

REGIERUNGSRAT

4. Februar 2026

Begleitbericht des Regierungsrats zur Studie "Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Aargau 2025" von BAK Economics

Das Wichtigste in Kürze

- ▶ Im Auftrag des Regierungsrats führte BAK Economics 2025 zum zweiten Mal eine Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Aargau durch. Im Zentrum steht eine Analyse der Kosten, die der Kanton Aargau bei der Bereitstellung der staatlichen Leistungen aufweist.
- ▶ Die Analyse von insgesamt 32 Aufgabenfeldern zeigt, dass die Nettoausgaben pro Kopf der Bevölkerung im Kanton Aargau 24 % unter dem Durchschnitt jener der übrigen Kantone liegen.
- ▶ Die Fallkosten, die den um die nicht beeinflussbaren Ausgaben bereinigten Nettoausgaben entsprechen, liegen 16 % tiefer als in strukturähnlichen Kantonen. Lediglich in drei von insgesamt 32 Aufgabenfeldern weist der Kanton Aargau einen überdurchschnittlichen Fallkostenindex auf.
- ▶ Das Kostendifferenzial – der Betrag, um welchen die Nettoausgaben in diesen drei Aufgabenfeldern sinken müsste, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der jeweiligen Vergleichsgruppe zu erreichen – beträgt für den Kanton lediglich 0,5 Millionen Franken.
- ▶ Aufgrund der unterdurchschnittlichen Finanzkraft des Kantons Aargau kann als Referenzniveau anstelle des Durchschnitts auch ein Zielwert von 90 % des Fallkostenniveaus der Vergleichsgruppen definiert werden. In diesem Fall erhöht sich das Kostendifferenzial auf sieben Aufgabenfelder und insgesamt 107,2 Millionen Franken.
- ▶ Ein Kostendifferenzial ist nicht mit Einsparpotenzial gleichzusetzen, kann aber auf ein mögliches Handlungsfeld hinweisen. Im Einzelfall kann jedoch ein Kostenniveau von 90 % im Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen weder möglich noch erstrebenswert sein.
- ▶ Der Regierungsrat hat die Ergebnisse der Studie erfreut zur Kenntnis genommen und sieht sich in seiner bisherigen Finanz- und Ausgabenpolitik bestätigt, zumal der Vergleich mit der ersten Studie belegt, dass das bereits verhältnismässig sehr tiefe Ausgabenniveau weiter gesunken ist.
- ▶ Aus Sicht des Regierungsrats besteht in den zumeist kostendynamischen Aufgabenfeldern mit Kostendifferenzial (bei einem Zielwert von 90) kein zusätzlicher Handlungsbedarf. Er will diese Aufgabenfelder aber beobachten und die Wirkung bereits laufender Massnahmen überprüfen.

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat Ende 2024 beschlossen, eine Aufgaben- und Leistungsanalyse (ALAN) durchzuführen. Damit soll die kantonale Verwaltung weiterentwickelt und mit Blick auf Umfeldveränderungen, neue Aufgaben und künftige Herausforderungen erfolgreich positioniert werden. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass der Kanton auch in Zukunft über die notwendigen Ressourcen verfügt, um seine Aufgaben zu erfüllen und die dafür notwendigen Leistungen zu erbringen.

Die ALAN besteht aus drei Modulen. Modul 1 beinhaltet eine Analyse der Kostenstruktur des Aargauer Finanzhaushalts sowie einen interkantonalen Vergleich anhand von 32 Aufgabenfeldern. Ergänzt wird Modul 1 durch eine verwaltungsinterne Überprüfung sämtlicher 180 Leistungsgruppen (Modul 2). Aufgrund der Erkenntnisse aus den Modulen 1 und 2 wird der Regierungsrat festlegen, welche Massnahmen umzusetzen sind und in welchen Aufgabenbereichen oder spezifischen Themen weitergehende Analysen beziehungsweise Schwerpunktprüfungen erfolgen sollen (Modul 3).

Für die Analyse des Finanzhaushalts im Rahmen von Modul 1 wurde das Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Economics AG (BAK) beauftragt. BAK hat eine Methodik zur Analyse der Kostenstrukturen sowie für ein interkantonales Benchmarking entwickelt, die mittlerweile etabliert und breit akzeptiert ist. So liessen bereits zahlreiche Kantone von BAK eine Studie zu ihrem Finanzhaushalt erstellen. Als zentrale Datengrundlage verwendet BAK die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung, die auf den Staatsrechnungen der Kantone und deren funktionalen Gliederung gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) beruht, was eine Vergleichbarkeit der Daten ermöglicht. Die Daten der Finanzstatistik stehen jeweils rund zwei Jahre nach Abschluss des betreffenden Rechnungsjahrs zur Verfügung.

Die Analyse zur vorliegenden Studie wurde im ersten Halbjahr 2025 durchgeführt und bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2022. Der Kanton Aargau gab bereits 2016 eine Analyse seiner Kostenstrukturen bei BAK in Auftrag. Diese bezog sich auf das Rechnungsjahr 2013. Die nun vorliegende Nachfolgestudie ermöglicht damit nicht nur eine Momentaufnahme, sondern auch einen Vergleich zur Vorstudie. Punktuelle methodische Anpassungen gegenüber der Vorstudie werden dabei ausgewiesen.

2. Erläuterungen zur Methodik

Die Analyse des Finanzhaushalts erfolgt anhand von 32 Aufgabenfeldern, die auf Basis der Funktionalen Gliederung der Finanzstatistik gebildet wurden, wobei sich ein Aufgabenfeld zumeist aus mehreren Funktionen zusammensetzt. Die Aufgabenfelder decken die wichtigsten Aufgaben des Kantons ab, entsprechen aber nicht den Aufgabenbereichen des Kantons Aargau gemäss Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF). Funktionen, die im Zusammenhang mit Leistungsüberprüfungen nicht relevant sind, wie etwa vollständig gebührenfinanzierte Dienstleistungen, wurden ausgeschlossen. Für das Benchmarking berücksichtigt BAK die konsolidierten Rechnungen von Kantonen und ihren Gemeinden, um Verzerrungen aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenteilungen innerhalb der Kantone Rechnung zu tragen.

Das Benchmarking erfolgt in mehreren Schritten. In einem ersten Schritt werden die **Nettoausgaben pro Kopf** für jedes der 32 Aufgabenfelder ermittelt. Diese sogenannten **Standardkosten** sind im Kontext eines interkantonalen Benchmarkings allerdings nicht sehr aussagekräftig, da sie auch strukturelle und somit nicht beeinflussbare Kosten enthalten. In einem zweiten Schritt werden diese **Strukturkosten** herausgerechnet, sodass für das Benchmarking nur noch jene Kosten verbleiben, die nicht durch strukturelle Unterschiede bedingt sind. Die Strukturkosten werden mittels **Bedarfsindikatoren** (zum Beispiel demografische Gruppen, Anzahl Beziehende einer Leistung, Flächen etc.) ermittelt, die als Divisoren oder zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen dienen.

Wo sich der strukturell bedingte Bedarf nur unzureichend mit einer einzigen Kennzahl als Bedarfsindikator darstellen lässt, kommen weitere statistische Methoden zum Einsatz. Aus der Bereinigung der Standardkosten um die strukturell bedingten Kosten entstehen die **Fallkosten** (Nettoausgaben pro Bedarfseinheit). Der **Fallkostenindex** zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen (aufgabenfeldspezifischen) Vergleichsgruppe – Kantone, die dem untersuchten Kanton strukturell ähnlich sind – abweichen.

Um die strukturellen Rahmenbedingungen eines Kantons im Vergleich zu den übrigen Kantonen zu ermitteln, erfolgt zusätzlich ein Benchmarking der Strukturkosten. Dabei wird der Bedarfsindikator pro Kopf der Bevölkerung für jedes Aufgabenfeld mit der Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone verglichen. Daraus resultiert der **Bedarfsindex**, der die Bedarfsstruktur des untersuchten Kantons im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen aufzeigt (zum Beispiel demografische Strukturen). Ein zusätzlicher struktureller Einfluss besteht darin, dass die jeweilige Vergleichsgruppe ein systematisch höheres oder tieferes Fallkostenniveau aufweisen kann als die übrigen Kantone. Dem wird mit dem **Strukturkostenfaktor** Rechnung getragen, der sämtliche strukturelle Komponenten berücksichtigt.

In einem letzten Schritt wird der Fallkostenindex in das sogenannte **Kostendifferenzial**, eine monetäre Grösse, transformiert. Das Kostendifferenzial drückt aus, um wie viel die Nettoausgaben sinken müssten, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Allerdings muss sich das Kostendifferenzial nicht zwingend am Durchschnitt der Vergleichsgruppe orientieren. Vielmehr sollte dabei auch die Einnahmenseite beziehungsweise die **strukturell bedingte Finanzkraft** berücksichtigt werden. BAK berechnet dazu als Vergleichsgrösse den **Finanzkraftindex**, der aufzeigt, wie viele ungebundene Einnahmen pro Kopf im Verhältnis zu den übrigen 25 Kantonen zur Deckung der Nettokosten zur Verfügung stehen. Der Finanzkraftindex wird aufgrund von Daten zum Ressourcenpotenzial, zur Steueraussschöpfung, zu den kantonalen Ertragsanteilen aus der direkten Bundessteuer, den Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich sowie den Erträgen aus Beteiligungen und Konzessionen ermittelt. Verfügt ein Kanton über eine unterdurchschnittliche Finanzkraft, ist es angezeigt, auch ein unterdurchschnittliches Ausgabeniveau anzustreben, damit der Finanzhaushalt strukturell im Gleichgewicht bleibt.

Das Kostendifferenzial ist allerdings nicht mit einem möglichen Einsparpotenzial gleichzusetzen, da sich daraus keine Aussage zur Ursache des Kostenniveaus ableiten lässt. Das Benchmarking liefert vielmehr eine faktenbasierte Grundlage und Unterstützung für weitere strategische Überlegungen und gegebenenfalls vertiefte Untersuchungen.

3. Wichtigste Ergebnisse und Würdigung

3.1 Standardkosten (Nettoausgaben) und Standardkostenindex

Die Standardkosten (Nettoausgaben) des Kantons Aargau und seiner Gemeinden belaufen sich insgesamt auf 4'462,6 Millionen Franken. Im Vergleich zu den übrigen Kantonen ergibt sich daraus ein Standardkostenindex von 76, das heisst die **Nettoausgaben pro Kopf der Bevölkerung liegen im Kanton Aargau 24 % unter dem Durchschnitt der übrigen Kantone**. Von den 32 Aufgabenfeldern weisen lediglich die Aufgabenfelder Psychiatrische Kliniken, Gewässerverbauungen sowie Obligatorische Schule und Sonderschule überdurchschnittliche Standardkostenindizes auf. Die tiefsten Indizes wurden für die Aufgabenfelder Tourismus, Sozialhilfe, Exekutive und Landwirtschaft berechnet¹¹.

Der Standardkostenindex ist im Zusammenhang mit einem interkantonalen Benchmarking nur bedingt aussagekräftig (vgl. Kapitel 2). Das Ergebnis bestätigt aber das generell tiefe Aufwandniveau des Kantons Aargau: Gemäss Daten der Finanzstatistik weist der Kanton Aargau seit Jahren den tiefsten Pro-Kopf-Aufwand aller Kantone aus.

¹¹ Den tiefsten Standardkostenindex weist das Aufgabenfeld Familie und Jugend auf, bei welchem die interkantonale Vergleichbarkeit aber stark eingeschränkt ist.

3.2 Fallkostenindex

Der Fallkostenindex, also die um die strukturellen Kosten bereinigten Fallkosten im Verhältnis zu jenen der jeweiligen kantonalen Vergleichsgruppe, beträgt im Kanton Aargau über alle Aufgabenfelder 84. Das heisst, der **Kanton Aargau weist im Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen im Durchschnitt 16 % tiefere Nettoaussgaben je Bedarfseinheit auf**. Von den 32 Aufgabenfeldern ergeben sich lediglich bei drei Aufgabenfeldern² – Tourismus, Psychiatrische Kliniken und Gewässerverbauungen – überdurchschnittliche Fallkosten, wobei sich der Fallkostenindex bei den Psychiatrischen Kliniken und Gewässerverbauungen nur knapp über 100 befindet. In den allermeisten Aufgabenfeldern wie auch insgesamt liegt der Fallkostenindex – zumeist deutlich – unter dem Durchschnitt. Das Aufgabenfeld Tourismus mit dem höchsten Fallkostenindex (151) fällt aufgrund des geringen Volumens (3,2 Millionen Franken) nicht ins Gewicht.

3.3 Bedarfsindex und Strukturkostenfaktor

Der Bedarfsindex, das heisst die Bedarfsstruktur über alle Aufgabenfelder, beträgt im Kanton Aargau 100 und liegt somit genau im Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Demgegenüber entspricht der Strukturkostenfaktor einem Indexwert von 91. Das heisst, dass der Kanton Aargau aufgrund struktureller Faktoren im Vergleich zu den übrigen Kantonen insgesamt 9 % tiefere Kosten tragen muss, um ein durchschnittliches Leistungsniveau zu erreichen. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Aufgabenfeldern. So weisen unter anderem der Gesundheits- und der Sozialbereich strukturelle Vorteile auf, während der überdurchschnittliche Anteil von Schülerinnen und Schülern beziehungsweise Studierenden gemessen an der Bevölkerung im Bildungsbereich (Obligatorische Schule und Sonderschule sowie Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen) zu nachteiligen Strukturen führt.

3.4 Finanzkraft und Kostendifferenziale

Grundsätzlich lässt sich bei jenen Aufgabenfeldern, deren Fallkostenindex über 100 liegt, ein Kostendifferenzial berechnen, das heisst jener Betrag, um welchen die Fallkosten ceteris paribus sinken müssten, um ein durchschnittliches Niveau zu erreichen. Bei einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft kann es aber zielführend sein, wenn sich das Kostendifferenzial nicht am Durchschnitt der Vergleichskantone, sondern an einem tieferen Zielwert ausrichtet (vgl. Kapitel 2). Der Finanzkraftindex des Kantons Aargau beträgt 73, das heisst **die Finanzkraft des Kantons Aargau liegt 27 % unterhalb des Durchschnitts der übrigen 25 Kantone**. Unter Einbezug des Bedarfsindex sowie des Strukturkostenfaktors ergibt sich ein kalkulatorisches Referenzniveau von 81. Da aber schon zahlreiche Aufgabenfelder einen tieferen Fallkostenindex aufweisen, müssten die übrigen Aufgabenfelder ihre Fallkosten lediglich auf 89 senken, wenn das Referenzniveau über alle Aufgabenfelder erreicht werden soll. Damit ergibt sich gerundet ein Zielwert von 90.

Ausgehend vom Zielwert 90 beträgt das Kostendifferenzial für den Kanton Aargau und seine Gemeinden über alle Aufgabenfelder hinweg 160,4 Millionen Franken. Das Kostendifferenzial, das eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden kann, beläuft sich auf 107,2 Millionen Franken. Das heisst, dass die Kosten beim Kanton insgesamt um 107,2 Millionen Franken sinken müssten, wenn in allen Aufgabenfeldern höchstens 90 % des Kostenniveaus der jeweiligen Vergleichsgruppen erreicht werden müsste. Wenn das durchschnittliche Kostenniveau der Vergleichsgruppen (Zielwert 100) angestrebt würde, so ergäbe sich beim Kanton lediglich ein Kostendifferenzial von 1,8 Millionen Franken³.

² Ein überdurchschnittlicher Fallkostenindex zeigt sich auch beim Aufgabenfeld Asylwesen, bei welchem die interkantonale Vergleichbarkeit aber stark eingeschränkt ist, weshalb es hier nicht berücksichtigt wird.

³ Ohne das Aufgabenfeld Asylwesen würde sich das Kostendifferenzial lediglich auf 0,5 Millionen Franken belaufen.

Von den 32 Aufgabenfeldern weisen beim Kanton Aargau bei einem Zielwert von 90 sieben⁴ ein Kostendifferenzial auf, wobei aus Sicht der Studienautoren jene Aufgabenfelder als potenzielle Handlungsfelder in den Fokus rücken sollten, die sowohl einen hohen Fallkostenindex als auch ein hohes Kostendifferenzial aufweisen und gleichzeitig aufgrund ihres Volumens bedeutsam sind. Dies trifft auf die Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschule, Spitalversorgung sowie Psychiatrische Kliniken zu. In Kapitel 4 werden diese sowie die Aufgabenfelder Universitäre Hochschulen und Invalidität, die ebenfalls ein – allerdings tiefes – Kostendifferenzial aufweisen, genauer beleuchtet. Auf eine nähere Betrachtung der beiden Aufgabenfelder Gewässerverbauungen sowie Arten- und Landschaftsschutz wird aufgrund des geringen Kostendifferenzials verzichtet.

3.5 Vergleich mit Vorstudie (2016)

Der Kanton Aargau liess seinen Finanzhaushalt bereits 2016 im Rahmen des Sanierungskonzepts zum Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2017–2020 von BAK analysieren. Während sich das Analyseraster nicht geändert hat, kam es aufgrund methodischer Anpassungen teilweise zu Änderungen bei der Vergleichsgruppe und/oder beim Bedarfsindikator, was die Vergleichbarkeit in einzelnen Aufgabenfeldern etwas beeinträchtigt.

Im Vergleich zur Vorstudie ist der globale Fallkostenindex trotz höherer Nettoausgaben (+651,1 Millionen Franken) deutlich gesunken: So betrug der **Fallkostenindex 2013 93 gegenüber 84 im Jahr 2022**. Bei den meisten Aufgabenfeldern sind die Nettoausgaben gestiegen, bei rund der Hälfte davon aber relativ weniger stark als in den Vergleichskantonen, was zu einem tieferen Fallkostenindex führt. Bei 11 Aufgabenfeldern (darunter Sozialhilfe und Öffentlicher Verkehr) sind die Nettoausgaben gesunken. Auch das für 2022 ermittelte globale Kostendifferenzial ist wesentlich tiefer als 2013, das sich ebenfalls am Zielwert 90 orientierte: **Das eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnete Kostendifferenzial sank von 175,3 Millionen Franken auf noch 107,2 Millionen Franken im Jahr 2022**.

Tabelle 1: Vergleich Rechnungsjahr 2022 und 2013

	Rechnungsjahr 2022	Rechnungsjahr 2013	Differenz
Nettoausgaben	4'462,6 Millionen Franken	3'811,6 Millionen Franken	+651,1 Millionen Franken
Standardkostenindex	76	85	- 9
Fallkostenindex	84	93	- 9
Kostendifferenzial	107,2 Millionen Franken	175,3 Millionen Franken	- 68,1 Millionen Franken

Bei den einzelnen Aufgabenfeldern kam es zum Teil zu erheblichen Verschiebungen des Fallkostenindex. Daher führte BAK Zusatzanalysen durch, um für die gewichtigen Aufgabenfelder mit einer Abweichung von mindestens 7 Indexpunkten aufzuzeigen, ob diese Änderung auf methodische Anpassungen (Vergleichsgruppe, Bedarfsindikatoren) oder auf die gesunkenen beziehungsweise gestiegenen Nettoausgaben zurückzuführen ist. Dabei zeigte sich, dass der Fallkostenindex bei den Aufgabenfeldern Berufsbildung, Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen sowie Sozialhilfe auch unter Anwendung derselben Vergleichsgruppe respektive Bedarfsindikatoren gegenüber 2016 wesentlich gesunken wäre, während der Rückgang in der Spitalversorgung sowie bei den Prämienvverbilligungen auf methodische Anpassungen zurückzuführen ist. Umgekehrt ist der Anstieg des Fallkostenindex bei den Aufgabenfeldern Psychiatrische Kliniken sowie bei der Invalidität (zum Teil) eine Folge der gestiegenen Nettoausgaben, nicht aber im Aufgabenfeld Alter, bei welchem der Unterschied auf die geänderte Vergleichsgruppe zurückzuführen ist.

⁴ Auch das Aufgabenfeld Asylwesen weist ein überdurchschnittliches Kostendifferenzial auf, wird aber aufgrund der stark eingeschränkten interkantonalen Vergleichbarkeit nicht berücksichtigt.

3.6 Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung

Bei mehreren Aufgabenfeldern⁵ ist die kantonale Vergleichbarkeit eingeschränkt. In besonderem Mass trifft dies auf das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung zu, da die diesbezügliche Verbuchungspraxis in den Kantonen teilweise uneinheitlich ist. Das Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung umfasst insbesondere die zentralen Dienste der Kantonsverwaltung, wie etwa die Personalverwaltung, die Finanz- und Steuerverwaltung, die Staatskanzlei sowie die Departementssekretariate. Aufgrund der Inkonsistenzen der Datengrundlage und der eingeschränkten Vergleichbarkeit führte BAK ein ergänzendes Personalkostenbenchmarking auf Basis von strukturierten, national einheitlich erhobenen Datenquellen des Bundes durch. Im Schlussbericht werden anstelle des Benchmarkings gemäss Finanzstatistik die Ergebnisse des Personalkostenbenchmarkings dargestellt. Letztere bestätigen aber die Ergebnisse des Benchmarkings anhand der Daten der Finanzstatistik. Demnach resultiert für den Kanton Aargau ein Indexwert von 58. Der Kanton Aargau weist im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung folglich ein stark unterdurchschnittliches und schweizweit eines der tiefsten Kostenniveaus aus.

4. Aufgabenfelder mit Kostendifferenzialen

Im Folgenden werden die Aufgabenfelder näher beschrieben, die bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial ausweisen, das eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden kann. Die Ergebnisse werden detailliert dargestellt und eingeordnet. Die Aufgabenfelder Gewässerverbauungen sowie Arten- und Landschaftsschutz werden nicht aufgeführt, da sich das Kostendifferenzial dieser beiden Aufgabenfelder auf lediglich 1 Million Franken beläuft und die Nettoausgaben mit ca. 10 Millionen Franken ebenfalls nicht ins Gewicht fallen.

4.1 Obligatorische Schule und Sonderschule

Das Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule umfasst Aufwände im Zusammenhang mit allen Schulstufen der Obligatorischen Schule sowie Musikschulen, Schulliegenschaften, Tagesbetreuung und Sonderschulen. Von den 32 untersuchten Aufgabenfeldern weist das Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule den weitaus grössten Nettoaufwand auf. Insgesamt betragen die Nettoausgaben 1'497,3 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden. Für den Kanton beläuft sich der Aufwand auf 804,4 Millionen Franken. Er trägt damit 54 % des Nettoaufwands, was im schweizweiten Vergleich eher hoch ist (Durchschnitt des Kantonsanteils in allen Kantonen: 43 %). Der Fallkostenindex ist mit 97 unterdurchschnittlich. Bei einem Zielwert von 90 ergibt sich dennoch ein Kostendifferenzial von 105,7 Millionen Franken (Kanton und Gemeinden) beziehungsweise 56,8 Millionen Franken (Kanton).

Der Vergleich mit 2013 zeigt, dass die Nettoausgaben von Kanton und Gemeinden zwar um 217,9 Millionen Franken (+15 %) gestiegen sind. Der Fallkostenindex sank jedoch von 101 auf 97.⁶ Das lässt den Schluss zu, dass der Anstieg der Nettoausgaben weniger stark ausgefallen ist als bei den übrigen Kantonen. Auch das Kostendifferenzial ist wesentlich tiefer als jenes, das für 2013 ermittelt wurde (133,6 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden beziehungsweise 85 Millionen Franken für den Kanton).

Seit 2013 wurden mehrere grosse Reformen umgesetzt, wie die neue Ressourcierung Volksschule, der Lehrplan 21 und die Neuorganisation der Führungsstruktur der Volksschule. Zudem wurde ein neues Lohnsystem für Lehrpersonen eingeführt. Trotz dieser Reformen und der damit teilweise verbundenen Kostensteigerungen konnte der Anstieg der Nettoausgaben im Vergleich zu anderen Kantonen gedämpft werden, was sich im tieferen Fallkostenindex zeigt. Dies deutet darauf hin, dass die Effizienz in diesem Bereich verbessert wurde.

⁵ Die Aufgabenfelder mit eingeschränkter Vergleichbarkeit sind im Bericht entsprechend markiert. Es handelt sich um die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Denkmalpflege und Heimatschutz, Gesundheitsprävention, Familie und Jugend, Rechtsprechung sowie Asylwesen.

⁶ In diesem Aufgabenfeld kam es weder zu einer Änderung des Bedarfsindikators noch der Vergleichsgruppe.

Das Kostendifferenzial, das bei einem Zielwert von 90 entsteht, dürfte auf die kleinräumige Schulstruktur auf Primarschulstufe sowie auf die vergleichsweise hohe Sonderschulquote im Kanton Aargau zurückzuführen sein. Eine Reduktion des Kostendifferenzials könnte nicht ohne Qualitätsabbau realisiert werden. Zudem würde dies geplante Vorhaben, wie etwa die flächendeckende Einführung von Deutsch vor dem Kindergarten oder die Revision des Instrumentalunterrichts, sowie weitere notwendige Qualitätsverbesserungen und Modernisierungen verunmöglichen.

4.2 Spitalversorgung

Das Aufgabenfeld Spitalversorgung deckt unter anderem Aufwände im Zusammenhang mit dem Betrieb und Unterhalt von Spitälern sowie mit Forschung und Entwicklung in der Gesundheit ab. Die im Benchmarking berücksichtigten Nettoaussgaben in Höhe von 657,2 Millionen Franken werden zu 100 % vom Kanton getragen, das heisst ohne Beteiligung der Gemeinden. Der Fallkostenindex ist mit 93 Punkten unterdurchschnittlich, weshalb bei einem Zielwert von 100 kein Kostendifferenzial resultiert. Bei einem Zielwert von 90 ergibt sich ein Kostendifferenzial von 22,4 Millionen Franken.

Im Vergleich zu 2013 stiegen die Nettoaussgaben um 177,4 Millionen Franken. Der Fallkostenindex sank gleichzeitig um 10 Indexpunkte, wobei die Vergleichbarkeit aufgrund einer Änderung des Bedarfsindikators sowie der Vergleichsgruppe eingeschränkt ist.

Das Ergebnis zeigt, dass der Kanton Aargau in der Spitalversorgung unterdurchschnittliche Kosten pro Einwohnerin und Einwohner aufweist. Das Potenzial, das Kostendifferenzial zu reduzieren und die Kosten auf 90 % von jenen der Vergleichsgruppe zu senken, ist relativ gering. Dies liegt einerseits daran, dass der überwiegende Anteil der Kosten durch bundesrechtliche Regelungen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und der dazugehörigen Verordnung (KVV) entsteht und somit als weitgehend gebundener Aufwand einzustufen ist. Andererseits ist das Kostenniveau auch in der Altersstruktur des Kantons Aargau begründet. Massnahmen, die ein übermässiges Kostenwachstum verhindern, wie etwa die Kontrolle von Spitalrechnungen, werden bereits heute umgesetzt. Aufgrund der demografischen Entwicklung und des medizinischen Fortschritts, aber auch im Zusammenhang mit der Einführung der einheitlichen Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen (EFAS) ist künftig mit weiter steigenden Kosten in der Spitalversorgung zu rechnen.

4.3 Psychiatrische Kliniken

Das Aufgabenfeld Psychiatrische Kliniken umfasst Aufwände im Zusammenhang mit Betrieb, Unterhalt und Unterstützung der entsprechenden Spitäler oder Kliniken. Ebenso wie beim Aufgabenfeld Spitalversorgung werden die berücksichtigten Nettoaussgaben ausschliesslich vom Kanton (ohne Beteiligung der Gemeinden) getragen. Der ermittelte Fallkostenindex ist mit 101 Punkten leicht überdurchschnittlich, weshalb bei einem Zielwert von 100 ein geringfügiges Kostendifferenzial von 0,5 Millionen resultiert, das sich bei einem Zielwert von 90 auf 10,3 Millionen Franken erhöht.

Zwischen 2013 und 2022 haben sich die Nettoaussgaben annähernd verdoppelt. Der Fallkostenindex ist von 69 auf 101 angestiegen.

Die Kosten der Aargauer Psychiatrie entsprechen damit nahezu dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe, weshalb lediglich bei einem Zielwert von 90 ein relevantes Kostendifferenzial besteht. Dieses zu reduzieren ist wenig realistisch, da wie in der Spitalversorgung der überwiegende Teil aufgrund bundesrechtlicher Regelungen im Rahmen des KVG und der KVV entstehen.

Auch die Entwicklung der Kosten steht im Zusammenhang mit diesen Vorgaben: Der Anstieg der Nettoaussgaben seit 2013 ist wesentlich auf die kantonale Umsetzung der KVG-Revision im Jahr 2012 zurückzuführen.

4.4 Invalidität

Das Aufgabenfeld Invalidität umfasst Leistungen im Zusammenhang mit den Invalidenversicherungen IV und den Ergänzungsleistungen IV sowie Betrieb, Unterhalt oder Unterstützung von Invalidenheimen. Die Nettoausgaben beliefen sich auf 278,7 Millionen Franken, wovon 71 % oder 196,6 Millionen Franken vom Kanton getragen wurden. Der Fallkostenindex betrug 93, woraus sich bei einem Zielwert von 90 für den Kanton ein Kostendifferenzial von 6,2 Millionen Franken ergibt.

Im Vergleich zu 2013 kam es zu einem Anstieg der Nettoausgaben um 30 % oder 63,6 Millionen Franken. Der Fallkostenindex stieg dabei von 84 auf 93 Punkte an. Allerdings ist dieser Anstieg nur zum Teil auf die gestiegenen Nettoausgaben zurückzuführen. Er erklärt sich auch aus einer Änderung des Bedarfsindikators und der Vergleichsgruppe.

Der Fallkostenindex von 93 Punkten zeigt, dass der Kanton Aargau grundsätzlich ein effizientes und effektives Angebot finanziert. Als wesentliche Treiber für die Zunahme der stationären Angebote wirken sich die Altersstruktur der erwachsenen Personen mit Behinderungen sowie die gestiegene Lebenserwartung aus. Der Regierungsrat hat allerdings bereits auf diese Entwicklungen reagiert, etwa mit der Förderung kostengünstigerer ambulanter Angebote oder der Einführung der Subjektfinanzierung. Eine kurzfristige Reduktion des Kostendifferenzials wäre indes aufgrund der bundesgesetzlichen Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich Wohnen und Tagesstruktur zur Verfügung zu stellen, nicht realisierbar.

4.5 Universitäre Hochschulen

Das Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen deckt zum einen Leistungen an Institutionen auf Tertiärstufe und zum anderen Stipendien an Studierende ab. Die gänzlich vom Kanton finanzierten Nettoausgaben von 85,7 Millionen Franken bestehen denn auch fast ausschliesslich aus Transferaufwänden. Der Fallkostenindex beläuft sich auf 97, woraus sich bei einem Zielwert von 90 Punkten ein Kostendifferenzial von 6,1 Millionen Franken ergibt.

Im Vergleich zu 2013 stiegen die Nettoausgaben um 16,1 Millionen Franken an, was einer Erhöhung um rund 20 % entspricht. Der Fallkostenindex nahm gegenüber 2013 um einen Punkt ab, wobei es auch zu einer Änderung des Bedarfsindikators kam.

Das Kostendifferenzial ergibt sich aus den Tarifen für die Hochschulstudienrichtungen, die in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) geregelt sind. Diese sind nicht steuerbar, da der Kanton weder einen Einfluss auf die Anzahl Studierender noch auf deren Studienwahl hat. Die einzigen steuerbaren Faktoren sind die an Studierende ausgerichteten Stipendien. Da aber der Kanton Aargau bezüglich Stipendienhöhe im interkantonalen Vergleich auf dem letzten Rang liegt, ist eine weitere Reduktion nicht angezeigt. Der Fallkostenindex von 97 Punkten ist die Folge der interkantonal fixierten Tarife. Dass er nicht bei 100 Punkten liegt, ist auf die unterdurchschnittlichen Stipendienauszahlungen zurückzuführen.

5. Fazit

Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die vorliegende Studie durchgeführt wurde, unterscheiden sich grundlegend von jenen im Jahr 2016, aus dem die Vorstudie stammt. Denn im Gegensatz zu damals ist der Finanzhaushalt dank mehrerer Jahre mit Rechnungsüberschüssen derzeit stabil. Die Nettoschulden sind vollständig abgetragen und die Ausgleichsreserve weist einen Bestand von über einer Milliarde Franken auf. Die Aufgaben- und Leistungsanalyse (ALAN), zu welcher diese Studie gehört, ist denn auch explizit nicht mit Sparvorgaben verknüpft. Sie wurde vom Regierungsrat vorausschauend initiiert und soll angesichts steigender Anforderungen und neuer Aufgaben den notwendigen Handlungsspielraum für die staatliche Leistungserbringung schaffen und gleichzeitig die Verwaltung weiterentwickeln. Angesichts der aktuell zahlreichen Herausforderungen für den kantonalen Finanzhaushalt – Steuerausfälle und Mehrbelastungen aufgrund bundespolitischer Vorlagen, Steuerfussissenkungen und parlamentarische Vorstösse mit potenziell schwerwiegenden Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen sowie eine hohe geo- und wirtschaftspolitische Instabilität – kommt der ALAN eine besondere Bedeutung zu.

Die Ergebnisse der Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Aargau sind insgesamt sehr erfreulich. Das bereits vergleichsweise tiefe Ausgabenniveau, das die Studie aus dem Jahr 2016 belegte, ist trotz gestiegener Nettoausgaben weiter gesunken. Dies deutet darauf hin, dass der Kanton Aargau trotz Mengenwachstum und überdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum seine Haushaltspolitik der schlanken und effizienten Mittelverwendung in den vergangenen Jahren erfolgreich fortgeführt hat. Dabei ist auch das Ergebnis bei den Verwaltungskosten hervorzuheben, die schweizweit zu den tiefsten gehören (vgl. Kapitel 3.6).

Erfreulich ist, dass nur drei der 32 untersuchten Aufgabenfelder einen überdurchschnittlichen Fallkostenindex aufweisen, wobei mit dem Tourismus lediglich ein – volumenmässig sehr kleines – Aufgabenfeld – deutlich über dem Durchschnitt liegt, dessen Kosten überdies nur zu einem geringen Teil beim Kanton anfallen. Entsprechend resultiert beim Kanton insgesamt ein geringfügiges Kostendifferenzial von knapp 2 Millionen Franken im Vergleich zu den durchschnittlichen Kosten der jeweiligen Vergleichsgruppen. Erst ein wesentlich ambitionierterer Zielwert von 90 Punkten führt in einzelnen Aufgabenfeldern mit einem mehrheitlich unterdurchschnittlichen Fallkostenindex zu einem Kostendifferenzial.

Bei den Aufgabenfeldern mit Kostendifferenzialen handelt es sich vorab um kostendynamische und demografieabhängige Bereiche. Zu nennen sind hier insbesondere die Schulen sowie die Spitalversorgung. Die diesbezüglichen Entwicklungen werden auch in den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz bestätigt, wonach das kantonale Ausgabenwachstum insbesondere durch die Gesundheit sowie bis 2040 auch durch die Bildung beeinflusst wird.⁷ Umso erfreulicher ist es, dass der Kanton Aargau in beiden Aufgabenfeldern einen unterdurchschnittlichen Fallkostenindex aufweist und der Anstieg der Nettokosten seit 2016 im interkantonalen Vergleich tiefer ausfiel. Dennoch sind die Entwicklungen im Auge zu behalten. Allerdings sind die Kostentreiber primär exogen und der Handlungsspielraum beschränkt.

Die Studie hat aber auch erneut ein Schlaglicht auf die unterdurchschnittliche Finanzkraft des Kantons Aargau geworfen, die gegenüber 2016 leicht abgenommen hat⁸. Entsprechend ist der von BAK in der Studie gewählte Zielwert von 90 über alle Aufgabenfelder aus Sicht des Regierungsrats grundsätzlich richtig, begründet aber noch keinen unmittelbaren Handlungsbedarf bei einzelnen Aufgabenfeldern. Übertragen auf die Haushaltspolitik insgesamt heisst dies aber, dass der Handlungsspielraum trotz des grossmehrheitlich unterdurchschnittlichen Kostenniveaus begrenzt ist und die bisherige umsichtige Finanzpolitik fortzusetzen ist – sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig.

⁷ [Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2024, Eidgenössisches Finanzdepartement.](#)

⁸ Die Abnahme ist grösstenteils auf eine Anpassung der Berechnungsmethodik zurückzuführen.