändert zu belassen (bei 30%).

Chancen und Risiken der Aufgabenteilung sind anders als im Kanton Aargau auf die entsprechenden Ebenen verlagert. Die Gemeinden hatten die Wirkung der Aufgabenteilung selbst zu berechnen – damit kam ihnen eine relativ hohe Verantwortung zu. Insgesamt hat die Verschiebung von Aufgaben von den Gemeinden an den Kanton nach Einschätzung der Fachleute heute eine politische Grenze erreicht: Würden weitere Aufgaben verschoben, würde die Substanz der Gemeindeaufgaben vor allem bei den kleinen Gemeinden ein kritisches Mass unterschreiten.

3.2.3 ÜBERSICHT AUFGABENTEILUNG UND RECHENMODELL IM KANTON LUZERN

Das Projekt „Gemeindereform2000+“ wurde im Jahr 2000 gestartet und bis auf Ende 2008 angelegt. Die Gemeindereform umfasste neben den Teilbereichen Finanzreform und Strukturreform eine Aufgabenreform als drittes Standbein.

Die Aufgabenreform sollte den Gemeinden mehr Eigenständigkeit und Gestaltungsfreiraum bringen. Dazu sind Aufgaben analysiert und neu aufgeteilt worden. Die Aufgabenreform umfasste zwölf Bereiche, wobei Arbeitsgruppen über die neue Aufteilung beraten haben. Ein wichtiges Prinzip bei der Aufteilung war das AKV-Prinzip (Aufgaben, Kompetenz, Verantwortung sollen in einer Hand liegen).

Am 1. Januar 2003 trat der neue Finanzausgleich in Kraft. Damit sind verschiedene Neuerungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden beschlossen worden, zum Beispiel die Übernahme der Berufsschulen durch den Kanton und die Kommunalisierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Um das Postulat der Haushaltsneutralität für den Kanton und die Gemeinden annähernd zu erreichen, wurde – wie im Kanton Aargau – ein Ausgleichsgefäss geschaffen, und zwar der *Finanzierungsanteil der Gemeinden an den eidgenössischen Sozialversicherungsbeiträgen*. Die Gemeinden tragen seit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Kanton 72.5 Prozent (vormals 50%) der Beiträge an die eidgenössische AHV/IV, Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen AHV/IV. Als alternatives Ausgleichsgefäss wurde auch im Kanton Luzern diskutiert, ob der Personalaufwand an Volksschulen für den Ausgleich herangezogen werden sollte. Darauf wurde schliesslich verzichtet, womit weiterhin die Regelung besteht, dass sich der Kanton mit Pro-Kopf-Beiträgen an der Entlohnung beteiligt, die durch die Gemeinden nach dem vorgegebenen Lohnsystem des Kantons bezahlt werden. Auch ein Steuerfussabtausch wurde in Erwägung gezogen, schliesslich aber nicht weiterverfolgt: Der Regierungsrat befürchtete, dass durch einen Steuerfussabtausch das finanzielle Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden gefährdet werde und die Gesamtsteuerbelastung im Kanton steigen könnte.

Die Aufgabenteilung wurde schliesslich aus dem Projekt „Gemeindereform 2000+“ herausgelöst und dem Projekt „Finanzreform 08“ zugeteilt. Damit sollte die weitere Entflechtung der Aufgaben und die Neuzuteilung von Aufgaben im Kanton Luzern gleichzeitig mit der Umsetzung der NFA erfolgen. Nach Verhandlungen mit dem VLG (Verband Luzerner Gemeinden) hat der Regierungsrat beschlossen, aus den zusätzlichen NFA-Mitteln des Bundes den Gemeinden jährlich einen Anteil von 20 Millionen Franken zukommen zu lassen. Der Kanton spricht dabei von einer „positiven Haushaltsneutralität“. Eine Neuregelung der Kostentragung bei den Ergänzungsleistungen diene der Erreichung der positiven Haushaltsneutralität von 20 Millionen Franken

zugunsten der Gemeinden. Der bisherige Anteil der Gemeinden von 72.5 Prozent wurde auf 70 Prozent reduziert. Zum Gelingen des Projekts hat sicher beigetragen, dass die Gemeinden in der Projektsteuerung und der Gesamtprojektleitung paritätisch vertreten waren.

3.2.4 TABELLARISCHE ÜBERSICHT ÜBER DIE DREI MODELLE

Die folgende Tabelle enthält einen Vergleich der wichtigsten Elemente der drei Modelle im Quervergleich.

D 3.2: ECKDATEN DER UMSETZUNG DER RECHENMODELLE

	Kanton Aargau	Kanton Bern	Kanton Luzern
Start Vorbereitung Aufgabenteilung	Januar 1996 (Regierungsrat beschliesst auf Grund von zwei politischen Vorstössen eine Gesamtüberprüfung der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden)	Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 17. Juni 1998 über die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung	Im Jahr 1997 mit Start Luzern '99
Grundlage/Gesetz	Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I–III)	Projekt Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)	Gemeindereform 2000+; Finanzausgleich 2003; Finanzreform 08
Startzeitpunkt Reform (Beginn Umsetzung)	1. Januar 2003 (erstes Paket der Aufgabenteilung tritt in Kraft)	1. Januar 2002 (FILAG tritt in Kraft)	1. Januar 2003 (Finanzausgleich)
Zeitspanne Umsetzung der Aufgabenteilung	In drei Paketen von 2003 bis 2006	Integrale Umsetzung per 1. Januar 2002	2003 (Finanzausgleich) bis 2008 (Finanzreform 08)
Vorgaben zu den finanziellen Auswirkungen	Kostenneutralität unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung als zentraler Grundsatz	Kostenneutralität im ersten Umsetzungsjahr 2002. Auf die Möglichkeit, Differenzen zwischen Voranschlag und Rechnung des Jahres 2002 zu korrigieren, wurde angesichts der geringen Beträge verzichtet.	„Positive Kostenneutralität“ auf Grund der Kopplung mit NFA
Zahl der betroffenen Massnahmen	51 Massnahmen in drei Paketen	–	Über 350 Aufgaben
Anzahl Gemeinden	229	395	88 (Stand 1.1.2009)

D 3.3: AUSGESTALTUNG DER RECHENMODELLE

	Kanton Aargau	Kanton Bern	Kanton Luzern
Ausgleichsmodus	Festlegung des Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten; durch Schulgesetz auf maximal 35% begrenzt.	Über eine Steuerbelastungsverschiebung von 7.6 Steueranlagezehntel auf die Steueranlage von 2002 (Erhöhung Kanton, Senkung Gemeinden)	Über eine Erhöhung des Gemeindeanteils an den eidgenössischen Sozialversicherungsbeiträgen beim Finanzausgleich 2003; Korrektur bei Finanzreform 08 beim Anteil Ergänzungsleistung von 72.5% auf 70% = 20 Mio.
Berücksichtigung Kostenentwicklung	Einhaltung der Kostenneutralität wird zweimal untersucht (2007; 2009) und der Gemeindeanteil am Personalaufwand für die Jahre 2008 und 2010 an die Kostenneutralität angepasst.	Kein Ausgleichsmechanismus; Kanton und Gemeinden übernehmen mit neuer Aufgabenteilung Chancen und Risiken der Kostendynamik.	-
Funktionsweise Dynamisierung	Finanzielle Auswirkungen werden bei kostendynamischen Positionen mit Hilfe von nominalen Prognosen ins Jahr 2014 hochgerechnet.	Vgl. vorstehende Bemerkungen.	-
Modus Rückvergütung bei Berücksichtigung der Kostenentwicklung	Rückwirkende Wiederherstellung der Kostenneutralität durch absolute Ausgleichszahlung. In den Jahren 2008 und 2009 Kompensation der unrechtmässigen Belastung des Kantons von 2006 und 2007. Ob auch ab dem Jahr 2010 für die Jahre 2008 und 2009 eine rückwirkende Korrektur vorgenommen wird, ist noch offen.	Vgl. vorstehende Bemerkungen.	-

D 3.4: VERBINDUNG ZUR NFA UND GEPLANTE ENTWICKLUNGEN

	Kanton Aargau	Kanton Bern	Kanton Luzern
Verbindung mit NFA Bund/Kantone	Zur Vermeidung von Doppelzählungen wurden die Gesamtbilanz Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden sowie die Gesamtbilanz NFA-Umsetzung koordiniert; die Bilanz NFA-Umsetzung ist so konzipiert, dass weder der Kanton noch die Gemeinden finanziell bevorzugt bzw. benachteiligt werden.	Keine Kopplung mit NFA. NFA wirkt sich gemäss der seit 2002 geltenden Aufgabenteilung auf Kanton und Gemeinden aus	Kopplung mit NFA
Zukünftige Entwicklungen	Grosser Rat wird 2009 entscheiden, ob die Wirkung der Aufgabenteilung nach 2010 weiter zu untersuchen und die Kostenentwicklung auszugleichen ist.	Evaluation des FILAG wurde im Jahr 2006 durchgeführt. Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs per 2012 geplant (Projekt FILAG 2012).	Wirkungsbericht 2014

3.3 BEWERTUNG DES RECHENMODELLS IM KANTON AARGAU

Die Bewertung erfolgt ex post auf Grund der technischen Ausgestaltung des Rechenmodells und des Vergleichs mit den Modellen in den Kantonen Bern und Luzern. Als Bewertungskriterien wurden folgende Aspekte herangezogen: Nachvollziehbarkeit, Gerechtigkeit in Bezug auf die Risikoverteilung zwischen Kanton und Gemeinden, Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz (Finanzierung und inhaltliche Kompetenz sind deckungsgleich), Benachteiligung kleiner Gemeinden, Aufwand bei der Umsetzung und Partizipation der Gemeinden.

Kriterium Nachvollziehbarkeit

Die Nachvollziehbarkeit der Resultate für Aussenstehende wird im Wesentlichen durch die technische Ausgestaltung beeinflusst. Eine einfache Ausgestaltung erhöht die Nachvollziehbarkeit, weil die Rechenverfahren und die Resultate besser zu verstehen sind. Der Vergleich mit den anderen Modellen zeigt, dass das Modell im Kanton Aargau die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung sehr präzise abbildet:

- Erstens wurde der Ausgleichssatz nicht statisch, sondern dynamisch auf Grund von prognostizierten Werten festgelegt, die zudem laufend aktualisiert worden sind.

- Zweitens wurde ex post geprüft, ob der auf Grund der prognostizierten Werte erfolgte Ausgleich mit jenem übereinstimmt, der auf Grund der tatsächlichen Werte nachträglich errechnet werden kann. Die aufgetretenen Differenzen wurden ausgeglichen.

Diese zwei Faktoren sind wesentlich dafür verantwortlich, dass das Modell im Kanton Aargau im Quervergleich die *grösste Komplexität* aufweist. Dies hat Konsequenzen: Die Interviews und der Workshop machten deutlich, dass das Rechenmodell von den Beteiligten nur mit grossem Einarbeitungsaufwand verstanden werden kann. Ferner fällt es namentlich den kleinen Gemeinden sehr schwer, die finanziellen Ergebnisse des Modells nachzuvollziehen.

Der im Kanton Bern verwendete Steuerfussabtausch stellt im Vergleich dazu eine einfacher nachvollziehbare Lösung dar. Für die Gemeinden wurde die Nachvollziehbarkeit zusätzlich erhöht, indem ihnen die Verantwortung zur Berechnungen der Ausgleichshöhe übertragen worden ist.

Im Vergleich mit dem Modell im Kanton Luzern, das die finanziellen Konsequenzen ebenfalls über ein Ausgleichsgefäss kompensiert, schneidet das Verfahren im Kanton Aargau, was die Präzision angeht, besser ab (Prognose der Belastung und Rückvergütung der effektiven Kostenfolgen). Hingegen darf der Ausgleichsmechanismus im Kanton Luzern auf Grund seines Verzichts auf dynamische Elemente und die Rückvergütung als einfacher und daher klare nachvollziehbar gelten.

Kriterium „Gerechtigkeit“ und Risikoverteilung

Die Aufgabenteilung verschiebt Ausgaben zwischen Gemeinden und Kanton. Die Kosten in den verschobenen Aufgabenbereichen können sich stark unterschiedlich entwickeln: Diese Entwicklung enthält ein Kostenrisiko (Kostendynamik von einzelnen Bereichen). Erhält eine Ebene einseitig Aufgaben, bei denen in Zukunft mit steigenden Kosten zu rechnen ist, wird die Ebene finanziell benachteiligt. Die Frage ist nun, ob und wie ein Rechenmodell unterschiedliche Belastungen infolge nicht prognostizierbarer Kosten nachträglich ausgleicht. Ferner stellt sich die Frage, wie weit die Modelle auf die horizontale Kostenverteilung (Belastung von unterschiedlich finanzkräftigen Gemeinden) Einfluss nehmen.

Im Modell des Kantons Aargau wird dem Kostenrisiko in hohem Masse Rechnung getragen. Der Gemeindeanteil an den Personalkosten wird jährlich neu berechnet und rückwirkend ausgeglichen, sodass die Kostenneutralität zwischen Kanton und Gemeinden hergestellt wird. Das Aargauer Modell ist somit sehr gerecht. Ein falscher Kostenanteil durch fehlerhafte Prognosen wird mit der Zeit korrigiert. In den Kantonen Bern und Luzern ist dies nicht der Fall. Dort müssen die Risiken von dynamischen Mehrbelastungen durch die Ebene getragen werden, der die Aufgaben zugewiesen worden sind. Steigen beispielsweise die Kosten für die Trinkwasserversorgung der Gemeinden sprunghaft an, tragen die Gemeinden diese Mehrkosten alleine.

Die Auswirkung der Rechenmodelle auf die horizontale Kostenneutralität ist nicht vertieft untersucht worden und war auch nicht Gegenstand der Evaluation. Im Rahmen des Workshops haben Experten für den Kanton Bern vermutet, dass ein Steuerfussab-

tausch die finanzstarken Gemeinden stärker belastet als finanzschwache Gemeinden. Untersuchungen des Kantons Aargau im Vorfeld der Aufgabenteilung stützen diesen Befund nicht.¹⁸ Auf Grund unserer Erhebungen lässt sich nicht sagen, welche der beiden Vermutungen zutreffend ist.

Kriterium fiskalische Äquivalenz

Die fiskalische Äquivalenz verlangt, dass inhaltliche Kompetenzen und finanzielle Belastung sich decken müssen. Vereinfacht ausgedrückt besagt die fiskalische Äquivalenz: „Wer zahlt, befiehlt“. Im Kanton Luzern wurde dies mit dem AKV-Prinzip (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung) umgesetzt.

Bezüglich der fiskalischen Äquivalenz zeigen die Modelle in den Kantonen Luzern und Aargau, die mit einem Ausgleichsgefäss operieren, Schwächen.

- Im Kanton Aargau hätten an sich zwei Aufgaben (Berufsfachschulen, Sonderschulung/Heime¹⁹) im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz neu aufgeteilt werden müssen. Wäre dies aber realisiert worden, hätten erhebliche Beträge von den Gemeinden an den Kanton fließen müssen, um die Kostenneutralität zu gewährleisten. Dies war im Rahmen der Beteiligung der Gemeinden an den Lehrerlöhnen (= Ausgleichsgefäss) nicht möglich, da der Anteil der Gemeinden per Gesetz auf 35 Prozent begrenzt worden war. Diese Grenze wäre gesprengt worden. Damit waren die finanziellen Auswirkungen ein wichtiger Grund dafür, dass man auf die Neuregelung der zwei Bereiche verzichtet hat, was an sich nicht sachgerecht ist und der fiskalischen Äquivalenz zuwider läuft.
- Im Kanton Luzern liegt die Schwäche des Modells heute darin, dass die Gemeinden 77.5 Prozent der Betriebskosten der Volksschulen finanzieren, der Kanton dort aber wesentliche Entscheidungskompetenzen hat. Die fiskalische Äquivalenz ist in diesem Aufgabenbereich nicht gegeben. Auf eine Korrektur wurde aber verzichtet, weil ähnlich wie im Kanton Aargau das gewählte Ausgleichsgefäss nicht ausreichte, um die notwendige Verschiebung der Kosten in Richtung Kanton bei der Volksschule zu kompensieren.

Das Modell im Kanton Bern weist diese Nachteile nicht auf. Der Steuerfussabtausch gewährleistet die fiskalische Äquivalenz. Jede Zuweisung von Aufgaben lässt sich mit einem Steuerfussabtausch finanziell nachvollziehen.

Kriterium horizontale Auswirkungen zwischen den einzelnen Gemeinden
Unabhängig von den Modellen tauchte bei allen drei Kantonen jeweils die Frage auf, ob die Bedeutung vor allem der kleinen Gemeinden durch die Aufgabenteilung nicht zu stark gemindert würde. In der Konsequenz würde eine (materiell gerechtfertigte) stetige Zentralisierung von Aufgaben vor allem kleinen Gemeinden die Existenzberechtigung

¹⁸ Departement Finanzen und Ressourcen des Kantons Aargau, 2006: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Ausführungsgesetzgebung Kanton Aargau Erläuterungsbericht für die Vernehmlassung, Aargau, S. 42. Die Analysen zeigen, dass bei einem Ausgleich über den Steuerfuss die Unterschiede in der maximalen Steuerbelastung zwischen den Gemeinden zunehmen.

¹⁹ Zwischenzeitlich mit dem Betreuungsgesetz geregelt.

rauben respektive diese zu Fusionen zwingen. Vor allem im Kanton Aargau tauchte in den Interviews der Vorwurf auf, die Aufgabenteilung hätte ein verborgenes Ziel verfolgt, nämlich jenes der Fusion kleiner Gemeinden.

Aus den Rechenmodellen der drei untersuchten Kantone lassen sich hinsichtlich dieser Frage keine grundlegenden Unterschiede ableiten. Sie stellen lediglich Verfahren zur Abwicklung der finanziellen Folgen der Aufgabenteilung dar, beeinflussen aber die Richtung, in der Aufgaben verschoben werden, nicht grundsätzlich. Eine Ausnahme bildet eine Bestimmung im Modell des Kantons Aargau, und zwar die Begrenzung des Kostenanteils der Gemeinden an den Lehrerlöhnen auf 35 Prozent. Dadurch wird das Ausgleichsgefäss begrenzt, womit der Aufgabenverlagerung an den Kanton und dem Ausgleich der Kostendynamik eine Bremse gesetzt wird: Der Kanton dürfte eher nicht bereit sein, vermehrt Aufgaben zu übernehmen, ohne dafür eine finanzielle Kompensation zu erhalten. Insofern entwickelt das Rechenmodell im Kanton Aargau eine Bremsfunktion, die als Schutz der Gemeinden vor einem allzu grossen Aufgabenverlust interpretiert werden kann.

Kriterium Aufwand bei der Umsetzung

Die Modelle verursachen unterschiedliche Aufwendungen für die Berechnung und den Unterhalt der notwendigen Datengrundlagen. Das Modell im Kanton Aargau schneidet in dieser Hinsicht am schlechtesten ab: Die Berechnungen sind jährlich nachzuführen, die Erhebung der dazu notwendigen Daten (finanzielle Folgen der Aufgabenteilung) bei den betroffenen Amtsstellen wird mit der Zeit immer schwieriger: Die Folgen der Aufgabenteilung lassen sich mit der Zeit immer schwerer von anderen Faktoren trennen.

Das Modell des Steuerfussabtausches weist diese Nachteile nicht auf. Der Abtausch wird zu einem Stichtatum vorgenommen und anschliessend nicht mehr verändert. Die Berechnung der Folgen für den kommunalen Steuerfuss wird den Gemeinden übertragen. Auch das Modell in Luzern gestaltet sich bei der Umsetzung einfacher: Die Kostenfolgen der Aufgabenteilung werden nicht aktualisiert, die Erhebung der Kostenfolgen entfällt.

Allerdings weist der Steuerfussabtausch bei der Umsetzung auch einige Risiken auf (diese waren unter anderem dafür verantwortlich, dass er im Kanton Aargau verworfen wurden): Die Gemeinden sind versucht, allfällige Senkungen der Gemeindesteuer infolge des Steuerfussabtausches nicht vollständig an die Bevölkerung weiterzugeben. Damit würde eine Steuererhöhung für Bürgerinnen und Bürger resultieren. Ferner birgt ein Steuerfussabtausch das Risiko, dass die Behörden der Gemeinden die Steuersenkungen nicht als Folge der Aufgabenteilung, sondern als Folge einer guten Finanzpolitik der Gemeinde kommunizieren. Beiden Aspekten wurde im Kanton Bern erfolgreich vorgebeugt. Die Gemeinden haben die Steuerfussenkung infolge der Aufgabenteilung errechnet. Im Schnitt lag diese etwa zwischen 7 bis 9 Prozent. Wurde die Steuersenkung unverändert an die Bürgerinnen und Bürger weitergegeben, war keine Volksabstimmung notwendig. Hat eine Gemeinde hingegen den Steuerfuss verändert und zum Beispiel weniger stark gesenkt, so musste dies dem Stimmvolk vorgelegt und erläutert werden. Eine versteckte Steuererhöhung ohne Abstimmung war nicht möglich. Gemäss einer Evaluation zeigte dieses Vorgehen die erhoffte Wirkung: Nach dem Steuerfussab-

tausch ist die Steuerbelastung im Kanton Bern insgesamt nicht gestiegen, sondern eher gesunken.²⁰

Kriterium Partizipation der Gemeinden

Ein zentrales Problem, welches bei der Analyse des Rechenmodells aufgetaucht ist, betrifft die Partizipation der Gemeinden am Prozess der Aufgabenteilung allgemein und bei der Gestaltung und Plausibilisierung des Rechenmodells im Speziellen. Letzteres ist im Verlauf der Zeit immer schwieriger geworden, bis die Gemeinden 2007 sogar darauf verzichtet haben, die Zahlen zu überprüfen. Letztendlich waren nur die Fachleute aus den grossen Gemeinden zusammen mit einzelnen Exponenten kleinerer Gemeinden in der Lage, das Rechenmodell nachzuvollziehen und zu prüfen. Namentlich die kleinen Gemeinden partizipieren somit nur ungenügend an der Konzeption und Umsetzung eines wichtigen Teils der Aufgabenteilung.

Wie könnte diesem Problem begegnet werden? Im Rahmen der Interviews und des Expertenworkshops wurde diese Frage diskutiert. Impulse kamen dabei von den Experten der Kantone Bern und Luzern:

- Im Kanton Luzern wurde 1996 der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) gegründet. Er sieht sich als Interessenvertreter der Luzerner Gemeinden und vertritt den Standpunkt der Gemeinden gegenüber der Öffentlichkeit. Der Verband hat eine Geschäftsstelle und wird von seinen Mitgliedern – den Luzerner Gemeinden – finanziert. Organisatorisch ist der VLG in vier Bereiche gegliedert, wobei für die einzelnen Bereiche von den Fachverbänden der Behörden (Gemeindeammännerverband²¹, Sozialvorsteherverband, Verband der Luzerner Schulverwaltungen) die Verantwortung übernommen wird. Der VLG hat bei der Gestaltung und Umsetzung der Aufgabenteilung und auch bei der Anwendung des Rechenmodells erfolgreich die Scharnierfunktion zwischen kantonalen Expertinnen/Experten und Gemeinden übernommen.
- Im Kanton Bern besteht ein Pendant zum VLG, der Verband Bernischer Gemeinden (VBG). Der Verband hat zum Projekt FILAG mittels einer Umfrage bei den Gemeinden deren Meinungen erhoben und die Stellungnahmen gebündelt. Nach Angaben des Geschäftsführers nimmt der Verband, anders als das Luzerner Pendant, nach aussen nicht zu gesellschaftspolitischen Fragen Stellung. Bei sachpolitischen Fragen stützt sich der VBG auf das Wissen der Fachverbände der Gemeinden. Der VBG versteht sich als Think-Tank, der die Gemeinden einerseits mit Informationen und Wissen versorgt und andererseits die Positionen der Gemeinden sammelt, bündelt und gegenüber dem Kanton vertritt.

Es lässt sich nicht a priori entscheiden, welches der beiden Modelle (VLG oder VBG) vorzuziehen ist. Hingegen es aus Sicht der Evaluation notwendig, dass die Gemeinden in Zukunft eine Struktur finden, die es ihnen einerseits erlaubt, ein Dach über die auf

²⁰ ECOPLAN (2008): Entwicklung der durch das FILAG übernommenen Lasten und Erträge des Kantons bis zum Jahr 2012. Evaluation im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern.

²¹ Gemeindeammänner sind im Kanton Luzern nicht die Gemeindepräsidenten, sondern traditionsgemäss die für das Bau- und Finanzressort verantwortlichen Mitglieder des Gemeinderates.

Grund ihrer Grössen und Interessen stark heterogenen Gemeinden zu bilden. Andererseits müsste eine solche Struktur es den Gemeinden erlauben, Reformvorhaben, wie etwa die Aufgabenteilung, professionell zu begleiten und Ressourcen bereitzustellen, damit auch komplexe Vorhaben durchleuchtet werden können.

3.4 MÖGLICHE ALTERNATIVEN UND MODIFIKATIONEN DES RECHENMODELLS

Die Evaluation hatte als zweites wichtiges Ziel zu prüfen, wie das Rechenmodell des Kantons Aargau allenfalls verändert werden könnte und wie ein Rechenmodell für den Ausgleich der finanziellen Auswirkungen einer zukünftigen Aufgabenteilung ausgestaltet werden sollte. Dass eine Veränderung notwendig ist, zeigt die vorgenommene Evaluation. Auch alle Interviewten und die Teilnehmenden des Workshops gehen davon aus, dass das Verfahren verändert werden muss. Theoretisch lassen sich folgende mögliche Alternativen (Variante 1a, 1b, 2) oder Modifikationen (Variante 3) des Rechenmodells formulieren:

- Variante 1a: Das Modell wird wie bisher mit dynamischem und transparentem Mechanismus und rückwirkendem Ausgleich von Belastungen weitergeführt. Allerdings wird die Datengrundlage, auf Grund welcher Prognosen durchgeführt werden, grundsätzlich neu festgelegt, da die bisherige Erfassung der Kostenfolgen als nicht mehr tauglich erscheint.
- Variante 1b: Zusätzlich zur neuen Berechnungsbasis werden auch neue Aufgaben verteilt und deren Kostenfolgen in das Rechenmodell einbezogen.
- Variante 2: Die dynamische Komponente des Modells wird aufgehoben, und es wird ein fester Prozentsatz für die Gemeindebeteiligung an den Personalkosten der Volksschulen festgelegt. Für alle zukünftigen Aufgabenteilungen wird der Ausgleichssatz einmalig festgelegt und nicht verändert.
- Variante 3: Weitere Aufgaben zwischen Gemeinden und Kanton werden mit einem Steuerfussabtausch ausgeglichen. Auf die Verwendung von Ausgleichsgefässen wird ganz verzichtet.

Die durchgeführten Gespräche sowie die Diskussion im Expertenworkshop haben eindeutig gezeigt, dass eine Fortführung des bisherigen Modells (Variante 1) auch mit einer neuen Berechnungsbasis negativ bewertet wird. Die Interviewten und die Teilnehmenden am Expertenworkshop sind sich einig, dass der Gemeindeanteil am Ausgleichsgefäss auf einen festzulegenden Prozentsatz fixiert werden soll (Variante 2 für die bisherige Aufgabenteilung). Ein nachträglicher Ausgleich und eine Neuberechnung des Anteils werden als zu kompliziert und intransparent abgelehnt.

Offen bleibt die Frage, wie der Ausgleich bei zukünftigen Aufgabenteilungen zu gestalten sei. Klar ist auch hier, dass ein neues Modell mit Kostendynamik und nachträglichem Ausgleich eher abzulehnen ist. Welche Alternativen bieten sich an?

- Vom theoretischen Standpunkt aus betrachtet, bildet der Steuerfussabtausch (Variante 3) die beste Lösung: Es ist keine Begrenzung des Umfangs der Aufgabenteilung vorhanden und die (schwierige) Suche nach Ausgleichsgefässen entfällt. Der Nachteil dieser Variante ist (die vermutete) geringe politische Akzeptanz.
- Als Kompromiss und ebenfalls einfache Variante bietet sich die Festlegung von festen Ausgleichszahlungen für jede zukünftige Aufgabenteilung an. Falls diese über das Ausgleichsgefäss der Personalkosten geschehen soll, ist die Obergrenze von 35 Prozent anzuheben. Eine solche Anhebung hätte den Nachteil, dass die fiskalische Äquivalenz bei zunehmendem Anteil der Gemeinden an den Lehrerlöhnen verletzt würde (ähnlich wie im Kanton Luzern).

Gilt es zwischen den Alternativen auszuwählen, empfehlen die Evaluatoren den Steuerfussabtausch. Dieser ist unabhängig von Ausgleichsgefässen, kann einmalig fixiert werden und hat zusätzlich eine (vermutete) ausgleichende Komponente im horizontalen Ausgleich zwischen den Gemeinden. Ähnlich wie im Kanton Bern müsste dafür gesorgt werden, dass die Gemeinden eine Steuersenkung auch tatsächlich an die Steuerzahlenden weitergeben.

ANHANG I: BEWERTUNG NACH ELF KRITERIEN

In der folgenden Tabelle wird die Bewertung der 42 Massnahmen den einzelnen Kriterien dargestellt.²²

Nr.	Name Massnahme	A: Umsetzungsgrundsätze			B: Vollzugsziele					C+D: Output- und Wirkungsziele		
		1. Subsidiaritätsprinzip	2. Fiskalische Äquivalenz	3. Skalenerträge*	4. Vergrößerung Handlungsspielräume	5. Beseitigung Doppelspurigkeiten	6. Weitgehende Entflechtung	7. Sinnvolle Entflechtung	8. Einander ergänzende Zuständigkeiten	9. Steigerung Effizienz	10. Steigerung Effektivität	11. Massnahmenspezifisches Wirkungsziel
1.2.1	Gemeindeaufsicht	●	●	○	●	◐	●	●		●	◐	●
1.2.2	Inpflichtnahmen	●	●	◐	●	○	●	●	●	○	◐	●
1.2.3	Bussenerträge	●	◐	○	○	○	○	○	●	◐		●
1.2.4	Stiftungsaufsicht	●	●	◐	◐		●	●		◐	●	●
1.2.5	Amtskaution	●	●	○	○		●	●		◐	●	●
1.2.8	Hundesteuer	●	○	○	○	○	○	◐	◐	○	○	◐
1.3.1	Schülertransportkosten	●	●	○	○		◐	●		◐	○	●
1.3.2	Beiträge Schulbauten a	○	●	○	●	◐	◐	◐		◐	○	◐
1.3.3	Beiträge Lehrmittel	●	◐	○	○	●	●	●	●	◐	○	●
1.3.4	Schularzt a	●	◐	○	○		◐		●	○	○	◐
1.3.4	Schulzahnpflege b	●	◐	○	○		◐		●	◐	○	○
1.4.1	Beiträge an Leistungen der a Forstreviere	●	●	○	●	●	●	●		●		●

²² Da für einige Massnahmen die Mittelwerte aus der Bewertung verschiedener Gesprächspartner errechnet wurden, können gerundete Werte vorliegen. Dies ist der Grund dafür, dass beispielsweise bei der Massnahme „Gemeindeaufsicht“ drei von vier Vollzugszielen „voll und ganz erfüllt werden“, für die Gesamtbewertung der Vollzugsziele jedoch ein mittlerer Wert errechnet wird.

Nr.	Name Massnahme	A: Umsetzungsgrundsätze			B: Vollzugsziele					C+D: Output- und Wirkungsziele		
		1. Subsidiaritätsprinzip	2. Fiskalische Äquivalenz	3. Skalenerträge*	4. Vergrößerung Handlungsspielräume	5. Beseitigung Doppelpurigkeiten	6. Weitgehende Entflechtung	7. Sinnvolle Entflechtung	8. Einander ergänzende Zuständigkeiten	9. Steigerung Effizienz	10. Steigerung Effektivität	11. Massnahmen-spezifisches Wirkungsziel
1.4.1	Beiträge an Behebung von Waldschäden und Waldpflege	●	●	○	●	●	●	●		●		●
1.5.1	Mütter- und Väterberatung	●	●	○	◐		●	○		○	○	◐
1.5.2	Lebensmittel- und Fleischkontrolle	●	●	◐	●	◐	●	●		●	◐	●
1.5.3	Pilzkontrolle	●	●	○	○		●	●		○	○	●
1.6.1	Schulbauberatung	◐	●	◐	●		◐	●		●	○	●
1.7.1	Mindestentschädigung für Betriebsbeamtete	◐	◐	○	●	○	○	○	○	◐	○	●
1.8.1	Förderung Gemeindezusammenarbeit	●	●	◐	●	●	◐	●	●	●	◐	●
2.2.1	Vermessungswesen Investitionen (Neuvermessungen)	●	●	○	●		●	●		◐	◐	●
2.2.1	Vermessungswesen Betrieb (Nachführungen usw.)	●	●	◐	●		●	●		◐	◐	●
2.6.1	Signalisationsberatung	●	●	○	○	○	○	○	●	○	○	◐
2.8.1	Übernahme von Projektkosten bei Gemeindegemeinschaften	●	●	○	●				●		●	●
2.8.2	Unentgeltliche und erleichterte Änderung amtlicher Dokumente	●	●	◐	●					◐	◐	●
2.8.3	Rechtsgrundlagen für die Delegation von Kompetenzen des Gemeinderats	●	●	◐	●	●				●	●	●

Nr.	Name Massnahme	A: Umsetzungsgrundsätze			B: Vollzugsziele					C+D: Output- und Wirkungsziele		
		1. Subsidiaritätsprinzip	2. Fiskalische Äquivalenz	3. Skalenerträge*	4. Vergrößerung Handlungsspielräume	5. Beseitigung Doppelpurigkeiten	6. Weitgehende Entflechtung	7. Sinnvolle Entflechtung	8. Einander ergänzende Zuständigkeiten	9. Steigerung Effizienz	10. Steigerung Effektivität	11. Massnahmenpezifisches Wirkungsziel
3.2.1	Lokale Sicherheit – Horizont 2003	◐	●	○	◐		◐	◐	◐	◐	◐	●
3.2.2	Vollzugskosten strafrechtliche Massnahmen	●	●	●	○		●	●		●		●
3.3.1	Schulpsychologische Dienste	●	●	●	◐	●	●	●		●	◐	●
3.3.2	Berufsberatung	●	●	●	◐		●	●		●	◐	●
3.3.3 a	Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten	●	◐	○	◐		○	◐	●	○	◐	○
3.3.3 b	Lehrpersonen Kindergärten	●	◐	○	●	○	○	○	●	○	◐	●
3.3.3c	Musikalische Grundschule	●	◐	○	●	○	○	○	●	○	◐	●
3.3.3 d	Schulleitungen	●	◐	◐	●	○	○	○	●	○	●	●
3.3.7	Mindestbeiträge an AHV/IV	●	○	○	○	●	●	●	●	○	●	●
3.5.2	Suchtprävention	●	●	●	●	●	●	●		◐		●
3.5.3	Suchtberatung	○	●	●	●	●	●	●		◐		●
3.5.4	Beiträge an Bau von Altersheimen	○	●	○	○	○	◐	○			○	●
3.6.1	Altersheimbauberatung	○	●	○	○	○	◐	○			○	◐
3.8.1	Rechtsgrundlagen für die definitive WOV-Einführung in den Gemeinden	●	●	○	●						●	◐
3.8.2	Benchmarking Gemeinden	●	◐	◐	●		◐	●	●	●	●	◐

Nr.	Name Massnahme	A: Umsetzungsgrundsätze			B: Vollzugsziele					C+D: Output- und Wirkungsziele		
		1. Subsidiaritätsprinzip	2. Fiskalische Äquivalenz	3. Skalenerträge*	4. Vergrößerung Handlungsspielräume	5. Beseitigung Doppelspurigkeiten	6. Weitgehende Entflechtung	7. Sinnvolle Entflechtung	8. Einander ergänzende Zuständigkeiten	9. Steigerung Effizienz	10. Steigerung Effektivität	11. Massnahmenspezifisches Wirkungsziel
3.8.3	Verschuldungssenkung bei Gemeindezusammenschlüssen	●	●	●	●					●	●	●
3.8.5	Übergangsregelung im Finanz- und Lastenausgleich (Übergangsbeitrag und -abgabe)	●	●	○	○		●	●		○	●	●

● = voll und ganz erfüllt; ◐ = teilweise erfüllt; ○ = überhaupt nicht erfüllt. Eine fehlende Bewertung bedeutet, dass dieses Kriterium für die Massnahme nicht relevant ist.

*Gesonderte Bedeutung Kriterium 3: ○ = kein Beitrag zur Erreichung dieses übergeordneten Ziel ist erreicht worden.

ANHANG 2: ERLÄUTERUNGEN ZU DEN BEWERTUNGEN

Die Tabelle stellt eine Ergänzung zu der Übersicht in Anhang 1 dar. Es werden Erläuterungen zur Bewertung pro Massnahme gemacht und zentrale Erkenntnisse, die sich nicht direkt aus der summarischen Beurteilung der Massnahmen erschliessen lassen, dargestellt. Wenn möglich werden die Bewertungen durch qualitative Einschätzungen aus den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten untermauert.

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
1.2.1	Gemeindeaufsicht	Kontrollen über Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Gemeindekanzleien	Gemeindeaufsicht erfolgt nicht mehr durch die Bezirksamter, sondern durch die Gemeindeabteilung des DVI. Verzicht auf generelle jährliche Besuche bei Gemeinden	Verschiebung innerhalb Kanton (von Bezirksamtern zu Gemeindeabteilung)	Mittlere Gesamtbewertung. Abweichende Bewertung zwischen Bezirksamtern und Gemeinden/ Gemeindeinspektorat/ Gemeindeabteilung. Laut Bezirksamter ist Subsidiarität nicht eingehalten, da Besuche und Kontrollen von Gemeinden vermisst werden und kleine Gemeinden Probleme mit Selbstdeklaration haben. Keine Skalenerträge und nur teilweise Steigerung Effektivität durch Wegfall von Besuchen bei Gemeinden durch Bezirksamter. Auf die Durchsetzung der Überwachung der Selbstkontrolle durch den Kanton wurde im Vollzug verzichtet.
1.2.2	Inpflichtnahmen	Verpflichtung der Mitglieder von Behörden und Beamten vor Amtsantritt auf Verfassung und Gesetz	Verschiebung von Zuständigkeiten bei Inpflichtnahmen von Bezirksamtern zu Gemeinderäten	Erweiterte Zuständigkeiten Gemeinderat	Positive Gesamtbewertung. Weitgehende Einhaltung der Grundsätze und Erreichen der Vollzugsziele. Inpflichtnahmen durch Gemeinden funktioniert gut. Keine Effizienzsteigerung, da Inpflichtnahmen weiterhin durchgeführt werden und es auch vor der Neuregelung praktisch keine zentralen Grossveranstaltungen für Inpflichtnahmen gab. Geringe Entlastung der Bezirksamter und Gemeinden, da Inpflichtnahme des Personals auch schriftlich möglich ist.
1.2.3	Bussen-erträge	Aufteilung der Erträge aus Bussen ist unterschiedlich und uneinheitlich geregelt.	Die Erträge aus Strafbefehlen, die eine kantonale Behörde gestützt auf eine Anzeige der Gemeindebehörden erlässt, werden hälftig zwischen Kanton und	Verbundaufgabe	Mittlere Gesamtbewertung. Vollzugsziele wurden deshalb nicht erreicht, weil hier primär eine rein finanzielle Verschiebung stattgefunden hat. Keine weitgehende Entflechtung der Aufgaben oder Vergrösserung von Handlungsspielräumen. Beim Vollzug der Erhebung von Bussen erträgen gibt es eine unterschiedliche Bussenpraxis zwischen den Gemeinden.

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
			Gemeinde aufgeteilt.		
1.2.4	Stiftungsaufsicht	Klassische Stiftungen mit Wirkungsbereich Gemeinde unterstehen der Aufsicht des Gemeinderates.	Aufsicht sämtlicher klassischer Stiftungen durch den Kanton	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Stiftungsaufsicht funktioniert gut und Umsetzungsgrundsätze wurden eingehalten. Es gibt nur einen pendenten Rechtsfall. Aufgabenteilung hat gezeigt, dass Stiftungsaufsicht von Gemeinden nicht in allen Fällen korrekt ausgeübt worden ist. Synergien werden durch die Zusammenlegung beim Kanton genutzt.
1.2.5	Amtskauti- on	Versicherung der Gemeinden gegen Risiken durch Umgang von Beamten etc. mit Geld und Vermögenswerten; wurde in der Regel aus der Amtsbürgerschaftskasse bezahlt	Gemeinden decken Risiko ihrer Mitglieder und Mitarbeitenden neu auf dem Versicherungsmarkt, die Amtsbürgerschaftskasse wurde liquidiert.	Aufhebung Regelung	Mittlere Gesamtbewertung. Umsetzungsgrundsätze und Vollzugsziele teilweise eingehalten bzw. erreicht. Alte Regelung über Bürgerschaftsgenossenschaft war für Gemeinden zwar günstiger, hat aber auch weniger Leistungen angeboten. Viele Gemeinden sind heute nicht versichert. Keine Vergrößerung Handlungsspielräume, da Gemeinden auch vorher schon ihr Risiko auf dem Versicherungsmarkt decken konnten. Effektivität ist gestiegen, da Gemeinden Risiken heute stärker selbst beurteilen.
1.2.8	Hundesteuer	Steuer für die Haltung von Hunden, Einnahmen werden hälftig zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.	Die Gemeinden erhalten neu die gesamten Einnahmen aus der Hundesteuer mit Ausnahme eines Betrags für Fachorganisationen	Kommunalisierung	Negative Gesamtbewertung. Ursache dafür ist vor allem darin zu finden, dass lediglich eine Verschiebung der Einnahmen aus der Hundesteuer stattgefunden hat. Daher keine weitgehende Entflechtung der Aufgaben. Der Kanton setzt nach wie vor die Rahmenbedingungen für die Besteuerung der Haltung von Hunden und ist für die Beschaffung der Hundemarken verantwortlich. Es ist nicht klar, ob die Erträge aus der Hundesteuer von den Gemeinden zur Finanzierung entsprechender Umtriebe eingesetzt werden (weitere Änderungen werden sich jedoch mit dem neuen Hundegesetz ergeben).
1.3.1	Schülertransportkosten	Auswärtiger Schulbesuch wird durch Übernahme von Transportkosten erleichtert.	Keine kantonalen Subventionen mehr. Gemeinden richten Transportkostenbeiträge selbst aus.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Gemeinden sind in der Lage, die Beiträge zu entrichten und Grundsatz der Subsidiarität wurde eingehalten. Keine Steigerung der Effektivität, jedoch kann angenommen werden, dass die Gemeinden durch Kommunalisierung kostenbewusster geworden sind und Fälle, in welchen die Distanz zum Schulort keine Förderung vorsieht, restriktiver handhaben. Administrativer Aufwand des Kantons ist gesunken.
1.3.2a	Beiträge Schulbauten	Kanton gewährt den Gemeinden und Ge-	Keine kantonalen Subventionen mehr.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Nur teilweise Entflechtung, da Oberstufen weiterhin vom Kanton subventioniert werden. Effektivität wurde nicht gesteigert, da

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
		meindeverbänden Beiträge an die Ausgaben für Neu- und Umbauten von Kindergärten, Volksschulen und Sonderschulen.	Gemeinden finanzieren Schulbauten selbst.		keine positiven Wirkungen für Schüler oder Eltern sichtbar sind. Aufgrund des hohen Stellenwerts der Bildung sind Gemeinden grundsätzlich immer noch bereit, zu investieren. Effizienz wurde teilweise gesteigert, da Gemeinden sich heute unter starkem Spardruck eher für günstigere Lösungen entscheiden. Jedoch wird in Frage gestellt, wie nachhaltig diese sind. Kriterium Subsidiarität nicht erfüllt, da es Schwierigkeiten bei kleineren Gemeinden gibt (z.B. bei Ausschreibung Wettbewerb). Massnahme muss in Verbindung mit Schulbauberatung betrachtet werden.
1.3.3	Beiträge Lehrmittel	Kanton gewährt den Gemeinden Beiträge an obligatorische Lehrmittel.	Keine kantonalen Subventionen mehr. Kosten für Lehrmittel gehen zu Lasten der Gemeinden.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Vollzug funktioniert gut. Es kam zur Beseitigung von Doppelspurigkeiten und zu Einsparungen beim Kanton, da Leitstelle Lehrmittel mit ihren Subkommissionen aufgehoben wurde. Handlungsspielräume nicht vergrössert, da Kanton verbindliche Lehrmittel vorgibt. Keine Skalenerträge, da bereits vorher Lehrmittel zu günstigen Konditionen eingekauft wurden. Aktuelle Lösung ist ein Zwischenschritt: Langfristige Vision ist eine interkantonale Stelle zur Zertifizierung von Lehrmitteln.
1.3.4a	Schularzt	Der Schularzt veranlasst die vorgeschriebenen und die durch die Umstände gebotenen Vorbeugungs- und Bekämpfungsmassnahmen gegen Krankheiten und Unfälle. Wird durch Kanton subventioniert.	Keine kantonalen Subventionen mehr. Kosten schulärztlicher Dienst gehen zu Lasten der Gemeinden.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Fiskalische Äquivalenz teilweise eingehalten, da Schulpflege zuständig für Einstellungen von Schulärzten und das Pflichtenheft durch den Kanton aufgestellt wird. Handlungsspielräume werden nicht vergrössert und der Kanton ist immer noch stark involviert in die Ausgestaltung des schulärztlichen Dienstes, daher nur eine teilweise Entflechtung. Durch die Wahl der Schulärzte von Seiten der Gemeinden und die Setzung der Rahmenbedingungen durch den Kanton, wurden einander ergänzende Zuständigkeiten geschaffen. Effizienz und Effektivität konnten nicht gesteigert werden, sind jedoch auch nicht zurückgegangen durch die Aufgabenteilung.
1.3.4b	Schulzahnpflege	Die Schulzahnpflege bezweckt die Bekämpfung der Zahnkrankheiten durch allgemein vorbeugen-	Keine kantonalen Subventionen mehr. Kosten Schulzahnpflege gehen zu Lasten der Gemeinden.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Fiskalische Äquivalenz teilweise eingehalten, da Rahmenbedingungen durch Kanton gesetzt werden. Keine Skalenerträge durch Wegfall der Subventionen. Teilweise Effizienzsteigerung, da der Wegfall der Rechnungsstellung der Gemeinden administrativen Aufwand reduziert hat. Effektivität konnte durch die Aufgabenteilung nicht gesteigert werden, massnah-

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
		de Massnahmen und jährliche zahnärztliche Kontrolluntersuchungen der Schüler. Wird durch Kanton subventioniert.			menspezifisches Wirkungsziel („Zunahme Kontrolluntersuchungen“) wurde nicht erreicht. Allerdings ist ein Rückgang von Kontrolluntersuchungen nicht eine Folge des GAT I, sondern hat seine Ursache in der Einführung eines Gutscheinsystems Ende der 1990er Jahre. Diese Gutscheine werden nur von rund 50 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Anspruch genommen. Laut Ansprechpartner des Kantons hat dies negative Folgen für die Zahngesundheit.
1.4.1a	Beiträge an Leistungen der Forstreviere	Gemeinden beteiligen sich mit 50% an den Beiträgen des Kantons für die Leistungen der Forstreviere (Aufsichts-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben der Revierförster).	Gemeinden zahlen keine Beiträge mehr an die Leistungen der Forstreviere.	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Doppelspurigkeiten wurden mit Kantonalisierung beseitigt und Entflechtung erreicht. Fiskalische Äquivalenz wird eingehalten, da finanzstarke, waldarme Gemeinden keine pauschalen Pro-Kopf-Beiträge mehr entrichten müssen ohne direkten Zusammenhang mit den Aufgaben der Gemeinde.
1.4.1b	Beiträge an Behebung von Waldschäden und Waldpflege	Gemeinden beteiligen sich mit 50% an den Beiträgen des Kantons für die Behebung von Waldschäden und die Waldpflege. Empfänger der Beiträge sind Waldeigentümer mit ihren Forstbetrieben.	Gemeinden zahlen keine Beiträge mehr zur Behebung von Waldschäden und an die Waldpflege.	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Doppelspurigkeiten wurden mit Kantonalisierung beseitigt und Entflechtung erreicht. Fiskalische Äquivalenz wird eingehalten, da finanzstarke, waldarme Gemeinden keine pauschalen Pro-Kopf-Beiträge mehr entrichten müssen ohne direkten Zusammenhang mit den Aufgaben der Gemeinde. Mögliche Steigerung der Effektivität kann nicht auf GAT zurückgeführt werden, deshalb keine Bewertung dieses Kriteriums.
1.5.1	Mütter- und Väterberatung	Gemeinden haben für eine Beratung von Müttern und Vätern und Schwangeren zu sorgen. Vereine werden vom Kanton subventioniert.	Aufhebung der Mitfinanzierung der Mütter- und Väterberatung durch den Kanton	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Output- und Wirkungsziele werden nicht erreicht. Effizienz und Effektivität der Beratung konnten nicht gesteigert werden. In einem Fall kam es durch die Neuregelung zu Kürzungen bei einem Verein, der Beratungsleistungen anbietet. Hier ist von einer Verschlechterung des Angebotes auszugehen. Es besteht nach wie vor ein regional unterschiedliches Angebot an Mütter- und Väterberatung im Kanton und es fehlen Kontrollen durch den Kanton. Eine weitgehende Entflechtung wurde erreicht und die fiskalische

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
					Äquivalenz ist eingehalten, da sich der Kanton nicht in den Vollzug einmischt.
1.5.2	Lebensmittel- und Fleischkontrolle	Kommunale Lebensmittel- und Fleischkontrollpersonen werden von Gemeinden gewählt und besoldet. Aufsicht Fleischkontrolleure lag beim Veterinäramt.	Konzentration der Lebensmittel- und Fleischkontrollen beim Kanton. Kommunale Lebensmittelkontrolleure wurden teilweise vom Kanton übernommen, Fleischschauer werden neu auch vom Veterinäramt entschädigt.	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Fiskalische Äquivalenz wird eingehalten, da Kontrolleure vom Kanton besoldet und beaufsichtigt werden. Vollzug funktioniert gut und Entflechtung ist sinnvoll, weil Administration und fachliche Aufsicht zusammengelegt wurden. Handlungsspielraum der Lebensmittelkontrolleure wurde vergrößert, da diese durch Professionalisierung schneller reagieren können. Kontrollen sind heute effizienter und Leistungen der Lebensmittel- und Fleischkontrolle wurden insgesamt verbessert.
1.5.3	Pilzkontrolle	Kantone regeln die Kontrolle von Pilzen, die nicht gewerbsmässig gesammelt und verwendet werden. De facto sind Gemeinden zuständig für Pilzkontrolle.	Gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zum Angebot einer amtlichen Pilzkontrolle. Keine finanziellen Verschiebungen.	Kommunalisierung (de jure)	Mittlere Gesamtbewertung. Grundsätze wurden eingehalten, da Pilzkontrolle nun auch de jure Gemeindekompetenz ist. Handlungsspielräume der Kontrolleure oder der Gemeinden wurden nicht vergrößert. Sinnvolle Entflechtung, da Kanton nichts mehr mit Pilzkontrolle zu tun hat. Effizienz und Effektivität wurden mit der Aufgabenteilung nicht gesteigert.
1.6.1	Schulbauberatung	Kanton bietet den Gemeinden Beratung bei Neu- und Umbauten von Volksschulen und Kindergärten an.	Schulbauberatung durch Kanton wird aufgehoben. Gemeinden müssen verbleibendes Bedürfnis durch Privatwirtschaft abdecken.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Abweichende Bewertung zwischen Kanton und Gemeinden. Nach Ansicht Kantonsvertreter zentrales Problem im Vollzug. Keine Entflechtung, da Gemeinden nach wie vor Beratung brauchen und dafür auch unverändert Leistungen der kantonalen Stellen in Anspruch nehmen. Diese werden auf Kulanzbasis erbracht. Von Seiten Kanton wird in Frage gestellt, ob durch den Einkauf privater Beratungsleistungen dieselbe Qualität gewährleistet werden kann wie bei einer Beratung durch kantonale Stellen. Von Seiten der Gemeinden wird Regelung für sinnvoll erachtet und es wird eine Entflechtung angenommen. Gemeinden sehen sich imstande, das verbleibende Bedürfnis nach Beratung vollständig von der Privatwirtschaft zu decken. Insgesamt mittlere Gesamtbewertung.

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
1.7.1	Mindestentschädigung für Betriebsbeamte	Kanton legt Mindestentschädigungen für Betriebsbeamtinnen und -beamte fest, die von den Gemeinden ausbezahlt werden müssen.	Verzicht auf Mindestentschädigungen. Gemeinden handeln die Entlohnung ihrer im Sportelnsystem tätigen Beamtinnen und Beamten im Sinne einer marktkonformen Vereinbarung direkt aus.	Erweiterte Kompetenz Gemeinden	Mittlere Gesamtbewertung. Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist laut Interviewpartner des Betriebsinspektorats und des Verbands der Betriebsbeamten nur teilweise eingehalten, da Gemeinden zwar die Vergütung der Betriebsbeamten aushandeln, jedoch keine Weisungen in fachlicher Hinsicht geben können. Durch die Neuregelung sind Handlungsspielräume vergrößert worden und Gemeinden können bei der Vergütung stärker auf unterschiedliche Belastungen der Beamtinnen und Beamten reagieren. Hinsichtlich einer Entflechtung unterschiedliche Bewertung der beiden Gesprächspartner. Output- und Wirkungsziele wurden teilweise erreicht, da die Neuregelung dazu beigetragen hat, dass kleine Ämter sich zusammenschliessen und Leistungen kostengünstiger und verstärkt mit Vollzeitbeamten erbringen. Daraus kann Steigerung der Effizienz und der Effektivität (Vorteile für die Gläubiger durch höhere Professionalität und Erfahrung) resultieren.
1.8.1	Förderung Gemeindezusammenarbeit	Gemeindegesezt kennt keine materiellen Förderungsinstrumente für die Förderung der Gemeindezusammenarbeit	Dem Kanton wird die Möglichkeit eingeräumt, Vorhaben der Gemeindezusammenarbeit zu unterstützen	Gemeindeorganisatorische Massnahme	Positive Gesamtbewertung. Es wurden Instrumente geschaffen, die es dem Kanton erlauben, Zusammenarbeitsprojekte zu unterstützen. Laut Interviewpartnern war die Akzeptanz bei den Gemeinden niedriger als erwartet, jedoch sind beispielsweise im Informatik- und Schulungsbereich Skalenerträge entstanden. Insgesamt wurden die Ziele, wenn die Förderung in Anspruch genommen wurde, weitgehend erreicht. Unter anderem konnten Handlungsspielräume bei den Gemeinden vergrößert werden., Verschiedene Formen der Verwaltungszusammenarbeit kommen vermehrt zu Anwendung.
2.2.1a	Vermessungswesen Investitionen (Neuvermessungen)	Parzellarvermessung umfasst den grundbuchrelevanten Teil der amtlichen Vermessung, Neuvermessung weitgehend an Gemeinden delegiert.	Kanton erhält vollständige operationelle Verantwortung für die Durchführung der Neuvermessungen.	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Fiskalische Äquivalenz eingehalten, da Kanton Verantwortung für Neuvermessungen hat und diese finanziert. Keine Skalenerträge, da Kosten nur zum Kanton verlagert wurden und der Umfang der Aufgaben nicht reduziert wurde. Handlungsspielräume im operativen Bereich beim Kanton haben sich vergrößert, da Kanton Zeitpunkt, Reihenfolge und Art der Vermessungen bestimmen kann.
2.2.1b	Vermessungswesen Betrieb	Unterhalt der Nachführungen durch die Gemeinden, Bestim-	Kanton erhält vollständige operationelle Verantwortung für die	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Fiskalische Äquivalenz ist gegeben, da der Kanton neu auch für den Unterhalt der Nachführungen zuständig ist. Weitgehende und sinnvolle Entflechtung der Aufgaben durch Übertragung der operativen Ver-

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
	(Nachführungen usw.)	men der Nachführungsaufgaben durch den Kanton.	Durchführung der Nachführungen.		antwortung auf Kanton. Teilweise Effizienzsteigerung, da von den Nachführungsgeometern keine Rechnungen mehr an alle Gemeinden gestellt werden müssen und Gemeindevertreter entlastet werden.
2.6.1	Signalisationsberatung	Unentgeltliche Beratung des Kantons für die Verkehrsanordnung der Gemeinden	Beratungsleistungen für Verkehrsanordnungen, Signalisationen und Markierungen werden neu den Gemeinden in Rechnung gestellt.	Verbundaufgabe	Negative Gesamtbewertung. Doppelspurigkeiten werden nicht beseitigt, da weiterhin Beratungen durchgeführt werden und die Verrechnung der Beratungsleistungen zu einem administrativen Mehraufwand führt. Ausserdem kommen Splittungen von Anfragen durch die Gemeinden vor, da telefonische Beratungen erst ab einer Dauer von 30 Minuten in Rechnung gestellt werden. Kritisch betrachtet wird, dass Beratungen telefonisch durchgeführt werden, die besser vor Ort gemacht würden. Durch die telefonische Beratung können die Verkehrssituation und der Bedarf nach Signalisation in den Gemeinden nach Ansicht der Interviewpartner häufig nicht optimal eingeschätzt werden. Daher wird auch das Ziel einer gestiegenen Effektivität nicht erreicht.
2.8.1	Übernahme von Projektkosten bei Gemeindegemeinschaften	Gemeindegemeinschaften sind komplexe Prozesse betrachtet. Anträge zur Unterstützung durch den Kanton müssen aufgrund der Rechtslage zurückgewiesen werden.	Der Kanton kann neu Pauschalbeiträge an die Aufwendungen für Fusionsvorhaben zahlen	Gemeindeorganisatorische Massnahme	Positive Gesamtbewertung. Handlungsspielräume vergrössert, da Kanton ein Instrument zur Unterstützung hat. Keine Bewertung bezüglich Entflechtung, da eine neue Aufgabe geschaffen wurde. Projektkostenbeiträge werden von allen Zusammenschlussprojekten beansprucht; die Effektivität ist gegeben.
2.8.2	Unentgeltliche und erleichterte Änderung Amtlicher Dokumente	Gemeindegemeinschaften können zur Folge haben, dass Bürger amtliche Dokumente ändern müssen (wegen neuem Gemeindegemeinschaften)	Änderungen sollen für Bürger kostenlos werden.	Gemeindeorganisatorische Massnahme	Positive Gesamtbewertung. Keine Bewertung hinsichtlich Entflechtung und einander ergänzenden Zuständigkeiten möglich, da keine Aufgabenteilung, sondern Schaffung einer neuen Aufgabe für Kanton und Gemeinden. Die Massnahme greift in allen relevanten Fällen. Emotional wichtiges Fusionshemmnis wird durch die Massnahme beseitigt (massnahmenspezifisches Wirkungsziel). Der Vollzug muss noch bürgerfreundlicher gestaltet werden.
2.8.3	Rechts-	Eingeschränkte Dele-	Gemeinderäte können	Gemeinde-	Positive Gesamtbewertung. Gemeinderäte werden entlastet, daher werden

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
	grundlagen für die Delegation von Kompetenzen des Gemeinderats	gation von Entscheidungen des Gemeinderats an einzelne Mitglieder, Verwaltung oder Kommissionen schränkt Miliztauglichkeit des Gemeinderats ein	Entscheidungskompetenzen an Verwaltung oder Kommissionen oder einzelne Mitglieder delegieren, keine Kosten	organisatorische Massnahme	Handlungsspielräume vergrössert. Erreichung Skalenerträge nur teilweise, da das Potential noch stärker ausgeschöpft werden könnte. Effizienz steigt durch Möglichkeit der Delegation von Aufgaben.
3.2.1	Lokale Sicherheit – Horizont 2003	Gemeinden sind für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit auf dem Gemeindegebiet verantwortlich, jedoch muss Aufgabe weitgehend durch Kantonspolizei übernommen werden.	Das Projekt „Horizont 2003“ (seit 2004 „Horizont Realisierung“) sieht vor, dass sämtliche Gemeinden dazu verpflichtet werden, die lokale Sicherheit auf dem Gemeindegebiet zu gewährleisten. Dazu können Gemeinden eigene vollamtliche Polizeikräfte beschäftigen, sich an einer Regionalpolizei beteiligen oder Leistungen der Kantonspolizei abgeben.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Abweichende Bewertung zwischen Kanton und Gemeinden. Für den Bereich der lokalen Sicherheit ist zu beachten, dass dieser in einem Projekt ausserhalb der Aufgabenteilung umgestaltet wurde und nur finanzielle Auswirkungen bei der Neuregelung der Aufgabenteilung berücksichtigt wurden. Die Evaluation dieser Massnahme geht damit über die Aufgabenteilung hinaus und betrachtet die Neugestaltung des Projekts als Ganzes. Während Ansprechpartner Kanton die Vollzugsziele als erfüllt betrachtet, sehen die Gemeinden in der Neuregelung klare Schwächen. So werden Abgrenzungsprobleme zwischen lokalen Polizeien und der Kantonspolizei festgestellt und die Verschiebung wird aus Sicht der Gemeinden insgesamt nicht als sinnvoll erachtet. Schwierigkeiten traten auf, wenn kleine Gemeinden Organisationen auf regionaler Ebene gründen mussten. Handlungsspielräume im Bereich lokale Sicherheit sehen die Gemeinden aufgrund konkreter Vorgaben durch den Kanton nicht oder nur wenig erweitert. Auf Stufe der Wirkungen ist es laut den Ansprechpartnern ein Problem, dass von Seiten der Bevölkerung nicht mehr klar zu erkennen ist, welche Ebene für welche polizeilichen Aufgaben zuständig ist.
3.2.2	Vollzugskosten strafrechtliche Massnahmen	Beteiligung Gemeinden an den Kosten für den Straf- und Massnahmenvollzug	Anfallende Kosten beim Massnahmenvollzug werden alleine vom Kanton getragen.	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wurde eingehalten, da Straf- und Massnahmenvollzug und Finanzierung aus einer Hand (Kanton). Entflechtung kann als weitgehend realisiert und sinnvoll bezeichnet werden. Regelung hat zu einem Effizienzgewinn geführt, da durch Wegfall der Rechnungsstellung an die Gemeinden der Administrations- und Koordinations-

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
					aufwand gesunken ist.
3.3.1	Schulpsychologische Dienste	Psychologische Schuldienste bieten psychologische Beratung, Beurteilung, Behandlung und Begleitung an, Angebot durch Gemeinden, Subvention und administrative Aufsicht durch Kanton.	Zusammenführung der regionalen Dienststellen mit dem kantonalen Angebot unter Trägerschaft des Kantons	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Aufgabenteilung wird von allen Befragten begrüsst und Umsetzungsgrundsätze sind eingehalten worden. Vollzug wird positiv beurteilt und durch Zusammenlegung der Schulpsychologischen Dienste unter die Trägerschaft des Kantons konnte eine weitgehende Entflechtung erreicht werden. Doppelspurigkeiten, die durch eine Koordination mit den ehemals 15 unabhängigen Diensten entstanden waren, wurden beseitigt. Positive Wirkungen bei den Zielgruppen, da Anforderungen an die Mitarbeitenden der Schulpsychologischen Dienste heute klarer geregelt sind und obligatorische Weiterbildungen eingeführt wurden. Steigerung der Zufriedenheit von Eltern aufgrund besserer Erreichbarkeit des Sekretariats; Verbesserung des Notfalldienstes.
3.3.2	Berufsberatung	Berufs- und Laufbahnberatungsstellen bieten an 12 Standorten persönliche Beratungen und Information zu Beruf und Bildung an, subventioniert vom Kanton und meist unter der Trägerschaft von Gemeindeverbänden.	Finanzierung und Steuerung vollständig durch den Kanton. Zusammenführung der Verbände unter einer Trägerschaftsorganisation und Reduktion auf sechs Standorte.	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Neuregelung ermöglicht eine einheitliche Steuerung und stellt eine weitgehende und sinnvolle Entflechtung her. Synergien wurden auf fachlicher, personeller und finanzieller Ebene genutzt und niederschwelliges Angebot an Berufsberatung im ganzen Kanton besteht trotz Reduktion der Beratungs- und Informationszentren auf sechs Standorte. Qualitative Verbesserung der Leistungen wurde festgestellt. Sowohl die Vertreter des Kantons wie auch der befragten Gemeinden schätzen die Neuorganisation der Berufsberatung positiv ein.
3.3.3a	Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten	Kanton finanziert die Besoldung der Volksschullehrkräfte zu 100 Prozent, Gemeinden finanzieren die Kindergartenlehrpersonen.	Gemeinden beteiligen sich an den Personalkosten für Volksschulen und Kindergärten mit rund einem Drittel (Massnahme dient auch als finanzielles Ausgleichsgefäss für die gesamte Aufgaben-	Verbundaufgabe	Mittlere Gesamtbewertung. Subsidiaritätsprinzip wird eingehalten. Nur teilweise Vergrösserung der Handlungsspielräume, da nach wie vor starke Vorschriften durch den Kanton gemacht werden und Gemeinden aus Sicht der Gemeindevertreter effektiv keine Kompetenzen hinzugewonnen haben. Keine weitgehende Entflechtung, da weiterhin Verbundaufgabe. Probleme im Vollzug liegen nach Aussage der Befragten darin, dass die Massnahme als Ausgleichsgefäss für die gesamte Aufgabenteilung dient. Vor allem von kleineren Gemeinden wird dieser Mechanismus häufig nicht vollständig verstanden und führt zu Kritik an der Gemeindebeteiligung am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten.

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
			teilung).		Keine Effizienzsteigerung, da nicht festgestellt werden kann, dass Gemeinden aufgrund der Kostenbeteiligung die Abteilungsgrössen an Schulen eher ausschöpfen. Auch besteht der Eindruck, dass Gemeinden heute ebenso wie vor Inkrafttreten des GAT III versuchen, möglichst viele Lektionen zu erhalten.
3.3.3b	Lehrpersonen Kindergärten	Gemeinden finanzieren Lehrpersonen an Kindergärten, Subvention durch Kanton.	Kanton kommt für die Entlohnung der Lehrpersonen an Kindergärten auf und die Gemeinden beteiligen sich an den Löhnen mit demselben Kostenteiler wie bei den Volksschullehrpersonen.	Verbundaufgabe	Mittlere Gesamtbewertung. Umsetzungsgrundsätze werden nur teilweise eingehalten. Durch die finanzielle Verschiebung zwischen Kanton und Gemeinden der fiskalischen Äquivalenz nicht Rechnung getragen, weil die Löhne für Kindergärtnerinnen und -gärtner ebenfalls Teil des Ausgleichsgefässes waren. Aufgrund der Regelung als Verbundaufgabe hat keine Entflechtung stattgefunden, jedoch sind einander ergänzende Zuständigkeiten geschaffen worden. Effizienz konnte laut Interviewpartner des Kantons nicht erhöht werden. So wird vermutet, dass die Gemeinden heute nicht kostenbewusster planen, da sie nicht mehr selbst für den grössten Teil der Löhne der Kindergärtnerinnen und -gärtner aufkommen müssen. Das massnahmenspezifische Wirkungsziel, Unterschiede bei der Entlohnung zu beseitigen, konnte voll und ganz erreicht werden.
3.3.3c	Musikalische Grundschule	Freiwilliges Angebot der Gemeinden an der Primarschule. Besoldung durch Gemeinden und Subventionen durch Kanton.	Angebot der musikalischen Grundschule wird obligatorisch für Gemeinden. Kanton bezahlt Löhne zu 100 Prozent.	Verbundaufgabe	Mittlere Gesamtbewertung. Handlungsspielräume werden vergrössert. Aufgrund der Regelung als Verbundaufgabe hat keine weitgehende Entflechtung stattgefunden, jedoch sind einander ergänzende Zuständigkeiten geschaffen worden. Effektivität wurde teilweise gesteigert, da musikalische Grundschule ausgebaut wird. Es gibt mehr Angebote und mehr Chancengerechtigkeit. Das massnahmenspezifische Wirkungsziel, Unterschiede bei der Entlohnung zu beseitigen, konnte voll und ganz erreicht werden.
3.3.3d	Schulleitungen	Gemeinden finanzieren Schulleitungen, Subvention durch den Kanton.	Kanton kommt für die Kosten der Schulleitungen auf und die Gemeinden beteiligen sich mit demselben Kostenteiler wie bei den Volksschullehrpersonen.	Verbundaufgabe	Mittlere Gesamtbewertung. Umsetzungsgrundsätze werden nur teilweise eingehalten. Teilweise gibt es Skalenerträge, da kostenbewusster geplant wird von Seiten der Gemeinden. Durch die finanzielle Verschiebung zwischen Kanton und Gemeinden der fiskalischen Äquivalenz nicht Rechnung getragen. Aufgrund der Regelung als Verbundaufgabe hat keine Entflechtung stattgefunden, jedoch sind einander ergänzende Zuständigkeiten geschaffen worden. Steigerung der Effektivität, da Schulleitungen ausgebaut und Pensen erhöht werden. Dies hat einen positiven Effekt auf die Organisation der Schule und damit auf die Qualität der Ausbildung.

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
3.3.7	Mindestbeiträge an AHV/IV	Wenn Personen die Mindestbeiträge zur AHV/IV aufgrund besonderer Härte erlassen werden, tragen die Gemeinden einen Anteil der Kosten.	Kanton verzichtet auf die Mittragung der Wohnsitzgemeinden bei den Kosten für Beitragserlasse.	Kantonalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Grundsatz der Subsidiarität wird mit Kantonalisierung eingehalten. Fiskalischer Äquivalenz wird nicht Rechnung getragen, da nach wie vor die Gemeinden ausweisen, ob eine Person mittellos ist. Die Annahme, dass die Gemeinden heute ihre Bewohner eher als mittellos ausweisen, wird jedoch nicht bestätigt. Doppelspurigkeiten werden durch die Aufhebung der Mitfinanzierung beseitigt. Effektivität wird gesteigert, und Antragsteller profitieren insbesondere durch den geringeren Aufwand, wenn sie ihren Wohnsitz innerhalb des Kantons wechseln. Insgesamt Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Befreiung von Versicherten vom Mindestbeitrag an AHV/IV.
3.5.2	Suchtprävention	5 Suchtpräventionsstellen im Kanton unter privater Trägerschaft. Lohnkosten liegen zu 100 Prozent beim Kanton, Nebenkosten werden im Verhältnis 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.	Finanzierung der Nebenkosten wird vollständig durch den Kanton übernommen.	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Durch Kantonalisierung wird dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen. Grundsatz der Skalenerträge wurde eingehalten, da einfachere Steuerung und Verhandlung über Leistungsaufträge möglich ist. Entflechtung wird als sinnvoll erachtet. Effizienz konnte teilweise gesteigert werden, da weniger Koordinationsaufwand besteht. Die Effektivität konnte von Seiten des Kantonsvertreters nicht beurteilt werden.
3.5.3	Suchtberatung	11 Suchtberatungsstellen im Kanton unter privaten Trägerschaften. Kosten werden im Verhältnis 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.	Finanzierung der Suchtberatung vollständig durch den Kanton	Kantonalisierung	Positive Gesamtbewertung. Doppelspurigkeiten sind beseitigt worden (bspw. gab es geographische Überschneidungen mit einem Produkt, welches eine Beratungsstelle mit Mitteln des Kantons entwickelt hat und an andere Stellen gegen Geld – wiederum vom Kanton – verkauft hat). Subsidiarität nach Angabe des Gesprächspartners vom Kanton nicht eingehalten, da Fortführung als Verbundaufgabe die Mitverantwortung und den Einbezug der Gemeinden in die Beratung von Süchtigen gestärkt hätte. Effizienz konnte teilweise gesteigert werden, da weniger Koordinationsaufwand besteht und nicht mit jeder einzelnen Beratungsstelle koordiniert werden muss. Massnahmenspezifisches Wirkungsziel der niederschweligen Suchtberatung im Kanton wird erreicht.
3.5.4	Beiträge an Bau von	Kanton subventioniert Neu-, Um- und	Bau und Betrieb von Altersheimen sollen	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Handlungsspielräume wurden nicht vergrössert, da die Gemeinden zuvor schon Initiatoren von Bauprojekten waren. Aufgrund der

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
	Altersheimen	Erweiterungsbauten von Altersheimen mit öffentlicher oder gemeinnütziger privater Trägerschaft.	als kommunale Aufgabe in die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden übergehen.		Kleingliedrigkeit der Gemeinden wird die Kommunalisierung als nicht sinnvoll erachtet. Es wurde zumindest eine teilweise Entflechtung geschaffen. Effektivität wurde nicht gesteigert. Die Gemeinden sind in der Lage, ein bedarfsgerechtes Angebot an Altersheimen herzustellen.
3.6.1	Altersheimbauberatung	Baudepartement des Kantons bietet Gemeinden bzw. Trägerchaften von Altersheimen Beratungsleistungen beim Bau von Altersheimen an.	Aufhebung der Altersheimbauberatung durch den Kanton. Gemeinden sind frei, Beratungsleistungen von Dritten zu beziehen.	Kommunalisierung	Mittlere Gesamtbewertung. Abweichende Beurteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Subsidiarität wird aus Sicht des Kantons nicht eingehalten, da Kanton besser in der Lage war, Beratung zu erbringen als Gemeinden (bzw. Dritte). Doppelspurigkeiten wurden nicht beseitigt und Kanton erbringt nach wie vor Beratungsleistungen bei Anfrage. Es werden von Seiten des Kantons Einbussen bei der Qualität der kommunalen Bauten befürchtet. Das verbliebene Bedürfnis nach Altersheimbauberatung wird nur teilweise von der Privatwirtschaft gedeckt.
3.8.1	Rechtsgrundlagen für die definitive WOV-Einführung in den Gemeinden	Gemeinden werden ermächtigt, befristete Versuche zur Reorganisation der Verwaltungsführung zu beschliessen. Dabei können Gemeinden von Budgetgrundsätzen des kantonalen Gemeinderechts abweichen.	Gemeinden werden ermächtigt, WOV-Modelle dauerhaft einzuführen.	Gemeindeorganisatorische Massnahme	Positive Gesamtbewertung. Fiskalische Äquivalenz eingehalten, da Gemeinden WOV-Projekte selbst umsetzen und finanzieren, wenn sie dies wünschen. Keine Skalenerträge, da Effizienzgewinne bisher durch zusätzliche Bürokratie aufgehoben werden. Ausserdem nur in zwei Gemeinden WOV-Einführung. Handlungsspielräume vergrössert, da Gemeinden WOV-Projekte langfristig anlegen können, sofern sie dies wünschen. Kriterium der Entflechtung kann nicht beurteilt werden. Teilweise ist auf mittlere Frist eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit im Finanzhaushalt der Gemeinden zu erwarten.
3.8.2	Benchmarking Gemeinden	Aufgrund des Kontenplans der Gemeinden können diese nur schwer unmittelbar miteinander verglichen werden.	Der Kanton soll mit-helfen, Methoden und Standards des Benchmarkings unter den Gemeinden zu entwickeln. Die Mitwirkung der Gemeinden	Gemeindeorganisatorische Massnahme	Positive Gesamtbewertung. Fiskalische Äquivalenz teilweise eingehalten, da Vollzug bei den Gemeinden liegt und der Kanton Benchmarking unterstützt. Teilweise Entflechtung, wobei Art und Weise der Entflechtung als sinnvoll erachtet wird und einander ergänzende Zuständigkeiten festgelegt werden. System ist effizient und effektiv. Das spezifische Wirkungsziel der längerfristig erhöhten Qualität der Gemeindedienste wird teilweise erreicht.

Nr.	Name Massnahme	Kurzbeschreibung/alte Regelung	Änderung	Art der Verschiebung	Bewertung
			bleibt freiwillig		
3.8.3	Verschuldungssenkung bei Gemeindezusammenschlüssen	Bei Gemeindezusammenschlüssen besteht die Gefahr, dass finanziell stärkere Partner Nachteile in Kauf nehmen müssen.	Regierungsrat erhält die Kompetenz, zulasten des Finanzausgleichsfonds Beiträge zu leisten, um die Verschuldungssituation zusammenschlusswilliger Gemeinden einander anzugleichen.	Gemeindeorganisatorische Massnahme	Positive Gesamtbewertung. Umsetzungsgrundsätze werden eingehalten und Skalenerträge sind entstanden. Keine Angaben zu Einflechtung oder Beseitigung von Doppelspurigkeiten, da ein neues Instrument geschaffen wurde. Steigerung Effizienz, da ein fusionshemmender Aspekt mit der Verschuldungssenkung beseitigt werden kann. Massnahmenspezifisches Wirkungsziel wird erreicht, da Gemeindezusammenschlüsse stärkere Partner nicht derart schwächen, dass diese substantielle Nachteile in Kauf nehmen müssen.
3.8.5	Übergangsregelung im Finanz- und Lastenausgleich (Übergangsbeitrag und -abgabe)	Die Wirkungen der Aufgabenteilung und des neuen FLA haben auf die Gemeinden zum Teil starke Auswirkungen	Die Auswirkungen auf die Gemeinden sind zu begrenzen auf max. 5 Prozent der Steuern bei Mehrbelastungen und auf max. 10 Prozent der Steuern bei Entlastungen.	Gemeindeorganisatorische Massnahme	Mittlere Gesamtbewertung. Keine Skalenerträge. Weitgehende und sinnvolle Entflechtung. Massnahmenspezifisches Wirkungsziel, dass extreme Wirkungen aus Aufgabenteilung und Finanzausgleich bei Gemeinden aufgefangen werden wird erreicht (Aufgabenteilung und FLA dürfen Gemeinden nicht mehr als 5 Steuerprozent kosten und nicht mehr als 10 Steuerprozent entlasten). Da die Gemeinden durch stark erhöhte Steuererträge in den Jahren 2006 bis 2008 die Wirkungen der Aufgabenteilung auffangen konnten, führten die Übergangsbeiträge teilweise zu einer Übersteuerung des Korrekturzieles.



**Departement
Finanzen und Ressourcen**
Finanzverwaltung

Aktennotiz

Evaluation der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Aargau; Konzeption und Anwendung der Gesamtbilanz Kanton – Gemeinden

Aarau, 11. September 2008/cm

- **Zielsetzung des Berichts**

Im Rahmen der Evaluation der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden durch Interface Politikstudien soll unter anderem eine Beurteilung des Modells für die Berechnung und den Ausgleich der finanziellen Auswirkungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorgenommen werden. Die vorliegende Aktennotiz beschreibt die Konzeption und Anwendung der Gesamtbilanz des Projekts Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden. Im Vordergrund stehen dabei die Funktionsweise des Modells, der Berechnungsprozess sowie die Anwendungsbereiche. Eine Überprüfung der Ergebnisse der Gesamtbilanz wird mit der Evaluation nicht beabsichtigt.

- **Ausgangslage: Vertikale Kostenneutralität der Aufgabenteilung Kanton -
Gemeinden unter Berücksichtigung der Kostendynamik**

Die Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden war in 3 Pakete unterteilt, die per 1. Januar 2003, 2004 und 2006 in Kraft getreten sind. Die Aufgabenverschiebungen sollen dabei insgesamt weder beim Kanton noch bei den Gemeinden zu finanziellen Mehrbelastungen führen. Diese vertikale Kostenneutralität bildete seit dem Projektstart im Jahr 1996 einen zentralen Umsetzungsgrundsatz des Reformvorhabens. Der Grosse Rat hat den Grundsatz der vertikalen Kostenneutralität im Rahmen der Debatte über das 1. Paket gesetzlich verankert. In § 2 lit. f GAT I wurde aus Sorge über die Kostendynamik zahlreicher Aufgaben festgehalten, dass die vertikale Kostenneutralität unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung zu berücksichtigen sei. Auf eine detaillierte Regelung betreffend Umsetzung dieses Grundsatzes wurde zu diesem Zeitpunkt verzichtet. Des Weiteren wurde bestimmt, dass jedes Paket selbst kostenneutral ausgestaltet wird (§ 2 lit. h GAT I). Schliesslich sollte eine Revision des Finanz- und Lastenausgleichs dafür sorgen, dass auch zwischen den einzelnen Ge-

meinden annähernd Kostenneutralität erreicht wird (§ 2 lit. g GAT I). Diese horizontale Kostenneutralität ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Die Einhaltung der vertikalen Kostenneutralität sollte mit einer Gesamtbilanz nachgewiesen werden. Das Verfahren für den Ausgleich der Kostenentwicklung und Wiederherstellung der Kostenneutralität wurde in den Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 2 - 4) zum GAT III geregelt. Damit wurde der in § 2 lit. f GAT I festgehaltene zentrale Umsetzungsgrundsatz konkretisiert. Folgendes Vorgehen ist vorgesehen (vgl. auch [04.115] Botschaft zum GAT III vom 28. April 2004 zur 1. Beratung, Seite 66 f.):

- Die Einhaltung der Kostenneutralität wird in der ersten Hälfte des zweiten und vierten Jahrs nach Inkrafttreten des 3. Pakets, das heisst in den Jahren 2007 und 2009, untersucht. Die Resultate sind dem Grossen Rat in einem Wirkungsbericht vorzulegen.
- Ergibt die Untersuchung, dass die vertikale Kostenneutralität nicht mehr gegeben ist, wird der Prozentsatz für die Gemeindebeteiligung am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten berechnet, der die Kostenneutralität wieder herstellt. In der Folge beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die zum Ausgleich der Kostenentwicklung erforderliche Anpassung des Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten. Die Anträge des Regierungsrats haben in den Jahren 2007 und 2009 zu erfolgen, damit der korrigierte Gemeindeanteil ab den Jahren 2008 respektive 2010 wirksam wird. Dabei ist zu beachten, dass der Grosse Rat für den Gemeindeanteil eine gesetzlich fixierte Obergrenze von 35 % festgelegt hat (§ 66 Abs. 1 Schulgesetz vom 17. März 1981; SAR 401.100).
- Auf der Grundlage des zweiten, umfassenderen Wirkungsberichts, der im Jahr 2009 zu erarbeiten ist, wird schliesslich der Grosse Rat entscheiden, ob und allenfalls wie der Regierungsrat die Wirkung der Aufgabenteilung und die Kostenentwicklung nach dem Jahr 2010 weiter zu untersuchen und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten hat (vgl. § 3 Abs. 2 lit. b GAT III).

- **Konzeption der Aufgabenteilungs-Gesamtbilanz**

- **Zweck**

Die Gesamtbilanz ist das Instrument zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung und zur Berechnung des kostenneutralen Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten. So bildeten die Ergebnisse der Gesamtbilanz 2004 die Grundlage für die Festlegung des Gemeindeanteils auf 28.9 % bei Inkrafttreten des 3. Pakets der Aufgabenteilung am 1. Januar 2006. Am 20. November 2007 hat der Grosse Rat auf der Grundlage einer aktualisierten Gesamtbilanz zwecks Wiederherstellung der Kostenneutralität der Aufgabenteilung eine Erhöhung des Gemeindeanteils auf 34.8 % ab dem Jahr 2008 beschlossen. Im Jahr 2009 wird der Grosse Rat, gestützt auf die aktualisierten Resultate der Gesamtbilanz, den voraussichtlich definitiven Gemeindeanteil festlegen. Die AT-Gesamtbilanz wird im Zuge des Budgetprozesses jährlich aktualisiert, das letzte Mal im Jahr 2009.

- **Inhalt**

Die AT-Gesamtbilanz umfasst sämtliche 51 Massnahmen der drei Pakete der Aufgabenteilung. Neben diesen – mit dem Projekt ungesetzten – Reformvorhaben gibt es eine Reihe von Aufgabenteilungs-Massnahmen, die ausserhalb des Projekts realisiert worden sind bzw. realisiert werden. Bereits mit dem Start des Projekts Aufgabenteilung legte das Paritätische Leitungsorgan das Stichdatum, ab dem diese Verschiebungen in der Gesamtbilanz zusätzlich zu berücksichtigen sind, auf den 1. Januar 1997 fest. Von dieser Bestimmung betroffen sind insgesamt 13 Massnahmen, wodurch sich der Inhalt der AT-Gesamtbilanz auf insgesamt 64 Positionen erhöht. Insgesamt wurde mit den drei Paketen Aufgaben im Umfang von rund 495 Mio. Franken (Stand 2008) verschoben. Die finanziell bedeutendste Massnahme der Aufgabenteilung ist die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten.

Tabelle 1: Anzahl Positionen der Gesamtbilanz und finanzielles Volumen der Aufgabenverschiebungen im Jahr 2008

	Aufgabenverschiebungen	Finanzielles Volumen 2008
Ausserhalb Aufgabenteilung	13 Positionen	ca. 15 Mio. Franken
1. Paket	23 Positionen	ca. 17 Mio. Franken
2. Paket	7 Positionen	ca. 9 Mio. Franken
3. Paket	21 Positionen	ca. 453 Mio. Franken
Total	64 Positionen	ca. 495 Mio. Franken

In der AT-Gesamtbilanz Kanton – Gemeinden nicht berücksichtigt sind die finanziellen Auswirkungen der Übernahme von neuen oder erweiterten Aufgaben infolge bundesrechtlicher Vorgaben (z.B. Folgen von Entlastungsmassnahmen des Bundes oder der NFA). Ebenfalls nicht angerechnet werden die finanziellen Folgen von rein fiskalischen Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden wie insbesondere die Revision des Steuergesetzes.

- **Methodik und Berechnungsgrundlagen**

Die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilungsmassnahmen werden auf der Grundlage der Jahresrechnung (Rechnungsbilanzen) sowie der Budget und Finanzplanjahre berechnet und anschliessend – im Fall von kostendynamischen Positionen – mit Hilfe von Prognosen des statistischen Amtes bis ins Jahr 2014 hochgerechnet (Planbilanzen). Bis ins Jahr 2005 wurden die jeweils letzten verfügbaren Rechnungszahlen mittels realer Wachstumsraten für die Planjahre hochgerechnet. Dadurch ergab sich jeweils ein Bruch zwischen den nominalen Rechnungszahlen und den realen Hochrechnungsdaten. Seit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) im Jahr 2005 liegen nominale Daten auch für die Planjahre vor. Aus diesem Grund werden für die Aktualisierung der Gesamtbilanz ab dem Jahr 2006 AFP-Daten und nominale Hochrechnungsdaten verwendet.

Abbildung 1: Erhebungsmethode am Beispiel der Aktualisierung 2008

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Berechnungen auf Basis der Jahresrechnungen		Budgetjahre 2008 (AFP 2008-2011) und 2009 (AFP 2009-2012)		Planjahre AFP 2009-2012			Hochrechnungen	

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen berücksichtigt primär die Veränderungen bei den laufenden Aufwendungen und Erträgen sowie bei den Investitionsbeiträgen infolge der Aufgabenverschiebungen. Zusätzlich werden alle durch die Neuordnung der Aufgaben notwendigen Stellenverschiebungen (durchschnittliche Bruttolöhne plus Zuschlag von 40 % für Arbeitgeberbeiträge, Arbeitsplatzkosten und Sachaufwand inkl. Querschnittsleistungen) einbezogen. Einmalige Investitionskosten zur Erfüllung einer verschobenen Aufgabe werden mit einer jährlichen Annuität berücksichtigt. Für Positionen, deren finanzielle Auswirkungen sich nicht anhand der Jahresrechnung oder des AFP berechnen lassen, werden Schätzungen vorgenommen oder auf Daten der Gemeinden zurückgegriffen. Eine jährliche Datenerhebung bei den Gemeinden findet jedoch nicht statt.

Die Effizienzgewinne, die sich aufgrund der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden künftig realisieren lassen, wurden bei der Erstellung der AT-Gesamtbilanz in Form einer Optimierungsbilanz erhoben und ausgewiesen, am Ergebnis der finanziellen Auswirkungen jedoch nicht angerechnet. Der Entscheid, ob und in welchem Umfang das Optimierungspotenzial realisiert werden soll, liegt je nach Zuständigkeit beim Kanton oder den Gemeinden. Sie entscheiden, ob sie mit den gleichen Ressourcen mehr leisten oder ob sie mit geringeren Mitteln die bisherige Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung sicherstellen wollen. Weil sich diese Aufgabenteilungsgewinne nur schwierig schätzen und nicht sofort, sondern erst nach einer Übergangszeit realisieren lassen, sind sie im Ergebnis der AT-Gesamtbilanz nicht enthalten.

• Berücksichtigte Kostenentwicklung

Bei der Festlegung des Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten ist nach § 3 Abs. 3 GAT III in jedem Fall die Kostendynamik der folgenden Aufgaben zu berücksichtigen:

- a) Sozialhilfe (Positionen 0.5.1, 2.5.1)
- b) Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Positionen 3.3.3.a-d)
- c) Vollzugskosten strafrechtlicher Massnahmen (Position 0.2.5, 3.2.2)
- d) AHV/IV-Grundleistungen und –Ergänzungsleistungen (Positionen 3.3.3.a-d)

Weisen auch andere von der Aufgabenteilung erfasste Aufgaben eine hohe Kostendynamik (mehr als 1 Mio. Franken bis ins Jahr 2014) auf, ist auch deren Kostenentwicklung in die Berechnung mit einzubeziehen (§ 3 Abs. 4 GAT III).

Bei der Untersuchung der Kostenentwicklung werden neben quantitativen Veränderungen (z.B. Entwicklung der Schülerzahlen) auch die finanziellen Auswirkungen im Zuge qualitativer Anpassungen der Aufgabenerfüllung berücksichtigt, sofern sie aufgrund einer kantonalen oder allenfalls eidgenössischen Rechtsänderung erfolgen. Von dieser Regelung ausgeschlossen sind die finanziellen Auswirkungen der NFA, weil diese in einer separaten NFA-Gesamtbilanz erfasst und ausgeglichen werden, wogegen die Kostenfolgen des Bildungskleeblatts in der AT-Gesamtbilanz seit der Aktualisierung 2007 enthalten sind.

- **Ausgleich der Kostenentwicklung und Berechnung des Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten**

Der Ausgleich der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird innerhalb der Gesamtbilanz durch den Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volksschule und Kindergärten vorgenommen. Mit Hilfe der Solver-Funktion lässt sich in der Gesamtbilanz auf der Grundlage der finanziellen Auswirkungen sämtlicher Positionen den für die Kostenneutralität notwendigen Gemeindeanteil für jedes Jahr berechnen. Nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Berechnung des Gemeindeanteils für das Jahr 2008.

Tabelle 2: Beispielhafte Berechnung des kostenneutralen Gemeindeanteils am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten für das Jahr 2008

Ziel: Kostenneutralität 2008	Planbilanz 2008		Gemeindeanteil 34.8 %
	Kanton	Gemeinden	
(insgesamt 64 Positionen)			
Position 1	2'000	-2'000	
Position 2	-5'500	5'500	
Positionen 3-63	232'698	-232'698	
Position Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volks- schulen und Kindergärten	-229'198 (34.8 %)	229'198 (34.8 %)	←
<i>Basis Personalaufwand = 658'616 (100 %)</i>			
Total	~ 0	~ 0	

- **Vorgehen zur Aktualisierung der Gesamtbilanz**

Die Aktualisierung der Gesamtbilanz erfolgt jeweils von April bis Juli parallel zum Budgetprozess in mehreren Schritten.

Tabelle 3: Prozess zur Erstellung und Aktualisierung der Gesamtbilanz

Was	Wer
1. Erstellung / Aktualisierung der Richtlinien zur Aktualisierung der Gesamtbilanz	Finanzverwaltung
2. Vorbereitung und Versand der Datenblätter pro Position an Departements- respektive Massnahmenverantwortliche	Finanzverwaltung
3. Bearbeitung der Datenblätter; Eingabe der Werte für letzte Rechnungsbilanz und Planbilanzen gemäss AFP	Departemente
4. Bereitstellung der Prognosewerte für die Hochrechnungen	Statistisches Amt in Zusammenarbeit mit Departementen
5. Auswertung Datenblätter und Erstellung der Gesamtbilanz; Berechnung des Gemeindeanteils zur Herstellung der Kostenneutralität; Rückmeldung an BKS zwecks Budgetierung und Finanzplanung	Finanzverwaltung
6. Korrekturen/Anpassungen der Datenblätter aufgrund aktualisierter Eingaben im Aufgaben- und Finanzplan	Departemente; Finanzverwaltung
7. Anpassung Gesamtbilanz an aktualisierte Datenblätter; Neuberechnung des Gemeindeanteils zur Herstellung der Kostenneutralität; Rückmeldung an BKS	Finanzverwaltung
8. Schlussbereinigung der Gesamtbilanz; Einbezug der Gemeinden zwecks Plausibilisierung der Ergebnisse bei der Erarbeitung und fallweise bei der Aktualisierung der Gesamtbilanz	Finanzverwaltung; evtl. Gemeindevertreter
9. Verteilung der Resultate auf einzelne Gemeinde auf der Grundlage der Gesamtbilanz	Erarbeitung durch Finanzverwaltung und Statistisches Amt; Aktualisierungen durch BHP Hanser und Partner

Die finanziellen Auswirkungen inkl. Prognosewerte und Optimierungspotenzial werden für jede Massnahme in einem Datenblatt im Excel-Format erfasst. Die Datenblätter bilden die Grundlage zur Erstellung der AT-Gesamtbilanz. Sie werden gemäss den Richtlinien der Finanzverwaltung zur Aktualisierung der Gesamtbilanz durch die Massnahmenverantwortlichen in Abstimmung zu den Eingaben zum Budget und den Planjahren ausgefüllt.

Im Jahr 2007 hat letztmals eine Plausibilisierung der Ergebnisse der Gesamtbilanz durch eine Delegation der Finanzfachleute der Gemeinden stattgefunden. Aufgrund fehlender Ressourcen seitens der Gemeinden wurde im Jahr 2008 auf deren Einbezug in die Schlussbereinigung verzichtet. Im Hinblick auf die Aktualisierung 2009, die als Grundlage für den voraussichtlich definitiven Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten dienen wird, werden die Gemeinden im Rahmen der Evaluation einbezogen.

- **Ergebnis der aktualisierten Gesamtbilanz 2008**

Der für die Jahre 2006 und 2007 gültige Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten von 28.9 % wurde im Jahr 2004 gestützt auf das Rechnungsjahr 2003 berechnet.

Auf der Grundlage des 1. Wirkungsberichts (vgl. Botschaft 07.218) und der aktualisierten AT-Gesamtbilanz 2007 hat der Grosse Rat am 20. November 2007 mit einer Änderung des Dekrets über die Beteiligung am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret, GbD) eine Erhöhung des Gemeindeanteils von 28.9 % auf 34.8 % ab 2008 zur Wiederherstellung der Kostenneutralität beschlossen. Im Rahmen der Behandlung des 2. Wirkungsberichts wird der Grosse Rat im Jahr 2009 darüber zu entscheiden haben, ob und wie dieser Prozentsatz aufgrund der Kostenentwicklung auf das Jahr 2010 erneut anzupassen ist.

Die AT-Gesamtbilanz wurde im Frühjahr und Sommer 2008 erneut aktualisiert und auf den Aufgaben- und Finanzplan 2009-2012 mit Budget 2009 abgestimmt (vgl. Anhänge 1-3). Die aktualisierten Daten zur Aufgabenteilung zeigen, dass die Einhaltung der Kostenneutralität ab 2010 voraussichtlich einen Gemeindeanteil von 34.5 % (Basis 2010-2012) respektive 34.7 % (Basis 2010-2014) erfordert.

Tabelle 4: Auswirkungen der Kostenentwicklung der Aufgabenteilung auf den Gemeindeanteil am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Errechneter kostenneutraler Gemeindeanteil	32.0%	33.5%	34.7%	35.3%	34.2%	34.4%	35.0%	35.0%	34.8%
Gültiger Gemeindeanteil gemäss Dekret	28.9%		34.8%		Festlegung durch GR im Rahmen der Beratung des 2. Wirkungsberichts im Jahr 2009				
Voraussichtlicher Gemeindeanteil ab 2010					34.5% (Basis 2010-2012) 34.7% (Basis 2010-2014)				

Zusätzlich zur Erhöhung des Gemeindeanteils von 28.9 % auf 34.8 % auf das Jahr 2008 hat der Grosse Rat bei der Beratung des 1. Wirkungsberichts entschieden, dass die Belastung des Kantons aufgrund des für die Jahre 2006 und 2007 zu tief festgelegten Gemeindeanteils in den Jahren 2008 und 2009 zu kompensieren ist. Die aktualisierte Gesamtbilanz zeigt, dass der Kanton infolge des zu tiefen Gemeindeanteils im Jahr 2006 um 19.4 Mio. Franken und im Jahr 2007 um 29.3 Mio. Franken zu Gunsten der Gemeinden belastet wurde. Zur Wiederherstellung der Kostenneutralität für die Jahre 2006/2007 wurde deshalb den Gemeinden bereits im Jahr 2008 ein zusätzlicher Gemeindeanteil von 24 Mio. Franken in Rechnung gestellt. Der auf der Grundlage der Gesamtbilanz 2008 (Rechnungsjahr 2007) berechnete Restbetrag von 24.7 Mio. Franken wird bei den Gemeinden im Jahr 2009 eingefordert. Ob und inwieweit die Kostenentwicklung auch in den kommenden Jahren rückwirkend kompensiert werden soll (z.B. Ausgleich der Kostenentwicklung 2008/2009 in den Jahren 2010/2011 usw.), wird Gegenstand der Beratungen zum 2. Wirkungsbericht sein.

Tabelle 5: Ergebnis der AT-Gesamtbilanz 2008 für die Jahre 2006-2009

in 1'000 Franken Entlastungen (-) Belastungen (+)	2006		2007		2008		2009		2010	
	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G
Errechneter kostenneutraler Gemeindeanteil (Stand 2008)	32.0 %		33.5 %		34.7 %		35.3 %		34.2 %	
Gültiger Gemeindeanteil gemäss Gemeindebeteiligungsdekret (GbD)	28.9 %		28.9 %		34.8 %		34.8 %		Beschluss GR 2009	
Finanzielle Wirkung bei kostenneutraler Gemeindeanteil	-194	-87	-854	-325	-1'363	-1'773	-1'414	-1'930		
Finanzielle Wirkung gemäss gültigem Gemeindeanteil	19'163	-19'444	28'481	-29'660	-2'021	-1'115	1'991	-5'335		
Abweichung von idealer Kostenwirkung	19'357	-19'357	29'335	-29'335	-658	658	3'405	-3'405		
Kompensationsbetrag 2006/2007	-48.692									
Kompensation der Kostendynamik 2006/2007 gemäss GbD					-24'000	24'000	-24'692	24'692		

Der Ausblick auf die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung in den Jahren 2010 bis 2014 zeigt eine weniger dynamische Kostenentwicklung als in den Jahren 2006 bis 2009. Dabei ist zu beachten, dass sich die Berechnungen der künftigen Auswirkungen auf Schätzungen und Planungsannahmen der Budgetierung abstützen und deshalb Schwankungen unterliegen können.

Tabelle 6: Ergebnis der AT-Gesamtbilanz 2008 für die Jahre 2010-2014

in 1'000 Franken Entlastungen (-) Belastungen (+)	2010		2011		2012		2013		2014	
	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G
Finanzielle Auswirkungen	-3'496	68	-2'782	-1'031	1'807	-5'620	1'830	-5'721	1'412	-5'377
Annahme Gemeindeanteil ab 2010 gemäss AFP 2009-2012 (Basis 2010-2012)	34.5 %		34.5 %		34.5 %		34.5 %		34.5 %	

IMPRESSUM

Stefan Rieder, Dr. rer. pol.

Stefan Rieder hat an der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern Volkswirtschaft und Politologie studiert. Er war von 1991 bis 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern. Nach einem Forschungsaufenthalt in Deutschland als Stipendiat des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung promovierte er mit der Dissertation „Regieren und Reagieren in der Energiepolitik. Die Strategien Dänemarks, Schleswig-Holsteins und der Schweiz im Vergleich“ bei Prof. Wolf Linder an der Universität Bern. Stefan Rieder ist seit 1994 bei Interface Politikstudien tätig. Er führt den Bereich Reform und ist Mitinhaber des Unternehmens. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der Reform öffentlicher Verwaltungen sowie in der Energiepolitik. Insbesondere ist er als Evaluator und als Berater bei der Planung und Umsetzung von Verwaltungsreformen tätig. Rieder verfügt über mehr als 15 Jahre Erfahrung in der Evaluation von politischen Programmen, insbesondere im Energiebereich. Er ist Dozent an der Hochschule Luzern Wirtschaft.

Christof Schwenkel, Diplom-Verwaltungswissenschaftler

Christof Schwenkel hat an den Universitäten Konstanz, Prag und Bordeaux studiert und 2007 sein Studium als Diplom-Verwaltungswissenschaftler abgeschlossen. In seiner Diplomarbeit hat er Verwaltungsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz analysiert. Erfahrung mit Evaluationen und Beratungsdienstleistungen sammelte er bei einem Praktikum bei der Rambøll Management GmbH in Hamburg. Bei Interface Politikstudien ist er seit 2007 als wissenschaftlicher Mitarbeiter vorwiegend in den Bereichen Reformen, Umwelt und Energie tätig.

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Fax +41 (0)41 226 04 36

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 30. April 2009

Projektnummer: 08-26