

EVALUATION DES FINANZHAUSHALTS DES KANTONS AARGAU

Studie im Auftrag der
Abteilung Finanzen des Kantons Aargau

2025



Auftraggeber

Departement Finanzen und Ressourcen Kanton Aargau, Abteilung Finanzen

Herausgeber

BAK Economics AG

Ansprechpartner

Sebastian Schultze, Projektleitung

T +41 61 279 97 11, sebastian.schultze@bak-economics.com

Michael Grass, Geschäftsleitung

Leiter Analysen und Studien

T +41 61 279 97 23, michael.grass@bak-economics.com

Projektbearbeitung

Michael Grass

Sebastian Schultze

Sai Saikrishnan

Philipp Christen

Copyright

Alle Inhalte dieser Studie, insbesondere Texte und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt bei BAK Economics AG. Die Studie darf mit Quellenangabe zitiert werden („Quelle: BAK Economics“).

Copyright © 2025 by BAK Economics AG

Alle Rechte vorbehalten

Inhalt

1	Ausgangslage.....	4
2	Methodik	5
2.1	Ziel und Konzeption	5
2.2	Bildung der Aufgabenfelder	6
2.3	Interkantonales Benchmarking.....	10
3	Interkantonales Benchmarking.....	15
3.1	Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich.....	15
3.2	Benchmarking der Standardkosten	17
3.3	Korrektur um Strukturkosten.....	19
3.4	Benchmarking der Fallkosten	21
3.5	Kostendifferenziale	27
4	Synthese	31
4.1	Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings.....	31
4.2	Potenzielle Handlungsfelder	34
4.3	Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings.....	35

1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat eine vorausschauende Aufgaben- und Leistungsanalyse (ALAN) beschlossen, um den Kantonshaushalt und Ressourcenbedarf im Gleichgewicht zu halten. Angesichts des anhaltend starken Bevölkerungswachstums sowie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen sollen Aufgaben und Leistungen gezielt überprüft werden. Die Analyse umfasst eine Untersuchung des Aargauer Finanzhaushalts im Vergleich mit anderen Kantonen. Bereits im Jahr 2016 hat BAK Economics (BAK) eine Finanzhaushaltsevaluation für den Kanton Aargau durchgeführt. Die Finanzhaushaltsevaluation wird als Teil der ALAN im Jahr 2025 aktualisiert. Überdies wird eine systematische interne Überprüfung der Aufgaben und Leistungen durchgeführt. Basierend auf diesen Erkenntnissen werden Schwerpunktbereiche für vertiefte Prüfungen festgelegt. Obwohl die aktuelle Finanzlage stabil ist, soll die ALAN dazu beitragen, den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons zu sichern und eine vorausschauende Staatsführung zu gewährleisten.

Im Fokus der BAK-Evaluation steht die systematische Analyse der Kosten, die der Kanton Aargau bei der Bereitstellung des staatlichen Leistungsangebots in den verschiedenen Aufgabenfeldern aufweist. Hierbei wird berücksichtigt, dass ein Teil dieser Kosten kaum (politisch) beeinflussbar ist. Solche sogenannten Strukturkosten sind bspw. durch demographische oder topographische Faktoren gegeben und werden in der Analyse von den beeinflussbaren Kostenkomponenten separiert.

2 Methodik

2.1 Ziel und Konzeption

- Ziel der Evaluation ist es, Potenzial für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden. Hierfür wird ein interkantonales Benchmarking der öffentlichen Kosten durchgeführt, das später noch eingehend erklärt wird.
- Das Benchmarking identifiziert das Potenzial für Kostensenkungen differenziert nach 32 Aufgabenfeldern (aus den Bereichen Bildung, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...). Dabei werden politisch beeinflussbare Kosten (sog. Fallkosten) isoliert von strukturell bedingten Kosten (Strukturkosten; bspw. durch Demografie, Topographie, etc.) gebenchmarkt.
- Letztlich wird je Aufgabenfeld ein monetärer Wert (Kostendifferenzial) kalkuliert, der angibt, ob und in welcher Höhe die Fallkosten des Kantons den Durchschnitt relevanter Vergleichskantone übersteigen.
- Damit aus dem Benchmarking sinnvolle Aussagen abgeleitet werden können, wird ein mehrstufiges Analyseverfahren durchlaufen. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, Auswahl der Vergleichsgruppe, Sensitivitätsanalysen sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, etc.). Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet werden können und keine voreiligen Schlüsse gezogen werden.

Abb. 2-1 Konzeption des interkantonalen Benchmarkings



Quelle: BAK Economics

2.2 Bildung der Aufgabenfelder

Datenbasis

- Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV-Finanzstatistik): Sie stellt den zentralen Datensatz für das interkantonale Benchmarking dar. Die Finanzdaten aller 26 Kantone sind durch die EFV gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen Vergleich harmonisiert. Die zeitliche Lücke zwischen Veröffentlichung der kantonalen Geschäftsberichte / Staatsrechnungen und Fertigstellung der EFV-Finanzstatistik beträgt ca. anderthalb Jahre. Die Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Aargau basiert auf der Datengrundlage aus dem Jahr 2022.
- Verschiedene sozio-demographische Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS), des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und weiterer öffentlicher Stellen: bspw. die Krankenhausstatistik oder die Statistik der Bildungsinstitutionen.
- Regionalwirtschaftliche Datenbanken von BAK Economics

Funktionale Gliederung

- Die EFV-Finanzstatistik umfasst eine Funktionale Gliederung und ist Basis des interkantonalen Benchmarkings. Die Finanzdaten der Kantone und Gemeinden sind in der Funktionalen Gliederung in über 150 Funktionen eines Kantons aus allen Politikbereichen (Allgemeine Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Verkehr, ...) unterteilt.
- Mittels der Funktionalen Gliederung bzw. mittels ihrer Funktionen werden für das interkantonale Benchmarking 32 Aufgabenfelder gebildet.

Datenaufbereitung

- Die Analyse basiert auf einem interkantonalen Vergleich der funktionen-spezifischen Nettoausgaben¹. Die Nettoausgaben entsprechen den laufenden Ausgaben (in einem Aufgabenfeld) abzüglich der laufenden Einnahmen (in demselben Aufgabenfeld). Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden nicht beachtet.
- Ein Benchmarking zwischen den Kantonen erfordert, dass für jeden Kanton die kantonalen und kommunalen Finanzen konsolidiert verglichen werden. Grund ist, dass sich die Aufgabenteilungen zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden erheblich unterscheiden. Die Funktionale Gliederung der EFV-Finanzstatistik liegt in konsolidierter Form vor.

Bildung der Aufgabenfelder

- Um ein möglichst differenziertes Bild des Haushalts und aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, werden möglichst viele Aufgabenfelder aus den Funktionen gebildet.
- Ein Aufgabenfeld setzt sich zumeist aus mehreren Funktionen zusammen. Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe. Ein Aufgabenfeld muss zugleich sowohl hinsichtlich der Finanzdaten als auch hinsichtlich der Bedarfsgruppe abgrenzbar sein:

¹ Die Ausgaben des Lotteriefonds werden in allen Kantonen konsistent funktionsspezifisch zugeteilt, während die Einnahmen nicht berücksichtigt werden, da sie keine starke Zweckbindung aufweisen. Entsprechend wird beim Lotteriefonds vom Prinzip der Nettoausgaben abgewichen.

- Bspw. sind die einzelnen Funktionen Sonderschulen und Obligatorische Schule durch die Einführung des integrativen Unterrichts sowohl in den Finanzdaten als auch hinsichtlich der Bedarfsgruppe zusehends weniger trennbar. Sie werden daher in einem Aufgabenfeld zusammengefasst.
- Bspw. können die Funktionen Polizei und Verkehrssicherheit aufgrund personeller Überschneidungen nicht finanziell aufgetrennt werden, weshalb sie im selben Aufgabenfeld zusammengefasst werden.
- Ein Aufgabenfeld umfasst alle Funktionen, welche dieselbe Bedarfsgruppe betreffen: bspw. werden Transferleistungen an Soziale Einrichtungen und Transferleistungen an IV-EmpfängerInnen (Ergänzungsleistungen IV) im Aufgabenfeld Invalidität zusammengefasst, weil dieselbe Bedarfsgruppe (IV-BezügerInnen) profitiert. Gleichermassen werden alle Leistungen an Betagte (Pflege, Ergänzungsleistungen AHV, etc.) im Aufgabenfeld Alter zusammengefasst.
- Generell gilt, je kleiner eine Funktion ist, desto eher können tendenziell Probleme bei der Abgrenzung zu weiteren Funktionen bestehen.
- Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen des Kantons Aargau ist. Aufgabenfelder können somit auch Aufgabenbereiche enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist diesem Umstand immer Rechnung zu tragen.

Ausschluss von Funktionen

- Einige Funktionen sind im Kontext von Leistungsüberprüfungen nicht relevant, da keine Einsparungen zugunsten des Kantons erzielbar sind: Dies gilt insbesondere für vollständig gebührenfinanzierte Dienstleistungen wie Wasserversorgung und Abfallwirtschaft. Diese Funktionen werden von der Analyse ausgeschlossen.
- Ebenfalls vom Benchmarking ausgeschlossen werden Funktionen, welche Aufgrund der heterogenen Aufgabenstellung nicht einem interkantonalen Vergleich unterzogen werden können.
- Des Weiteren werden diejenigen Funktionen ausgeschlossen, bei denen die Finanzierung vollständig über die Gemeinden läuft oder die für den Kanton Aargau irrelevant sind.

Änderungen zur Studie aus dem Jahr 2016

- Das Analyseraster der vorliegenden Studie wurde im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2016 beibehalten. Neu werden Aufgabenfelder, bei denen die kantonale Vergleichbarkeit erfahrungsgemäss eingeschränkt ist, entsprechend markiert. Eine eingeschränkte Vergleichbarkeit liegt vor, wenn es bspw. grössere Unterschiede in den Leistungen gibt (z.B. Familie und Jugend), Einnahmen eine grosse Rolle spielen (z.B. Rechtsprechung) oder Inkonsistenzen bei der Abgrenzung bestehen (z.B. Allgemeine Verwaltung, die als Restkategorie geführt wird).
- Die internen Mieten werden beim Benchmarking neu bei allen Aufgabenfeldern ausgeschlossen. Bei den internen Mieten handelt es sich um eine kalkulatorische Anlagenutzung, mit welcher früher getätigte Investitionen in Gebäude in der Finanzierungsrechnung periodisiert werden. Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass die Verbuchungspraxis der internen Mieten bei den Kantonen unterschiedlich ist, je nach Aufgabenfeld einen überdurchschnittlich hohen Einfluss auf das Ergebnis des Benchmarkings ausübt und der interkantonale Vergleich ohne Korrektur der internen Mieten systematisch verzerrt wäre. Da die Datengrundlage des Benchmarkings (EFV-Finanzstatistik) keine Separierung der internen und externen Mietausgaben nach Funktionen zulässt, werden die Daten um die gesamten (internen und externen) Mietausgaben korrigiert. Ebenfalls werden die internen Mieteinnahmen entsprechend ausgeschlossen.
- Die Methodik der Strukturkostenbereinigung wurde aus Gründen der mathematischen Konsistenz ausdifferenziert. Der nach alter Methodik benannte Strukturkostenindex heisst neu Strukturkostenfaktor und wird als Produkt zweier Faktoren berechnet (siehe Benchmarking Strukturkosten auf S.13 für mehr Informationen). Der erste Faktor repräsentiert die Bedarfsstruktur des Kantons Aargau im Vergleich zu allen restlichen Kantonen. Der zweite Faktor misst die gemeinsamen Fallkosten, welche die Kantone der Vergleichsgruppe in Relation zum kantonalen Durchschnitt aufweisen. Sie repräsentieren jene Kosten, die strukturbedingt sind und mit dem Bedarfsindex nicht vollständig abgebildet werden. Sie werden gemessen an den Nettoaussgaben je Bedarfseinheit in der Gruppe der strukturähnlichen Vergleichskantone in Relation zum kantonalen Durchschnitt.
- Die spezifischen Fallkosten des Kantons Aargau werden wie bis anhin als Nettoaussgaben je Bedarfseinheit in Relation zur Gruppe der strukturähnlichen Vergleichskantone ermittelt. Die spezifischen Fallkosten sind die zentrale Kennzahl der Analyse.
- Durch die Aktualisierung der Datengrundlage vom Stichjahr 2013 auf das Stichjahr 2022 oder einer Änderung der Methodik kam es in einzelnen Aufgabenfeldern zu einer Änderung der Vergleichsgruppe.
- Für einzelne Aufgabenfelder wurde aufgrund einer Änderung der Methodik ein neuer Bedarfsindikator verwendet.
- Alle Covid-bezogenen Ausgaben wurden von der EFV für statistische Zwecke und einer harmonisierten Handhabung als ausserordentliche Ausgaben verbucht und sind somit nicht Teil des Benchmarkings.
- Alle Ausgaben im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg wurden von der EFV ebenfalls grundsätzlich als ausserordentliche Ausgaben verbucht. Im Aufgabenfeld Asylwesen bestehen aber bezüglich der einheitlichen Verbuchungspraxis Vorbehalte, weshalb für das Benchmarking der Dreijahresschnitt 2019-2021 verwendet wird.

Tab. 2-1 Bildung der Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Primäres Departement	Code HRM2
01 Legislative	GR	011
02 Exekutive	RR / SK	012
03 Allgemeine Verwaltung	DFR	021 + 022 + 029 + 291 + 490
04 Polizei	DVI	111 + 112
05 Strafvollzug	DVI	13
06 Obligatorische Schule und Sonderschule	BKS	21 + 22
07 Berufsbildung	BKS	23 + 26
08 Allgemeinbildende Schulen	BKS	25
09 Universitäre Hochschulen	BKS	271
10 Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen	BKS	272 + 273
11 Kultur	BKS	311 + 32 + 33
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	BKS	312
13 Sport und Freizeit	BKS	34
14 Spitalversorgung	DGS	411 + 480
15 Psychiatrische Kliniken	DGS	413
16 Alter	DGS	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
17 Gesundheitsprävention	DGS	43
18 Prämienverbilligungen	DGS	512
19 Invalidität	BKS	52
20 Familie und Jugend	DGS	54
21 Arbeitslosigkeit	DVI	55
22 Sozialhilfe	DGS	571 + 572 + 579
23 Öffentlicher Verkehr	BVU	62
24 Gewässerverbauungen	BVU	741
25 Arten -und Landschaftsschutz	BVU	75
26 Raumordnung	BVU	79
27 Landwirtschaft	DFR	81
28 Forstwirtschaft	BVU	82
29 Tourismus	DVI	84
30 Industrie, Gewerbe, Handel	DVI	85
31 Rechtssprechung	Gerichte	12
32 Asylwesen	DGS	573

Anmerkung: Code HRM2 = Nummer des jeweiligen Aufgabenfeldes gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik. Die Funktionale Gliederung ist nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone.

GR = Grosser Rat, RR / SK = Regierungsrat / Staatskanzlei, BKS = Departement Bildung, Kultur und Sport, BVU = Departement Bau, Verkehr und Umwelt, DFR = Departement Finanzen und Ressourcen, DGS = Departement Gesundheit und Soziales, DVI = Departement Volkswirtschaft und Inneres, Gerichte = Gerichte Kanton Aargau
 Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics

2.3 Interkantonales Benchmarking

Das Benchmarking umfasst mehrere aufeinander aufbauende Analyseelemente:

- (1) Benchmarking der Standardkosten (STK)
- (2) Korrektur um Strukturkosten (SK)
- (3) Benchmarking der Fallkosten (FK)
- (4) Kostendifferenziale (KD)
- (5) Potenzielle Handlungsfelder

Benchmarking der Standardkosten

- Im ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings werden für jedes der 32 Aufgabenfelder die Nettoausgaben pro EinwohnerIn betrachtet. Die Nettoausgaben pro EinwohnerIn sind die sogenannten Standardkosten.
- Die Standardkosten des untersuchten Kantons werden mit den durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone verglichen. Aus dem Vergleich resultiert der Standardkostenindex (STKI, siehe Kasten). Der Standardkostenindex gibt wieder, um wieviel Prozent die Nettoausgaben pro EinwohnerIn von den durchschnittlichen Nettoausgaben pro EinwohnerIn der übrigen 25 Kantone abweichen.

Standardkostenindex

Auf Basis des interkantonalen Benchmarkings der Nettoausgaben pro EinwohnerIn wird für jedes Aufgabenfeld der Standardkostenindex kalkuliert. Beträgt der Index genau 100, liegen die Nettoausgaben pro EinwohnerIn genau im Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Beträgt er 95, liegen sie 5 Prozent darunter. Beträgt er 110, liegen sie 10 Prozent darüber.

Analog zum Standardkostenindex werden weitere Indizes kalkuliert, die gleichartig interpretiert werden.

- Die Standardkosten geben einen Eindruck, wie stark die öffentlichen Finanzen des untersuchten Kantons (und damit seine Bevölkerung) durch das jeweilige Aufgabenfeld belastet werden.
- Im Kontext einer Leistungsüberprüfung ist die Aussagekraft der Standardkosten allerdings begrenzt. Denn es muss beachtet werden, dass die Standardkosten lediglich die durchschnittliche Belastung je BewohnerIn zum Ausdruck bringen, keineswegs aber den finanziellen Handlungsspielraum, über den die Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung tatsächlich verfügt.
- Das Schulwesen ist hierfür ein Beispiel: Hohe Standardkosten im Schulwesen können etwa durch einen überdurchschnittlichen Anteil junger Menschen in der Wohnbevölkerung begründet sein. Eine überdurchschnittliche Schülerzahl verursacht dann zwar überdurchschnittliche öffentliche Kosten, kann aber nicht verändert werden. Die Schülerzahl ist damit ein „strukturell“ bedingter Bedarf, der strukturell bedingte Kosten („Strukturkosten“) nach sich zieht.
- Ein interkantonaler Vergleich der Standardkosten ist im Kontext von Leistungsüberprüfungen daher nicht befriedigend. Die Standardkosten müssen deshalb um die Strukturen bereinigt werden.

Korrektur um Strukturkosten

- Strukturell bedingte Kosten beschränken den Kostensenkungsspielraum bei Leistungsüberprüfungen.
- Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, strukturelle (also nicht beeinflussbare) Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren „Fallkosten“ (FK) gebenchmarkt werden.
- Für sämtliche Aufgabenfelder liegen Statistiken vor, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren – sogenannte Bedarfsindikatoren (BezügerInnen, demografische Gruppen, Flächen, ...). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden korrigiert: (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder (2) zur Bildung aufgabenspezifischer Vergleichsgruppen. In ausgewählten Fällen werden (3) Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.
- **(1) Bedarfsindikatoren als Divisoren:**
Durch die Definition der relevanten Bedarfsgruppe kann eine erste Unterteilung in eine Fall- und eine Strukturkomponente vorgenommen werden. Konkret werden die Nettoaussgaben nicht mehr durch die EinwohnerInnen geteilt (Standardkosten), sondern durch die relevante Bedarfsgruppe (Bedarfsindikator) dividiert. Ein Beispiel für einen Bedarfsindikator in Aufgabenfeldern des Schulwesens ist die Anzahl SchülerInnen. Hat ein Kanton einen überdurchschnittlichen Anteil Schulpflichtiger in der Bevölkerung, fallen die Kosten nach der Korrektur mittels Bedarfseinheiten (genau um die Höhe seines strukturellen Nachteils) niedriger als die Standardkosten aus. Der strukturell bedingte Bedarf ist damit im Benchmarking nivelliert. Die Korrektur wird insbesondere für solche Aufgabenfelder durchgeführt, deren strukturelle Kosten (1) durch demografische Altersgruppen (Bspw. Obligatorische Schule und Sonderschule, Familie und Jugend, Alter), (2) durch Bezüger- / Fallzahlen (Bspw. Prämienverbilligung, Spitäler) oder (3) durch Flächenbetrachtungen (Bspw. Land- und Forstwirtschaft) identifizierbar sind. In einigen Aufgabenfeldern ist die Wohnbevölkerung selbst der ideale Divisor (bspw. Kultur).
- **(2) Bedarfsindikatoren zur Bildung aufgabenspezifischer Vergleichsgruppen:**
Oft ist der Vergleich der Nettoaussgaben des untersuchten Kantons zu den Nettoaussgaben der übrigen 25 Kantone nicht sinnvoll. Es bietet sich in vielen Fällen an, die Bedarfsstruktur im entsprechenden Aufgabenfeld zu schätzen und darauf basierend eine aufgabenspezifische Vergleichsgruppe von Kantonen zu bilden, die dem untersuchten Kanton strukturell ähnlich sind.

Ein Beispiel, in dem eine Vergleichsgruppe aus strukturähnlichen Kantonen gebildet wird, ist das Aufgabenfeld Universitäre Hochschulen: Elf Kantone sind Trägerkantone einer universitären Hochschule (ZH, GE, BE, BS, BL, VD, NE, FR, SG, LU, TI) und haben hierdurch höhere öffentliche Kosten als die übrigen 15 Kantone. BAK Economics versteht die Eigenschaft „Trägerkanton“ als einen strukturellen Bedarf. Um ein robustes Ergebnis zu erhalten, werden die Trägerkantone (bzw. Nicht-Trägerkantone) daher nur untereinander verglichen.

In einigen Aufgabenfeldern können die Strukturunterschiede nicht durch ein alleiniges Merkmal aufgefangen werden, sondern werden durch mehrere, zusammenspielende Indikatoren erklärt. In diesen Aufgabenfeldern (bspw. Strafvollzug) werden die Vergleichskantone mittels eines mehrstufigen statistischen Analyseverfahrens definiert.

- **Partialanalyse:** In den Partialanalysen wird ein einzelnes Merkmal untersucht, ohne dabei auf Interdependenzen zwischen weiteren Merkmalen zu achten. Für die Ermittlung der Vergleichsgruppe werden diejenigen Kantone eruiert, welche in der Regel innerhalb einer halben Standardabweichung um den Wert des Untersuchungskantons liegen und somit eine strukturelle Ähnlichkeit im betreffenden Merkmal aufweisen.
- **Multivariate Analysen:** In den multivariaten Analysen werden mehrere Merkmale gleichzeitig untersucht. So können Zusammenhangs- bzw. Abhängigkeitsstrukturen erkannt werden. Als Datengrundlage dienen mehrere aufgabenfeldspezifische Indikatoren.
 - **Clusteranalyse:** Bei der hierarchischen Clusteranalyse werden die Kantone mit Hilfe der durchschnittlichen euklidischen Distanz in Gruppen eingeteilt, sodass die Homogenität innerhalb der Gruppe und die Heterogenität zwischen den Gruppen möglichst gross sind. Bei der Untersuchungsmethode handelt es sich um ein Top-Down Verfahren, bei dem eine grosse Gruppe (CH) in Untergruppen (Cluster) aufgeteilt wird. Dabei werden bei jedem Berechnungsschritt sämtliche Indikatoren der Datengrundlage berücksichtigt.
 - **Multidimensionale Skalierung:** Die multidimensionale Skalierung ist eine Ähnlichkeitsstrukturanalyse, welche die Objekte aufgrund ihrer Un-/ Ähnlichkeit räumlich anordnet. Diese Anordnung erfolgt wiederum anhand der durchschnittlichen euklidischen Distanzen sämtlicher Merkmale der Kantone. Je näher zwei Kantone im Raum sind, umso ähnlicher sind sie bezüglich ihrer Strukturmerkmale. Dabei liefern jede Rotation sowie Vervielfachung der Distanzen dasselbe Ergebnis.
- **(3) Multivariate OLS-Regressionen:** Vereinzelt lässt sich der strukturell bedingte Bedarf nur unzureichend mit einer einzigen Kennzahl als Bedarfsindikator darstellen. In diesen Fällen wird eine multivariate OLS-Regression zur Korrektur um Strukturkosten durchgeführt, in die relevante Einflussfaktoren Zugang finden. Bei einer multivariaten OLS-Regression wird der Zusammenhang zwischen einer zu erklärenden Variable (z.B. den Fallkosten) und mehreren erklärenden Variablen untersucht und in Form einer Gleichung dargestellt. So lassen sich Aussagen dazu treffen, wie sich eine Zu- bzw. Abnahme der erklärenden Variablen auf die zu erklärende Variable auswirkt.

Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

- Die Fallkosten (Nettoaussgaben pro Bedarfseinheit) des untersuchten Kantons können für jedes Aufgabenfeld mit den Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe verglichen werden.
- Aus diesem Vergleich resultiert der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen (siehe Kasten „Standardkostenindex“ auf S.10 für die Interpretation).
- Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Kostentreiber anzusehen. Sie sind damit im Kontext von Leistungsüberprüfungen besonders relevant.

Benchmarking der Strukturkosten

- Der Bedarfsindikator pro Bevölkerung (Bedarfsstruktur) des untersuchten Kantons kann für jedes Aufgabenfeld mit der Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone verglichen werden.
- Aus diesem Vergleich resultiert der Bedarfsindex (BI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Bedarfsstruktur des untersuchten Kantons von der durchschnittlichen Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone abweicht (siehe Kasten „Standardkostenindex“ auf S.10 für die Interpretation).
- In jedem Aufgabenfeld stehen Standardkosten-, Fallkosten- und Bedarfsindex unter Einbezug eines Transformationsfaktors Alpha in einer eindeutigen Beziehung. Mit dem Transformationsfaktor wird der Übergang von der nationalen Referenzgruppe zur aufgabenfeld-spezifischen Referenzgruppe (Gruppe aus strukturähnlichen Vergleichskantonen) mathematisch vollzogen. Rechnerisch entspricht Alpha dabei den Fallkosten der Vergleichsgruppe im Vergleich mit den übrigen 25 Kantonen. Es gilt: $STKI = (FKI * BI * Alpha) / 100$.
- Die Strukturkosten werden analytisch durch folgende Komponenten aufgefangen:
 1. Unterschiede in den Bedarfsstrukturen des Kantons im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen (Bedarfsindex). Hier spielt bspw. die demographische Struktur eine besondere Rolle.
 2. Ein zusätzlicher struktureller Einfluss besteht darin, dass aufgrund nicht-linearer Kostenstrukturen die Gruppe der strukturähnlichen Kantone ein systematisch höheres Ausgabenniveau je Bedarfseinheit aufweisen kann als die übrigen Kantone.
- Der Strukturkostenfaktor (SKF) ergibt sich aus dem Produkt des Bedarfsindex des Kantons Aargau im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen und dem Fallkostenindex der Gruppe der Vergleichskantone im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen.
- Interpretation: Ein Strukturkostenfaktor von 1.1 bedeutet, dass in dem Kanton (auch bei durchschnittlich effizienter Bereitstellung) im Vergleich zu den restlichen Kantonen auf Dauer 10 Prozent mehr an Kosten entstehen, um den EinwohnerInnen ein durchschnittliches Leistungsniveau zu gewähren.

Kostendifferenziale

- Abschliessend wird auf Basis der Fallkostenindizes für jedes Aufgabenfeld ein monetäres Äquivalent für die Fallkosten berechnet, das sogenannte Kostendifferenzial (KD). Beträgt der Fallkostenindex genau 100 oder liegt er darunter, beträgt das KD null. Liegt der Index eines Aufgabenfeldes über 100, resultiert dies in einem positiven KD.
- Das KD eines Aufgabenfelds drückt damit aus, wie stark die Nettoaussgaben ceteris paribus sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz, durch eine Absenkung des Leistungsniveaus oder die Erhöhung von Einnahmen geschehen.
- Die Höhe eines KD muss nicht allein vom Durchschnitt der Vergleichsgruppe abhängig gemacht werden. Möglich sind auch „ambitioniertere“ Zielsetzungen (95% oder 90% des Ø). In den Ergebnistabellen werden die KD daher sowohl gegenüber dem Durchschnitt als auch gegenüber ambitionierteren Zielen kalkuliert. Ambitiösere Vorgaben sind insbesondere mit Blick auf die Finanzkraft relevant. Verfügt ein Kanton über eine unterdurchschnittliche Finanzkraft, ist es angezeigt, auch ein unterdurchschnittliches Ausgabeniveau anzustreben, damit der Finanzhaushalt strukturell im Gleichgewicht ist.

Potenzielle Handlungsfelder

- Der Schwerpunkt möglicher Massnahmen dürfte tendenziell auf finanziell gewichtigen Aufgabenfeldern mit hohem Kostendifferenzial und zugleich hohem kantonalem Anteil an den Kosten liegen.
- Werden die Kostendifferenziale auf diese Weise zusätzlich eingeordnet, können potenzielle Handlungsfelder identifiziert werden.

Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Massnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Massnahmen ableiten lassen, hängt von (BAK Economics nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass auch hohe Kosten zeitweilig oder dauerhaft hierdurch gerechtfertigt sein können.

3 Interkantonales Benchmarking

3.1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Die Benchmarking-Analysen der im Kapitel 2.2 definierten Aufgabenfelder erfolgen anhand der konsolidierten Finanzhaushalte der Kantone inklusive Gemeinden. Um einen Überblick über die Umfänge der Aufgabenfelder auf kantonaler und kommunaler bzw. konsolidierter Ebene zu erhalten, sind in der untenstehenden Tabelle für jedes Aufgabenfeld die Nettoausgaben des Kantons Aargau exklusive sowie inklusive seiner Gemeinden aufgelistet. Dadurch wird berechnet, wie stark der Kanton an der Finanzierung des betreffenden Aufgabenfelds beteiligt ist (Anteil Kanton). Zum Vergleich werden je Aufgabenfeld zusätzlich die gewichteten Kantonsanteile aller übrigen 25 Kantonen gegenüber ihren Gemeinden aufgeführt.

Die Aufgabenfelder Legislative, Exekutive sowie Allgemeine Verwaltung werden stets ausschliesslich auf Kantonsebene betrachtet, da weder in der Aufgabenfinanzierung noch der -erfüllung Überschneidungen mit den Gemeindeverwaltungen bestehen. Für diese Aufgabenfelder beträgt der Kantonsanteil an den Nettoausgaben 100 Prozent.

Es ist zu beachten, dass die Funktionale Gliederung nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der Kantone ist. Aufgabenfelder können somit auch Verwaltungseinheiten enthalten, welche nicht den kantonalen Strukturen entsprechen.

Grundlegende Ergebnisse

- Im interkantonalen Benchmarking werden die konsolidierten Nettoausgaben (ohne Investitionen) des Kantons Aargau inklusive seiner Gemeinden in Höhe von 4'462.6 Mio. CHF (2016²: 3'811.6 Mio. CHF³) verglichen. In der Gesamtbetrachtung der verglichenen Aufgabenfelder trägt der Kanton Aargau 71% Prozent (2016: 69 Prozent) der Kosten – 29 Prozent (2016: 31 Prozent) fallen bei den Gemeinden an.
- Damit beteiligt sich der Kanton Aargau in diesen Aufgabenfelder weniger stark an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der übrigen 25 Schweizer Kantone (76%; 2016: 74%). Vor allem in den Aufgabenfeldern Berufsbildung, Familie und Jugend, Sozialhilfe und Landwirtschaft liegt der Anteil in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen tiefer als im Durchschnitt der Schweiz.
- Der im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen 25 Kantone tiefere Kantonsanteil bedeutet, dass die Aufgabenfelder im Kanton Aargau weniger stark zentralisiert sind. Ob ein höherer oder tieferer Kantonsanteil an sich vorteilhaft und erstrebenswert ist, lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Grundsätzlich gilt hier das Prinzip der Subsidiarität, das besagt, dass eine Aufgabe nur dann an eine höhere Staatsebene delegiert werden soll, wenn diese sie besser erfüllen kann. Im Kanton Aargau erfolgen Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen (z.B. Steuerfussabtausch).
- Eine überdurchschnittliche Kantonsbeteiligung weist der Kanton Aargau jedoch in den Aufgabenfeldern Kultur, Arbeitslosigkeit, und Öffentlicher Verkehr auf.

² Das Jahr 2016 bezieht sich auf das Erscheinungsjahr der Finanzevaluation, die das Stichjahr 2013 untersuchte. In der Studie 2016 wurden im Gegensatz zur vorliegenden Studie die Mietausgaben berücksichtigt.

³ Zur Einordnung: Der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) ist zwischen 2013 und 2022 um insgesamt 2.9 % gestiegen (BFS).

- Zwei Drittel der Nettoausgaben fallen auf die gewichtigen Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschulen, Spitalversorgung, Alter, Invalidität und Berufsbildung.

Tab. 3-1 Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich

Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Kantonsanteil	
	Kanton	Kt. & Gem.	AG	Ø-25
	[Mio. CHF]		[%]	[%]
TOTAL	3'159.4	4'462.6	71%	76%
01 Legislative	4.4	4.4	100%	100%
02 Exekutive	2.1	2.1	100%	100%
03 Allgemeine Verwaltung	161.5	161.5	100%	100%
04 Polizei	110.4	136.2	81%	72%
05 Strafvollzug	64.3	64.3	100%	100%
06 Obligatorische Schule und Sonderschule	804.4	1'497.3	54%	43%
07 Berufsbildung	94.5	155.0	61%	99%
08 Allgemeinbildende Schulen	122.7	123.8	99%	95%
09 Universitäre Hochschulen	85.7	85.7	100%	100%
10 Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen	137.3	137.3	100%	99%
11 Kultur	52.2	79.8	65%	42%
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	10.9	11.5	95%	90%
13 Sport und Freizeit	15.5	49.0	32%	18%
14 Spitalversorgung	657.2	657.2	100%	99%
15 Psychiatrische Kliniken	98.7	98.7	100%	100%
16 Alter	120.0	284.0	42%	55%
17 Gesundheitsprävention	14.2	18.1	78%	75%
18 Prämienverbilligungen	139.3	139.3	100%	88%
19 Invalidität	196.6	278.7	71%	81%
20 Familie und Jugend	0.9	50.1	2%	56%
21 Arbeitslosigkeit	12.5	13.1	96%	71%
22 Sozialhilfe	2.2	145.8	2%	50%
23 Öffentlicher Verkehr	122.9	123.5	99%	60%
24 Gewässerverbauungen	7.2	10.5	68%	71%
25 Arten -und Landschaftsschutz	10.5	12.4	85%	80%
26 Raumordnung	7.2	13.2	54%	46%
27 Landwirtschaft	5.4	9.8	56%	86%
28 Forstwirtschaft	7.7	9.1	85%	70%
29 Tourismus	0.6	3.2	19%	32%
30 Industrie, Gewerbe, Handel	12.2	11.7	-	82%
31 Rechtssprechung	51.5	51.5	100%	98%
*32 Asylwesen	26.8	25.2	-	-

Anmerkung: Anteil Kanton = Anteil des Kantons an den Nettoausgaben des Kantons inkl. der Gemeinden (Ausnahmen: Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung). Ø-25 = Durchschnitt der übrigen 25 Kantone.

Bei allen Aufgabenfeldern sind die Mietausgaben (interne und externe Mieten) nicht berücksichtigt.

– Aufgrund von Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kann kein sinnvoller Wert ermittelt werden.

* Aufgrund von datenbezogenen Vorbehalten für das Jahr 2022 wurde für das Benchmarking der Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics

3.2 Benchmarking der Standardkosten

Die Betrachtung der Standardkosten stellt den ersten Schritt des interkantonalen Benchmarkings dar. Die Standardkosten entsprechen den gebenchmarkten Nettoausgaben der Kantone (inklusive ihrer Gemeinden) pro EinwohnerIn. Die Division der Standardkosten im Kanton Aargau durch die durchschnittlichen Standardkosten der übrigen 25 Kantone ergibt den Standardkostenindex. In der Abbildung 3-1 sind die Aufgabenfelder nach der Höhe der Indizes geordnet.

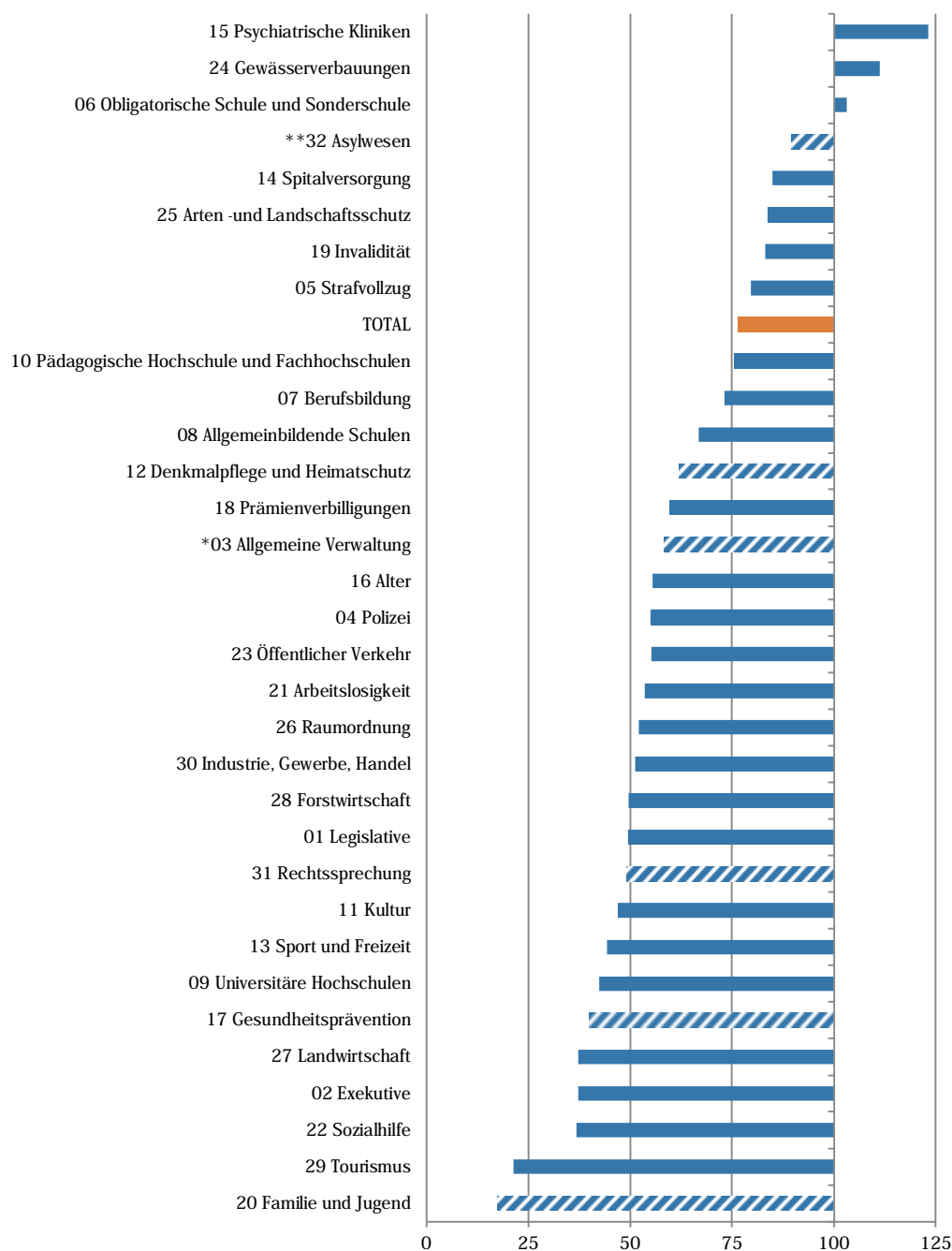
Grundlegende Ergebnisse

- Der Standardkostenindex für den Kanton Aargau beträgt insgesamt 76 (2016: 85). Der Kanton Aargau weist dementsprechend Nettoausgaben pro EinwohnerIn auf, die 24 Prozent unter dem Durchschnitt der übrigen 25 Kantone liegen.
- Die höchsten Standardkostenindizes⁴ weisen die Aufgabenfelder Psychiatrische Kliniken, Gewässerverbauungen sowie Obligatorische Schule und Sonderschule auf.
- Die tiefsten Indizes⁵ wurden für die Aufgabenfelder Tourismus, Sozialhilfe, Exekutive und Landwirtschaft berechnet und sind am unteren Rande des Rankings zu finden. Das gute Resultat im Aufgabenfeld Exekutive ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Kanton Aargau als viertbevölkerungsreichster Kanton hier von Grössenvorteilen profitieren kann. Regierungen in bevölkerungsärmeren Kantonen verursachen kaum oder nur unwesentlich weniger Kosten als jene der einwohnerstärkeren Kantone.
- Insgesamt sind die Nettoausgaben pro EinwohnerIn in 3 von 32 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich. Allerdings spiegeln die Standardkosten nicht den tatsächlichen finanziellen Handlungsspielraum wider, über den eine Kantonsverwaltung bei einer Leistungsüberprüfung verfügt. Denn strukturell bedingte Kosten können hohe Standardkosten mitverursachen und einer Absenkung der Standardkosten entgegenstehen.

⁴ Das Aufgabenfeld Asylwesen gehört ebenfalls zu den Aufgabenfeldern mit einem der höchsten Standardkostenindizes, wird aufgrund einer eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit hier nicht genannt.

⁵ Das Aufgabenfeld Familie und Jugend weist den tiefsten Standardkostenindex auf, wird aber aufgrund einer eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit hier nicht genannt.

Abb. 3-1 Standardkostenindizes



Anmerkung: Bei allen Aufgabenfeldern sind die Mietausgaben (interne und externe Mieten) nicht berücksichtigt.
 * Aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit der Allgemeinen Verwaltung in der Finanzstatistik und der Bedeutung des Aufgabenfeldes für den Finanzhaushalt wurde ein ergänzendes Personalkostenbenchmarking gerechnet. Der Standardkostenindex bezieht sich auf das Resultat des Personalkostenbenchmarkings.
 ** Aufgrund von datenbezogenen Vorbehalten für das Jahr 2022 wurde für das Benchmarking der Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.
 Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.
 Quelle: EFV, BAK Economics

3.3 Korrektur um Strukturkosten

Ziel der Korrektur um Strukturkosten ist es, nicht-beeinflussbare strukturelle Kostenkomponenten zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, so dass lediglich die (für Leistungsüberprüfungen relevanten) beeinflussbaren „Fallkosten“ gebenchmarkt werden.

Bei der Analyse der Aufgabenfelder werden zusätzliche Statistiken eingesetzt, die helfen, Strukturkosten zu identifizieren – sogenannte Bedarfsindikatoren (Bezügerzahlen, demografische Gruppen, Flächen, etc.). Die Strukturkosten werden mittels drei Methoden bereinigt:

- (1) Bedarfsindikatoren dienen als Divisoren und / oder
- (2) zur Bildung aufgabenfeldspezifischer Vergleichsgruppen.
- (3) In ausgewählten Fällen werden Benchmarks durch multivariate OLS-Regressionen kalkuliert.

In einigen Aufgabenfeldern sind die EinwohnerInnen zugleich die LeistungsempfängerInnen. In diesen Aufgabenfeldern ist die Anzahl EinwohnerInnen bereits der passende Divisor, so dass keine zusätzlichen Bedarfsindikatoren zu einer Korrektur um Strukturkosten benötigt werden. Dies trifft beispielsweise auf das Aufgabenfeld Prämienverbilligungen zu. In diesen Aufgabenfeldern werden die Fallkosten über die Bildung der aufgabenfeldspezifischen Vergleichsgruppe ermittelt.

Tabelle 3-2 fasst die Bedarfsindikatoren für die vorgenommene Korrektur um Strukturkosten zusammen.

Tab. 3-2 Überblick Bedarfsindikatoren

Aufgabenfeld	Bedarfsindikator		Vergleichsgruppe (VG)
	...als Divisoren	...zur Bildung VG	
01 Legislative	Bevölkerung	Sitze kantonales Parlament	BE, LU, SG, GR, TG, VD, VS
02 Exekutive	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
03 Allgemeine Verwaltung	Bevölkerung		25 übrige Kantone
04 Polizei	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
05 Strafvollzug	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl AusländerInnen, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	BE, LU, SO, BL, SG, TG, VD
06 Obligatorische Schule und Sonderschule	SchülerInnen	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
07 Berufsbildung	SchülerInnen (nach Lehrstandort)	Sonderlasten der Kernstädte, Deutschschweizer Kantone	SZ, NW, GL, SO, BL, TG
08 Allgemeinbildende Schulen	SchülerInnen	Sonderlasten der Kernstädte, Deutschschweizer Kantone	SZ, NW, GL, SO, BL, TG
09 Universitäre Hochschulen	Studierende (ohne EPFLÐ)	(Träger-) Standortkanton	UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, GR, TG, VS, JU
10 Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen	Studierende	Studienbeiträge pro Studierenden	SO, BL, SH, SG, GR, TG, TI
11 Kultur	Bevölkerung	Erreichbarkeit, Finanzkraft, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	ZG, SO, BL, SH
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	Kulturgüter von nationaler und regionaler	Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA2-GLA4)	ZH, LU, ZG, SO, BL, SH, TG, VD
13 Sport und Freizeit	Bevölkerung	EinwohnerInnen unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, ZG, FR, SO, BL, SG, TG
14 Spitalversorgung	Hospitalisierte Personen	Anteil EinwohnerInnen > 79, Case Mix Index	ZH, LU, FR, SG, TG
15 Psychiatrische Kliniken	Hospitalisierte Personen	Kantone mit stationärem Psychiatrieangebot	ZH, BE, LU, ZG, FR, BL, AR, SG, TG, TI, NE
16 Alter	Bevölkerung Ü64	Armutsindikator	LU, GL, ZG, FR, AR, SG, GR, TG
17 Gesundheitsprävention	Bevölkerung	EinwohnerInnen unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, ZG, FR, SO, BL, SG, TG
18 Prämienverbilligungen	Bevölkerung	Krankenkassenprämie	ZH, LU, GL, FR, SO, SH, TG, VS
19 Invalidität	BezügerInnen IV-Leistungen	Anteil IV-BezügerInnen an ständiger Wohnbevölkerung	ZH, BE, LU, OW, FR, GR, TG, GE
20 Familie und Jugend	Bevölkerung	EinwohnerInnen unter 20 Jahren, Armutsindikator, Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	LU, SZ, ZG, FR, SO, BL, SG, TG
21 Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Personen	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte, Anteil SozialhilfeempfängerInnen an der Bevölkerung	LU, SO, BL, SH, SG, TG
22 Sozialhilfe	SozialhilfebezügerInnen	Soziodemographischer Lastenausgleich, Sonderlasten der Kernstädte, Anteil SozialhilfeempfängerInnen an der Bevölkerung	LU, SO, BL, SH, SG, TG
23 Öffentlicher Verkehr	Bevölkerung	Regression ermittelt Vergleichswert	25 übrige Kantone
24 Gewässerverbauungen	Gewässerlänge in Bauzonen	Gewässernetzdichte, Gewässerlänge, Topographie, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte	ZG, SO, BL, SH, TG
25 Arten- und Landschaftsschutz	Landwirtschaftsfläche + unproduktive Fläche	Anteile an Landwirtschaftlichen Produktionszonen	ZH, SO, BL, SH, TI, JU
26 Raumordnung	Anzahl Gebäude mit Wohnnutzung	Wachstumsrate der Beschäftigung und Bevölkerung 2016-2019, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte, Sonderlasten der Kernstädte	ZG, BL, SH, SG, TG
27 Landwirtschaft	Landwirtschaftsfläche	Anteil pflanzlicher Produktion, Topographie, Anzahl Landwirtschaftsbetriebe, Wertschöpfung in der Landwirtschaft	ZH, LU, SO, BL, SG, TG
28 Forstwirtschaft	Produktive Waldfläche	Waldflächen nach Produktionsregionen	ZH, SO, TG, VD, GE
29 Tourismus	Bruttowertschöpfung in der Beherbergung und Gastronomie	Anteil Beherbergung an Gastgewerbe	ZH, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, NE
30 Industrie, Gewerbe, Handel	Bevölkerung	Arbeitsplätze pro EinwohnerIn, Siedlungsstruktur, Sonderlasten der Kernstädte	GL, SO, BL, SH, TG, VS
31 Rechtssprechung	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte, Anzahl AusländerInnen, Straftaten gemäss StGB, Sonderlasten der Kernstädte	BE, LU, SO, BL, SG, TG, VD
32 Asylwesen	Personen im Asylprozess		25 übrige Kantone

Anmerkung: Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: BAK Economics

3.4 Benchmarking der Fallkosten

Fallkostenindex

Aus der Bereinigung der Standardkosten entsteht der Fallkostenindex (FKI). Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Fallkosten von den durchschnittlichen Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe abweichen. Überdurchschnittliche Fallkosten können Effekte eventueller Ineffizienzen und / oder eines überdurchschnittlich hohen Leistungsniveaus sein. Sowohl Ineffizienzen als auch ein hohes Leistungsniveau sind als politisch beeinflussbare Stellschrauben der Fallkosten anzusehen. Sie sind damit besonders relevant im Kontext von Leistungsüberprüfungen und stehen im Zentrum der Studie.

Bedarfsindex und Strukturkostenfaktor

Der Bedarfsindex (BI) ergibt sich, indem die Bedarfsstruktur (Bedarfsindikator pro Bevölkerung) des untersuchten Kantons ins Verhältnis zur Bedarfsstruktur der übrigen 25 Kantone gesetzt wird. Er zeigt auf, um wieviel Prozent die Bedarfsstruktur des Kantons Aargau innerhalb eines Aufgabenfeldes von jener der übrigen 25 Kantone abweicht. Der Bedarfsindex fängt die Mengenkomponente der spezifischen Bedarfsstruktur und deren Einfluss auf das gesamte Kostenniveau auf. Ein zusätzlicher struktureller Einfluss besteht darin, dass aufgrund nicht-linearer Kostenstrukturen die Gruppe der strukturähnlichen Kantone ein systematisch höheres Ausgabenniveau je Bedarfseinheit aufweisen kann als die übrigen Kantone. Mit dem so genannten Strukturkostenfaktor wird dieser Tatbestand ebenfalls berücksichtigt. Sämtliche Fallkostenindizes (FKI) sowie Bedarfsindizes (BI) und Strukturkostenfaktoren (SKF) sind in Tabelle 3-3 aufgelistet.

Grundlegende Ergebnisse

- Der totale Bedarfsindex beträgt 100. Somit liegt die Bedarfsstruktur des Kantons Aargau im Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Der Strukturkostenfaktor, der sämtliche strukturelle Komponenten berücksichtigt, beträgt im Durchschnitt aller Aufgabenfelder 0.91 ausgedrückt als Indexwert 91 (2016: Strukturkostenindex = 92).
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 84 (2016: 93). Der Kanton Aargau weist demnach im Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen im Durchschnitt 16 Prozent tiefere Nettoausgaben je Bedarfseinheit auf.
- Von den 32 Aufgabenfeldern weisen 3⁶ überdurchschnittliche Fallkosten auf. Aufgrund der finanziellen Gewichtung (>50 Mio. CHF) ist hier das Aufgabenfeld Psychiatrische Kliniken zu nennen.
- Den höchsten Fallkostenindex weist das Aufgabenfeld Tourismus auf. Die strukturbereinigte finanzielle Belastung in diesem Aufgabefeld ist rund 1.5-mal so hoch wie in den Vergleichskantonen. Der tiefste Fallkostenindex⁷ wurde für das Aufgabefeld Forstwirtschaft berechnet. Der Fallkostenindex liegt bei 52.

⁶ Das Aufgabenfeld Asylwesen wird aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit nicht genannt.

⁷ Das Aufgabenfeld Familie und Jugend weist den tiefsten Fallkostenindex auf (43), wird aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit hier jedoch nicht genannt.

Tab. 3-3 Fall- und Bedarfsindizes sowie Strukturkostenfaktoren

Aufgabenfeld	Nettoaussgaben Kt. & Gem. [Mio. CHF]	FKI [Idx]	Strukturkostenfaktor ((1)/100) * ((2)/100)	BI [1] [Idx]	FKI VG [2] [Idx]
TOTAL	4'462.6	84	0.91	100	91
01 Legislative	4.4	58	0.86	100	86
02 Exekutive	2.1	72	0.52	100	52
*03 Allgemeine Verwaltung	161.5	58	1.00	100	100
04 Polizei	136.2	86	0.65	100	65
05 Strafvollzug	64.3	88	0.91	100	91
06 Obligatorische Schule und Sonderschule	1'497.3	97	1.06	109	98
07 Berufsbildung	155.0	79	0.93	93	99
08 Allgemeinbildende Schulen	123.8	88	0.76	70	109
09 Universitäre Hochschulen	85.7	97	0.44	71	61
10 Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen	137.3	73	1.03	105	98
11 Kultur	79.8	86	0.55	100	55
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	11.5	47	1.31	123	107
13 Sport und Freizeit	49.0	72	0.62	100	62
14 Spitalversorgung	657.2	93	0.91	105	87
15 Psychiatrische Kliniken	98.7	101	1.23	111	110
16 Alter	284.0	68	0.82	97	84
17 Gesundheitsprävention	18.1	65	0.62	100	62
18 Prämienverbilligungen	139.3	77	0.78	100	78
19 Invalidität	278.7	93	0.90	93	96
20 Familie und Jugend	50.1	43	0.41	100	41
21 Arbeitslosigkeit	13.1	64	0.83	122	68
22 Sozialhilfe	145.8	80	0.46	58	80
23 Öffentlicher Verkehr	123.5	75	0.74	100	74
24 Gewässerverbauungen	10.5	100	1.12	137	82
25 Arten- und Landschaftsschutz	12.4	99	0.84	30	281
26 Raumordnung	13.2	61	0.86	108	80
27 Landwirtschaft	9.8	66	0.56	49	114
28 Forstwirtschaft	9.1	52	0.95	49	193
29 Tourismus	3.2	151	0.14	41	34
30 Industrie, Gewerbe, Handel	11.7	59	0.86	100	86
31 Rechtssprechung	51.5	54	0.92	100	92
**32 Asylwesen	25.2	106	0.85	85	100

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex; BI = Bedarfsindex, FKI VG = Fallkostenindex der Vergleichsgruppe im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen. Rundungsdifferenzen sind möglich.

Der Strukturkostenfaktor ergibt sich aus dem Produkt des Bedarfsindex des Kantons Aargau im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen und dem Fallkostenindex der Gruppe der Vergleichskantone im Vergleich zu den übrigen 25 Kantonen. Für jedes Aufgabenfeld wird eine spezifische Vergleichsgruppe gebildet (vgl. Schlussbericht, S.13).

Bei allen Aufgabenfeldern sind die Mietausgaben (interne und externe Mieten) nicht berücksichtigt.

* Aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit der Allgemeinen Verwaltung in der Finanzstatistik und der Bedeutung des Aufgabenfeldes für den Finanzhaushalt wurde ein ergänzendes Personalkostenbenchmarking gerechnet. Der Fallkostenindex bezieht sich auf das Resultat des Personalkostenbenchmarks.

** Aufgrund von datenbezogenen Vorbehalten für das Jahr 2022 wurde für das Benchmarking der Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf

Quelle: EFV, BAK Economics

Vergleich zur Vorstudie

Im Folgenden werden die beiden zentralen Kennzahlen Nettoausgaben und Fallkostenindex der vorliegenden Studie, welche auf die Datengrundlage 2022 abstellt, mit den Ergebnissen aus der Vorstudie verglichen, welche auf der Datengrundlage 2013 basieren.

Das interkantonale Benchmarking ist immer ein relativer Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen. Das bedeutet, dass selbst wenn der Kanton Aargau die Nettoausgaben senken konnte, der Fallkostenindex höher ausfallen kann, sofern die Vergleichskantone die Nettoausgaben relativ stärker gesenkt haben bzw. kann der Fallkostenindex sinken, obwohl die Nettoausgaben gestiegen sind, weil sie in den Vergleichskantonen relativ stärker gestiegen sind.

Beim Vergleich ist zu beachten, dass bei der vorliegenden Studie aufgrund der unterschiedlichen Buchungspraxis bei den internen Mieten, die Mietausgaben beim Benchmarking ausgeklammert wurden (vgl. Änderungen zur Studie aus dem Jahr 2016, S. 8). Zudem kam es in einigen Aufgabenfeldern zu einer Änderung der Vergleichsgruppe und/oder des Bedarfsindikators.

Grundlegende Ergebnisse

- Die Nettoausgaben des Kantons Aargau waren im Jahr 2022 mit 4'462.6 Mio. CHF um 651.1 Mio. CHF höher als 2013⁸.
- Bei 21 Aufgabenfeldern (u.a. Obligatorische Schule und Sonderschule und Spitalversorgung) sind die Nettoausgaben gestiegen. Bei 11 Aufgabenfeldern (u.a. Sozialhilfe und Öffentlicher Verkehr) sind die Nettoausgaben gesunken.
- Der globale Fallkostenindex ist von 93 auf 84 gesunken.
- Bei zehn Aufgabenfeldern (u.a. Invalidität und Alter) sind sowohl die Nettoausgaben als auch der Fallkostenindex gestiegen.
- Bei neun Aufgabenfeldern (u.a. Exekutive und Berufsbildung) sind sowohl die Nettoausgaben als auch der Fallkostenindex gesunken.
- Bei elf Aufgabenfeldern (u.a. Obligatorische Schule und Sonderschule und Spitalversorgung) sind die Nettoausgaben gestiegen, aber relativ weniger stark als bei den Vergleichskantonen, sodass der Fallkostenindex gesunken ist.
- Bei zwei Aufgabenfeldern Gewässerverbauungen und Tourismus sind die Nettoausgaben gesunken, aber relativ weniger stark als bei den Vergleichskantonen, sodass der Fallkostenindex gestiegen ist.

⁸ Zur Einordnung: Der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) ist zwischen 2013 und 2022 um insgesamt 2.9 % gestiegen (BFS).

Tab. 3-4 Jahresvergleich Nettoausgaben und Fallkostenindex

		2022	2013	2022-2013	2022	2013	2022-2013
		NA	NA	NA	FKI	FKI	FKI
Aufgabenfeld		[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Mio. CHF]	[Idx]	[Idx]	[Idx]
TOTAL		4'462.6	3'811.6	651.1	84	93	-9
=01	Legislative	4.4	4.3	0.0	58	85	-28
02	Exekutive	2.1	2.8	-0.7	72	94	-22
*03	Allgemeine Verwaltung	161.5	133.7	27.9	58	59	-1
04	Polizei	136.2	118.2	18.0	86	73	12
=05	Strafvollzug	64.3	48.3	16.0	88	113	-25
06	Obligatorische Schule und Sonderschule	1'497.3	1'279.4	217.9	97	101	-4
=07	Berufsbildung	155.0	161.4	-6.4	79	96	-17
=08	Allgemeinbildende Schulen	123.8	131.0	-7.2	88	96	-7
=09	Universitäre Hochschulen	85.7	69.6	16.1	97	98	-1
=10	Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen	137.3	124.7	12.6	73	85	-12
11	Kultur	79.8	70.3	9.5	86	86	0
=12	Denkmalpflege und Heimatschutz	11.5	14.4	-2.9	47	93	-46
=13	Sport und Freizeit	49.0	48.7	0.3	72	88	-16
=14	Spitalversorgung	657.2	479.8	177.4	93	103	-10
=15	Psychiatrische Kliniken	98.7	50.7	48.0	101	69	31
=16	Alter	284.0	196.2	87.8	68	55	12
=17	Gesundheitsprävention	18.1	14.9	3.2	65	56	8
=18	Prämienverbilligungen	139.3	111.4	27.9	77	85	-8
=19	Invalidität	278.7	215.1	63.6	93	84	9
=20	Familie und Jugend	50.1	54.4	-4.3	43	67	-24
=21	Arbeitslosigkeit	13.1	11.2	1.9	64	54	10
=22	Sozialhilfe	145.8	191.8	-46.0	80	127	-48
=23	Öffentlicher Verkehr	123.5	139.2	-15.7	75	94	-19
=24	Gewässerverbauungen	10.5	11.4	-0.9	100	70	30
=25	Arten -und Landschaftsschutz	12.4	9.0	3.4	99	102	-3
=26	Raumordnung	13.2	11.9	1.3	61	65	-5
=27	Landwirtschaft	9.8	12.9	-3.1	66	90	-24
=28	Forstwirtschaft	9.1	4.5	4.6	52	39	14
=29	Tourismus	3.2	6.1	-2.9	151	129	22
=30	Industrie, Gewerbe, Handel	11.7	6.8	4.9	59	25	34
=31	Rechtssprechung	51.5	68.0	-16.5	54	92	-38
=**32	Asylwesen	25.2	9.6	15.6	106	89	17

Anmerkung: NA = Nettoausgaben, FKI = Fallkostenindex.

▪ In diesen Aufgabenfeldern kam es zu einer Änderung des Bedarfsindikators. Dadurch ist der direkte Vergleich der Fallkostenindizes eingeschränkt.

▫ In diesen Aufgabenfeldern kam es zu einer Änderung der Vergleichsgruppe. Dadurch ist der direkte Vergleich der Fallkostenindizes eingeschränkt.

* Aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit der Allgemeinen Verwaltung in der Finanzstatistik und der Bedeutung des Aufgabenfeldes für den Finanzhaushalt wurde in der Studie 2025 mit Stichtag 2022 ein ergänzendes Personalkostenbenchmarking gerechnet. Der Fallkostenindex 2022 bezieht sich auf das Resultat des Personalkostenbenchmarkings. Somit ist der direkte Vergleich zum Fallkostenindex 2013 eingeschränkt.

** Aufgrund von datenbezogenen Vorbehalten für das Jahr 2022 wurde für das Benchmarking der Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics

Zusatzanalyse mit Methodik Studie 2016

Bei jenen Aufgabenfeldern, in denen sich der Fallkostenindex um mehr als 7 Indexpunkte geändert hat, wird für die gewichtigsten Aufgabenfelder eine Zusatzanalyse durchgeführt, in der jeweils die gleiche Vergleichsgruppe und der gleiche Bedarfsindikator verwendet wird und lediglich eine Aktualisierung des Datenstands erfolgt.

- **Berufsbildung:** In der Studie 2016 wurden alle Deutschschweizer Kantone in die Vergleichsgruppe aufgenommen. In der vorliegenden Studie wurden die Sonderlasten der Kernstädte als zusätzliches Kriterium für die Bildung der Vergleichsgruppe berücksichtigt. Sofern alle Deutschschweizer Kantone als Vergleichskantone berücksichtigt werden, steigt der Fallkostenindex von 79 auf 85. Somit resultiert auch bei gleicher Vergleichsgruppe ein tieferer Fallkostenindex als in der Studie 2016 (FKI = 96).
- **Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen:** Durch die Aktualisierung der Datengrundlage kam es zu einer Änderung in der Zusammensetzung der Vergleichsgruppe. Werden dieselben Kantone wie 2016 als Referenz herangezogen, steigt der Fallkostenindex von 73 auf 76. Somit resultiert auch bei gleicher Vergleichsgruppe ein tieferer Fallkostenindex als in der Studie 2016 (FKI = 85).
- **Spitalversorgung:** Im Aufgabenfeld Spitalversorgung wird neu die Anzahl hospitalisierter Personen anstatt die Anzahl Hospitalisierungstage als Bedarfsindikator verwendet. Zudem wurde die Vergleichsgruppe anhand des Anteils der Bevölkerung über 79 Jahre sowie des Case-Mix-Index gebildet; in der Studie 2016 erfolgte der Vergleich mit dem Durchschnitt aller Kantone (unter Ausschluss solcher mit inkonsistenten Daten). In der aktuellen Studie resultiert ein Fallkostenindex von 93. Wird derselbe Bedarfsindikator wie in der Studie 2016 angewendet, ergibt sich ein Index von 104, während bei Anwendung derselben Vergleichsgruppe wie 2016 ein Wert von 86 resultiert (Fallkostenindex 2016: 103). Der tiefere FKI in der vorliegenden Studie gegenüber 2016 ist somit auf den geänderten Bedarfsindikator zurückzuführen.
- **Psychiatrische Kliniken:** Die Methodik zur Bestimmung der Vergleichsgruppe wurde angepasst. In der Studie 2016 entsprach diese dem Durchschnitt aller Kantone, unter Ausschluss solcher mit inkonsistenten Daten; in der Studie 2022 wurden hingegen nur Kantone mit einem stationären Psychiatrieangebot berücksichtigt. Der Divisor für den Bedarfsindikator (hospitalisierte Personen) blieb unverändert. Es resultiert ein Fallkostenindex von 101. Werden dieselben Kantone wie in der Studie 2016 als Vergleichsgruppe herangezogen, ergibt sich ein Fallkostenindex von 103 (FKI Studie 2016: 69). Der Anstieg des Fallkostenindex im Vergleich zu 2016 ist somit nicht auf die geänderte Zusammensetzung der Vergleichsgruppe zurückzuführen, sondern auf die gestiegenen Nettoausgaben.
- **Alter:** Im Aufgabenfeld Alter wurde die Vergleichsgruppe neu anhand des Armutsindikators des soziodemografischen Lastenausgleichs gebildet. Wird die gleiche Vergleichsgruppe verwendet wie in der Studie 2016, so resultiert ein Fallkostenindex von 56 (FKI Studie 2016: 55). Wenn der Fallkostenindex mit Stichjahr 2013 mit der Vergleichsgruppe aus der Studie 2022 berechnet wird, so beträgt er 67 (FKI Studie 2022: 68). Der Unterschied kommt also durch die geänderte

Zusammensetzung der Vergleichsgruppe und nicht durch die Aktualisierung der Datengrundlage des Bedarfsindikators zustande. Bei beiden Vergleichsgruppen weist der Kanton Aargau aber deutlich unterdurchschnittliche Fallkosten auf.

- **Prämienverbilligungen:** Durch die Aktualisierung der Datengrundlage kam es zu einer Änderung in der Zusammensetzung der Vergleichsgruppe. Wenn die gleiche Vergleichsgruppe als Referenz herangezogen wird, so resultiert ein Fallkostenindex von 84, der nahezu dem Fallkostenindex aus der Studie 2016 (FKI=85) entspricht. Damit lässt sich festhalten, dass der gesunkene Fallkostenindex im Kanton Aargau nicht auf eine Veränderung der Effizienz oder des Leistungsniveaus zurückzuführen ist, sondern methodisch durch die Anpassung der Vergleichsgruppe bestimmt wird.
- **Invalidität:** Im Aufgabenfeld Invalidität kam es sowohl zu einer Änderung des Bedarfsindikators als auch des Indikators zur Bildung der Vergleichsgruppe und somit auch bei der Zusammensetzung der Vergleichsgruppe. Wenn der Fallkostenindex mit der gleichen Vergleichsgruppe sowie dem gleichen Bedarfsindikator wie in der Studie 2016 berechnet wird, so beträgt dieser 82. Damit ist der Fallkostenindex etwas tiefer als in der Studie 2016 (FKI = 84). Wird der Fallkostenindex für das Stichjahr 2013 (Studie 2016) mit dem gleichen Bedarfsindikator sowie der Vergleichsgruppe aus der aktuellen Studie berechnet, so beträgt dieser 120. Der gestiegene Fallkostenindex (FKI = 93) im Vergleich zur Studie 2016 (FKI = 84) ist also sowohl auf die Änderung des Bedarfsindikators und der Vergleichsgruppe zurückzuführen als auch auf die gestiegenen Nettoausgaben.
- **Sozialhilfe:** Zur Bildung der Vergleichsgruppe wurde neben dem soziodemografischen Lastenausgleich und den Sonderlasten der Kernstädte neu auch der Anteil der SozialhilfeempfängerInnen an der Bevölkerung berücksichtigt. Wenn die gleiche Vergleichsgruppe wie in der Studie 2016 verwendet wird, so resultiert ein Fallkostenindex von 85. Dieser ist zwar etwas grösser als der Fallkostenindex mit der neuen Vergleichsgruppe (FKI = 80), aber viel kleiner als der Fallkostenindex gemäss Studie 2016 (FKI = 127). Der deutlich tiefere Fallkostenindex ist auf die stark gesunkenen Nettoausgaben zurückzuführen.

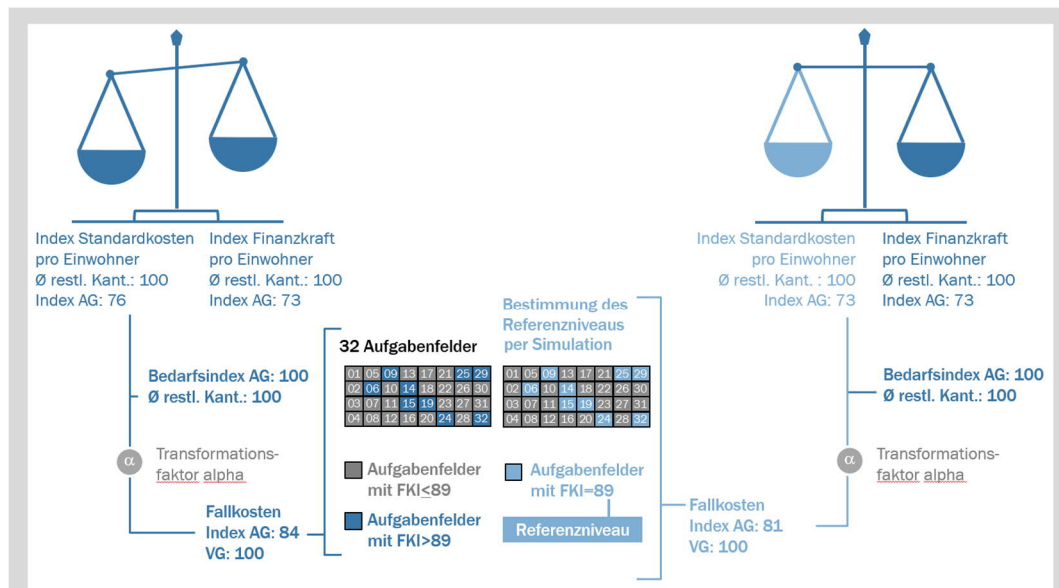
3.5 Kostendifferenziale

In einem weiteren Schritt wird der Fallkostenindex für jedes Aufgabenfeld in eine monetäre Grösse transformiert, das Kostendifferenzial. Das Kostendifferenzial eines Aufgabenfelds drückt somit aus, wie stark die Nettoausgaben *ceteris paribus* (c.p.) sinken müssten, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Dies kann durch eine Steigerung der Effizienz, durch eine Absenkung des Leistungsniveaus oder die Erhöhung von Einnahmen geschehen. Für die Erarbeitung von Massnahmen sollten folglich jene Aufgabenfelder priorisiert werden, welche ein Kostendifferenzial aufweisen.

Referenzniveau für die Berechnung des Kostendifferenzials

Wenn die Evaluation des Finanzhaushalts im Rahmen eines Sparprogramms erfolgt, kann sich die Festlegung des Referenzniveaus für die Transformation der Ergebnisse in monetäre Fallkostendifferenziale am vorgegebenen Entlastungsbedarf orientieren, in dem das Referenzniveau so festgelegt wird, dass sich im Ergebnis der Analyse das anvisierte Kostendifferenzial ergibt (inverser Ansatz). Das ist bei der vorliegenden Studie aber nicht der Fall. Deshalb wird eine alternative Vorgehensweise gewählt. Diese orientiert sich an der Finanzkraft des Kantons, d.h. an den ungebundenen Einnahmen, die zur Finanzierung der Ausgaben zur Verfügung stehen. Die vorliegende Studie fokussiert auf die Analyse der Ausgabenseite. Langfristig müssen die Ausgaben mit entsprechenden Mitteln auf der Einnahmenseite finanziert werden können. Entsprechend stellt die strukturell bedingte Finanzkraft eine wichtige Rahmenbedingung dar, steht selbst aber nicht im Vordergrund der Studie. Hierzu berechnet BAK Economics den Finanzkraftindex, welcher auf Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank zum Ressourcenpotenzial, der Steueraussschöpfung, der Ertragsanteile der Kantone an der direkten Bundessteuer, den Ausgleichszahlungen im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs, den Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, den Konzessionserträgen sowie den Erträgen der Kantone aus Unternehmensbeteiligungen basiert. Der Finanzkraftindex des Kantons Aargau beträgt 73⁹ (Ø restliche Kantone=100). Somit liegt die Finanzkraft des Kantons Aargau 27 Prozent unterhalb des Durchschnitts der restlichen 25 Kantone. Im Hinblick auf das festzulegende Referenzniveau der Fallkosten ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass der Kanton Aargau auf der Ausgabenseite in struktureller Hinsicht (Strukturkostenfaktor = 0.91) leicht im Vorteil ist. Unter Einbezug des Bedarfsindex (100) sowie des aufgabenspezifischen Transformationsfaktors Alpha, der rechnerisch den Fallkosten der Vergleichsgruppe entspricht, ergibt sich ein kalkulatorisches Referenzniveau von 81. Läge der Fallkostenindex in allen Aufgabenfeldern bei diesem Wert, käme es gerade zum Ausgleich von Standardkosten und Finanzkraft.

⁹ Die Methodik zur Berechnung des Finanzkraftindex wurde im Vergleich zur letzten Studie angepasst. Mit der neuen Methodik und den Zahlen für 2013 resultiert ein Finanzkraftindex von 75. Mit der alten Methodik und den neuen Zahlen resultiert ein Finanzkraftindex von 78 (Studie 2016: 80). Die Finanzkraft des Kantons Aargau hat also im Vergleich zu den übrigen Kantonen abgenommen. Im Vergleich zur Studie 2016 ist die Differenz aber hauptsächlich auf die Methodikanpassung zurückzuführen.



Da es mehrere Aufgabenfelder gibt, deren Fallkostenindizes bereits unterhalb des rechnerischen Referenzniveaus von 81 liegen – und dort auch bleiben sollen –, ergibt sich für die übrigen Aufgabenfelder faktisch ein höheres Referenzniveau von 89. Aufgabenfelder mit einem Fallkostenindex über dem Referenzniveau müssen also aufgrund der unterdurchschnittlichen Werte in anderen Aufgabenfeldern ihre Fallkosten nur auf 89 und nicht 81 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppe senken, damit ein globaler Fallkostenindex von 81 resultiert. Unterstellt man zudem, dass die strukturellen Komponenten unverändert bleiben, so lägen die neu berechneten relativen Standardkosten genau auf dem Niveau der relativen Finanzkraft. Auf der Skala der Zielwerte, welche in Schritten von 5 Einheiten definiert ist (...95, 100, 105...), ergibt sich als Referenzniveau für die Berechnung der Fallkostendifferenziale folglich ein Zielwert von 90 Indexpunkten.

Wie im voranstehenden Kasten dargelegt, ergibt sich für den Kanton Aargau aus der Optik der Finanzkraft ein Zielwert von 90. Die untenstehende Tabelle 3-4 zeigt die Kostendifferenziale in Mio. CHF bei einem Zielwert (ZW) von 100, 95 und 90 basierend auf den entsprechenden Fallkostenindizes. Sie weisen für jedes Aufgabenfeld den Betrag aus, um den die Nettoausgaben des Kantons Aargau sinken müssten, um den jeweiligen Zielwert zu erreichen.

Im Aufgabenfeld Psychiatrische Kliniken beispielsweise müssten die Nettoausgaben des Kantons Aargau (inkl. Gemeinden) um 0.5 Mio. CHF tiefer liegen, damit die Fallkosten dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe (ZW = 100) entsprechen. Mit einem tieferen Zielwert steigen die Kostendifferenziale entsprechend an. Wird dieses Kostendifferenzial mit dem Anteil des Kantons Aargau an der Finanzierung der Nettoausgaben gewichtet, kann das Kostendifferenzial ermittelt werden, welches pauschal dem Kanton zugeteilt werden kann (hier: 0.5 Mio. CHF). Bei einem Zielwert von 90 entsteht für das Aufgabenfeld Psychiatrische Kliniken beim Kanton ein Kostendifferenzial von 10.3 Mio. CHF. Beträgt der Kantonsanteil mehr als 90 Prozent, wie im Fall der Psychiatrischen Kliniken, kann das Kostendifferenzial eindeutig dem Kanton zugewiesen werden.

Grundlegende Ergebnisse

- Über alle Aufgabenfelder hinweg wird für den Kanton Aargau und seine Gemeinden ein Kostendifferenzial von 160.4 Mio. CHF (2016: 288.6 Mio. CHF) gegenüber dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppen (ZW = 90) berechnet. Von 32 Aufgabenfeldern weisen 8¹⁰ ein Kostendifferenzial auf (ZW = 90).
- Wird nur das Kostendifferenzial betrachtet, welches eindeutig oder mehrheitlich dem Kanton zugeordnet werden kann, ergibt sich bei einem Zielwert von 90 ein Kostendifferenzial von 107.2 Mio. CHF (2016: 175.3 Mio. CHF).
- Für Leistungsüberprüfungen rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich ein hohes Kostendifferenzial sowie einen hohen kantonalen Anteil an den Nettoausgaben aufweisen.
- Dies trifft insbesondere auf die Aufgabenfelder Spitalversorgung und Psychiatrische Kliniken zu. In diesen Aufgabenfeldern beträgt der kantonale Anteil über 90 Prozent und das Kostendifferenzial kann eindeutig dem Kanton zugeordnet werden.
- Nebst diesen eindeutig dem Kanton zuteilbaren Aufgabenfeldern ist aufgrund des Volumens auch das Aufgabenfeld Obligatorische Schule und Sonderschule von Bedeutung, auch wenn der Kantonsanteil unter 90 Prozent liegt.

¹⁰ Das Aufgabenfeld Asylwesen wird aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit nicht genannt.

Tab. 3-5 Kostendifferenziale nach Zielwert

Aufgabenfeld	Nettoausgaben	Kantons-	FKI	Kostendiff. nach Zielwert...			Kostendiff. nach Zielwert...		
	Kt. & Gem. [Mio. CHF]	anteil AG [%]	[Idx]	100 Kt. & Gem. [Mio. CHF]	95	90	100 Kt. [Mio. CHF]	95	90
TOTAL	4'462.6	71%	84	2.9	40.2	160.4	1.8	25.6	107.2
01 Legislative	4.4	100%	58	-	-	-	-	-	-
02 Exekutive	2.1	100%	72	-	-	-	-	-	-
*03 Allgemeine Verwaltung	161.5	100%	58	-	-	-	-	-	-
04 Polizei	136.2	81%	86	-	-	-	-	-	-
05 Strafvollzug	64.3	100%	88	-	-	-	-	-	-
06 Obligatorische Schule und Sonderschule	1'497.3	54%	97	-	28.4	105.7	-	15.2	56.8
07 Berufsbildung	155.0	61%	79	-	-	-	-	-	-
08 Allgemeinbildende Schulen	123.8	99%	88	-	-	-	-	-	-
09 Universitäre Hochschulen	85.7	100%	97	-	1.7	6.1	-	1.7	6.1
10 Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen	137.3	100%	73	-	-	-	-	-	-
11 Kultur	79.8	65%	86	-	-	-	-	-	-
12 Denkmalpflege und Heimatschutz	11.5	95%	47	-	-	-	-	-	-
13 Sport und Freizeit	49.0	32%	72	-	-	-	-	-	-
14 Spitalversorgung	657.2	100%	93	-	-	22.4	-	-	22.4
15 Psychiatrische Kliniken	98.7	100%	101	0.5	5.4	10.3	0.5	5.4	10.3
16 Alter	284.0	42%	68	-	-	-	-	-	-
17 Gesundheitsprävention	18.1	78%	65	-	-	-	-	-	-
18 Prämienverbilligungen	139.3	100%	77	-	-	-	-	-	-
19 Invalidität	278.7	71%	93	-	-	8.7	-	-	6.2
20 Familie und Jugend	50.1	2%	43	-	-	-	-	-	-
21 Arbeitslosigkeit	13.1	96%	64	-	-	-	-	-	-
22 Sozialhilfe	145.8	2%	80	-	-	-	-	-	-
23 Öffentlicher Verkehr	123.5	99%	75	-	-	-	-	-	-
24 Gewässerverbauungen	10.5	68%	100	-	0.5	1.0	-	0.3	0.7
25 Arten -und Landschaftsschutz	12.4	85%	99	-	0.5	1.2	-	0.5	1.0
26 Raumordnung	13.2	54%	61	-	-	-	-	-	-
27 Landwirtschaft	9.8	56%	66	-	-	-	-	-	-
28 Forstwirtschaft	9.1	85%	52	-	-	-	-	-	-
29 Tourismus	3.2	19%	151	1.1	1.2	1.3	-	-	-
30 Industrie, Gewerbe, Handel	11.7	-	59	-	-	-	-	-	-
31 Rechtssprechung	51.5	100%	54	-	-	-	-	-	-
**32 Asylwesen	25.2	-	106	1.3	2.5	3.7	1.3	2.5	3.7

Anmerkung: FKI = Fallkostenindex, Idx = Index.

Bei allen Aufgabenfeldern sind die Mietausgaben (interne und externe Mieten) nicht berücksichtigt.

– In der Spalte Kantonsanteil AG bedeutet es, dass aufgrund von Nettoeinnahmen bei den Gemeinden kein sinnvoller Wert ermittelt werden kann.

* Aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit der Allgemeinen Verwaltung in der Finanzstatistik und der Bedeutung des Aufgabenfeldes für den Finanzhaushalt wurde ein ergänzendes Personalkostenbenchmarking gerechnet. Der Fallkostenindex bezieht sich auf das Resultat des Personalkostenbenchmarkings.

** Aufgrund von datenbezogenen Vorbehalten für das Jahr 2022 wurde für das Benchmarking der Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: EFV, BAK Economics

4 Synthese

4.1 Kernergebnisse des interkantonalen Benchmarkings

Aufgabenteilung im interkantonalen Vergleich:

Unterdurchschnittliche Zentralisierung der gesamtkantonalen Aufgaben im schweizerweiten Vergleich

- Im Vergleich zu den übrigen Kantonen weist der Kanton Aargau eine geringere Zentralisierung der Aufgabenteilung auf.
- In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Aargau 71 Prozent der Kosten – 29 Prozent fallen bei den Gemeinden an.
- Die Kantonsverwaltung Aargau beteiligt sich somit weniger stark an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der übrigen Schweizer Kantone (76%).

Benchmarking der Standardkosten:

Kosten pro EinwohnerIn unter dem Durchschnitt der übrigen Schweizer Kantone

- Insgesamt weisen 3 von 32 Aufgabenfeldern überdurchschnittliche Standardkosten (Nettoausgaben je EinwohnerIn) auf. Über alle 32 untersuchten Aufgabenfelder hinweg ergibt sich ein durchschnittlicher Index von 76 gegenüber den 25 übrigen Kantonen. Der Kanton Aargau weist dementsprechend ein unterdurchschnittliches Nettoausgabenniveau pro EinwohnerIn auf.

Korrektur um Strukturkosten:

Der Kanton profitiert insgesamt von strukturellen Vorteilen

- Die Daten weisen darauf hin, dass der Kanton Aargau insgesamt günstigere Bedarfsstrukturen aufweist als der Durchschnitt der übrigen 25 Kantone. Der Strukturkostenfaktor, der sämtliche strukturellen Komponenten berücksichtigt, beträgt im Durchschnitt aller Aufgabenfelder 0.91. Das bedeutet, dass der Kanton Aargau alleine aufgrund struktureller Faktoren insgesamt 9 Prozent tiefere Kosten tragen muss, um der Bevölkerung ein durchschnittliches Leistungsniveau bereitzustellen.
- Strukturelle Vorteile bestehen unter anderem im Gesundheits- und Sozialbereich. Dies betrifft die Aufgabenfelder Spitalversorgung, Alter, Prämienverbilligungen, Invalidität und Sozialhilfe. Eine Ausnahme ist das Aufgabenfeld Psychiatrische Kliniken.
- Hingegen bestehen im Bildungsbereich in den Aufgabenfeldern Obligatorische Schule und Sonderschule sowie Pädagogische Hochschule und Fachhochschule nachteilige Strukturen aufgrund des überdurchschnittlichen Anteils von SchülerInnen bzw. Studierenden gemessen an der Bevölkerung.

Benchmarking der Fallkosten:

Globaler Fallkostenindex auf unterdurchschnittlichem Niveau

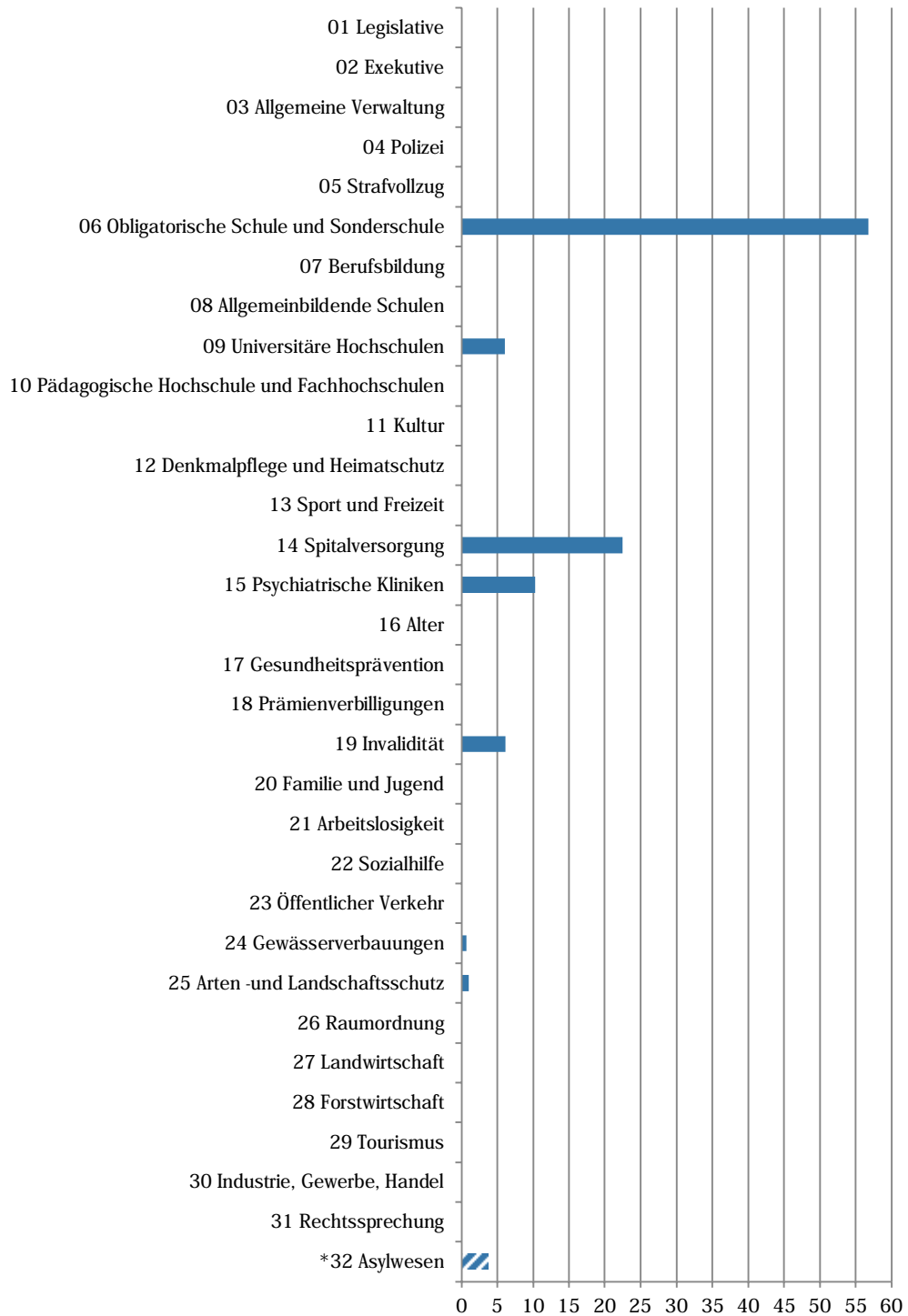
- Die Fallkosten, die sich nach der Bereinigung der Standardkosten um strukturell bedingte Kosten ergeben, fallen in 3¹¹ von den 32 Aufgabenfeldern überdurchschnittlich hoch aus (FKI > 100).
- Aufgrund der finanziellen Gewichtung (>50 Mio. CHF) sind hier die Psychiatrischen Kliniken zu nennen.
- Der globale Fallkostenindex über alle Aufgabenfelder beträgt 84. Die Fallkosten im Kanton liegen somit insgesamt durchschnittlich 16 Prozent unter denjenigen der relevanten Vergleichsgruppen.

Kostendifferenziale nach Aufgabenfeldern:

Transformation der Fallkostenindizes in monetäre Grössen

- Der Fallkostenindex jedes Aufgabenfelds kann in eine monetäre Grösse transformiert werden – das Kostendifferenzial. Es drückt aus, um welchen monetären Betrag die Kosten im betrachteten Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um sie auf die durchschnittlichen Fallkosten der relevanten Vergleichsgruppen abzusenken (Zielwert 100).
- Aus der Kombination der vorteilhaften strukturellen Voraussetzungen und einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft des Kantons Aargau kann ein theoretisches Referenzniveau errechnet werden. Anhand der Analysen aus Kapitel 3.5 resultiert ein Zielwert von 90, also ein unterdurchschnittliches Kostenniveau.
- Für Leistungsüberprüfungen rücken insbesondere solche Aufgabenfelder in den Fokus, die zugleich einen hohen Fallkostenindex sowie ein hohes Kostendifferenzial aufweisen. Zu nennen sind hier die Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschule, Spitalversorgung und Psychiatrische Kliniken.

¹¹ Das Aufgabenfeld Asylwesen wird aufgrund der eingeschränkten kantonalen Vergleichbarkeit nicht genannt.

Abb. 4-1 Kostendifferenziale Kanton nach Aufgabenfeldern (Zielwert 90)

Anmerkung: In Mio. CHF.

Bei allen Aufgabenfeldern sind die Mietausgaben (interne und externe Mieten) nicht berücksichtigt.

* Aufgrund von datenbezogenen Vorbehalten für das Jahr 2022 wurde für das Benchmarking der Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.

Schraffierung: Aufgabenfelder weisen erfahrungsgemäss eine eingeschränkte kantonale Vergleichbarkeit auf.

Quelle: BAK Economics

4.2 Potenzielle Handlungsfelder

Das finanzielle Gewicht eines Aufgabenfelds im kantonalen Finanzhaushalt und die Höhe des Kostendifferenzials (Zielwert 90) bestimmen, ob ein Aufgabenfeld in den Fokus von etwaigen Leistungsüberprüfungen rückt. Die Aufgabenfelder Obligatorische Schule und Sonderschule, Spitalversorgung und Psychiatrische Kliniken sind aus dieser Perspektive von besonderer Bedeutung.

Obligatorische Schule und Sonderschule

Die Leistungen im Bereich der Obligatorischen Schule und Sonderschule werden in der Schweiz überwiegend auf kommunaler Ebene erbracht, wobei der durchschnittliche Kantonsanteil bei 43 Prozent liegt. Im Kanton Aargau ist dieser Anteil mit 54 Prozent jedoch höher. Der Fallkostenindex von 97 weist auf vergleichsweise niedrige Nettoausgaben hin. Dennoch führt die Grösse dieses Aufgabenfelds in Verbindung mit einem Zielwert von 90 zu einem Kostendifferenzial von 56.8 Mio. CHF.

Spitalversorgung

Wie in nahezu allen anderen Kantonen auch trägt der Kanton Aargau 100 Prozent der Kosten im Bereich der Spitalversorgung, dem zweitgrössten Aufgabenfeld gemessen an den Nettoausgaben. Obwohl der Fallkostenindex mit 93 unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegt, führt die Differenz zum Zielwert von 90 zu einem Kostendifferenzial von 22.4 Mio. CHF.

Psychiatrische Kliniken

Die Leistungen im Bereich der Psychiatrischen Kliniken werden in der Schweiz ausschliesslich von den Kantonen finanziert. Entsprechend liegt der Kantonsanteil auch im Kanton Aargau bei 100 Prozent. Der Fallkostenindex von 101 weist auf überdurchschnittliche Nettoausgaben hin und liegt über dem Zielwert von 90, womit sich ein Kostendifferenzial von 10.3 Mio. CHF ergibt.

4.3 Einordnung und Grenzen des interkantonalen Benchmarkings

- Das interkantonale Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein und die politischen Entscheidungsträger bei strategischen Überlegungen oder der Erarbeitung konkreter Massnahmen unterstützen. Die abgeleiteten Kostendifferenziale sind **nicht** mit möglichen Einsparpotenzialen gleichzusetzen.
- Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Massnahmen ableiten lassen, hängt von (BAK Economics nicht bekannten) weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssen unbedingt unter zusätzlicher Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen gezogen werden.
- Hohe Kosten können vielfältige Ursachen haben – auch bewusste strategische Zielsetzungen. Es ist zu beachten, dass hohe Kosten hierdurch zeitweilig oder dauerhaft gerechtfertigt sein können.



Economic intelligence. For a better society.
Ökonomische Kompetenz und Lösungen für
fundierte Entscheidungen in Politik und Wirtschaft.

BAK Economics AG (BAK) ist ein unabhängiges Schweizer Institut für Wirtschaftsforschung und ökonomische Beratung. Gegründet als Spin-Off der Universität Basel, steht BAK seit 1980 für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

Neben der klassischen Wirtschaftsforschung bietet BAK auch verschiedene ökonomische Beratungsdienstleistungen für Unternehmen an. Die breite Modell- und Analyseinfrastruktur dient hierbei als Ausgangspunkt für vertiefende Analysen von firmenspezifischen Fragestellungen und die Entwicklung von Lösungen im Bereich der Planung und Strategieentwicklung.