

AG_GERICHTE AGVE 2007 46 vom 20. Dezember 2007

AG Gerichte, 2007-12-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_gerichte_AGVE_2007_46

FR: AG_GERICHTE AGVE 2007 46 du 20 décembre 2007

IT: AG_GERICHTE AGVE 2007 46 del 20 dicembre 2007

Regeste

46 Kantonsbeitrag an die Kosten der materiellen Hilfe.

Erwägungen

E. 46

Kantonsbeitrag an die Kosten der materiellen Hilfe. - Auslegung von § 47 Abs. 3 und § 49 SPG. Urteil des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 20. Dezember 2007 in Sachen Einwohnergemeinde K. und Mitb. gegen den Regierungsrat (WBE.2006.447). Aus den Erwägungen 1. Der Kantonale Sozialdienst hat für die Kosten der materiellen Hilfe, der Massnahmen zur wirtschaftlichen Verselbständigung, der 2007 Verwaltungsgericht 196 Elternschaftsbeihilfe, der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und für die Kosten der Beschäftigungsprogramme gestützt auf § 47 Abs. 3 und Abs. 4 SPG sowie § 49 Abs. 1 und 2 SPG den Kantonsbeitrag für die einzelnen Gemeinden festgelegt. Gemäss Rechnungsblatt "Lastenausgleich für Sozialhilfekosten nach § 47 ff. Sozialhilfe- und Präventionsgesetz für das Jahr 2005" wurde der Kantonsbeitrag an die einzelnen Gemeinden auf der Grundlage der Einwohnerzahl, der Anzahl Fälle sowie der Nettokosten ermittelt und nach einer mathematischen Formel in prozentuale Beiträge der Nettokosten am gesamten Kantonsbeitrag berechnet. Gegen die der Berechnung der Gemeindebeiträge zugrunde gelegten Einwohnerzahlen, die Nettokosten und Fallzahlen erheben die Beschwerdeführerinnen keine Einwendungen, und an der Richtigkeit dieser Zahlen bestehen auch keine Zweifel. Umstritten ist vielmehr das in Anwendung von § 47 lit. a und b SPG gewählte Modell, mit dem der Kantonsbeitrag an die Beschwerdeführerinnen im Einzelnen bestimmt wurde. 2. 2.1. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Festsetzung ihres Kantonsbeitrags verletze in mehrfacher Weise die gesetzliche Ausgestaltung des Lastenausgleichssystems nach § 47 Abs. 3 SPG. Die angefochtenen Vergütungen bewirkten, dass die Nettoaufwendungen pro Einwohner zum Teil sehr deutlich unter die Grenze des kantonalen Mittelwertes absänken. Aus der gesetzlichen Ausgestaltung des Lastenausgleichs ergebe sich unmissverständlich eine obere Grenze des Ausgleichs bei den jeweiligen kantonalen Mittelwerten. Die gesetzliche Konzeption bezwecke den Ausgleich von Spitzenbelastungen und Sonderkosten oberhalb der kantonalen Durchschnittswerte und verbiete Vergütungen mit der Wirkung, dass in einzelnen Gemeinden die Nettoaufwendungen pro Einwohner deutlich unter die Grenze des kantonalen Mittelwertes absänken. Mit dem Lastenausgleich dürften nach dem Willen des Gesetzgebers einzelne Gemeinden nicht zu Lasten anderer subventioniert werden, und es dürfe nicht zu Lastenverschiebungen zwischen einzelnen Gemeinden führen. Die Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden und zwischen den einzelnen Gemeinden verletze § 47 Abs. 3 SPG. 2007 Sozialhilfe 197 Weiter rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen über die

Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Gesetz I über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom 2. Juli 2002 [GAT I; SAR 691.100], Gesetz II vom 20. Mai 2003 [GAT II; SAR 692.100] sowie GAT III und daran anschliessende Dekrete [DAT I bis DAT III; SAR 691/692/693.110]). Die Grundsätze über die Aufgabenteilung verlangten annähernde Kostenneutralität und schlossen einen indirekten Finanzausgleich über Umwege aus. Selbst wenn das SPG von den Erlassen über die Aufgabenteilung ausgeklammert bliebe, werde in den angefochtenen Beschlüssen das gesetzliche Lastenausgleichssystem nicht zutreffend umgesetzt. Ergänzend machen sie schliesslich geltend, die Kostenverteilung für das Jahr 2005 verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürgebot und gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit.

2.2. Der Regierungsrat führt zur Festlegung der Beitragsstufen im Wesentlichen aus, dass das Lastenausgleichssystem des SPG zwei selbstständige und gleichwertige (Lastenausgleichs-)Komponenten enthalte, welche es mit sich brächten, dass Gemeinden, welche eher tiefe Nettoaufwendungen hätten, bei einer Anzahl Sozialhilfefälle über dem Kantonsmittel einen markant über das gesetzliche Minimum hinausgehenden Kantonsbeitrag erhielten und damit ihre Nettoaufwendungen reduziert würden. Die gesetzliche Regelung sehe keine Nivellierung auf der Höhe des kantonalen Mittelwerts vor, und der Gesetzgeber habe sich auch für eine Entlastung von Gemeinden mit hoher Fallzahl entschieden. Das Lastenausgleichssystem berücksichtige auch die hohen Kosten von Gemeinden in Folge des Einzugs der Ausländerinnen und Ausländer. Keine Lastenverschiebung dürfe im Verhältnis Kanton und allen Gemeinden stattfinden, weil der Lastenausgleich nur zwischen Kanton und Gemeinden erfolge. Aus den Materialien zum Projekt Aufgabenteilung (GAT I bis GAT III) ergäbe sich in keinem Zusammenhang eine Verletzung der Grundsätze der Aufgabenteilung durch das Lastenausgleichssystem des SPG. Der Gesetzgeber habe sich bewusst gegen eine Überführung des Lastenausgleichs im SPG in den allgemeinen Finanz- und Lastenausgleich ausgesprochen.

3. 3.1. Der Kanton vergütet den Gemeinden an die Kosten der Sozialhilfe und sozialen Prävention einen Beitrag, welcher sich einerseits mit einem Anteil zwischen 5 bis 30 % nach der Anzahl der Fälle bezogen auf die Bevölkerungszahl richtet (§ 49 Abs. 1 i.V.m. § 47 Abs. 3 lit. a SPG), andererseits sich mit einem Anteil zwischen 5 bis 35 % nach den Nettoaufwendungen im Vergleich zum Kantonsmittel (§ 49 Abs. 1 i.V.m. § 47 Abs. 3 lit. b SPG) bemisst. Der Regierungsrat hat die jährlichen Beitragsstufen so festzulegen, dass die Gemeinden 72 % und der Kanton 28 % der Gesamtkosten tragen (§ 49 Abs. 2 SPG). Nach dem Wortlaut der erwähnten Bestimmungen (§§ 47 und

E. 49

SPG) sind daher folgende Randbedingungen bei der Festlegung und Bemessung des Kantonsbeitrags für die Sozialhilfe zwingend: Der Kantonsbeitrag darf und muss 28 % der gesamten Nettoaufwendungen aller Gemeinden betragen (§ 49 Abs. 2 SPG). Der kantonale Beitrag gemäss § 47 Abs. 3 lit. a SPG beträgt mindestens 5 %, jener nach § 47 Abs. 3 lit. b SPG mindestens 5 % der Nettoaufwendungen (§ 49 Abs. 1 SPG). Die Obergrenze für die Bemessung des Kantonsbeitrags an einzelne Gemeinden beträgt für den Kantonsbeitrag nach § 47 Abs. 3 lit. a SPG 30 %, für denjenigen nach § 47 Abs. 3 lit. b SPG 35 % (§ 49 Abs. 1 SPG). Innerhalb dieser Randbedingungen legt der Regierungsrat die Beitragsstufen jährlich fest (§ 49 Abs. 2 SPG). Für den Kostenverteiler, insbesondere die Festsetzung der Beitragsstufen, lassen sich darüber hinaus dem SPG unmittelbar keine weiteren Bestimmungen entnehmen. Der Gesetzeswortlaut lässt damit für die Festsetzung der Beitragsstufen und die Verteilung unter die Gemeinden verschiedene Möglichkeiten zu.

3.2. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens legte der Regierungsrat eine Variante vor, nach welcher sich die Beitragsstufen für die beiden Kriterien linear veränderten. Für das Kriterium 1 (Anzahl Sozialhilfefälle in der Gemeinde in % der Einwohnerzahl; § 47 Abs. 3 lit. a SPG) fing der Beitragssatz im Falle von bis zu 0,5 % von Fällen pro Einwohner bei 10 % an. Bei einer Erhöhung der Fälle pro Einwohner um 0,5 % erhöhte sich der Beitragssatz um 5 %, wobei er bei über 2 % von Fällen pro Einwohner konstant bei 30 % lag. Für das Kriterium 2 (Sozialhilfekosten pro Einwohner im Verhältnis zum Kantonsmittel; § 47 Abs. 3 lit. b SPG) begannen die Beitragsstufen im Falle von Nettoaufwendungen bis 100 % des Kantonsmittels bei 10 %, wobei eine Erhöhung der Nettoaufwendungen um 20 % den Beitragssatz um 5 % ansteigen liess. Bei Nettoaufwendungen von über 180 % des Kantonsmittels betrug der Beitragssatz generell 35 % (Botschaft des Regierungsrats vom 30. Juni 1999 [99.226], S. 15). Im "Zusatzbericht zur Kostenverteilung Kanton - Gemeinden" wird ergänzend ausgeführt, dass dieses lineare Stufenmodell nicht zwingend sei. Die offene Formulierung des SPG erlaube eine differenzierte Ansetzung der Beitragsstufen, "um so das Lastenausgleichssystem zu Gunsten von überproportional stark belasteten Gemeinden noch griffiger auszugestalten (Botschaft des Regierungsrats vom 27. September 2000 [Zusatzbericht zu Nr. 99.226], S. 4). In den Beratungen des Grossen Rats wurde die Finanzierung und Kostenverteilung in der ersten Lesung zwar kontrovers, aber eher grundsätzlich diskutiert. In den Eintretensvoten wurde die Notwendigkeit eines wirksamen Lastenausgleichs zwischen den Gemeinden und die Entlastung derjenigen Gemeinden mit hohen Sozialhilfekosten auch - oder vor allem - mit Blick auf die materielle Unterstützung von Ausländerinnen und Ausländern betont (Protokoll der 167. Sitzung des Grossen Rats vom 24. Oktober 2000 [Art. 2274], S. 3483 f. [Votum Barbara Roth], S. 3484 [Votum Esther Egger-Wyss] und S. 3485 f. [Votum Dr. Rudolf Jost]). Insbesondere Regierungsrat Ernst Hasler wies auf die besondere Situation von Zentrumsgemeinden in der Sozialhilfe einerseits und die erheblichen Belastungen durch einzelne Unterstützungsfälle andererseits hin. Mit dem Kostenverteiler sollten diese einseitigen Belastungen aufgefangen werden (Protokoll der 168. Sitzung des Grossen Rats vom 24. Oktober 2000 [Art. 2275], S. 3488 f.). Über die konkreten finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Gemeinden herrschte auch in der Detailberatung 2007 Verwaltungsrat 2007 Unklarheit, worauf der Regierungsrat für die zweite Lesung weitere Abklärungen in Aussicht stellte (Protokoll der 170. Sitzung des Grossen Rats vom 31. Oktober 2000 [Art. 2289], S. 3534 [Votum Rudolf Kalt] und S. 3535 [Votum Regierungsrat Ernst Hasler]). Trotz dieser Unsicherheiten wurde den Bestimmungen von § 47 Abs. 3 SPG und § 49 SPG in der zweiten Lesung ohne Ergänzungen durch die vorberatende Grossratskommission und ohne eine Detailberatung zugestimmt mit der einzigen Anregung, dass das Lastenausgleichssystem im Rahmen der Aufgabenteilung nochmals eingehend überprüft wird (Protokoll der 187. Sitzung des Grossen Rats vom 6. März 2001 [Art. 2487], S. 3876 [Votum Esther Egger-Wyss]). Nach den Materialien zu schliessen, gaben zusätzliche Erläuterungen des Kantonalen Sozialdiensts Anlass zur vorbehaltlosen und diskussionslosen Annahme. Der Kantonale Sozialdienst hat der Grossratskommission einen Bericht zum Kostenverteiler nach § 47 Abs. 3 SPG erstattet. Dieser Bericht vom 21. November 2000 stellte klar, dass der Kostenverteiler einen Ausgleich hoher Fallkosten und hoher Fallzahlen, aber auch einen Lastenausgleich unter den Gemeinden schaffen soll. Im Zusatzbericht findet sich bereits die Abkehr vom linearen Stufenmodell aus der Botschaft zu einem nichtlinearen stetigen Modell zur Bestimmung der Beitragsstufen (erwähnter Bericht, S. 2 f.). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass

sich den Materialien über die im Gesetzeswortlaut erwähnten Randbedingungen hinaus für die Festsetzung der Beitragsstufen durch den Regierungsrat keine zwingenden Vorgaben entnehmen lassen. Insbesondere sind - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen - der kantonale Mittelwert der Fallzahlen und die Nettoaufwendungen pro Einwohner im Durchschnitt keine absoluten Grenzen für die Betragsberechnung. Auch eine Auslegung, wonach zwischen den Gemeinden keine Lastenverschiebungen zulässig seien, findet in den Materialien keine Stütze. Im Gegenteil: Das gewählte System ist ausdrücklich darauf ausgerichtet, Gemeinden mit hohen Sozialhilfekosten und einer hohen Anzahl von Sozialhilfefällen durch das Lastenausgleichssystem besonders zu entlasten. Das zentrale Problem sah der Gesetzgeber in den Sozialhilfekosten für Ausländer, welche sich nicht homogen auf alle aargauischen Gemeinden verteilen (vgl. erwähnter Bericht, S. 3 f.). Das Lastenausgleichssystem gemäss §§ 47 ff. SPG sieht deshalb gerade keine Nivellierung auf der Höhe des kantonalen Mittelwerts der Aufwendungen vor. Nicht zu verkennen ist, dass dieses System mit zwei selbstständigen Faktoren zur Folge hat, dass Gemeinden, die bei der Anzahl der Sozialhilfefälle im Vergleich zum Kantonsmittel eher hoch, aber im Bereich der Nettoaufwendungen eher tief sind, einen Beitrag erhalten, welcher erheblich über das gesetzliche Minimum hinausgeht, was im Ergebnis wiederum die Nettoaufwendungen sinken lässt. Weder der Gesetzeswortlaut noch die Materialien erlauben aber den Schluss, dass der Gesetzgeber den Kantonsbeitrag an die einzelnen Gemeinden auf der Grenze des kantonalen Mittelwerts der Nettoaufwendungen pro Einwohner beschränken bzw. Vergütungen anbieten wollte, welche zur Senkung der Nettoaufwendungen pro Einwohner unter den kantonalen Mittelwert führen.

3.3. Der Lastenausgleich wird in § 49 Abs. 2 SPG normiert, indem der kantonale Beitrag an alle Gemeinden mit 28 % an den Gesamtaufwendungen aller Gemeinden (§ 49 Abs. 1 SPG und § 48 Abs. 2 SPG) festgelegt ist. Diese Grenze ist in den angefochtenen Verfügungen eingehalten und damit auch der Grundsatz der Kostenneutralität im Sinne des Gesetzgebers gewahrt. Entgegen den Beschwerdeführerinnen geht es beim Lastenausgleichssystem im SPG auch nicht um eine annähernde (horizontale) Kostenneutralität zwischen den einzelnen Gemeinden. Der Gesetzgeber war sich dieser Konsequenz des Lastenausgleichssystems im SPG durchaus bewusst. Nebst den Materialien (siehe vorne Erw. 3.2) wurde auch in den späteren Beratungen zum Projekt Aufgabenteilung auf eine Änderung des Lastenausgleichssystems im SPG ausdrücklich verzichtet. Der Regierungsrat hatte im Rahmen des 2. Pakets der Aufgabenteilung (GAT II) eine Ablösung des Lastenausgleichs im SPG durch eine Ausgleichsregelung unter Einbezug des Ertrags der ordentlichen Gemeindesteuern vorgeschlagen (Botschaft des Regierungsrats vom 11. September 2002 [Nr. 02.315], S. 2 f. und 15 f.). Auf diese Änderung wurde in der Folge ausdrücklich verzichtet (Botschaft des Regierungsrats vom 19. März 2003 [03.71], S. 10). Sowohl im SPG als auch in der Gesetzgebung über die Aufgabenteilung (GAT) umschreibt die Kostenneutralität das Verhältnis des Kantons zu allen Gemeinden vor und nach der Zuweisung neuer Aufgaben, d.h. dem Kanton und allen Gemeinden zusammen dürfen aus der Aufgabenteilung per Saldo keine zusätzlichen Kosten anfallen (vgl. Zusatzbericht vom 27. September 2000, S. 2 f.; vgl. auch Antworten des Regierungsrats zur Interpellation Dr. Marcel Guignard betreffend Auswirkungen des NFA auf GAT III und die Gemeinden vom 10. Januar und 16. Februar 2005 [GR.04.336]).

3.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in den gesetzlichen Bestimmungen und den Materialien die von den Beschwerdeführerinnen angewandte kostenorientierte Optik am Ergebnis und nach

Leistung des Kantonsbeitrags keine Stütze findet. Mit der Beitrags- bemessung nach der Anzahl der Sozialhilfefälle (§ 47 Abs. 3 lit. a SPG) wird zudem der Belastung der Gemeinden mit den Infrastruk- tur- und Betriebskosten (§ 52 lit. a SPG) Rechnung getragen. Diese Kosten sind in Gemeinden mit vielen Unterstützungsbedürftigen hö- her. Weitere Vorgaben zur Ausübung des Ermessens enthält das Ge- setz nicht. Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung von § 47 Abs. 3 SPG rügen oder geltend machen, die Bestimmungen des SPG über den Lastenausgleich seien in den jeweiligen Verfügungen bzw. mit dem angewandten Berechnungsmodell verletzt, sind die Be- schwerden somit abzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.