

Sitzung vom 30. Oktober 2024

**1111. Postulat (Entflechtung von Staatsaufgaben
zwischen Kanton und Gemeinden)**

Kantonsrat Martin Huber, Neftenbach, und Mitunterzeichnende haben am 8. Juli 2024 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, einen ausführlichen Bericht zur Entflechtung von Staatsaufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu erstellen. In diesem Bericht sollen insbesondere folgende Fragen geklärt werden:

1. Bei welchen Staatsaufgaben sind sowohl der Kanton als auch die Gemeinden in der Ausführung involviert? Aufstellung nach Direktion und den rechtlichen Grundlagen über die letzten drei Jahre.
2. Welche Staatsaufgaben werden durch Verbundfinanzierungen finanziert? Wie hoch waren die Beträge des Kantons bzw. der Gemeinden in den letzten drei Jahren?
3. Ist die fiskalische Äquivalenz (Übereinstimmung des Ausmasses der Mitfinanzierung mit dem Ausmass der Mitbestimmung) in den Staatsaufgaben gemäss Ziffern 1 und 2 eingehalten?
4. Welchen Nutzen hat das bisherige System der Verbundaufgaben und -finanzierung gebracht?
5. Welche Auswirkungen hat die derzeitige Verflechtung von Staatsaufgaben auf die Effizienz und Flexibilität der Verwaltung?
6. Wie schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Kosten ein, die durch Verbundaufgaben entstehen (bspw. zusätzliche Bürokratie, Ineffizienzen)?
7. Inwieweit beeinträchtigen Verbundaufgaben und -finanzierungen die Autonomie und Entscheidungsfreiheit der Gemeinden?
8. Wie wirkt sich die Verflechtung von Staatsaufgaben auf die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierung und Verwaltung aus?
9. Gibt es Verbundaufgaben, bei denen eine Entflechtung besonders dringlich oder sinnvoll wäre?
10. Welche Herangehensweise könnte für eine Entflechtung sinnvoll sein?
11. Welche rechtlichen und institutionellen Herausforderungen sind mit einer Entflechtung von Staatsaufgaben verbunden, und wie könnten diese überwunden werden?
12. Welche Rolle spielen die Bürger und die Zivilgesellschaft bei der Entscheidung über die Entflechtung von Staatsaufgaben, und wie kann ihre Beteiligung sichergestellt werden?

13. Wie ist eine Entflechtung umzusetzen, damit sie sowohl für die Gemeinden wie auch für den Kanton haushaltsneutral erfolgt?
14. Welche rechtlichen Massnahmen sind zu treffen, damit einseitige Verschiebungen von Aufgaben oder Finanzen ausserhalb der fiskalischen Äquivalenz in Zukunft vermieden werden?

Begründung:

Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen können zu Problemen bezüglich der Zuständigkeit führen. Es ist oft unklar, wer letztendlich verantwortlich ist, und der Wettstreit um die Verteilung der Mittel kann zu einem ineffizienten Ressourcenverbrauch führen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Steuergelder sorgfältig verwaltet werden, um das Vertrauen in die Politik und Verwaltung zu stärken.

Als Beispiel, wie teuer solche Verteilungskämpfe sein können, kann das Gerichtsurteil (VB.2022.00595) zum Kinder- und Jugendheimgesetz herangezogen werden. Durch die angespannte finanzielle Lage des Kantons können sich solche Verteilungskämpfe noch verschärfen.

Aus dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht aus dem Jahr 2021 kann folgendes Ziel entnommen werden: «Das Ziel ist eine möglichst bürgernahe und effiziente Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen.» Es stellt sich die Frage, wie man diesem Ziel mit dem heutigen System näherkommt.

Ebenfalls hat der Bund die Wiederaufnahme des Projekts zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen am 21.06.2024 genehmigt. Dies sollte darum auch zwischen dem Kanton und den Gemeinden erfolgen.

Eine zentrale Ansprechperson für die Bürger ist von wesentlicher Bedeutung. Aus Sicht der Governance ist es wichtig, die Ausführung von Aufgaben klar von der Kontrolle zu trennen. Sofern gewisse Verbundaufgaben weiterhin sinnvoll sind, ist im Sinn der fiskalischen Äquivalenz sicherzustellen, dass der Einfluss der jeweiligen Staatsebene mit ihrem Finanzierungsanteil übereinstimmt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Martin Huber, Neftenbach, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

A. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung verlangt von Kanton und Gemeinden, dass sie die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich und nachhaltig erfüllen (Art. 95 Abs. 2 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die beiden Staatsebenen hat so zu erfolgen, dass eine effiziente, transparente und bürgernahe Aufgabenerfüllung möglich ist.

Aufschluss über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gibt der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht (GWB). Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat diesen Bericht alle vier Jahre vor. Letztmals erfolgte dies 2021, der nächste Bericht ist für Frühjahr 2025 geplant. Der Bericht zeigt auf, welche öffentlichen Aufgaben Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllen (Verbundaufgabe). Er stellt auch dar, welche Staatsebene bei der jeweiligen Verbundaufgabe für die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung zuständig ist. Aus dem Bericht lässt sich weiter schliessen, ob das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im Grundsatz erfüllt ist. Das Prinzip verlangt, dass Nutzniessende, Entscheidungs- sowie Kostenträgerinnen und -träger einer Aufgabe übereinstimmen. Der Bericht zeigt im Sinne eines Überblicks auch auf, welche Auswirkungen die Aufgabenteilung auf den Handlungsspielraum und die Finanzen der Gemeinden hat (vgl. § 31 Finanzausgleichsgesetz [FAG, LS 132.1]).

Weiter dient der GWB als Entscheidungsgrundlage für allfällige Anpassungen bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (§ 31 Abs. 3 FAG). Weder der Regierungsrat noch der Kantonsrat haben bisher gestützt auf den GWB einen Handlungsbedarf erkannt, die Aufgabenteilung anzupassen oder in konkreten Sachbereichen eine Aufgabenentflechtung vorzunehmen.

B. Zu den Anliegen des Postulats

Der GWB beantwortet einen Teil der Fragen, die im Postulat gestellt werden (etwa die Fragen 1–3 zum Bestand von Verbundaufgaben, zu deren Finanzierung und zur Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz). Es ist daher nicht angezeigt, diese Fragen mit einem zusätzlichen Bericht nochmals zu beantworten. Auch besteht mit dem GWB 2021 eine bereits ausreichende Grundlage, die eine zielgerichtete Aufgabenentflech-

tung in konkreten Sachgebieten ermöglicht bzw. sie wird mit dem kommenden Bericht von Frühjahr 2025 in aktualisierter Form bestehen. Eine abstrakte und umfassende Prüfung von möglichen Aufgabenentflechtungen ist nicht notwendig. Die erneute Berichterstattung würde zu einem erheblichen Teil den Erkenntnissen des GWB entsprechen. Sie wäre zudem aufwendig und kostenintensiv.

Weiter haben Entflechtungsprojekte anderer Kantone gezeigt, dass die vom Postulat geforderte Berichterstattung wohl über den ordentlichen Zeitraum für die Berichterstattung zu einem Postulat von zwei Jahren hinausgehen würde. Die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat würde sich möglicherweise ebenfalls über mehrere Jahre erstrecken und zahlreiche Stellen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung beanspruchen. Das Resultat der Berichterstattung wäre zudem erst der Ausgangspunkt für eine vertiefte Prüfung konkreter Aufgabenentflechtungen und möglicher Gesetzesanpassungen.

Es ist schliesslich fraglich, ob der geforderte, abstrakte Bericht diejenigen Ergebnisse liefern würde, die als Grundlage für mehrheitsfähige Entflechtungsprojekte dienen können. Konkrete Vorhaben zu Aufgabenentflechtungen in spezifischen Gebieten sind zielführender als der abstrakte Prüfungsansatz, den das Postulat verfolgt. Für solche konkreten Aufgabenentflechtungen bietet der GWB bereits eine ausreichende und bewährte Grundlage.

Das Postulat gewichtet im Übrigen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu hoch. Neben der fiskalischen Äquivalenz sind bei der Zuteilung der Aufgaben stets auch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 97 Abs. 1 KV) und die Gemeindeautonomie (Art. 85 KV) zu beachten. Gemäss Subsidiaritätsprinzip sollen die Gemeinden öffentliche Aufgaben selbst wahrnehmen, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton. Gestützt auf die Gemeindeautonomie hat der Kanton den Gemeinden einen möglichst weitgehenden Handlungsspielraum zu belassen. Gemeindeautonomie, fiskalische Äquivalenz und Subsidiaritätsprinzip stehen – je nach Aufgabenbereich – in einem Spannungsverhältnis.

Erfolgt die Aufgabenteilung einzig nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, kann diese einseitige Gewichtung zu unsachgerechten Resultaten führen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an die Volksschulen. Das öffentliche Bildungswesen auf allen Stufen ist eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden (Art. 115 f. KV). Der Kanton ist Träger und allein zuständig für die Finanzierung der Berufs- und Mittelschulen sowie der Hochschulen. Die Gemeinden sind Träger der Volksschulen (§ 41 Volksschulgesetz, LS 412.100). Deshalb liegt die Hauptlast der Finanzierung der Volksschulen bei den Gemeinden. Es sind auch die Gemeinden, die primär die Regelungen zur Volksschule

vollziehen. Der Kreis der Nutzniessenden befindet sich, was die Volksschulen betrifft, in den Gemeinden. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und einer isolierten Betrachtung hätten folglich die Gemeinden Regeln zur Volksschule zu erlassen. Wäre die Aufgabenteilung in diesem Sinn vorgenommen worden, hätte dies aber zu unerwünschten Ungleichheiten innerhalb des Kantons geführt. Die Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen kann somit nicht nur gestützt auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfolgen, sondern es sind häufig politische Wertungen und Abwägungen vorzunehmen. Erschwerend käme vorliegend hinzu, dass das Postulat darüber hinaus eine haushaltsneutrale Aufgabenentflechtung vorsieht.

Schliesslich bewegt sich das vorliegende Postulat in einem ähnlichen Themenbereich wie das Postulat KR-Nr. 171/2024 betreffend Braucht der innerkantonale Finanzausgleich eine Auffrischung?, mit welchem der Regierungsrat aufgefordert wird, zu prüfen, ob im kantonalen Finanzausgleichssystem ein Anpassungsbedarf besteht. Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat KR-Nr. 171/2024 entgegenzunehmen. In diesem Zusammenhang werden ähnliche Fragestellungen zu beantworten sein, wie sie mit dem vorliegenden Postulat gestellt werden.

Die finanzielle Ausstattung der Gemeinden gemäss Finanzausgleich lässt sich nicht von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden trennen. Bei der Überprüfung des Systems des Finanzausgleichs wird im Grundsatz immer auch die Teilung der Aufgaben mitbetrachtet. Aus der Überprüfung des Finanzausgleichs ergeben sich so auch Erkenntnisse für die Aufgabenteilung. Diese Abhängigkeit zeigt sich auch darin, dass der GWB sowohl über die Aufgabenteilung als auch über den Finanzausgleich Bericht erstattet und seine Grundlage darüber hinaus im FAG geregelt ist.

Das vorstehend erwähnte Postulat KR-Nr. 171/2024 knüpft zur Überarbeitung des Finanzausgleichs an der Aufgabenteilung an, wie sie derzeit besteht. Würden im Rahmen des vorliegenden Postulats Vorhaben für eine Aufgabenteilung erarbeitet werden, hätte dies wiederum Folgen für den Finanzausgleich und das Postulat KR-Nr. 171/2024. Bei Überweisung des vorliegenden Postulats ergäbe sich mit anderen Worten eine Doppelspurigkeit, die in der Folge einen beträchtlichen Koordinationsbedarf nach sich ziehen würde. Eine gleichzeitige, aber getrennte Überarbeitung von Finanzausgleich und Aufgabenteilung ist weder zielführend noch im Interesse der Verwaltungsökonomie.

C. Antrag

Zusammengefasst ergibt sich, dass mit dem GWB bereits eine ausreichende Grundlage für konkrete Aufgabenentflechtungen besteht. Ausserdem rechtfertigt sich der Aufwand für eine systematische Prüfung möglicher Aufgabenentflechtungen nicht, weil eine solche Prüfung kosten- und zeitintensiv wäre sowie kaum zu neuen oder umsetzbaren Resultaten führen würde. Schliesslich ergäbe sich eine nicht zielführende Doppelspurigkeit im Zusammenhang mit der Behandlung des Postulats KR-Nr. 171/2024 zur Überprüfung des Finanzausgleichsystems.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 237/2024 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli