

## **Gemeindereform Aargau (GeRAG)**

### **Massnahmen des 1. Pakets**

- Verfassung des Kantons Aargau; Änderung
- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt); Änderung
- Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FLAG); Änderung
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB); Änderung
- Brandschutzgesetz (Gesetz über den vorbeugenden Brandschutz); Änderung
- Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG); Änderung
- Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD); Änderung
- Dekret über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD); Änderung
- Dekret über die Beiträge an die Raumplanung; Änderung

**Bericht und Entwurf  
zur 2. Beratung**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Ergebnisse der 1. Beratung</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Bericht zur 2. Beratung</b> .....	<b>7</b>
3.1 Bearbeitung der Prüfungsanträge .....	7
3.1.1 Prüfungsantrag betreffend Ortsbürgergemeinden .....	7
3.1.2 Prüfungsantrag betreffend strukturschwache Regionen.....	7
3.1.3 Prüfungsantrag betreffend Finanzbedarfsgrössen .....	9
3.1.4 Prüfungsantrag betreffend flankierende Massnahmen zur Abschaffung des Grundbedarfs .....	10
3.1.5 Prüfungsantrag betreffend Pauschalbeiträge für Gemeindezusammenschlüsse .....	18
3.2 Gesetzesänderungen .....	19
3.2.1 Änderung Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Rechtsgrundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen (Beschlussvorlage 2) .....	19
3.2.2 Änderung Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Abschaffung des Grundbedarfs (Beschlussvorlage 3).....	19
3.2.3 Änderung von § 13a Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen (Beschlussvorlage 5) .....	20
3.2.4 Änderung von § 6 Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Flexibilisierung des Steuerzuschlags auf der Gewinn- und Kapitalsteuer (Beschlussvorlage 7).....	20
3.3 Dekretsänderungen.....	25
3.3.1 Änderung Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) betreffend Abschaffung Grundbedarf (Beschlussvorlage 4) .....	25
3.3.2 Änderung Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) betreffend Pauschalbeitrag pro Einwohnerin und Einwohner (Beschlussvorlage 6) .....	25
3.3.3 Änderung Dekret über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD; Beschlussvorlage 11) .....	27
3.3.4 Änderung Dekret über die Raumplanung (Beschlussvorlage 12) .....	28
<b>4. Weiteres Vorgehen/Zeitplan</b> .....	<b>29</b>
<b>A n t r a g :</b> .....	<b>30</b>

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Massnahmen des 1. Pakets des Projekts Gemeindereform Aargau (GeRAG) mit folgenden Erlassentwürfen und dem vorliegenden Bericht für die 2. Beratung zur Beschlussfassung.

### **Zusammenfassung**

Der Grosse Rat hat die acht Beschlussvorlagen des 1. Pakets des Projekts Gemeindereform Aargau (GeRAG) am 4. November 2008 beraten und mit einzelnen Änderungen beschlossen. Zudem hat er fünf Prüfungsanträgen zugestimmt.

### **Massnahmen des 1. Pakets**

- Teilrevision für einen aufgabenorientierten, zusammenschlussneutralen Finanz- und Lastenausgleich (Abschaffung Anrechnung Grundbedarf);
- Schaffung der Rechtsgrundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Grossen Rat;
- Schaffung beziehungsweise Erweiterung der Rechtsgrundlagen für die Initialisierung und finanzielle Unterstützung von Zusammenschlussprojekten;
- Kommunalisierung der Führung der Fundbüros;
- Übergangsregelung betreffend Konzessionsdauer im Kaminfegerwesen;
- Überprüfung des nicht zusammenschlussneutralen Kostenteilers für den öffentlichen Verkehr;
- Schaffung der Rechtsgrundlage für Beiträge des Kantons an die Erarbeitung von Nutzungsplanungen vor und nach einem Gemeindezusammenschluss.

### **Ergebnis der Bearbeitung der Prüfungsanträge**

1. *Übergangsfrist von 10 Jahren für Ortsbürgergemeinden bei Gemeindezusammenschlüssen*

Eine Übergangsfrist für Ortsbürgergemeinden bei Gemeindezusammenschlüssen wird abgelehnt. Die Frage, ob sich Ortsbürgergemeinden mit eigenständigen Organen ausstatten oder privatisiert werden sollen, kann nicht im vorliegenden Massnahmenpaket geprüft werden.

2. *Massnahmen zur Stärkung strukturschwacher Regionen*

Eine Reihe von Massnahmen des 1. Pakets beseitigen Hindernisse für die Gemeindeentwicklung namentlich in den strukturschwachen Regionen und stärken diese deshalb nachhaltig. Diverse weitere Massnahmen zur Stärkung der strukturschwachen Regionen im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs wurden geprüft. Da sie jedoch einen erheblichen Mittelbedarf auslösen und nicht zusammenschlussneutral ausgestaltet werden können, weshalb sie strukturertwärtend wirken, werden sie abgelehnt. Massnahmen ausserhalb des Finanz- und Lastenausgleichs konnten nicht auf die 2. Beratung des 1. Pakets erarbeitet werden. Es ist aber möglich, dass bei Bedarf mit den Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern in der Projektorganisation weitere Massnahmen im 3. Paket entwickelt werden.

3. *Überprüfung der Finanzbedarfsgrösse Bestand an Arbeitsplätzen und Einführung des Kriteriums Steuerertrag pro Einwohnerin beziehungsweise pro Einwohner*

Die Verschiebung des Gewichts der Finanzbedarfsgrösse "Bestand an Arbeitsplätzen" entlastet die Gemeinden mit einer hohen Zahl von Arbeitsplätzen wenn überhaupt nur marginal, führt aber zu erheblichen Reduktionen der Ausgleichsbeiträge für strukturschwache Gemeinden, weshalb eine Änderung abgelehnt wird.

Die Einführung des Steuerertrags pro Kopf beziehungsweise des Steuerfusses als politisch beeinflussbare Grösse wurde mit dem 3. Paket des Projekts Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden bewusst abgeschafft, da dieses Kriterium schwerwiegende Nachteile mit sich führt, indem es die Gemeinden unter anderem verleiten kann, Mittel zu horten statt die Entlastung durch den Finanz- und Lastenausgleich den Steuerzahlenden weiterzugeben. Die Bearbeitung des Prüfungsantrags ergab, dass es keinen Anlass gibt, den Steuerertrag pro Kopf beziehungsweise den Steuerfuss als Kriterium des Finanzausgleichs wieder einzuführen.

4. *Auswirkungen der Abschaffung des Grundbedarfs und Verlängerung der Anrechnung des vollen Grundbedarfs*

Die Auswirkungen der Abschaffung des Grundbedarfs wurden nochmals eingehend überprüft. Es bestätigte sich, dass die kleinen Gemeinden über keinen Anknüpfungspunkt des Finanz- und Lastenausgleichs mit mehr Mittel versorgt werden können. Es würden einzig Lösungen analog dem Grundbedarf bleiben, die aber wie dieser als "Heiratsstrafe" wirken, weshalb das Anliegen abgelehnt wird. Hingegen werden im Sinne des Prüfungsantrags zwei Änderungen beantragt:

- a) Der Grundbedarf soll erst auf das Jahr 2018 abgeschafft werden. Auf die gestaffelte Abschaffung ab dem Jahr 2014 wird verzichtet.
- b) Bei Zusammenschlüssen soll eine Finanzausgleichsgarantie sicherstellen, dass die Beiträge in den ersten acht Jahren nach einem Zusammenschluss nicht tiefer sind als im Durchschnitt der vier Jahre vor dem Zusammenschluss.

5. *Reduktion des Pauschalbeitrags pro Kopf bei Gemeindezusammenschlüssen finanzstarker Gemeinden*

Die degressive Ausgestaltung der Beiträge stellt sicher, dass kleine Gemeinden bei einem Zusammenschluss erheblich höhere Pro-Kopf-Beiträge erhalten als grosse Gemeinden. Der Pauschalbeitrag soll auch als Anreiz für Zusammenschlüsse grosser und finanzstarker Gemeinden namentlich in den Agglomerationen wirken. Eine Senkung beziehungsweise Streichung des Pauschalbeitrags pro Kopf bei Zusammenschlüssen finanzstarker Gemeinden wird abgelehnt.

**Flexibilisierung des Zuschlags auf der Gewinn- und Kapitalsteuer**

Bezüglich der Flexibilisierung des Zuschlags auf der Gewinn- und Kapitalsteuer zur Finanzierung des Finanzausgleichsfonds soll am Antrag für die 1. Beratung festgehalten werden. Der Zuschlag soll vom Grossen Rat jährlich in einer Bandbreite von 10 % bis 15 % festgelegt werden. Weist der Fonds einen genügenden Bestand auf, wird der Zuschlag ausgesetzt. Die Bandbreite zwischen 5 % und 15 % gemäss Beschluss des Grossen Rats in 1. Beratung könnte die Finanzierung der Ausgleichsbeiträge und insbesondere der Unterstützungsinstrumente für Gemeindezusammenschlüsse nur sicherstellen, wenn sich die Konjunkturlage im Rahmen der vergangenen zwei bis drei Jahre halten würde. Die sich nun abschwächende Konjunktur gefährdet jedoch eine ausreichende Finanzierung des Fonds.

## 1. Ausgangslage

Bezüglich der Ausgangslage, Umfeldentwicklung, Projektziele, Auswirkungen auf die Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt wird auf die (08.196) Botschaft zur 1. Beratung vom 25. Juni 2008 hingewiesen.

## 2. Ergebnisse der 1. Beratung

Der Grosse Rat stimmte den Massnahmen des 1. Pakets mit folgenden Änderungen in 1. Lesung zu:

### **Schaffung der Rechtsgrundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Grossen Rat:**

Der Beschluss des Grossen Rats soll mit Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rats erfolgen (§ 104a Abs. 3 [neu] des Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978, Gemeindegesetz; SAR 171.100). Dieses qualifizierte Mehr unterstreicht zusätzlich, dass hohe Anforderungen an einen solchen Beschluss zu stellen sind. Zudem stimmte der Grosse Rat der Streichung des erläuternden, aber nicht zwingenden Begriffs "einfacher Beschluss" zu.

### **Schaffung beziehungsweise Erweiterung der Rechtsgrundlagen für die Initialisierung und finanzielle Unterstützung von Zusammenschlussprojekten:**

Im Rahmen dieser Massnahme beantragte der Regierungsrat, dass der Zuschlag auf der einfachen Gewinn- und Kapitalsteuer zwischen 10 % und 15 % durch den Grossen Rat jährlich festzulegen sei. Damit eine Überfinanzierung vermieden werden kann, sei der Steuerzuschlag ganz auszusetzen, wenn der Fonds einen genau definierten Mindestbestand aufweist. Der Grosse Rat beschloss hingegen eine Bandbreite von 5 % bis 15 % und strich die Möglichkeit des befristeten Aussetzens.

Ferner beschloss der Grosse Rat anstelle von zwei "kann"-Formulierungen eine direkte Formulierung mit Hinweis auf eine andere Gesetzesstelle (§ 8a Abs. 1 Gemeindegesetz und § 13a Abs. 1 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 29. Juni 1983 [Finanzausgleichsgesetz, FLAG]; SAR 615.100).

Zur Harmonisierung der Begriffe ersetzte der Grosse Rat den Ausdruck "ordentliche Gewinn- und Kapitalsteuer" gemäss geltendem FLAG durch den Begriff "einfache Gewinn- und Kapitalsteuer" gemäss dem neuen Steuergesetz vom 15. Dezember 1998 (SAR 651.100).

Der Grosse Rat stimmte im Übrigen der Abschreibung des Postulats der FDP-Fraktion vom 7. Juni 2005 betreffend Reform der Gemeindelandschaft Aarau: "Für eine nachhaltige Aargauer Gemeindestruktur mit starken Gemeinden" zu.

### **3. Bericht zur 2. Beratung**

#### **3.1 Bearbeitung der Prüfungsanträge**

##### **3.1.1 Prüfungsantrag betreffend Ortsbürgergemeinden**

Der Prüfungsantrag von Grossrat Manfred Breitschmid, Bremgarten, lautet:

"Bei einem Zusammenschluss von Einwohnergemeinden ist für die Ortsbürgergemeinden eine Übergangsfrist von 10 Jahren zu gewähren für die Entscheidung zu einer Ortsbürgergemeinde oder für deren Aufhebung."

Der Grosse Rat stimmte dem Prüfungsantrag mit 104:18 Stimmen zu.

Gemeindezusammenschlüsse sollen – wie dies auch von den Gemeinden immer gefordert wird – von unten wachsen. Dazu gehört auch, dass sich die Ortsbürgergemeinden mit dem Zusammenschluss befassen und diesen grundsätzlich begrüssen. Gelingt es nicht, die Ortsbürgerinnen und Ortsbürger von einem Zusammenschluss zu überzeugen, wird es auch für den Zusammenschluss der Einwohnergemeinden schwierig.

Käme es erst nach einer Übergangsfrist zu einem Zusammenschluss der Ortsbürgergemeinden, würden sich überdies viele praktische Fragen stellen:

Der Gemeinderat der neu zusammengeschlossenen Gemeinden müsste als Exekutive von zwei Ortsbürgergemeinden fungieren, die allenfalls unterschiedliche Interessen verfolgen. Die Gemeindeverwaltung der zusammengeschlossenen Gemeinde wäre für die Administration dieser zwei allenfalls uneinigten Ortsbürgergemeinden zuständig.

Als Alternative zur heutigen Regelung, wonach bei einem Zusammenschluss von Einwohnergemeinden auch die Ortsbürgergemeinden zusammengeschlossen werden (§ 7 Abs. 1 Gemeindegesetz) ist allenfalls denkbar, dass sich die Ortsbürgergemeinden mit eigenen, von der Einwohnergemeinde unabhängigen Organen ausstatten oder dass sie sich eine Rechtsform des Privatrechts zulegen. Diese Alternativen können aber nicht Gegenstand der 2. Beratung des 1. Pakets bilden. Es wären eingehende Analysen und die Prüfung von Lösungsvarianten erforderlich.

Eine Übergangsregelung gemäss Prüfungsantrag wird abgelehnt.

##### **3.1.2 Prüfungsantrag betreffend strukturschwache Regionen**

Der Prüfungsantrag von Grossrat Christoph Brun, Brugg, lautet:

"Es seien vom Regierungsrat (auf die 2. Lesung) Massnahmen aufzuzeigen, welche im Rahmen des Projekts GeRAG zur Stärkung strukturschwacher Regionen beitragen könnten."

Der Grosse Rat stimmte dem Prüfungsantrag mit 130:0 Stimmen zu.

Das Projekt Gemeindereform Aargau (GeRAG) verfolgt das Ziel, den Gemeinden eine Entwicklung zu starken Gemeinden zu ermöglichen und Gemeindezusammenschlüsse insbesondere auch in den strukturschwachen Regionen, aber auch in den Agglomerationen zu fördern (vgl. [08.196] Botschaft 1. Beratung vom 25. Juni 2008; Seite 10 f.). Dieses Ziel be-

zöglich der strukturschwachen Regionen stützt sich auf den Leitsatz 13 des Regierungsrats vom 10. Januar 2007, wonach sich im ländlichen Raum kleine Gemeinden wo möglich im Verbund mit grösseren Gemeinden zu stärkeren Landgemeinden zusammenschliessen sollen. Es sollen Entwicklungshindernisse namentlich im Finanz- und Lastenausgleich beseitigt und Entwicklungsanreize geschaffen, aber keine neuen strukturerhaltend wirkenden Massnahmen ergriffen werden.

Die Entwicklung der Gemeindestrukturen insbesondere im ländlichen Raum leistet einen Beitrag zur nachhaltigen Stärkung der strukturschwachen Regionen. Das 1. Paket umfasst konkrete Massnahmen, die in diesem Sinne insbesondere die Stärkung der strukturschwachen Regionen fördern:

- Die Pauschalbeiträge für Gemeindezusammenschlüsse sollen für strukturschwache Gemeinden mit dem Faktor 1.5 multipliziert werden.
- Da sich Finanzbedarf und Ertragskraft aufgrund eines Gemeindezusammenschlusses ändern, kann der Finanzausgleichsbeitrag der zusammengeschlossenen Gemeinde tiefer ausfallen als die Summe der Ausgleichsbeiträge vor dem Zusammenschluss. Deshalb soll neu eine Finanzausgleichsgarantie für die ersten acht Jahre nach einem Gemeindezusammenschluss geschaffen werden (vgl. zur Bearbeitung des Prüfungsantrags Kurt Wyss Kapitel 3.1.4).

Weitere Massnahmen, die den Handlungsspielraum der Gemeinden erweitern, die Aufgabenerfüllung der Gemeinden optimieren und diese damit stärken, sind im 2. und 3. Paket vorgesehen (vgl. [08.196] Botschaft 1. Beratung vom 25. Juni 2008; Seite 18 ff.).

Die Massnahmen des Projekts GeRAG zielen auf die Förderung der Entwicklung der Gemeindestrukturen generell. Es ist jedoch gerechtfertigt, die Unterstützung für Gemeindezusammenschlüsse für kleine und finanzschwache Gemeinden besonders auszugestalten, um die Gemeindeentwicklung in den strukturschwachen Regionen wirkungsvoll zu fördern. Auch regionalpolitische Programme wie etwa die Neue Regionalpolitik knüpfen daran an, dass Entwicklungsprojekte vorhanden sind und keine Strukturerhaltung betrieben wird.

## **Fazit**

Die Bearbeitung des Prüfungsantrags zeigt, dass verschiedene Massnahmen des 1. Pakets die strukturschwachen Regionen nachhaltig stärken können. Die neu beantragte Finanzausgleichsgarantie während acht Jahren nach einem Gemeindezusammenschluss ist ein weiteres Anreizinstrument für die Gemeindeentwicklung besonders in strukturschwachen Regionen. Es erwies sich als unmöglich, das Ziel der Zusammenschlussneutralität des Finanz- und Lastenausgleichs unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Mittelzuflusses für Kleingemeinden zu erreichen. Weitergehende Massnahmen werden im Rahmen des vorliegenden Pakets abgelehnt. Es ist aber möglich, dass im Hinblick auf das 3. Paket zusammen mit den Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern in der Projektorganisation weitere Massnahmen entwickelt werden können, wenn sich dafür ein Bedarf ergibt und die Massnahmen der Zielerreichung des Projekts GeRAG dienen.



### **3.1.3 Prüfungsantrag betreffend Finanzbedarfsgrössen**

Der Prüfungsantrag von Grossrat Max Läng, Nussbaumen, lautet:

"Ich beantrage, dass 1. die Berechnung der Finanzbedarfsgrösse b) Bestand an Arbeitsplätzen überprüft wird, und 2. dass zu den 4 bestehenden Finanzbedarfsgrössen neu das Kriterium Steuerertrag pro Einwohner in die Berechnungen einbezogen werden soll."

Dem ersten Teil stimmte der Grosse Rat mit 125:1 Stimme, dem zweiten Teil mit 119:9 Stimmen zu.

#### **Teil 1: Finanzbedarfsgrösse "Bestand an Arbeitsplätzen"**

Im Rahmen der nochmaligen Prüfung der Wirkung der flankierenden Massnahmen zur Abschaffung des Grundbedarfs wurden alle Gewichtungen der Finanzbedarfsgrössen erneut untersucht (Prüfungsantrag von Grossrat Kurt Wyss; vgl. Kapitel 3.1.4.) Dabei zeigte sich, dass die Verschiebung der Gewichtungen der Finanzbedarfsgrössen zu keinen besseren Resultaten führt. Es wurden diverse Varianten auch unter Verschiebung des Gewichts der Finanzbedarfsgrösse "Bestand an Arbeitsplätzen" berechnet. Daraus ergab sich, dass die Gemeinden mit einer hohen Zahl von Arbeitsplätzen wenn überhaupt nur marginal entlastet werden; die höhere Gewichtung der Arbeitsplätze führt aber zu erheblichen Reduktionen der Ausgleichsbeiträge für strukturschwache Gemeinden, weshalb eine Änderung abgelehnt wird.

#### **Teil 2: Kriterium Steuerertrag pro Einwohnerin/Einwohner**

Die Ertragskraft ist bereits heute ein massgebender Faktor für den Finanz- und Lastenausgleich. Der Steuerertrag beziehungsweise Steuerfuss als beeinflussbare Grösse wurde mit dem 3. Paket des Projekts Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden bewusst abgeschafft, da der Steuerfuss sonst unter anderem im Hinblick auf den Finanzausgleich festgelegt wird. Dies kann dazu führen, dass mehr Steuern eingefordert werden, als sich sachlich begründen lassen. Steuerfusssschwellen bei der Anspruchsberechtigung und der Abgabeverpflichtung verhindern zudem ein gleitendes Ein- und Austreten aus dem Finanzausgleichssystem.

Die Wiedereinführung des Steuerfusses als Kriterium für den Finanz- und Lastenausgleich löst insbesondere das Problem nicht, dass es auch bei den Gemeinden "Trittbrettfahrerinnen" gibt, die von den Leistungen anderer Gemeinden profitieren, ohne diese angemessen dafür zu entschädigen. Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen, das Abschieben von Lasten in die Zentren zu unterbinden, ohne sich an den Kosten zu beteiligen. Jedoch lässt sich diese Thematik über das Wiedereinführen des Steuerfusses als Kriterium des Finanz- und Lastenausgleichs nicht lösen, ohne dass andere schwerwiegende Nachteile in Kauf genommen werden müssten. Es kann die Gemeinden unter anderem verleiten, Mittel zu horten statt die Entlastung durch den Finanz- und Lastenausgleich den Steuerzahlenden weiterzugeben. Dass sich grosse Steuerfussunterschiede zwischen benachbarten Gemeinden ergeben können, ist weitgehend eine Folge der Kleinräumigkeit der heutigen Gemeindestrukturen. In grösseren Zentrumsgemeinden würden sich Steuerbelastungsunterschiede spürbar ausgleichen, und es wäre nicht mehr möglich, dass eine Agglomerationsgemeinde die Zentrumslasten nicht angemessen mitfinanziert und dafür einen tiefen Steuerfuss aufweist.

Die spezifische Frage des Ausgleichs von Zentrumslasten und Zentrumsnutzen bildet zudem Gegenstand einer Massnahme, die im 3. Paket GeRAG bearbeitet wird. Das Anliegen, das Kriterium des Steuerertrags pro Einwohnerin und Einwohner beziehungsweise des Steuerfusses wieder in den Finanz- und Lastenausgleich aufzunehmen, muss aber abgelehnt werden.

### **3.1.4 Prüfungsantrag betreffend flankierende Massnahmen zur Abschaffung des Grundbedarfs**

Der Prüfungsantrag von Grossrat Kurt Wyss, Leuggern, lautet:

"Der Regierungsrat soll auf die 2. Beratung hin prüfen, wie die negativen Auswirkungen der Abschaffung des Grundbedarfs besonders für Klein- und Kleinstgemeinden und strukturschwache Gemeinden reduziert werden können. Es ist auch zu prüfen, wie sich eine Verlängerung der Anrechnung des vollen Grundbedarfs bis mindestens 2018 anstelle eines etappierten Abbaus des Grundbedarfs ab dem Jahr 2015 auswirken würde."

Der Grosse Rat stimmte dem Prüfungsantrag mit 116:1 Stimme zu.

### **Überprüfung der Auswirkungen und flankierenden Massnahmen**

Der Finanz- und Lastenausgleich berücksichtigt die Steuerkraft der Gemeinden in vollem Umfang. Den beitragsberechtigten Gemeinden wird der Finanzbedarf, der den Steuerertrag eines am durchschnittlichen Steuerfuss orientierten Satzes überschreitet (Ertragskraft), zu 100 % ausgeglichen. Es wird bewusst nicht der effektive Steuerertrag berücksichtigt, der vom jeweiligen Steuerfuss der Gemeinde abhängt und damit eine politisch beeinflussbare Grösse darstellt. Den finanzstarken Gemeinden werden 8 % der Steuerkraft, die den Finanzbedarf überschreitet, multipliziert mit einem Progressionsfaktor abgeschöpft.

Im Rahmen der Bearbeitung des Prüfungsantrags wurde auch eine Änderung der geltenden Übergangsregelung gemäss § 13a Abs. 3 FLAG in Erwägung gezogen. Die Ausgleichsabgabe finanzstarker Gemeinden an den Finanzausgleichsfonds in den ersten zwei Jahren nach einem Zusammenschluss, wird aufgrund der zwei Basisjahre vor dem Zusammenschluss berechnet. Das entspricht dem Grundsatz einer "Postnumerando"-Betrachtung analog zum Steuerrecht. Es wäre denkbar, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, wonach die Abgabe in den ersten zwei Jahren nach dem Zusammenschluss zum Beispiel um einen Viertel reduziert wird. So könnte berücksichtigt werden, dass sich die Finanzkraft einer finanzstarken Gemeinde bereits unmittelbar nach dem Zusammenschluss mit einer finanzschwachen Gemeinde reduziert. Damit könnte allenfalls ein weiterer Anreiz dafür geschaffen werden, dass sich finanzstarke Gemeinden mit finanzschwachen Gemeinden zusammenschliessen und dadurch zur Stärkung der Gemeindelandschaft generell beitragen. Die Reduktion der Ausgleichsabgabe käme nur zum Tragen, wenn am Zusammenschluss eine Gemeinde beteiligt wäre, die in den zwei Jahren vor dem Zusammenschluss Ausgleichsbeiträge erhalten hat beziehungsweise weder abgabepflichtig noch beitragsberechtigt war. Sind am Zusammenschluss nur finanzstarke Gemeinden beteiligt, wäre eine Reduktion der Abgabe nicht angezeigt. Aus methodischen Gründen soll jedoch nicht in das "Postnumerando"-System des Finanzausgleichs eingegriffen werden, weshalb keine solche Rechtsgrundlage beantragt wird.

Um die Auswirkungen der Abschaffung des Grundbedarfs auf die finanzschwachen Gemeinden zu dämpfen, wurde bereits in der Anhörung eine flankierende Massnahme vorgeschlagen, die auf folgender Idee beruht: Massgebend für die Höhe der Ausgleichsbeiträge ist wie oben erwähnt die Differenz zwischen dem Finanzbedarf und der Ertragskraft einer Gemeinde. Wird auf die Anrechnung des Grundbedarfs verzichtet, so sinkt der ermittelte Finanzbedarf der kleinen Gemeinden. Damit reduziert sich auch die Differenz zwischen Finanzbedarf und Ertragskraft. Um die für die Höhe der Ausgleichsbeiträge entscheidende Differenz zwischen dem Finanzbedarf und der Ertragskraft wieder zu vergrössern, wird die Ertragskraft der Gemeinden "technisch" reduziert. Hierfür wird der für die Berechnung der Ertragskraft massgebende Steuerfuss von heute 110 % (§ 2b des Dekrets über den Finanz- und Lastenausgleich [FLAD] vom 29. Mai 1984; SAR 615.110) auf 103 % des einwohnergewichteten mittleren Steuerfusses gesenkt. Per Saldo vergrössert sich dadurch die Differenz zwischen dem Finanzbedarf und der Ertragskraft der Gemeinden. Damit nimmt auch der Ausgleichsbeitrag zu. Die Summe aller Ausgleichsbeiträge soll wieder das aktuelle Niveau der Ausgleichsbeiträge mit Anrechnung des Grundbedarfs erreichen, da es mit der Abschaffung des Grundbedarfs nicht darum geht, den Mitteleinsatz des Finanzausgleichs zu senken.

Im Hinblick auf die 1. Beratung wurde als weitere flankierende Massnahme das Gewicht des Finanzbedarfselements "Fläche des Gemeindegebiets" von heute 7 % auf 9 % erhöht. Im Gegenzug wurde das Gewicht des Elements "Zahl der in der Gemeinde wohnhaften Volksschülerinnen und Volksschüler" von 30 % auf 28 % gesenkt. Diese Gewichtsverschiebung war die einzige Variante, die sich für strukturschwache Gemeinden positiv ausgewirkt hat, ohne bei den Gemeinden unnötige Gewinnerinnen zu schaffen.

Aufgrund des Prüfungsantrags wurden die Auswirkungen der Abschaffung des Grundbedarfs nochmals eingehend überprüft. Es bestätigte sich, dass die hauptsächlich betroffenen kleinen Gemeinden unter keinem Anknüpfungspunkt des Finanz- und Lastenausgleichs mit mehr finanziellen Mitteln alimentiert werden können, als dies bereits für die 1. Beratung beantragt wurde. Sämtliche objektiven Kriterien wie Einwohnerzahlen, Schülerzahlen, Grösse des Gemeindegebiets und Anzahl Arbeitsplätze sind in den kleinen Gemeinden verhältnismässig schwach ausgebildet. Die Verschiebung der Gewichtung bei den Finanzbedarfsgrössen wirkt sich deshalb so aus, dass nicht die kleinen, finanzschwachen Gemeinden profitieren, sondern die mittleren und grossen Gemeinden, die aber durch die Abschaffung des Grundbedarfs wenig betroffen sind.

Wird der für die Berechnung der Ertragskraft massgebende Steuerfuss unter 103 % gesenkt und damit die Anspruchsberechtigung nochmals erweitert, verursacht dies nur minimale Verbesserungen bei den kleinen Gemeinden, aber gleichzeitig einen erheblich grösseren Mittelbedarf mit entsprechend nicht mehr begründbaren Gewinnen bei mittleren und grossen Gemeinden. Eine geringere Senkung des für die Berechnung der Ertragskraft massgebenden Steuerfusses dämpft die Auswirkungen der Abschaffung des Grundbedarfs weniger wirkungsvoll. Es bestätigt sich, dass der Steuerfuss von 103 % auch bei der Betrachtung des Durchschnitts der Basisjahre 2006 und 2007 (Zahlungsjahre 2008 und 2009; vgl. unten und auch Beilage 2) die beste Lösung darstellt.

Wird an der Gemeinde an und für sich angeknüpft, handelt es sich um eine Art Sockelbeitrag, der wieder wie der Grundbedarf als Zusammenschlusshindernis wirkt und damit der grundsätzlich nicht bestrittenen Zielrichtung der Revision zuwider läuft.

Schliesslich wurden Berechnungen angestellt, in denen die heutigen Finanzausgleichsbeiträge mit einem Faktor multipliziert wurden. Auch eine solche Massnahme würde den Mittelbedarf je nach Faktor deutlich erhöhen und wäre zudem nicht zusammenschlussneutral.

Insofern bestätigten sich die Ergebnisse der Berechnungen, wie sie schon im Hinblick auf die 1. Beratung vorgenommen wurden (vgl. [08.196] Botschaft 1. Beratung vom 25. Juni 2008; Seite 27 ff. und Beilage 2 Teil B).

### **Berechnung von Durchschnittswerten für die Zahlungsjahre 2008 und 2009**

Wie in der Botschaft zur 1. Beratung erwähnt (S. 33), wurden auf die 2. Beratung hin die Auswirkungen aufgrund der Durchschnittszahlen 2006 und 2007 (Finanzausgleich 2008 und 2009) berechnet. Damit können die starken jährlichen Schwankungen im Finanz- und Lastenausgleich geglättet werden. Es zeigt sich, dass insbesondere die stark belasteten kleinen Gemeinden praktisch identische Auswirkungen aufweisen, wie bei der einjährigen Betrachtung (Zahlungsjahr 2008).

Die Berechnungen ergeben folgendes Resultat (flankierende Massnahme gegenüber der 1. Beratung unverändert: Schwellenwert 3 % statt 10 %; Gemeindefläche 9 %, Gewichtung Schülerzahlen 28 %):

<b>Anzahl Gemeinden mit Belastungen (in Steuerprozenten)</b>		<b>Anzahl Gemeinden mit Entlastungen (in Steuerprozenten)</b>	
Belastung von 0.1 - 5 %	52	Entlastung von 0.1 - 5 %	65
Belastung von 5.1 - 10 %	6	Entlastung von 5.1 - 10 %	14
Belastung von 10.1 - 15 %	4	Entlastung von 10.1 - 15 %	1
Belastung von 15.1 - 20 %	4	Entlastung über 15 %	0
Belastung über 20 %	13		
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>Total</b>	<b>80</b>
(Keine Veränderung: 70 Gemeinden)			

Die Detailzahlen für jede Gemeinde können der Beilage 2 zur vorliegenden Botschaft entnommen werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es sich um Modellrechnungen handelt. Sie gehen fiktiv davon aus, dass bereits in den Zahlungsjahren 2008 und 2009 kein Grundbedarf mehr angerechnet wird. Gemäss Antrag wird der Grundbedarf aber erst ab dem Jahr 2018 abgeschafft. Auf einen gestaffelten Abbau ab dem Jahr 2014 soll verzichtet werden (siehe unten Zwischentitel "Verzicht auf gestaffelte Reduktion des Grundbedarfs 2014 - 2017").

Die Entlastungen sind zum kleineren Teil auf die Erhöhung des Gewichts der Finanzbedarfsgrösse "Fläche des Gemeindegebiets" zurückzuführen, was den grossflächigen, dünn besiedelten Gemeinden zugute kommt. Eine flächenmässig grosse Gemeinde (Murgenthal) profi-

tiert in der Höhe von rund 11 Steuerprozenten. Die übrigen Entlastungen liegen unter 10 Steuerprozenten. Grösstenteils liegen die Entlastungen zwischen 0.1 und 5 Steuerprozenten. Sie ergeben sich hauptsächlich aus der Senkung des für die Berechnung der Ertragskraft massgebenden Steuerfusses von 110 % auf 103 %. Zu den entlasteten Gemeinden gehören diverse, die heute knapp noch nicht beitragsberechtigt sind und mit der Senkung des für die Berechnung der Ertragskraft massgebenden Steuerfusses in die Anspruchsberechtigung fallen. Unter diesen Gemeinden befinden sich auch einzelne grössere, aber strukturschwache Gemeinden: Spreitenbach (Entlastung 3.2 Steuerprozent), Suhr (1.3 Steuerprozent), Neuenhof (2.5 Steuerprozent) und Windisch (1.1 Steuerprozent). Aus Sicht des Finanzausgleichs ist es gerechtfertigt und eine Konsequenz des Finanzausgleichssystems, dass die Differenz zwischen Ertragskraft und Finanzbedarf ausgeglichen wird, unabhängig davon, ob es sich um eine finanzschwache kleine oder eben um eine grosse Gemeinde handelt, deren Ertragskraft nicht reicht, um den Finanzbedarf zu decken.

Bezüglich der Belastungen ist zu erwähnen, dass bereits der heute geltende Finanz- und Lastenausgleich namhafte Schwankungen von über 100 % innert weniger Jahre aufweisen kann (vgl. Beilage 2 Teil 1 zur [08.196] Botschaft 1. Beratung vom 25. Juni 2008). Aus diesem Grund werden Belastungen bis zu 20 Steuerprozenten als nicht gravierend betrachtet. Erheblich sind jedoch die Auswirkungen für rund 13 Gemeinden, die vereinzelt deutlich über 20 Steuerprozent belastet werden. Die Abschaffung des Grundbedarfs trifft diese Gemeinden stark, da sie einen hohen Teil ihrer Einnahmen aus dem Finanzausgleichsfonds erhalten. Der Anteil des Finanzausgleichs übersteigt zum Teil die eigenen Steuererträge:

<b>Gemeinde</b>	<b>Finanzausgleichsbeitrag 2009 in Franken</b>	<b>Anteil in Steuerprozenten</b>	<b>Belastung durch Abschaffung Grundbedarf (Basisjahre 2007/2008) in Franken</b>	<b>Belastung durch Abschaffung Grundbedarf (Basisjahre 2007/2008) in Steuerprozenten</b>
Hilfikon	164'000	37.7 %	124'000	28.0 %
Elfingen	329'000	70.9 %	106'000	22.3 %
Gallenkirch	162'000	74.4 %	139'000	63.2 %
Hottwil	366'000	83.2 %	108'000	23.3 %
Linn	204'000	69.5 %	152'000	57.7 %
Ittenthal	282'000	63.9 %	117'000	26.6 %
Oberhofen	376'000	96.4 %	129'000	33.5 %
Attelwil	403'000	94.3 %	139'000	33.0 %
Wiliberg	281'000	119.3 %	177'000	82.5 %
Baldingen	498'000	111.9 %	136'000	35.8 %
Böbikon	497'000	257.5 %	153'000	68.4 %
Mellikon	306'000	75.8 %	133'000	33.4 %
Rümikon	390'000	150.4 %	143'000	53.4 %



In den Jahren 2010 und 2011 wird aufgrund der angenommenen Entwicklung der Saldo aus der Abgabe von Laufenburg und des Beitrags von Sulz ausbezahlt. Von 2012 - 2017 kommt der garantierte Finanzausgleichsbeitrag zum Tragen, wobei dieser mit der Ausgleichsabgabe der zusammengeschlossenen Gemeinde ab 2012 verrechnet wird.

<b>Berechnung und Wirkungen Finanzausgleichsgarantie Beispiel 2</b>					Zusammenschluss per 1.1.2010										
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zofingen	Abgabe (+)	143.0	70.0	757.0	691.0	664.0	700.0								
Zofingen-Uerkheim								250.0	300.0	300.0	350.0	350.0	400.0	400.0	450.0
Uerkheim	Beitrag (-) *	-601.0	-658.0	-454.0	-569.0	-597.0	-605.0								
Total ohne Abgaben		-601.0	-658.0	-454.0	-569.0										
= Ø pro Jahr					-570.5										
Beitragsgarantie 8 Jahre =						-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5
= Auszahlung aus Garantie **						-	-	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5	-570.5
Tatsächlicher Geldfluss im Zahlungsjahr						67.0	95.0	-320.5	-270.5	-270.5	-220.5	-220.5	-170.5	400.0	450.0
2010/11 = Beiträge/Abgaben Einzelgemeinden 2012/13 = Anrechnung GB für Einzelgemeinden ab 2014 = Berechnung für fusionierte Gemeinde															
* eff. ausbezahlte/eingeforderte Beiträge/Abgaben ** Auszahlung, sofern Beiträge tiefer als Garantie (Abgaben werden nicht saldiert)															

In den Jahren 2010 und 2011 wird aufgrund der angenommenen Entwicklung der Saldo aus der Abgabe von Zofingen und des Beitrags von Uerkheim ausbezahlt. Von 2012 - 2017 kommt der garantierte Finanzausgleichsbeitrag zum Tragen, wobei dieser mit der Ausgleichsabgabe der zusammengeschlossenen Gemeinde ab 2012 verrechnet wird.

<b>Berechnung und Wirkungen Finanzausgleichsgarantie Beispiel 3</b>					Zusammenschluss per 1.1.2010										
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hottwil	Beitrag (-) *	-365.0	-	-184.0	-366.0	-327.0	-330.0								
Wil		-676.0	-665.0	-697.0	-678.0	-797.0	-871.0								
Mettau		-199.0	-330.0	-196.0	-286.0	-270.0	-270.0								
Etzgen		-82.0	-86.0	-277.0	-313.0	-180.0	-243.0								
Oberhofen		-385.0	-380.0	-390.0	-376.0	-496.0	-498.0	-2'467.0	-2'452.0	-1'514.0	-1'650.0	-1'800.0	-1'700.0	-1'500.0	-1'400.0
Mettauertal															
Total		-1'707.0	-1'461.0	-1'744.0	-2'019.0	-2'070.0	-2'212.0	-2'467.0	-2'452.0	-1'514.0	-1'650.0	-1'800.0	-1'700.0	-1'500.0	-1'400.0
= Ø pro Jahr					-1'732.8										
Beitragsgarantie 8 Jahre =						-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8	-1'732.8
= Auszahlung aus Garantie **															
Tatsächlicher Geldfluss im Zahlungsjahr						-2'070.0	-2'212.0	-2'467.0	-2'452.0	-1'732.8	-1'732.8	-1'800.0	-1'732.8	-1'500.0	-1'400.0
2010/11 = Beiträge/Abgaben Einzelgemeinden 2012/13 = Anrechnung GB für Einzelgemeinden ab 2014 = Berechnung für fusionierte Gemeinde															
* eff. ausbezahlte/eingeforderte Beiträge ** Auszahlung, sofern Beiträge tiefer als Garantie (Abgaben werden nicht saldiert)															

In den Jahren 2010 und 2011 wird aufgrund der angenommenen Entwicklung der Ausgleichsbeitrag ausbezahlt, der aufgrund der Basisjahre 2008 und 2009 berechnet wird. In den Jahren 2012, 2013 und 2016 liegt der ordentliche Beitrag höher als der garantierte Beitrag (Durchschnitt der Jahre 2006 - 2009), weshalb der garantierte Beitrag nicht zum Tragen kommt. Hingegen kommt er in den Jahren 2014, 2015 und 2017 zur Anwendung.

### Verzicht auf gestaffelte Reduktion des Grundbedarfs 2014 - 2017

In Kombination mit der vorgeschlagenen Finanzausgleichsgarantie, die die Nachteile eines Zusammenschlusses aus dem Finanzausgleich für die ersten acht Jahre nach dem Zusammenschluss beseitigt, kann eine Verlängerung der Übergangsfrist für die Abschaffung des Grundbedarfs bis und mit Zahlungsjahr 2017 beantragt werden. Ab dem Zahlungsjahr 2018

wäre der Grundbedarf abgeschafft. Auf die in 1. Beratung beschlossene gestaffelte Reduktion in den Zahlungsjahren 2014 - 2017 könnte verzichtet werden. Das heisst, dass während zwei vollen Amtsperioden Zeit besteht, um sich auf die Änderung vorzubereiten. Aussagen zur Entwicklung über mehr als acht Jahre sind schwierig.

## **Fazit**

Bei einem Gemeindezusammenschluss sind nicht nur die finanziellen Aspekte in die umfassenden Erwägungen einzubeziehen. Sie sind zwar wichtig, sollen aber nicht den alleinigen Entscheidungsfaktor darstellen. Vielmehr geht es darum, die Entwicklungsmöglichkeiten gesamthaft zu analysieren und zu gewichten. Repräsentative Untersuchungen und Bevölkerungsbefragungen nach dem Zusammenschluss von Gemeinden nicht nur in ländlichen, sondern auch in städtischen Räumen (zum Beispiel Rapperswil-Jona) zeigen, dass der Zusammenschluss von einem stark überwiegenden Teil der Bevölkerung und von den Behörden als eindeutig positiv beurteilt wird. Der Zusammenschluss ermöglicht die Nutzung von Potenzialen und Synergien und hat dabei nicht zu einer Entfremdung von Bevölkerung und Behörden oder gar zu einem Verlust von "Heimat" geführt. Der Handlungsspielraum und damit auch die Gemeindeautonomie haben in den zusammengeschlossenen Gemeinden zugenommen. Klare Mehrheiten der Bevölkerung beurteilen zum Beispiel das Argument, die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit der zusammengeschlossenen Gemeinde nehme mit dem Zusammenschluss zu, als zutreffend (vgl. Berichte von gfs.bern, 2007, [www.ag.ch/gemeindeabteilung](http://www.ag.ch/gemeindeabteilung)). Die kurzfristige Betrachtung der finanziellen Auswirkungen eines Zusammenschlusses soll deshalb einer Einschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklungsperspektiven weichen.

Wenn die finanziellen Auswirkungen nur ein Element von diversen Aspekten ist, soll ein Zusammenschluss nicht aufgrund der Finanzen scheitern, weshalb angemessene Unterstützungsinstrumente und wirkungsvolle Übergangsregelungen zu schaffen sind. Die folgende Darstellung zeigt die Grössenordnungen der beiden Unterstützungsinstrumente Finanzausgleichsgarantie und Pauschalbeitrag, die für einzelne Zusammenschlussprojekte zu erwarten sind. Dabei nicht berücksichtigt sind die Projektkostenbeiträge des Kantons von Fr. 30'000.– pro Gemeinde, die an einem Zusammenschlussprojekt beteiligt ist:



Zusammenschlussprojekt	Gemeinden	FLA Ø 2006 - 2009 (nur Beiträge)	FLA neu pro Jahr (Prognose)	"FLA-Garantie" pro Jahr	"FLA-Garantie" gesamt für 8 Jahre	Pauschalbeitrag pro Einwohner/in	Unterstützungsbeiträge total (ohne Projektkostenbeitrag)
(Alle Zahlen in 1'000 Franken)							
Mettauertal	Hottwil	229					
	Wil	679					
	Mettau	253					
	Etzgen	190					
	Oberhofen	383					
		<b>1'734</b>	1'700	34	272	9'486	<b>9'758</b>
Laufenburg-Sulz	Laufenburg	-					
	Sulz	533					
		<b>533</b>	0	533	4'264	3'936	<b>8'200</b>
Villmergen-Hilfikon	Villmergen	-					
	Hilfikon	195	0	195	1'560	1'967	<b>3'527</b>
Brugg-Umiken	Brugg	-					
	Umiken	-	0	0		2'553	<b>2'553</b>
Zofingen-Uerkheim	Zofingen	-					
	Uerkheim	571					
		571	0	571	4'568	4'103	<b>8'671</b>
Aarau-Rohr	Aarau	-					
	Rohr	-	0			4'010	<b>4'010</b>
Kaisten-Ittenthal	Kaisten	-					
	Ittenthal	276					
		<b>276</b>	0	276	2'208	1'805	<b>4'013</b>
Schenkenbergertal	Oberflachs	101					
	Schinznach-Bad	-					
	Schinznach-Dorf	-					
	Veltheim	81					
	Villnachern	-					
		<b>182</b>	0	182	1'456	12'755	<b>14'211</b>
Bremgarten-Hermetschwil	Bremgarten	-					
	Hermetschwil	77					
		77	0	77	616	3'844	<b>4'460</b>
Merenschwand-Benzenschwil	Merenschwand	363					
	Benzenschwil	-					
		<b>363</b>	0	363	2'904	3'192	<b>6'096</b>
Baden-Neuenhof	Baden	-					<b>0</b>
	Neuenhof	-	0			8'002	<b>8'002</b>
Bözberg	Unterbözberg	-					
	Oberbözberg	31					
	Linn	251					
	Gallenkirch	233					
		<b>515</b>	0	515	4'120	5'846	<b>9'966</b>
Oberfricktal	Bözen	455					
	Effingen	274					
	Elfingen	196					
	Hornussen	531					
	Zeihen	712					
		<b>2'168</b>	1'200	968	7'744	12'235	<b>19'979</b>
Gesamttotal		6'614	2'900	3'714	29'712	73'734	<b>103'446</b>

Die Gesamtwirkung der beiden Unterstützungsinstrumente Finanzausgleichsgarantie und Pauschalbeiträge wurde auch für ein mögliches Zusammenschlussprojekt von neun Gemeinden im Studenland untersucht. Würde der Zusammenschluss per 2010 erfolgen, ergäbe sich nach den heutigen Prognosen insgesamt ein Beitrag von rund 27 Mio. Franken, der auf den Zeitpunkt eines Zusammenschlusses beziehungsweise während den ersten acht Jahren nach dem Zusammenschluss zur Verfügung der zusammengeschlossenen Gemeinden stünde:

Zusammen-schluss-projekt	Gemeinden	FLA Ø 2006 - 2009 (nur Beiträge)	FLA neu pro Jahr (Prognose)	"FLA-Garantie" pro Jahr	"FLA-Garantie" gesamt für 8 Jahre	Pauschal-beitrag pro Einwohner/in	Unterstützungs-beiträge total (ohne Projektkosten-beitrag)
(Alle Zahlen in 1'000 Franken)							
Studenland	Baldingen	401					
	Böbikon	402					
	Fisibach	271					
	Kaiserstuhl	33					
	Mellikon	239					
	Rekingen	720					
	Rümikon	340					
	Siglistorf	242					
	Wislikofen	280					
		<b>2'928</b>	1'828	1'100	8'800	18'604	<b>27'404</b>

### 3.1.5 Prüfungsantrag betreffend Pauschalbeiträge für Gemeindezusammenschlüsse

Der Prüfungsantrag von Grossrat Jörg Hunn, Riniken, lautet:

"Auf die zweite Gesetzesberatung und bei der Ausarbeitung des Dekrets ist nach einem Beitrags-schlüssel zu suchen, der nicht nur die Erhöhung des Beitrages für strukturschwache Gemeinden, sondern auch eine Reduktion beziehungsweise einen Beitragsverzicht für finanzstarke Gemeinden vorsieht."

Der Grosse Rat stimmte dem Prüfungsantrag mit 88:29 Stimmen zu.

Aus den nachstehenden Erläuterungen zu den Dekretsänderungen (Kapitel 3.3.2) wird er-sichtlich, dass die Pauschalbeiträge aufgrund einer degressiv gestalteten Kurve berechnet werden (vgl. [08.196] Botschaft 1. Beratung vom 25. Juni 2008; Seite 47 ff.). Die degressive Kurve hat zur Folge, dass die Beiträge pro Kopf bei Zusammenschlüssen kleiner Gemeinden erheblich höher ausfallen als die Pro-Kopf-Beiträge, wenn sich grössere Gemeinden zu-sammenschliessen. Das Total der Pro-Kopf-Beiträge soll auch bei grösseren Gemeinden eine Anreizwirkung auslösen. Gerade in Agglomerationen besteht zum Teil wenig Anlass, einen Zusammenschluss ins Auge zu fassen, obwohl gerade solche Zusammenschlüsse ein grosses Potenzial aufweisen, das für die gesamte Gemeindelandschaft von hohem Nutzen ist. Das Anreizinstrument soll deshalb auch für grössere und grosse Gemeinden Wirkung erzielen, da gerade bei diesen Zusammenschlüssen möglicherweise beträchtliche Schulden übernommen werden und ein erheblicher Nachholbedarf zum Beispiel im Bereich der Infra-struktur bestehen kann. Es ist auch unter dem Aspekt der rechtsgleichen Behandlung nicht begründbar, weshalb die Anreizinstrumente nur für zusammenschlusswillige finanzschwache Gemeinden gelten sollen. Es ist nicht die Funktion der Anreizinstrumente, generell als Fi-nanzausgleichsinstrument zu wirken.

Zudem kann argumentiert werden, dass die finanzstarken Gemeinden auch zur Finanzierung des Finanzausgleichsfonds beigetragen haben, weshalb sie einen gewissen Anspruch ha-ben, im Fall eines Zusammenschlusses Mittel aus dem Fonds zurückzuerhalten. Die neue Regelung des Pauschalbeitrags löst die bisherige Entschuldungsregelung ab, die insbeson-dere zum Ziel hatte, bei konkreten Zusammenschlüssen grosse Unterschiede bei der Schul-densituation auszugleichen, damit die finanzstärkere, weniger verschuldete Gemeinde infolge des Zusammenschlusses die Steuern nicht erhöhen muss. Bezüglich dieser Zielsetzung hat sich mit der neu beantragten Regelung nichts verändert.

Ein Korrekturfaktor für Zusammenschlüsse finanzstarker Gemeinden, der den Pauschalbeitrag senkt und allenfalls sogar bis auf Null reduziert, ist mit Blick auf die angestrebte Anreiz- und Unterstützungswirkung nicht zweckmässig. Die degressiv gestaltete Kurve für die Berechnung der Teilbeträge stellt sicher, dass grosse zusammenschlusswillige Gemeinden keinen unverhältnismässigen Pauschalbeitrag erhalten und Zusammenschlüsse kleiner Gemeinden wirkungsvoll unterstützt werden. Ob die Gemeinden den Unterstützungsbeitrag zum Abbau von Schulden, für Investitionen oder für die Erhöhung der Dienstleistungsqualität verwenden, ist den Gemeinden überlassen.

Das Anliegen des Prüfungsantrags wird deshalb abgelehnt.

## **3.2 Gesetzesänderungen**

### **3.2.1 Änderung Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Rechtsgrundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen (Beschlussvorlage 2)**

Aufgrund des vom Grossen Rat neu in § 104a Gemeindegesetz eingeschobenen Absatzes 3 (qualifiziertes Mehr bei der Anordnung eines Zusammenschlusses) muss der Hinweis auf § 104a des Gemeindegesetzes in § 13a Abs. 6 FLAG wie folgt angepasst werden:

"<sup>6</sup> Bei angeordneten Zusammenschlüssen geht der nicht aus dem Finanzausgleichsfonds finanzierbare Aufwand gemäss § 104a Abs. 2 und 4 [nicht 3] des Gemeindegesetzes zulasten der ordentlichen Staatsrechnung."

### **3.2.2 Änderung Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Abschaffung des Grundbedarfs (Beschlussvorlage 3)**

Wie oben erwähnt (Kapitel 3.1.4, Zwischentitel "Verzicht auf gestaffelte Reduktion des Grundbedarfs 2014 - 2017") soll ab dem Zahlungsjahr 2018 kein Grundbedarf mehr angerechnet werden. Auf eine gestaffelte Reduktion des Grundbedarfs ab dem Zahlungsjahr 2014 kann verzichtet werden. § 21 FLAG wird entsprechend angepasst und umfasst nur noch den ursprünglichen Absatz 1. Absatz 2 von § 21 gemäss Beschluss in 1. Beratung entfällt, da diese Übergangsregelung durch die neu beantragte Finanzausgleichsgarantie gemäss § 13a Abs. 4 FLAG (Beschlussvorlage 5) ersetzt wird. Die bisherige Übergangsregelung, wonach im dritten und vierten Jahr nach einem Zusammenschluss die Grundbeiträge der zusammengeschlossenen Gemeinden angerechnet werden, wird von der Finanzausgleichsgarantie gemäss dem neuen Absatz 4 abgelöst.

Unter Ziff. IV soll anstelle des Inkrafttretens per 1. Januar 2010 der Zeitpunkt des Inkrafttretens in die Kompetenz des Regierungsrats gegeben werden. Da für die Abschaffung des Grundbedarfs eine achtjährige Übergangsphase beantragt wird (§ 21 FLAG [neu]), könnten die Gesetzesänderungen auch noch auf einen späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden, falls sich aus irgendwelchen Gründen eine Verzögerung ergeben würde. Am Endtermin für die Abschaffung des Grundbedarfs, dem 1. Januar 2018, wird festgehalten, auch wenn es zu einer späteren Inkraftsetzung käme.

### **3.2.3 Änderung von § 13a Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen (Beschlussvorlage 5)**

Zur Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen soll die bisher geltende Übergangsregelung wie erwähnt erweitert werden (vgl. Kapitel 3.1.4). Gemäss geltendem Recht besteht bereits eine Übergangsregelung für die ersten vier Jahre nach einem Zusammenschluss:

- In den ersten zwei Jahren nach dem Zusammenschluss werden die Ausgleichsbeiträge und Ausgleichsabgaben aufgrund der zwei Basisjahre vor dem Zusammenschluss ausbezahlt beziehungsweise eingefordert (§ 13a Abs. 3 FLAG).
- Im dritten und vierten Jahr nach einem Zusammenschluss werden die Grundbeiträge wie vor dem Zusammenschluss angerechnet (§ 13 Abs. 4 FLAG).

§ 13a Abs. 3 FLAG bleibt unverändert. Hingegen wird Absatz 4 durch eine neue Bestimmung abgelöst: Die neue Übergangsregelung soll im Sinne einer Finanzausgleichsgarantie sicherstellen, dass eine zusammengeschlossene Gemeinde in den ersten acht Jahren nach dem Zusammenschluss nicht weniger Ausgleichsbeiträge bekommt, als die einzelnen Gemeinden in den vier Jahren vor dem Zusammenschluss im Durchschnitt unter Berücksichtigung der Kürzungen gemäss § 14 Abs. 3 FLAG ausbezahlt erhielten.

Der geltende Absatz 4 von § 13a wird in Beschlussvorlage 3 aufgehoben. In Beschlussvorlage 5 tritt die Regelung der Finanzausgleichsgarantie an seine Stelle (vgl. Kapitel 3.1.4, Zwischentitel "Erweiterung der Übergangsregelung bei Gemeindezusammenschlüssen").

Die in 1. Beratung beschlossene Regelung für die Finanzierung der Unterstützungsleistungen gemäss Absatz 1 wird durch Absatz 4 ergänzt (§ 13a Abs. 5 FLAG).

Schliesslich wird in § 14 Abs. 1 FLAG der Hinweis auf Absatz 4 von § 13a in einer neuen Litera d ergänzt, damit die Prioritätenregelung für den Fall, dass der Fonds nicht über genügend Mittel verfügt, klar ist. Dabei soll der Finanzausgleichsgarantie die letzte Priorität der Unterstützungsinstrumente zukommen.

Aufgrund der zurzeit laufenden oder in Diskussion befindlichen Zusammenschlüsse beträgt der finanzielle Aufwand zulasten des Finanzausgleichsfonds für die Erweiterung der bisherigen Übergangsregelung zwischen 4 Mio. Franken und 5 Mio. Franken pro Jahr. Diese Belastung des Fonds ist verantwortbar.

### **3.2.4 Änderung von § 6 Finanzausgleichsgesetz (FLAG) betreffend Flexibilisierung des Steuerzuschlags auf der Gewinn- und Kapitalsteuer (Beschlussvorlage 7)**

Betreffend § 6 Abs. 1 und 3 wird wie für die 1. Beratung beantragt, den Steuerzuschlag mit einer Bandbreite von 10 % bis 15 % zu flexibilisieren und die Möglichkeit zu schaffen, den Steuerzuschlag auszusetzen, wenn der Finanzausgleichsfonds einen genügenden Bestand aufweist.

Gemäss geltendem Recht beträgt der Steuerzuschlag 15 %, und ein Aussetzen des Zuschlags unter bestimmten Voraussetzungen ist nicht möglich. Entgegen dem Antrag des Regierungsrats beschloss der Grosse Rat mit 61:61 Stimmen und dem Stichentscheid des Präsidenten folgende Änderung von § 6 Abs. 1 FLAG:

Neu soll der Grosse Rat den Zuschlag auf der einfachen Gewinn- und Kapitalsteuer jährlich zwischen 5 % und 15 % festlegen. Die beantragte Möglichkeit, den Zuschlag auszusetzen, wenn der Fonds einen Bestand aufweist, der die Summe der in den vier vorangehenden Zahlungsjahren ausgerichteten Beiträge übersteigt, strich der Grosse Rat mit 77:46 Stimmen.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie sich die Varianten Antrag Regierungsrat und Beschluss Grosser Rat aufgrund von zwei Konjunkturszenarien auf die Entwicklung des Finanzausgleichsfonds auswirken. Das Szenario "Starke Konjunktur" geht von der unwahrscheinlich gewordenen Variante aus, dass die Konjunktur weiterhin wie in den Jahren 2005 - 2008 verläuft. Das Szenario "Schwache Konjunktur" rechnet damit, dass sich die Konjunktur für einige Jahre abschwächt, wofür es zurzeit deutliche Anzeichen gibt.

### Variante 1: Antrag Regierungsrat 1. Beratung "Starke Konjunktur"

Annahmen:

- Konjunktorentwicklung wie 2005 - 2008
- Aussetzen des Steuerzuschlags für die Jahre 2010 - 2012
- Stabile Ausgleichsabgaben von 31 Mio. Franken/Jahr
- Ausgleichsbeiträge von 37 Mio. Franken bis 45 Mio. Franken/Jahr
- Zusätzliche Beiträge von 8 Mio. Franken/Jahr

Zusammenschlussbeiträge:

- 2010: 31 Mio. Franken
- 2012: 30 Mio. Franken
- 2014: 30 Mio. Franken
- 2016: 30 Mio. Franken

#### Fondsentwicklung (in Mio. Franken)

Jahr:	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anfangs Jahr	212.6	250.8	281.1	229.5	214.4	166.7	184.2	169.3	183.9	169.0
StZ Natürliche Pers.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
StZ Aktiensteuern *	60.1	58.0	0.0	0.0	0.0	35.0	35.0	37.0	39.0	41.0
Ausgleichsabgaben	27.6	31.2	29.3	31.0	31.8	32.8	31.0	31.0	31.0	31.0
- Übergangsabgaben	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ausgleichsbeiträge	-34.9	-37.0	-38.0	-34.1	-38.0	-38.3	-39.0	-41.0	-43.0	-45.0
- Übergangsbeiträge	-11.6	-12.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Zusätzliche Beiträge	-2.9	-10.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0
GeRAG-Beitragsgarantie	0.0	0.0	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9
Zusammenschlussbeiträge	-0.3	-0.1	-31.0	-0.1	-29.6	-0.1	-30.0	-0.5	-30.0	-0.5
Ende Jahr	250.8	281.1	229.5	214.4	166.7	184.2	169.3	183.9	169.0	183.6

\* Verzicht auf den Aktiensteuerzuschlag, sofern der Fonds einen Bestand aufweist, der die Summe der in den vier vorangehenden Zahlungsjahren ausgerichteten Beiträge übersteigt. Dies dürfte in den Jahren 2010 bis 2012 der Fall sein.

### Fazit

Der Fondsbestand reduziert sich, bleibt aber auf einem Stand von gut 180 Mio. Franken, der die Beitragszahlungen zulässt und auch die Finanzierung der Finanzausgleichs- und Pauschalbeiträge sichert.

## Variante 2: Antrag Regierungsrat 1. Beratung "Schwache Konjunktur"

Annahmen:

- Steuerzuschlag 10 %
- Kein Aussetzen des Steuerzuschlags
- Rückläufige beziehungsweise tiefere Steuererträge und Abgaben
- Steigende Ausgleichsbeiträge
- Zusammenschlussbeiträge wie bei Variante 1

### Fondsentwicklung (in Mio. Franken)

Jahr:	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anfangs Jahr	212.6	250.8	281.1	266.6	279.5	255.0	249.0	211.1	201.9	164.4
StZ Natürliche Pers.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
StZ Aktiensteuern	60.1	58.0	37.1	28.0	27.0	21.0	21.0	22.2	23.4	24.6
Ausgleichsabgaben	27.6	31.2	29.3	31.0	29.0	27.0	25.0	23.0	23.0	24.0
- Übergangsabgaben	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ausgleichsbeiträge	-34.9	-37.0	-38.0	-34.1	-39.0	-42.0	-42.0	-42.0	-42.0	-42.0
- Übergangsbeiträge	-11.6	-12.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Zusätzliche Beiträge	-2.9	-10.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0
GeRAG-Beitragsgarantie			-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9
Zusammenschlussbeiträge	-0.3	-0.1	-31.0	-0.1	-29.6	-0.1	-30.0	-0.5	-30.0	-0.5
Ende Jahr	250.8	281.1	266.6	279.5	255.0	249.0	211.1	201.9	164.4	158.6

### Fazit

Der Fondsbestand reduziert sich, bleibt aber auf einem Stand von rund 160 Mio. Franken, der die Beitragszahlungen zulässt und auch die Finanzierung der Finanzausgleichsgarantie- und Pauschalbeiträge sichert.

## Variante 3: Beschluss Grosser Rat 1. Beratung "Starke Konjunktur"

Annahmen:

- Steuerzuschlag 5 % ab 2010
- Kein Aussetzen des Steuerzuschlags
- Übrige Annahmen wie bei Variante 1

### Fondsentwicklung (in Mio. Franken)

Jahr:	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anfangs Jahr	212.6	250.8	281.1	248.1	250.3	220.2	220.2	187.8	183.9	149.5
StZ Natürliche Pers.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
StZ Aktiensteuern	60.1	58.0	18.6	17.3	17.6	17.5	17.5	18.5	19.5	20.5
Ausgleichsabgaben	27.6	31.2	29.3	31.0	31.8	32.8	31.0	31.0	31.0	31.0
- Übergangsabgaben	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ausgleichsbeiträge	-34.9	-37.0	-38.0	-34.1	-38.0	-38.3	-39.0	-41.0	-43.0	-45.0
- Übergangsbeiträge	-11.6	-12.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Zusätzliche Beiträge	-2.9	-10.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0
GeRAG-Beitragsgarantie	0.0	0.0	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9
Zusammenschlussbeiträge	-0.3	-0.1	-31.0	-0.1	-29.6	-0.1	-30.0	-0.5	-30.0	-0.5
Ende Jahr	250.8	281.1	248.1	250.3	220.2	220.2	187.8	183.9	149.5	143.6

## Fazit

Der Fondsbestand reduziert sich, bleibt aber auf einem Stand von gut 140 Mio. Franken, der die Beitragszahlungen voraussichtlich gerade noch zulässt. Ob die Finanzierung der Finanzausgleichsgarantie- und Pauschalbeiträge noch gesichert ist, hängt von der Höhe des Finanzierungsbedarfs für diese Instrumente ab. Die Finanzierung könnte ab 2016 bereits in Frage gestellt sein.

## Variante 4: Beschluss Grosser Rat 1. Beratung "Schwache Konjunktur"

Annahmen:

- Steuerzuschlag 5 % ab 2010
- Kein Aussetzen des Steuerzuschlags
- Rückläufige beziehungsweise tiefere Steuererträge und Abgaben
- Steigende Ausgleichsbeiträge
- Übrige Annahmen wie bei Variante 2

### Fondsentwicklung (in Mio. Franken)

Jahr:	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anfangs Jahr	212.6	250.8	281.1	248.1	247.0	209.0	192.5	144.1	123.8	74.6
StZ Natürliche Pers.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
StZ Aktiensteuern	60.1	58.0	18.6	14.0	13.5	10.5	10.5	11.1	11.7	12.3
Ausgleichsabgaben	27.6	31.2	29.3	31.0	29.0	27.0	25.0	23.0	23.0	24.0
- Übergangsabgaben	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ausgleichsbeiträge	-34.9	-37.0	-38.0	-34.1	-39.0	-42.0	-42.0	-42.0	-42.0	-42.0
- Übergangsbeiträge	-11.6	-12.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Zusätzliche Beiträge	-2.9	-10.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0	-8.0
GeRAG-Beitragsgarantie	0.0	0.0	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9	-3.9
Zusammenschlussbeiträge	-0.3	-0.1	-31.0	-0.1	-29.6	-0.1	-30.0	-0.5	-30.0	-0.5
Ende Jahr	250.8	281.1	248.1	247.0	209.0	192.5	144.1	123.8	74.6	56.5

## Fazit

Der Fondsbestand reduziert sich deutlich auf einen Stand von unter 60 Mio. Franken. Die Beitragszahlungen sind nicht gesichert, lineare Kürzungen sind wahrscheinlich, die Finanzierung der Finanzausgleichsgarantie- und Pauschalbeiträge ist fraglich beziehungsweise nicht mehr möglich. Der Steuerzuschlag für die Aktiengesellschaften oder/und die natürlichen Personen müsste in einer solchen Phase erhöht werden, damit die Funktion des Finanz- und Lastenausgleichs wieder sichergestellt werden kann.

## Schlussfolgerungen

§ 14 Abs. 1 FLAG regelt den erforderlichen Fondsbestand, damit Ausgleichsbeiträge entrichtet werden können. Für die Ausgleichsbeiträge, die Finanzausgleichsgarantie und die weiteren Unterstützungsinstrumente ist mit einem Bedarf von rund 40 Mio. Franken bis 70 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen. Der Bestand des Finanzausgleichsfonds soll längerfristig einen Stand von rund 160 Mio. Franken bis 180 Mio. Franken aufweisen. Sinkt der Fonds unter diese Grössenordnung, muss mit linearen Kürzungen gerechnet werden. Damit ist die verfassungsmässige Funktion des Finanz- und Lastenausgleichs in Frage gestellt. Insofern handelt es sich bei den linearen Kürzungen um eine Notmassnahme, die nur kurzfristig und zur Sanierung des Fonds akzeptabel ist.

Bei einem Fondsbestand von rund 160 Mio. Franken bis 180 Mio. Franken kann nach heutiger Beurteilung der Finanz- und Lastenausgleich seine Ausgleichs- und Unterstützungsfunktionen auch längerfristig wahrnehmen. Der Finanzausgleichsfonds ist momentan überfinanziert, weshalb Massnahmen zu ergreifen sind. Hingegen soll der Finanz- und Lastenausgleich nicht den konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt werden, indem bei der Finanzierungsregelung übermässig stark und kaum reversibel eingegriffen wird. Dies würde dem Sinn und Zweck des Finanzausgleichsfonds grundlegend widersprechen. Der Finanz- und Lastenausgleich soll in konjunkturell schlechten wie guten Zeiten seine Funktion erfüllen können. Der Antrag des Regierungsrats stellt gemäss heutiger Beurteilung sicher, dass der Fonds die Finanzierung des Finanz- und Lastenausgleichs auch während einiger konjunkturell schwacher Jahre überbrücken kann. Der Automatismus, wonach der Steuerzuschlag ausgesetzt wird, wenn der Fonds einen genau definierten Mindestbestand aufweist, bewirkt überdies, dass der Fonds nicht überfinanziert und kontrollierbar abgebaut wird.

Die vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossene Regelung wäre verantwortbar, wenn die konjunkturelle Lage weiterhin so verlaufen würde, wie dies in den letzten Jahren der Fall war. Verschlechtert sich hingegen die Konjunkturlage, wofür zurzeit deutliche Anzeichen erkennbar sind, ist zu erwarten, dass die Auszahlung der Ausgleichsbeiträge nicht gesichert ist und vorab die Finanzierung der Unterstützungsinstrumente für Zusammenschlüsse nicht mehr gewährleistet werden kann, wenn der Steuerzuschlag nicht rechtzeitig erhöht wird. Um allfällige lineare Kürzungen der Ausgleichsbeiträge zu vermeiden, müsste der Steuerzuschlag von 5 % vom Grossen Rat möglicherweise genau in jenem Zeitpunkt erhöht werden, in dem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Steuererhöhung bei den juristischen Personen nicht verantworten lässt. Damit würden die Fondsmittel keine kontinuierliche Ausgleichswirkung erzielen, sondern der Finanzausgleich würde zyklisch reagieren.

Die auch für die 2. Beratung beantragte Flexibilisierung in einer Bandbreite von 10 % bis 15 % in Kombination mit dem Aussetzen des Steuerzuschlags bei genügendem Fondsbestand hat zwar zur Folge, dass es zu Schwankungen bezüglich der Steuerbelastung für Aktiengesellschaften kommen kann. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Schwankungen 10 % betragen, da es sich lediglich um einen *Steuerzuschlag* handelt. Zudem ist es für die Unternehmungen zumutbar, dass sie sich des befristeten Charakters dieses Aussetzens bewusst sind und nicht darauf vertrauen, dass dieser "Steuerrabatt" über Jahre wirkt. Die vorgeschlagene Aussetzungsmöglichkeit unter gesetzlich klar geregelten Bedingungen erlaubt schneller als die Feinsteuerung des Steuerzuschlags, den heute sehr hohen Fondsbestand auf ein vernünftiges und verantwortbares Niveau zu senken, ohne dass es zu einer Gefährdung der Finanzierung des Finanz- und Lastenausgleichs kommt.

Überdies ist festzuhalten, dass die Mitfinanzierung des Finanz- und Lastenausgleichs durch die Aktiengesellschaften eine wichtige Ausgleichswirkung zugunsten von Gemeinden anstrebt, die über eine weniger hohe Standortgunst verfügen und deshalb weniger Sitze von Aktiengesellschaften aufweisen. Wird die Mitfinanzierung durch den Steuerzuschlag auf der einfachen Gewinn- und Kapitalsteuer in Frage gestellt oder erheblich reduziert, wirkt sich dies auf eine wichtige Grundlage des Finanz- und Lastenausgleichs aus.

Aus diesen Gründen wird für die 2. Beratung erneut beantragt, die für die 1. Beratung vorgeschlagene Regelung zu beschliessen.



### 3.3 Dekretsänderungen

#### 3.3.1 Änderung Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) betreffend Abschaffung Grundbedarf (Beschlussvorlage 4)

In den Bestimmungen des Dekrets über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) vom 29. Mai 1984 (SAR 615.110) werden die Hinweise auf die Anrechnung des Grundbedarfs aufgehoben (§ 1) und die flankierenden Massnahmen zu dieser Massnahme geregelt (§ 2b Abs. 1 und § 3). An den flankierenden Massnahmen wird auch nach nochmaliger Überprüfung nichts geändert:

- Der für die Berechnung der Ertragskraft massgebende Sollsteuerbetrag wird auf einen Steuerfuss umgerechnet, der nicht mehr 10, sondern 3 Prozentpunkte über dem Kantonsmittel liegt. Das heisst, dass eine Gemeinde rascher berechtigt wird, einen Ausgleichsbeitrag zu beziehen.
- Das Gewicht der Finanzbedarfsgrosse "Fläche des Gemeindegebiets" wird von 7 % auf 9 % erhöht, das Gewicht der Finanzbedarfsgrosse "Zahl der in der Gemeinde wohnhaften Volksschülerinnen und Volksschüler" wird von 30 % auf 28 % gesenkt.

Unter der Voraussetzung, dass die gesetzlichen Änderungen betreffend Abschaffung des Grundbedarfs beschlossen werden (Beschlussvorlage 3), soll die Aufhebung von § 1 FLAD gleichzeitig mit den Gesetzesänderungen in Kraft gesetzt werden. Die flankierenden Massnahmen gemäss den zu ändernden § 2b Abs. 1 und § 3 sollen nach Ablauf der achtjährigen Übergangsphase Wirkung erzielen. Sie sollen auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden, da für den Finanzausgleich 2018 die Daten des Basisjahrs 2016 massgebend sind.

#### 3.3.2 Änderung Dekret über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) betreffend Pauschalbeitrag pro Einwohnerin und Einwohner (Beschlussvorlage 6)

Neu soll eine zusammengeschlossene Gemeinde einen Pauschalbeitrag erhalten, der sich nach Massgabe der Einwohnerzahl jeder am Zusammenschluss beteiligten Gemeinde berechnet. Nicht berücksichtigt wird die Einwohnerzahl der jeweils bevölkerungsmässig grössten beteiligten Gemeinde. Die Teilbeträge sind degressiv gestaltet. Jede Einwohnerin beziehungsweise jeder Einwohner wird bei der Berechnung nur einmal berücksichtigt. Die Berechnungsart findet in § 13a Abs. 1 Gemeindegesetz die Grundlage und gesetzliche Vorsteuerung. Auf Dekretsstufe soll der Grosse Rat die Einzelheiten der Berechnung und die Höhe der Beiträge festlegen. Wie in der (08.196) Botschaft zur 1. Beratung vom 25. Juni 2008 (Seite 47 ff., mit Berechnungsbeispiel) dargelegt, wird der Pauschalbeitrag aus folgenden Teilbeträgen berechnet:

Teilbeträge pro Einwohnerin beziehungsweise Einwohner

Für die ersten 100 Einwohnerinnen und Einwohner:	Fr. 7'000.–
Für die weiteren 101 bis 200 Einwohnerinnen und Einwohner:	Fr. 5'000.–
Für die weiteren 201 und 500 Einwohnerinnen und Einwohner:	Fr. 3'000.–
Ab 501 Einwohnerinnen und Einwohner:	Fr. 800.–

Zur angestrebten wirkungsvollen Unterstützung von Zusammenschlüssen in den strukturschwachen Regionen werden die Teilbeträge pro Einwohnerin und Einwohner für Gemeinden, die in einer solchen Region liegen, mit einem Faktor von 1.5 multipliziert. Die struktur-

schwachen Regionen werden wie bisher gemäss § 6 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAV) vom 16. November 2005 (SAR 615.113) vom Regierungsrat bezeichnet. Massgebend für die Festlegung der strukturschwachen Regionen ist ein Strukturstärke-Index, der sich aus der doppelt gewichteten Steuerkraft, der Einwohnerentwicklung und der Verkehrserschliessung (motorisierter Individualverkehr und öffentlicher Verkehr) ergibt (§ 6 Abs. 2 FLAV).

Die zurzeit laufenden oder bereits beschlossenen Zusammenschlussprojekte sind in der untenstehenden Darstellung abgebildet. Daraus wird ersichtlich, dass der Zusammenschluss kleiner Gemeinden zu erheblich höheren Pro-Kopf-Beiträgen führt als der Zusammenschluss grösserer Gemeinden. Dieser angestrebte Effekt führt dazu, dass kein zusätzlicher Korrekturfaktor für grosse beziehungsweise finanzstarke Gemeinden erforderlich ist (vgl. Kapitel 3.1.5 betreffend Prüfungsantrag von Grossrat Jörg Hunn, Riniken).

Zusammenschlussprojekt		Summe der Einwohnerzahlen 31.12.2007	Pauschalbeitrag (1'000 Franken)	Ø Betrag je Einwohnerin/Einwohner (Franken)
1	Mettauertal	1'963	9'396	4'787
2	Laufenburg-Sulz	3'182	3'932	1'236
3	Villmergen-Hilfikon	5'578	1'971	353
4	Merenschwand-Benzenschwil	3'044	3'206	1'053
5	Kaisten-Ittenthal	2'499	1'836	735
6	Schenkenberg	6'226	12'856	2'065
7	Aarau-Rohr	18'903	4'190	222
8	Baden-Neuenhof	25'087	8'091	323
9	Zofingen-Uerkheim	11'983	4'106	343
10	Brugg-Umiken	10'174	2'543	250
11	Bremgarten-Hermetschwil	7'230	3'864	534
12	Bözberg	1'490	5'814	3'902
13	Oberfricktal	3'339	12'286	3'680
	Alle 13 Projekte	100'698	74'092	736

Die Berechnung für einen möglichen Zusammenschluss von 9 Gemeinden im Studenland ergibt bei gut 3'500 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Pauschalbeitrag von insgesamt rund 18.5 Mio. Franken, was einem Pro-Kopf-Beitrag von über Fr. 5'200.– entsprechen würde.

### **3.3.3 Änderung Dekret über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD; Beschlussvorlage 11)**

#### **Heutige Lösung**

Die Kostenteilung zwischen den Gemeinden stützt sich auf das Dekret über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD) vom 11. März 1997 (SAR 995.150). Massgebend für die Höhe des Beitragssatzes der Gemeinden sind das öV-Angebot, gemessen an der Anzahl Kursabfahrten (Bahn und Bus) und die Einwohnerzahl.

Die geltende Formel hat folgende Wirkungsweise: Die Multiplikation des Bedienungsfaktors mit dem Einwohnerfaktor führt bei grösseren Gemeinden zu signifikant grösseren Beiträgen pro Kopf als bei kleinen Gemeinden. Die Spannweite reicht von ca. Fr. 180.–/Einwohnerin und Einwohner in Zentrumsgemeinden bis ca. Fr. 10.–/Einwohnerin und Einwohner in kleinen Landgemeinden (Stand 2006). Die Formel begünstigt ländliche Gemeinden mit weniger Einwohnerinnen und Einwohnern sowie tendenziell weniger gutem öV-Angebot. Diese Abstufung "Stadt-Land" wurde vom Grossen Rat bei der Revision des ÖVD mit Inkraftsetzung per 1. Januar 2006 so beschlossen.

#### **Handlungsbedarf**

Der Kostenanteil einer Gemeinde am öffentlichen Verkehr ist auf den Effekt im Fall eines Zusammenschlusses von Gemeinden zu prüfen. Unter der Voraussetzung, dass sich das Angebot nicht ändert, sollen zusammengeschlossene Gemeinden den gleichen Kostenbeitrag zahlen wie ohne Zusammenschluss.

Die Kostenverteilformel wurde einer Analyse mit unterschiedlichen Konstellationen von Gemeindegemeinschaften unter Variation des Angebots und der Einwohnerzahl unterzogen. Dabei wurden nicht nur einige zur Diskussion stehende, sondern auch zahlreiche andere mögliche Gemeindegemeinschaften simuliert. Diese Analyse führte zu folgenden Ergebnissen:

Die Zahl der Einwohnerinnen beziehungsweise Einwohner und Abfahrten vor und nach dem Gemeindegemeinschaften führt zu sehr unterschiedlichen Auswirkungen bei den Beiträgen. Das Spektrum reicht von Verdoppelung (Benzenschwil/Merenschwand) bis zu Reduktionen um rund 25 % (Reinach/Menziken/Burg). Bezüglich Häufigkeit zeigt sich folgender Effekt: In den meisten Konstellationen ist der Beitrag der zusammengeschlossenen Gemeinde grösser als die Summe der Beiträge der vormaligen Einzelgemeinden. Das entspricht dem Prinzip der Formel: Grössere Einwohnerzahlen und mehr Abfahrten führen in der Regel zu höheren Beiträgen pro Kopf. Bei vergleichsweise wenigen Konstellationen führt der Gemeindegemeinschaften hingegen zu einer Beitragsreduktion.

Die Analyse zeigt überdies, dass es nicht möglich ist, die Formel des ÖVD durch eine einfache allgemeingültige Modifikation zusammenschlussneutral zu gestalten. Veränderungen wie zum Beispiel andere Dämpfungen beim Einwohner- und Bedienungsfaktor oder eine andere Gewichtung von Bahn- zu Busabfahrten sind nicht zielführend bezüglich Zusammenschlussneutralität. Auch der Einbau neuer Komponenten in die Formel wie zum Beispiel die Siedlungsstruktur erweist sich als nicht tauglich.

Von einer völlig neuen Regelung der Verteilung der öV-Kosten ist jedoch abzusehen. Dies entspräche einer umfassenden Überarbeitung des ÖVD, womit das gesamte, bisher gut akzeptierte System in Frage gestellt würde und ein neuer politischer Konsens erforderlich wäre. Es wäre überdies mit einer längeren Umsetzungszeit zu rechnen. Gemäss § 21 Abs. 2 ÖVD überprüft der Regierungsrat das Dekret spätestens im Jahr 2010 und erstattet dem Grossen Rat Bericht. In diesem Zusammenhang sollen auch die Auswirkungen auf Gemeindegemeinschaften nochmals thematisiert werden.

### **Vorgeschlagene Lösung**

Ein starker Anstieg der Beiträge an den öffentlichen Verkehr könnte sich – wenn auch kaum als Zusammenschlussverhindernd – als Zusammenschlusshemmnis erweisen. Daher soll für eine Übergangsphase von vier Jahren nach dem Zusammenschluss der Beitrag der zusammengeschlossenen Gemeinde so berechnet werden, wie wenn kein Zusammenschluss stattgefunden hätte. Zu diesem Zweck hat der Grosse Rat in 1. Beratung der Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) zugestimmt und eine entsprechende Kompetenzbestimmung geschaffen. Sie soll mit einem neuen § 12a ÖVD umgesetzt werden, indem Folgendes festgehalten wird: Der Beitrag zusammengeschlossener Gemeinden ergibt sich in den ersten vier Jahren nach dem Zusammenschluss aus der Summe der für die zusammengeschlossenen Gemeinden errechneten Beiträge. Bezüglich der Auswirkungen wird auf die (08.196) Botschaft zur 1. Beratung vom 25. Juni 2008 hingewiesen (S. 61 ff.).

### **3.3.4 Änderung Dekret über die Raumplanung (Beschlussvorlage 12)**

#### **Heutige Lösung**

Der Kanton unterstützt die Erarbeitung der Nutzungsplanung der Gemeinden durch Beiträge. Der Grosse Rat bestimmt durch Dekret die Voraussetzungen und die Höhe der Beitragsleistungen (§ 13 Abs. 3 des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993; SAR 713.100).

Gemäss § 2 des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung vom 15. November 1994 (SAR 713.510) gewährt der Kanton einen Beitrag von 17 % an die allgemeine Nutzungsplanung (Zonenplanung). Ebenso kann er Gestaltungsplanungen von übergeordnetem Interesse unterstützen (Abs. 1). Für Nutzungsplanungen mit besonderem Aufwand kann der Beitragssatz bis 25 % erhöht werden (Abs. 2). Beitragsberechtigt sind die eigentlichen Planungskosten und die Nebenkosten, mit Einschluss der Kosten notwendiger Spezialisten (Abs. 3).

#### **Handlungsbedarf**

Für die Gemeindeentwicklung spielt die Nutzungsplanung eine entscheidende Rolle. Die Erarbeitung einer Nutzungsplanung unter Einbezug von mehreren Gemeinden ist eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Frage, ob ein Zusammenschluss von Gemeinden ein zusätzliches Entwicklungspotential sowie eine regional besser abgestimmte Entwicklung schafft. Hierzu ist es sinnvoll und notwendig, auf fachlich qualifizierte Planungsarbeiten abstützen zu können. Der Kanton soll sich daher verstärkt an Nutzungsplanungen im Hinblick auf ein Zusammenschlussprojekt und an Nutzungsplanungen nach einem Zusammenschluss beteiligen können.

### **Vorgeschlagene Lösung**

Die Regelung im geltenden Baugesetz, wonach der Kanton die Erarbeitung der Nutzungsplanung der Gemeinden durch Beiträge unterstützt, wird auch im revidierten Baugesetz beibehalten (§ 13 Abs. 3 BauG ist identisch mit § 13 Abs. 5 revBauG). Eine Anpassung des Baugesetzes ist somit nicht nötig.

Der Kanton soll neu einen Beitrag von 50 % an die allgemeine Nutzungsplanung gewähren, wenn diese aufgrund eines beabsichtigten oder durchgeführten Gemeindezusammenschlusses neu erstellt wird (§ 2 Abs. 2). Die Beiträge werden geleistet, wenn aufgrund eines beabsichtigten oder durchgeführten Gemeindezusammenschlusses eine neue Nutzungsplanung erstellt werden muss. An weitere Bedingungen ist die Beitragszahlung nicht geknüpft. Namentlich spielt keine Rolle, ob die neue Nutzungsplanung vor dem Zusammenschluss (durch die sich zusammenschliessenden Gemeinden) oder nach dem Zusammenschluss (durch die neu zusammengeschlossene Gemeinde) beschlossen wird.

Es ist theoretisch denkbar, dass die zusammenschlusswilligen Gemeinden den neuen Nutzungsplan beschliessen, der Zusammenschluss aber scheitert. Auch in diesem Fall schuldet der Kanton seinen Beitrag.

Die alte Bestimmung in Absatz 2 (erhöhter Beitragssatz bei besonderem Aufwand) ist nie zur Anwendung gelangt und wird daher durch die neue Bestimmung überschrieben.

### **Finanzielle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden**

Bei einer geschätzten Zahl von 30 zu unterstützenden Planungen und einem mittleren Kantonsbeitrag von je Fr. 50'000.– bis Fr. 150'000.– ergeben sich Kosten zulasten des Kantons und eine entsprechende Entlastung der Gemeinden von rund 3 Mio. Franken.

## **4. Weiteres Vorgehen/Zeitplan**

Zurzeit laufen verschiedene Zusammenschlussprojekte, die auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten sollen. Es ist geplant, auf diesen Zeitpunkt auch die vorliegenden Rechtsänderungen in Kraft setzen zu können. Die auf diesen Termin in Kraft tretenden Zusammenschlüsse können in diesem Fall von den vorgeschlagenen Unterstützungsinstrumenten profitieren.

Die Abschaffung der Anrechnung des Grundbedarfs soll ebenfalls auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten. Mittels einer Übergangsbestimmung wird geregelt, dass der Grundbedarf von 4 % bis zum Zahlungsjahr 2017 voll angerechnet wird und ab dem Zahlungsjahr 2018 entfällt.

Der Zeitplan für das 2. Paket sieht als Ziel vor, dass die Rechtsänderungen auf den 1. Januar 2011 rechtskräftig werden sollen. Sie befinden sich zurzeit in der Anhörung. Einzelne aufwändigere Massnahmen werden Teil eines 3. Pakets bilden und dem Grossen Rat zu einem späteren Zeitpunkt unterbreitet.

*Zum Antrag:*

*Die Beschlüsse gemäss Ziffer 2, 3, 5 und 7 bis 10 unterstehen dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihnen die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.*

**Antrag:**

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung der Verfassung des Kantons Aargau betreffend Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Grossen Rat (Massnahme 1.1.2; Beschlussvorlage 1) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) betreffend Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Grossen Rat (Massnahme 1.1.2; Beschlussvorlage 2) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

3.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FLAG) betreffend Abschaffung der Anrechnung des Grundbedarfs im Finanz- und Lastenausgleich (Massnahme 1.1.1; Beschlussvorlage 3) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

4.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) betreffend Abschaffung des Grundbedarfs (Massnahme 1.1.1; Beschlussvorlage 4) wird zum Beschluss erhoben.

5.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) betreffend Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen (Massnahme 1.1.3; Beschlussvorlage 5) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

6.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über den Finanz- und Lastenausgleich (FLAD) betreffend Unterstützung von Gemeindegemeinschaften (Massnahme 1.1.3; Beschlussvorlage 6) wird zum Beschluss erhoben.

7.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FLAG) betreffend Flexibilisierung des Steuerzuschlags auf der Gewinn- und Kapitalsteuer zur Mitfinanzierung des Finanz- und Lastenausgleichs (Massnahme 1.1.3; Beschlussvorlage 7) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

8.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) betreffend Kommunalisierung der Führung der Fundbüros (Massnahme 1.1.4; Beschlussvorlage 8) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

9.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Brandschutzgesetzes (Gesetz über den vorbeugenden Brandschutz) betreffend Übergangsrecht für die Konzessionsdauer im Kaminfergerwesen (Massnahme 1.4.1; Beschlussvorlage 9) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

10.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) betreffend Übergangsregelung für den Kostenteiler des öffentlichen Verkehrs zwischen Kanton und Gemeinden (Massnahme 1.5.1; Beschlussvorlage 10) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

11.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖVD) betreffend Übergangsregelung für den Kostenteiler des öffentlichen Verkehrs zwischen Kanton und Gemeinden (Massnahme 1.5.1; Beschlussvorlage 11) wird zum Beschluss erhoben.

12.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über die Beiträge an die Raumplanung betreffend Beiträge des Kantons für die Erarbeitung von Nutzungsplanungen vor und nach einem Gemeindezusammenschluss (Massnahme 1.5.2; Beschlussvorlage 12) wird zum Beschluss erhoben.

Aarau, 10. Dezember 2008

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Peter C. Beyeler

Staatsschreiber:

Dr. Peter Grünenfelder

Beilagen:

Beilage 1: Synopse Rechtsänderungen 1. Paket

Beilage 2: Finanzielle Auswirkungen der Abschaffung der Anrechnung eines Grundbedarfs für die einzelnen Gemeinden (Durchschnittszahlen Basisjahre 2006 und 2007)