KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

11. November 2026

BERICHT

Entwicklung Finanzhaushalt Kanton und Gemeinden: Analysen, Herausforderungen, Massnahmen

---

Zusammenfassung

Ob sich die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden in etwa im Gleichschritt entwickeln oder ob es zu Verwerfungen und zu einer Schieflage kommt, ob die Aufteilung der Aufgaben und insbesondere der Aufgabenfinanzierung zwischen den beiden Staatsebenen zweckmässig und fair ist oder ob finanzielle Lasten vom Kanton auf die Gemeinden abgeschoben werden: Seit einiger Zeit werden diese Fragen in der politischen Diskussion wieder mit grösserer Dringlichkeit gestellt. Sichtbar wird dies unter anderem in einer ganzen Reihe von parlamentarischen Vorstössen und weiteren Interventionen zu dieser Thematik, die sich in den letzten gut zwölf Monaten häufen. Gemeinden und ihre Verbände weisen darauf hin, dass die kommunalen Finanzhaushalte, jedenfalls bei einem beachtlichen Teil der Gemeinden, immer stärker unter Druck geraten. Gleichzeitig wird die Finanzlage des Kantons als ausgesprochen solide wahrgenommen. Ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Auslöser der Diskussionen liegt im ausserordentlich hohen Wachstum, welches die Gemeinden im Bereich der Finanzierung der Pflegerestkosten zu verkraften haben.

Um die ganze Situation faktenbasiert beurteilen zu können und gute Grundlagen für Entscheide zu haben, hat der Regierungsrat eine vertiefte Analyse der Haushaltsentwicklung von Kanton und Gemeinden sowie der heutigen Aufteilung der Aufgaben und der Aufgabenfinanzierung erstellt und daraus Massnahmen abgeleitet.

Die vergleichende Analyse der Entwicklung der Finanzhaushalte des Kantons und der Gemeinden hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Auf der Aufwandseite der Finanzhaushalte ist es weder zu einem Abschieben von Lasten noch zu einem offensichtlichen Auseinanderdriften der Belastungsentwicklung gekommen, und auf der Ertragsseite entwickeln sich die Steuererträge gleichmässig.
- Die operativen Ergebnisse waren kumuliert über die letzten zwölf Jahre auf beiden Ebenen positiv und bewegten sich insgesamt in einer vergleichbaren Grössenordnung. Der Kanton hat einen grossen Teil der operativen Ergebnisse in die Ausgleichsreserve eingelegt, die Gemeinden haben diese Möglichkeit aufgrund des Gemeindefinanzrechts nicht.
- Die Mehrbelastungen, mit welchen der Kanton im Aufgabenfeld Gesundheit konfrontiert ist, sind – absolut gesehen sowie in Relation zum Umfang der Gesamthaushalte – höher als jene der Gemeinden. Jedoch haben die Gemeinden seit einigen Jahren sehr hohe Wachstumsraten bei der Pflegefinanzierung zu verkraften, was unter anderem auf die aktuell asymmetrisch ausgestaltete Finanzierungsregelung zurückzuführen ist. Die Integration der Pflegefinanzierung in die Einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen (EFAS) im Jahr 2032 wird die Ge-

meinden um rund die Hälfte ihrer dannzumaligen Ausgaben entlasten. Gleichzeitig wird die Einführung von EFAS den Kanton ab dem Jahr 2028 mit rund 100 Millionen Franken und ab dem Jahr 2032 nochmals mit rund 200 Millionen Franken pro Jahr mehrbelasten.

- Gleichwohl entwickelte sich der Finanzhaushalt des Kantons über die letzten zwölf Jahre insgesamt (noch) vorteilhafter als jener der Gemeinden, was im markanten Abbau der Verschuldung über diesen Zeitraum deutlich wird. Allerdings wies der Kanton zu Beginn der Vergleichsperiode eine hohe Verschuldung auf, während die Gemeinden insgesamt bereits damals kaum verschuldet waren.
- Der Schuldenabbau des Kantons ist zu einem wesentlichen Teil den steigenden, jedoch volatilen übrigen frei verfügbaren Erträge des Kantons zu verdanken. Ohne diese Erträge (insbesondere Ressourcenausgleich im Nationalen Finanzausgleich und SNB-Ausschüttungen) müsste der Kanton zur Deckung des Nettoaufwands den Steuerfuss massiv erhöhen.
- Für die kommenden Jahre rechnen sowohl Kanton als auch Gemeinden mit einer deutlich verschlechterten Finanzlage, die durch Plandefizite, einen steigenden Investitionsbedarf und eine ansteigende Verschuldung charakterisiert ist. Die Schätzungen sind auf beiden Seiten mit hohen Unsicherheiten behaftet, was die Prognosen und die Planung erschwert.

Bei den Vergleichen zwischen dem Kanton und den Gemeinden fallen die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden ausser Betracht. Es ist daher wichtig, diesen Aspekt zusätzlich zu berücksichtigen. Die Analysen zeigen, dass bei allen Kenngrössen (wie etwa Nettoaufwand, Finanzstärke oder Steuerfuss) ein grosser Teil der Gemeinden recht nahe beim Durchschnitt liegt. Konkret bedeutet dies, dass sich 80 % der Gemeinden jeweils in einem engen und über die Zeit stabilen Korridor rund um den Mittelwert bewegen. Es gibt Ausreisser nach oben und nach unten, wobei die Ausreisser in die positive Richtung überall ausgeprägter sind. Hinsichtlich Steuerfuss bedeutet dies etwa, dass sich die Steuerschere über die letzten Jahre tatsächlich geöffnet hat, jedoch nur, weil die Minimalsätze deutlich gesunken sind, während die durchschnittlichen Werte und der Maximalwert seit Jahren stabil sind.

Im Wesentlichen ist in den vergangenen Jahren keine "Schieflage" zwischen dem kantonalen und den kommunalen Haushalten festzustellen (der starke Abbau der Verschuldung beim Kanton ist im Kontext des viel höheren Schuldenstands zu Beginn der Periode zu sehen). Gleichwohl schlägt der Regierungsrat – neben einigen kleineren, ergänzenden Massnahmen – eine befristete, aber substanzielle finanzielle Entlastung der Gemeinden im Bereich der Pflegefinanzierung sowie ebenfalls befristete flankierende Anpassungen beim Finanzausgleich vor. Dies rechtfertigt sich einerseits dadurch, dass sich die Gemeinden infolge ihrer überproportionalen Betroffenheit von den ohnehin sehr hohen Kostensteigerungen im Pflegebereich bis zum Jahr 2031 sowie infolge weiterer Faktoren teilweise in einer sehr schwierigen Finanzlage befinden. Andererseits scheint der finanzielle Handlungsspielraum aufgrund der guten Ausgangslage kurz- und mittelfristig beim Kanton etwas grösser. Da die Herausforderungen durch die steigenden Pflegekosten in aller Regel für die finanzschwachen Gemeinden schwieriger zu verkraften sind, soll die pauschale Entlastung bei der Pflegefinanzierung mit punktuellen Anpassungen beim Finanzausgleich kombiniert werden.

Die finanziellen Auswirkungen der geplanten Entlastung sind im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2027–2030 noch nicht berücksichtigt und belasten somit den Kantonshaushalt gegenüber dem aktuellen Planungsstand zusätzlich.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 4

2. Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden im Vergleich 5
2.1 Entwicklung des Aufwands 5
2.1.1 Nettoaufwand 6
2.1.2 Exkurs: Entwicklung der Finanzierung im Aufgabenfeld Gesundheit 7
2.1.3 Investitionen 10
2.2 Entwicklung der Einnahmen 12
2.2.1 Fiskalerträge und Steuerfuss 12
2.2.2 Ertragsstruktur und übrige nicht zweckgebundene Erträge 14
2.3 Gesamtentwicklung 16
2.3.1 Operatives Ergebnis 17
2.3.2 Exkurs Ausgleichsreserve 17
2.3.3 Selbstfinanzierung und Nettoschuld/Nettovermögen 17
2.4 Verbundfinanzierungen 19
2.5 Aufgabenteilung und Aufgabenverschiebungen 20
2.6 Fazit der Analysen 22

3. Ausblick und Prognosen 23
3.1 Entwicklung der Rechnungsergebnisse 23
3.2 Exkurs: Entwicklung der Ausgaben im Bereich Gesundheit 24
3.3 Entwicklung der Investitionen 25
3.4 Entwicklung der Selbstfinanzierung und der Vermögens-/Verschuldungslage 25
3.5 Entwicklung der Steuerbelastung 26
3.6 Fazit und Herausforderungen 26

4. Entwicklung der einzelnen Gemeinden und Disparitäten zwischen den Gemeinden 27
4.1 Nettoaufwand 28
4.2 Ressourcenstärke 29
4.3 Steuerfüsse 30
4.4 Ergebnis der Erfolgsrechnung (operatives Ergebnis inklusive Spezialfinanzierungen) 31
4.5 Nettoschuld/Nettovermögen (ohne Berücksichtigung Spezialfinanzierungen) 31
4.6 Fazit der Analysen 32

5. Würdigung 33

6. Massnahmen 34
6.1 Bereits beantragte Massnahme: Sozialhilfe für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung 34
6.2 Herleitung der zentralen Massnahmen 34
6.3 Massnahme 1: Datengrundlagen und Transparenz 35
6.4 Massnahme 2: Befristete Entlastung der Gemeinden bei der Pflegefinanzierung 35
6.5 Massnahme 3: Anpassungen beim Finanzausgleich in Ergänzung zu Massnahme 2 37
6.6 Massnahme 4: Punktuelle Anpassung der Aufgabenteilung 38
6.7 Massnahme 5: Überprüfung Ressourcenausgleich 39
6.8 Übersicht über die Massnahmen 40

7. Auswirkungen 40
7.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton 40
7.2 Auswirkungen auf die Gemeinden 41
7.3 Weitere Auswirkungen 41

Anhang: Begriffsklärung 42

1. Einleitung

Ob sich die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden in etwa im Gleichschritt entwickeln oder ob es zu Verwerfungen und zu einer Schieflage kommt, ob die Aufteilung der Aufgaben und insbesondere der Aufgabenfinanzierung zwischen den beiden Staatsebenen zweckmässig und fair ist oder ob finanzielle Lasten vom Kanton auf die Gemeinden abgeschoben werden oder der Kanton Lasten zu tragen hat, die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegen würden: Diese Fragen sind Dauerbrenner in den politischen Diskussionen in unserem föderalistisch aufgebauten System.

Nicht immer sind diese Diskussionen gleich akut und intensiv. Seit einiger Zeit jedoch werden die erwähnten Fragen insbesondere von den Gemeinden wieder vermehrt, in vielfältiger Form und mit grösserer Dringlichkeit gestellt als in den vergangenen Jahren. Dies wird unter anderem sichtbar in einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen und Interventionen auf politischer Ebene, die sich in den letzten gut zwölf Monaten häufen.

Dahinter steht die Wahrnehmung, dass die kommunalen Finanzhaushalte, jedenfalls bei einem beachtlichen Teil der Gemeinden, stärker unter Druck geraten, während umgekehrt die Finanzlage des Kantons von manchen als ausgesprochen solide wahrgenommen wird, insbesondere vor dem Hintergrund der hoch dotierten Ausgleichsreserve sowie der politischen Forderungen nach Steuersenkungen.

Viele Gemeinden fürchten erhebliche Steuererhöhungen oder eine substanzielle Neuverschuldung. Als Ursache werden besonders häufig die Restkostenfinanzierung bei der Langzeitpflege, die Sozialhilfe, der Bereich Sonderschulung, Heime und Werkstätten aber auch weitere Aufgabengebiete angesprochen.

Der Regierungsrat nimmt diese Problematik ernst und hat daher eine vertiefte Analyse der Haushaltsentwicklung von Kanton und Gemeinden sowie der heutigen Aufteilung der Aufgaben und der Aufgabenfinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden erarbeitet. Diese Analyse, sowie die Massnahmen, welche der Regierungsrat daraus ableitet, sind Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Der Hauptteil des Berichts ist der Analyse gewidmet. Zunächst werden Auswertungen zum Vergleich der finanziellen Entwicklung von Kanton und Gemeinden auf der Aufwands- und der Ertragsseite sowie hinsichtlich der Ergebnisse und der Vermögens- beziehungsweise Verschuldungsentwicklung präsentiert. Dabei kann sich der Bericht auf den seit längerem publizierten und jährlich aktualisierten Bericht "Entwicklung der Finanzhaushalte Kanton/Gemeinden und Verbundaufgaben"[1] stützen, geht aber im Umfang und in der Tiefe der Analyse darüber hinaus.

Anschliessend werden die Themen Verbundfinanzierung sowie Aufgabenteilung/Aufgabenverschiebungen separat behandelt.

Vergleiche zwischen dem Kantonshaushalt und den kumulierten Gemeindehaushalten sind immer mit dem Problem verbunden, dass sie aggregierte Gemeindedaten verwenden und so zu Aussagen kommen, die wohl für viele – mehr oder weniger "durchschnittliche" – Gemeinden gelten, nie aber für alle, weil die teils erheblichen Unterschiede unter den Gemeinden auf aggregierter Ebene nicht abgebildet werden können. Aus diesem Grund folgt anschliessend ein Abschnitt, welcher sich explizit den Unterschieden in der Finanzlage und der finanziellen Entwicklung zwischen den Gemeinden widmet.

Im Anschluss an die Würdigung der Analysen schlägt der Regierungsrat mehrere Massnahmen vor, mit denen den festgestellten Schwierigkeiten begegnet werden soll.

[1] Vgl. Haushaltsvergleich Kanton-Gemeinden - Kanton Aargau

Die Diskussion über die Finanzlage von Kanton und Gemeinden und ihre Finanzbeziehungen untereinander wird oft dadurch erschwert, dass Begriffe nicht einheitlich verstanden, verwechselt oder nicht klar voneinander abgegrenzt werden. Aus diesem Grund findet sich im Anhang des Berichts eine Erläuterung der wichtigsten Begriffe und der Unterscheidungen zwischen ihnen.

2. Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden im Vergleich

In diesem Abschnitt werden Daten aus den Jahresrechnungen 2014–2025 von Kanton und Gemeinden verglichen. 2014 haben sowohl der Kanton als auch die Gemeinden das neue Rechnungslegungsmodell nach HRM2 eingeführt. Frühere Zahlen wären somit methodisch schwieriger zu vergleichen. Ausserdem wird mit insgesamt zwölf Jahren eine doch recht lange Zeitspanne abgedeckt, was fundierte Aussagen erlaubt.

Die Daten werden mit Berücksichtigung der Spezialfinanzierungen verglichen. Für die Gemeindeebene ist dies eher ungewohnt, da hier der Unterscheidung zwischen dem steuerfinanzierten Bereich und den Spezialfinanzierungen eine erhebliche Bedeutung beigemessen wird. Beim Kanton spielt dies kaum eine Rolle, so dass bei einem anderen Vorgehen zahlreiche Daten nur mit Zusatzaufwand oder auch gar nicht erhoben werden könnten. Ausserdem betraf ein hoher Anteil der (unterdessen abgebauten) Verschuldung des Kantons die Spezialfinanzierungen (insbesondere Spezialfinanzierung Sonderlasten). Deren Ausklammerung hätte das Gesamtbild stark verfälscht. Die Differenzen zwischen den beiden Betrachtungsweisen sind auf kommunaler Ebene bei den nachfolgend dargestellten Kennwerten nicht allzu gross. Dort, wo es erhebliche Unterschiede gibt (vor allem bei Nettoschuld/Nettovermögen), werden beide Werte ausgewiesen.

2.1 Entwicklung des Aufwands

Die Aufwandseite der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden wird anhand des Nettoaufwands verglichen. Darunter sind sämtliche Aufwände zu verstehen, welche für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben getätigt werden – abzüglich jener Erträge, die direkt mit der Aufgabenerfüllung verbunden sind, wie etwa Gebühren, Entgelte sowie Beiträge (Subventionen), welche unmittelbar mit einer bestimmten Aufgabe verknüpft sind. Der Nettoaufwand ist somit jener Betrag, der am Schluss – unabhängig von der Organisation und Struktur der Aufgabenerfüllung – das öffentliche Gemeinwesen finanziell belastet und der aus den frei verfügbaren Mitteln (namentlich den Steuererträgen) finanziert werden muss.

Nach einem generellen Vergleich der Entwicklung des Nettoaufwands wird in diesem Abschnitt auf die Entwicklung des Aufwands im Bereich Gesundheit eingegangen, welcher seit einiger Zeit besonders im Fokus steht.

Weiter wird die Entwicklung der Investitionen dargestellt. Die Abschreibungen sind ein Bestandteil des Nettoaufwands und somit ist die finanzielle Belastung durch Investitionsausgaben beim Nettoaufwand bereits abgebildet. Zwar verteilen sich die Abschreibungen einer Investition über viele Jahre[2]. Somit wirken sich die aktuellen Investitionen nur zu einem Bruchteil in einer einzelnen Jahresrechnung aus, andererseits sind im aktuellen Nettoaufwand viele Abschreibungstranchen von längst vergangenen Investitionen enthalten. In einer Gesamtbetrachtung stellen also die Investitionen nicht einfach eine weitere Belastung dar, die zum Nettoaufwand noch dazugerechnet werden müsste. Gleichwohl gibt die Entwicklung der Investitionen Hinweise auf künftige Belastungen, und die Investitionstätigkeit kann insbesondere den Verlauf der Verschuldung stark beeinflussen.

[2] Mindestens soweit keine Direktabschreibungen vorgesehen sind, was beim Kanton aber bei einigen Anlagekategorien der Fall ist.

2.1.1 Nettoaufwand

Der Nettoaufwand umfasst alle Aufwände zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, abzüglich der unmittelbar damit verbundenen Erträge. Konkret setzt sich die hier verglichene Grösse wie folgt zusammen:

Sachgruppen	
30	Personalaufwand
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen
36	Transferaufwand
./. 362	Finanz- und Lastenausgleich* (nur Gemeinden)
Zwischentotal Auftrag	
42	Entgelte
43	Verschiedene Erträge
46	Transferertrag
./. 462	Finanz- und Lastenausgleich*
46225000	Ausgleichsabgaben von Gemeinden* (nur Kanton)
Zwischentotal Ertrag	
Nettoaufwand: Aufwand minus Ertrag	

Tabelle 1: Zusammensetzung Nettoaufwand gemäss Kontenplan

*Die Finanzausgleichsbeiträge (Sachgruppe 462), welche der Kanton vom Bund und die Gemeinden vom Kanton erhalten, gehören nicht zum Nettoaufwand, sondern sind zweckungebundene, frei verfügbare Erträge. Entsprechend gehören auch die Abgaben, welche abgabepflichtige Gemeinden leisten (Sachgruppe 362), nicht zum Nettoaufwand der Gemeinden. Hingegen handelt es sich bei den Finanzausgleichsbeiträgen, die der Kanton an Gemeinden auszahlt (362), um einen Aufwand für eine Kantonsaufgabe, wobei nur die Nettobelastung – also nach Abzug der Finanzausgleichsabgaben, welche die Gemeinden dem Kanton überweisen müssen – relevant ist. Daher muss die Berücksichtigung beziehungsweise Nicht-Berücksichtigung der Finanzausgleichszahlungen beim Nettoaufwand differenziert ausfallen.

Die beiden folgenden Grafiken zeigen die Höhe des Nettoaufwands von Kanton und Gemeinden pro Jahr, sowie die Entwicklung der kumulierten Wachstumsrate.

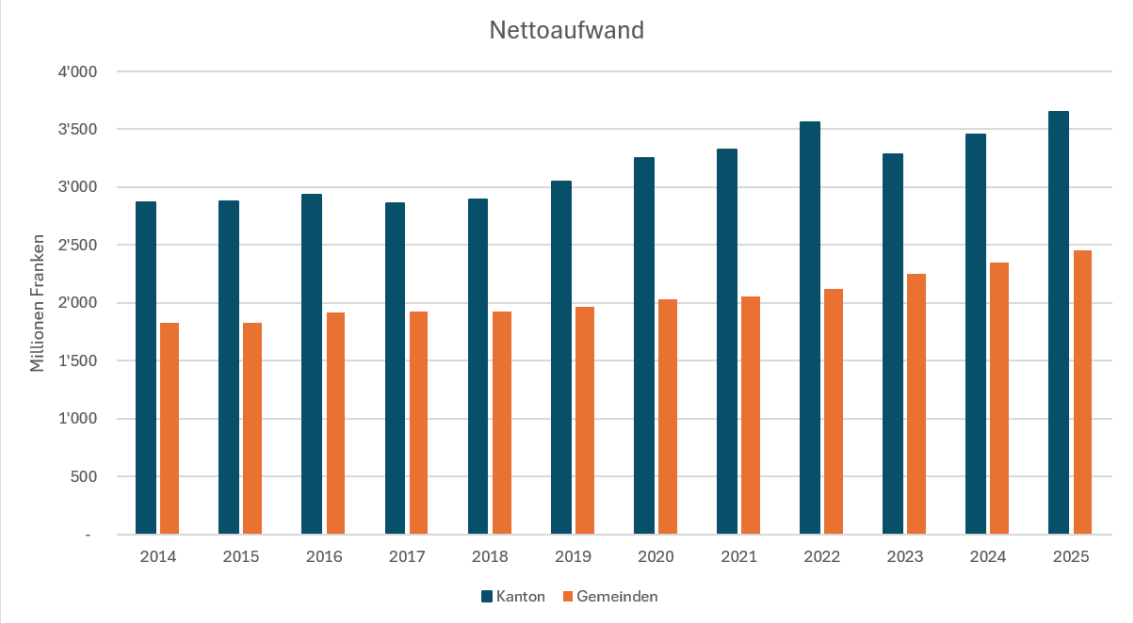


Abbildung 1: Nettoaufwand für Kantons- und Gemeindeaufgaben 2014–2025

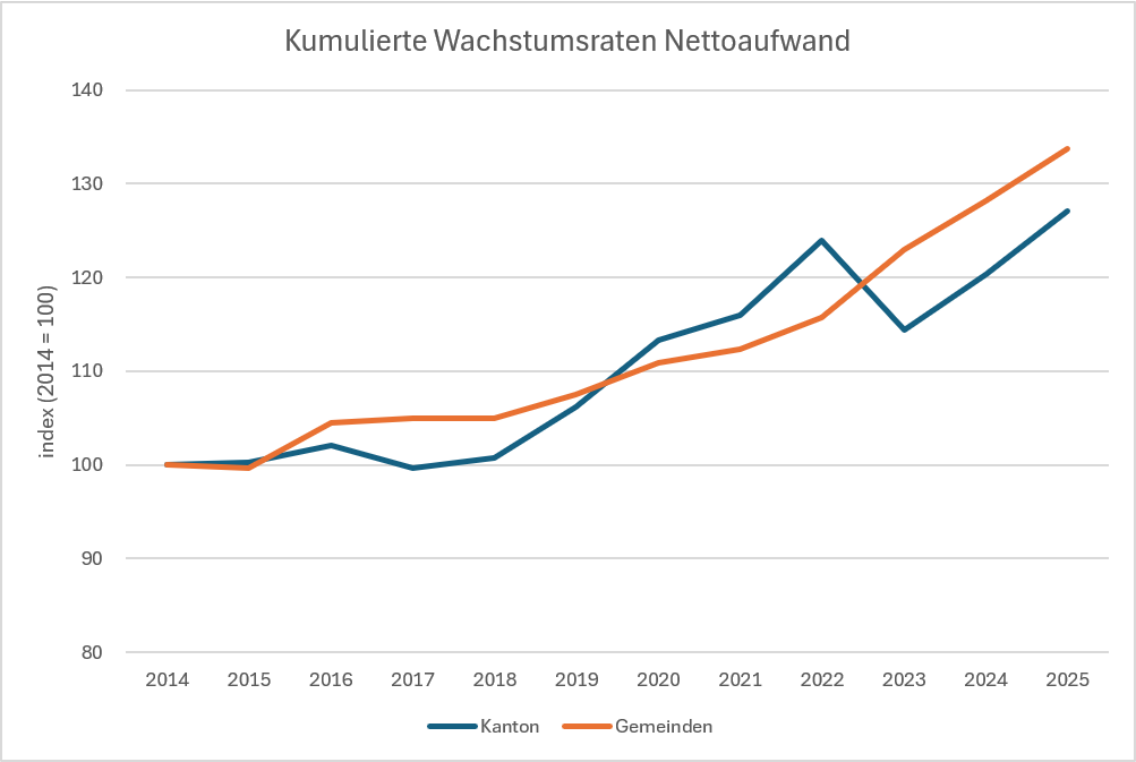


Abbildung 2: Kumulierte Wachstumsraten des Nettoaufwands von Kanton und Gemeinden gegenüber dem Ausgangsjahr 2014

Der Nettoaufwand des Kantons liegt deutlich über jenem der Gemeinden. Der Anteil der Gemeinden am gesamten Nettoaufwand der öffentlichen Hand im Kanton Aargau liegt bei durchschnittlich gut 39 % und schwankt über die Zeit zwischen gut 37 % und knapp 41 %, ohne dass sich ein klarer Trend zeigt. Mit anderen Worten: Der kantonale Nettoaufwand liegt etwa um den Faktor 1,5 über dem kommunalen Nettoaufwand.

Der Anstieg über die Zeit erfolgte in den letzten zwölf Jahren bei den Gemeinden etwas gleichmässiger als beim Kanton, der mehr Schwankungen aufweist. Beim Kanton fallen immer wieder Sondereffekte an. Bei einzelnen Gemeinden kann dies auch vorkommen, fällt dann aber in der aggregierten Betrachtung weniger ins Gewicht. Daher weist der Kanton sowohl aufwand- als auch ertragsseitig eine insgesamt höhere Volatilität auf. So sind der steilere Anstieg beim Wachstum des Kantons in den Jahren 2020 bis 2022 und der anschliessende Rückgang im Jahr 2023 im Wesentlichen auf die Sonderausgaben des Kantons zur Finanzierung der Covid-Massnahmen sowie der Finanzhilfe für das Kantonsspital Aarau zurückzuführen.

Aufgrund der unterschiedlichen Verläufe lag das gesamte Wachstum gegenüber dem Ausgangsjahr 2014 einmal in den Gemeinden höher, dann wieder beim Kanton. Seit 2023 liegt das kumulierte Wachstum der Gemeinden über jenem des Kantons. Insgesamt liegt der Nettoaufwand der Gemeinden 2025 um 34 % über dem Wert von 2014, jener des Kantons ist um 27 % höher. Diese Entwicklung ist zu beobachten, bildet aber aufgrund der Schwankungen, die es immer wieder gab, noch keinen Hinweis auf ein systematisches und dauerhaftes Auseinanderdriften der Nettoaufwände der beiden Ebenen. Hinzu kommt, dass die Gemeinden aktuell auch hinsichtlich der analogen Wachstumsrate beim Steuerertrag um drei Prozentpunkte höher liegen als der Kanton (vgl. Ziffer 2.2.1).

2.1.2 Exkurs: Entwicklung der Finanzierung im Aufgabenfeld Gesundheit

Das seit einigen Jahren beschleunigte Wachstum der Ausgaben, welche die Gemeinden zur Finanzierung der Restkosten der stationären und der ambulanten Pflege leisten müssen, ist ein zentraler – wenn auch nicht der einzige – Auslöser der stark intensivierten Diskussionen rund um die Entwicklung der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sowie die Aufgabenteilung zwischen den beiden Ebenen. Das Aufgabenfeld der Gesundheit belastet sowohl den Kanton als auch die Gemeinden

aktuell und in der Zukunft sehr stark. Daher soll auf die Entwicklungen in diesem Bereich vertieft eingegangen werden.

Die relevanten Daten für den Kanton stammen aus den Jahresrechnungen und bilden die Finanzierung der Spitäler ab, welche die Finanzierung der Akutsomatik, der Psychiatrie, der Rehabilitation, der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie der intermediären psychiatrischen Angebote und der Akut- und Übergangspflege umfasst. Weiter werden die kantonalen Ausgaben für die Prämienverbilligung berücksichtigt. Gesundheitsleistungen werden über Kantonsbeiträge und Krankenkassenprämien finanziert; die Prämienverbilligung wiederum dient der Übernahme beziehungsweise Reduktion dieser Prämien für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Sowohl die direkte Finanzierung von Gesundheitsleistungen als auch die Prämienverbilligung verfolgen damit denselben materiellen Zweck (Finanzierung von Gesundheitskosten). Hinzuweisen ist ferner auf die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen für Personen, die in Pflegeheimen leben, die aber nicht zu den Gesundheitsausgaben im engeren Sinn gehören.

Die Daten der Gemeinden stammen aus der Gemeindefinanzstatistik und umfassen den Aufwand für Kranken-, Alters- und Pflegeheime (funktionale Gliederung 412) sowie für die ambulante Krankenpflege (funktionale Gliederung 42). Damit sind 98 % aller in der Funktion 4 (Gesundheit) ausgewiesenen Ausgaben der Gemeinden abgedeckt. Eine verlässliche Abgrenzung der Ausgaben für die stationäre und für die ambulante Pflege ist nicht möglich, da zahlreiche Gemeinden sämtliche Rechnungen, die sie von der kantonalen Clearingstelle erhalten haben, unter der Funktion 412 verbucht haben, auch wenn eine Rechnung Restkosten aus dem ambulanten Bereich betroffen hat. Die Gesamtausgaben sind aber gleichwohl korrekt abgebildet, und darauf liegt folglich auch der Fokus.

Die drei folgenden Grafiken zeigen einerseits die Entwicklung der gesamten Gesundheitsausgaben auf den beiden Ebenen und andererseits das absolute sowie das prozentuale Wachstum dieser Ausgaben.

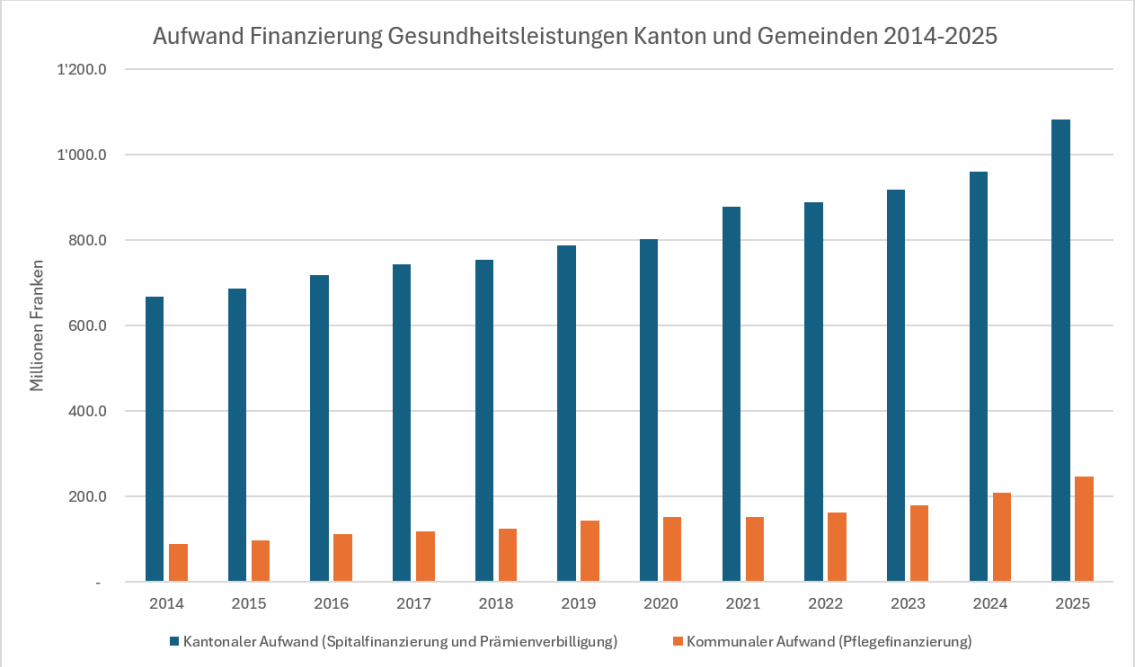


Abbildung 3: Gesamtaufwand Finanzierung kantonale und kommunale Gesundheitsleistungen 2014–2025

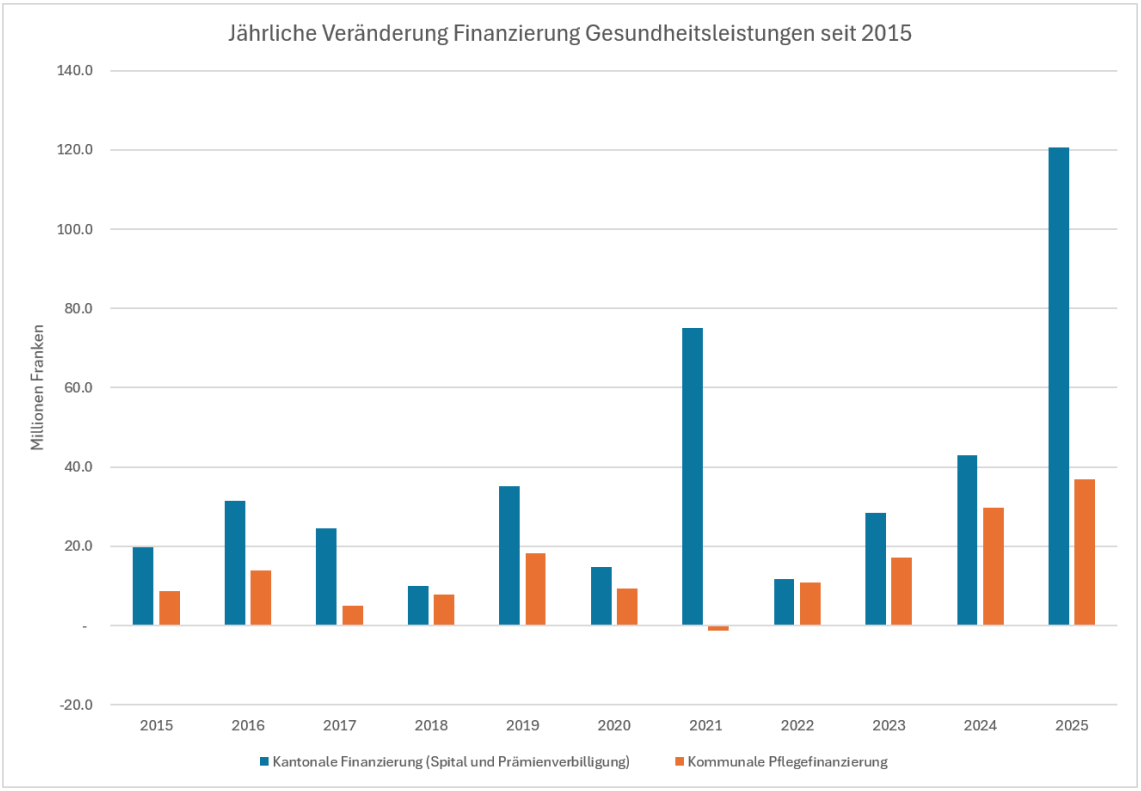


Abbildung 4: Veränderung der Gesundheitsausgaben pro Jahr seit 2015

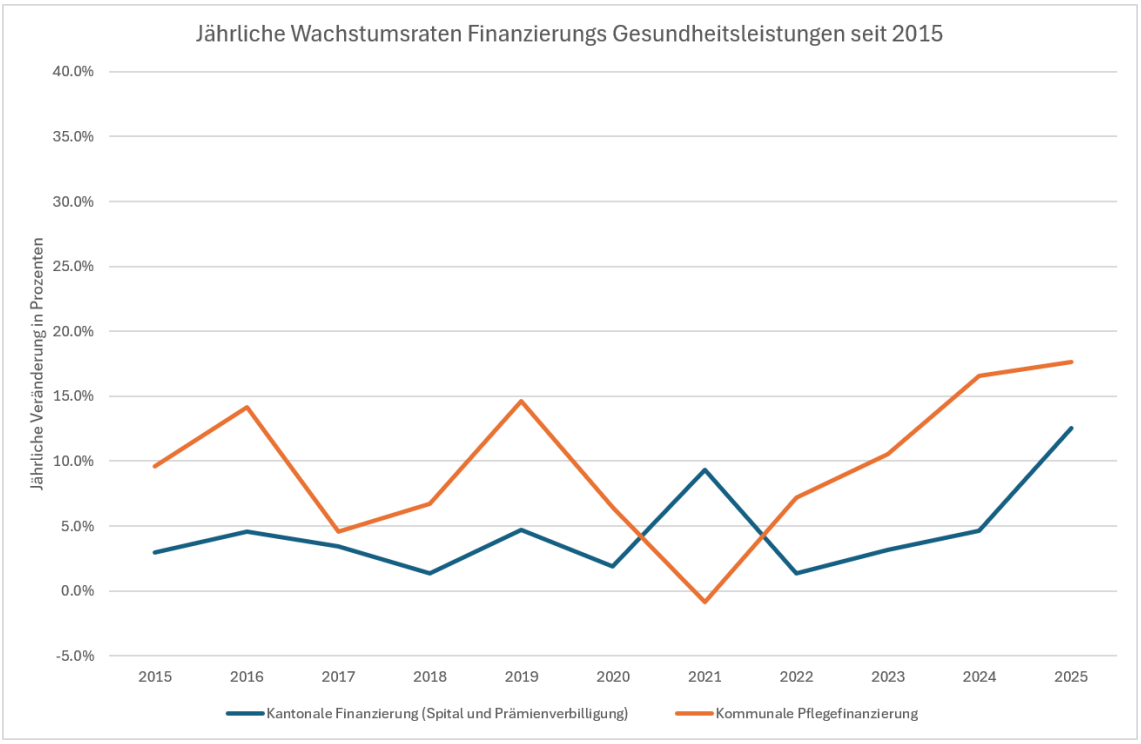


Abbildung 5: Jährliche Veränderung der Gesundheitsausgaben bei Kanton und Gemeinden 2015–2025

Der Aufwand des Kantons für die Spitalfinanzierung und die Prämienverbilligung liegt auf einem deutlich höheren Niveau als jener der Gemeinden für die Pflegefinanzierung. Entsprechend fällt auch das jährliche Wachstum der kantonalen Ausgaben höher aus. Der Aufwand für die Finanzierung der Spitäler sowie der Prämienverbilligung ist zwischen 2014 und 2025 von 668 Millionen Franken auf 1,082 Milliarden Franken angestiegen, also um 414 Millionen Franken. Im gleichen Zeitraum stieg der Aufwand für die Pflegefinanzierung von 90 auf 246 Millionen Franken, also um 156 Millionen

Franken. Gemessen an der Grösse der beiden Finanzhaushalte, trifft das Wachstum der letzten zehn Jahren den Kanton überproportional. Der gesamte Nettoaufwand liegt beim Kanton um den Faktor 1,5 über jenem der Gemeinden. Der kantonale Mehraufwand bei der Gesundheitsfinanzierung 2025 – im Vergleich zum Ausgangsjahr 2014 – übersteigt jenen der Gemeinden hingegen um den Faktor 2,6.

Ein etwas anderes Bild zeigt der Vergleich der Wachstumsraten. Diese liegen bei den Gemeinden fast über den ganzen Zeitraum deutlich höher als beim Kanton. Über die ganze Periode ist der Aufwand für die Pflegefinanzierung um 174 % angestiegen, jener für die Spitalfinanzierung und die Prämienverbilligung um 62 %. Die unterschiedliche Dynamik führte dazu, dass die Gemeinden heute 19 % der gesamten Gesundheitsausgaben tragen – gegenüber 12 % im Jahr 2014. Die Gemeinden sind 2014 auf einer tiefen Basis von nur rund 90 Millionen Franken gestartet und haben seither ein sehr dynamisches Wachstum zu verkraften. Der Kanton hingegen musste schon 2014 rund 668 Millionen Franken finanzieren, so dass der seitherige beträchtliche Anstieg des Aufwands prozentual gesehen weniger ins Gewicht fällt.

Somit illustrieren die Grafiken zwei Sachverhalte. Einerseits erklären sie die Problematik, vor die sich die Gemeinden gestellt sehen: Ein Aufgabenbereich, der noch vor wenigen Jahren überschaubare Ausgaben zur Folge hatte, wächst mit hoher Dynamik, so dass diese Ausgaben einen zunehmend grösseren Teil der kommunalen Budgets in Anspruch nehmen und es manchen Gemeinden immer schwerer fällt, dies noch irgendwie aufzufangen. Gleichzeitig zeigen die Grafiken aber auch, dass die Mehrbelastungen in der Gesundheitsfinanzierung den Kanton noch stärker treffen als die Gemeinden. Dies gilt nicht nur, weil sich die Lasten des Kantons auf einem höheren Niveau bewegen als jene der Gemeinden, sondern auch deshalb, weil der Kanton – gemessen an der Grösse der beiden Haushalte – überproportional am gesamten Mehraufwand bei der Gesundheitsfinanzierung partizipiert.

Diese Gesamtbeurteilung akzentuiert sich noch weiter, wenn auch die erwartete künftige Entwicklung mit berücksichtigt wird, insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung der einheitlichen Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen (EFAS) auf Bundesebene (vgl. dazu Ziffer 3.2).

2.1.3 Investitionen

Investitionen sind wesentliche Ausgaben für Anlagegüter, die als Verwaltungsvermögen aktiviert werden und eine mehrjährige Nutzungsdauer aufweisen. Der überwiegende Teil dieser Güter unterliegt einem Wertverzehr über die Zeit, weshalb diese Güter in jährlichen Tranchen abgeschrieben werden. Diese Abschreibungen sind im Nettoaufwand enthalten. Somit stellen die Investitionen mehrheitlich nicht eine zusätzliche finanzielle Belastung dar. Der Vollständigkeit halber und weil die Investitionstätigkeit auch auf künftige Belastungen hinweisen sowie einen erheblichen Einfluss auf den Finanzierungsbedarf und somit die Verschuldungs- oder Vermögensentwicklung eines Gemeinwesens haben kann, soll aber gleichwohl auch die Investitionstätigkeit von Kanton und Gemeinden einander gegenübergestellt werden.

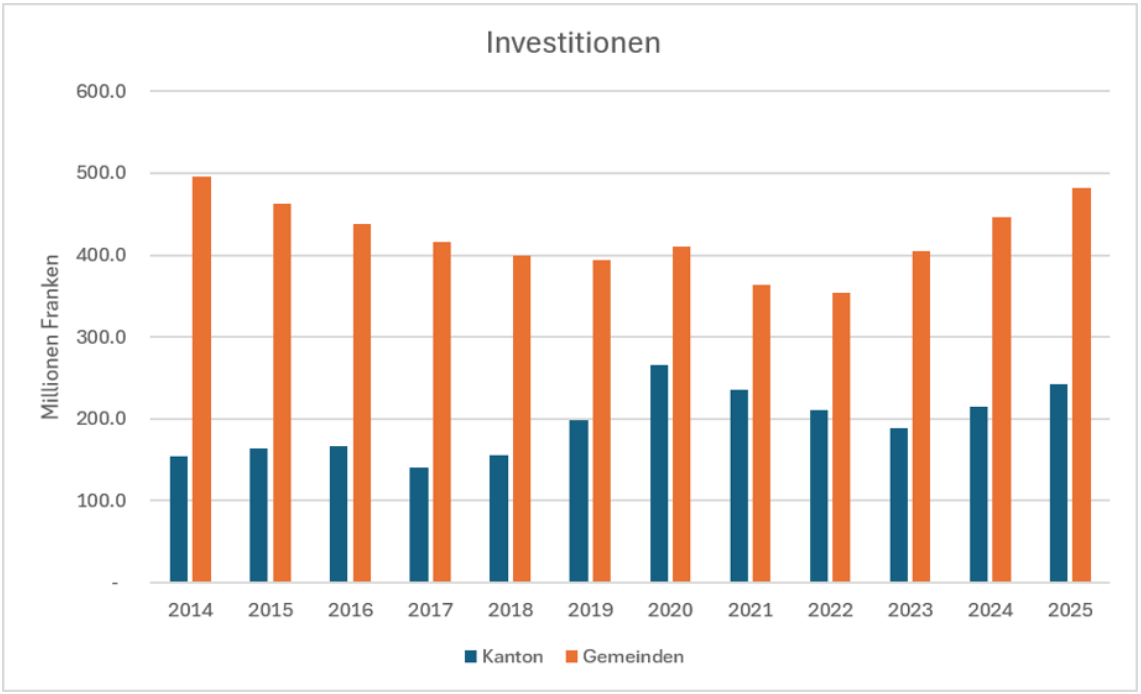


Abbildung 6: Nettoinvestitionen Kanton und Gemeinden 2014–2025

Auf den ersten Blick fallen zwei Dinge auf: Die Investitionen verhalten sich wesentlich volatiler als der Nettoaufwand. Sie zeigen ein Auf und Ab und mittelfristig nur beschränkt einen Trend. Und die Gemeinden weisen über den ganzen Zeitraum deutlich höhere Investitionen aus als der Kanton.

Die Volatilität hängt damit zusammen, dass Investitionsprojekte nicht immer regelmässig ausführungsreif werden, dass einzelne Grossprojekte (insbesondere beim Kanton, bei den Gemeinden ebnet die Vielzahl der Gemeinden diesen Effekt etwas aus) auf die Investitionshöhe durchschlagen oder dass aufgrund der Finanzlage zurückhaltend investiert wird, was zu einem Investitionsstau führen kann.

So ist der starke Anstieg der kantonalen Investitionen zwischen 2017 und 2020 auf Strassenbau-Grossprojekte (z. B. Umfahrungen Sins und Brugg/Windisch) und auf Investitionsbeiträge im Zusammenhang mit dem Baustart der Limmattalbahn zurückzuführen. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang steigen die Investitionen seit 2024 wieder an, was vor allem auf eine deutliche Zunahme bei den Immobilien-Investitionen zurückzuführen ist. Über die nächsten rund zehn Jahre ist beim Kanton insbesondere mit deutlich höheren Investitionen im Bereich der Immobilien (v. a. Bildungsinfrastrukturen im Bereich Mittelschulen, BFGS und HFGS) zu rechnen.

Die kommunale Entwicklung ist etwas einfacher zu beschreiben: Nach einem Höchststand im Jahr 2014 waren die Investitionen bis 2022 (mit Ausnahme eines einzigen Jahres) rückläufig. Seither steigt die Investitionstätigkeit wieder kontinuierlich an, hat aber noch nicht wieder den Stand von 2014 erreicht. Die aktuellen Finanzplanungen der Gemeinden lassen erwarten, dass der Anstieg weitergehen wird.

Die zweite Feststellung – das höhere Investitionsniveau bei den Gemeinden – hängt zu einem wesentlichen Teil damit zusammen, dass der Kanton bei einigen seiner grossen Aufgaben selbst keine Investitionen tätigt. So investiert der Kanton beispielsweise weder in Spitäler noch in Hochschulen. Gleichwohl finanziert er deren Investitionen anteilsmässig über die Kantonsbeiträge (Transferaufwand) mit. Dieser strukturelle Grund lässt vermuten, dass sich die Situation mit höheren Investitionen auf kommunaler Seite auch künftig nicht verändern wird. Ein weiterer Grund für das höhere Investitionsniveau der Gemeinden liegt darin, dass die Aktivierungsgrenze beim Kanton mit Fr. 250'000.– deutlich höher liegt als bei den Gemeinden (je nach Gemeindegrösse zwischen Fr. 25'000.– und

Fr. 100'000.–). Somit kann es sein, dass eine identische Ausgabe bei einer Gemeinde über die Investitionsrechnung, beim Kanton hingegen über die Erfolgsrechnung getätigt wird.

Das höhere Investitionsniveau der Gemeinden bedeutet somit nicht unmittelbar eine höhere Gesamtbelastung. Der Vergleich des Nettoaufwands ist aussagekräftiger, denn darin sind sowohl der höhere Abschreibungsaufwand (der Gemeinden) als auch die höheren Betriebsbeiträge (des Kantons) an jene Institutionen, die ihre Investitionen selbst tätigen, enthalten. Auch die Auswirkungen der Tatsache, dass die Aktivierungsgrenze beim Kanton deutlich höher liegt als bei den Gemeinden relativieren sich, wenn der Nettoaufwand betrachtet wird.

2.2 Entwicklung der Einnahmen

Die direkt mit der Leistungserbringung verbundenen Erträge sind bereits beim Nettoaufwand berücksichtigt, seien es Bundes- beziehungsweise Kantons- oder Gemeindebeiträge an einzelne Aufgaben, Rückerstattungen, Entgelte und Gebühren oder anderes. In aller Regel liegen aber bei allen öffentlichen Aufgaben diese direkten, leistungsgebundenen Erträge deutlich unter den Aufwänden, so dass der nicht gedeckte Nettoaufwand entsteht. Dieser muss durch jene Einnahmen der öffentlichen Hand abgedeckt werden, die nicht direkt an die Erbringung einer Leistung gekoppelt sind und somit frei verwendet werden können. In erster Linie sind das die Steuererträge, in zweiter Linie eine Reihe weiterer, nicht zweckgebundener Einnahmen.

2.2.1 Fiskalerträge und Steuerfuss

Die Fiskalerträge von Kanton und Gemeinden haben sich in den letzten zwölf Jahren folgendermassen entwickelt:

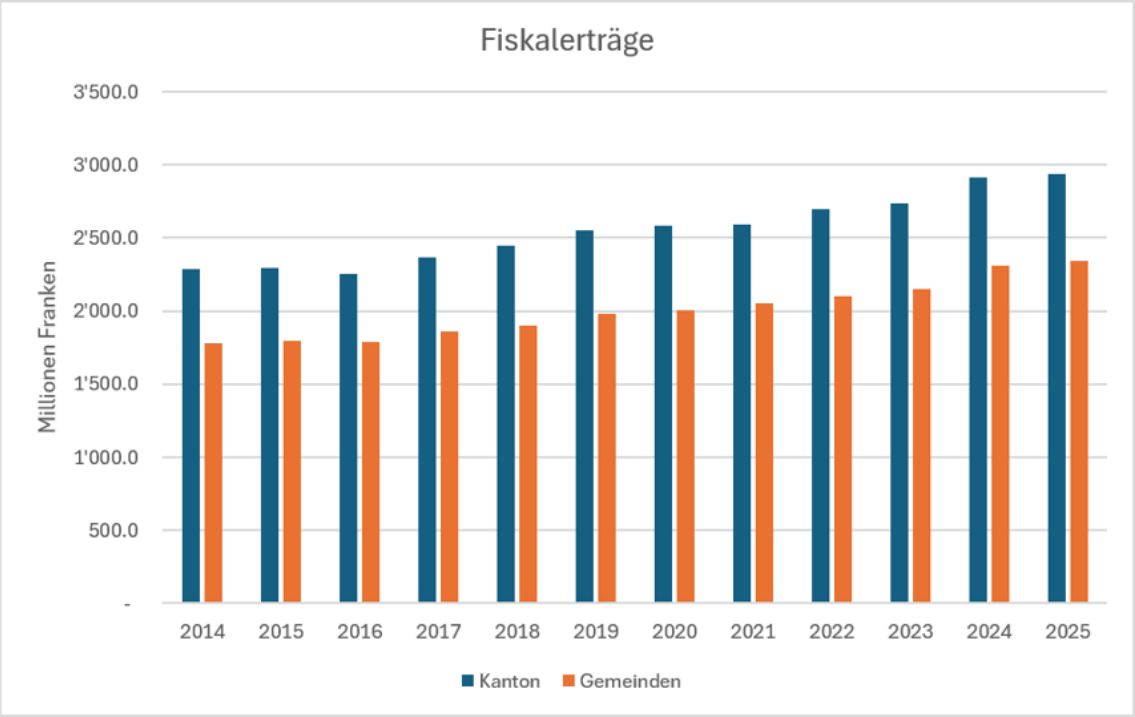


Abbildung 7: Fiskalerträge Kanton und Gemeinden 2014–2025

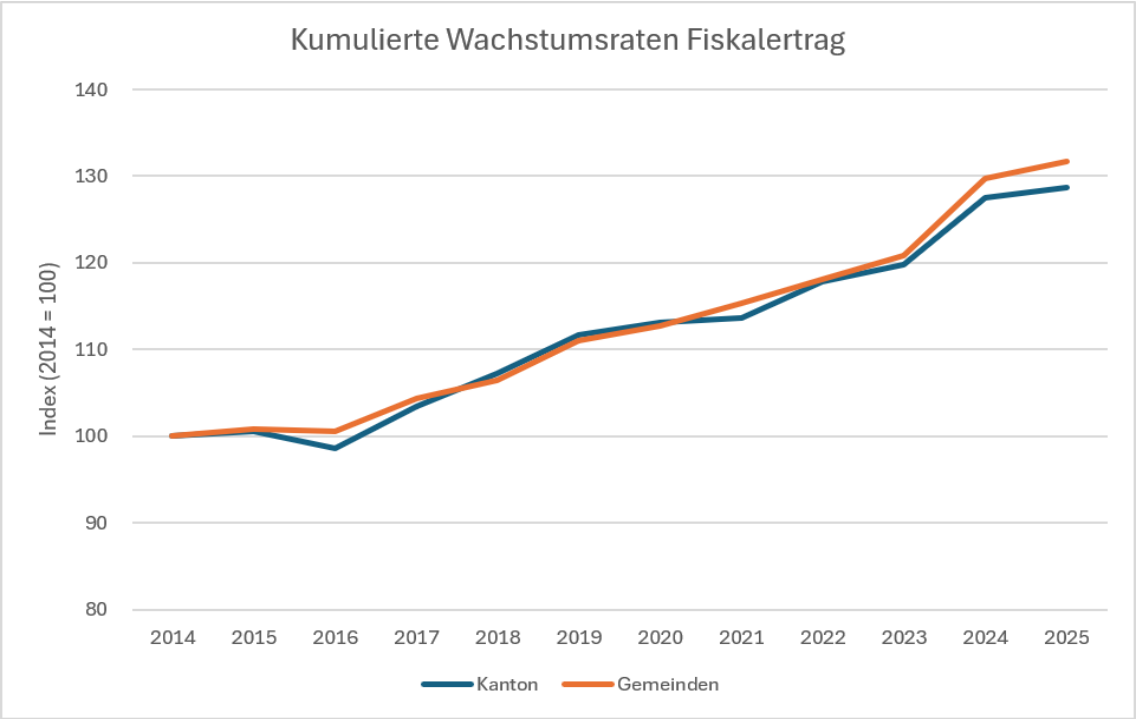


Abbildung 8: Kumulierte Wachstumsraten des Fiskalertrags von Kanton und Gemeinden gegenüber dem Ausgangsjahr 2014

Die kantonalen Fiskalerträge übersteigen die kommunalen deutlich. Grundsätzlich besteuern beide Ebenen das gleiche Steuersubstrat, nämlich in erster Linie Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und Gewinn und Kapital der juristischen Personen sowie weitere Tatbestände wie Grundstückgewinne oder Erbschaften, wobei der Steuerertrag der natürlichen Personen mit rund 80–85 % den mit Abstand grössten Anteil ausmacht. Der höhere Fiskalertrag des Kantons ist somit nicht auf eine unterschiedliche Besteuerungsgrundlage zurückzuführen, sondern auf eine höhere Ausschöpfung des Substrats. Dies hat mehrere Gründe:

- Zu den eigenen Steuererträgen kommen beim Kanton noch seine Anteile an der direkten Bundessteuer (sowie der Verrechnungssteuer) hinzu. Diese Bundesanteile machen im Jahr 2025 rund 11 % des kantonalen Fiskalertrags aus.
- Sowohl bei den natürlichen als auch bei den juristischen Personen (dort deutlich stärker) liegt die Steuerabschöpfung durch den Kanton über jener durch die Gemeinden, wie sich aus der folgenden Tabelle zeigt, welche die Entwicklung der Steuerfüsse in der betrachteten Periode vergleicht. Für die Gemeinden ist dabei bei den natürlichen Personen der gewichtete kantonale Mittelwert ausgewiesen. Dabei handelt es sich um jenen Wert, den die Gemeinden erheben müssten, wenn alle Gemeinden den identischen Steuerfuss hätten und damit die identischen Gesamterträge erzielen würden wie heute. Für die juristischen Personen wird der Ertragsanteil der Gemeinden im Steuergesetz einheitlich festgelegt.

Steuerfüsse		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
NP	Kanton	109	109	109	109	112	112	112	112	112	112	112	111
	Gemeinden	104	104	105	103	102	102	102	102	102	101	101	101
JP	Kanton	114	119	119	119	119	119	116	115	112	109	106	109
	Gemeinden	50	50	50	50	50	50	53	53	56	59	62	58

Tabelle 2: Kantonaler und kommunaler Steuerfuss

Der kantonale Steuerfuss für natürliche Personen[3] liegt immer leicht über dem gewichteten kantonalen Mittelwert des kommunalen Steuerfusses.

[3] Der ausgewiesene Steuerfuss umfasst den vom Grossen Rat beschlossenen Steuerfuss (für 2025 z.B. 108 %), den Kantonssteuerzuschlag gemäss § 57a Steuergesetz (3 %) sowie den Zuschlag zugunsten des Finanzausgleichs gemäss § 21 Finanzausgleichsgesetz (2025 = 0 %).

Seit dem Jahr 2018 ist ein Steuerzuschlag für den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz in der Höhe von 3 % in Kraft, weshalb die Belastung beim Kanton entsprechend anstieg. 2025 wurde auf die Erhebung eines Zuschlags für den Finanzausgleich verzichtet, weshalb der gesamte Steuerfuss um einen Prozentpunkt sank. Der gewichtete kantonale Mittelwert des kommunalen Steuerfusses sank schrittweise von 104 auf 101 Prozentpunkte.

Bei den juristischen Personen liegt der kantonale Steuerfuss etwa doppelt so hoch wie der kommunale. Seit 2020 kommt es zu leichten Verschiebungen zwischen den Anteilen von Kanton und Gemeinden, wodurch die Gemeinden einen leicht höheren Anteil an den Gesamterträgen erhalten. Die jährlichen Schwankungen seit 2022 haben mit einer Übergangslösung im Zusammenhang mit der Senkung des Tarifs für die juristischen Personen zu tun, mit dem die Ertragseinbussen der Gemeinden abgefedert werden sollten.

- Die Erbschaftssteuer geht zu zwei Dritteln an den Kanton und zu einem Drittel an die Gemeinden.

Da die Aufteilung der Abschöpfung zwischen Kanton und Gemeinden bei den einzelnen Steuerarten unterschiedlich ist, verläuft das Gesamtwachstum der Steuererträge auf den beiden Ebenen nicht genau parallel (vgl. Abbildung 8). Wenn etwa die Steuererträge der juristischen Personen ein hohes Wachstum verzeichnen, so profitiert der Kanton stärker davon, kommt es hingegen zu einer Abschwächung, so wird er davon auch stärker belastet. So wächst in einigen Jahren der Gesamtsteuerertrag auf der kantonalen Ebene stärker, in anderen Jahren auf der kommunalen.

Auf längere Sicht gesehen, haben sich aber die Steuererträge auf beiden Ebenen sehr ähnlich entwickelt, wobei das Gesamtwachstum bei den Gemeinden 2014 bis 2025 jenes des Kantons um drei Prozentpunkte übersteigt. Das durchschnittliche jährliche Ertragswachstum betrug in dieser Periode beim Kanton 2,32 % bei den Gemeinden hingegen 2,54 %. Der Unterschied ist so klein, dass sich der Anteil der beiden Ebenen an den Gesamterträgen nur in den Kommastellen verändert hat. Der kommunale Anteil stieg von 43,8 % auf 44,4 %, jener des Kantons sank entsprechend von 56,2 % auf 55,6 %.

2.2.2 Ertragsstruktur und übrige nicht zweckgebundene Erträge

Obwohl der Steuerertrag des Kantons jenen der Gemeinden, kumuliert über die ganze Periode betrachtet, um 27 % übersteigt, deckt er einen kleineren Teil des Nettoaufwands ab, als dies bei den Gemeinden der Fall ist. In den Jahren 2014 bis 2025 konnten die Gemeinden mit ihren Steuererträgen 98 % des Nettoaufwands finanzieren, während dieser Wert beim Kanton nur 81 % beträgt. Die Ertragsstruktur von Kanton und Gemeinden unterscheidet sich deutlich: Der Kanton ist in wesentlich grösserem Umfang als die Gemeinden auf weitere, nicht-fiskalische frei verfügbare Erträge angewiesen, um seinen Haushalt im Lot halten zu können. Das bedeutet umgekehrt, dass der Kanton ohne diese Ertragsstruktur seinen Steuerfuss massiv höher ansetzen müsste.

Die nicht-fiskalischen frei verfügbaren Erträge setzen sich im Wesentlichen zusammen aus dem Nettofinanzertrag (inklusive Beteiligungserträge), den Beiträgen aus dem Finanzausgleich sowie Regalien und Konzessionen.

Die folgende Grafik verdeutlicht die unterschiedliche Ertragsstruktur der beiden Ebenen:

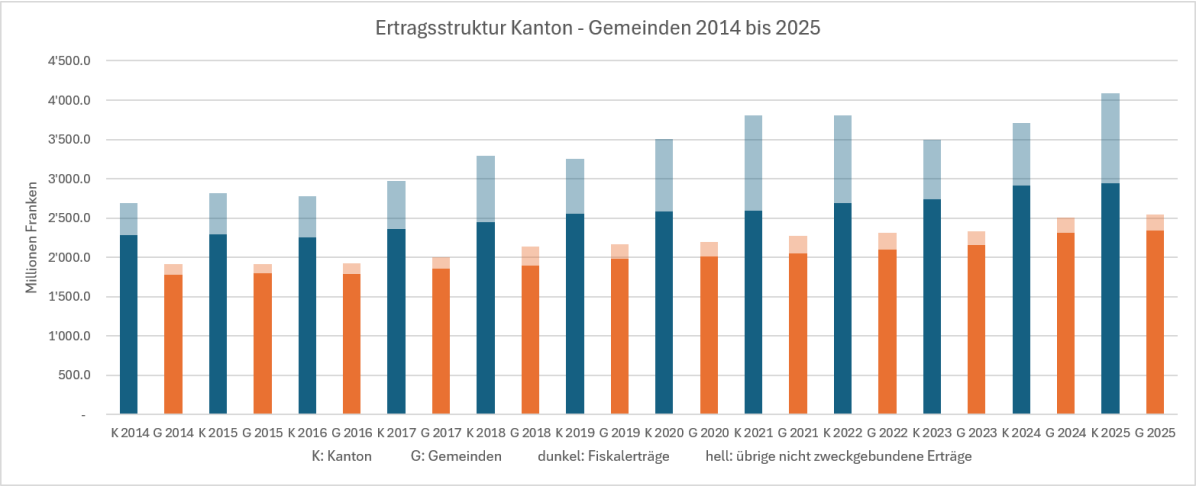


Abbildung 9: Ertragsstruktur Kanton und Gemeinden 2014–2025

Die Grafik zeigt, dass die nicht-fiskalischen frei verfügbaren Erträge für den Kanton eine wesentlich grössere Bedeutung haben als für die Gemeinden. Daneben wird auch ersichtlich, dass diese Erträge beim Kanton über den gesamten betrachteten Zeitraum stark angestiegen sind, während sich bei den Gemeinden ein moderates Wachstum zeigt. Insofern zeigt sich bei dieser Position einer der grössten strukturellen Unterschiede zwischen den Finanzhaushalten der beiden Staatsebenen.

Die Gemeinden weisen frei verfügbare, nicht fiskalische Erträge in der Höhe von durchschnittlich 180 Millionen Franken pro Jahr aus. Die Erträge sind recht stabil und weisen über die Zeit einen ganz leichten Aufwärtstrend auf. Demgegenüber liegen die entsprechenden Erträge beim Kanton über vier Mal höher, zeigen sich sehr volatil und weisen eine klare Aufwärtstendenz aus.

Bei den Gemeinden fällt der Nettofinanzertrag am stärksten ins Gewicht und macht rund 60 % der ausgewiesenen Erträge aus. Beim Kanton machen die Beiträge aus dem Bundesfinanzausgleich, die zwischen 2014 und 2025 fast um den Faktor 3 gestiegen sind, über die ganze Periode betrachtet, rund die Hälfte des Gesamtbetrags aus. Allerdings sind die Finanzausgleichszahlungen zwischen Kanton und Gemeinden nicht wirklich vergleichbar. Der Kanton ist – im gesamtschweizerischen Vergleich – finanzschwach und hat über die letzten Jahre an Ressourcenstärke eingebüsst. Wenn die kommunale Ebene aggregiert betrachtet wird, so sind darin finanzschwache und finanzstarke Gemeinden enthalten. Die Finanzausgleichsbeiträge und die Abgaben heben sich somit gegenseitig weitgehend – bis auf die vertikal, also durch den Kanton finanzierten Beiträge – auf.

Der Finanzausgleichsbeitrag des Kantons macht im Jahr 2025 knapp 19 % des kantonalen Fiskalertrags aus. Der gleiche Wert (also Finanzausgleichsbeitrag dividiert durch Fiskalertrag) liegt bei der finanzschwächsten Gemeinde im gleichen Jahr bei 37 %. Auch diese Werte sind nicht direkt vergleichbar: Die beiden Finanzausgleichsysteme sind unterschiedlich aufgebaut, der Kanton Aargau ist nicht der finanzschwächste Kanton der Schweiz, und Gemeinden, deren Finanzschwäche weniger ausgeprägt ist, weisen auch einen entsprechend tieferen Wert auf. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass der interkommunale Finanzausgleich für die finanzschwachen Gemeinden ähnlich wirkt wie der interkantonale Finanzausgleich für den finanzschwachen Kanton Aargau. Wie beim interkommunalen Finanzausgleich wirken auch beim interkantonalen Ausgleich die Finanzausgleichsbeiträge als "Ersatz" für die – im Quervergleich – fehlende Steuerkraft. Ohne Finanzausgleichszahlungen hätte der Kanton seinen Steuerfuss im Jahr 2025 über 20 Prozentpunkte höher ansetzen müssen, als es effektiv der Fall war. Bei sehr finanzschwachen Gemeinden kann dieser Wert auf bis gegen 50 Prozentpunkte ansteigen.

Auch wenn die Erträge aus dem Finanzausgleich beim Gesamtvergleich beim Kanton einen wesentlich höheren Anteil am Gesamtertrag ausmachen, wirken sie ähnlich und sind im Kontext des Bundesfinanzausgleichs ebenso legitimiert wie die interkommunalen Finanzausgleichsbeiträge, die an die finanzschwachen Gemeinden fliessen.

Neben den Finanzausgleichsbeiträgen tragen beim Kanton die (je nach Jahr) hohen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank sowie bedeutende Erträge aus einzelnen Beteiligungen wesentlich zum übrigen frei verfügbaren nicht-fiskalischen Ertrag bei. Diese Positionen weisen typischerweise eine hohe Volatilität aus. Sie ermöglichen dem Kanton in einzelnen Jahren Sondererträge, können aber auch zu Ertragseinbrüchen führen. Ausserdem weist der Kanton auch auf der Aufwandseite eine höhere Volatilität als die Gemeinden auf (zumindest bei aggregierter Betrachtung) und ist auch dort mit Sonderfällen in beträchtlichem Umfang konfrontiert, wie etwa den Ausgaben für Covid-Massnahmen oder der Finanzhilfe für das Kantonsspital Aarau.

Gleichwohl lässt sich feststellen, dass sich die nicht-fiskalischen frei verfügbaren Erträge beim Kanton in den vergangenen zwölf Jahren erfreulich entwickelt haben. Sie haben es somit nicht nur ermöglicht – was aufgrund der kantonalen Ertragsstruktur zwingend ist – den Finanzhaushalt auszugleichen, sondern leisteten auch einen wesentlichen Beitrag dazu, dass die Verschuldung, ausgehend von einem hohen Niveau, über die Jahre abgebaut werden konnte (vgl. Ziffer 2.3.3 unten).

2.3 Gesamtentwicklung

Die Entwicklung des Nettoaufwands für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben einerseits und jene der für deren Finanzierung verfügbaren Erträge (Fiskalerträge und übrige Erträge) andererseits erklären zusammen die Gesamtentwicklung der öffentlichen Haushalte. Die ausgewiesenen Gesamtergebnisse der Erfolgsrechnung sind beim Kanton deutlich stärker als bei den Gemeinden mitgeprägt durch finanzpolitisch motivierte Buchungen. So zeigt etwa der Kanton in den Ergebnistabellen zum Jahr 2025 einen kleinen Fehlbetrag in der Erfolgsrechnung von rund 18 Millionen Franken und eine vollständig ausgeglichene Finanzierungsrechnung – dies aber nur, weil die Erfolgsrechnung eine Einlage in die Ausgleichsreserve aus dem Überschuss der Finanzierungsrechnung enthält. Die Auswirkung auf das Eigenkapital ist genau gleich, wie wenn diese Einlage nicht erfolgt wäre: Ohne Einlage in die Ausgleichsreserve wäre der Überschuss der Erfolgsrechnung einfach in einer anderen Eigenkapitalposition, nämlich im Bilanzfehlbetrag beziehungsweise -überschuss verbucht worden.

Um die effektive Ergebnissituation beurteilen und vergleichen zu können, wird daher das operative Ergebnis verglichen. Dieses berücksichtigt den ausserordentlichen Aufwand und Ertrag nicht, bei dem es sich fast ausschliesslich um die finanzpolitisch motivierten Buchungen handelt, welche die tatsächliche Finanzlage eines Gemeinwesens nicht verändern. Bei den Gemeinden handelt es sich bei den Positionen, die dadurch ausser Acht bleiben, vor allem um Entnahmen aus der Aufwertungsreserve (welche im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Rechnungslegung nach HRM2 im Jahr 2014 gebildet wurde) sowie um Einlagen in und Entnahmen aus Vorfinanzierungen. Beim Kanton geht es primär um die bereits angesprochenen Einlagen in die Ausgleichsreserve und weitere Reservepositionen sowie die Abtragung von Fehlbeträgen gemäss der Schuldenbremse.

Mindestens so wichtig wie die Ergebnissicht ist die Verschuldungssicht. Bei reger Investitionstätigkeit kann sich ein Gemeinwesen auch bei positiven Rechnungsergebnissen neu verschulden müssen. Umgekehrt hat bei einer schwachen Investitionstätigkeit ein negatives Ergebnis weniger gravierende Auswirkungen auf die Verschuldung. Der Verschuldungsstand ist zudem nicht nur eine Momentaufnahme, sondern in der Verschuldungs- oder auch Vermögenssituation bildet sich in gewissem Sinn die finanzielle Entwicklung der Vergangenheit ab. Wenn Gefahr besteht, dass die Verschuldung für ein Gemeinwesen immer schlechter tragbar wird, so ist dies ein starkes Alarmzeichen, das nach finanzpolitischer Korrektur verlangt.

2.3.1 Operatives Ergebnis

Die folgende Grafik zeigt die operativen Ergebnisse aus den Jahresrechnungen des Kantons und der Gemeinden in den Jahren seit 2014.

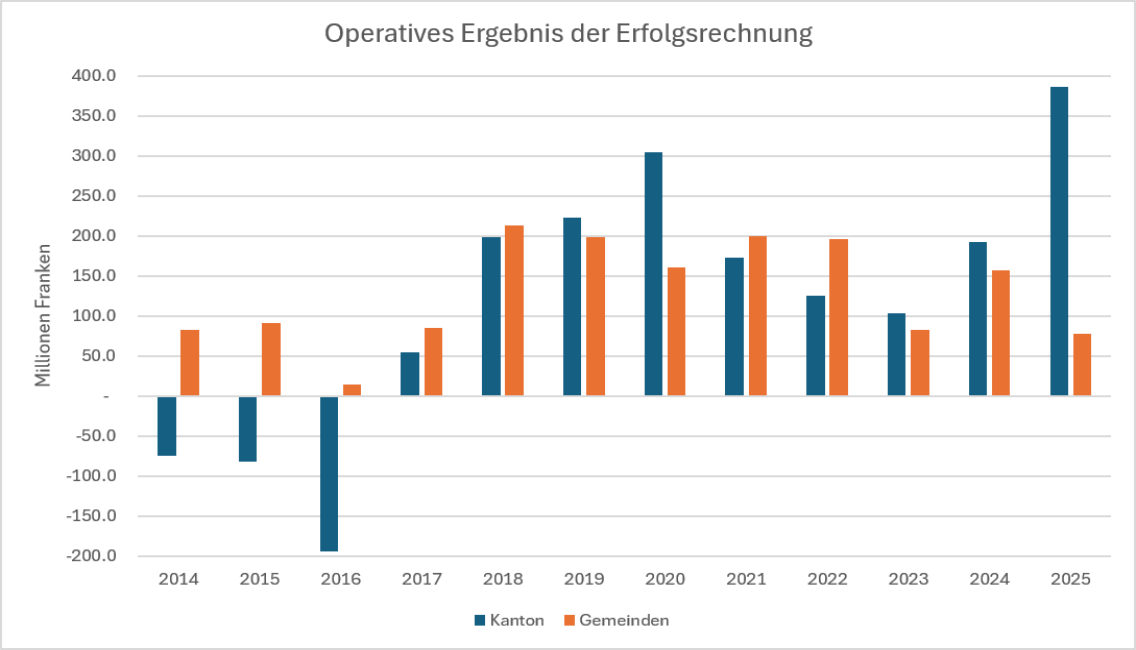


Abbildung 10: Operatives Ergebnis der Erfolgsrechnungen von Kanton und Gemeinden 2014–2025

Über den ganzen Zeitraum betrachtet, sind sich die beiden Staatsebenen hinsichtlich ihrer operativen Ergebnisse recht ähnlich: Der kumulierte Betrag über die ganze Periode beträgt beim Kanton rund 1.4 Milliarden Franken, bei den Gemeinden etwas mehr als 1.5 Milliarden Franken. Wird das unterschiedliche Haushaltsvolumen mit in Betracht gezogen, so zeigt sich, dass das kumulierte operative Ergebnis beim Kanton rund 4 % und bei den Gemeinden rund 6 % der über den gleichen Zeitraum kumulierten frei verfügbaren Erträge ausmacht.

Hingegen ist der Verlauf der Entwicklung unterschiedlich. Während die Gemeinden über die ganze Periode positive operative Ergebnisse schreiben konnten, musste der Kanton anfänglich noch Fehlbeträge verkraften. Ab 2017 veränderte sich die Situation, und seit 2019 weist der Kanton in fünf von sieben Jahren ein besseres operatives Ergebnis aus als die Gemeinden, wobei die Differenz in den letzten drei Jahren zugenommen hat.

2.3.2 Exkurs Ausgleichsreserve

Der Kanton hat einen erheblichen Teil seiner Überschüsse in die Ausgleichsreserve eingelegt. Beim Vergleich des kantonalen und der kommunalen Haushalte wird bisweilen angeführt, der Kanton habe eine hohe Reserve schaffen können, während dies für die Gemeinden nicht möglich war. Jedoch gibt es auf kommunaler Ebene keine Rechtsgrundlage für die Bildung einer finanzpolitischen Reserve. Der Vergleich der (operativen) Jahresergebnisse zeigt jedoch, dass das Potenzial zur Bildung einer solchen Reserve bei den Gemeinden insgesamt ebenso hoch gewesen wäre wir beim Kanton. Die Mittel aus diesen Überschüssen sind bei den Gemeinden nicht in eine explizit deklarierte Reserve geflossen, sondern haben sukzessive die Bilanzüberschüsse erhöht.

2.3.3 Selbstfinanzierung und Nettoschuld/Nettovermögen

Die Selbstfinanzierung einerseits und die Nettoinvestitionen andererseits sind die Haupttreiber für die Entwicklung der Nettoschuld beziehungsweise des Nettovermögens eines Gemeinwesens. Die Zu- oder Abnahme der Verschuldung beziehungsweise des Vermögens entspricht nicht exakt der Differenz zwischen der verfügbaren Selbstfinanzierung und den zu tragenden Nettoinvestitionen. Es gibt

weitere Einflussfaktoren, die aber betragsmässig weit weniger ins Gewicht fallen und bei einer relativ groben Analyse vernachlässig werden können.

Die folgende Grafik zeigt die kumulierte Selbstfinanzierung von Kanton und Gemeinden über die Jahre 2014 bis 2025 sowie die kumulierten Nettoinvestitionen im gleichen Zeitraum.

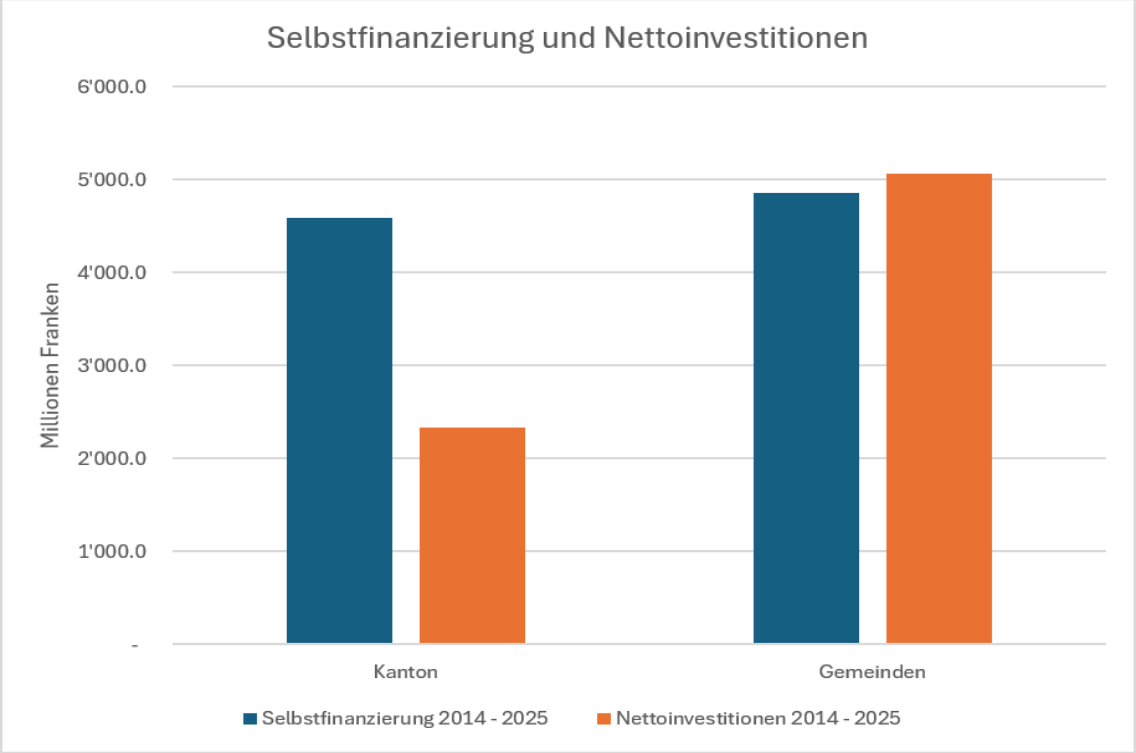


Abbildung 11: Selbstfinanzierung und Nettoinvestitionen Kanton und Gemeinden 2014–2025

Während die über die letzten zwölf Jahre kumulierte Selbstfinanzierung auf beiden Ebenen – mit gerundet 4.6 Milliarden Franken beim Kanton und 4.9 Milliarden Franken bei den Gemeinden – ebenfalls recht ähnlich war, mussten die Gemeinden damit mehr als doppelt so viele Investitionen finanzieren als der Kanton (5.1 Milliarden Franken gegenüber 2.3 Milliarden Franken). Somit standen dem Kanton wesentlich mehr Mittel für den Schuldenabbau zur Verfügung als den Gemeinden. Andererseits startete der Kanton im Jahr 2014 auf einem wesentlich höheren Schuldenniveau als die Gemeinden: Da der Kanton zuvor hohe Schulden (insbesondere in der Spezialfinanzierung Sonderlasten) aufgebaut hatte, wies er 2014 eine Nettoschuld von 1.6 Milliarden Franken aus, während die Gemeinden bereits über ein Nettovermögen von 0.7 Milliarden Franken (mit Berücksichtigung der Spezialfinanzierungen) beziehungsweise ein geringfügiges Vermögen von 77 Millionen Franken (ohne Berücksichtigung der Spezialfinanzierungen) verfügten. In der Folge hat der Kanton diese Verschuldung mit Rechnungsüberschüssen gezielt abgebaut, statt die erzielten Überschüsse zu investieren oder für Steuersenkungen zu nutzen.

Somit erklärt sich der sehr unterschiedliche Verlauf der Schulden- beziehungsweise Vermögenskurve bei Kanton und Gemeinden:

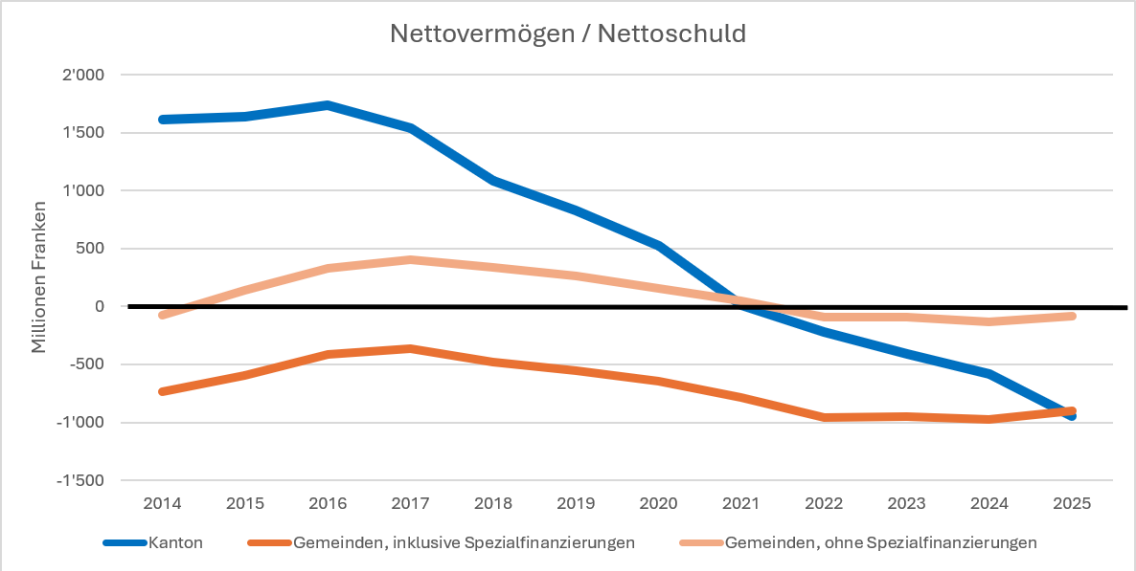


Abbildung 12: Nettovermögen/Nettoschuld Kanton und Gemeinden 2014–2025

Bei den Gemeinden gab es leichte Aufwärts- und Abwärtsbewegungen. Ende 2025 aber liegt der Wert ohne Berücksichtigung der Spezialfinanzierungen nahezu auf der gleichen Höhe wie 2014, inklusive Spezialfinanzierungen hat das Vermögen um rund 150 Millionen Franken zugenommen. Demgegenüber hat sich die Verschuldungs- beziehungsweise Vermögenslage des Kantons in den vergangenen zwölf Jahren um über 2.5 Milliarden Franken verbessert. Ende 2025 war das Vermögen des Kantons erstmals ganz leicht höher als jenes der Gemeinden mit Spezialfinanzierungen und knapp 900 Millionen Franken höher als die kommunalen Vermögen ohne Spezialfinanzierungen.

2.4 Verbundfinanzierungen

Beim Thema Verbundfinanzierungen ist zu unterscheiden zwischen den eigentlichen Verbundaufgaben und den (blossen) Verbundfinanzierungen. Eine Verbundaufgabe stellt beispielsweise die polizeiliche Sicherheit dar, deren Aufgaben zwischen Kantonspolizei und Regionalpolizeien aufgeteilt werden, oder die Volksschulbildung, wo die Gemeinden weitgehend für Infrastruktur und Betrieb, der Kanton für den grösseren Zeil der Besoldung der Lehrkräfte verantwortlich ist. Mit Ausnahme der drängenden Thematik der Gesundheitsfinanzierung – mit der Aufteilung von Spital- und Pflegefinanzierung – soll aber auf diese Verbundaufgaben im weiteren Sinne nicht im Einzelnen eingegangen werden. Es besteht kein Anspruch und keine Notwendigkeit, dass sich die Belastungen in jeder einzelnen Verbundaufgabe auf den beiden Staatsebenen gleich entwickeln. Die jeweiligen Finanzierungsanteile sind Bestandteil des Nettoaufwands und können daher in diesem globalen Rahmen beurteilt werden.

Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf die mittels Kostenteilern geregelten Verbund*finanzierungen*, welche noch bestehen, und auf deren Auswirkungen auf die Haushalte. Nachdem 2014 und 2018 nochmals in drei grossen Bereichen (Grundversorgung Spitäler, öffentlicher Verkehr und Sozialhilfe) eine Entflechtung der Finanzierung erfolgt ist, gibt es nicht mehr viele Verbundfinanzierungen von erheblicher finanzieller Bedeutung, die sich alle im Bildungsbereich finden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Entwicklung der Verbundfinanzierungen seit 2018, also seit dem Zeitpunkt der Umsetzung der heute noch geltenden Zuweisung der Aufgaben.

Verbundaufgaben [Mio. Franken]	2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Personalaufwand Volksschule	583	274	592	279	601	288	615	297	672	322	685	320	732	333	734	359
Restkostenbeiträge Sonderschulung, Heime, Werkstätten	228	152	232	155	243	162	247	165	262	175	273	182	292	194	307	205
Beiträge an Berufsfachschulen	103	55	99	53	95	57	92	57	95	58	94	61	98	65	99	67
Total	**913**	**481**	**923**	**486**	**938**	**506**	**954**	**519**	**1'029**	**554**	**1'052**	**563**	**1'121**	**593**	**1'139**	**631**
Anteile	65.5%	34.5%	65.5%	34.5%	65.0%	35.0%	64.8%	35.2%	65.0%	35.0%	65.1%	34.9%	65.4%	34.6%	64.4%	35.6%

Tabelle 3: Grössere Verbundaufgaben Kanton/Gemeinden 2018–2025

Eine weitere nennenswerte Verbundfinanzierung besteht im Bereich der Investitionen: Die Gemeinden finanzieren 35 % der Ausgaben für den Bau von Innerortsstrecken auf Kantonsstrassen, der Kanton zahlt die restlichen 65 %.

Ob die bestehenden Verbundfinanzierungen in der heutigen Form Sinn machen, ist eine Frage, die in den jeweiligen Fachbereichen anhand von inhaltlichen Kriterien diskutiert werden muss. Im interkantonalen Vergleich fällt auf, dass vor allem eine kommunale Mitfinanzierung im Bereich der Berufsschulen eher ungewöhnlich ist. Es stellt sich auch die Frage, ob von Verbundfinanzierungen allenfalls ungünstige Anreizwirkungen ausgehen. Aus Sicht der Aufgabenteilung sollte es jedenfalls vermieden werden, neue Verbundfinanzierungen zu schaffen.

Unter dem Gesichtspunkt des Vergleichs der Haushaltsentwicklung sind die Verbundfinanzierungen hingegen wenig problematisch. Die beiden grössten Positionen werden nach einem fixen Kostenteiler aufgeteilt. Bei der Sonderschulung trägt der Kanton 60 % des Aufwands und die Gemeinden 40 %. Bei der Besoldung der Lehrkräfte der Volksschule übernehmen die Gemeinden 35 %, wobei der effektive Anteil leicht unterhalb dieses Werts liegt und dort geringfügig schwankt, weil es einige Positionen im Personalaufwand Volksschule gibt, die nicht in den Kostenteiler einfliessen. Diese Regelungen bedeuten, dass sich die Ausgabenentwicklung in diesen Bereichen auf beide Staatsebenen proportional gleich auswirkt und die Gesamtverhältnisse zwischen Kanton und Gemeinden nicht ins Ungleichgewicht bringen kann.

Bei der Finanzierung der Berufsschulen gibt es keinen fixen Kostenteiler. Die effektive Aufteilung ergibt sich aus den Regeln für die Kostentragung und sie hat sich über die Jahre langsam zu Ungunsten der Gemeinden verschoben. Sie übernehmen heute 40 % des Aufwands der öffentlichen Hand, während dieser Wert 2018 noch bei 35 % lag. Mit dem faktischen Teiler von 2018 hätten die Gemeinden 2025 rund 9 Millionen Franken weniger tragen müssen, als es effektiv der Fall war.

Insgesamt finanziert der Kanton knapp 2/3 der verbliebenen Verbundfinanzierungen, die Gemeinden gut 1/3. Der kantonale Anteil ist somit leicht grösser als der Anteil des Kantonshaushalts am Gesamtvolumen der beiden Haushalte zusammen.

2.5 Aufgabenteilung und Aufgabenverschiebungen

Die Aufteilung der Aufgaben und deren Finanzierung wurde im Kanton Aargau vor gut 20 Jahren umfassend neu geregelt. Rechtlich umgesetzt mit den drei Gesetzen I bis III zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT I–III) und weiteren ergänzenden Rechtsanpassungen kam es bei rund 40 Aufgaben zu finanzrelevanten Verschiebungen der Aufgabenerfüllung oder Aufgabenfinanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. In den meisten Bereichen ging es um eher kleinere Beträge, vor allem in den Bereichen der Bildung und der Sozialversicherungen aber auch um erhebliche Summen. Mit der Ausgestaltung der Aufgabenteilung sollten die folgenden Ziele erreicht werden:

- Vergrösserung der Handlungsspielräume aller Beteiligten,
- Beseitigung von Doppelspurigkeiten,
- Steigerung von Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung,
- Entflechtung der historisch gewachsenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie
- Neuregelung von Zuständigkeiten beim Zusammenwirken zwischen Kanton und Gemeinden bei Verbundaufgaben.

In vielen Aufgabenfeldern wurde mit Abschluss dieses Projekts die heute geltende und weitgehend bewährte Aufgabenteilung definiert. Weitere Verschiebungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen erfolgten allerdings noch in den Jahren 2014 (Abschaffung der kommunalen Mitfinanzierung der stationären Grundversorgung der Spitäler und der Rehabilitation) sowie 2018 im Rahmen des Vorhabens zur Optimierung der Aufgabenteilung Kanton–Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden (Entflechtung der Verbundfinanzierungen in der Sozialhilfe und beim öffentlichen Verkehr sowie in wenigen kleinen Bereichen). Für diese punktuelle Optimierung der Aufgabenteilung wurden diesmal die folgenden Ziele definiert:

- Die verbliebenen Verbundaufgaben sollen so konsequent wie möglich entflochten werden.
- Vorwiegend finanziell motivierte Verbundaufgaben sollen vermieden werden.
- Verbundaufgaben sollen dort geführt werden, wo dies sachlich begründet ist oder wo andere wichtige Gründe gegen eine vollständige Entflechtung sprechen.

Sowohl hier als auch beim grossen Aufgabenteilungsprojekt in den Nullerjahren ging es also – richtigerweise – darum, die Aufgabenzuweisung unter inhaltlichen Gesichtspunkten möglichst gut auszugestalten. Die Frage nach dem Umgang mit den finanziellen Auswirkungen dieser Verschiebungen kam in beiden Fällen an zweiter Stelle. Für das Gelingen der Aufgabenverschiebungen war es allerdings zentral, dass keine der beiden Staatsebenen in deren Folge netto mehrbelastet wurde. Daher war bei beiden Vorhaben der Grundsatz der Saldoneutralität eine wichtige Richtschnur.

Bei beiden Projekten wurde eine Bilanz geführt, in welcher die Entlastungen und Belastungen durch die einzelnen Verschiebungen aufgelistet wurden. Daraus ergab sich ein Saldo, der dann in einem zweiten Schritt mittels eines separaten Instruments ausgeglichen wurde. Beim grossen Aufgabenteilungsprojekt vor 20 Jahren diente die Festlegung des Prozentsatzes der Gemeindebeteiligung am Personalaufwand der Volksschule als Instrument zur Sicherung der Saldoneutralität, bei der Optimierung der Aufgabenteilung einerseits ein Steuerfussabtausch in der Höhe von drei Prozentpunkten zugunsten des Kantons und – zur Feinjustierung – eine direkte Ausgleichszahlung des Kantons an die Gemeinden, welche in Relation zur Einwohnerzahl an die Gemeinden verteilt wird.

Im Jahr 2021 wurde rückblickend überprüft, ob die angestrebte Saldoneutralität der 2018 umgesetzten Lastenverschiebungen realisiert werden konnte. Ergänzend wurden die finanziellen Auswirkungen einiger kleiner Lastenverschiebungen, zu denen es nach 2018 gekommen war, berücksichtigt. Aus allen Positionen zusammen ergab sich ein leichtes Ungleichgewicht zu Lasten der Gemeinden, was in der Folge dazu führte, dass die jährliche direkte Ausgleichszahlung an die Gemeinden von 16 Millionen Franken auf 18.5 Millionen Franken erhöht wurde.

Gleichzeitig wurde auch aufgezeigt, dass der Kanton in mehreren Fällen aus inhaltlichen Gründen explizit auf einen Ausgleich von Lastenverschiebungen, auf den er aufgrund der Gesetzesgrundlagen Anspruch gehabt hätte, verzichtet hat. Dies betrifft vor allem diverse finanzielle Auswirkungen aus der Revision der Strassengesetzgebung sowie aus der neuen Führungsstruktur der Volksschule und der Anpassung der Schulleitungspensen. In der Summe ergaben sich dabei Verschiebungen von fast 18 Millionen Franken zulasten Kanton, bei denen aufgrund separater Entscheide auf einen Ausgleich der finanziellen Auswirkungen verzichtet wurde, obwohl von der Sachlage her eine Anwendung von § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) im Grundsatz möglich gewesen wäre. Ohne den Verzicht auf den Ausgleich dieser

Positionen wären die direkten Ausgleichszahlungen des Kantons an die Gemeinden somit hinfällig geworden.

Bei der abschliessenden Überprüfung der Auswirkungen der erfolgten Lastenverschiebungen im Jahr 2021 wurde in Aussicht genommen, allfällige künftige (kleinere) Aufgaben- und Lastenverschiebungen aufzulisten. Gegebenenfalls könnten diese dann zu einem späteren Zeitpunkt durch eine weitere Anpassung der Höhe der direkten Ausgleichszahlungen ausgeglichen werden. Bei allfälligen grossen Lastenverschiebungen wären die Ausgleichszahlungen weniger als Ausgleichsinstrument geeignet. In einem solchen Fall müsste separat über das dann zu wählende Ausgleichsinstrument entschieden werden.

Stand heute zeigt sich, dass es in den fünf Jahren seit 2021 zu keinen weiteren substanziellen Aufgaben- und Lastenverschiebungen gekommen ist.

2.6 Fazit der Analysen

Die Analysen haben gezeigt, dass es weder auf der Aufwandseite noch beim Steuerertrag eindeutige strukturelle Differenzen zwischen den beiden Staatsebenen gibt. Die beiden Grössen entwickeln sich weitgehend parallel. Zwar ist das Gesamtwachstum des Nettoaufwands (und etwas weniger ausgeprägt auch der Steuererträge) bei den Gemeinden zwischen 2014 und 2025 etwas höher als beim Kanton. Jedoch ist der Verlauf der Kurven schwankend, und es lassen sich kein systematisches Auseinanderdriften der beiden Staatsebenen und keine Hinweise auf eine offene oder verdeckte Verschiebung von Lasten erkennen.

Abgesehen davon, dass es rechtlich gesehen kein Anspruch auf eine möglichst gleichmässige Entwicklung der Haushalte von Kanton und Gemeinden gibt, ergibt auch die Analyse der effektiven Entwicklung der Belastungen keinen Anlass, in grösserem Umfang korrigierend in das Verhältnis des Kantons- zu den Gemeindehaushalten einzugreifen.

Keinen Beleg für ein Ungleichgewicht stellt die Tatsache dar, dass der Kanton in den letzten Jahren in erheblichem Umfang seine Ausgleichsreserve äufnen konnte. Dies war nur möglich, weil in ausreichendem Mass positive operative Ergebnisse in der Erfolgsrechnung erzielt werden konnten. Wie die Vergleiche gezeigt haben, war dies aber auch auf kommunaler Ebene in etwa ähnlichem Umfang der Fall, so dass auf beiden Ebenen ein ähnliches Potenzial zur Reservebildung vorhanden war. Die Gemeinden haben aber aufgrund der finanzrechtlichen Regelungen gar keine Möglichkeit, aus diesen Überschüssen eine Ausgleichsreserve zu bilden. Abgesehen von einigen deutlich geringeren Einlagen in Vorfinanzierungen fliessen die operativen Überschüsse somit direkt ins Gesamtergebnis und so in die Bilanzüberschüsse ein. Würde der Kanton über keine Ausgleichsreserve verfügen, wären seine Überschüsse ebenfalls dem Bilanzfehlbetrag beziehungsweise dem Bilanzüberschuss zugeflossen.

Bei drei Grössen zeigen sich hingegen deutliche Unterschiede zwischen dem kantonalen und den aggregierten kommunalen Haushalten: bei den Investitionen, den nicht zweckgebundenen, aber nicht fiskalischen Erträgen und bei der Entwicklung der Nettoschuld beziehungsweise des Nettovermögens.

Was die Investitionen betrifft, so sind die Vergleiche schwierig, weil der Kanton in grossen Bereichen (wie etwa Gesundheit oder Hochschulbildung) nicht selbst investiert, die Investitionen der jeweiligen Aufgabenträger aber gleichwohl (indirekt) mitfinanziert. Ferner trägt auch die deutlich höhere Aktivierungsgrenze des Kantons zum tieferen Investitionsniveau bei. Die deutlich höhere Investitionsquote der Gemeinden ist strukturell bedingt und per se noch kein Hinweis auf eine ungerechtfertigte finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden.

Erheblich sind die Unterschiede bei den frei verfügbaren nicht fiskalischen Erträgen. Weil der Kanton mit seinen Steuererträgen nur 80 % seines Nettoaufwands finanzieren kann (die Gemeinden aber fast 100 %), ist er auf weitere Ertragsquellen angewiesen. Diese waren jedoch in den letzten Jahren

in der Tendenz ergiebiger, als es zur Sicherstellung eines ausgeglichenen Haushalts erforderlich gewesen wäre. Vor allem dank dieser Erträge konnte der Kanton eine Selbstfinanzierung realisieren, die fast gleich hoch war wie jene der Gemeinden. Da dieser Selbstfinanzierung aber wesentlich tiefere Investitionen gegenüberstanden, konnte der Kanton über den betrachteten Zeitraum seine Verschuldungs- beziehungsweise Vermögenssituation um über 2 Milliarden Franken verbessern, während diese auf kommunaler Ebene – mit gewissen Schwankungen – in etwa unverändert blieb. Allerdings startete der Kanton 2014 mit einer beträchtlichen Nettoschuld von über 1.5 Milliarden Franken, während die kommunale Ebene bereits damals ein (kleines) Nettovermögen aufwies.

3. Ausblick und Prognosen

Während sich die rückblickende Analyse auf harte Daten stützen kann, sind die Unsicherheiten beim Ausblick gross. Der kantonale Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wird in einem professionellen, aufwendigen und ausdifferenzierten Prozess erarbeitet. Dennoch wird auch die kantonale Planung immer wieder von unerwarteten Ereignissen überrascht, oder sie schätzt künftige Entwicklungen nicht richtig ein.

Bei den Gemeinden ist davon auszugehen, dass die Planungen unterschiedliche Qualität aufweisen. Grundsätzlich wird eher vorsichtig geplant. Bei der Aggregation aller kommunalen Planungen könnte es daher sein, dass am Schluss noch mehr Vorsicht in der Planung steckt, als wenn nur für ein einzelnes Gemeinwesen geplant wird.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden dem Kanton bisher nur eine knappe Übersicht über die wichtigsten Eckwerte ihrer Finanzplanungen abliefern müssen, so dass der Kanton nur über wenige ausgewählte Finanzplandaten der Gemeinden verfügt, was keine detaillierten Analysen der Planzahlen erlaubt. Zudem liegen nur Planzahlen für die Gemeindefinanzen ohne Berücksichtigung der Spezialfinanzierungen vor.

Darüber hinaus kann beim Kanton bereits auf die Daten des AFP 2027–2030 (auch wenn dieser noch nicht verabschiedet ist) zurückgegriffen werden, während die Planungen für die Jahre ab 2027 bei vielen Gemeinden erst in Erarbeitung sind, so dass es nicht möglich ist, für diesen Planungszeitraum aggregierte Werte zu ermitteln.

Aufgrund der grossen methodischen Probleme wird deshalb in diesem Abschnitt auf die Verwendung konkreter Planzahlen weitgehend verzichtet und stattdessen eine qualitative vergleichende Einschätzung der finanziellen Entwicklung des Kantons und der Gemeinden vorgenommen. Eine Ausnahme bilden die Ausführungen zur Gesundheitsfinanzierung, wo auch quantitative Aussagen gemacht werden – einerseits aufgrund der zentralen Stellung des Themas in der ganzen Diskussion um die Finanzbeziehungen von Kanton und Gemeinden und andererseits, weil integral auf kantonale Schätzungen zurückgegriffen werden kann.

3.1 Entwicklung der Rechnungsergebnisse

Auf beiden Staatsebenen wird mit einer starken, wenn nicht drastischen Verschlechterung der Finanzlage gerechnet. Während die operativen Ertragsüberschüsse in den letzten zwölf Jahren auf beiden Ebenen im Durchschnitt bei deutlich über 100 Millionen Franken pro Jahr lagen, rechnen beide Ebenen für die Planjahre mit klar negativen Ergebnissen, wobei die Trendwende beim Kanton noch etwas ausgeprägter ausfällt als bei den Gemeinden.

Bei den Gemeinden rechnet im Durchschnitt der Planjahre nur noch ein knappes Viertel mit positiven operativen Ergebnissen.

3.2 Exkurs: Entwicklung der Ausgaben im Bereich Gesundheit

Die Entwicklung der Gesundheitsausgaben wird in den kommenden Jahren voraussichtlich von folgenden Faktoren bestimmt werden:

- Es ist sowohl bei der Spital- als auch bei der Pflegefinanzierung weiterhin mit einem starken jährlichen Wachstum zu rechnen. Insbesondere die demographische Entwicklung, aber auch der medizinische Fortschritt, die steigenden Ansprüche der Menschen und die steigenden Personal- und übrigen Kosten sind hier die wesentlichen Kostentreiber.
- Bei der Pflegefinanzierung kommt hinzu, dass infolge der heutigen Regelung, bei welcher die Kostenbeteiligung der Patientinnen und Patienten sowie der Krankenkassen eingefroren sind, der Restfinanzierer – im Kanton Aargau also die Gemeinden – überproportional am steigenden Gesamtaufwand partizipieren.
- Somit könnte der Aufwand für die von den Gemeinden zu finanzierenden Pflegerestkosten weiterhin mit einer höheren Rate ansteigen als der kantonale Aufwand für die Spitalfinanzierung. Angesichts der absolut aber deutlich höheren Ausgaben des Kantons, liegt die absehbare Mehrbelastung des Finanzhaushalts bei beiden Staatsebenen in einer vergleichbaren Grössenordnung.
- Neben diesem sich fortsetzenden Wachstumstrend, haben insbesondere die Veränderungen im Zusammenhang mit der Einführung der einheitlichen Finanzierung von stationären und ambulanten Leistungen (EFAS) auf Bundesebene einen substanziellen Einfluss auf die Entwicklung der Zahlen.
- In einem ersten Schritt muss der Kanton bei der Einführung von EFAS im Jahr 2028 mit einem Anstieg des jährlichen Beitrags an die Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) um rund 100 Millionen Franken rechnen, wobei diese Mehrbelastung jährlich zunimmt. Einen Teil der Mehrbelastung (weniger als 20 %) kann der Kanton allerdings kompensieren, weil die beschriebene Verschiebung den Anstieg der Krankenkassenprämien voraussichtlich dämpft und damit auch den Aufwand für die Prämienverbilligung weniger stark anwachsen lässt.
- Im Jahr 2032 wird dann auch die Pflegefinanzierung in EFAS integriert. Der in diesem Zusammenhang erfolgende Anstieg des Kostenanteils der öffentlichen Hand von 24,5 % auf 26,9 % ist ein wesentlicher Faktor für die ab diesem Zeitpunkt erwartete Mehrbelastung des Kantons von rund 200 Millionen Franken. Gleichzeitig werden die Gemeinden um fast die Hälfte ihrer dannzumaligen Ausgaben entlastet, da sie bis dann gegen 50 % der gesamten Pflegekosten tragen werden, sodass die Einführung des einheitlichen Anteils der öffentlichen Hand von 26,9 % eine starke Entlastung bedeutet.
- Es ist damit zu rechnen, dass die Ausgaben für die Spital- und Pflegefinanzierung auch nach 2032 weiter ansteigen werden. Allerdings wird – zusätzlich zur starken Entlastung im Jahr 2032 – bei den Gemeinden künftig die überproportionale Beteiligung an den steigenden Kosten wegfallen, da die Kostenzunahme nicht wie bis anhin allein zu Lasten der öffentlichen Hand geht, sondern mit einem fixen Kostenteiler auch von den Versicherern mitgetragen wird.

Aufgrund der aufgelisteten Faktoren wird mit folgender Entwicklung der Gesundheitsausgaben auf den beiden Ebenen gerechnet, wobei die Prognosen allerdings nach wie vor mit erheblicher Unsicherheit behaftet sind. Im Gegensatz zum Abschnitt 2.1.2 wird auf Seiten Kanton die Prämienverbilligung nicht berücksichtigt, da dafür aktuell keine Schätzungen bis 2032 vorliegen.

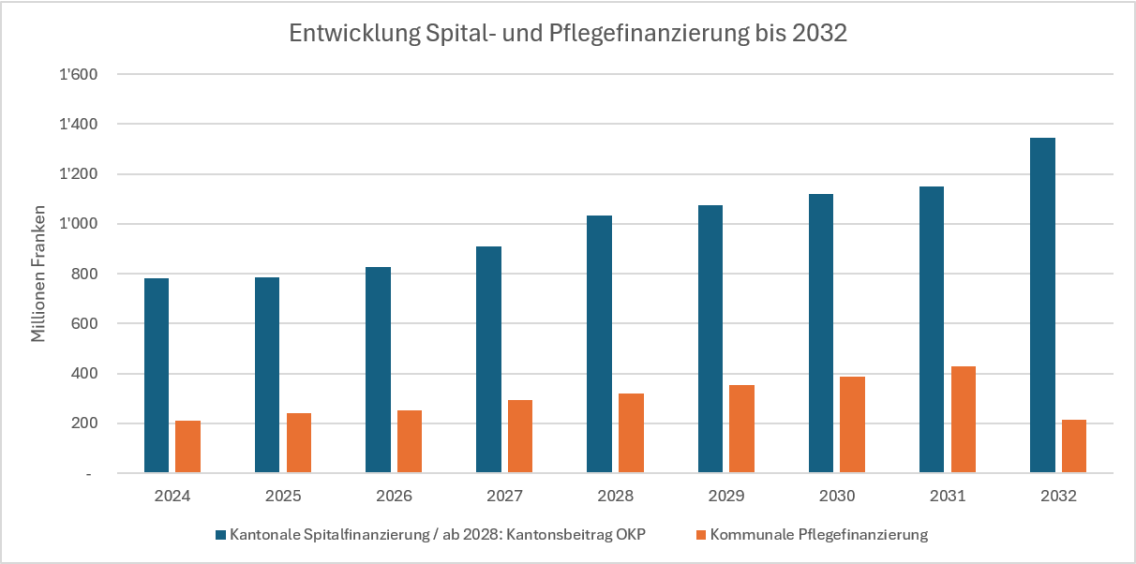


Abbildung 13: Entwicklung Spital- und Pflegefinanzierung bis 2032

3.3 Entwicklung der Investitionen

Parallel zur Verschlechterung der Rechnungsergebnisse steigen die Investitionen sowohl bei den Gemeinden als auch beim Kanton über die nächsten Jahre stark an. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass die Investitionsausgaben in den kommunalen Planungen in der Regel deutlich überschätzt werden. Selbst wenn zur Berücksichtigung dieses Effekts auf den Planzahlen ein "Abschlag" vorgenommen würde, würde sich das seit 2023 beobachtbare Wachstum der kommunalen Investitionstätigkeit fortsetzen. Die Investitionen liegen insgesamt weiterhin deutlich über dem Niveau des Kantons, wobei dies auch auf die wesentlich tiefere Aktivierungsgrenze bei den Gemeinden zurückzuführen ist. Beim Kanton wie auch bei den Gemeinden stehen in den nächsten Jahren insbesondere grosse Investitionen im Bildungsbereich (Mittelschulen und Gesundheitsschulen beziehungsweise Volksschule) an, die zu höheren Investitionsausgaben führen werden als in der Vergangenheit.

3.4 Entwicklung der Selbstfinanzierung und der Vermögens-/Verschuldungslage

Die erwartete Verschlechterung bei den Rechnungsergebnissen und die geplanten hohen bis sehr hohen Nettoinvestitionen führen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden zu einem tiefen und damit ungenügenden Selbstfinanzierungsgrad.

Während der Selbstfinanzierungsgrad über eine längere Periode bei beiden Ebenen meist über 100 % lag und über alle zwölf betrachteten Jahre bei den Gemeinden fast 100 % und beim Kanton fast 200 % betrug, sinkt er nun im Durchschnitt der Planjahre bei Kanton und Gemeinden in einen Bereich von um die 30 %. Dies bedeutet sofort einen Vermögensabbau beziehungsweise einen Verschuldungsaufbau. Beim Wert ohne Spezialfinanzierungen rechnen die Gemeinden schon 2026 damit, dass sich das Nettovermögen wieder in eine Nettoschuld kehren wird, beim Wert inklusive Spezialfinanzierungen und beim kantonalen Wert wird dieser Punkt ein, zwei Jahre später erreicht.

Weil beide Ebenen mit einem Selbstfinanzierungsgrad in ähnlichem Umfang rechnen, die zu finanzierenden Investitionen bei den Gemeinden aber voraussichtlich höher liegen werden, steigt die Neuverschuldung bei den Gemeinden rascher an als beim Kanton. Auf beiden Ebenen erreicht die Pro-Kopf-Verschuldung aber auch am Ende der Planperiode noch keinen kritischen Wert. Da die Verschuldung bei den Gemeinden nicht gleichmässig verteilt ist, würde die prognostizierte Entwicklung auf kommunaler Ebene jedoch bedeuten, dass es eine zunehmende Anzahl einzelner Gemeinden mit effektiv kritischer bis sehr kritischer Verschuldungslage gibt.

Sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden zeichnet sich zudem in der Planperiode bis 2030 beziehungsweise 2029 keine Trendumkehr ab. Längerfristig gesehen ist die prognostizierte Entwicklung aber nicht nachhaltig, wobei aufgrund der aktuellen Annahmen der Spielraum für eine zusätzliche Verschuldung beim Kanton noch etwas grösser ist als bei den Gemeinden. Dabei darf nicht vernachlässigt werden, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden durch die jährliche Festlegung des Steuerfusses im Rahmen der rollenden Planung auf eine negative Entwicklung reagieren und den Steuerfuss zur Finanzierung der Mehrausgaben erhöhen können.

Längerfristig ist zudem zu beachten, dass im Jahr 2032 mit der Integration der Pflegefinanzierung in EFAS der Kanton stark belastet und die Gemeinden im Gegenzug stark entlastet werden, was sich unmittelbar auf die Selbstfinanzierung und die Schuldenentwicklung auswirken wird.

3.5 Entwicklung der Steuerbelastung

Die folgende Tabelle zeigt, welche Entwicklung der Steuerbelastung für natürliche Personen den aktuellen Planungen zugrunde liegt. Beim Kanton umfasst der Wert wiederum auch den Zuschlag gemäss Steuergesetz sowie jenen gemäss Finanzausgleichsgesetz. Bei den Gemeinden kann der oben unter Ziffer 2.2.1 verwendete gewichtete Mittelwert, welcher die durchschnittliche Belastung am besten abbildet, nicht prospektiv ermittelt werden. An seiner Stelle wird der Median verwendet, der in den letzten Jahren regelmässig um etwa sieben Prozentpunkte höher lag als der gewichtete Mittelwert.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Kanton	112%	111%	103%	102%	104%	112%
Gemeinden (Median)	109%	108%	108%	109%	109%	109%

Tabelle 4: Geplante Entwicklung der Steuerfüsse für natürliche Personen bei Kanton und Gemeinden bis 2029

Bei einzelnen Gemeinden gibt es immer Veränderungen in der Höhe des Steuerfusses. Das Gesamtniveau der Gemeindesteuerbelastung wird sich gemäss den kumulierten Plandaten kaum verändern. Demgegenüber hat der Grosse Rat für 2026 eine erhebliche Senkung des Kantonssteuerfusses beschlossen. Die Planung sieht für 2027 nochmals eine leichte Senkung vor und anschliessend wieder eine Erhöhung – 2028 zunächst auf das Niveau von 2026[4], 2029 dann auf jenes, das bis 2025 gegolten hatte. Mit diesem Vorgehen soll eine weitere Verschlechterung der Gesamtfinanzlage verhindert werden.

3.6 Fazit und Herausforderungen

Für eine Gesamtwürdigung der Haushaltsentwicklung auf beiden Staatsebenen ist der Blick in die Zukunft ebenso wichtig wie die Analyse der vergangenen Entwicklung und der aktuellen Lage. Es zeigt sich aber, dass aus zahlreichen Gründen die Aussagen zur künftigen Entwicklung wesentlich weniger belastbar sind als jene zur Vergangenheit. Offensichtlich ist, dass beide Staatsebenen mit einer gegenüber den letzten paar Jahren deutlichen Verschlechterung der Finanzlage rechnen. So lag beispielsweise für die ganze Periode 2014–2025 der Selbstfinanzierungsgrad der Gemeinden bei knapp unter 100 %, jener des Kantons bei knapp unter 200 %. Für die Planjahre rechnen beide Ebenen mit einem durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad in der Grössenordnung von 30 %. Sollte die Entwicklung so erfolgen wie aktuell erwartet, wären die Gemeinden davon – aufgrund ihrer höheren Investitionstätigkeit – mittelfristig stärker betroffen, was sich in einem rascheren Anstieg der Nettoschuld äussern würde. Ob der Bruch gegenüber den bisherigen Trends tatsächlich so drastisch ausfallen wird, muss sich aber erst zeigen. Die Situationsanalyse muss deshalb jährlich unter Verwendung der jeweils wieder neu verfügbaren Ist-Zahlen aktualisiert werden. Aufgrund der sehr guten

[4] Der ausgewiesene kantonale Gesamtsteuerfuss für 2028 liegt um einen Prozentunkt über jenem von 2026. Dies deshalb, weil 2026 der Steuerzuschlag für den Finanzausgleich ausgesetzt wurde, während er ab 2027 wieder 1 % beträgt. Das Gleiche gilt beim Vergleich der Steuerfüsse 2029 und 2025.

Ausgangslage verfügen allerdings beide Staatsebenen noch über einige Puffer, um negative Veränderungen über eine gewisse Zeit ohne grössere Schäden und ohne sogleich in eine allzu kritische Finanzlage zu geraten, zu verkraften. Auf kommunaler Ebene gilt dies selbstverständlich nur für die Gemeinden insgesamt, nicht aber für jede einzelne Gemeinde.

Auf Seiten der Gemeinden bereiten vor allem die stark steigenden Kosten in nicht oder wenig beeinflussbaren Aufgabenbereichen Sorgen, allen voran bei der Pflegefinanzierung. Aufgrund der unter Ziffer 2.1.2 dargestellten Entwicklung und der geringen Aussichten, dass der Trend hier vor 2032 gebrochen werden könnte (vgl. Ziffer 3.2) ist das gut nachvollziehbar. Aber auch in weiteren Bereichen sehen sich die Gemeinden mit teilweise stark überproportional wachsenden Kosten konfrontiert, so etwa bei der Finanzierung der Restkosten der Sonderschulung und Heimunterbringung. Aktuell diskutiert werden ferner die möglichen Auswirkungen auf die Sozialkosten, die sich bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Schutzbedürftige mit Status S aus der Ukraine ergeben.

Beim Kanton präsentiert sich das Bild ähnlich. Wie der AFP 2027–2030 deutlich zeigt, steigen die Ausgaben vor allem in den Bereichen Gesundheit, soziale Sicherheit, Bildung und öffentliche Sicherheit gegenwärtig stark an. Ein wesentlicher Teil des Ausgabenwachstums ist auch beim Kanton kaum steuerbar und stark exogen bedingt (Bevölkerungswachstum, Bundesreformen). Wie stark auch der Kanton vom Wachstum der Ausgaben im Gesundheitswesen betroffen war und betroffen sein wird, wurde bei den Analysen deutlich. Bei den Restkosten Sonderschulung sitzt der Kanton aufgrund des fix festgeschriebenen Kostenteilers im gleichen Boot wie die Gemeinden. Etwas ausgeprägter als bei den Gemeinden dürften auf Kantonsseite die ertragsseitigen Risiken sein. Einerseits spielen beim Kanton die übrigen Erträge eine wichtigere Rolle als bei den Gemeinden. Die Ausschüttungen der Nationalbank und weitere Beteiligungserlöse sowie der Nationale Finanzausgleich sind volatiler und teilweise auch schwerer zu prognostizieren als andere Ertragsquellen. Sie können zwar zu positiven Sondereffekten führen, aber auch plötzliche Einbrüche verursachen. Und die Fiskalerträge stehen aufgrund der politischen Entscheide für Steuersenkungen und den entsprechenden Forderungen unter Druck, was bei den Gemeinden so nicht beobachtbar ist. Ausserdem ist der Kantonshaushalt auch mit Risiken konfrontiert, die sich aus Entscheiden auf Bundesebene ergeben. Teilweise betreffen solche Entscheide aber auch beide unteren Staatsebenen, wie etwa das Beispiel der Einführung der Individualbesteuerung zeigt.

Mit Blick auf die absehbaren Veränderungen im Jahr 2032 im Bereich der Pflegefinanzierung infolge EFAS sind die Schlussfolgerungen zu relativieren. Sofern die Prognosen für die Jahre ab 2032 zutreffen, dürfte die finanzielle Herausforderung der Gemeinden vor allem in der Übergangsfrist bis 2031 liegen. Denn die 2. Etappe von EFAS bedeutet ab 2032 eine Entlastung der Gemeinden um rund 200 Millionen Franken sowie eine Abschwächung der Wachstumsdynamik in diesem Bereich in den folgenden Jahren. Der Kanton hingegen muss eine Mehrbelastung in der gleichen Grössenordnung verkraften. Diese erheblichen Veränderungen werden das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden in der Entwicklung der Finanzhaushalte stark beeinflussen. Die Ausgewogenheit zwischen den beiden Ebenen beziehungsweise die Lastenverschiebungen im Gesundheitsbereich sind dannzumal kritisch zu überprüfen und neu zu beurteilen.

4. Entwicklung der einzelnen Gemeinden und Disparitäten zwischen den Gemeinden

Die Vergleiche zwischen Kanton und Gemeinden kranken immer daran, dass es zwar den Kantonshaushalt gibt, nicht aber *den* Gemeindehausalt. Alle kommunalen Daten kommen durch Aggregation von jeweils 196 separaten Datensätzen zusammen. Es gibt auf jeden Fall Gemeinden, die sich in den gemachten Aussagen nicht wiedererkennen können und auf die das Gesagte deshalb realitätsfremd wirken kann.

Der vertikale Vergleich Kanton – Gemeinden muss daher ergänzt werden durch Analysen zu den horizontalen Unterschieden zwischen den Gemeinden. Es ist wichtig zu wissen, wie gross die Unter-

schiede zwischen den Gemeinden sind, in welcher Ausprägung sie vorliegen und wie sie sich entwickelt haben. Die Aussage, der Durchschnitt zweier Gemeinden bei einer bestimmten Grösse liege bei 100, hat eine andere Aussagekraft, wenn sie durch die beiden Werte 99 und 101 zustande kommt, als wenn die Ausgangswerte bei 10 und 190 liegen.

Um einen Eindruck von den Unterschieden zwischen den Gemeinden zu gewinnen, wurden zu einigen zentralen Kennzahlen folgende Werte ermittelt:

- Maximum
- Minimum
- Median: Bei welchem Wert werden die Gemeinden genau hälftig geteilt?
- Erstes und neuntes Dezentil: In welcher Spannbreite liegen 80 % der Gemeinden?
- Standardabweichung: Liegen die einzelnen Werte tendenziell eher nahe bei ihrem Durchschnitt oder sind sie breit verteilt? Je kleiner die Standardabweichung, desto weniger gestreut sind die einzelnen Werte und umgekehrt.

4.1 Nettoaufwand

Die folgende Grafik stellt die erwähnten Grössen für den Nettoaufwand pro Kopf dar. Um die Anschaulichkeit für die Interpretation zu verbessern, werden die Daten indexiert. Für jedes Jahr wird der Median auf den Index 100 gesetzt, wodurch leicht ersichtlich wird, wie sich die anderen Grössen im Vergleich zum Median entwickelt haben.

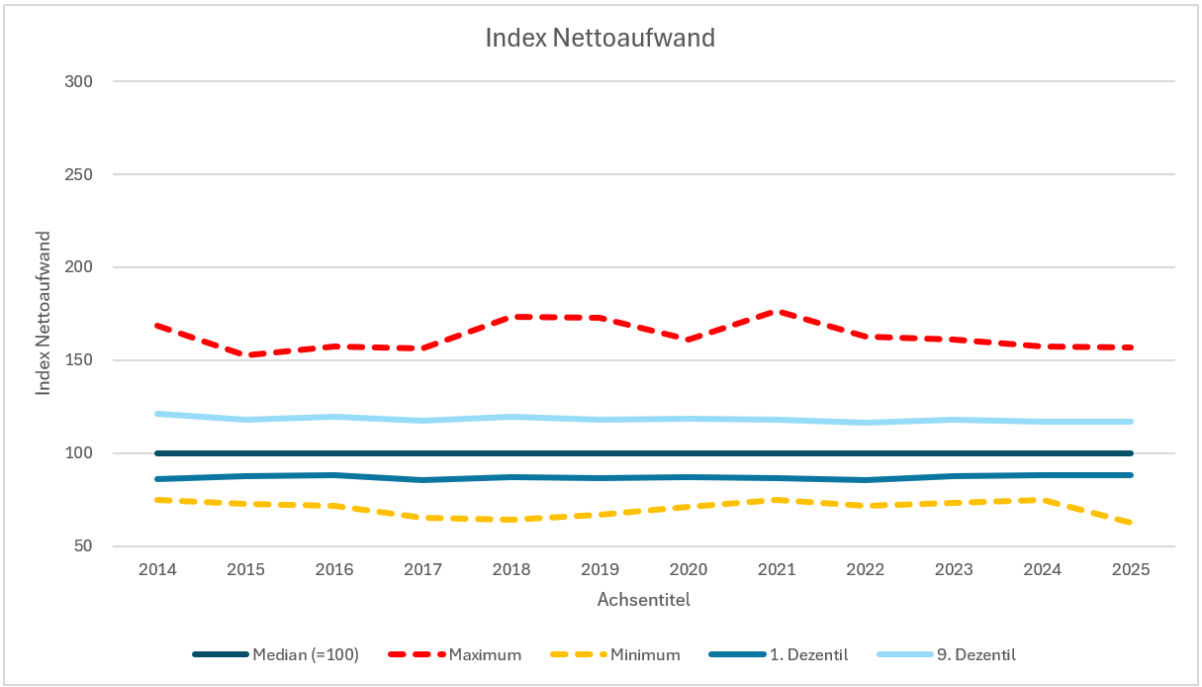


Abbildung 14: Indizes Nettoaufwand pro Kopf der Gemeinden 2014–2025

Es zeigt sich, dass die Streuung vor allem bei den Gemeinden, die zwischen dem 1. Dezentil und dem 9. Dezentil liegen, sehr stabil ist. Der Nettoaufwand pro Kopf dieser 80 % der Gemeinden liegt in einer Bandbreite von (durchschnittlich) 87–118 % des Werts der Mediangemeinde. Diese Spannweite ist mit 31 Prozentpunkten nicht allzu gross, und vor allem verändert sie sich über die Zeit praktisch nicht. Etwas stärker schwanken die Minimal- und die Maximalwerte, was zu erwarten ist, weil diese stärker durch Einzelfälle beeinflusst werden. Eine Veränderung über die Zeit lässt sich aber auch hier nicht erkennen. Werden die beiden Trendlinien hinzugefügt, verlaufen auch diese nahezu

horizontal. Offensichtlich ist auch, dass die Abweichungen gegenüber dem Median nach oben grösser sind als nach unten. Aufgrund der von allen Gemeinden minimal zu erfüllenden Aufgaben stossen die Nettoaufwände relativ bald an eine untere Grenze, die eine Gemeine nicht unterschreiten kann.

Die beschriebene Konstanz der Streuung zeigt sich auch bei der Standardabweichung. Wird die Standardabweichung eines jeden Jahres in Relation gesetzt zum jeweiligen Median, so liegt diese Grösse bei durchschnittlich 14 % und schwankt nur geringfügig um diesen Wert, wie die folgende Tabelle zeigt:

Nettoaufwand/Kopf [Franken]	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Median	2'659	2'647	2'762	2'752	2'678	2'734	2'740	2'742	2'820	2'910	3'005	3'089
Standardabweichung	395	363	375	392	414	372	389	434	392	418	392	427
Relation Standard-abweichung zu Median	15%	14%	14%	14%	15%	14%	14%	16%	14%	14%	13%	14%

Tabelle 5: Median und Standardabweichung des Nettoaufwands pro Kopf der Gemeinden 2014–2025

4.2 Ressourcenstärke

Die Ressourcenstärke wird anhand des Normsteuerertrags[5] pro Kopf gemessen. Dargestellt werden die Jahre ab 2015, weil frühere Daten nicht verfügbar sind.

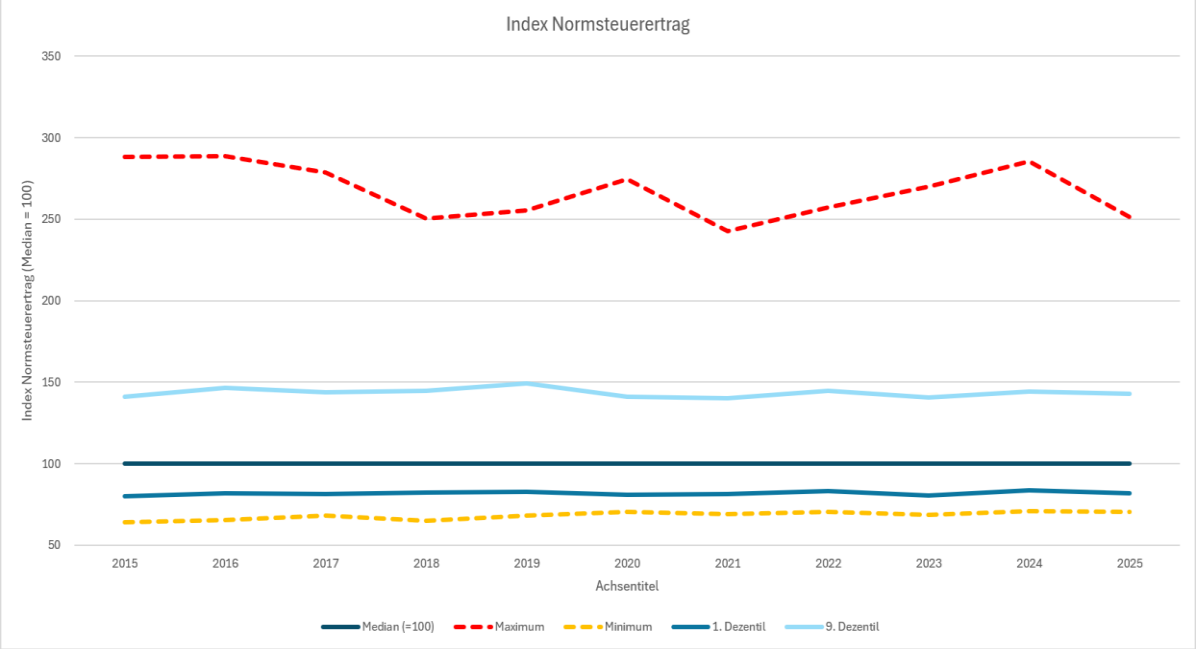


Abbildung 15: Indizes Normsteuerertrag pro Kopf der Gemeinden 2015–2025

Die Streuung der Werte innerhalb der Gemeinden, die zwischen dem ersten und dem neunten Dezentil liegen, ist auch bei der Finanzstärke sehr stabil: die beiden Dezentil-Linien verlaufen nahezu parallel. Das gilt auch für den Minimalwert, während der Maximalwert einen ganz leicht sinkenden Trend aufweist, was aufgrund der Auf- und Ab-Bewegungen aber auch Zufall sein kann.

Die Abstände zwischen den Werten sind aber deutlich grösser als beim Nettoaufwand, wobei die Abweichungen vom Median nach oben wesentlich grösser sind als jene nach unten. Zwischen dem ersten Dezentil (Index 82) und dem neunten (Index 144) liegen 62 Indexpunkte, also wesentlich mehr als beim Nettoaufwand. Auch der Maximalwert liegt fast um den Faktor 2,7 höher als der Median, während dieser Faktor auf der Aufwandseite nur 1,6 beträgt.

[5] Für die Definition des Normsteuerertrags vgl. § 5 Finanzausgleichsgesetz.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind also beim Ressourcenpotenzial wesentlich ausgeprägter als auf der Ausgabenseite, sie bleiben aber über die letzten Jahre ebenfalls erstaunlich stabil.

Entsprechend verändert sich auch die Standardabweichung (gemessen in Relation zum Median) nur geringfügig über die Zeit, die Relation ist aber deutlich höher als auf der Aufwandseite.

Normsteuerertrag / Kopf [Franken]	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Median	2'334	2'290	2'353	2'455	2'502	2'555	2'598	2'615	2'664	2'681	2'806
Standardabweichung	682	660	699	686	756	781	703	741	819	848	803
Standardabweichung zu Median	29%	29%	30%	28%	30%	31%	27%	28%	31%	32%	29%

Tabelle 6: Median und Standardabweichung des Normsteuerertrags pro Kopf der Gemeinden 2015–2025

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind also auf der Ertragsseite ausgeprägter als auf der Aufwandsseite. Tendenziell hat die Ressourcenseite daher mehr Einfluss auf die unterschiedlichen Finanzlagen der Gemeinden als die Aufwandseite, auch wenn diese Aussage nicht für jeden Einzelfall zutrifft. Gleichwohl bewegt sich der überwiegende Teil der Gemeinden auch auf der Ressourcenseite in einer überschaubaren Bandbreite.

4.3 Steuerfüsse

Die kommunalen Steuerfüsse haben sich in den letzten zwölf Jahren wie folgt entwickelt:

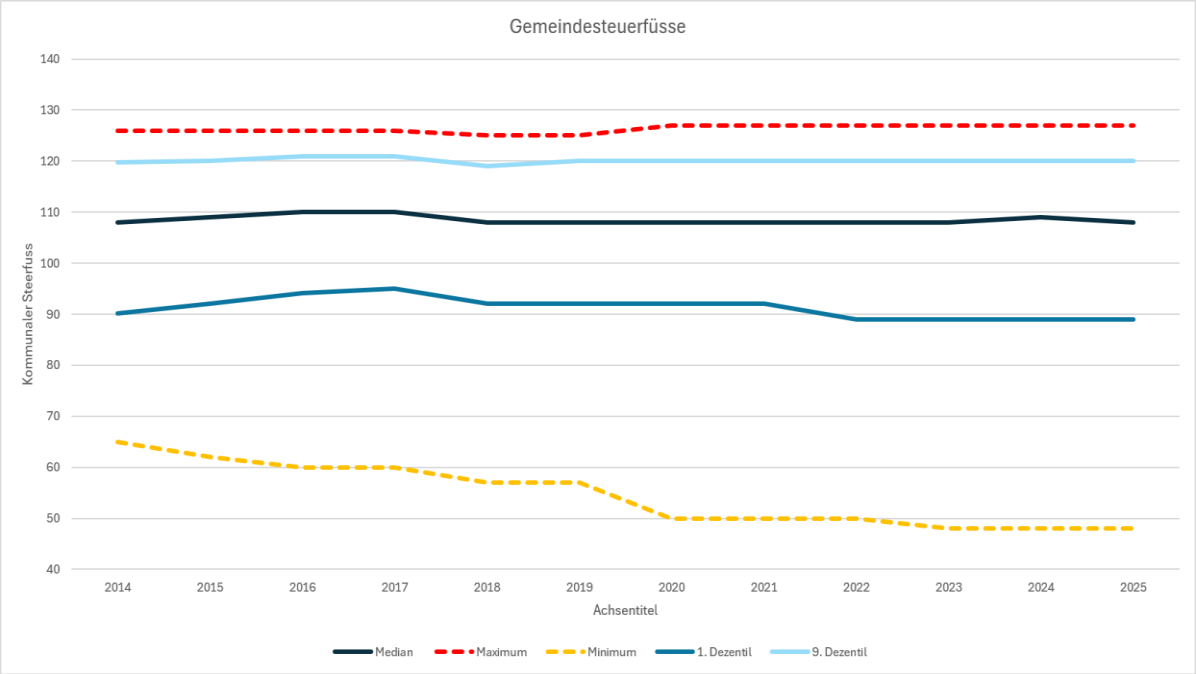


Abbildung 16: Gemeindesteuerfüsse 2014–2025

Auch die kommunalen Steuerfüsse weisen über die letzten Jahre eine hohe Stabilität auf. Sowohl der Median als auch der Maximalwert und der Wert für das neunte Dezentil verlaufen mehr oder weniger horizontal: über die Zeit schwanken sie alle lediglich in einer Bandbreite von 2 Steuerfusspro-zenten. Etwas stärkere Schwankungen und eine ganz leicht sinkende Tendenz weist der Wert für das erste Dezentil auf. Einen deutlichen Abwärtstrend gibt es hingegen beim minimalen Steuerfuss: dieser ist stetig gesunken und liegt 2025 17 Prozentpunkte tiefer als noch 2014.

80 % der Gemeinden weisen einen Steuerfuss auf, der in einer Bandbreite zwischen 16 % unter dem Median und 11 % über dem Median liegt. Auch bei den Steuerfüssen liegt das Gros der Gemeinden also recht eng beieinander. Und der Maximalsteuerfuss liegt nicht weit über dem Wert für das neunte Dezentil.

Ganz anders sieht es am anderen Ende der Verteilung aus: Einige Tiefststeuer-Gemeinden ziehen den Minimalwert nach unten, so dass der Abstand sowohl zum Median als auch zum ersten Dezentil gewachsen ist und deutlich grösser ist als im oberen Bereich der Verteilung. Die oft gehörte Klage über die sich öffnende Steuerfussschere ist also begründet. Wichtig ist allerdings zu sehen, dass sich diese Schere nur von einer Seite her öffnet, nämlich über konstant sinkende minimale Steuerfüsse. Dabei handelt es sich um eine langfristige Entwicklung. Während der Minimalsatz seit 2014, wie gesagt, um 17 Prozentpunkte gesunken ist, betrug der Rückgang gegenüber dem Jahr 2000 gar 40 Prozentpunkte.

4.4 Ergebnis der Erfolgsrechnung (operatives Ergebnis inklusive Spezialfinanzierungen)

Auch wenn das operative Ergebnis aller Gemeinden zusammen im gesamten betrachteten Zeitraum seit 2014 positiv ausgefallen ist, gibt es natürlich gleichwohl in jedem Jahr Gemeinden, die ein negatives operatives Ergebnis ausweisen müssen. Die folgende Grafik zeigt, welcher Anteil der Gemeinden in den einzelnen Jahren einen Ertragsüberschuss im operativen Ergebnis ausweisen konnte:

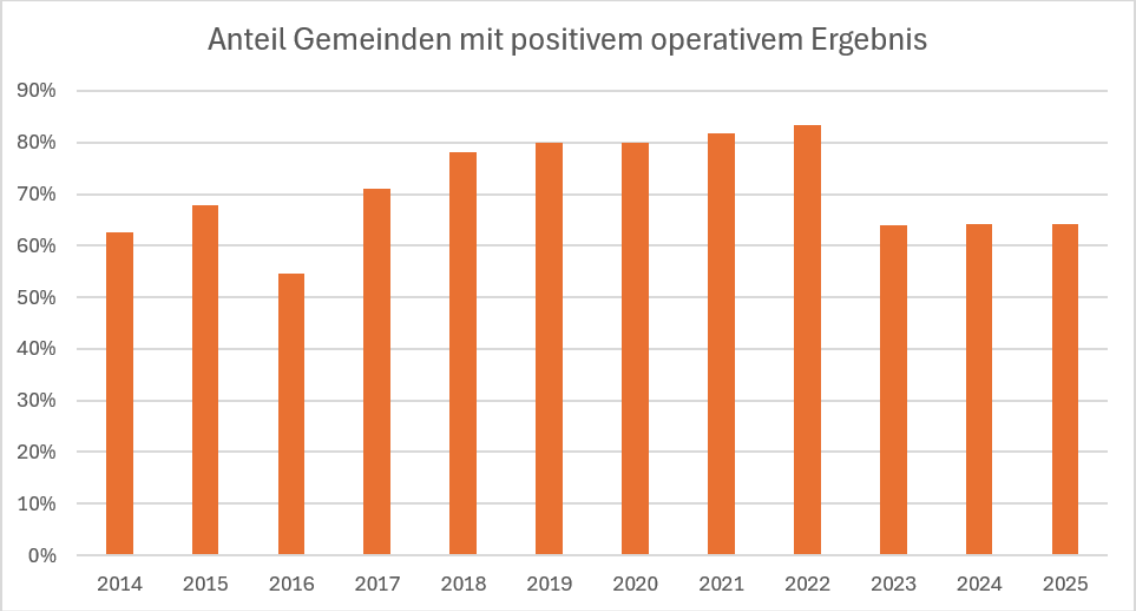


Abbildung 17: Anteil Gemeinden mit positivem operativem Ergebnis 2014–2025

Nicht nur die Gesamtheit der Gemeinden konnte im Zeitraum 2014/2015 einen operativen Überschuss ausweisen, sondern auch die deutliche Mehrheit der Gemeinden. Besonders ausgeprägt galt dies in den Jahren zwischen 2018 und 2022, wo der entsprechende Anteil jeweils bei rund 80 % lag. 2023 kam es allerdings zu einem deutlichen Rückgang, möglicherweise ein erstes Anzeichen für eine eher etwas schwieriger werdende Finanzlage. Seither blieb der Wert allerdings wieder stabil und liegt weiterhin bei knapp zwei Dritteln der Gemeinden.

4.5 Nettoschuld/Nettovermögen (ohne Berücksichtigung Spezialfinanzierungen)

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Nettoschuld pro Kopf (negative Werte), beziehungsweise des Nettovermögens pro Kopf in den Gemeinden. Da es hier nicht um einen Vergleich mit dem Kanton geht, kann die in der Gemeindefinanzstatistik vertrautere Grösse ohne Berücksichtigung der Spezialfinanzierungen verwendet werden.

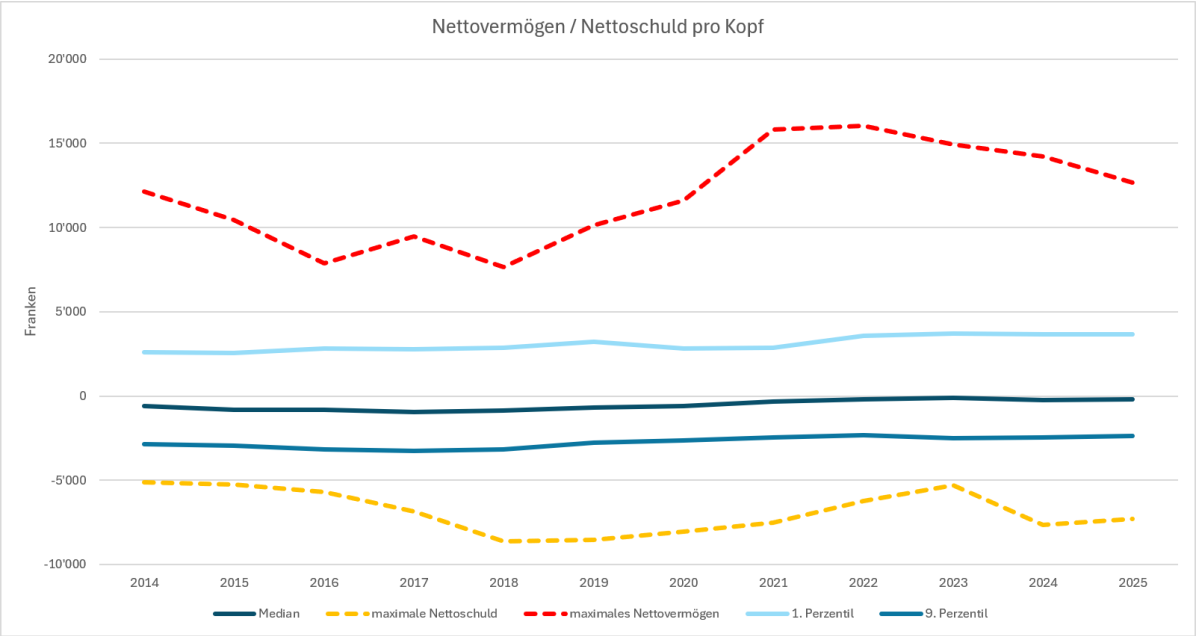


Abbildung 18: Nettovermögen/Nettoverschuldung (ohne Spezialfinanzierungen) pro Kopf der Gemeinden 2014–2025

Das Grundmuster, das sich zeigt, ist ähnlich wie bei den anderen bisher betrachteten Kennwerten. Das heisst insbesondere, dass sich die Mehrheit der Gemeinden in einem recht engen, stabilen und weitgehend unproblematischen Korridor bewegt. 80 % der Gemeinden zeigen einen Wert, der zwischen einer Nettoschuld von knapp Fr. 2'750.– pro Kopf und einem Nettovermögen von rund Fr. 3'000.– pro Kopf liegt. Weiter entfernt und volatiler sind auch hier die Extremwerte, wobei die höchsten Nettovermögen stärker vom Median abweichen als die höchsten Nettoverschuldungen. Beide Extremwerte schwanken deutlich stärker, der Minimalwert weist eine leicht sinkende, der Maximalwert eine etwas deutlicher steigende Tendenz auf.

4.6 Fazit der Analysen

Die Analysen zeigen, dass die Aussagen, die unter Ziffer 2 zur Entwicklung der Gemeindehaushalte gemacht wurden, zwar selbstverständlich nicht für alle Gemeinden gleichermassen Gültigkeit haben, jedoch für eine grosse Zahl der Gemeinden mindestens in der Tendenz recht gut zutreffen. Diese Schlussfolgerung ergibt sich daraus, dass sich bei allen untersuchten Kenngrössen 80 % der Gemeinden in einem verhältnismässig engen und zudem stabilen Korridor befinden, also relativ nahe bei der "durchschnittlichen Gemeinde" liegen. Im Detail unterscheidet sich das Bild bei den einzelnen Kennzahlen, wie bei den obigen Ausführungen jeweils gezeigt.

Das ändert nichts daran, dass es immer auch eine Anzahl von Gemeinden mit schwieriger bis sehr schwieriger Finanzlage gibt. Die Gründe sind mannigfaltig. In manchen Fällen hängt die Finanzlage mit der Gemeindegrösse zusammen, was besonders beim Blick auf den Steuerfuss deutlich wird. Zwar gibt es – über alle Gemeinden gesehen – keinen Zusammenhang zwischen Steuerfuss und Gemeindegrösse. Unter den rund 20 Gemeinden, die einen Steuerfuss von 120 Prozentpunkten und mehr aufweisen, gibt es aber keine, die mehr als 1'800 Einwohnerinnen und Einwohner hat, und der Durchschnitt liegt bei rund 1'000. In anderen Fällen können individuelle Belastungen in Bereichen, die vom Finanzausgleich nicht erfasst werden, hohe und allenfalls auch nicht optimal geplante Investitionen oder eine wenig effiziente Leistungserstellung zu einer besonders angespannten Finanzlage beitragen. Jedenfalls lassen sich nicht einfach ein, zwei Merkmale ausmachen, die immer typisch wären für eine besonders herausfordernde Finanzlage.

5. Würdigung

Sowohl der Kanton als auch die Gesamtheit der Gemeinden können auf eine längere Periode mit positiver finanzieller Entwicklung zurückblicken. Obwohl der Aufwand konstant angestiegen ist, konnten mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse erreicht werden. Insgesamt war die Entwicklung für den Kanton noch vorteilhafter als für die Gemeinden, insbesondere dank hoher übriger Erträge, was ihm eine deutliche Verbesserung der Verschuldungs- beziehungsweise Vermögenssituation ermöglichte, während die Gemeinden diese insgesamt auf einem bereits sehr guten Niveau konstant halten konnten.

Beide Staatsebenen rechnen für die nahe Zukunft mit einer deutlichen Verschlechterung der finanziellen Perspektiven. Die steigenden Aufwände im Bereich Gesundheit – schon seit längerem eine grosse Herausforderung – führen zusammen mit weiteren überdurchschnittlich stark wachsenden Aufgabenfeldern zu Plandefiziten. Hinzu kommt auf beiden Ebenen, dass mit einem – teilweise starken – Anstieg der Investitionstätigkeit gerechnet wird. Entsprechend rechnen Kanton und Gemeinden mit einer zunehmenden Verschuldung.

Eine besondere Herausforderung stellt die Entwicklung der Ausgaben für den Bereich Gesundheit dar, weshalb in diesem Bereich auch viele Diskussionen geführt und politische Forderungen mit Vorstössen lanciert werden.

Die Gemeinden sehen sich bei der Pflegefinanzierung mit jährlichen Wachstumsraten von schätzungsweise 10–15 % konfrontiert, was ihren finanziellen Handlungsspielraum stark einschränkt. Allerdings werden sie bei der Integration der Pflege in EFAS im Jahr 2032 etwa um die Hälfte der dannzumaligen Ausgaben entlastet. Für den Kanton hingegen bedeutet die Einführung von EFAS – zusätzlich zum auch von ihm zu verkraftenden jährlichen Wachstum der Gesundheitsausgaben – eine Aufwandsteigerung um rund 100 Millionen Franken ab 2028 und um nochmals rund 200 Millionen Franken ab 2032.

Bis zum Jahr 2031 ist die Situation für die Gemeinden bei der Finanzierung der Pflegerestkosten aber unbestrittenermassen schwierig. Ein Einfrieren der Belastungen der Gemeinden bis zum Jahr 2031 auf dem Niveau von 2025 und eine Übernahme der darüber hinausgehenden Ausgaben durch den Kanton, wie von der (26.222) Motion gefordert, würde den Kanton finanziell zu sehr schwächen. Mit dieser "Giesskannen-Lösung" würden zudem alle Gemeinden entlastet, auch jene, die sich in einer komfortablen finanzpolitischen Lage befinden. Die Disparitäten zwischen den Gemeinden würden dadurch nicht abnehmen, im ungünstigen Fall könnten sie sich weiter verstärken.

Ganz generell hilft es bei dieser Ausgangslage beiden Seiten nicht weiter, den Kanton zu Gunsten der Gemeinden zu schwächen. Ein finanziell gesunder Kanton erbringt Leistungen für alle Einwohnerinnen und Einwohner und alle Unternehmen, unabhängig davon, in welcher Gemeinde sie leben oder tätig sind. Er ist in der Lage, neue Probleme für den Gesamtkanton zu lösen und tätigt wichtige Investitionen auch im Interesse der Gemeinden. Ein geschwächter Kanton müsste Lasten auf die Gemeinden abschieben oder die Gemeinden an Sparmassnahmen beteiligen, worauf er bisher verzichtet hat.

Soweit erforderlich, ist der Regierungsrat jedoch bereit für eine zweckmässige, zielgerichtete und finanziell tragbare Unterstützung der Gemeinden.

Wichtig ist in jedem Fall eine regelmässige, gute, transparente und faktenbasierte Kommunikation. Ziel ist es, zwischen Kanton und Gemeinden möglichst ein gemeinsames Verständnis der relevanten Daten und Sachverhalte zu schaffen.

6. Massnahmen

6.1 Bereits beantragte Massnahme: Sozialhilfe für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung

Unabhängig vom vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat beschlossen, dem Parlament zu beantragen, die Gemeinden bei den Sozialhilfeausgaben zu entlasten, die ihnen infolge der Änderung des Aufenthaltsstatus von Personen, die seit mehr als fünf Jahren als Schutzbedürftige in der Schweiz leben, beziehungsweise – damit zusammenhängend – infolge von Sparmassnahmen des Bundes in diesem Bereich entstehen.

Der Bundesrat hat angekündigt, die Asylverordnung 2 dahingehend anzupassen, dass Schutzbedürftige mit Aufenthaltserlaubnis keinen Anspruch auf sozialhilferechtliche Gleichstellung mit der einheimischen Bevölkerung haben. Damit wird den Kantonen ermöglicht, für diese Gruppe weiterhin reduzierte Sozialhilfeansätze im kantonalen Recht vorzusehen. Mit einer Änderung des SPG im Eilverfahren sollen Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sozialhilferechtlich weiterhin dem Asylbereich zugeordnet werden. Somit hat der Statuswechsel selbst keine Änderung der bisherigen Unterbringungs-, Betreuungs- und Unterstützungsstrukturen sowie der Ausrichtung der Asylsozialhilfe und somit auch keine Mehrkosten für die Gemeinden zur Folge.

Hingegen entfällt aufgrund des Entlastungspakets 27 für den Bundeshaushalt die bisherige hälftige Pauschalabgeltung des Bundes an die Kantone. Wegen der im Kanton Aargau geltenden Aufgabenteilung würde diese Mehrbelastung direkt auf die Gemeinden durchschlagen.

Um dies zu vermeiden und die Gemeinden hier zu entlasten, beantragt der Regierungsrat, dass künftig der Kanton den Gemeinden die Hälfte der Kosten der materiellen Hilfe für die Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung vergütet. Zudem beteiligt sich der Kanton für diese Personengruppe an den Betreuungskosten der Gemeinden. Damit werden die veränderten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt sowie die Anliegen der (26.134) Motion betreffend Entlastung der Aargauer Gemeinden aufgrund des Statuswechsels von Schutzstatus S zur Aufenthaltsbewilligung B aufgenommen, indem der Kanton selbst die aus den Entlastungmassnahmen des Bundes resultierenden Mehrbelastungen übernimmt.

Wenn der Grosse Rat den Änderungen zustimmt, sollen sie rechtzeitig auf März 2027 hin in Kraft treten.

6.2 Herleitung der zentralen Massnahmen

Die Tatsache, dass sowohl Kanton als auch Gemeinden von einer deutlichen Verschlechterung ihrer Finanzlage in den kommenden Jahren ausgehen, macht es nicht einfach, aus den durchgeführten Analysen der Haushaltsentwicklung Massnahmen abzuleiten. Im Wesentlichen wurde in den vergangenen Jahren keine "Schieflage" zwischen dem kantonalen und den kommunalen Haushalten festgestellt (der starke Abbau der Verschuldung beim Kanton ist im Kontext des viel höheren Schuldenstands zu Beginn der Periode zu sehen). Was die Zukunft betrifft, so ist es schwierig vorherzusehen, auf welcher Ebene sich die erwartete Verschlechterung der Haushaltssituation in den kommenden Jahren stärker auswirken wird.

Gleichwohl schlägt der Regierungsrat als zentrale Massnahme eine befristete finanzielle Entlastung der Gemeinden im Bereich der Pflegefinanzierung vor, ergänzt mit Anpassungen beim Finanzausgleich. Dies rechtfertigt sich einerseits dadurch, dass sich die Gemeinden infolge der ausserordentlich hohen Wachstumsraten in diesem Bereich und ihrer überproportionalen Betroffenheit von der Kostensteigerung bis zum Jahr 2031 teilweise tatsächlich in einer sehr schwierigen Situation befinden – zumal sie gleichzeitig auch weitere Aufwandsteigerungen und insbesondere hohe Investitionsausgaben zu verkraften haben. Andererseits scheint der finanzielle Handlungsspielraum aufgrund der guten Ausgangslage kurz- und mittelfristig beim Kanton aktuell etwas grösser. Der

Tatsache, dass die Herausforderungen durch die steigenden Pflegekosten in aller Regel für die finanzschwachen Gemeinden schwieriger zu verkraften sind, soll ergänzend mit punktuellen Anpassungen beim Finanzausgleich Rechnung getragen werden.

Neben der Hauptmassnahme im Bereich der Pflegefinanzierung schlägt der Regierungsrat einige ergänzende Massnahmen vor, welche verschiedene Problemfelder adressieren und der weiteren Optimierung der (Finanz-)Beziehungen von Kanton und Gemeinden dienen sollen.

6.3 Massnahme 1: Datengrundlagen und Transparenz

Der Kanton erarbeitet zusammen mit den involvierten Verbänden der Gemeinden einen erneuerten Vergleich der Haushaltsentwicklung von Kanton und Gemeinden. Der jeweils aktualisierte Bericht soll künftig jährlich im Konsultationsgremium Kanton–Gemeinden (KKG) diskutiert werden.

Ziel dieser Massnahme ist es, über eine aktuelle, transparente von beiden Staatsebenen akzeptierte Gegenüberstellung wichtiger Kennwerte von Kanton und Gemeinden zu verfügen, um mit dieser Faktenbasis zu einer Versachlichung der Diskussionen rund um die Finanzbeziehungen von Kanton und Gemeinden beizutragen.

Das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) veröffentlicht in Zusammenarbeit mit dem Departement Finanzen und Ressourcen (DFR) jährlich einen Bericht mit einem aktualisierten Vergleich der Haushaltsentwicklung von Kanton und Gemeinden. Dieser wird auf der Internetseite des DVI publiziert, aber nicht aktiv kommuniziert. Der Bericht wird jedoch wenig wahrgenommen und ohne Einbezug der Gemeinden erstellt. Eine inhaltliche Auseinandersetzung und Diskussion findet nicht statt. Insofern lässt sich auch über seine Wirkung und Akzeptanz wenig aussagen.

Diesem Haushaltsvergleich soll in Zukunft wieder eine höhere Bedeutung beigemessen werden. Das DVI wird beauftragt, zusammen mit dem DFR und den betroffenen Verbänden der Gemeinden, insbesondere mit dem Verband der Finanzfachleute der Gemeinden, den Bericht neu zu gestalten. Die Überarbeitung stützt sich dabei auf den bisher jährlich veröffentlichten Vergleich sowie auf die Daten und Analysen des hier vorliegenden ausführlicheren Berichts.

Auch der Prozess der jährlichen Aktualisierung soll so angepasst werden, dass die Verbände der Gemeinden einbezogen werden.

Ausserdem sollen die Ergebnisse des Berichts jedes Jahr im Rahmen des Konsultationsgremiums Kanton–Gemeinden zwischen den Vorstehern des DVI und des DFR und den Spitzen der involvierten Verbände der Gemeinden diskutiert werden.

6.4 Massnahme 2: Befristete Entlastung der Gemeinden bei der Pflegefinanzierung

Vorbemerkung: Der folgende Abschnitt stützt sich auf die Kostenschätzungen der Abteilung Gesundheit vom Februar 2026, jedoch mit angepassten Annahmen zu den Wachstumsraten ab 2028 von Mitte September 2026. Die ursprünglich für August angekündigten neuen Bedarfsprognosen des schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) verzögern sich bis Ende Oktober 2026, so dass noch keine Grundlagen für eine integrale Überarbeitung der Kostenschätzungen vorliegen. Der Pflegebereich unterliegt einer hohen Dynamik, was verlässliche Schätzungen über längere Zeit sehr schwierig macht.

Der Kanton übernimmt in den Jahren 2028 bis 2031 voraussichtlich 20 % der bei den Gemeinden anfallenden Restkosten der stationären Langzeitpflege.

Die (26.222) Motion betreffend Plafonierung der von den Gemeinden zu tragenden Pflegerestkosten auf dem Stand 2025 (Übergangslösung bis zur Einführung der einheitlichen Pflegefinanzierung [EFAS]) verlangt, dass die von den Gemeinden zu tragenden Restkosten per sofort auf dem Niveau

von 2025 eingefroren werden und der Kanton in der Periode bis 2031 sämtliche darüber hinausgehenden Ausgaben übernimmt.

Dem Regierungsrat beantragt, diese Motion abzulehnen, sie aber als Postulat entgegenzunehmen. Wie in der Stellungnahme zur Motion sowie in der Einleitung zum vorliegenden Abschnitt 6 ausgeführt, anerkennt der Regierungsrat Unterstützungsbedarf für die Gemeinden im Bereich der Pflegefinanzierung. Jedoch wird sowohl eine rückwirkende Entlastung als auch eine vollständige Übernahme der Mehrkosten der Gemeinden gegenüber dem Jahr 2025 abgelehnt. Eine erste rechtliche Überprüfung hat ergeben, dass die Voraussetzungen für eine rückwirkende Inkraftsetzung der für die Umsetzung der Motion notwendigen Gesetzesanpassung nicht erfüllt sein dürften. Eine vollständige Übernahme der Mehrkosten gegenüber dem Niveau 2025 würde der geltenden Aufgabenteilung und der fiskalischen Äquivalenz widersprechen. Beides – Rückwirkung und vollständige Übernahme der Mehrkosten – würden zudem den kantonalen Finanzhaushalt massiv zu stark belasten, nämlich kumuliert über die Jahre bis 2031 mit rund 500 Millionen Franken.

Wenn andererseits aufgrund der aufgeführten Überlegungen ein Unterstützungsbedarf anerkannt wird, so fragt sich, wie und in welchem Ausmass diese erfolgen soll. Die Herleitung orientiert sich am Vorgehen, wie es in der Motion 26.222 vorgesehen ist. Die kumulierten Mehrkosten der Gemeinden in den Jahren 2028 bis 2031 gegenüber dem Stand 2027[6] betragen gemäss den aktuell verfügbaren Schätzungen rund 323 Millionen Franken. Davon soll der Kanton rund die Hälfte übernehmen. Damit dürfte – sehr grob geschätzt – ein beträchtlicher Teil jenes Wachstum, dass infolge des unsymmetrischen Verteilschlüssels (eingefrorene Anteile von Krankenkassen und Leistungsempfängern) entsteht, abgedeckt werden können.

Die Umsetzung soll so erfolgen, dass mittels einer im Schnellverfahren durchzuführenden Änderung des Pflegegesetzes festgelegt wird, dass der Kanton in den Jahren 2028 bis 2031 einen bestimmten Anteil der Kosten übernimmt, welche den Gemeinden für die Finanzierung der Restkosten im stationären Bereich entstehen.

Von Vorteil wäre es, wenn dieser Prozentsatz auf die gesamten Restkosten bezogen würde. Aktuell ist es aber so, dass die Restkosten für den ambulanten Bereich nur teilweise und bezogen auf einzelne Gemeinden in unterschiedlichem Ausmass über die kantonale Clearingstelle laufen. Unter diesen Voraussetzungen wäre eine Berücksichtigung auch der ambulanten Restkosten mit vertretbarem Aufwand nicht in einer Form möglich, welche ausreichend genau und verlässlich ist und die Gleichbehandlung der Gemeinden sicherstellt. Abklärungen haben ergeben, dass es nicht möglich ist, die Abrechnungsprozesse bis 2028 so anzupassen, dass auch sämtliche ambulanten Restkosten über die Clearingstelle laufen würden. Daher erfolgt die Berechnung der geplanten Entlastung auf der Basis der stationären Restkosten 2028–2031. Dafür verfügt die Clearingstelle über die erforderlichen Datengrundlagen.

Die Umsetzung der Kostenübernahme eines definierten Prozentsatzes der stationären Pflegerestkosten durch den Kanton respektive eines entsprechenden Abschlags auf den durch die Gemeinden zu tragenden Kosten bedarf gleichwohl der Einführung eines neuen, noch zu entwickelnden Abrechnungsprozesses zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Die Bezugnahme auf die Gesamtausgaben des stationären Bereichs führt dazu, dass die Entlastung höher ausfällt, falls das Ausgabenwachstum noch stärker sein sollte als erwartet, und tiefer, wenn es geringer ausfällt. Ausserdem verändert sich die Entlastung jeder einzelnen Gemeinde proportional zur Entwicklung ihrer Belastung in den einzelnen Jahren. Es wird verhindert, dass Gemeinden infolge von Ausreissern im Basisjahr in der Folge begünstigt oder benachteiligt werden.

[6] Nicht 2025, weil die Anpassung nicht rückwirkend erfolgen soll und daher erst ab 2028 greifen kann.

Das oben definierte Entlastungsziel (die Hälfte der kumulierten Mehrbelastungen) wird in Relation gesetzt zu den erwarteten Gesamtkosten im stationären Bereich von 870 Millionen Franken. So resultiert ein Prozentsatz von 18,5 %. Um nicht eine Genauigkeit vorzutäuschen, die es nicht gibt, und weil die Ist-Zahlen ohnehin anders ausfallen werden als die Planzahlen, soll der Wert aufgerundet werden. Im Pflegegesetz würde dann festgeschrieben, dass der Kanton in den Jahren 2028 bis 2031 20 % der anfallenden Restkosten im stationären Bereich übernimmt. Die kumulierte Entlastung der Gemeinden, die sich ergibt, liegt bei 174 Millionen Franken.

Der anzuwendende Prozentsatz kann sich bis zur Verabschiedung der Gesetzesanpassung noch ändern, sofern bis dann neue Schätzungen zur Kostenentwicklung vorliegen.

6.5 Massnahme 3: Anpassungen beim Finanzausgleich in Ergänzung zu Massnahme 2

Für die Jahre 2028 bis 2031 erfolgt eine befristete Anpassung im Finanzausgleichsrecht, bestehend aus folgenden zwei Änderungen:

(a) Gemeinden, deren Normsteuerertrag auch nach Steuerkraftausgleich bei unter 86 % des kantonalen Mittelwerts liegt, erhalten Mindestausstattungsbeiträge, welche die Differenz zu diesen 86 % ausgleichen. Aktuell liegt der entsprechende Wert bei 84 %.

(b) Im Steuerkraftausgleich wird die Differenz zwischen dem Normsteuerertrags einer Gemeinde und dem durchschnittlichen Normsteuerertrag um einen bestimmten Prozentsatz reduziert (Beitrags- und Abgabesatz). Dieser Satz wird von 30 % auf 32 % erhöht.

Mit der befristeten Beteiligung des Kantons an der Pflegefinanzierung werden sämtliche Gemeinden entlastet, und zwar in Relation zur ihrer Betroffenheit vom Aufwandwachstum bei der Pflegefinanzierung. Die Analysen haben aber gezeigt, dass es nicht für alle Gemeinden gleich problematisch ist, diese Belastungen zu verkraften. Mit Massnahme 3 sollen daher die finanzschwachen Gemeinden – in Ergänzung zur Massnahme 2 – gezielt eine zusätzliche finanzielle Entlastung erfahren.

Die Massnahme besteht aus zwei Teilmassnahmen, die grundsätzlich auch unabhängig voneinander umgesetzt werden könnten. Beide Teilmassnahmen können durch eine Anpassung des Dekrets über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsdekret, FiAD) umgesetzt werden (§ 2 beziehungsweise § 1), da sich auch die neuen Werte innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Bandbreite bewegen.

Von der Erhöhung der Mindestausstattung profitieren die finanzschwächsten Gemeinden. Der Empfängerkreis bei der Mindestausstattung würde sich von rund 30 auf rund 45 Gemeinden erhöhen, und die bisherigen sowie die neuen Empfängergemeinden würden zusammen jährlich rund 9 Millionen Franken (Schätzung für 2028) mehr erhalten als bisher. Zusammen mit der kantonalen Beteiligung an der Pflegefinanzierung und unter Berücksichtigung des voraussichtlich über die Zeit leicht ansteigenden Betrags bei der Mindestausstattung würde die kumulierte Entlastung der Gemeinden über die Jahre 2028 bis 2031 rund 215[7] Millionen Franken betragen.

Die jährlichen Mehrausgaben bei der Mindestausstattung gehen zu Lasten der Spezialfinanzierung Finanzausgleich und machen voraussichtlich ab 2029 eine Erhöhung der Steuerzuschläge erforderlich.

Wird zusätzlich der Beitrags- und Abgabesatz im Steuerkraftausgleich von 30 % auf 32 % erhöht, so steigt die erwartete Entlastung durch den Finanzausgleich von rund 9 Millionen Franken auf rund 11,5 Millionen Franken (Schätzung für das Jahr 2028). Dieser Betrag wird aber breiter gestreut, weil 130 finanzschwache Gemeinden profitieren, wenn auch teilweise nur geringfügig – nämlich dann,

[7] Für die Entlastung bei der Pflegefinanzierung wird der Einfachheit halber ohne Berücksichtigung der leichten Differenz zwischen den beiden Umsetzungsvarianten der Betrag von 175 Millionen Franken eingesetzt, für die höhere Mindestausstattung über die vier Jahre insgesamt 40 Millionen Franken.

wenn ihr Normsteuerertrag nur wenig unter dem Mittelwert liegt. Zudem werden knapp 5 Millionen Franken durch die finanzstarken Gemeinden finanziert. Wegen des höheren Steuerkraftausgleichs sinkt zudem die Anzahl der Gemeinden mit Anspruch auf Mindestausstattungsbeiträge im Vergleich mit einer Lösung, die nur die Mindestausstattung erhöht, leicht. Der Einbezug auch des Steuerkraftausgleichs reduziert somit die Belastung für die Spezialfinanzierung Finanzausgleich. Gleichwohl müssen die Steuerzuschläge angehoben werden, wenn auch weniger stark als bei einer Lösung, welche nur die Mindestausstattungsbeiträge erhöht. Gemäss aktueller Schätzung, die allerdings noch mit diversen Unsicherheiten behaftet ist, wäre zur Finanzierung der vorgeschlagenen Lösung ab 2029 entweder eine Erhöhung der Steuerzuschläge für natürliche Personen für zwei Jahre um einen Prozentpunkt oder eine Erhöhung der Steuerzuschläge für juristische Personen für drei bis vier Jahre um drei Prozentpunkte erforderlich. Kombinationen davon sind natürlich auch möglich.

Für die finanzstarken Gemeinden bedeutet die vorgeschlagene Lösung, dass sie einen Teil ihrer Entlastung bei der Pflegefinanzierung infolge einer erhöhten Abgabepflicht beim Finanzausgleich wieder einbüssen. Bei einzelnen sehr finanzstarken Gemeinden mit eher tiefen Pflegeausgaben kann es auch zu einer (geringen) Nettomehrbelastung kommen. Die kumulierte Gesamtentlastung der Gemeinden würde bei Umsetzung auch dieser Massnahme etwa 225 Millionen Franken betragen, wovon 205 Millionen Franken durch den Kanton und 20 Millionen Franken durch die finanzstarken Gemeinden finanziert würden.

Alle Schätzungen zum Finanzausgleich beziehen sich auf das Jahr 2028 und sind mit Unsicherheiten behaftet. In den Jahren ab 2029 dürften die Zahlen leicht ansteigen. Im langjährigen Durchschnitt betrug die Veränderung knapp 2 %, wobei es aber Unterschiede zwischen den Ausgleichsgefässen gibt. Es gab zudem auch schon Jahre mit rückläufigen Zahlungen.

Auch die Anpassungen im Finanzausgleichsdekret sollen bis zum Jahr 2031 befristet werden, da es sich um eine Massnahme handelt, welche die generelle temporäre Entlastung der Gemeinden bei der Pflegefinanzierung unterstützt, indem sie diese Entlastung für finanzschwache Gemeinden erhöht und für finanzstarke Gemeinden, die weniger stark darauf angewiesen sind, abschwächt. Im Jahr 2029 muss der zweite Wirkungsbericht zum Finanzausgleich vorgelegt werden. Ein Schwerpunkt wird dabei voraussichtlich auf dem Ressourcenausgleich liegen (siehe Massnahme 5). Dabei können die Grundlagen erarbeitet werden für den Entscheid, ob die jetzigen Anpassungen allenfalls ab 2032 weitergeführt oder modifiziert werden sollen oder ob ab 2032 wieder die heute geltende Regelung zum Tragen kommt.

6.6 Massnahme 4: Punktuelle Anpassung der Aufgabenteilung

Es soll geprüft werden, ob die Finanzierung der Berufsschulen vollständig kantonalisiert werden soll (mit finanziellem Ausgleich der Lastenverschiebung) oder ob eine Finanzierungsregelung einzurichten ist, welche eine schleichende Verschiebung des faktischen Kostenschlüssels zwischen den beiden Ebenen verhindert.

Im Übrigen richten sich allfällige Anpassungen bei der Aufgabenteilung an inhaltlichen Erfordernissen und Überlegungen aus, nicht an finanziellen.

Die Aufgabenteilung, also die Beantwortung der Frage, welche Staatsebene welche Aufgaben erfüllt, sollte sich an inhaltlichen, sachlogischen und nicht an finanziellen Kriterien orientieren. Die vorliegenden finanziell ausgerichteten Analysen geben im Grossen und Ganzen keinen Anlass, aus finanziellen beziehungsweise finanzpolitischen Gründen Anpassungen an der Aufgabenteilung vorzunehmen.

Es macht aber Sinn, wenn die zuständigen Stellen bei wichtigen öffentlichen Leistungen, nicht zuletzt auch bei den noch bestehenden grossen Verbundfinanzierungen, mit einer gewissen Regelmässigkeit überprüfen, ob die geltenden Regelungen noch angemessen sind oder allenfalls zu unerwünschten Effekten führen.

Falls sich eine Anpassung der Aufgabenteilung oder auch "nur" der Finanzierungsteilung aufdrängt, wäre dann jeweils in einem zweiten Schritt zu klären, wie der erforderliche Ausgleich der Verschiebung der finanziellen Lasten erfolgen soll.

Lediglich bei der Verbundfinanzierung "Berufsbildung" zeigte sich zurzeit ein Potenzial für eine schleichende Verschiebung des Belastungsverhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden. Dass Gemeinden in diesem Bereich in einem substanziellen Umfang engagiert sind, ist zudem – im interkantonalen Vergleich – ungewöhnlich. Das gesamte überobligatorische Bildungswesen ist in den meisten Fällen Kantonssache.

Das zuständige Departement soll mit den Gemeinden klären, ob eine vollständige Kantonalisierung der Finanzierung dieser Aufgabe (mit Ausgleich der finanziellen Auswirkungen) oder aber eine Neuregelung der Finanzierungsaufteilung angezeigt ist. Gegebenenfalls sind entsprechende Vorschläge zu erarbeiten.

6.7 Massnahme 5: Überprüfung Ressourcenausgleich

Vorbemerkung: Die kurzfristig geplanten Anpassungen beim Ressourcenausgleich, die zur Unterstützung und Ergänzung der Entlastung der Gemeinden bei der Pflegefinanzierung geplant sind, wurden unter Ziffer 6.5 dargestellt.

Im zweiten Wirkungsbericht zum Aargauer Finanzausgleich, der im Jahr 2029 vorgelegt werden muss, soll ein Schwerpunkt auf die Überprüfung des Ressourcenausgleichs gelegt werden. Unter Berücksichtigung der sich seit längerem am unteren Ende öffnenden "Steuerschere" soll eine Erhöhung der Abgaben- und Beitragssätze und eine progressive Ausgestaltung der Abgaben geprüft werden.

Obwohl die Mehrheit der Gemeinden auch bei der Ressourcenstärke und bei den Steuerfüssen in einem recht überschaubaren Korridor rund um den Median liegt, gibt es doch deutliche Ausreisser nach oben (bei der Ressourcenstärke) beziehungsweise nach unten (bei den Steuerfüssen). Obwohl die höchsten Steuersätze wie auch die mittleren Sätze seit Jahren nahezu unverändert sind, wächst das Unbehagen gegenüber den wachsenden Disparitäten zwischen den Gemeinden. Sachlich begründen lässt sich das nur hinsichtlich der seit vielen Jahren regelmässig sinkenden minimalen Steuersätze.

Darüber, ob dies ein Problem ist oder nicht, gehen die Meinungen auseinander. Ein Vorteil von Gemeinden mit sehr tiefen Steuersätzen kann sein, dass diese gerade auch im interkantonalen Wettbewerb erfolgreich sein können. Wenn sie zahlungskräftige Steuerpflichtige anziehen, kommt dies über die Kantonssteuern und den Finanzausgleich auch dem Kanton und den schwächeren Gemeinden zugute. Auf der anderen Seite fragt es sich, ob der zunehmende Abstand zu den Gemeinden mit den tiefsten Steuerfüssen den Zusammenhalt gefährdet und eine produktive Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und mit dem Kanton gefährdet.

Hinzu kommt, dass die überdurchschnittlichen Ressourcen einer Gemeinde im Aargau durch den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden eher zurückhaltend abgeschöpft werden. Die Abschöpfungsquote von 30 % liegt deutlich unter den Werten zahlreicher anderer Kantone. Ein höherer Satz wurde bisher unter anderem auch deshalb kritisch beurteilt, weil davon die finanzstarken Städte, insbesondere Aarau und Baden stark betroffen wären, obwohl sie nicht zu den Gemeinden mit auffallend tiefen Steuerfüssen gehören und obwohl sie bereits heute einen grossen Anteil der Abgaben im Steuerkraftausgleich finanzieren. Eine Alternative zu einer generellen Erhöhung des Abgabensatzes könnte die Einführung einer progressiven Abschöpfung sein, bei welcher insbesondere die sehr finanzstarken Gemeinden, welche in der Regel auch jene mit den tiefen Steuerfüssen sind, stärker belastet würden.

Im nächsten Wirkungsbericht, der 2029 vorgelegt werden muss, soll ein spezieller Fokus auf dieses Thema gelegt werden.

6.8 Übersicht über die Massnahmen

Nr.	Massnahme	zuständig	Gesamtentlastung Gemeinden 2028–2032	Termin
1	Datengrundlagen/Transparenz	DVI	–	Sofort, mit Wirksamkeit ab Haushaltsvergleich 2027 (Sommer 2027).
2	Entlastung der Gemeinden bei der Pflegefinanzierung	DGS zusammen mit DVI (Federführung für Teil Finanzausgleich) sowie DFR	175 Millionen Franken	Sofort, Inkrafttreten/ Wirksamkeit ab 2028.
3	Anpassungen beim Finanzausgleich in Ergänzung zur Massnahme 2		50 Millionen Franken, wovon aber 20 Millionen Franken von den (finanzstarken) Gemeinden selbst finanziert werden.	
4	Aufgabenteilung (Berufsschulen)	BKS	–	Entscheidungsgrundlagen bis Ende 2027.
5	Überprüfung Ressourcenausgleich	DVI	–	Wirkungsbericht 2029; allfällige Auswirkungen später.

Tabelle 7: Übersicht Massnahmen

7. Auswirkungen

7.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Unmittelbare personelle Auswirkungen sind aktuell nicht erkennbar. Die Prüfung und Vorbereitung der Umsetzung der einen oder anderen der eben diskutierten Massnahmen können ressourcenintensiv sein, sollten aber in der Regel gleichwohl mit vorhandenen personellen Kräften erledigt werden können. Im DGS entsteht jedoch ein temporärer Zusatzbedarf an externer Unterstützung für die Anpassung der IT-gestützten Prozesse. Auch für andere Teilbereiche kann das zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden.

Die finanziellen Auswirkungen (Belastungen) für den Kanton können der folgenden Tabelle entnommen werden. Nochmals ist darauf hinzuweisen, dass die effektiven Zahlen aufgrund der starken Dynamik bei der Pflegefinanzierung und der damit verbundenen Prognoseunsicherheit spürbar von den Planzahlen abweichen können.

[Millionen Franken]	2028	2029	2030	2031
Beteiligung an Pflegefinanzierung	40	42	45	48
Erhöhung Mindestausstattung (zu Lasten SF Finanzausgleich)	7	7	8	8
Total	**47**	**49**	**53**	**56**

Tabelle 8: Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen auf den Kanton

Zu beachten ist, dass die jährlichen Mehrausgaben bei der Mindestausstattung (Massnahme 3/Ziffer 6.5), welche zu Lasten der Spezialfinanzierung Finanzausgleich gehen, voraussichtlich ab 2029 eine Erhöhung der Steuerzuschläge erforderlich machen.

7.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Massnahme im Kontext der Datengrundlagen (Erneuerung und künftig gemeinsame Erarbeitung des jährlichen Haushaltsvergleichs) dient der Transparenz und der Vertrauensbildung und soll eine möglichst akzeptierte Grundlage für die Diskussion aller übrigen Fragen schaffen. Die Prüfung einer Massnahme im Bereich Aufgabenteilung kann die sachgerechte Aufgabenzuweisung und die fiskalische Äquivalenz stärken, die Massnahme im Rahmen des nächsten Wirkungsberichts zum Finanzausgleich könnte zunehmenden Ungleichgewichten zwischen den Gemeinden entgegenwirken.

Die Massnahmen bei der Pflegefinanzierung sowie die kurzfristigen flankierenden Massnahmen beim Finanzausgleich haben auf die Gemeinden die folgenden finanziellen Auswirkungen:

[Millionen Franken]	2028	2029	2030	2031
A. Finanzschwache Gemeinden (Ressourcenindex < 100 %)				
Beteiligung des Kantons an der Pflegefinanzierung	– 23	– 24	– 26	– 28
Erhöhung Mindestausstattung (zu Lasten Spezialfinanzierung Finanzausgleich)	– 7	– 7	– 8	– 8
Erhöhung Steuerkraftausgleich	– 5	– 5	– 5	– 5
Total finanzschwache Gemeinden	**– 35**	**– 36**	**– 39**	**– 41**
B. Finanzstarke Gemeinden (Ressourcenindex > 100 %)				
Beteiligung des Kantons an der Pflegefinanzierung	– 17	– 18	– 19	– 20
Erhöhung Steuerkraftausgleich	5	5	5	5
Total finanzstarke Gemeinden	**– 12**	**– 13**	**– 14**	**– 15**
C. Alle Gemeinden				
Alle Gemeinden (Nettoauswirkung)	**– 47**	**– 49**	**– 53**	**– 56**

Die Einführung eines neuen Abrechnungsprozesses zwischen Kanton und Gemeinden zum prozentualen Abschlag für die Gemeinden wird zu einem zusätzlichen Prozess mit Zusatzaufwand führen. Dieser administrative Zusatzaufwand in der Clearingstelle ist gemäss § 14c Abs. 3 lit. b PflG von den Gemeinden zu tragen (Kostenaufteilung pro Gemeinde nach Einwohnerzahl).

7.3 Weitere Auswirkungen

Die voraussichtlich ab 2029 erforderliche Erhöhung der Steuerzuschläge für den Finanzausgleich führt zu einer geringfügigen finanziellen Mehrbelastung der natürlichen und/oder juristischen Personen. Davon abgesehen, sind direkte Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt und das Klima sowie die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen nicht ersichtlich.

Anhang: Begriffsklärung

Die Diskussion über die Finanzlage von Kanton und Gemeinden und ihre Finanzbeziehungen untereinander wird oft dadurch erschwert, dass Begriffe nicht einheitlich verstanden, verwechselt oder nicht klar voneinander abgegrenzt werden. Im Folgenden werden daher die wichtigsten Begriffe erläutert und eingeordnet. Im vorliegenden Bericht werden die Begriffe gemäss den hier aufgestellten Definitionen verwendet. Zwar bestehen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Sachverhalten; nichtsdestotrotz ist es wichtig, die Begrifflichkeiten möglichst eindeutig zu verwenden.

Haushaltsentwicklung

Wird die Haushaltsentwicklung von Kanton und Gemeinden verglichen, so spielen die Zuweisung der Aufgaben und die (finanziellen) Verflechtungen zwischen den beiden Ebenen noch keine Rolle. Es wird für jede Staatsebene separat ermittelt, wie sich die zentralen Eckwerte und Kennzahlen ihrer Haushalte über die Zeit entwickelt haben. Diese Werte können dann miteinander verglichen werden. Auf kommunaler Seite besteht dabei die Problematik, dass die über alle Gemeinden aggregierten Daten verwendet werden. Aussagen, die gestützt darauf gemacht werden, können nie allen Gemeinden gerecht werden. Sinnvoll ist es daher, den Vergleich zwischen den beiden Ebenen zu ergänzen mit Analysen zu den Diskrepanzen zwischen den Gemeinden.

Im Prinzip gibt es keinen Grund, weshalb sich die Finanzhaushalte und die Finanzlage auf beiden Staatsebenen parallel entwickeln sollten. Da keine rechtliche Vorgabe existiert, gibt es auch keinen Anspruch darauf und keine Grundlage dafür, dass unterschiedliche Entwicklungen korrigiert beziehungsweise "ausgeglichen" werden müssten. Jede Staatsebene verfügt über eine Steuerhoheit, im Rahmen derer der Kanton respektive die Gemeinde die Finanzierung der Ausgaben sicherstellen kann. Es ist somit eine politisch zu entscheidende Frage, inwieweit sich die Ausgaben und Einnahmen sowie die Verschuldungs- beziehungsweise Vermögenslage auf den beiden Staatsebenen im Gleichschritt entwickeln soll, wie viel an "Auseinanderdriften" der beiden Ebenen es erträgt und wann die Balance und das konstruktive Zusammenwirken der Staatsebenen gefährdet ist.

Aufgabenteilung

Bei der Aufgabenteilung geht es um die Frage, welche Staatsebene für welche Aufgaben, die gemäss Verfassung oder Gesetz zu erfüllen sind, zuständig ist. Diese Zuständigkeiten sind in der Kantonsverfassung und in den Spezialgesetzen verankert. Diskussionen rund um die Aufgabenteilung sind daher in der Regel – ausser wenn der Staat eine völlig neue Aufgabe übernimmt – Diskussionen darüber, ob eine bestehende Teilung (noch) sachgerecht ist oder ob es Anpassungen braucht.

Wichtig ist, dass die Festlegung der Aufgabenteilung sich nicht an finanziellen Überlegungen orientieren sollte. Zu klären ist vielmehr, welche Zuordnung sachlich Sinn macht. Dieses Subsidiaritätsprinzip ist in § 5 Abs.1 GAF verankert:

> [1] Öffentliche Aufgaben sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität jenem Gemeinwesen zuzuordnen, das sie am besten erfüllen kann. Verbundaufgaben sind nur dann zu führen, wenn eine vollständige Zuordnung der Aufgabe oder von Teilaufgaben nicht möglich ist.

Die Umsetzung dieses Grundsatzes ist im Einzelfall anspruchsvoll, manchmal strittig und auch nicht immer optimal möglich.

Die Frage der Finanzierung der Aufgaben sollte erst in einem zweiten Schritt ins Spiel kommen. Auch hier macht das Gesetz in § 5 Abs. 2 GAF eine klare Vorgabe im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz ("wer zahlt, befiehlt", oder "wer befiehlt, soll auch zahlen"):

> [2] Die Finanzierung erfolgt durch das für die Ausgestaltung der Aufgabe und deren Vollzug zuständige Gemeinwesen. Bei Verbundaufgaben wird die Finanzierung im Ausmass der Entscheid- und Vollzugskompetenz zwischen den Gemeinwesen aufgeteilt.

Subsidiarität (Absatz 1) und fiskalische Äquivalenz (Absatz 2) sind somit die gesetzlichen Leitplanken für die Ausgestaltung und die Finanzierung der Aufgabenteilung.

Wenn die finanziellen Auswirkungen, die mit einer gegebenen Aufgabenteilung verbunden sind, als problematisch und korrekturbedürftig erachtet werden, so ist diese Problematik nicht durch eine Korrektur der Aufgabenteilung zu beseitigen, weil damit das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird. Die Problematik sollte deshalb separat und unter Beachtung einer finanziellen Gesamtentwicklung analysiert werden. Die Problemlösung sollte nach Möglichkeit losgelöst von der bestehenden Aufgabenteilung erfolgen.

Die Frage der angemessenen Aufgabenteilung stellt sich im Übrigen keineswegs nur zwischen Kanton und Gemeinden, sondern immer wieder auch zwischen Bund und Kantonen, wie aktuell im Projekt "Entflechtung 27".

Verbundaufgaben beziehungsweise -finanzierungen

Eine Verbundaufgabe liegt vor, wenn eine bestimmte Aufgabe von Kanton und Gemeinden in enger Verzahnung und Zusammenarbeit erledigt wird. Gemäss § 5 Abs. 2 GAF sollte dabei die Finanzierung in etwa proportional zu Verteilung der Entscheid- und Vollzugskompetenz erfolgen.

Eine "unechte" Verbundaufgabe beziehungsweise eine blosse Verbundfinanzierung liegt dann vor, wenn eine bestimmte Aufgabe im Wesentlichen nur von einer Ebene ausgeführt, diese Aufgabe aber – in der Regel mittels eines bestimmten Kostenteilers – von beiden Ebenen gemeinsam finanziert wird.

Als Beispiele für den ersten Fall können im Kanton Aargau etwa die Bereiche Polizei oder Asylwesen gelten, für den zweiten Fall die Sonderschulung.

Aufgaben- und Lastenverschiebungen

Eine Aufgabenverschiebung liegt dann vor, wenn eine bestimmte Aufgabe, die bisher von der einen Staatsebene erledigt wurde, neu der anderen Ebene übertragen wird. Es handelt sich dabei folglich um eine Änderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Im Sinne der oben vorgestellten Grundsätze muss dann auch die Finanzierung mitübertragen werden, woraus sich folglich auch eine Verschiebung der Lasten ergibt.

Oft werden aber auch "nur" die Finanzierungsregeln verändert, etwa wenn ein bestehender Kostenteiler angepasst wird oder eine bisher über einen Kostenteiler finanzierte Aufgabe neu nur noch von einer Ebene finanziert wird, ohne dass damit substanzielle Veränderungen bei der eigentlichen Aufgabenerfüllung verbunden sind. Bisweilen wird auch dann von Aufgabenverschiebung gesprochen, effektiv handelt es sich aber um eine blosse Lastenverschiebung ohne Tangierung der Aufgabenerfüllung.

Aufgaben- und Lastenverschiebungen können direkt oder indirekt erfolgen. Im Jahr 2018 wurde der Finanzierungsanteil der Gemeinden am öffentlichen Verkehr von 40 % auf 0 % gesenkt, was eine direkte Lastenverschiebung zum Kanton bedeutet. Im Rahmen der Beantwortung der (25.280) Interpellation betreffend Auswirkungen eines möglichen finanziellen Engagements des Kantons im Bereich Pflegefinanzierung, Projekt Vereinbarung von Familie und Beruf sowie Ergänzungsleistungen für Familien hat der Regierungsrat aufgezeigt, dass die Einführung von kantonal finanzierten Ergänzungsleistungen für Familien eine Entlastung der Gemeinden bei der Elternschaftsbeihilfe und bei der Sozialhilfe zur Folge hätte. In dem Umfang, in dem dies passieren würde, wäre von einer indirekten Lastenverschiebung zu sprechen: Der gleiche Zweck würde statt mit einer kommunal finanzierten Leistung mit einer anderen, nun kantonal finanzierten Leistung erreicht.

Keine Lastenverschiebung liegt hingegen vor, wenn exogene Faktoren oder politische Entscheide zu einer starken Ausgabenentwicklung bei einer bestimmten (kommunalen oder kantonalen) Aufgabe

führen oder wenn eine neue Aufgabe oder eine Aufgabenerweiterung einer der beiden Ebenen zugewiesen wird. Aktuelle Beispiele dafür sind die hohe Ausgabenentwicklung im Bereich der Spitalfinanzierungen einerseits (Kantonsaufgabe) oder der Pflegefinanzierung andererseits (Gemeindeaufgabe).

Ausgleich von Lastenverschiebungen

Eine sinnvolle Ausgestaltung und insbesondere sinnvolle Veränderungen der Aufgabenteilung und auch von Aufgabenfinanzierungen würde in der Realität oft verhindert, wenn sie unter dem Strich mit einer substanziellen finanziellen Mehrbelastung der einen oder anderen Ebene verbunden wäre. Aus diesem Grund verlangt § 5 Abs. 3 GAF, dass Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen zu erfolgen haben, sodass eine Verschiebung einer Aufgabe zur anderen Staatsebene saldoneutral erfolgen kann.

Diese Bestimmung ermöglicht es, Aufgaben- und Lastenverschiebungen vorwiegend unter sachlichen Kriterien vorzunehmen und am Schluss eine davon allenfalls finanziell mehrbelastete Ebene mittels separater Ausgleichsinstrumente schadlos zu halten. § 5 Abs. 4 GAF hält drei Möglichkeiten fest, wie eine solche Kompensation erfolgen kann, die im Kanton Aargau alle schon zur Anwendung gekommen sind: Mittels eines Steuerfussabtauschs können zusammen mit Mehrbelastungen auch Mehrerträge verschoben werden, die Anpassung eines Kostenteiler bei einer (anderen) Aufgabe ermöglicht den Ausgleich in einem anderen Bereich und direkte Ausgleichszahlungen sind ein einfaches Instrument, um vor allem kleinere Verschiebungen unkompliziert auszugleichen.

Der hier beschriebene "Ausgleich von Lastenverschiebungen" darf nicht verwechselt werden mit dem "Lastenausgleich", welcher ein Teilelement des Finanzausgleichs ist.

Finanzausgleich zwischen den Gemeinden

Während sich alle bisher diskutierten Begriffe auf das vertikale Verhältnis zwischen den beiden Staatsebenen beziehen, geht es beim Finanzausgleich um das horizontale Verhältnis zwischen den einzelnen Gemeinden, und zwar darum, bestehende Unterschiede in deren finanziellen Möglichkeiten auf ein akzeptiertes Mass zu reduzieren. Zwar werden die über den Finanzausgleich ausbezahlten Beiträge zu rund 30 % auch vom Kanton mitfinanziert. Gleichwohl dienen auch diese Beiträge der Reduktion von Unterschieden zwischen den Gemeinden. Mit anderen Worten: Die *Finanzierung* des Finanzausgleichs kennt zwar eine horizontale und eine vertikale Komponente, der *Zweck* des Finanzausgleichs ist es aber, horizontale Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern, nicht aber das vertikale Verhältnis Kanton–Gemeinden zu beeinflussen. Obwohl horizontale Umverteilungsmechanismen grundsätzlich transparenter und effizienter sind, kann es Gründe geben, einzelne Ausgleichsgefässe vertikal durch den Kanton zu finanzieren, so dass dieser dadurch Einfluss auf die horizontalen Disparitäten nehmen kann. Im Aargauer Finanzausgleich werden aktuell die Mindestausstattung, der räumlich-strukturelle Lastenausgleich sowie die Ergänzungsbeiträge vertikal finanziert.

Der Aargauer Finanzausgleich besteht im Wesentlichen aus dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich werden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit ausgeglichen, die sich aus der divergierenden Ressourcenstärke und somit dem unterschiedlichen Potenzial, Steuererträge zu erzielen, ergeben. Mit dem Lastenausgleich werden Unterschiede ausgeglichen, die daraus resultieren, dass einige Gemeinden in bestimmten Bereichen mit exogenen, nicht oder kaum beeinflussbaren überdurchschnittlichen Belastungen konfrontiert sind.

Die folgende Übersicht zeigt, in welchen Bereichen die Ausgleichszahlungen fliessen, wie hoch sie sind, wie vielen Gemeinden sie zugutekommen und in welchem Ausmass sie von abgabepflichtigen Gemeinden beziehungsweise vom Kanton finanziert werden. Alle Zahlen beziehen sich auf das Auszahlungsjahr 2026.

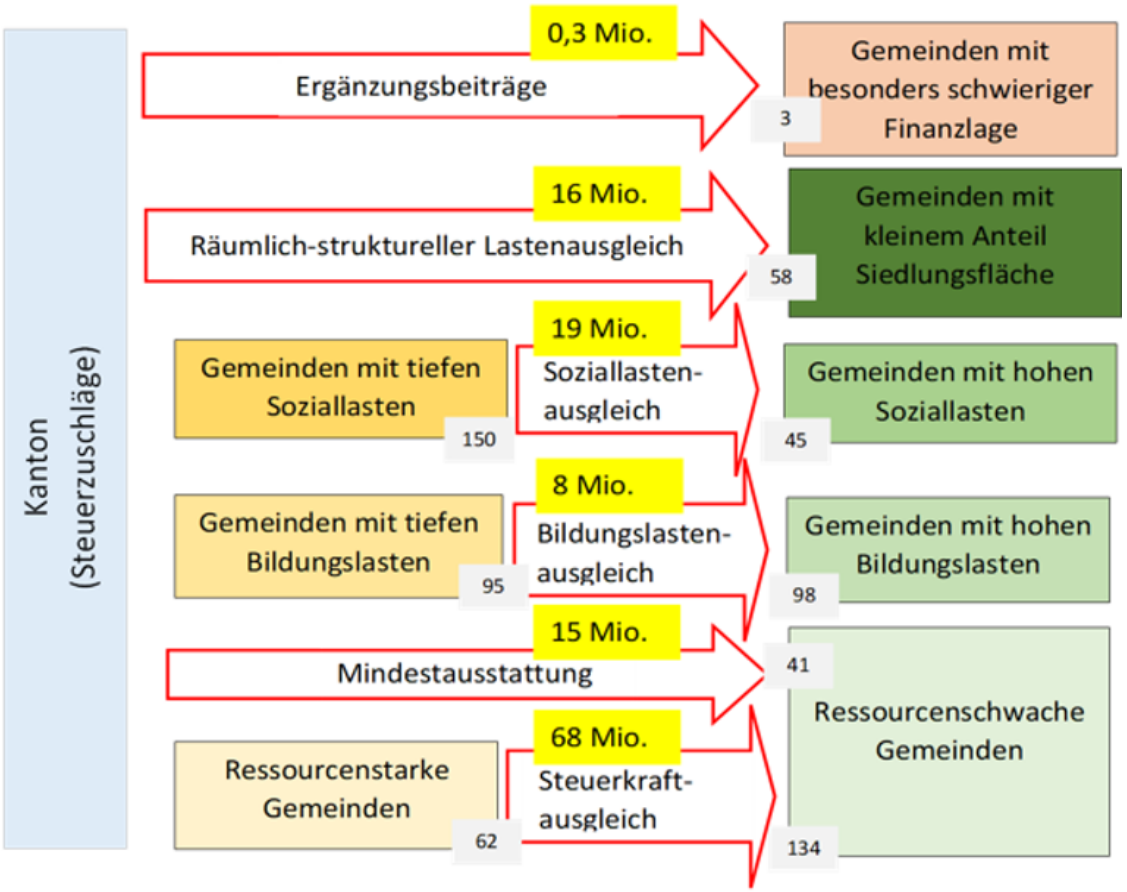


Abbildung 19: Schema Finanzausgleichszahlungen (Werte 2025)