

**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

Gemeindeabteilung

Finanzaufsicht Gemeinden

21. September 2023

BERICHT

Entwicklung Finanzhaushalte und Lastenverteilung Kanton und Gemeinden

1. Einleitung

Im Rahmen des Projekts zur Optimierung der Aufgabenteilung und Neugestaltung des Finanzausgleichs wurde über mehrere Jahre ein Abschnitt der Botschaft zum AFP einer Veranschaulichung der Entwicklung der Finanzhaushalte und der Lastenverteilung von Kanton und Gemeinden gewidmet. Nach Abschluss jenes Projekts wurde der Vergleich nicht mehr im Rahmen des AFP veröffentlicht, aber in redimensionierter Form mit einigen inhaltlichen und formalen Anpassungen weitergeführt. Ziel des Berichts ist es, regelmässig vergleichende Daten zu den finanziellen Entwicklungen auf Kantons- und Gemeindeebene zu präsentieren. Damit soll die Transparenz und Vertrauen zwischen Kanton und Gemeinden gestärkt werden und soll sichergestellt werden, dass eine allfällige "finanzielle Schieflage" zwischen Kanton und Gemeinden rechtzeitig erkannt wird. Der Bericht wird jährlich erstellt, richtet sich an alle Interessierten und ist auf der Homepage der Gemeindeabteilung zugänglich.

2. Vergleich der Finanzhaushalte anhand ausgewählter Kennzahlen

In diesem Abschnitt wird erläutert, wie sich die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden im Vergleich seit 2014 entwickelt haben. Einerseits wird die Entwicklung der Ausgaben beider Staatsebenen anhand des Nettoaufwands und der Nettoinvestitionen aufgezeigt. Andererseits werden die Veränderungen der Steuererträge von Gemeinden und Kanton dargestellt. Ausserdem wird je eine Kennzahl zur Veranschaulichung der Verschuldung, Finanzierung und Leistungsfähigkeit auf beiden Ebenen in den Haushaltsvergleich miteinbezogen. Die Werte werden ab 2014 dargestellt, da in diesem Jahr die neuen Rechnungslegungsvorschriften von HRM2 eingeführt wurden. Werte vor und nach diesem Wechsel wären nicht direkt miteinander vergleichbar. Die kommunalen sowie die kantonalen Daten werden jeweils **inklusive Spezialfinanzierungen** ausgewiesen.

2.1 Aufwandentwicklung

Abbildung 1: Nettoaufwand indexiert

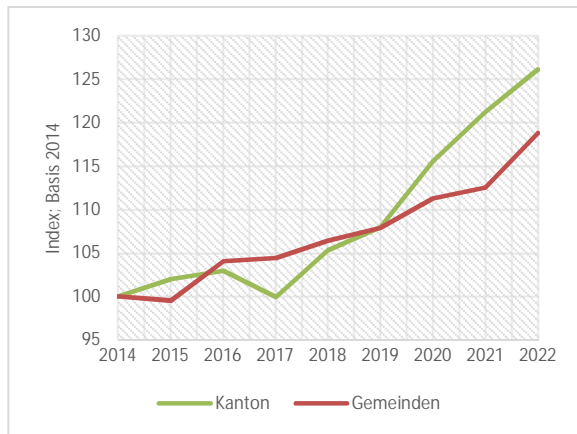


Abbildung 2: Nettoinvestitionen indexiert

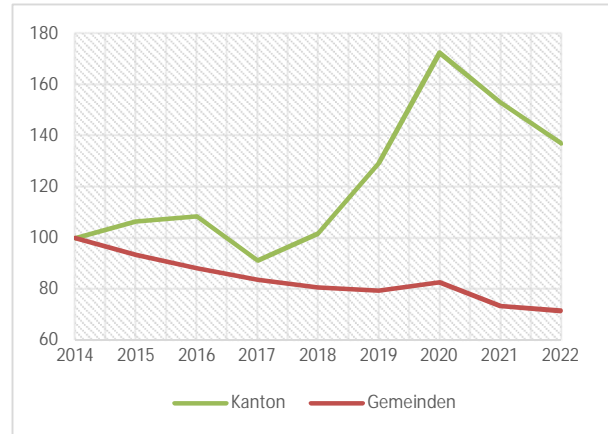


Abbildung 3: Anteile am Nettoaufwand

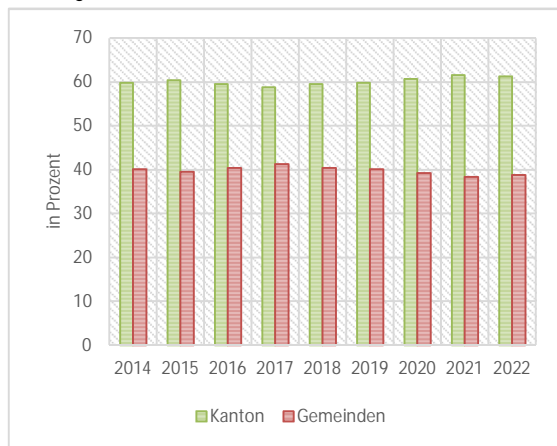
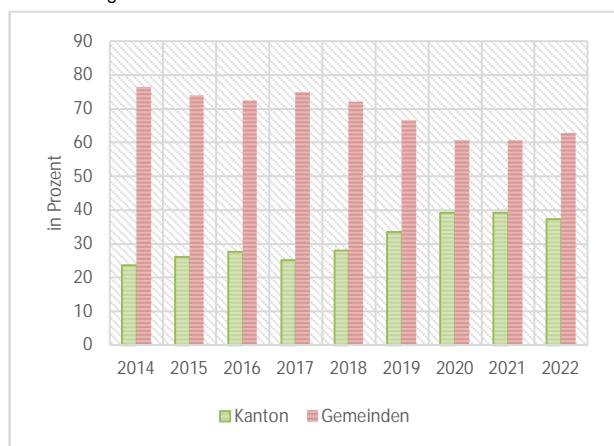


Abbildung 4: Anteile an den Nettoinvestitionen



Zwischen 2014 und 2019 sind die Nettoaufwände¹ auf Gemeinde- und Kantonsebene insgesamt relativ gleichmässig und in einem ähnlichen Ausmass angestiegen. Seit 2019 sind die indexierten Nettoaufwände von Kanton und Gemeinden deutlich auseinandergedriftet. Grund für das verstärkte Wachstum auf kantonaler Seite in den Jahren 2020 und 2021 war fast ausschliesslich die Covid-19-Pandemie, die im Nettoaufwand des Kantons spürbar wurde (z.B. Härtefallmassnahmen für Unternehmen, Finanzhilfen im Kulturbereich, Entschädigung der Spitäler für Covid-19 bedingte Vorhalteleistungen, Entschädigungen für Ertragsausfälle der öffentlichen Transportunternehmen, Contact Tracing, repetitives Testen, Impfkampagnen, Ausfallentschädigungen KITA's u.a.). Das Verhältnis der Nettoaufwände der beiden Staatsebenen blieb über die Jahre gleichwohl relativ stabil: Die Gemeinden trugen ungefähr 40 % des Nettoaufwands beider Staatsebenen, der Kanton 60 %.

Im Gegensatz zu den Vorjahren entwickelte sich der Aufwand von 2021 zu 2022 beim Kanton und bei den Gemeinden in etwa parallel. Beim Kanton hat unter anderem die Rückstellung für die Finanzhilfe zugunsten des Kantonsspitals Aarau in der Höhe von 240 Millionen Franken zu einem Anstieg

¹ Nettoaufwand: Bereinigter Aufwand abzüglich der direkt mit der Leistungserstellung verbundenen Erträge (Entgelte und Transferertrag [ohne Finanzausgleich]). Der ausserordentliche Aufwand besteht vor allem aus finanzpolitischen Buchungen und ist um die Einlagen in die Ausgleichsreserve bereinigt. Der Nettoaufwand wird aus den nicht direkt mit bestimmten Leistungen verbundenen Einnahmen, in erster Linie den Steuererträgen, finanziert.

des Nettoaufwands geführt. Dazu beigetragen hat auch der höhere Personalaufwand bei den Lehrpersonen aufgrund des 2022 eingeführten revidierten Lohnsystems für Lehrpersonen und Schulleitungen (Projekt Arcus) und des Mehrbedarfs an Lehrpersonen aufgrund der Beschulung der schutzbedürftigen Kinder und Jugendlichen aus der Ukraine. In den Jahren 2020 und 2021 waren die Abschreibungen sowie der ausserordentliche Aufwand beim Kanton vergleichsweise hoch, während sich diese Positionen 2022 wieder im üblichen Bereich bewegten, was die Wachstumsrate gegenüber 2021 wieder etwas dämpft.

Der Nettoaufwand bei den Gemeinden steigt im Jahr 2022 stärker an als in den Vorjahren. Diese Zunahme ist einerseits auf das neue Lohnsystem für die Lehrpersonen und die Schulleitungen zurückzuführen, andererseits ist aber auch ein Anstieg im Sach- und übrigen Betriebsaufwand sowie beim Finanzaufwand festzustellen.

Die Nettoinvestitionen bei Gemeinden und Kanton entwickelten sich über den gesamten Beobachtungszeitraum unterschiedlich. Im Gegensatz zu den Investitionsausgaben des Kantons, die zwischen 2014 und 2017 leicht und dann – nach einem einmaligen Rückgang im Jahr 2017 – sehr stark angestiegen sind, war die Entwicklung auf Gemeindeebene über den ganzen Zeitraum tendenziell rückläufig. Der deutliche Anstieg der kantonalen Nettoinvestitionen zwischen 2018 und 2020 ist auf die Investitionen in bewilligte Strassenbau-Grossprojekte (z.B. Umfahrungen Sins und Brugg/Windisch) und auf Investitionsbeiträge im Zusammenhang mit dem Baustart der Limmattalbahn zurückzuführen. Ab dem Jahr 2021 haben die Nettoinvestitionen aber auch beim Kanton wieder abgenommen. Dieser Rückgang ist auf Projektverzögerungen bzw. Projektverschiebungen im Tiefbau wie auch im Öffentlichen Verkehr zurückzuführen. Bei den Gemeinden setzte sich der leicht rückläufige Trend auch in den letzten beiden Jahren fort.

Der starke Anstieg der Nettoinvestitionen auf Kantonsseite in den Jahren 2018 bis 2020 und die gleichzeitige Abnahme auf Gemeindeebene führte dazu, dass sich die Investitionsaufteilung zunehmend zu Lasten des Kantons verschoben hat. So waren die Gemeinden im Jahr 2014 noch für über 75 % der Nettoinvestitionen verantwortlich, während es dann im Jahr 2021 nur noch 60 % der Investitionen beider Staatsebenen waren. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass in wichtigen kantonalen Aufgabenbereichen wie der Spitalfinanzierung oder dem Hochschulwesen die Investitionen nicht durch den Kanton selber, sondern durch Dritte getätigt und dem Kanton indirekt in Rechnung gestellt werden.

2.2 Erträge

Abbildung 5: Steuererträge indexiert

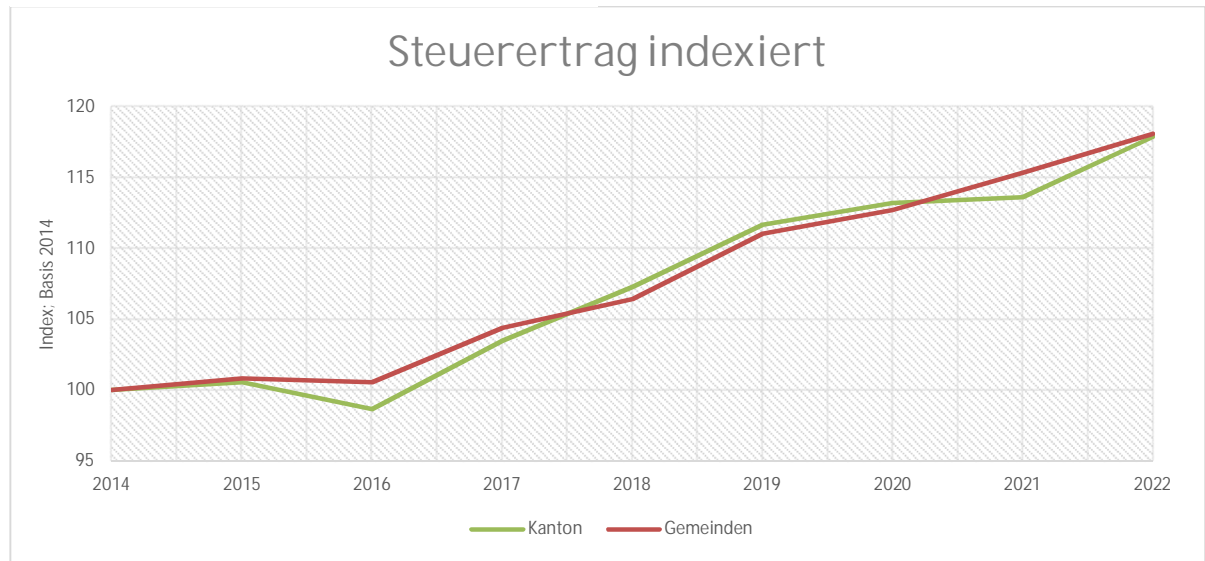


Abbildung 6: Durchschnittliche Ertragsstruktur Kanton, 2014–2022

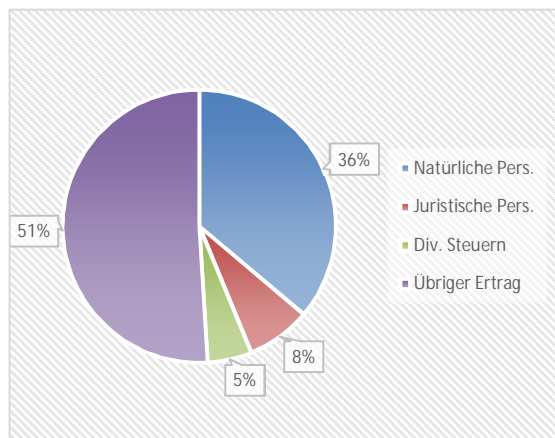
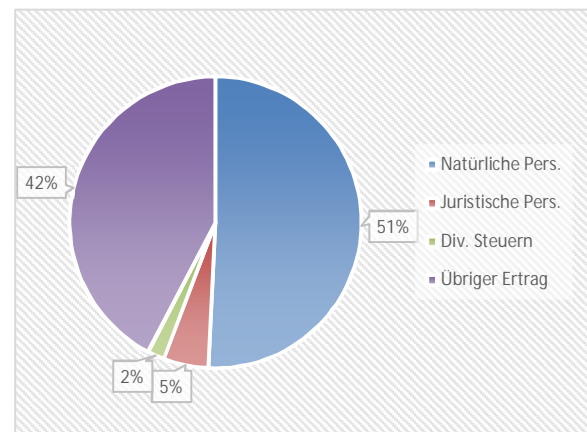


Abbildung 7: Durchschnittliche Ertragsstruktur Gemeinden, 2014–2022



Im Grossen und Ganzen verlief die Entwicklung der Steuererträge auf beiden Staatsebenen ähnlich. Wird die Entwicklung etwas genauer betrachtet, dann lag der Kantonsindex zwischen 2015 und 2017 unter demjenigen der Gemeinden. Ab 2016 beschleunigte sich aber das Wachstum der kantonalen Steuererträge, so dass der Kantonsindex seit 2018 leicht über jenem der Gemeinden liegt. Der realisierte Steuerfussabtausch im Umfang von drei Prozentpunkten führte dazu, dass die Kantonssteuererträge der natürlichen Personen zwischen 2017 und 2018 überdurchschnittlich stark anstiegen. Die Steuererträge sind auch in den Jahren 2020 und 2021, trotz Covid-19-Pandemie, auf beiden Staatsebenen weiterhin angestiegen. Während der Anstieg der indexierten Steuerertragskurve der Gemeinden und des Kantons zwischen 2019 und 2020 noch etwa gleich steil verlief, entwickelte sich die Kurve auf Kantonsebene zwischen 2020 und 2021 deutlich flacher als diejenige der Gemeinden, sodass der Index der Gemeinden jenen des Kantons wieder überholte. Diese Entwicklung ist auf die

etwas unterschiedliche Ertragsstruktur der Gemeinden und des Kantons zurückzuführen: Die Steuererträge der natürlichen Personen stiegen, unter anderem dank den Covid-19 Massnahmen von Bund und Kanton, auch im Jahr 2021 weiter an, während jene der juristischen Personen zurückgingen. Weil die Erträge der juristischen Personen beim Kanton einen grösseren Anteil an den gesamten Fiskalerträgen ausmachen als bei den Gemeinden, wirkt sich diese Bremswirkung auf das gesamte Steuerwachstum beim Kanton stärker aus.

Im Jahr 2022 nahmen die Kantonssteuern unerwartet stark zu – sowohl jene der juristischen wie auch jene der natürlichen Personen. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Steuereinnahmen waren nicht mehr spürbar. Zudem haben viele Firmen, als Folge des Immobilienbooms der letzten Jahre, hohe Gewinne aus Liegenschaftsverkäufen ausgewiesen, während sich bei den natürlichen Personen die Lohnentwicklung sowie die Börsenentwicklung im Jahr 2021 positiv auf die Steuererträge 2022 auswirkten.

Im Betrachtungszeitraum (2014–2022) sind auf Gemeindeebene im Schnitt 51 % des Gesamtertrags den Steuererträgen der natürlichen Personen zuzuordnen. Beim Kanton sind es im Durchschnitt nur 36 %. Im Vergleich zu den Gemeinden ist beim Kanton der Anteil der juristischen und übrigen Steuererträge am Gesamtertrag etwas grösser. Die übrigen Erträge machen sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene einen beträchtlichen Bestandteil des Gesamtertrags aus. Die Hauptkomponenten der übrigen Erträge sind auf Gemeinde- wie auch Kantonebene Einnahmen aus Transferzahlungen (z.B. Finanz- und Lastenausgleich oder Beiträge von Gemeinwesen und Dritten) oder aus Entgelten (z.B. Gebühren für Amtshandlungen).

2.3 Selbstfinanzierung und Nettoschuld

Abbildung 8: Selbstfinanzierungsanteil

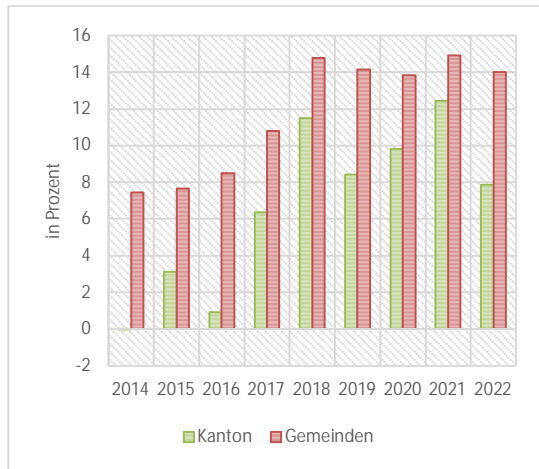


Abbildung 9: Selbstfinanzierungsgrad

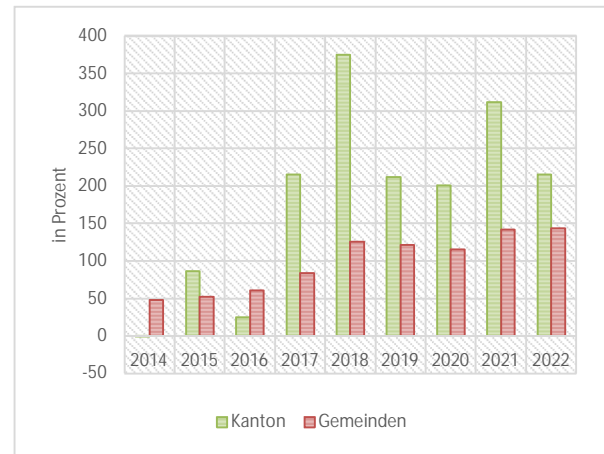
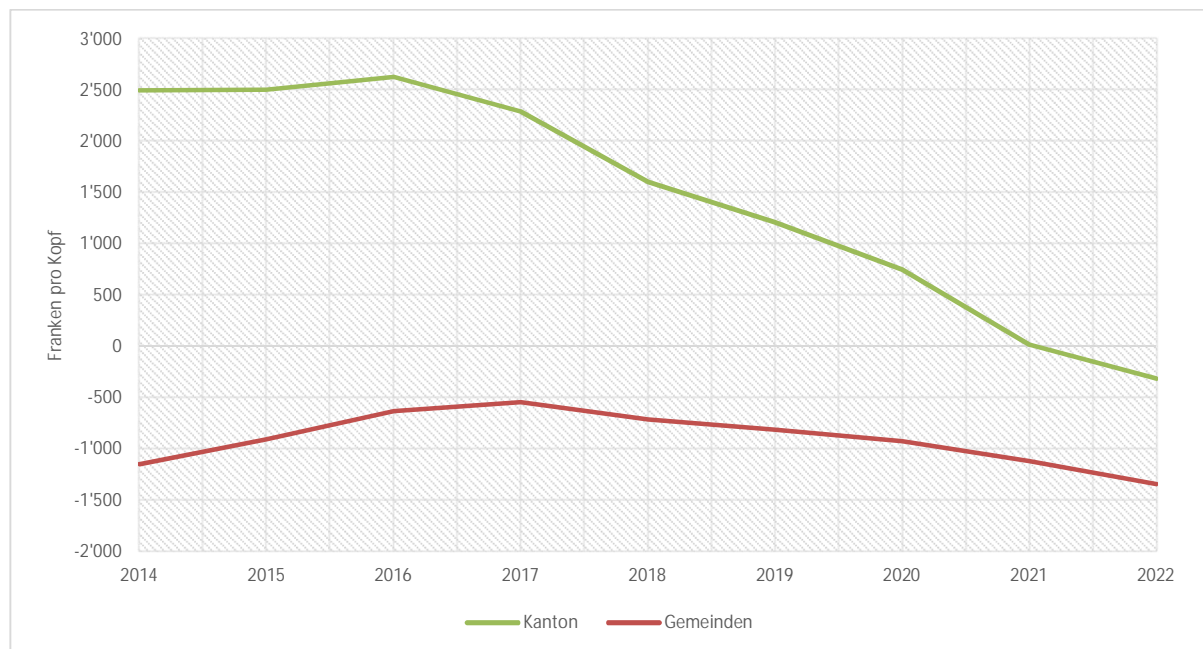


Abbildung 10: Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner



Während des gesamten Betrachtungszeitraums lag der Selbstfinanzierungsanteil der Gemeinden über demjenigen des Kantons. Vor allem in den ersten drei Jahren bewegte sich die Kennzahl auf beiden Ebenen unter 10 % und damit auf einem eher tiefen Niveau. Nach HRM2 wird ein Wert von mindestens 10 % empfohlen. Seit 2017 hat sich die finanzielle Leistungsfähigkeit bei den Gemeinden und beim Kanton verbessert. Auf Gemeindeebene liegt die Kennzahl seit dann zwischen 10 % und 15 %, wohingegen der Kantonswert nur in den Jahren 2018 und 2021 über 10 % lag. Weil die Gemeinden anteilmässig deutlich höhere Investitionen tätigen als der Kanton, sind sie auch auf eine höheres Potenzial zur Finanzierung dieser Investitionen angewiesen, was im höheren Selbstfinanzierungsanteil zum Ausdruck kommt.

Im Gegensatz zum Selbstfinanzierungsanteil, lag der Selbstfinanzierungsgrad des Kantons in den meisten Jahren über demjenigen der Gemeinden. Lediglich im Jahr 2014 und 2016 war der Kantonswert kleiner als derjenige der Gemeinden. Diese beiden Jahre waren durch einen ausserordentlich

hohen Fehlbetrag in der kantonalen Erfolgsrechnung geprägt. Seit 2017 liegt der Selbstfinanzierungsgrad des Kantons deutlich über 100 %, und auch auf Gemeindeebene wurde die 100 % - Marke 2018 überschritten. Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von über 100 % können alle Investitionen aus eigenen Mitteln finanziert und darüber hinaus bestehende Schulden abgebaut werden. In den Jahren 2019 und 2020 ist die Kennzahl auf beiden Staatsebenen wieder etwas zurückgegangen, jedoch lag der Wert auch dann immer noch über 100 %. Im Jahr 2021 ist diese Kennzahl sowohl beim Kanton wie auch bei den Gemeinden wieder deutlich angestiegen und liegt auch im Jahr 2022 deutlich über 100 %.

Die Entwicklung der Nettoschuld pro Einwohnerin und Einwohner war auf Kantons- und Gemeindeebene ähnlich. Auf beiden Ebenen ist der Wert zu Beginn der Betrachtungsperiode zuerst angestiegen, bei den Gemeinden stärker als beim Kanton. Beim Kanton sinkt der Wert bereits seit 2016, während er bei den Gemeinden seit 2017 rückläufig ist. Die hohen Werte beim kantonalen Selbstfinanzierungsgrad führen beim Kanton seither zu einem rascheren Rückgang als bei den Gemeinden. Absolut gesehen haben die Gemeinden über den gesamten Zeitraum ein Nettovermögen ausgewiesen, wohingegen beim Kanton eine Nettoschuld bestand. Infolge der guten Rechnungsabschlüsse der letzten 6 Jahre konnte die Verschuldung abgebaut werden, so dass per Ende 2022 auch beim Kanton ein Nettovermögen ausgewiesen werden kann.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Kennzahl auf beiden Ebenen inklusive Spezialfinanzierungen dargestellt wird. Würde die Nettoschuld ohne dieses zweckgebundene Vermögen dargestellt werden, dann hätten die Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2021 eine Nettoschuld ausgewiesen, 2022 aber erstmals ein auch bei dieser Betrachtungsweise wieder ein Nettovermögen.

3. Verbundfinanzierungen

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der Finanzierung der nach Vollzug der Optimierung der Aufgabenteilung verbliebenen Verbundaufgaben dargestellt.² Verbleibende Kleinpositionen (Betrieb Kantonsstrassen, Gesamtmeliorationen sowie Unterhalt Gewässer) fallen zwar in den Aufgaben- und Finanzierungsbereich von Kanton und Gemeinden, werden hier aber nicht weiter erläutert, da sich die Beträge im tiefen einstelligen Millionenbereich bewegen. Im Gegensatz zu den Auswertungen im vorangehenden Abschnitt wird die Entwicklung der Verbundfinanzierungen nicht ab 2014, sondern erst ab 2018, dem Jahr des Inkrafttretens der neugestalteten Aufgabenteilung, dargestellt. In der Tabelle wird aus Platzgründen die Periode seit 2020 abgebildet. Ausserdem beinhaltet der Vergleich auch Planwerte, die bis zum Jahr 2027 nachgeführt werden.

² Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung wurden per 2018 die Finanzierung der materiellen Sozialhilfe und des öffentlichen Verkehrs als Verbundaufgabe abgeschafft. Auch die Spitalfinanzierung und die familienergänzende Kinderbetreuung wurden einst von Kanton und Gemeinden als Verbundaufgabe wahrgenommen, wurden aber in unterschiedlichen Zusammenhängen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Aufgabenbereich einer einzelnen Staatsebene verschoben.

Tabelle 1: Entwicklung Verbundaufgaben

Aufgabenfeld in Mio. Franken	2020		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027	
	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G	K	G
Personalaufwand Volksschule	600.7	287.7	614.7	297.1	655.2	310.4	721.3	333.0	734.9	348.2	753.0	356.4	761.8	360.2	768.3	363.1
Restkostenbeiträge Sonderschulung, Heime und Werkstätten	242.5	161.9	247.4	164.8	257.6	171.6	276.0	184.0	289.6	193.0	299.4	199.4	308.7	205.7	323.5	215.7
Beiträge an Berufsfachschulen	95.1	56.5	91.5	56.8	92.7	58.8	96.6	61.6	98.1	60.9	100.8	61.1	103.5	62.5	106.3	63.3
TOTAL	938.3	506.1	953.6	518.7	1'005.5	540.8	1'093.9	578.6	1'122.6	602.1	1'153.2	616.9	1'174.0	628.4	1'198.1	642.1
Anteile	65.0%	35.0%	64.8%	35.2%	65.0%	35.0%	65.4%	34.6%	65.1%	34.9%	65.7%	34.9%	65.6%	34.9%	65.6%	34.9%

In den drei vergangenen Betrachtungsperioden (Jahre 2020 bis 2022) betrug der Kostenanteil des Kantons an den grossen Verbundaufgaben über alle drei Bereiche gesehen ungefähr 65 % und derjenige der Gemeinden 35 %. In den einzelnen Verbundaufgaben gelten unterschiedliche Schlüssel, jener im Bereich Volksschule ist nur zufälligerweise fast identisch mit der Verteilung über alle Bereiche. Es wird auch in Zukunft davon ausgegangen, dass sich die Aufteilung in diesem Rahmen bewegen wird. Im Jahr 2022 fällt auf, dass die Ausgaben von Kanton und Gemeinden beim Personalaufwand Volksschule deutlich zugenommen haben.

Die Kostensteigerung beim Personalaufwand Volksschule im Jahr 2022 ist hauptsächlich auf die Massnahmen für die schutzsuchenden Kinder und Jugendlichen aus der Ukraine zurückzuführen, welche bis Ende Schuljahr 2022/2023 zu 100 % zu Lasten Kanton finanziert werden. Die Revision des neuen Lohnsystems Lehrpersonen (Einführung per 1.1.2022) betrifft beide Staatsebenen und alle drei abgebildeten Verbundaufgaben, da sich das Vorhaben auf alle direkt und indirekt finanzierten Lohnaufwendungen von Lehrpersonen auswirkt. In den Planjahren führen die wachsenden Schülerzahlen sowie die geplante Lohnsummenentwicklung zu einem Anstieg des Personalaufwands.

4. Folgerung

Die finanzielle Entwicklung in den Gemeinden und beim Kanton verlief im untersuchten Zeitraum in einem ähnlichen Rahmen. Auf Kantonsseite machte sich jedoch in den Jahren 2020 und 2021 die Pandemie in Form eines höheren Nettoaufwands deutlich bemerkbar. Andererseits nahmen die Steuererträge des Kantons im Jahr 2022 unerwartet stark zu und befinden sich (indexiert) wieder auf ähnlichem Niveau wie diejenigen der Gemeinden. Auch hinsichtlich der Nettoinvestitionen geben die beiden Staatsebenen ein etwas unterschiedliches Bild ab. Für diese Unterschiede sind vor allem die hohen Investitionen des Kantons in bewilligte Strassenbau-Grossprojekte in den Jahren 2019 bis 2021 verantwortlich. Infolge Projektverzögerungen bzw. Projektverschiebungen im Tiefbau wie auch im Öffentlichen Verkehr sind die Nettoinvestitionen beim Kanton im Jahr 2022 allerdings wieder rückläufig. Bei den Gemeinden setzte sich der leicht rückläufige Trend konstant fort.

Dennoch ermöglichte es vor allem die nach wie vor gute Ertragslage dem Kanton, den Schuldenabbau stärker voranzutreiben als die Gemeinden. Weiterhin liegt das Niveau der Verschuldung aber bei den Gemeinden tiefer.

Trotz positiver Rechnungsabschlüsse auf Gemeinde- und Kantonsebene in den letzten Jahren ist die zukünftige Finanzsituation von Unsicherheiten geprägt. Während die weitere Entwicklung und allfällige Auswirkungen der Energiemangellage auf die Wirtschaft noch nicht vollständig absehbar sind, stehen mit der konjunkturellen Entwicklung grosse Herausforderungen an, welche den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden stark fordern werden. Dank der aktuell guten finanziellen Verfassung des Kantons und der Gemeinden bestehen aber gute Aussichten, die aktuellen finanziellen Herausforderungen erfolgreich zu meistern.