



FINALER SCHLUSSBERICHT – 12.09.2022

Unterstützung der Arbeiten im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich

Im Auftrag des DVI, Gemeindeabteilung, Finanzaufsicht,
Kanton Aargau

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Unterstützung der Arbeiten im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich
Auftraggeber: DVI, Gemeindeabteilung, Finanzaufsicht, Kanton Aargau
Ort: Bern
Datum: 12.09.2022

Begleitgruppe

Jürg Feigenwinter, DVIGA
Michaela Knecht, DVIGA

Projektteam Ecoplan

Claudia Peter
Tanja Engel
Michael Marti

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Das Wichtigste auf einer Seite.....	2
	Inhaltsverzeichnis	3
1	Einleitung	5
2	Methodisches Vorgehen	7
3	Überblick über den Lastenausgleich.....	10
4	Analyse des Bildungslastenausgleichs	15
5	Analyse des Soziallastenausgleichs.....	24
6	Analyse des räumlich strukturellen Lastenausgleichs	36
7	Zusätzlicher Abgeltungsbedarf	49
8	Ergänzungsbeiträge.....	57
9	Zusammenfassung	60
	Anhang A: Varianten für den räumlich-strukturellen Lastenausgleich	62

Das Wichtigste auf einer Seite

Einleitung

Vier Jahre nach der Einführung des aktuellen Aargauer Finanzausgleichs soll dieser einer Wirksamkeitsprüfung unterzogen werden. Die vorliegende Untersuchung vertieft punktuelle Fragestellungen zur Ausgleichswirkung der drei Lastenausgleichsgefässe – des Bildungslastenausgleichs, des Soziallastenausgleichs und des räumlich-strukturellen Ausgleichs. Zudem wurde untersucht, ob in bestimmten Bereichen ein zusätzlicher Abgeltungsbedarf besteht und wie mit den Ergänzungsbeiträgen weiter verfahren werden soll.

Bearbeitung

Die Fragestellungen wurden anhand von deskriptiven, statistischen Analysen der Finanzausgleichszahlungen 2018-2022 und der Auswertung der zugrunde liegenden Nettoaufwände vorgenommen. Punktuell wurden weitere Daten nach Bedarf hinzugezogen und verschiedene Gemeindekategorien u.a. nach Raumtypen gebildet. Die statistischen Auswertungen wurden in ökonomietheoretische Überlegungen und Erkenntnisse aus bestehenden Studien eingeordnet.

Schlussfolgerungen

Die aktuellen drei Lastenausgleichsgefässe bewähren sich insgesamt und gleichen in ähnlichen Bereichen Lasten aus wie andere kantonale Systeme oder der nationale Finanzausgleich. Die Berechnungsweise der Lastenausgleichsgefässe ist einfach und jeweils auf einem einzigen Indikator beruhend. Dies erhöht Transparenz und Verständlichkeit. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass das einfach gehaltene System nicht immer alle Eigenheiten der unterschiedlichen Aargauer Gemeinden abdecken kann.

Optimierungsbedarf konnte auf Basis der Analysen der Ausgleichswirkung beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich sowie bei den Ergänzungsbeiträgen geortet werden. Hier ist die Abdeckung des Empfängerkreises nicht optimal. Eine Optimierung sollte in erster Linie über eine Justierung innerhalb der bestehenden Berechnungsweise und erst in zweiter Linie über alternative Indikatoren angestrebt werden. In anderen Bereichen – stationäre und ambulante Pflege sowie bei Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung – konnten Differenzen in den Lasten ermittelt werden. Die Einführung zusätzlicher Gefässe oder die Integration der Lasten in bestehende Gefässe sind mögliche Optionen, aber nicht zwingend. Alternative Mechanismen, wie z.B. Kantonalisierung einer Leistung, sollten in der Diskussion ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste auf einer Seite.....	2
	Inhaltsverzeichnis	3
1	Einleitung	5
2	Methodisches Vorgehen	7
2.1	Datengrundlagen und übergeordnete Überlegungen	7
2.2	Auswertungen nach Fragestellung	8
3	Überblick über den Lastenausgleich.....	10
3.1	Funktionsweise der Lastenausgleichsgefäße	10
3.2	Entwicklung der Ausgleichszahlungen	11
4	Analyse des Bildungslastenausgleichs	15
4.1	Entwicklung Nettoaufwände im Bildungsbereich	15
4.2	Empfänger- und Zahlerkreis	16
4.3	Ausgleichswirkung	19
4.4	Fazit und Empfehlungen zum Bildungslastenausgleich	22
5	Analyse des Sozillastenausgleichs.....	24
5.1	Entwicklung Nettoaufwände im Sozialbereich.....	24
5.2	Empfänger- und Zahlerkreis	26
5.3	Ausgleichswirkung	29
5.4	Fazit und Empfehlungen zum Sozillastenausgleich.....	34
6	Analyse des räumlich strukturellen Lastenausgleichs	36
6.1	Empfängerkreis.....	36
6.2	Entwicklung der Nettoaufwände und Ausgleichswirkung.....	39
6.3	Fazit und Empfehlungen zum räumlich-strukturellen Lastenausgleich.....	48
7	Zusätzlicher Abgeltungsbedarf	49
7.1	Ausgangslage	49
7.2	Analyse zur stationären und ambulanten Langzeitpflege	49
7.3	Analyse zu den Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung.....	52
7.4	Fazit und Empfehlungen zum zusätzlichen Abgeltungsbedarf.....	55

8	Ergänzungsbeiträge	57
8.1	Ausgangslage	57
8.2	Analyse Ergänzungsbeiträge.....	57
8.3	Fazit und Empfehlungen zu den Ergänzungsbeiträgen	59
9	Zusammenfassung	60
9.1	Erkenntnisse	60
9.2	Empfehlungen.....	61
	Anhang A: Varianten für den räumlich-strukturellen Lastenausgleich	62

1 Einleitung

Ausgangslage

Mit dem Finanzausgleich wird das Ziel verfolgt, ein ausgewogenes Verhältnis in der Steuerbelastung und den Leistungen der Gemeinden zu erreichen, um dadurch eine zeitgemässe Entwicklung der Gemeinden zu ermöglichen.

Der Finanzausgleich zwischen den Aargauer Gemeinden ist in der aktuellen Form seit 2018 in Kraft. Nach vier Jahren wird er erstmals einer Wirksamkeitsüberprüfung unterzogen und sollen allfällige Optimierungen vorgenommen werden. Zu diesem Zweck wurden alle Aargauer Gemeinden zu ihren bisherigen Erfahrungen mit dem Finanzausgleich befragt. Auf Basis der Gemeinderückmeldungen hat der Kanton bestimmte Fragestellungen und Gefässe für eine Vertiefung definiert.

Ziel und Fragestellungen

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die folgenden vier Fragestellungen empirisch zu vertiefen und Empfehlungen zur Optimierung des Finanzausgleichs zu formulieren.

- **Relation und Ausgleichswirkung Lastenausgleich:** Stimmt die Relation zwischen den drei heutigen Gefässen des Lastenausgleichs? Ist die Ausgleichswirkung in einem ähnlichen Rahmen? Müssten Anpassungen in den Grundbeiträgen oder Prozentsätzen vorgenommen werden?
- **Räumlich-struktureller Lastenausgleich:** Stimmen Empfängerkreis und effektive Lasten überein? Müssten Anpassungen in der Berechnungsweise oder bei den Indikatoren vorgenommen werden?
- **Zusätzliche Ausgleichsgefässe:** Zeigen die Kostendaten eine Notwendigkeit für ein zusätzliches Ausgleichsgefäss für die stationäre und ambulante Langzeitpflege? Wie ist mit den Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung umzugehen?
- **Ergänzungsbeiträge:** Erfüllen die Ergänzungsbeiträge ihren Zweck als «Auffangnetz»? Gäbe es Alternativen zu diesen?

Die Behandlung dieser Fragestellungen ist eine von verschiedenen Grundlagen für die Wirksamkeitsberichterstattung des Kantons. Nicht Gegenstand der Analyse waren der Ressourcenausgleich sowie allfällige Anpassung der Finanzierung des Finanzausgleichs.

Methodisches Vorgehen

Um die verschiedenen Fragen zu beantworten, wurde ein Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden angewandt.

- **Deskriptive quantitative Analyse:** Der methodische Hauptpfeiler der Studie besteht in der statistischen Auswertung der Finanzausgleichszahlungen in den verschiedenen Ausgleichsgefässen sowie der entsprechenden Nettoaufwände. Zusätzlich wurden für

bestimmte Gefässe spezifische Analysen nach Raumtyp vorgenommen und die Auswirkungen alternativer Berechnungsweisen dargestellt.

- Qualitative Methoden: Zusätzlich zu den quantitativen Methoden wurden ökonomische Theorien zu Ausgleichsmechanismen mit einbezogen und bestehende Studienergebnisse berücksichtigt. Diese umfassen bestehende Studien zu anderen kantonalen Finanzausgleichssystemen sowie des nationalen Finanzausgleichs.

Analog zur gesamten Wirkungsberichterstattung wurden die Jahre seit Einführung des neuen Finanzausgleichs (2018) bis zum Jahr 2021 oder 2022 – je nach Datenverfügbarkeit – analysiert. In vereinzelt Analysen und Darstellungen wurde auch ein längerer Zeitraum verwendet. Vereinzelt Analysen/Darstellungen umfassen auch ein längeren Zeitraum.

Zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- In Kapitel 2 wird das methodische Vorgehen detaillierter dargestellt und die Datengrundlagen beschrieben.
- Kapitel 3 gibt einen kurzen Überblick über den Lastenausgleich und die Entwicklung in den drei Gefässen seit ihrer Einführung 2018.
- Kapitel 4-8 umfassen die Analyse der vier oben skizzierten Fragestellungen.
 - Kapitel 4-6: Lastenausgleichsgefässe und deren Ausgleichswirkung
 - Kapitel 7: Zusätzlicher Abgeltungsbedarf
 - Kapitel 8: Ergänzungsbeiträge
- In Kapitel 9 sind die Ergebnisse und Empfehlungen zusammengefasst.

2 Methodisches Vorgehen

2.1 Datengrundlagen und übergeordnete Überlegungen

Für die Auswertungen wurden folgende Datengrundlagen verwendet.

Abbildung 1: Datengrundlagen

Daten (Titel)	Zeitraum	Quelle
Finanzausgleichszahlungen	2018- 2022	Zugestellt von Gemeindeabteilung
Öff. Verwaltung und Finanzen - Gemeindefinanzen - Jahresrechnung inkl. Spezialfinanzierungen - Erfolgsrechnung (ER) - Funktionale Gliederung, Ertrag, 2014-2020	2014-2020	Statistik Aargau ¹
Öff. Verwaltung und Finanzen - Gemeindefinanzen - Jahresrechnung inkl. Spezialfinanzierungen - Erfolgsrechnung (ER) - Funktionale Gliederung, Aufwand, 2014-2020	2014-2020	Statistik Aargau ²
Entwicklung der Ergänzungsbeiträge	2020-2022	Zugestellt von Gemeindeabteilung
Ertrags- und Aufwandkonti der Gemeinden	2018- 2020	Zugestellt von Gemeindeabteilung ³
Raum und Umwelt, Raum, Gemeindetypologie, Räumliche Typologien: Raumkonzept Aargau (Richtplan)	2011-2022	Kanton Aargau ⁴
Kosten der stationäre und ambulante Langzeitpflege	2018-2020	Zugestellt von Gemeindeabteilung
Kosten aus Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung	2017-2020	Zugestellt von Gemeindeabteilung

Bei den Auswertungen wurde berücksichtigt, dass die Berechnungen der Ausgleichszahlungen immer auf Durchschnittswerten der Vergangenheit beruhen. Wenn die Ausgleichszahlungen ins Verhältnis zu den Nettoaufwänden gesetzt wurden, wurde dieselbe Zeitperiode verwendet. So werden beispielsweise die Finanzausgleichszahlung des Bildungslastenausgleichs im Jahr 2022 mit den durchschnittlichen Kosten der Basisjahre 2018, 2019 und 2020 verglichen.

Die Übergangsbeiträge wurden nicht betrachtet und auch in den Jahren, in denen sie noch bestanden, nicht in die Analyse einbezogen. Bei der Analyse der Ergänzungsbeiträge wurde darauf fokussiert, welche Gemeinden ohne Übergangsbeträge theoretisch Anspruch auf

¹ Heruntergeladen unter: <https://www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/statistik/zahlen-und-vergleiche/datenauswahl?rewriteRemoteUrl=%2Fdata%2FBN18TBN2TGN1TN1MN10§ionId=248737&tabId=5>

² Heruntergeladen unter: <https://www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/statistik/zahlen-und-vergleiche/datenauswahl?rewriteRemoteUrl=/data/BN18TBN2TGN1TN1MN9>

³ Siehe auch die Kontenpläne unter: <https://www.ag.ch/de/verwaltung/dvi/gemeindeaufsicht/finanzaufsicht/finanzrechnungswesen/kontenplaene>

⁴ Heruntergeladen unter: <https://www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/statistik/zahlen-und-vergleiche/datenauswahl?rewriteRemoteUrl=%2Fdata%2FBN2TBN1TGN3TN1MN2§ionId=5373&tabId=5>

Ergänzungsbeiträge gehabt hätten. Wie sich diese effektiv entschieden hätten, lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

In Bezug auf die Gemeindefusionen wurde jeweils der Gemeindestand des aktuellen Jahres verwendet und nicht Gemeinden rückwirkend rechnerisch fusioniert (z.B. Zusammenzählen der räumlich-strukturellen Ausgleichszahlungen). Beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich wurde bei fusionierten Gemeinden (z.B. Zurzach) die Besitzstandsgarantie rechnerisch nicht berücksichtigt. Um den Mechanismus der Gefässe zu analysieren, interessiert der «normale» Zustand gemäss den geltenden Berechnungsgrundlagen der verschiedenen Töpfe.

Bei Pro-Kopf-Angaben im Zusammenhang mit einer Ausgleichszahlung wurden jeweils nur Personen mitgezählt, welche in einer Gemeinde wohnen, die eine Ausgleichszahlung erhalten hat.

2.2 Auswertungen nach Fragestellung

Lastenausgleich und Ausgleichswirkung

Um die Ausgleichswirkung im Lastenausgleich zu analysieren, wurden die Finanzausgleichszahlungen 2018-2022 in Bezug zu den zugrundeliegenden Nettoaufwänden der jeweiligen Aufgaben gesetzt. Die Herausforderung bestand darin, diejenigen Konten zu identifizieren, die mit der Abgeltung im Zusammenhang stehen. Beim Bildungs- und Sozillastenausgleich ist dies einfacher möglich als beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Bei Letzterem wird nicht eine eindeutig identifizierbare Aufgabe adressiert, sondern eine generelle Last der geringen Siedlungsdichte abgegolten. Es wurden in Absprache mit der Gemeindeabteilung die Nettoaufwände der folgenden Konten verwendet:

- Bildungslastenausgleich: Konten 21 Obligatorische Schule und 22 Sonderschulen⁵
- Sozillastenausgleich: Konto 5 Soziale Wohlfahrt sowie die Konten 572 Wirtschaftliche Sozialhilfe und 573 Asylwesen
- Räumlich-struktureller Lastenausgleich: Hier wurde aufgrund der oben beschriebenen Herausforderung anders verfahren und eine räumlich differenzierte Analyse der Nettoaufwände auf dem 1-Steller zu sämtlichen Funktionen erstellt.

Analyse von zusätzlichem Abgeltungsbedarf

- Entwicklung der Nettoaufwände für die Konten 412 «Kranken-, Alters- und Pflegeheime» sowie 42 «Ambulante Krankenpflege»

⁵ Dies entspricht den Berechnungen der Schülerzahlen, die folgende Kategorien umfassen: Regelschule AG, Regelschule andere Kantone, Sonderschulen, Spezialfälle. Wobei die grosse Mehrheit der Schüler aus den Regelschulen AG stammen.

- Entwicklung der Aufwände aus Verlustscheinen als Annäherung an die Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Die Verlustscheine sind im Konto 5790 Fürsorge Übriges erfasst.

Analyse der Ergänzungsbeiträge

- Analyse zu der Entwicklung der Ergänzungsbeiträge bei den potenziell beitragsberechtigten Gemeinden für die Beitragsjahre 2020-2023.

3 Überblick über den Lastenausgleich

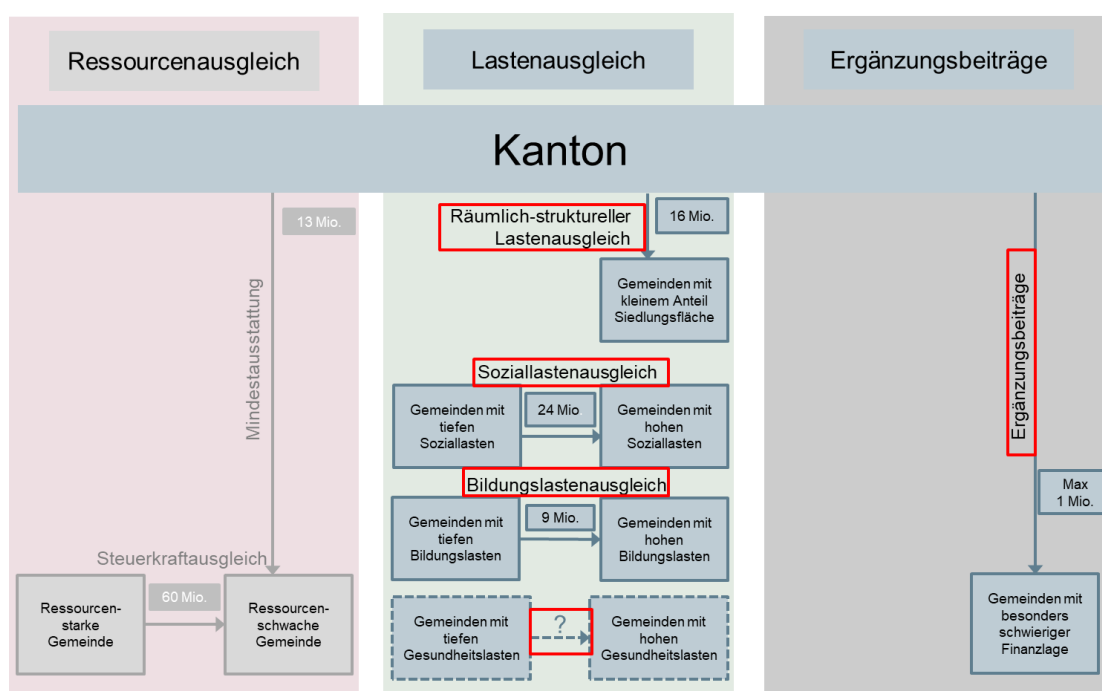
3.1 Funktionsweise der Lastenausgleichsgefässe

Der Finanzausgleich im Kanton Aargau setzt sich wie folgt zusammen:

- Ressourcenausgleich
- Lastenausgleich
- Ergänzungsbeiträge

Gegenstand der vorliegenden Analyse sind, wie in der folgenden Abbildung dargestellt, die drei Lastenausgleichsgefässe – Bildungslastenausgleich, Soziallastenausgleich und räumlich-struktureller Lastenausgleich – sowie die Ergänzungsbeiträge.

Abbildung 2: Der Aargauer Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung, Ecoplan

Der Lastenausgleich ergänzt den Ressourcenausgleich und hat zum Ziel, den finanziellen Mehraufwand zu reduzieren, der einer Gemeinde aufgrund von besonderen Lasten entsteht. Der Lastenausgleich setzt sich aus drei Töpfen zusammen:

- **Bildungslastenausgleich:** Gemeinden, welche einen höheren Anteil an VolksschülerInnen haben als der kantonale Durchschnitt, erhalten Beiträge, die anderen leisten Abgaben.

Für jede Schülerin / jeden Schüler über dem Normwert erhält die Gemeinde einen Beitrag von 2'500 CHF. Der Bildungsausgleich wird horizontal finanziert.

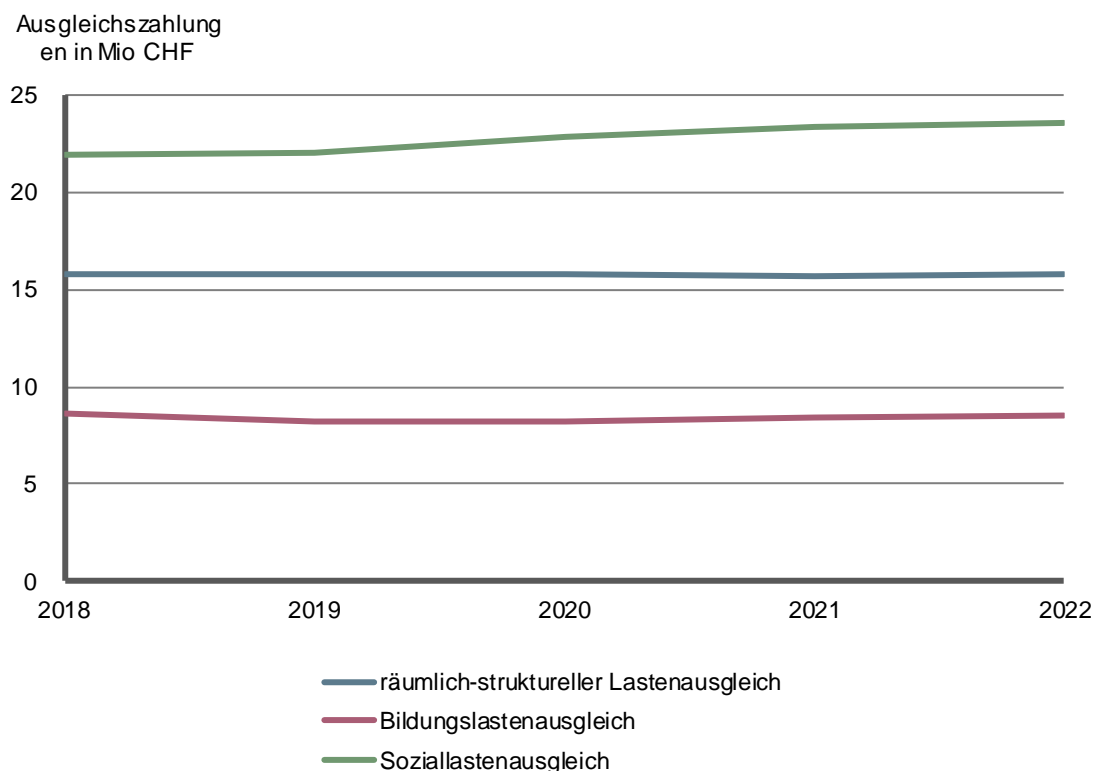
- **Soziallastenausgleich:** Gemeinden, welche einen höheren Anteil an Sozialhilfebeziehenden haben als der kantonale Durchschnitt, erhalten Beiträge, die anderen Gemeinden leisten eine Abgabe. Für jede Sozialhilfebezügerin / jeden Sozialhilfebezüger über dem Durchschnitt erhält die Gemeinde 7'000 CHF. Der Soziallastenausgleich wird horizontal finanziert.
- **Räumlich-struktureller Lastenausgleich:** Gemeinden mit einer geringen Siedlungsfläche erhalten Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Wenn die Siedlungsfläche weniger als 7.25% der Gesamtfläche ausmacht, erhält die Gemeinde für jede Hektare unter dem Vergleichswert einen Betrag von 950 CHF. Der Betrag ist auf maximal 500 CHF pro Hektare Gesamtfläche begrenzt. Dieser Lastenausgleich wird vertikal mit kantonalen Steuerzuschlägen finanziert.

3.2 Entwicklung der Ausgleichszahlungen

Der Lastenausgleich setzt sich, wie erwähnt, aus drei Gefässen zusammen. Die absolut betrachtet grössten Ausgleichszahlungen stammen vom Soziallastenausgleich (23.6 Mio. CHF im Jahr 2022), gefolgt vom räumlich-strukturellen Lastenausgleich (15.2 Mio. CHF)⁶ und dem Bildungslastenausgleich (8.6 Mio. CHF).

Wie in Abbildung 3 ersichtlich, sind die Auszahlungen der drei Ausgleichsgefässe seit 2018 relativ konstant geblieben. Dies macht intuitiv Sinn, da über den Gesamtkanton die Indikatoren, die den Berechnungen zu Grunde liegen, wenig schwanken. Dies gilt sowohl für die dem räumlich-strukturellen Ausgleich zugrundeliegende Siedlungsfläche als auch für die Anzahl Schülerinnen und Schüler, auf denen der Bildungslastenausgleich beruht. Einzig beim Soziallastenausgleich kam es ab 2019 zu einem leichten Anstieg.

⁶ Total wurden im Jahr 2022 15.8 Mio. CHF im räumlich-strukturellen Lastenausgleich ausbezahlt. Die Gemeinde Zurzach hat rechnerisch zwar keinen Anspruch auf Ausgleichszahlung, erhielt aber aufgrund der Besitzstandsregelung im Jahr 2022 trotzdem eine Auszahlung von 687'016 CHF. Da die Gemeinde Zurzach keinen rechnerischen Anspruch auf den räumlich-strukturellen Lastenausgleich hat, werden in den nachfolgenden Analysen nur die Auszahlungen an die Gemeinden mit rechnerischem Anspruch (im Jahr 2022 15'158'250 CHF) berücksichtigt.

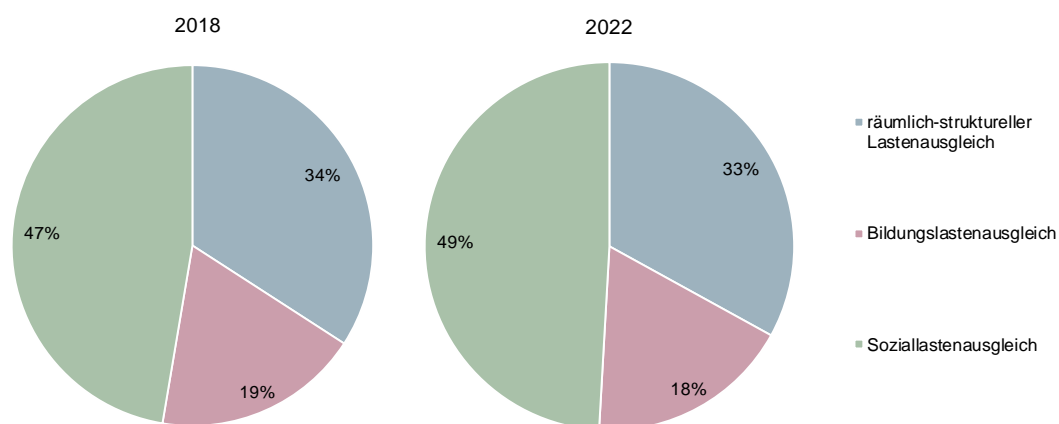
Abbildung 3: Entwicklung der Beitragszahlungen von 2018 bis 2022

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich der Jahre 2018 bis 2022.

Auch das Verhältnis zwischen den verschiedenen Lastenausgleichsgefässen ist seit 2018 praktisch konstant geblieben. Mit 49% macht der Soziallastenausgleich fast die Hälfte der totalen Lastenausgleichszahlungen aus. Ein Drittel der Lastenausgleichszahlungen entfallen auf den räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Der Bildungslastenausgleich macht knapp einen Fünftel der Lastenausgleichszahlungen aus.

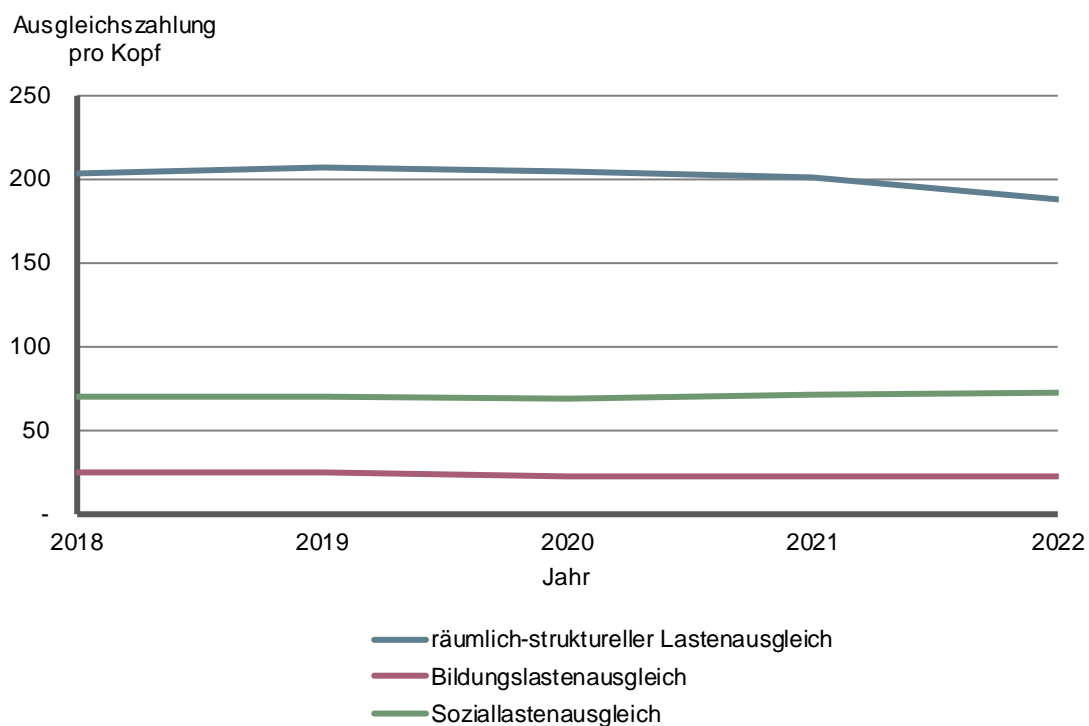
Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein direkter Vergleich der Töpfe nur beschränkt möglich ist, da sich die Finanzierung des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs von den anderen beiden Lastenausgleichsgefässen unterscheidet. Ersterer wird vertikal vom Kanton finanziert, die anderen beiden Gefässe horizontal zwischen den Gemeinden. Bei den horizontalen Gefässen ist somit die Ausgleichswirkung grösser, da derselbe Betrag, der ausbezahlt wird, von anderen Gemeinden auch einbezahlt werden muss.

Abbildung 4: Anteil der Ausgleichsgefässe am Total der Lastenausgleichszahlungen in den Jahren 2018 und 2022



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich der Jahre 2018 und 2022 (Kanton Aargau, 2022).

Während in der absoluten Betrachtungsweise im Soziallastenausgleich am meisten Lastenausgleichsgelder fliessen, sind in der Pro-Kopf-Betrachtung die Auszahlungen des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs mit durchschnittlich rund 200 CHF pro Kopf am höchsten, gefolgt vom Soziallastenausgleich (ca. 70 CHF pro Kopf) und Bildungslastenausgleich (gut 20 CHF pro Kopf) (siehe Abbildung 5 und Abbildung 6). Der räumlich-strukturelle Lastenausgleich ist zwar absolut gesehen der kleinste Topf, da aber nur wenige Gemeinden und insbesondere Gemeinden mit geringer Bevölkerung davon profitieren, ergeben sich schliesslich Pro-Kopf-Beiträge, welche bis zu drei Mal höher sind als im Soziallastenausgleich (Abbildung 6).

Abbildung 5: Entwicklung der Ausgleichszahlungen pro Kopf von 2018 bis 2022

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich der Jahre 2018 bis 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2018 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Abbildung 6: Entwicklung der Ausgleichszahlungen pro Kopf von 2018 bis 2022 in Zahlen

	Entwicklung Ausgleichszahlungen pro Kopf in CHF				
	2018	2019	2020	2021	2022
räumlich-struktureller Lastenausgleich	-203	-207	-204	-200	-187
Bildungslastenausgleich	-24	-24	-22	-22	-22
Soziallastenausgleich	-70	-70	-69	-71	-73

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich der Jahre 2018 bis 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2018 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

4 Analyse des Bildungslastenausgleichs

4.1 Entwicklung Nettoaufwände im Bildungsbereich

Der absolute Nettoaufwand im Bildungsbereich hat von 2014 bis 2021 leicht zugenommen. Pro Kopf hat er sich im Jahr 2021 bei rund 1'000 CHF eingependelt.

Abbildung 7: Entwicklung der Nettoaufwände im Bildungsbereich

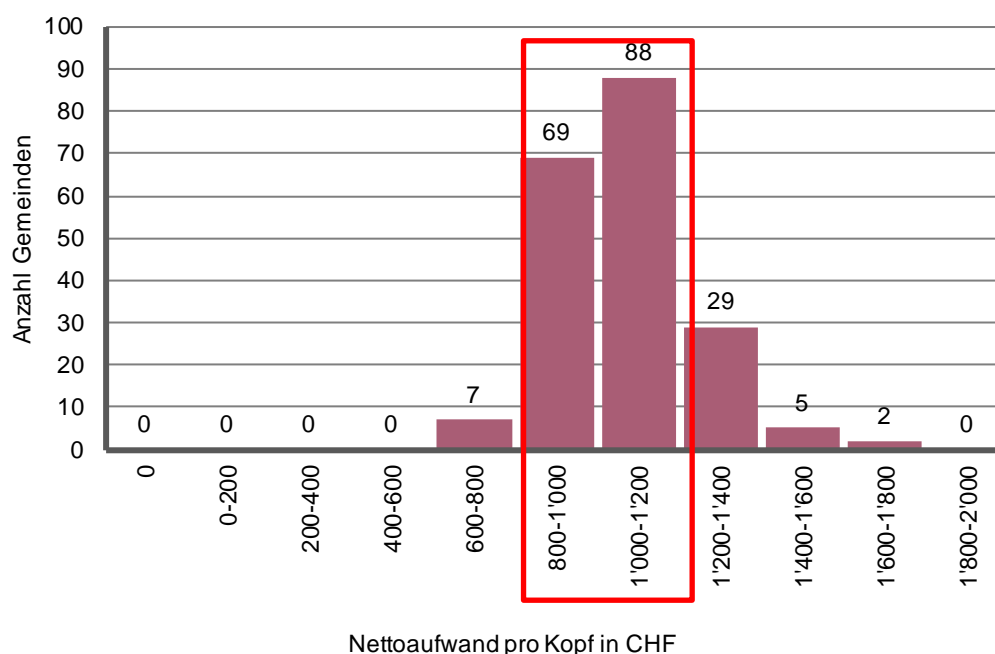
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Absolut, in Mio. CHF	652	649	666	675	668	674	694	708
Pro Kopf in CHF	1'012	993	1'006	1'007	986	983	999	1'007

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 21 Obligatorische Schule und 2200 Sonderschulen der Jahre 2014 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2014 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, hat ein Grossteil (79%) der Gemeinden Nettoaufwände zwischen 800-1200 CHF/Kopf und ballt sich nahe um den Mittelwert. Um diesen Bereich um den Mittelwert besteht aus ökonomisch-theoretischer Sicht wenig Ausgleichbedarf, da hier die Nettoaufwände bereits in einem ähnlichen Rahmen sind. Ausgeglichen werden sollten vor allem besonders tiefe, respektive hohe Lasten.

Der geringste (613 CHF pro Kopf) und grösste Nettoaufwand (1'677 CHF pro Kopf) in den Gemeinden unterscheidet sich um knapp einen Faktor 3.

Abbildung 8: Gemittelter Nettoaufwand pro Kopf – Verteilung der Gemeinden für das Ausgleichsjahr 2022, basierend auf den Nettoaufwänden der Jahre 2018-2020.



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 21 Obligatorische Schule und 2200 Sonderschulen der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

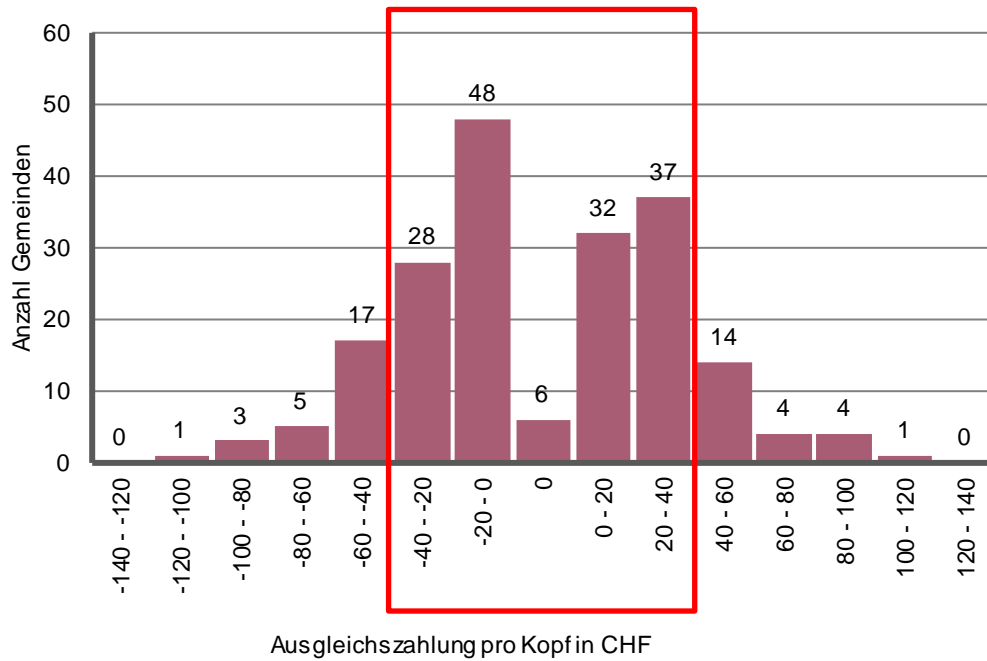
4.2 Empfänger- und Zahlerkreis

Insgesamt erhielten im Jahr 2022 102 Gemeinden eine Auszahlung aus dem Bildungslastenausgleich, während 92 einen Beitrag in das Ausgleichsgefäss leisteten. 6 Gemeinden waren neutral und mussten weder einzahlen noch erhielten sie Beiträge (Abbildung 9).

Die grösste Ausgleichszahlung pro Kopf im Jahr 2022 betrug 108 CHF pro Kopf. Der grösste Pro-Kopf-Beitrag in den Bildungslastenausgleich 118 CHF pro Kopf. Im Durchschnitt erhalten die Empfängergemeinden 22 CHF pro Kopf aus dem Bildungslastenausgleich während die Zahlergemeinden im Durchschnitt 28 CHF pro Kopf in den Bildungslastenausgleich einzahlen.

Wie bereits im Zusammenhang mit Abbildung 8 erwähnt, zeigt sich hier noch deutlicher, dass sich viele Gemeinden um den Durchschnitt bewegen. Drei Viertel der Gemeinden müssen entweder knapp einbezahlen und leisten einen Beitrag zwischen 0-40 CHF/Kopf oder erhalten knapp eine Ausgleichszahlung in diesem Umfang (vgl. dazu rot eingefasste Säulen in Abbildung 9).

Abbildung 9: Ausgleichszahlungen des Bildungslastenausgleichs pro Kopf im Jahr 2022 – Verteilung der Gemeinden

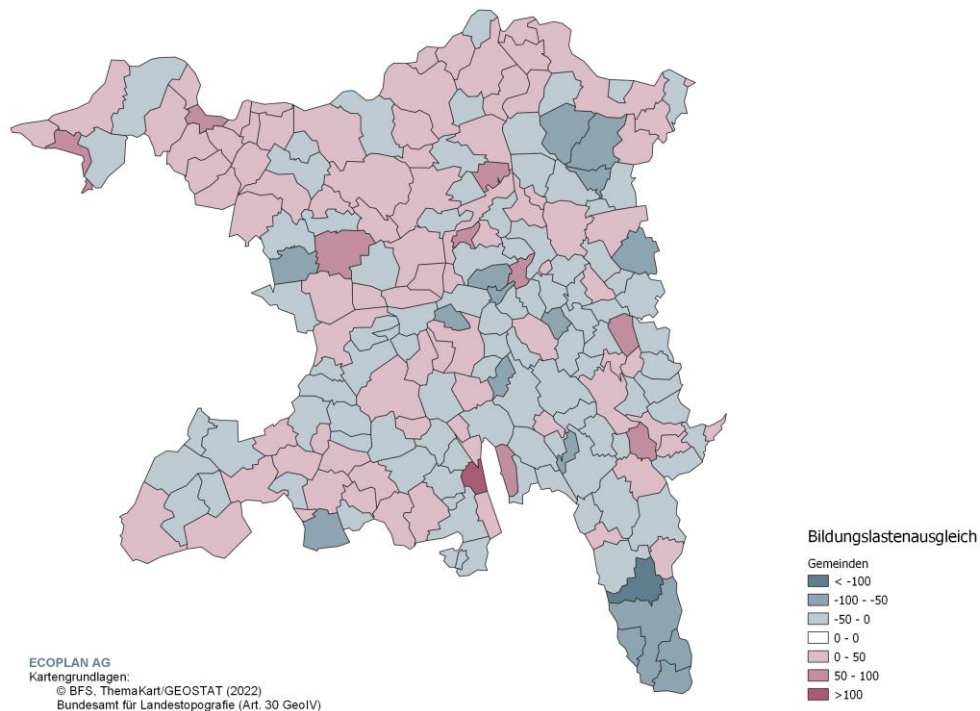


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich des Jahres 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Legende: Negative Ausgleichszahlung = Empfängergemeinde, welche eine Ausgleichszahlung erhält; positive Ausgleichszahlung = Zahlergemeinde, welche in den Bildungslastenausgleich einzahlt.

Wenn man die räumliche Verteilung der Empfänger- und Zahlergemeinden betrachtet, lässt sich kein eigentliches Muster von Zahler- und Empfängergemeinden erkennen – abgesehen von einer gewissen Ballung von Empfängergemeinden im Süden des Kantons (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Räumliche Verteilung der Empfänger- und Zahlergemeinden im Bildungslastenausgleich, Ein- und Auszahlungen pro Kopf im Ausgleichsjahr 2022



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Legende: Blau = Empfängergemeinde, welche eine Ausgleichszahlung aus dem Bildungslastenausgleich erhält; Rot = Zahlergemeinde, welche in den Bildungslastenausgleich einzahlt.

Wie bereits die Abbildung 9 mit einer grossen Anzahl Gemeinden nahe am Mittelwert nahelegt, haben die Datenauswertungen gezeigt, dass es im Zeitverlauf zu verschiedenen Wechseln von Empfänger- zu Zahlergemeinden und umgekehrt kommt. Vergleicht man den Status der Gemeinden in den Jahr 2018 und 2022, so haben 148 Gemeinden ihren Status als Zahler- oder Empfängergemeinde behalten (siehe Abbildung 11). 19 Gemeinden haben von Zahler- zu Empfängergemeinden gewechselt und 24 Gemeinden von Empfänger- zu Zahlergemeinden. Somit hat innerhalb von vier Jahren rund ein Fünftel der Gemeinden (43 Gemeinden) ihren Status gewechselt. Dies ist ein weiterer Hinweis dafür, dass die Unterschiede in den Bildungslasten zwischen den Gemeinden eher gering sind und sich viele Gemeinden nahe am Schwellenwert befinden. So können kleine Fluktuationen in der Anzahl Schülerinnen und Schüler z.B. aufgrund eines neugebauten Familienquartiers einen Wechsel von Zahler- zu Empfängergemeinde oder umgekehrt hervorrufen.

Abbildung 11: Empfänger- und Zahlergemeinden im Bildungslastenausgleich – Vergleich der Jahre 2018 und 2022

	Anzahl Gemeinden	Bevölkerung 2021 absolut und (Anteil)
Immer Zahlergemeinde	65	235'812 (34%)
Immer Empfängergemeinde	83	305'048 (43%)
Wechsel von Zahler- zu Empfängergemeinde	19	77'844 (11%)
Wechsel von Empfänger- zu Zahlergemeinde	24	55'295 (8%)
Im Jahr 2018 und/oder 2022 keine Ausgleichszahlung	9	29'187 (4%)

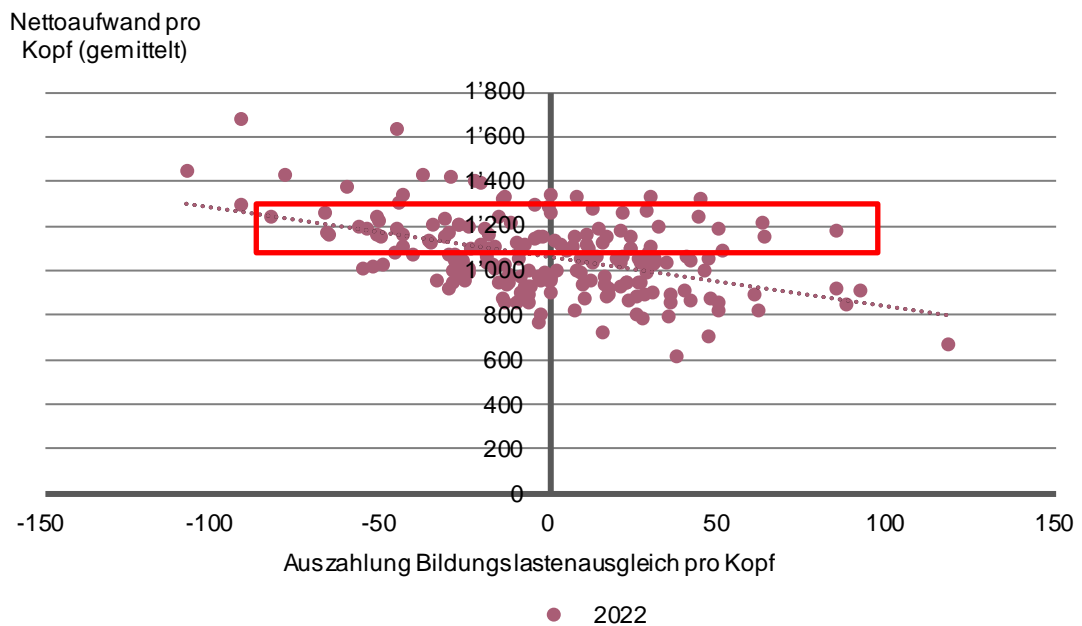
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2018 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Anm.: Es sind mehrfache Wechsel des Gemeindestatus innerhalb der Zeitspanne möglich.

4.3 Ausgleichswirkung

Ein Mass zur Beurteilung der Wirksamkeit liegt im Zusammenhang zwischen dem Nettoaufwand pro Kopf sowie der entsprechenden Ausgleichszahlung pro Kopf. Abbildung 12 zeigt den Bildungslastenausgleich pro Kopf in Relation zu den entsprechenden Pro-Kopf-Nettoaufwänden. Daraus wird anhand der Korrelationslinie ersichtlich, dass eine leichte Korrelation zwischen Bildungsaufwänden und Ausgleichszahlungen besteht. Je höher der Pro-Kopf-Bildungsaufwand desto höher die erhaltenen Ausgleichszahlungen. Gleichzeitig bestätigt sich, dass viele Gemeinden einen ähnlichen Nettoaufwand haben und beim Nettoaufwand nahe um den Mittelwert sind. Bei diesen ist es eher «zufällig», ob sie Ausgleichszahlungen bekommen oder leisten. In der roten Box sind allesamt Gemeinden mit Nettoaufwänden um 1'200 CHF/Kopf, wobei die einen bis zu 100 CHF/Kopf einzahlen und andere bis zu 100 CHF/Kopf erhalten.

Abbildung 12: Zusammenhang des Nettoaufwands pro Kopf der Jahre 2018-2020 und der Ausgleichszahlung pro Kopf des Bildungslastenausgleichs im Ausgleichsjahr 2022

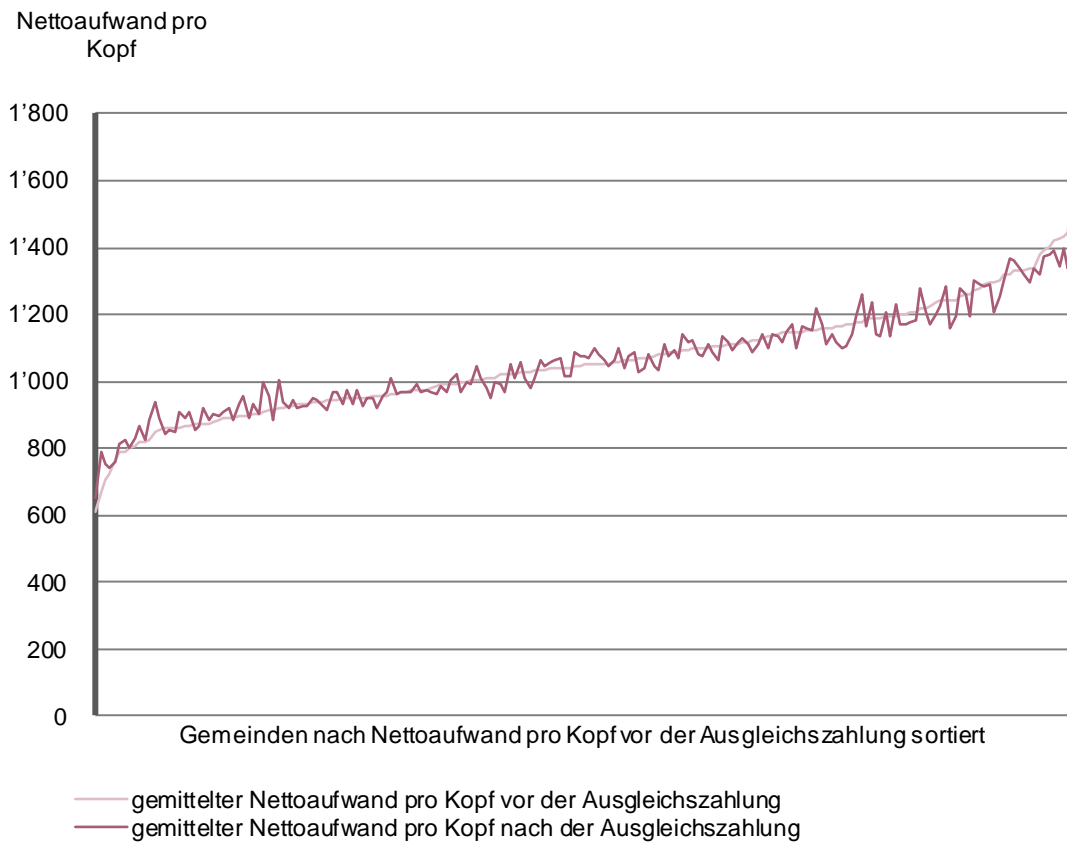


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich des Jahres 2022 (Kanton Aargau, 2022), Aufwand und Ertrag der Konten 21 Obligatorische Schule und 2200 Sonderschulen der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Zur Beurteilung der Ausgleichswirkung kann der Nettoaufwand vor und nach den Ausgleichszahlungen betrachtet werden. Aufgrund des Lastenausgleichs sollte die Differenzen im Nettoaufwand zwischen den Gemeinden kleiner werden. In Abbildung 13 sind die Gemeinden nach ihrem Nettoaufwand pro Kopf vor dem Lastenausgleich sortiert.

In der Tendenz ist eine leichte Ausgleichswirkung ersichtlich, wobei diese längst nicht auf alle Gemeinden zutrifft und nicht überall in die erwartete Richtung geht. In der Summe ist die Ausgleichswirkung schwach. Im Durchschnitt machen im Jahr 2022 die Einzahlungen in den Bildungslastenausgleich 4% des Nettoaufwandes der Zahlergemeinden aus, bei den Empfängergemeinden entspricht die erhaltene Ausgleichszahlung im Schnitt 3% ihres Nettoaufwandes. Für Gemeinden mit hohen Kosten ist der Prozentwert jedoch höher. Das heisst, nach Ausgleich tragen die Gemeinden im Schnitt immer noch 97% ihrer ursprünglichen Nettoaufwandes.

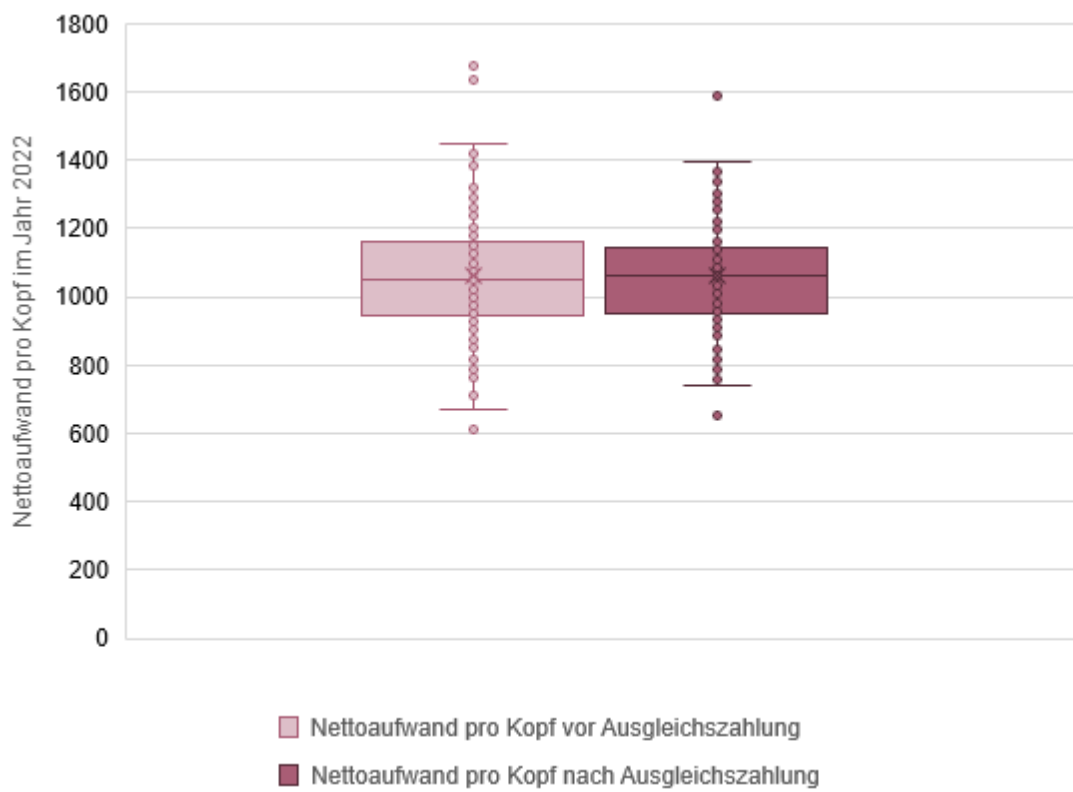
Abbildung 13: Effekt des Bildungslastenausgleichs im Ausgleichsjahr 2022 auf den Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2018-2020



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Aufwänden und Erträgen der Obligatorischen Schule und Sonderschule der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Bevölkerungsbestand 2018 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Betrachtet man die Verteilung der Nettoaufwände pro Kopf im Boxplot, so sieht man, dass bereits vor dem Ausgleich die grosse Anzahl der Gemeinden (93 von 200) zwischen dem 1. und 3. Quartil liegt und dass sich dieses durch die Ausgleichszahlung nur minim verändert. Nach dem Ausgleich liegen 96 der Gemeinden in dieser Bandbreite.

Abbildung 14: Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2018-2020 im Bildungsbereich vor und nach der Ausgleichszahlung im Ausgleichsjahr 2022



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Aufwänden und Erträgen der Obligatorischen Schule und Sonderschule der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2018 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

4.4 Fazit und Empfehlungen zum Bildungslastenausgleich

Fazit

Im Bildungsbereich bestehen im Schnitt Nettoaufwände von 1'000 CHF pro Kopf. Ausschlaggebend dafür, ob es Ausgleichszahlungen braucht und wie hoch diese sein sollen, ist aber nicht die absolute Höhe der Lasten, sondern deren Verteilung zwischen den Gemeinden. Erst diese macht einen Lastenausgleich gegebenenfalls notwendig.

Im Bildungsbereich sind die Lasten der Gemeinden relativ ähnlich verteilt und die Mehrheit der Gemeinden hat Lasten nahe am Mittelwert. Verschiedene Gemeinden wechseln im Zeitverlauf auch ihren Status zwischen Zahler- und Empfängergemeinde. Bei diesen besteht aus ökonomischer Sicht kein oder nur ein geringer Ausgleichsbedarf.

Empfehlung

Die Bildungslasten sind zwar auf hohem Niveau, aber relativ gleichmässig über die Gemeinden verteilt. Der Ausgleichsbedarf ist daher generell gering. Daher orten wir keinen Anpassungsbedarf am bestehenden System.

5 Analyse des Soziallastenausgleichs

5.1 Entwicklung Nettoaufwände im Sozialbereich

Bei den Nettoaufwänden im Sozialbereich kann entweder eine etwas engere oder breitere Betrachtungsweise gewählt werden. In Absprache mit der Gemeindeabteilung wurden einerseits die enger gefassten Nettoaufwände der Konten 572 «Wirtschaftliche Sozialhilfe» und 573 «Asylwesen» und andererseits das gesamte Konto 5 «Soziale Wohlfahrt» analysiert.

Die Nettoaufwände in der wirtschaftliche Sozialhilfe und dem Asylwesen sind von 70 Mio. CHF im Jahr 2014 auf 95 Mio. CHF im Jahr 2021 angestiegen. Dies zeigt sich auch in den gestiegenen Pro-Kopf-Nettoaufwänden

Die Nettoaufwände des breiter gefassten Kontos 5 «Soziale Wohlfahrt» sind von 2014 bis 2020 ebenfalls von 330 auf 420 Mio. CHF angestiegen (Abbildung 16). Neben den absoluten Nettoaufwänden haben auch die Pro-Kopf-Nettoaufwände einen Anstieg von 456 auf 527 CHF pro Kopf zu verzeichnen.

Abbildung 15: Entwicklung der Nettoaufwände im Bereich Wirtschaftliche Sozialhilfe (Konto 572) und Asylwesen (Konto 573)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Absolut, in Mio. CHF	70	58	84	79	95	100	101	95
Pro Kopf in CHF	109	90	126	118	140	146	145	135

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 572 Wirtschaftliche Sozialhilfe und 573 Asylwesen der Jahre 2014-2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2014-2021 (Kanton Aargau, 2022).

Abbildung 16: Entwicklung der Nettoaufwände im Bereich Soziale Wohlfahrt (Konto 5)

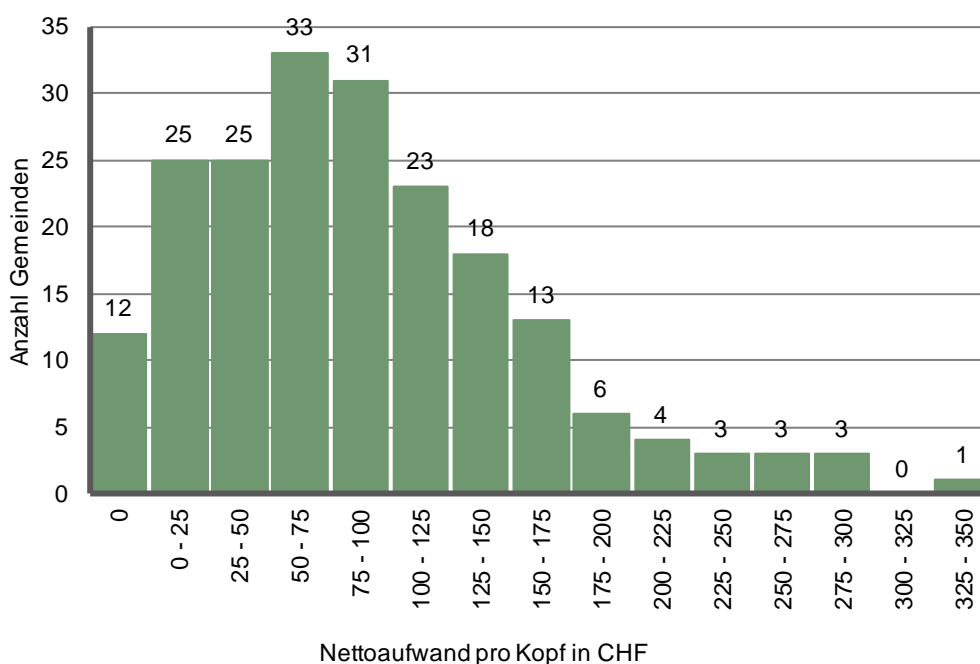
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Absolut, in Mio. CHF	330	323	357	352	395	404	420
Pro Kopf in CHF	456	440	479	467	517	519	527

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 5 Soziale Wohlfahrt der Jahre 2014-2020 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2014 bis 2020 (Kanton Aargau, 2022).

Bei den Nettoaufwand der wirtschaftlichen Sozialhilfe und des Asylwesens differenziert nach Gemeinden (vgl. Abbildung 17) zeigt sich eine andere Verteilung als im Bildungsbereich (vgl. Abbildung 8). Während im Bildungsbereich die Nettoaufwände relativ ähnlich und viele Gemeinden nahe am Mittelwert waren, streuen sie im Sozialbereich stärker. Eine Mehrheit der Gemeinden hat zwar Nettoaufwände um die 80 CHF pro Kopf, es gibt aber auch einige Gemeinden mit deutlich höheren Nettoaufwänden von mehr als 150 CHF pro Kopf. Dies ist bereits ein erster Hinweis, dass im Sozialbereich die Lasten ungleicher verteilt sind als im Bildungsbereich.

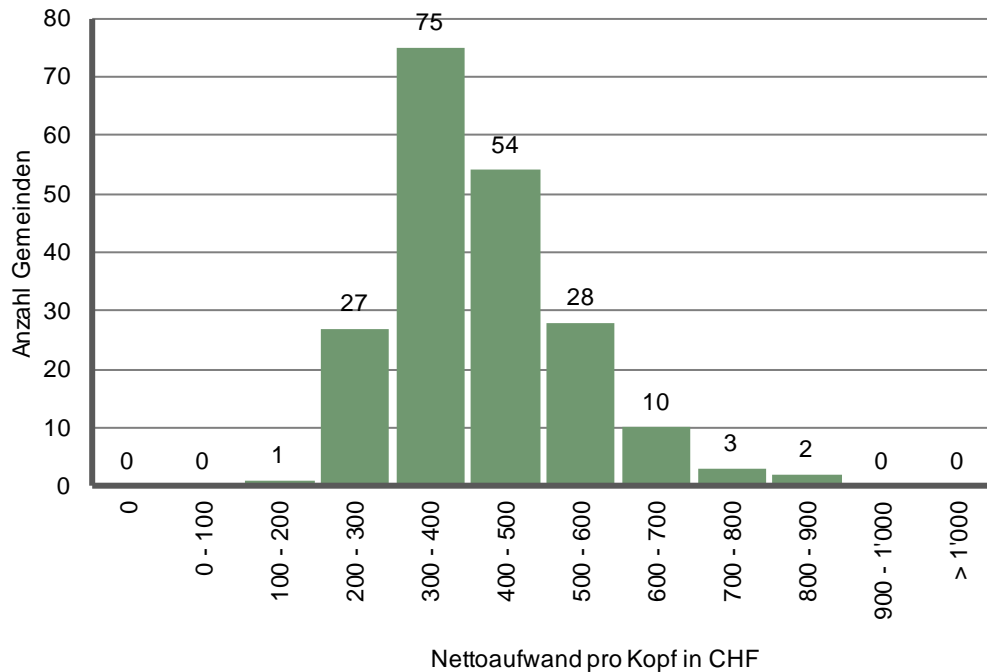
Betrachtet man die breiter gefasste Funktion 5 «Soziale Wohlfahrt» (vgl. Abbildung 18), ist die Streueung etwas geringer, aber immer noch grösser als im Bildungsbereich.

Abbildung 17: Gemittelter Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2017-2019 im Bereich «wirtschaftlichen Sozialhilfe und des Asylwesens»– Verteilung der Gemeinden im Jahr 2022



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 572 Wirtschaftliche Sozialhilfe und 573 Asylwesen der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022).

Abbildung 18: Gemittelter Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2017-2019 im Bereich «Soziale Wohlfahrt» (Konto 5) – Verteilung der Gemeinden im Jahr 2022

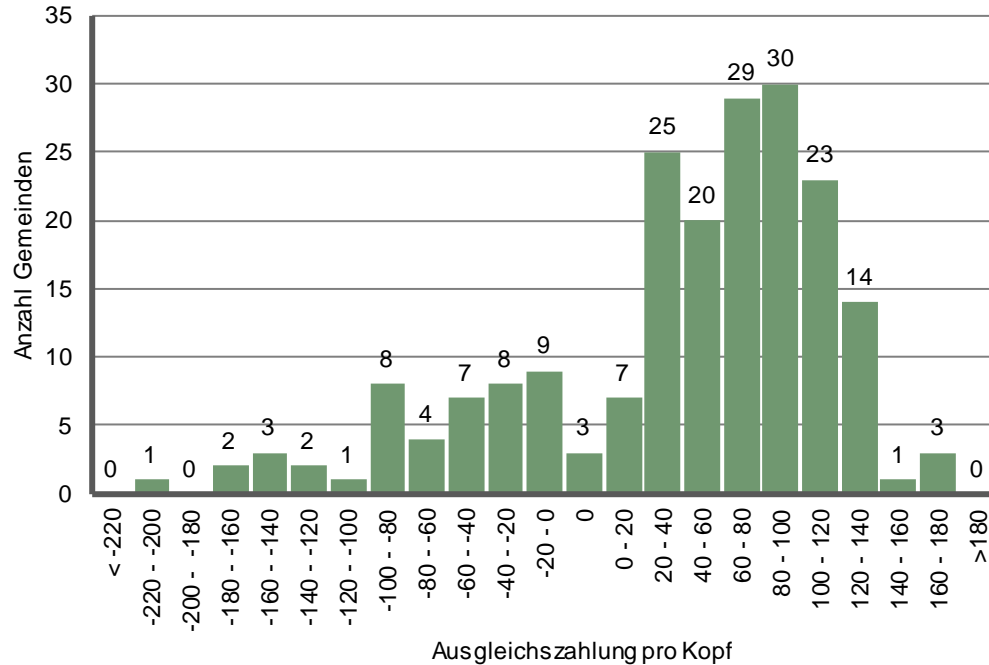


Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 5 Soziale Wohlfahrt der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022).

5.2 Empfänger- und Zahlerkreis

Insgesamt erhalten im Jahr 2022 45 Gemeinden eine Auszahlung aus dem Soziallastenausgleich, während 152 Gemeinden einen Beitrag leisten (Abbildung 19). Drei Gemeinden waren neutral und mussten weder einzahlen, noch erhielten sie Beiträge. Somit profitiert knapp ein Viertel der Gemeinden von einer Ausgleichszahlung. Im Durchschnitt erhält eine Empfänger-gemeinde eine Ausgleichszahlung von 73 CHF pro Kopf, und eine Zahlergemeinde bezahlt im Durchschnitt 63 CHF pro Kopf in den Soziallastenausgleich ein. Die höchste erhaltene Ausgleichszahlung beträgt 209 CHF pro Kopf. Der höchste bezahlte Beitrag einer Gemeinde beträgt 167 CHF pro Kopf.

Abbildung 19: Ausgleichszahlungen des Soziallastenausgleichs pro Kopf im Ausgleichsjahr 2022 – Verteilung der Gemeinden

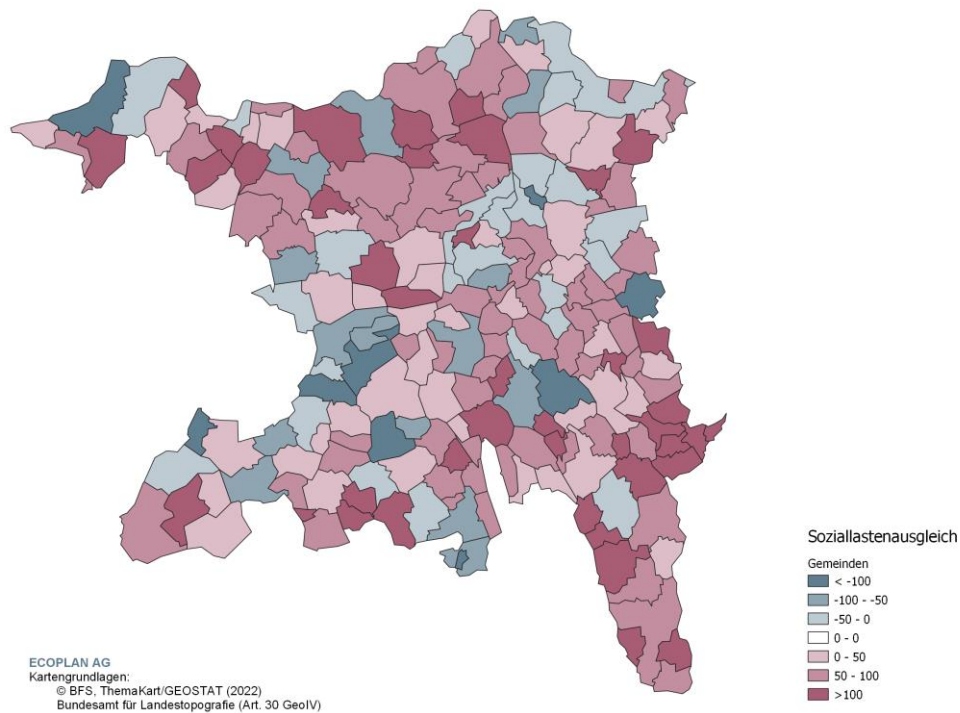


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Legende: Negative Ausgleichszahlung = Empfängergemeinde, welche eine Ausgleichszahlung erhält; positive Ausgleichszahlung = Zahlergemeinde, welche in den Soziallastenausgleich einzahlt.

Bei einer räumlichen Betrachtung zeigt sich, dass vor allem urbane Gemeinden Beiträge aus dem Soziallastenausgleich erhalten. Dazu gehört u.a. die Region um Aarau, Rheinfelden, Spreitenbach und Wohlen. Baden als ebenfalls urbane Gemeinde zahlte 2022 in den Soziallastenausgleich ein (Abbildung 20). Dies zeigt das sogenannte AAA-Stadt-Phänomen auf, wonach in den meisten städtischen Gemeinden ein überdurchschnittlicher Anteil an Alten, Alleinstehenden, Arbeitslosen, Auszubildenden, Ausländern und Ausgesteuerten wohnen. Im Unterschied zu den Schülern, die der Berechnung des Bildunglastenausgleichs zu Grunde liegen, handelt es sich hier um mobilere Personen. Somit erstaunt es auch nicht, dass diese sich ungleicher auf die Gemeinden verteilen.

Abbildung 20: Räumliche Verteilung der Empfänger- und Zahlergemeinden im Soziallastenausgleich für das Ausgleichsjahr 2022



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich 2022 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Bevölkerungsbestand 2018 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Während im Bildunglastenausgleich verschiedene Gemeinden ihren Status zwischen Zahler- und Empfängergemeinde im Zeitverlauf wechselten, ist dies beim Soziallastenausgleich weit weniger häufig der Fall (Abbildung 21). Innerhalb von vier Jahren (2018-2022) kam es nur zu 12 Wechseln. Dies deutet darauf hin, dass die unterschiedlichen strukturelle Eigenschaften zwischen den Gemeinden über die Zeit konstant bleiben.

Zudem zeigt die folgende Abbildung, dass die Anzahl der Empfängergemeinden zwar deutlich geringer ist als jene der Zahler, dass die beiden Kategorien aber eine ähnliche Bevölkerungszahl abdecken. Das heisst, dass es sich bei den Empfängergemeinden vor allem um grössere, bei den Zahlern um bevölkerungsmässig kleinere Gemeinden handelt.

Abbildung 21: Empfänger- und Zahlergemeinden im Soziallastenausgleich (Vergleich der Ausgleichsjahre 2018 und 2022)

	Anzahl Gemein- den, 2022	Bevölkerung 2021 absolut und (Anteil)
Immer Zahlergemeinde	141	349'903 50%
Immer Empfängergemeinde	41	302'706 43%
Wechsel von Zahler- zu Empfängerge- meinde	3	13'252 2%
Wechsel von Empfänger- zu Zahlerge- meinde	9	19'946 3%
Im Jahr 2018 und/oder 2022 keine Ausgleichszahlung	6	17'379 2%

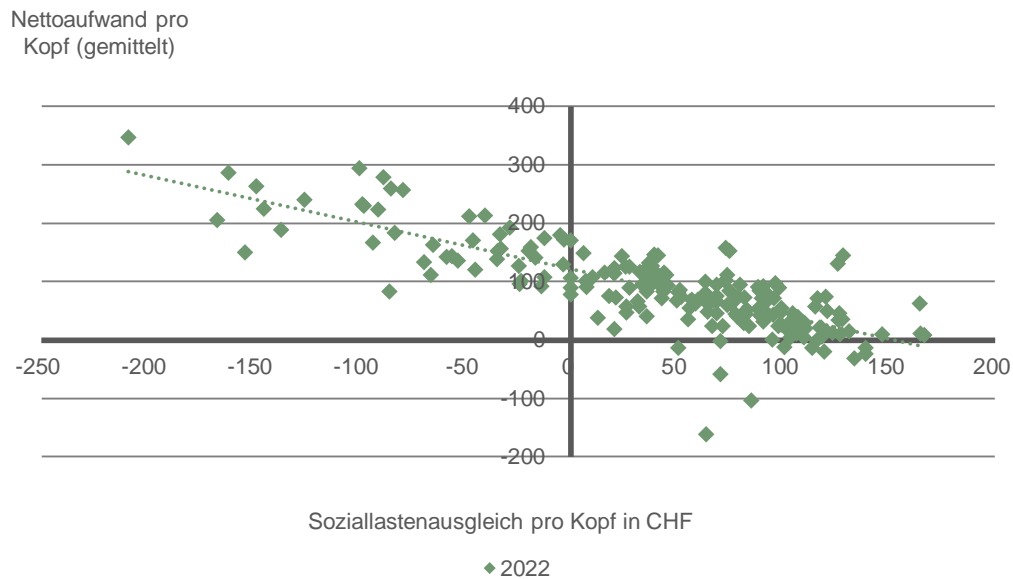
Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 572 Wirtschaftliche Sozialhilfe und 573 Asylwesen der Jahre 2018 und 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

5.3 Ausgleichswirkung

Vergleicht man die Ausgleichszahlungen des Soziallastenausgleichs pro Kopf mit dem Nettoaufwand pro Kopf⁷, zeigt sich eine relativ starke Korrelation sowohl bei der engeren Definition der Sozialausgaben (vgl. Abbildung 22) als auch bei der breiteren (vgl. Abbildung 23). Die Gemeinden mit hohen Nettoaufwänden pro Kopf erhalten Beiträge aus dem Soziallastenausgleich. Gemeinden mit geringen Nettoaufwänden pro Kopf bezahlen in den Ausgleichstopf ein, und zwar umso mehr, je geringer ihre Aufwände sind.

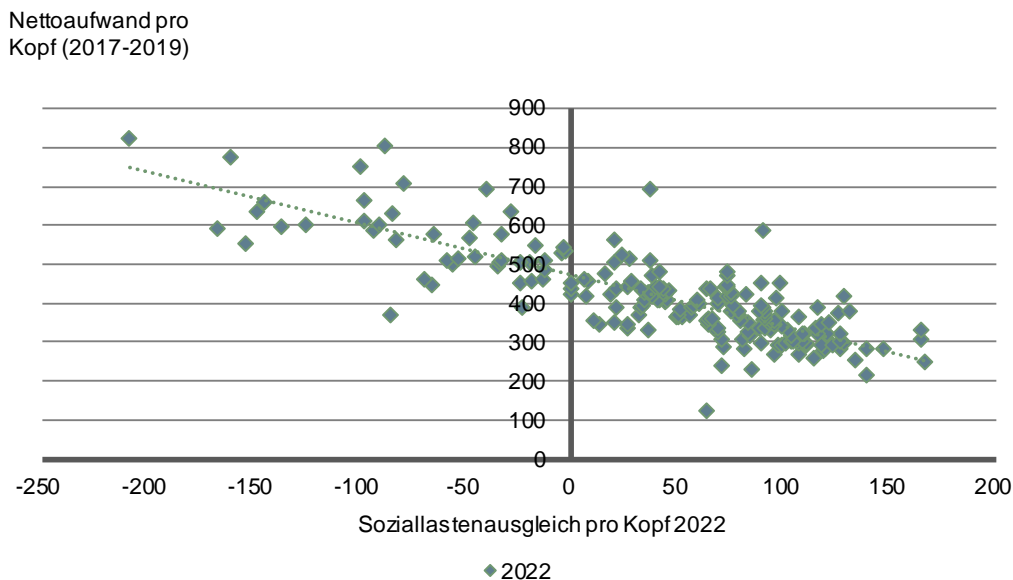
⁷ Bei den negativen Nettoaufwand im Sozialbereich handelt es sich in aller Regel um kleine Gemeinden, bei denen in einzelnen Jahren die Rückerstattungen höher sind als die bezahlten Beiträge. Dies ergibt sich aus zeitlichen Differenzen: Bei den geleisteten Unterstützungsbeiträgen können Leistungen rückwirkend meist von Sozialversicherungen oder anderen Zahlungspflichtigen geltend gemacht werden. Solche Rückerstattungen treffen oft erst ein, zwei Jahre später ein. Wenn die Gemeinde im entsprechenden Jahr keine oder nur geringe Aufwände im Sozialhilfebereich hat, ergibt sich ein Nettoertrag.

Abbildung 22: Zusammenhang des Soziallastenausgleichs im Ausgleichsjahr 2022 und der gemittelten Nettoaufwände pro Kopf der Jahre 2017-2019 im Bereich «Wirtschaftliche Sozialhilfe» und «Asylwesen» (Konten 572 & 573)



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 572 Wirtschaftliche Sozialhilfe und 573 Asylwesen der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022), dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017-2021 (Kanton Aargau, 2022).

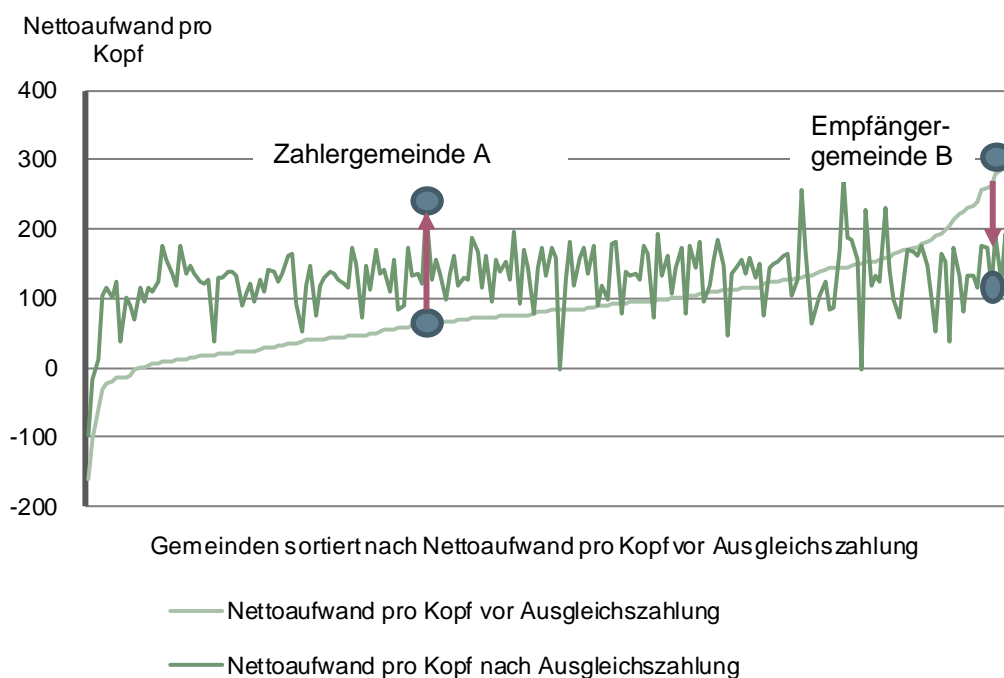
Abbildung 23: Zusammenhang des Soziallastenausgleichs im Ausgleichsjahr 2022 und der gemittelten Nettoaufwände pro Kopf der Jahre 2017-2019 im Bereich «Soziale Wohlfahrt» (Konto 5)



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 5 Soziale Wohlfahrt der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022), dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017-2021 (Kanton Aargau, 2022).

Abbildung 24 zeigt den Nettoaufwand der Gemeinden pro Kopf vor und nach den Zahlungen des Soziallastenausgleichs. Im Jahr 2022 wird der geringste Nettoaufwand pro Kopf von -162 auf -98 CHF angehoben und der höchste Nettoaufwand pro Kopf von 347 auf 273 CHF gesenkt. Die Abbildung zeigt eine deutliche Ausgleichswirkung. Die Nettoaufwände der Gemeinden mit ursprünglich unterdurchschnittlichen Lasten werden deutlich angehoben, jene der Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten deutlich gesenkt. Schliesslich resultiert fast eine horizontale Linie – aber mit teilweise beträchtlichen Ausschlägen. Sodass es auch einige Zahlergemeinden gibt, die nach dem Ausgleich finanziell schlechter dastehen als einige Empfängergemeinden. So hat zum Beispiel die eingezeichnete Zahlergemeinde «A» vor dem Ausgleich einen Nettoaufwand pro Kopf von ca. 60 CHF, nach dem Ausgleich ist er über 200 CHF. Das umgekehrte ist bei der Empfängergemeinde «B» der Fall. Ihr Nettoaufwand fällt von ursprünglich fast 300 CHF pro Kopf auf rund 100 CHF pro Kopf.

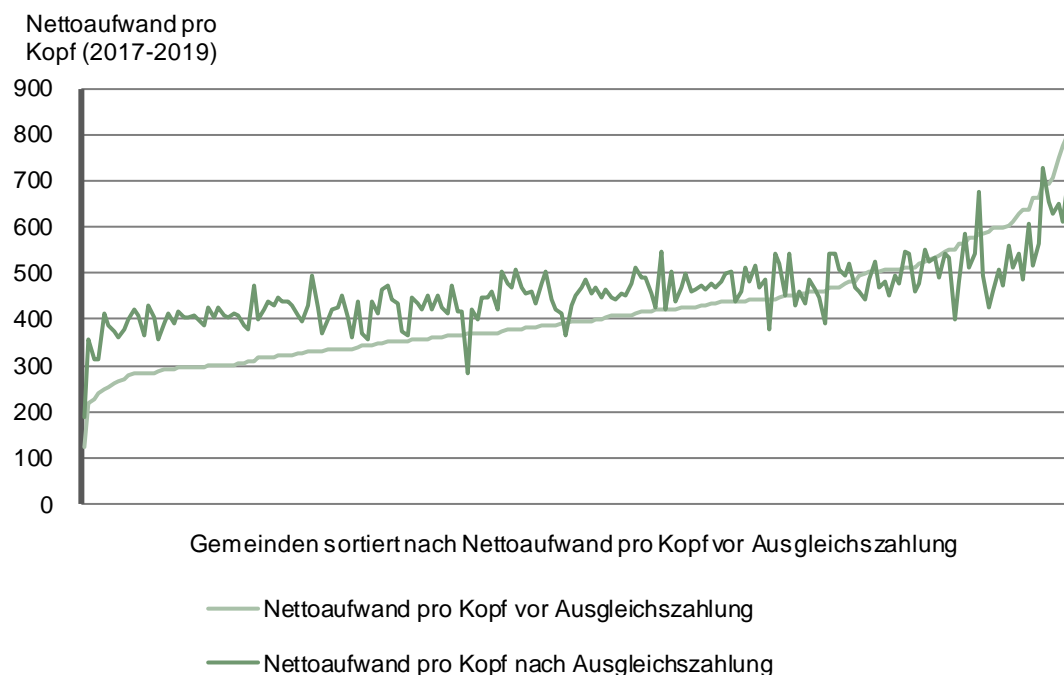
Abbildung 24: Ausgleichswirkung des Soziallastenausgleichs im Ausgleichsjahr 2022 auf die gemittelten Nettoaufwände pro Kopf der Jahre 2017-2019 im Bereich Wirtschaftliche Sozialhilfe und Asylwesen (Konten 572 & 573)



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 572 Wirtschaftliche Sozialhilfe und 573 Asylwesen der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022), dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017- 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Betrachtet man das Konto «Soziale Wohlfahrt» ist die Ausgleichswirkung ähnlich stark und es kommt auch hier zu Rangfolgeverschiebungen der Gemeinden.

Abbildung 25: Ausgleichswirkung des Sozillastenausgleichs im Ausgleichsjahr 2022 auf die gemittelten Nettoaufwände pro Kopf der Jahre 2017-2019 im Bereich «Soziales» (Konto 5)



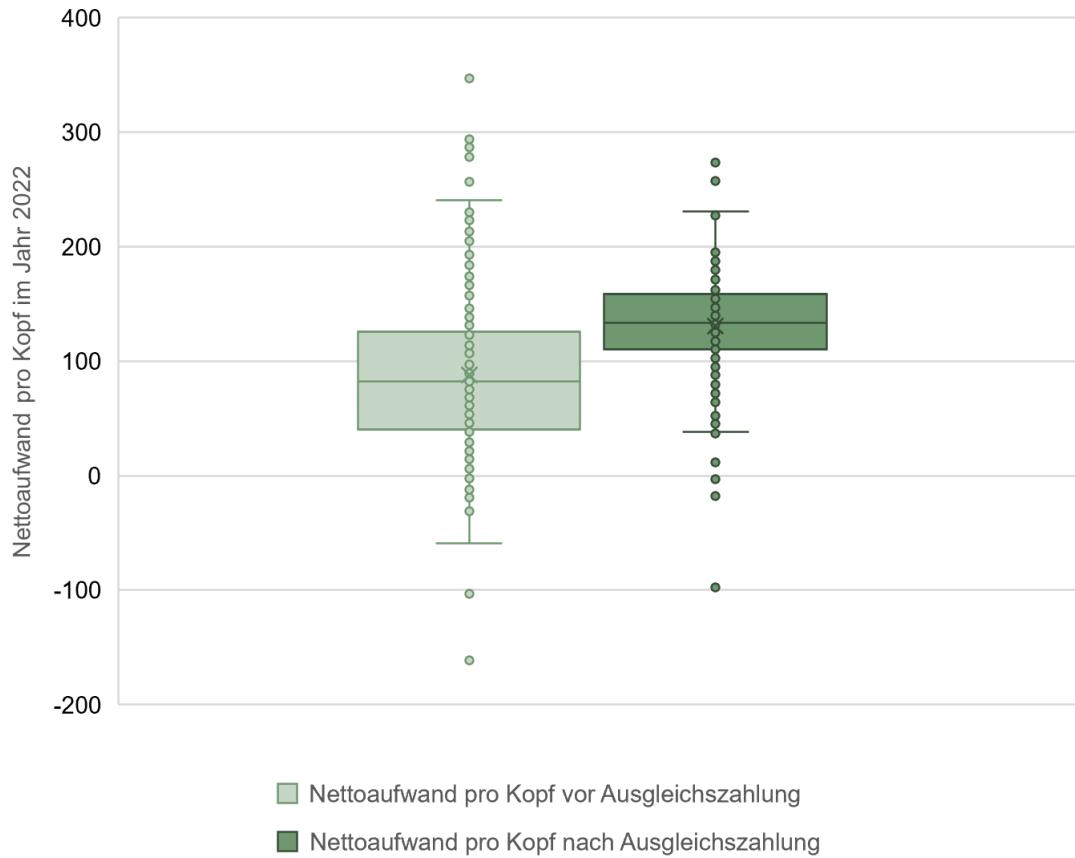
Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 5 Soziales der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022), dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand

Diese starke – teilweise überkompensierende – Ausgleichswirkung zeigt sich auch in den Boxplots in den folgenden Darstellungen – wobei diese stärker ausgeprägt ist, wenn man die Konten Wirtschaftliche Sozialhilfe und Asylwesen (Konten 572 & 573) betrachtet und etwas weniger stark beim gesamten Konto 5 «Soziale Wohlfahrt».

Die Disparität kann durch den Sozillastenausgleich in beiden Betrachtungsweisen stark reduziert werden, was sich daran zeigt, dass das 1. und 3. Quartil näher zusammenrücken und auch die Differenz zwischen Minimum und Maximum kleiner wird.

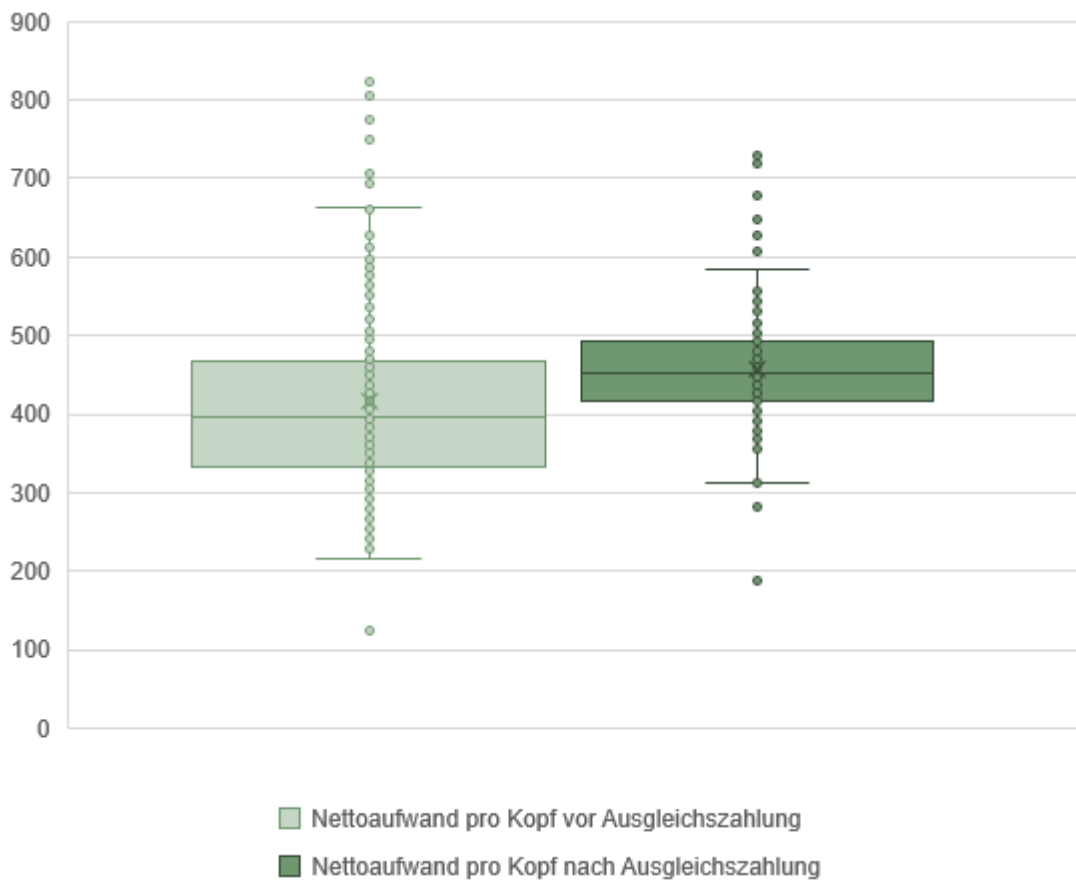
Gleichzeitig kann auch eine Verschiebung des Medians beobachtet werden, sprich der Median ist über sämtliche Gemeinden nach dem Ausgleich höher als vor dem Ausgleich. Dies kann damit erklärt werden, dass wie in Abbildung 21 dargestellt, es deutlich mehr Zahler- als Empfänger-gemeinden gibt und sich dadurch bei der Mehrheit der Gemeinden der Nettoaufwand nach dem Ausgleich erhöht und entsprechend der Median steigt.

Abbildung 26: Gemittelter Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2017-2019 vor und nach der Ausgleichszahlung im Bereich Wirtschaftliche Sozialhilfe und Asylwesen im Ausgleichsjahr 2022 (Konten 572 & 573)



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag der Konten 572 Wirtschaftliche Sozialhilfe und 573 Asylwesen der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022), dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017- 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Abbildung 27: Gemittelter Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2017-2019 vor und nach der Ausgleichszahlung im Bereich «Soziales» (Konto 5) im Ausgleichsjahr 2022



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 5 Soziales der Jahre 2017-2019 (Kanton Aargau, 2022), dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017- 2021 (Kanton Aargau, 2022).

5.4 Fazit und Empfehlungen zum Soziallastenausgleich

Fazit

Der Nettoaufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe und das Asylwesen beträgt rund 140 CHF pro Kopf, respektive beim Konto Soziale Wohlfahrt rund 530 CHF pro Kopf. Er ist damit einiges tiefer als im Bildungsbereich (1'000 CHF pro Kopf). Hingegen sind die Lasten ungleicher verteilt und der Zahler- und Empfängerkreis ist im Zeitverlauf relativ konstant. Bei den Empfängergemeinden handelt es sich überwiegend um grössere, urbane Gemeinden. Es handelt sich dabei zwar nur um rund einen Fünftel der Gemeinden, diese decken aber fast die Hälfte der Kantonsbevölkerung ab.

Die Auswertungen auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten haben gezeigt, dass das Ausgleichsgefäss eine starke bis überkompensierende Ausgleichswirkung hat und es vor und nach den Ausgleichszahlungen auch zu Rangverschiebungen zwischen den Gemeinden kommt.

Empfehlung

Wir empfehlen vertiefte Untersuchungen zu den Nettoaufwänden, um festzustellen, ob die Ausgleichswirkung effektiv «überkompensierend» ist. Dazu könnte in einem ersten Schritt versucht werden, die Rückerstattungen periodengerecht zu erfassen. Abhängig von diesen Erkenntnissen können allfällige Justierungen im Mechanismus geprüft werden.

In Relation zum Bildungslastenausgleich drängt sich keine Anpassung auf. Die Auswertungen haben gezeigt, dass die Lasten im Bildungs- und Sozialbereich anders verteilt sind. Die Lasten im Sozialbereich sind viel stärker auf gewisse Gemeinden konzentriert und der Zahler- und Empfängerkreis ist im Zeitverlauf konstanter. Daher ist ein stärkerer Soziallastenausgleich gegenüber einem weniger starken Bildungslastenausgleich gerechtfertigt.

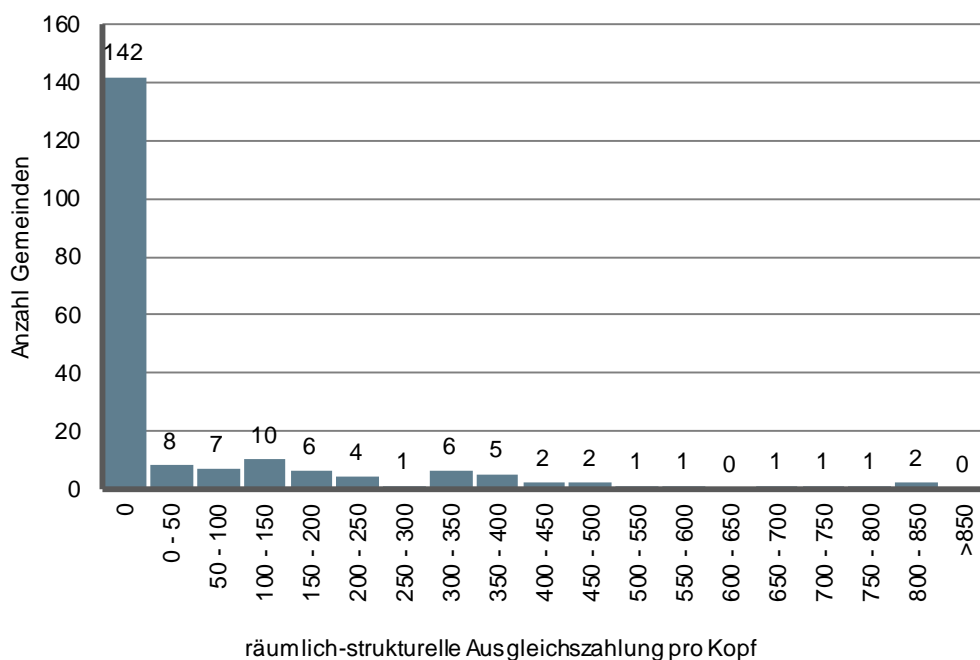
6 Analyse des räumlich strukturellen Lastenausgleichs

6.1 Empfängerkreis

a) Nach Gemeinden

Insgesamt wurden im Jahr 2022 rund 16 Mio. CHF im räumlich-strukturellen Ausgleich ausbezahlt und es profitieren 58 Gemeinden.⁸ Die übrigen Gemeinden erhalten keine Ausgleichszahlung, müssen aber auch nicht einbezahlen, da dieser Ausgleichstopf vertikal durch den Kanton finanziert wird. Im Durchschnitt beträgt die Ausgleichszahlung 197 CHF pro Kopf der Bevölkerung der Empfängergemeinden. Die Gemeinde mit dem grössten Betrag erhielt 845 CHF pro Kopf. Da der räumlich-strukturelle Lastenausgleich auf der Siedlungsfläche basiert, die in der Regel – von Fusionen abgesehen – über die Jahre ziemlich konstant bleibt, verändern sich die Ausgleichszahlungen ebenfalls kaum.

Abbildung 28: Ausgleichszahlungen des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs pro Kopf im Ausgleichsjahr 2022 – Verteilung der Gemeinden

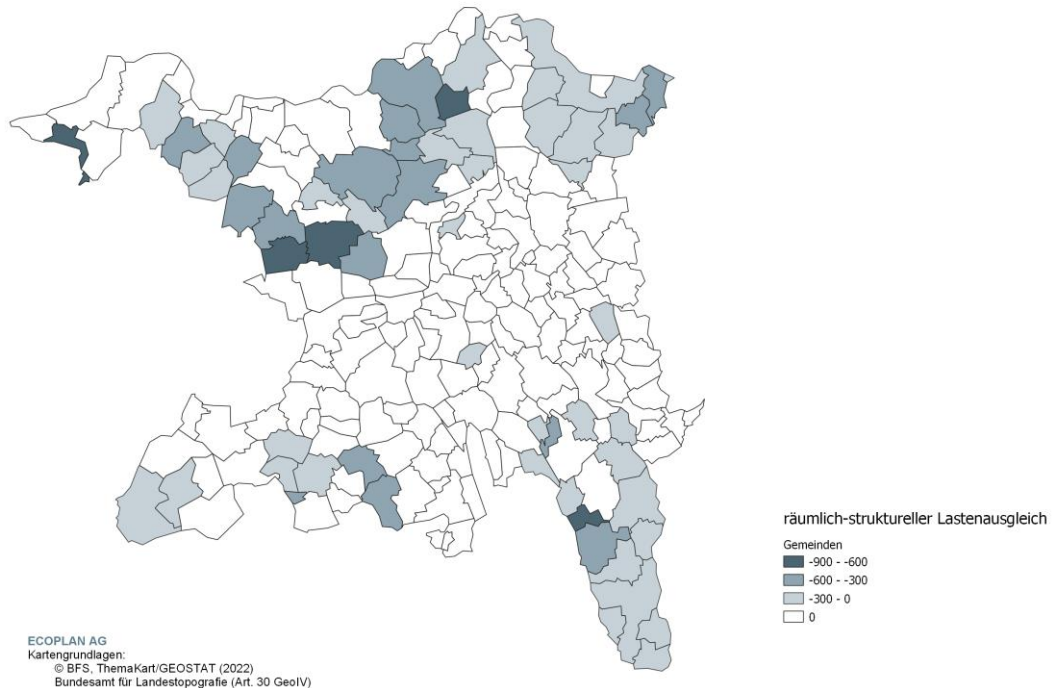


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022)

⁸ Total erhielten 59 Gemeinden eine Ausgleichszahlung aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Da die Gemeinde Zurzach rechnerisch keinen Anspruch auf den Lastenausgleich hat, werden in der nachfolgenden Analyse nur die 58 Gemeinden mit rechnerischem Anspruch auf räumlich-strukturellen Lastenausgleich berücksichtigt.

Betrachtet man die räumliche Verteilung der Ausgleichszahlungen gemäss Abbildung 29, so zeigt sich, dass sich die Empfängergemeinden v.a. im Süden und im Norden des Kantons in den ländlichen Gebieten befinden.

Abbildung 29: Räumliche Verteilung der Empfängergemeinden im räumlich-strukturellen Lastenausgleich im Ausgleichsjahr 2022



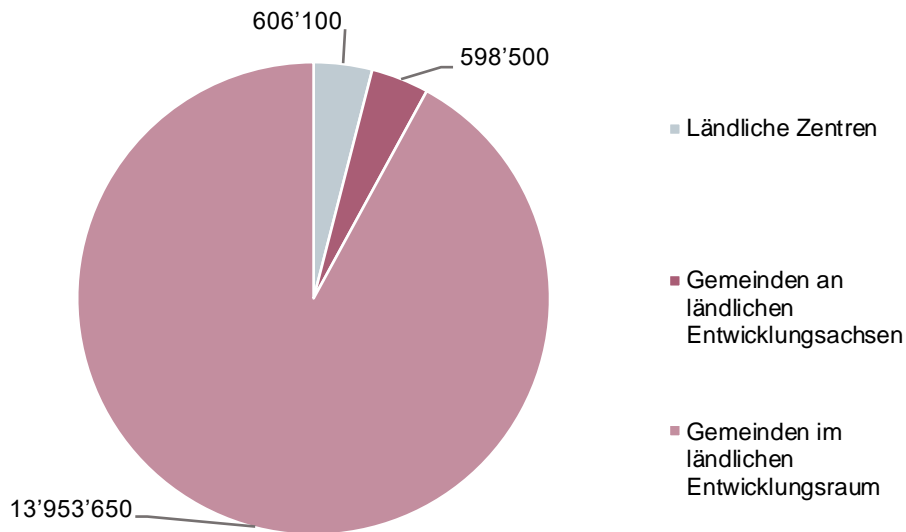
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

b) Nach Raumtypen

Die Verteilung kann noch differenzierter nach Raumtypen betrachtet werden. Diese Auswertung soll Aufschluss darüber geben, ob das Geld aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich effektiv in den ländlichen Raum, für den es bestimmt ist, fliesst.

Wie in der folgenden Abbildung ersichtlich, floss der grösste Teil der Ausgleichszahlungen mit knapp 14 Mio. CHF in «Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum», 1.3 Mio. CHF in «Ländliche Zentren» und 0.6 Mio. CHF in «Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen». Somit fließen die Beiträge in den ländlichen Raum und das Ausgleichsgefäss erreicht grundsätzlich die richtigen Gemeindetypen.

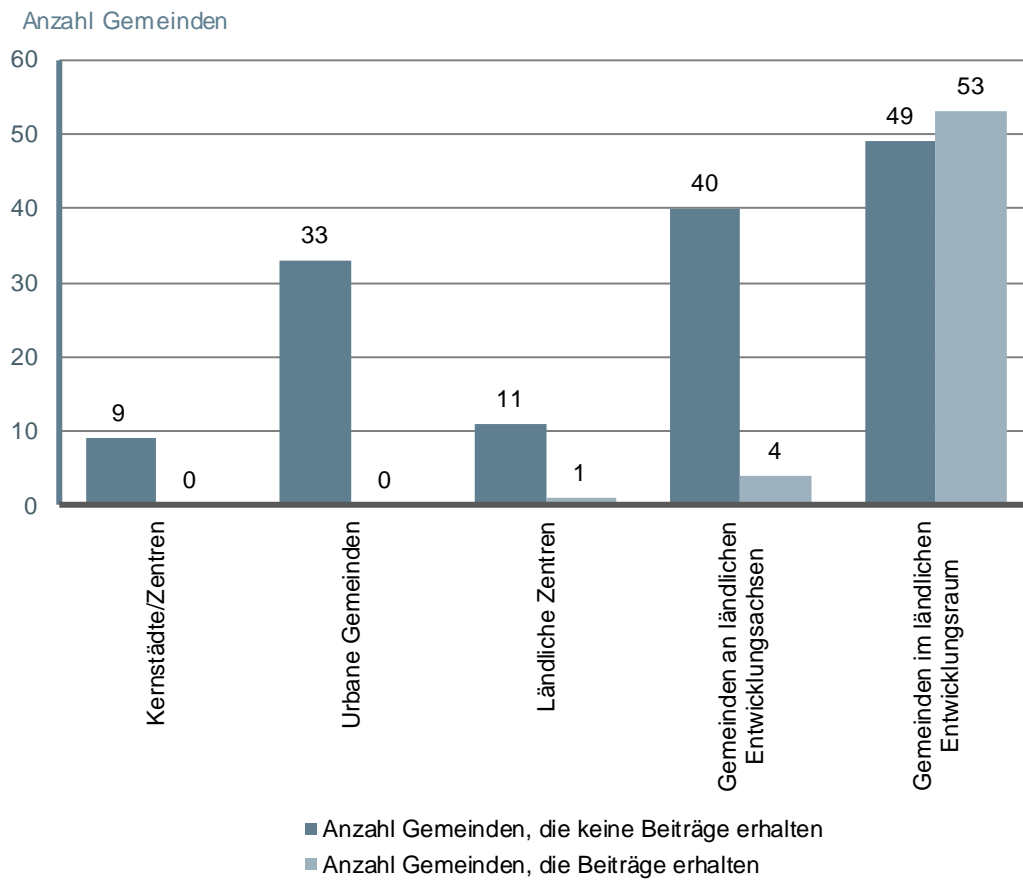
Abbildung 30: Volumen der Ausgleichszahlungen des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs nach Gemeindetypologie in CHF, Ausgleichsjahr 2022



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie den Gemeindetypologien des Kantons Aargau (Kanton Aargau, 2022).

Dabei zeigt sich, dass neben den 53 Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum, die Beiträge erhalten, fast gleich viele Gemeinden dieses Raumtyps keine Beiträge erhalten (vgl. Abbildung 30). Somit stellt sich die Frage, ob beispielsweise bei den «Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum» die «richtigen» 53 Gemeinden die Beträge erhalten.

Abbildung 31: Gemeinden mit und ohne Ausgleichszahlung aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich nach Gemeindetypologie, Ausgleichsjahr 2022



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie den Gemeindetypologien des Kantons Aargau (Kanton Aargau, 2022).

6.2 Entwicklung der Nettoaufwände und Ausgleichswirkung

a) Sonderlasten nach verschiedenen Gemeindegruppen

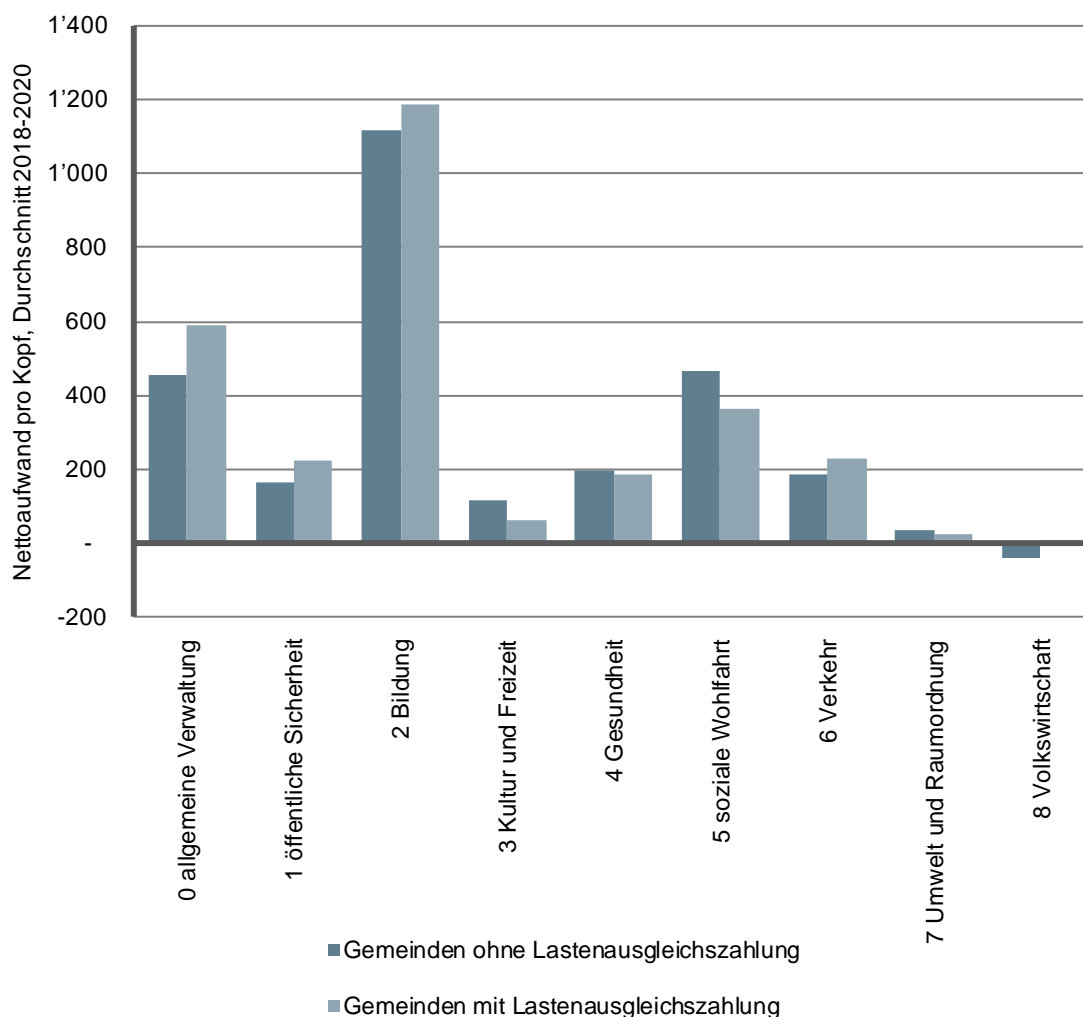
Um herauszufinden, in welchen Aufgaben die Gemeinden, die Zahlungen aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich erhalten, überdurchschnittliche hohe Lasten (Sonderlasten)⁹ haben, wurden die Nettoaufwände auf der einstelligen funktionalen Gliederung ausgewertet. Abbildung 32 zeigt die durchschnittlichen Nettoaufwände pro Kopf der Jahre 2018-2020

⁹ Sonderlasten sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich zu Gunsten der eigenen Bevölkerung, welche in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen. Sie werden für die einzelnen Gemeinden als Nettoaufwände über dem kantonalen Durchschnitt berechnet.

Gemeinden mit und ohne räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Die Gemeinden, die vom räumlich-strukturellen Lastenausgleich profitieren, weisen in den Konten «allgemeine Verwaltung», «öffentliche Sicherheit», «Bildung» und «Verkehr» leicht höhere Nettoaufwände pro Kopf auf.

Betrachtet man den gesamten Nettoaufwand der Funktionen 0-6 und indexiert diesen anhand des kantonalen Mittelwerts (Kantonsdurchschnitt = Indexwert von 100), haben die Gemeinden ohne Lastenausgleichszahlung im Durchschnitt einen Indexwert von 97 und die Gemeinden mit Ausgleichszahlung einen von 103. Über sämtliche Aufgaben haben somit die Gemeinden, die Zahlungen aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich erhalten, leicht überdurchschnittliche und jene, die keine erhalten, leicht unterdurchschnittliche Lasten.

Abbildung 32: Nettoaufwand pro Kopf auf der einstelligen funktionalen Gliederung (Durchschnitt der Jahre 2018-2020) für Gemeinden mit und ohne Ausgleichszahlung

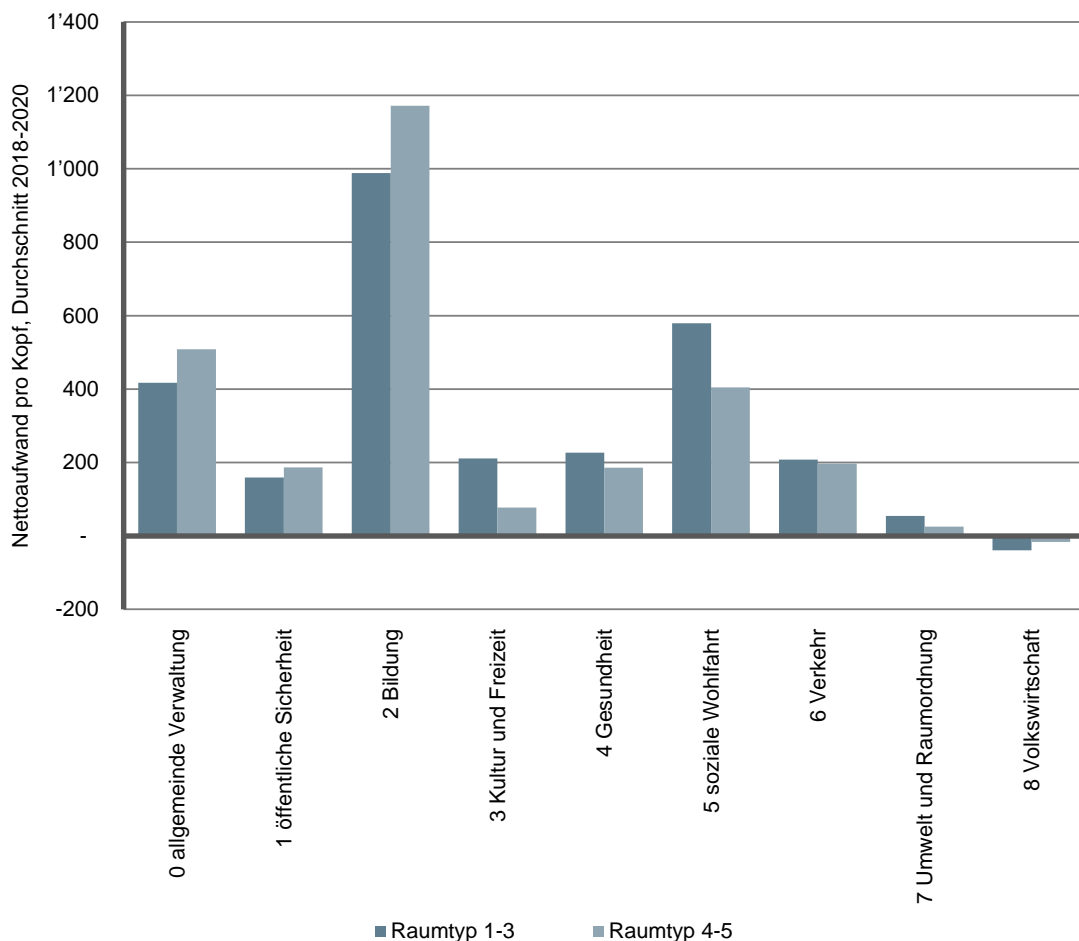


Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022).

Vergleicht man die Nettoaufwände nach Raumtyp – ländliche Räume (Raumtyp 4-5) versus urbane Räume (Raumtyp 1-3), so hat der ländliche Raum v.a. in den Funktionen Bildung und allgemeinen Verwaltung höhere Nettoaufwände (Abbildung 33). Wie zu erwarten ist, verzeichnet der urbane Raum bei den Funktionen Kultur und Freizeit, Gesundheit und in der sozialen Wohlfahrt höhere Nettoaufwände pro Kopf.

Auch nach Raumtyp kann man die gesamten Nettoaufwände indexieren und vergleichen. Hier zeigt sich, dass die beiden Raumtypen – ländliche versus urbane Gemeinden – praktisch gleich hohe Nettoaufwände haben, diese aber in unterschiedlichen Aufgaben anfallen.

Abbildung 33: Sonderlasten nach Raumtyp – Durchschnittlicher Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2018-2020 nach Raumtyp und Funktion

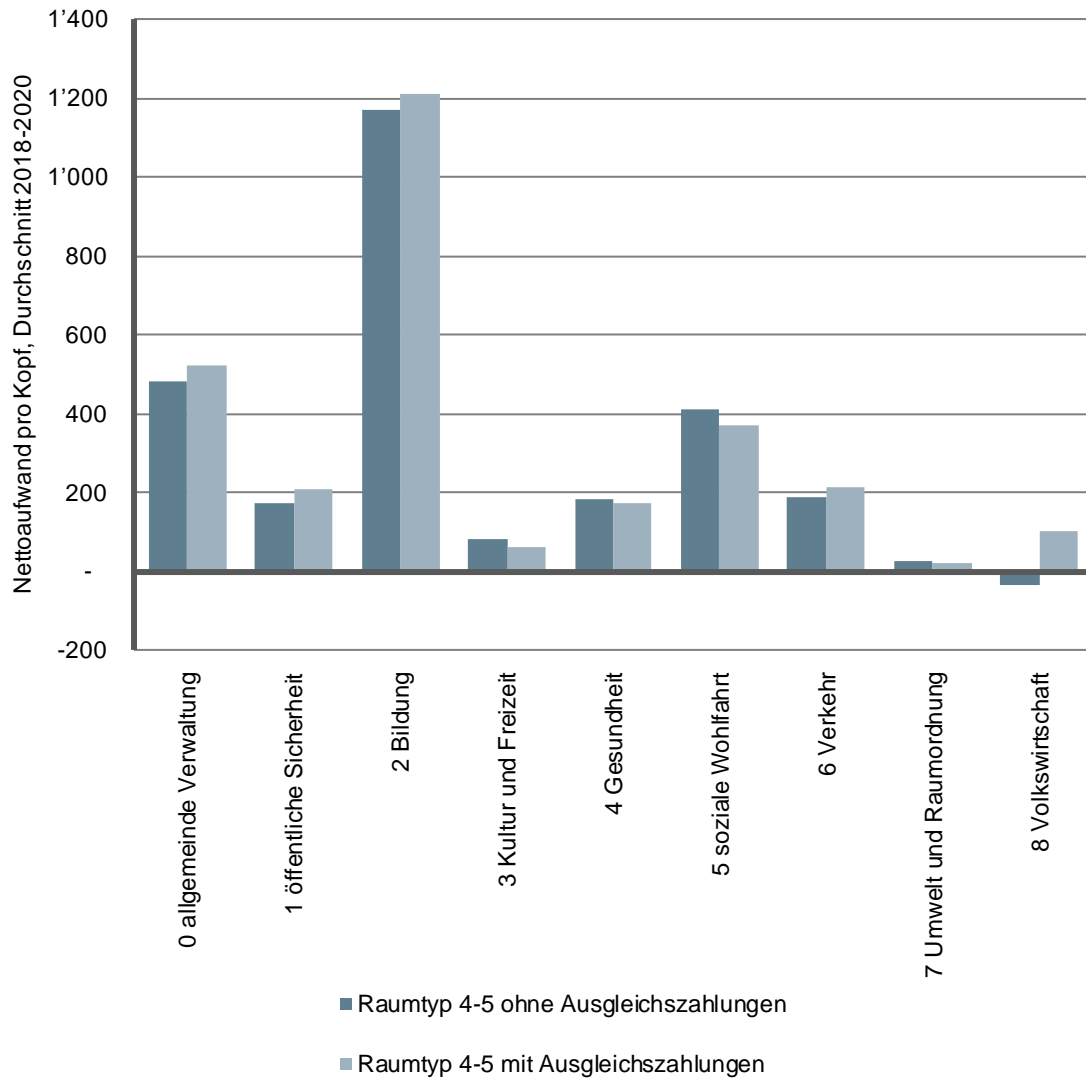


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), sowie den Gemeindetypologien des Kantons Aargau (Kanton Aargau, 2022).

Letztlich stellt sich die Frage, ob die ländlichen Gemeinden, die Ausgleichszahlungen erhalten, sich in ihrer Aufwandstruktur massgeblich von jenen ländlichen Gemeinden unterscheiden, die aktuell keine Ausgleichszahlungen erhalten. Um eine gute Ausgleichswirkung zu erzielen, müssten diejenigen Gemeinden Ausgleichszahlungen erhalten, die auch überdurchschnittlich hohe Nettoaufwände haben.

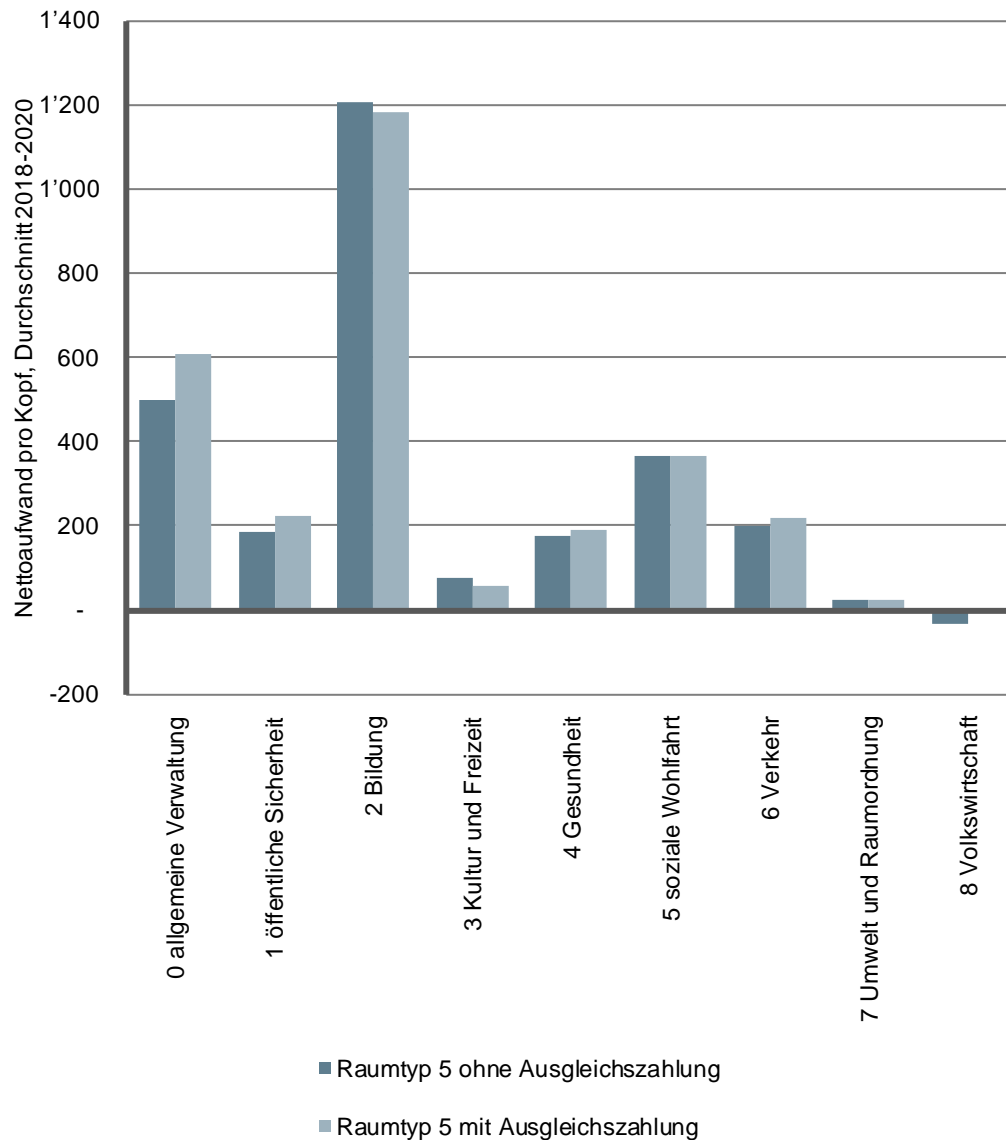
Wie die folgende Abbildung zeigt, ist das Bild gemischt. Die ländlichen Gemeinden mit Ausgleichszahlungen haben leicht höhere Nettoaufwände in der Bildung, in der öffentlichen Verwaltung und in der öffentlichen Sicherheit, aber dafür in anderen Aufgaben geringere Nettoaufwände. Summiert und indiziert man wiederum die Nettoaufwände der Funktionen 0-6, ist der Index der Gemeinden des Raumtyps 4-5 mit Ausgleichszahlungen mit 104 leicht höher als jener des Raumtyps 4-5 ohne Ausgleichszahlung mit einem Index von 99.

Abbildung 34: Sonderlasten der ländlichen Gemeinden mit / ohne Ausgleichszahlung im Ausgleichsjahr 2022 – Durchschnittlicher Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie den Gemeindetypologien des Kantons Aargau (Kanton Aargau, 2022).

Abbildung 35: Sonderlasten des Gemeindetyps 5 mit / ohne Ausgleichszahlung im Ausgleichsjahr 2022 – Durchschnittlicher Nettoaufwand pro Kopf der Jahre 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie den Gemeindetypologien des Kantons Aargau (Kanton Aargau, 2022).

b) Ausgleichswirkung

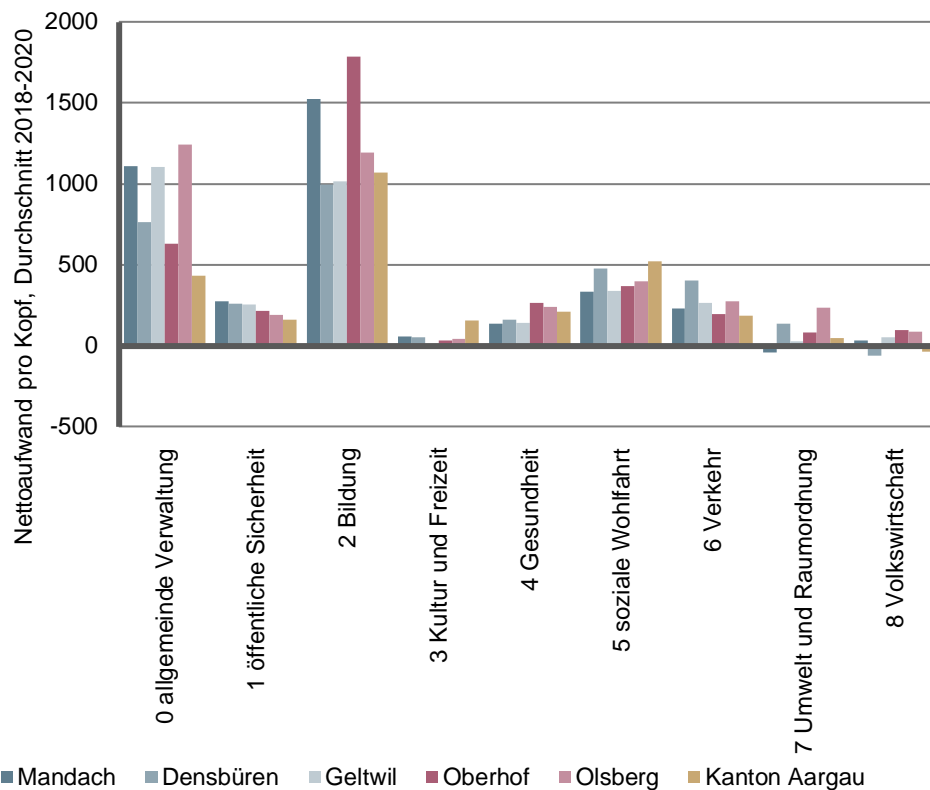
Die Ausgleichswirkung im räumlich-strukturellen Lastenausgleich festzustellen ist schwieriger als beim Bildungs- und Soziallastenausgleich, da wie die vorherigen Auswertungen gezeigt haben, kein direkter, eindeutiger Bezug zu einer bestimmten Aufgabe gegeben ist. Um eine grobe Vorstellung von der Ausgleichswirkung zu haben, setzen wir die Ausgleichszahlungen

in Bezug zum Total des Nettoaufwands der Konten 0-6. Die Ausgleichswirkung variiert relativ stark zwischen den verschiedenen Empfängergemeinden und beträgt zwischen 1%-28%. Über sämtliche Empfängergemeinden macht sie rund 10% aus. Dies bedeutet, dass die Empfänger-gemeinden nach Ausgleichszahlung noch 90% ihrer ursprünglichen Nettoaufwände zu tragen haben. Damit ist die Ausgleichswirkung weitaus grösser als im Bildungslastenausgleich, bei dem sie bei 3% lag – zumal hier auch eine sehr breite Definition des Nettoaufwands gewählt wurde.

Wie in Abbildung 28 ersichtlich war, gibt es einige Gemeinden, die aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich hohe pro Kopf Zahlungen erhalten. Im Jahr 2022 waren die Top 5 Gemeinden Mandach, Densbüren, Geltwil, Oberhof und Olsberg, die zwischen 845 CHF und 651 CHF pro Kopf erhielten. All diese Gemeinden sind bereits von einer Kappung betroffen, sprich der Betrag pro Hektare wurde bereits begrenzt.

Dabei stellt sich die Frage, ob die hohen Ausgleichszahlungen sich durch höhere Nettoaufwände dieser Gemeinden rechtfertigen lassen. Im Vergleich zu den durchschnittlichen Pro-Kopf-Nettoaufwänden des Kantons Aargau weisen die Top-5-Gemeinden v.a. in den Funktionen allgemeine Verwaltung und Bildung höhere Nettoaufwände auf (Abbildung 36). Wobei diejenigen in der Bildung über das Gefäss des Bildungslastenausgleichs abgegolten werden sollten. Die Top-5-Gemeinden haben insgesamt einen indexierten Nettoaufwand von 129 und liegen damit deutlich über dem Kantonsschnitt (Indexwert = 100).

Abbildung 36: Fünf Gemeinden mit den höchsten Nettoaufwänden pro Kopf im Jahr 2022 vs. Kanton Aargau



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), sowie den Gemeindetypologien des Kantons Aargau (Kanton Aargau, 2022).

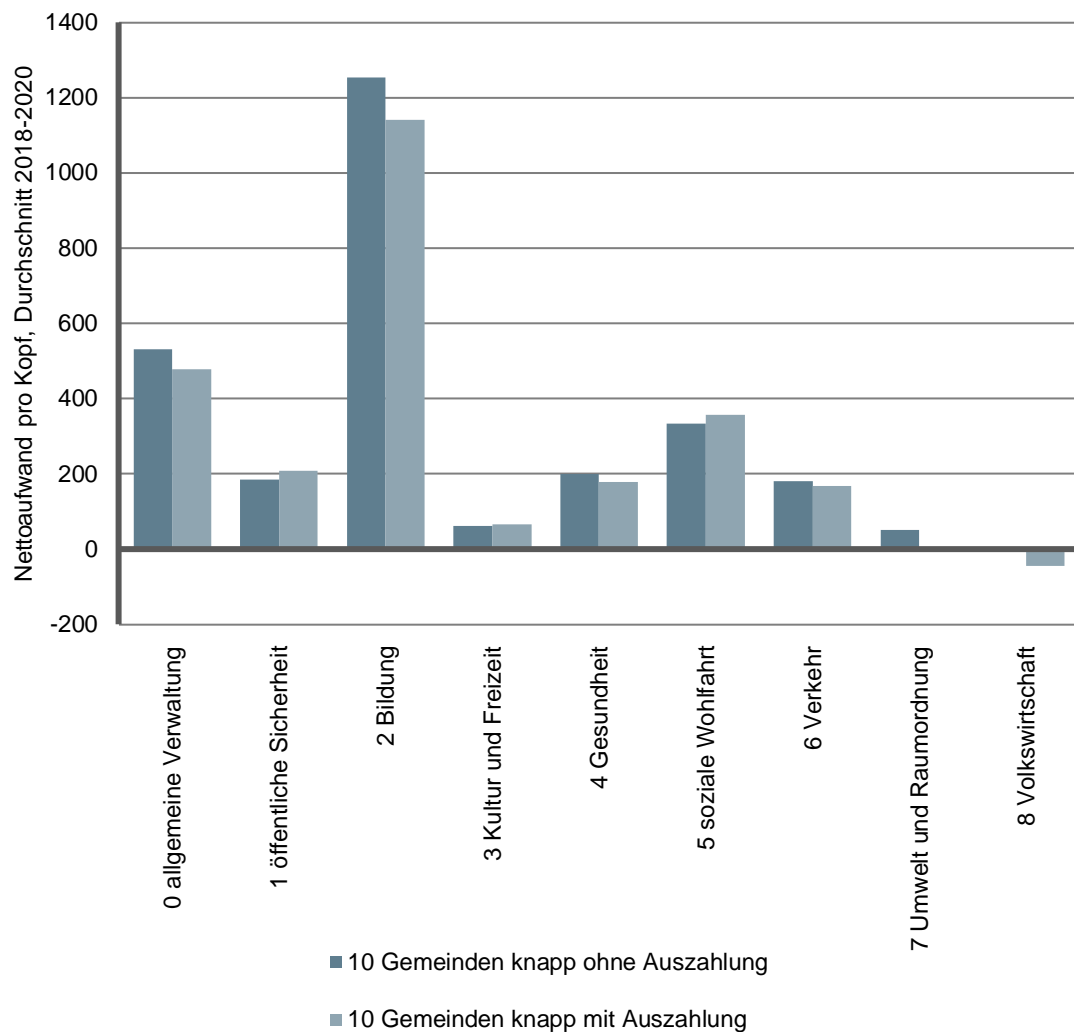
Anm.: Die Gemeinden Mandach, Densbüren, Geltwil, Oberhofen und Olsberg erhielten im Jahr 2022 die höchsten Pro-Kopf-Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich.

Bei der Frage, ob die «richtigen» Gemeinden die Ausgleichszahlungen erhalten und das Gefäss eine gute Ausgleichswirkung erzielt, ist neben der soeben vorgenommenen Betrachtung der Extreme auch jene der Gemeinden um den aktuellen Grenzwert aufschlussreich. Dadurch kann analysiert werden, ob die Zahlungen eher «zufällig» oder strukturell begründet sind.

In Abbildung 37 sind dazu die Nettoaufwände pro Kopf der 10 Gemeinden knapp über und knapp unter der Schwelle zur Ausgleichszahlung dargestellt. Dabei zeigt sich, dass die zehn Gemeinden, die knapp keine Ausgleichszahlungen erhalten, höhere Pro-Kopf-Nettoaufwände im Bereich Bildung und allgemeine Verwaltung aufweisen als die Gemeinden, welche gerade noch vom räumlich-strukturellen Ausgleich profitieren. Zu erwarten wäre eigentlich das Gegenteil.

Betrachtet man auch hier den Index der Nettoaufwände dieser beiden Gemeindegruppen, haben die Gemeinden, die gerade knapp noch Ausgleichszahlungen erhalten einen Indexwert von rund 95 und jene unter dem Schwellenwert einen durchschnittlichen Indexwert von um die 100. Die Gemeinden, die gerade knapp keine Ausgleichszahlungen mehr erhalten, sind also stärker belastet, als jene die gerade noch erhalten. Dies zeigt eine gewisse Zufälligkeit dieses Gefässes.

Abbildung 37: Struktureller Vergleich der Gemeinden, die im Ausgleichsjahr knapp unter/über dem Schwellenwert zum Erhalt von Ausgleichszahlungen sind



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung der Jahre 2018-2020 (Kanton Aargau, 2022), Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2022 (Kanton Aargau, 2022) sowie den Gemeindetypologien des Kantons Aargau (Kanton Aargau, 2022).

6.3 Fazit und Empfehlungen zum räumlich-strukturellen Lastenausgleich

Fazit

Pro Kopf ist der räumlich-strukturelle Lastenausgleich am stärksten dotiert, kann aber mit effektiven Nettoaufwänden am schwierigsten begründet werden. Die Auszahlung pro Kopf und die Höhe des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs sind ein politischer Entscheid zur Abfederung der Lasten der ländlichen Gemeinden.

Insgesamt erhalten 58 Gemeinden im Jahr 2022 Zahlung aus diesem Topf. Die Beiträge sind zum Teil beträchtlich und betragen bis zu 845 CHF pro Kopf. Die Ausgleichswirkung lässt sich dabei nur schwierig beurteilen, da es im Gegensatz zum Bildungs- und Sozillastenausgleich keine klar identifizierbaren Aufgaben gibt, die den Ausgleichszahlungen zugrunde liegen. Um eine grobe Einordnung vornehmen zu können, wurde eine breite Definition der Lasten gewählt und die totalen Nettoaufwände der Funktionen 0-6 betrachtet. Dabei zeigte sich, dass die Pro-Kopf-Zahlungen aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich im Schnitt 10% des Pro-Kopf-Nettoaufwands der Empfängergemeinden ausmachen. Insofern hat das Gefäss bei denjenigen Gemeinden, die davon profitieren, eine grosse Ausgleichswirkung.

Ob der Ausgleich den richtigen Gemeinden zugutekommt, ist eine weitere Frage. Die Analysen nach verschiedenen Gemeinde- und Raumtypologien haben gezeigt, dass die aktuelle Zuordnung nicht schlecht, aber auch nicht optimal ist. In der Tendenz erhalten diejenigen Gemeinden aus dem ländlichen Raum Beiträge, die über sämtliche Aufgaben auch höhere Nettoaufwände aufweisen. Und die fünf Gemeinden, die die höchsten Pro-Kopf-Beiträge erhalten, haben effektiv auch bedeutend höhere Nettoaufwände als der Kantonsdurchschnitt. Ob diese jedoch – auch im Vergleich zu den anderen Gefässen – die sehr hohen Pro-Kopf-Beiträge rechtfertigen, ist eine andere Frage. Normalerweise wird mit den Ausgleichsgefässen – auch auf Ebene des Bundes – nur ein Teil der Lasten abgegolten.

Die Analyse der Gemeinden, die gerade knapp über und unter dem Grenzwert zum Erhalt von Beiträgen liegen, haben gezeigt, dass der Ausgleich in diesem Bereich nicht optimal funktioniert. Die Gemeinden, die gerade knapp keine Beiträge mehr erhalten, haben höhere durchschnittliche Nettoaufwände, als die Gemeinden, die gerade noch Beiträge erhalten.

Empfehlungen

Basierend auf dem obigen Fazit schlagen wir vor, dass Massnahmen geprüft werden, um das bestehende System zu optimieren. Wir sehen dabei eine Justierung der Parameter innerhalb des bestehenden Systems im Vordergrund. Und erst in einem zweiten Schritt, falls dies nicht zu einer Optimierung beigetragen hat, eine Prüfung allfälliger alternativer Indikatoren zum Anteil der Siedlungsfläche. Zumal bei der Entwicklung des Systems vor vier Jahren bereits verschiedene Indikatoren getestet wurden.

Der Kanton hat basierend auf Zwischenergebnissen bereits drei alternative Varianten getestet. Erste Resultate sind in Anhang A. zusammengestellt. Weitere Effekte auf die Ausgleichswirkung und allfällige Gewinner- und Verlierer müssten noch untersucht werden.

7 Zusätzlicher Abgeltungsbedarf

7.1 Ausgangslage

Ob es weitere Bereiche gibt, bei denen Ausgleichbedarf besteht, hängt massgeblich von der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ab. Ausgleichsgefässe zwischen den Gemeinden bedarf es dort, wo die Gemeinden für die Aufgaben zuständig sind und die Lasten aufgrund von strukturellen, weitgehend unbeeinflussbaren Faktoren ungleich verteilt sind.

In der Gemeindeumfrage hat sich gezeigt, dass es zwei Bereiche gibt, in denen gemäss den Gemeinden Lasten bestehen, die nicht abgegolten sind. Es stellt sich die Frage, ob diese in Zukunft im Rahmen des Finanzausgleichs auch berücksichtigt werden sollen. Es handelt sich dabei um die Bereiche:

- **Stationäre und ambulante Langzeitpflege**
- **Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung**

Die beiden Bereiche haben inhaltlich nichts miteinander zu tun und werden daher separat betrachtet. Die Kosten der Langzeitpflege sind tendenziell auf die Altersstruktur in den Gemeinden zurückzuführen. Die Lasten aus den Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung entstehen eher aufgrund einer «ungünstigen» Sozialstruktur.

7.2 Analyse zur stationären und ambulanten Langzeitpflege

a) Entwicklung Nettoaufwände in der stationären und ambulanten Langzeitpflege

Um den Nettoaufwand im Bereich stationäre und ambulante Langzeitpflege zu betrachten, werden die Konten 412 «Kranken-, Alters- und Pflegeheime» sowie 42 «Ambulante Krankenpflege» ausgewertet. Der Nettoaufwand dieser Konten hat von 2017 bis 2021 um 28% zugenommen (Abbildung 38). 2021 lag der durchschnittliche Nettoaufwand pro Kopf bei 214 CHF.

Abbildung 38: Entwicklung der Nettoaufwände der Konten «Kranken-, Alters- und Pflegeheime» (Konto 412) und «Ambulante Krankenpflege» (Konto 42), in CHF

	2017	2018	2019	2020	2021
Absolut	118'016'620	125'314'127	142'842'437	152'555'436	150'506'142
Pro Kopf	176	185	208	220	214

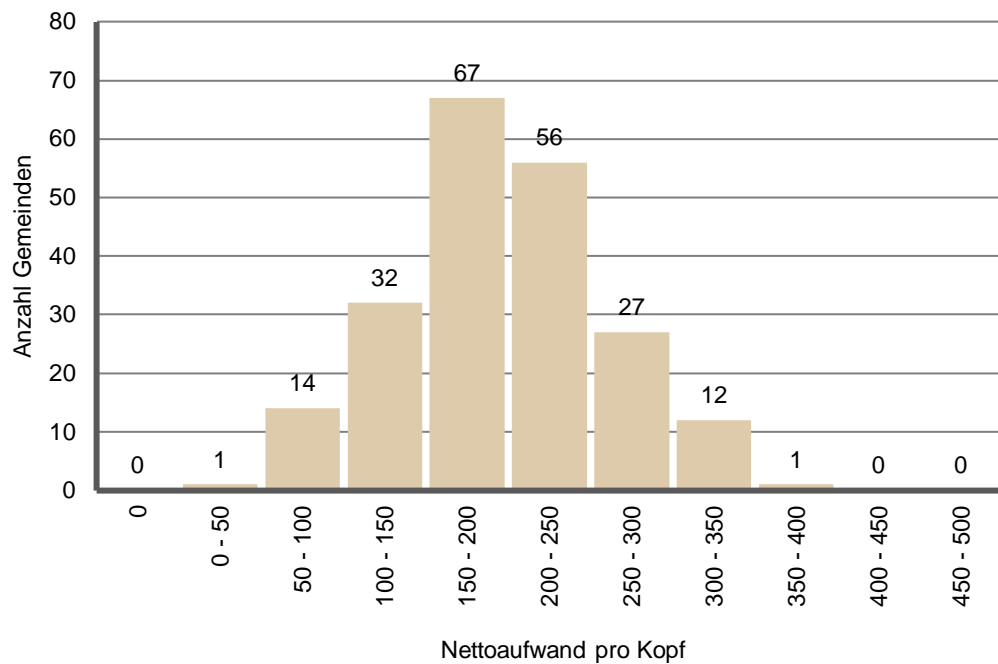
Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 412 Kranken-, Alters- und Pflegeheime und Konto 42 Ambulante Krankenpflege in den Jahren 2017-2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2014 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022).

b) Aktuelle Lastenunterschiede

Die Bandbreite der Lasten reicht von minimal 42 CHF pro Kopf bis zu maximal 367 CHF pro Kopf. Die Hälfte der Gemeinden haben Nettoaufwände zwischen 153 CHF (1.Quartil) und 235 CHF pro Kopf (3.Quartil).

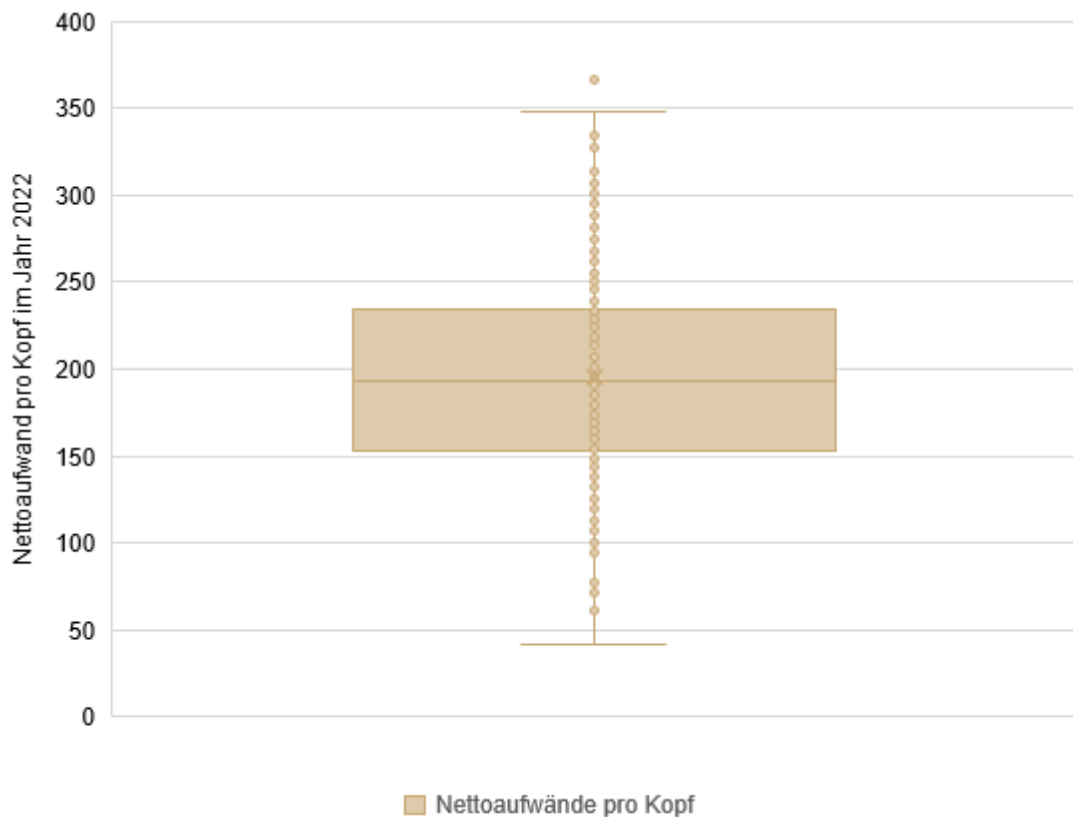
Der Nettoaufwand pro Kopf in der stationären und ambulanten Langzeitpflege ist etwas höher als der Nettoaufwand, der dem Soziallastenausgleich bei der engeren Betrachtung zugrunde liegt (vgl. Abbildung 15). Die Disparität gleicht eher jener des Bildungslastenausgleichs mit relativ vielen Gemeinden nahe am Mittelwert (vgl. Abbildung 39).

Abbildung 39: Pro-Kopf-Nettoaufwände der Konten «Kranken-, Alters- und Pflegeheime» (Konto 412) und «Ambulante Krankenpflege» (Konto 42) im Jahr 2021



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 412 Kranken-, Alters- und Pflegeheime und Konto 42 Ambulante Krankenpflege im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Abbildung 40: Streuung des Pro-Kopf-Nettoaufwand der Konten «Kranken-, Alters- und Pflegeheime» (Konto 412) und «Ambulante Krankenpflege» (Konto 42) im Jahr 2021



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Aufwand und Ertrag des Konto 412 Kranken-, Alters- und Pflegeheime und Konto 42 Ambulante Krankenpflege im Jahr 2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2021 2021 (Kanton Aargau, 2022).

Bezüglich der räumlichen Verteilung verhält es sich bei der stationären ambulanten Krankenpflege ähnlich wie beim Bildungslastenausgleich. Die Leistungen werden dort bezogen, wo die entsprechenden Personen wohnen und die Bezüger – im einen Fall Schülerinnen und Schüler im anderen Fall ältere Personen – sind relativ wenig mobil. Insofern dürften die Nettoaufwände von der Altersstruktur der ansässigen Bevölkerung der einzelnen Gemeinden abhängen. Somit sollten die Nettoaufwände der Gemeinden in der kurzen Betrachtungszeit konstant bleiben und sich nur langfristig in Abhängigkeit der Altersstruktur der Bevölkerung verändern.

Um die Persistenz der Nettoaufwände zu überprüfen, wurde untersucht, ob in den Jahren 2017-2021 immer dieselben Gemeinden die höchsten, respektiven die tiefsten Nettoaufwände haben oder ob es zu grossen Wechseln innerhalb dieser beiden Kategorien kommt. Es resultierte, dass von den zehn Gemeinden, die 2017 die höchsten Pro-Kopf-Nettoaufwände hatten, vier in allen Folgejahren auch zu den am stärksten belasteten Gemeinden gehörten. Bei den übrigen sechs Gemeinden befand sich ein Grossteil in mindestens einem der Folgejahre ebenfalls in dieser Kategorie. Bei den am wenigsten belasteten Gemeinden ist die Persistenz

geringer. Nur eine der 2017 am geringsten belasteten Gemeinden ist auch in sämtlichen Folgejahren in dieser Kategorie. Am unteren Ende der Belastung ist somit der Wechsel grösser, während die starken Belastungen sich stärker auf dieselben Gemeinden konzentrieren.

7.3 Analyse zu den Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung

a) Entwicklung Aufwände aus den Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung

Können die Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung nicht bezahlt werden, besteht von Seiten Versicherung ein Rückgriffsrecht auf die öffentliche Hand. Dadurch entstehen den Aargau Gemeinden im Jahr Aufwände von rund 20 Mio. CHF. Dies entspricht rund 30 CHF pro Kopf¹⁰.

Abbildung 41: Entwicklung der Verlustscheine aus Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung 2017-2020

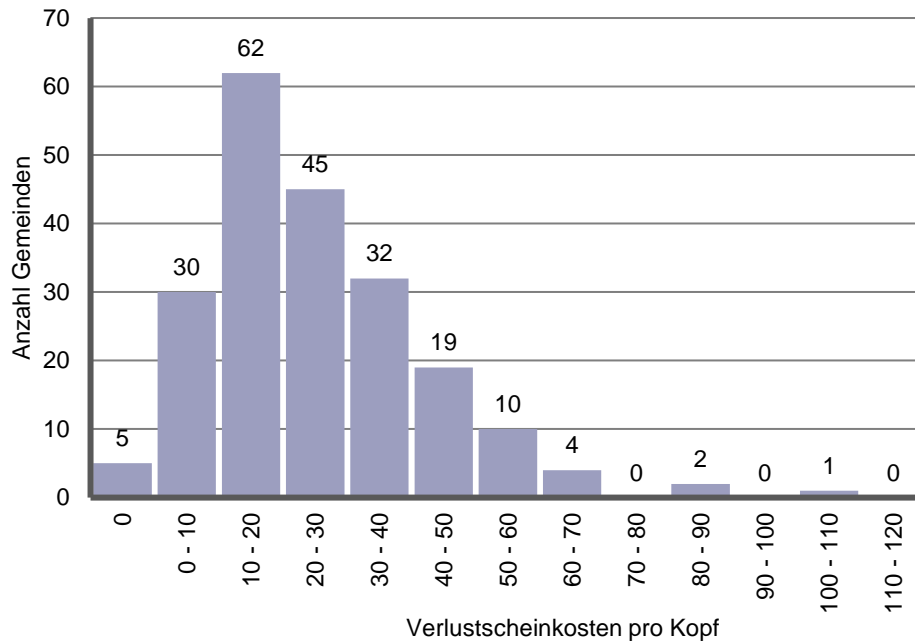
	2017	2018	2019	2020
Absolut	19'156'970	20'284'937	20'494'674	19'244'931
Pro Kopf	29	30	30	28

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Verlustscheinkosten der Jahre 2017-2020 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand der Jahre 2017-2020 (Kanton Aargau, 2022).

b) Aktuelle Lastenunterschiede

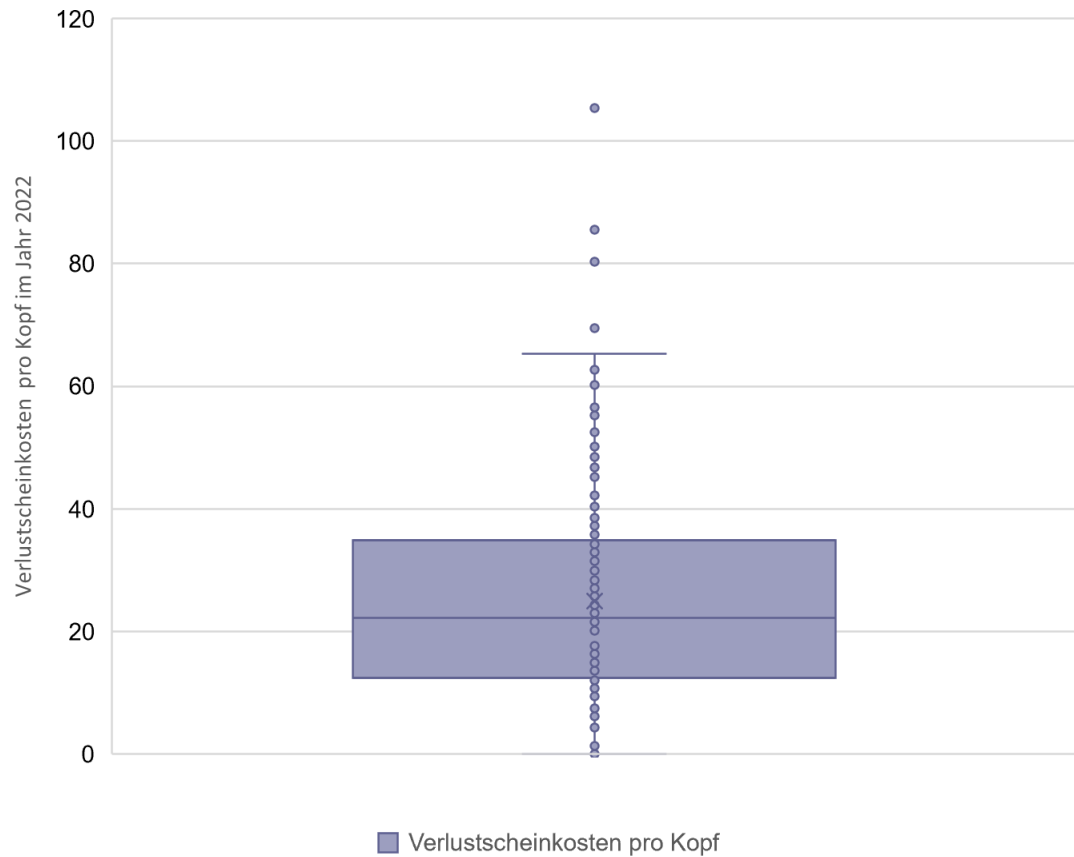
Die Hälfte der Gemeinden hat dabei Verlustscheinkosten zwischen 12 und 35 CHF pro Kopf zu tragen. Es gibt auch einige Gemeinden mit Kosten von über 60 CHF pro Kopf. Und fünf Gemeinden, die 2020 gar keine Verlustscheinkosten hatten.

¹⁰ Die abgebildeten Beträge entstammen einer Hochrechnung der Brutto-Verlustscheinkosten. Zum Beispiel im Verlustscheinjahr 2020 wurden 92% der Verlustscheinkosten den Gemeinden zugewiesen. Es ist davon auszugehen, dass langfristig 95% durch die Gemeinden getragen werden und 5% in der Zuständigkeit des Kantons verbleiben. Dementsprechend werden in dieser Auswertung die 3% der Verlustscheinforderungen anteilmässig den Gemeinden angerechnet.

Abbildung 42: Verluskscheinkosten pro Kopf im Jahr 2020 – Verteilung der Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Verluskscheinkosten im Jahr 2020 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2020 (Kanton Aargau, 2022).

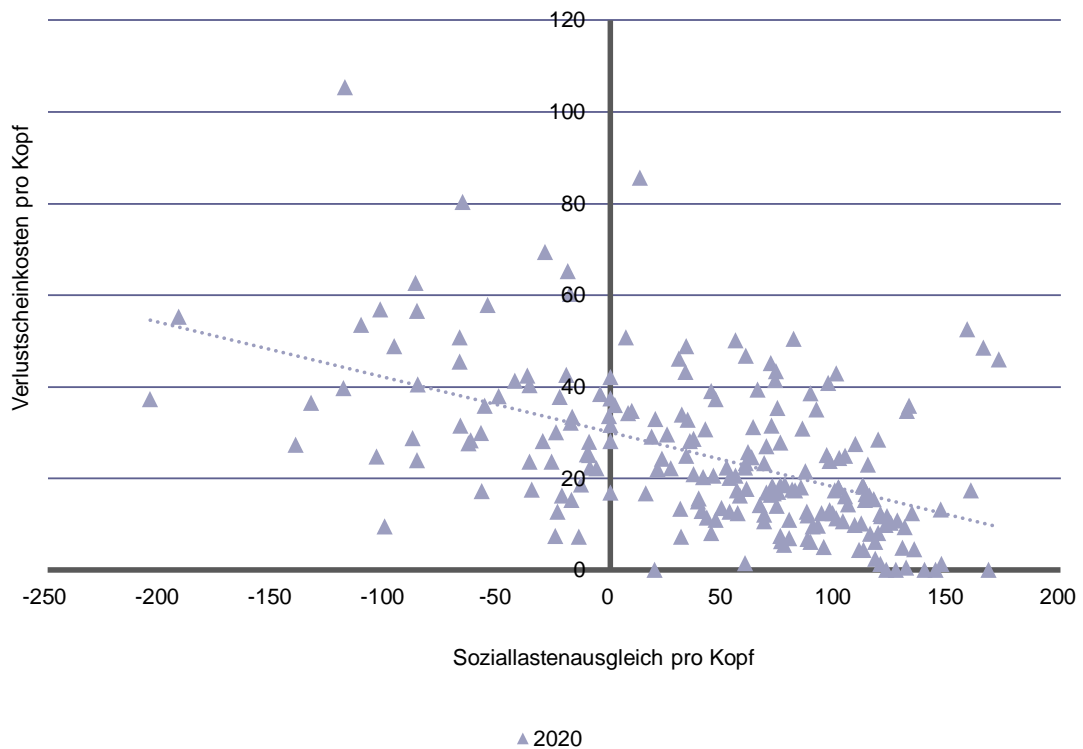
Die Aufwände pro Kopf sind in diesem Bereich deutlich tiefer als in Bereichen, in denen bereits Abgeltungsmechanismen bestehen. Eine Disparität besteht aber gleichwohl. Die Nettoaufwände beim 3.Quartil sind rund drei Mal so hoch wie jene beim 1.Quartil (beim Bildungslastenausgleich betragen die Differenz zwischen dem 1. und 3. Quartil lediglich 25%).

Abbildung 43: Verlostscheinkosten pro Kopf, 2020

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Verlostscheinkosten im Jahr 2020 (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2020 (Kanton Aargau, 2022).

Auch bei den Verlostscheinen stellt sich die Frage, durch welche Faktoren diese beeinflusst werden – sprich wie sich die Unterschiede zwischen den Gemeinden erklären. Fest steht, die Verlostscheinkosten können von den Gemeinden kaum beeinflusst werden, vielmehr hängt sie von der Bevölkerungsstruktur ab. Eine Korrelations-Analyse zwischen den Verlostscheinkosten und den Ausgleichszahlungen aus dem Soziallastenausgleich zeigt, dass ein positiver Zusammenhang besteht. Diejenigen Gemeinden, die Zahlungen aus dem Soziallastenausgleich erhalten, haben in der Tendenz auch höhere Verlostscheinkosten. Diejenigen, die in den Soziallastenausgleich einbezahlen, haben in der Tendenz geringere Kosten.

Abbildung 44: Korrelation von Soziallastenausgleichszahlungen und Verlustscheinkosten, Ausgleichsjahr 2020



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Verlustscheinkosten im Jahr 2020 (Kanton Aargau, 2022), dem Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2020 (Kanton Aargau, 2022), sowie dem Bevölkerungsbestand im Jahr 2020 (Kanton Aargau, 2022).

7.4 Fazit und Empfehlungen zum zusätzlichen Abgeltungsbedarf

Fazit

Die Nettoaufwände im Bereich der stationären und ambulanten Langzeitpflege sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen – prozentual stärker als in Bereichen, die heute bereits durch Lastenausgleichsgefässe abgegolten werden. Die Nettoaufwände pro Kopf sind etwas höher als in den Konten wirtschaftliche Sozialhilfe und Asylwesen, aber deutlich weniger hoch als im Bildungsbereich.

Entscheidend ist aber nicht die absolute Höhe der Nettoaufwände pro Kopf, sondern deren Verteilung zwischen den Gemeinden. Das Mass der Disparität liegt gemäss den einfachen Auswertungen irgendwo zwischen dem Bildungs- und Soziallastenausgleich.

Viele Gemeinden haben in der stationären und ambulanten Langzeitpflege Nettoaufwände um den Mittelwert, es gibt aber auch einige Gemeinden, die stark belastet sind. Bei den stark

belasteten Gemeinden handelt es sich über die beobachteten Jahre meist um dieselben. Bei den am geringsten belasteten Gemeinden gibt es häufiger Wechsel in der Rangordnung. Der Fakt, dass im beobachteten Zeitraum immer ein ähnlicher Kreis von Gemeinden stark belastet ist, kann ein Hinweis auf persistente und strukturelle Unterschiede sein.

Bei den Verlustscheinen zeigt sich ein ähnliches Muster wie beim Soziallastenausgleich. Diejenigen Gemeinden, die Auszahlungen aus dem Soziallastenausgleich erhalten, tragen in der Tendenz auch höhere Verlustscheinkosten. Die Kosten für Verlustscheine belaufen sich im Schnitt auf 30 CFH pro Kopf. Sie sind damit gut ein Viertel so hoch wie die durchschnittlichen Nettoaufwände im Sozialbereich (135 CHF/Kopf).

Empfehlungen

Die Analysen zur stationären und ambulanten Langzeitpflege zeigen, dass auf Basis der Nettoaufwände und deren Disparität ein Ausgleichsgefäss gerechtfertigt werden kann, aber nicht zwingend ist. Ein neues Ausgleichsgefäss brächte dieselben Herausforderungen mit sich wie in den bestehenden Ausgleichsgefässen. Es müssten Indikatoren gefunden werden, die die festgestellten Unterschiede in den Lasten effektiv gut erklären lassen. In diesem Sinn müsste noch genauer aufgezeigt werden, wo die strukturellen Unterschiede in den Gemeinden liegen.

Im Finanzausgleich auf Bundesebene und auch in anderen bereits untersuchten interkantonalen Finanzausgleichssystemen besteht kein Lastenausgleichsgefäss für die stationären und ambulanten Langzeitpflege. Dies steht im Gegensatz zu den drei bestehenden Gefässen, die in einer Vielzahl von Kantonen so oder in ähnlicher Form ebenfalls vorgefunden werden.

Bevor ein zusätzliches Gefäss für diese Lasten allenfalls eingeführt wird, empfehlen wir alternative Optionen zu prüfen, z.B. eine Kantonalisierung. Verschiedene Deutschschweizer Kantone kennen z.B. eine kantonalisierte Spitex. In der Mehrzahl der Kantone findet sich für derartige Lasten kein separates Lastenausgleichsgefäss, in einzelnen Kantonen werden diese Lasten über bestehende Gefässe ausgeglichen.

Bei den Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung raten wir von der Einführung eines zusätzlichen Gefässes für diese spezifischen Kosten ab. Vielmehr hat sich gezeigt, dass diese eine ähnliche Struktur und ähnliche Betroffenheit der Gemeinden wie der Soziallastenausgleich haben. Insofern würde eine Kombination mit dem Soziallastenausgleich nahe liegen. Wie in Kapitel 5 dargestellt, ist im Soziallastenausgleich die Ausgleichswirkung bereits gross. Wir würden daher darauf verzichten, den Soziallastenausgleich wegen den Verlustscheinkosten auszubauen. Vielmehr kann argumentiert werden, dass mit dem bestehenden Soziallastenausgleich auch die Kosten für allfällige Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung bereits abgedeckt sind.

8 Ergänzungsbeiträge

8.1 Ausgangslage

Mit den Ergänzungsbeiträgen werden Gemeinden unterstützt, die trotz des Ressourcen- und Lastenausgleichs ihren Finanzhaushalt nicht ausgleichen können, ohne ihren Steuerfuss um mehr als 25 Prozentpunkte über den kantonalen Mittelwert des Vorjahres zu heben. Das Ziel der Ergänzungsbeiträge ist, dass die Gemeinden ihre kommunalen Leistungen auf durchschnittlichem Niveau anbieten können, ohne einen übermässig hohen Steuerfuss anwenden zu müssen. Die Beiträge wurden erstmals 2020 ausbezahlt.

Es stellt sich hier die Frage, ob die Ergänzungsbeiträge als Auffangnetz berechtigt und sinnvoll sind. Von den Gemeinden wird zum Teil kritisiert, dass nur sehr wenige Gemeinden beitragsberechtigt waren. Daraus ergeben sich Fragen in zwei Richtungen: Ist der Empfängerkreis zu eng, respektive sind die Kriterien zu streng, oder ist umgekehrt das Gefäss nicht notwendig.

8.2 Analyse Ergänzungsbeiträge

Im Jahr 2020 hatten 10 Gemeinden Anspruch auf Ergänzungsbeiträge. Die Ansprüche beliefen sich auf rund 1.7 Mio. CHF. Im Jahr 2021 hatten noch 9 Gemeinden Anspruch und die potenzielle Beitragssumme reduzierte sich auf rund 680'000 CHF. Für das Jahr 2023 sind noch 3 Gemeinden mit einer Summe von knapp 0.5 Mio. CHF berechtigt. Effektiv bezogen haben die Beiträge jeweils 2 Gemeinden pro Jahr (fett und blau markiert in der folgenden Abbildung). In diesem Sinn ist der Kreis der effektiven Bezüger nochmals kleiner als jener der potenziellen.

Abbildung 45: Ansprüche auf Ergänzungsbeiträge vor Berücksichtigung der Übergangsbeiträge

Auszahlungsjahr:	2020		2021		2022		2023	
	Absolut	pro Kopf	Absolut	pro Kopf	Absolut	pro Kopf	Absolut	pro Kopf
Burg	190'000	189	92'000	90				
Full-Reuenthal	76'000	86						
Hallwil	288'000	328	288'000	303	230'000	233	304'000	307
Kirchleerau	236'000	270	178'000	198	178'000	197	59'000	65
Mellikon	138'000	611	98'000	430	98'000	447	98'000	447
Schlossrued	301'000	360	81'000	98				
Schwaderloch	96'000	140	96'000	139				
Tägerig	117'000	79	229'000	156	172'000	115		
Teufenthal	134'000	82	134'000	80				
Ueken	103'000	117	31'000	34				
Total	1'679'000		1'227'000		678'000		461'000	

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich 2022 (Kanton Aargau, 2022) ohne Berücksichtigung der Übergangsbeiträge. Für das Jahr 2023 ist noch nicht klar, ob und falls ja welche Gemeinden Ergänzungsbeiträge beziehen werden.

In der folgenden Abbildung werden die Gemeinden, die 2022 oder in den Vorjahren beitragsberechtigt waren, ins Finanzausgleichssystem eingeordnet. Ziel ist zu analysieren, ob «Lücken» in bestehenden Ausgleichsgefässen dazu führen, dass Ergänzungsbeiträge notwendig werden. Dabei ist vor allem auffällig, dass nur zwei der zehn Gemeinden Zahlungen aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich erhalten, obwohl es sich durchgängig um Gemeinden aus dem ländlichen Raum handelt (8 Gemeinden aus dem Raumtyp 5 «ländlicher Entwicklungsraum» und 2 Gemeinden aus dem Raumtyp 4 «ländliche Entwicklungsachsen»).

Abbildung 46: Einordnung der Ergänzungsbeiträge in den Finanzausgleich, 2022

Gemeinde	2022							
	Ergänzungsbeiträge	Steuerkraftausgleich	Mindestausstattung	Bildungsausgleich	Soziallastenausgleich	räumlich-struktureller Ausgleich	Total Finanzausgleich	Anteil Ergänzungsbeiträge
Burg	0	-149'499	-	-2'500	-154'000	-	-305'999	0%
Full-Reuenthal	0	-131'128	-	-25'000	35'000	-	-121'128	0%
Hallwil	-230'000	-208'131	-76'585	40'000	7'000	-	-237'716	97%
Kirchleerau	-178'000	-182'832	-27'249	17'500	105'000	-	-87'581	203%
Mellikon	-98'000	-18'450	-	-10'000	14'000	-	-14'450	678%
Schlossrued	0	-204'085	-96'628	25'000	-	-322'050	-597'763	0%
Schwaderloch	0	-126'170	-	32'500	63'000	-	-30'670	0%
Tägerig	-172'000	-411'792	-283'480	-137'500	-21'000	-	-853'772	20%
Teufenthal	0	-440'960	-274'560	52'500	-168'000	-	-831'020	0%
Ueken	0	-180'498	-14'368	27'500	98'000	-117'800	-187'166	0%

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Finanz- und Lastenausgleich 2022 (Kanton Aargau, 2022)

8.3 Fazit und Empfehlungen zu den Ergänzungsbeiträgen

Fazit

Die Bedeutung der Ergänzungsbeiträge als Auffangnetz hat im Zeitverlauf abgenommen. Waren im Jahr 2020 ursprünglich 10 Gemeinden beitragsberechtigt, sind im Jahr 2022 nur noch vier Gemeinden beitragsberechtigt, wovon nur zwei Gemeinden auch effektiv Ergänzungsbeiträge bezogen. Die potenziell auszubehaltende Summe sank von 1.7 Mio. (2020) auf rund 0.7 Mio. (2022), für das Jahr 2023 beträgt die potenziell auszubehaltende Summe knapp 0.5 Mio. CHF. Im Vergleich zu den Lastenausgleichsgefässen handelt es sich um eine kleine Summe, die aber für diejenigen Gemeinden, die sie erhalten, stark ins Gewicht fällt.

Das System der Ergänzungsbeiträge, das nach dem Ressourcen- und Lastenausgleichszahlungen noch einen zusätzlichen Ausgleich vorsieht, ist uns aus keinem anderen Kanton bekannt. Der Mechanismus deutet darauf hin, dass es im bestehenden System «blinde Flecken» gibt, die bei einigen wenigen Gemeinden ins Gewicht fallen, so dass ein zusätzlicher Ausgleich geschaffen werden musste.

Dabei ist nicht auszuschliessen, dass die kleinräumige Struktur der betroffenen Gemeinden dazu beiträgt, dass die Aufgaben nicht optimal organisiert werden können und die Aufwände pro Kopf höher ausfallen (geringere Nutzung von Skaleneffekten). Ein Gefäss wie die Ergänzungsbeiträge kann entsprechend strukturerhaltend und «fusionshemmend» wirken.

Empfehlungen

Zum zukünftigen Umgang mit den Ergänzungsbeiträgen bestehen verschiedene Optionen.

1. Beibehalten und ausbauen: Für diese Option sehen wir aus ökonomisch-theoretischen Überlegungen und aus den Daten keinerlei Hinweise. Für den Ausgleich unterschiedlicher Lasten in der Breite stehen die Gefässe Ressourcen- und Lastenausgleich zur Verfügung. Das Ziel müsste sein, die Disparitäten über die bestehenden Ausgleichgefässe abzubauen und gleichzeitig Anreize zu einer effizienten Aufgabenorganisation zu setzen.
2. Abschaffen: So wie die Beiträge sich aktuell entwickeln, laufen sie bereits praktisch von allein aus. Es wäre denkbar, die Ergänzungsbeiträge mit einer Übergangsfrist und abgestuft wieder abzuschaffen. Um gleichwohl die wenigen Gemeinden, die heute stark von diesem Gefäss profitieren, zu unterstützen, sollte vorgängig überprüft werden, aus welchen Gründen (sowohl aufwand- als auch ertragsseitig) es zu diesem Bedarf kommt und wie diese ohne Ergänzungsbeiträge angegangen werden könnte.
3. Integration / Optimierung in bestehende Lastenausgleichgefässe: Wir erachten diese Option als die vielversprechendste. Konkret sollte im Rahmen der Optimierungen des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs (vgl. Kapitel 6.3) versucht werden, die Gemeinden, die heute Ergänzungsbeiträge erhalten, besser abzudecken. Selbstverständlich kann eine Anpassung des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs auch gegenteilige Effekte haben und Gemeinden, die mit einer Veränderung der Berechnungsweise weniger erhalten würden, neu zu potenziellen Empfängern von Ergänzungsbeiträgen machen.

9 Zusammenfassung

9.1 Erkenntnisse

Die **Relation zwischen den drei Lastenausgleichgefässen** zu bestimmen und Aussagen darüber zu machen, ob die Verhältnisse stimmig sind, ist nicht ganz einfach. Gerade beim **räumlich-strukturellen Lastenausgleich**, der pro Kopf am stärksten dotiert ist, fehlt ein klarer Bezug zu bestimmten Aufwandkonten. Die Auswertungen haben gezeigt, dass die ländlichen Gemeinden bei gewissen Aufgaben höhere Lasten haben als die urbanen Gemeinden, aber weniger deutlich als zu erwarten gewesen wäre und nicht in allen Konten, die mit Lasten der Weite in Verbindung gebracht werden. Auch hat sich gezeigt, dass ein Grossteil der ländlichen Gemeinden keine Ausgleichszahlungen erhält und innerhalb dieser Gruppe auf Basis der Nettoaufwände nicht ausreichend klar dargelegt werden kann, weshalb die einen zum Empfängerkreis zählen und die anderen nicht. Insbesondere von den Gemeinden, die zu **Ergänzungsbeiträgen** berechtigt sind, erhalten nur die wenigsten Beiträge aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich, obwohl es sich hierbei ausschliesslich um ländliche Gemeinden handelt. All diese Aspekte deuten drauf hin, dass die Funktionsweise respektive der Empfängerkreis beim räumlich-strukturellen Lastenausgleich noch nicht optimal ist.

Zum **Bildungs- und Soziallastenausgleich** ist der Bezug zu spezifischen Aufwänden klarer. Vergleicht man die Relation zwischen Bildungs- und Soziallastenausgleich hat sich gezeigt, dass im Bildungsbereich zwar die Nettoaufwände deutlich höher sind, aber die Lastenunterschiede deutlich geringer. Insofern ist es gerechtfertigt, dass die Ausgleichswirkung in diesem Gefäss geringer ist als im Soziallastenausgleich. Das Hauptkriterien für einen Lastenausgleich, sind die unterschiedlichen, strukturell bedingten Lasten und nicht die absolute Höhe der Nettoaufwände. Beim Soziallastenausgleich ist basierend auf den zur Verfügung stehenden Daten zu den Nettoaufwänden die Ausgleichswirkung hoch bis teilweise überkompensierend. Hier empfehlen wir eine detailliertere Betrachtung der Datengrundlagen, um die Ursachen der vorgefundenen Ausgleichswirkung noch besser einordnen zu können.

Neben den bestehenden drei Lastenausgleichsgefässen wurde untersucht, ob ein **zusätzlicher Abgeltungsbedarf** im Bereich der stationären und ambulanten Langzeitpflege oder bei den Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung besteht. Die Analysen haben gezeigt, dass im ersten Bereich die Nettoaufwände pro Kopf ähnlich hoch sind wie im Sozialbereich, bei dem ein Ausgleichsgefässe besteht. Weiter war ersichtlich, dass einige Gemeinden durch stationäre und ambulante Langzeitpflege relativ stark belastet sind und dass es sich über die Jahre um einen ähnlichen Kreis handelt. Bei den Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung hat sich gezeigt, dass davon ein ähnlicher Kreis wie die Empfänger des Soziallastenausgleichs betroffen sind.

9.2 Empfehlungen

Zur Weiterentwicklung des Lastenausgleich schlagen wir aus den vorhergehenden Erkenntnissen folgende Optimierungen vor.

Analyse	Optimierungsvorschlag
<p>1. Bildungslastenausgleich: Die Nettoaufwände sind zwar hoch, aber die Lastenunterschiede gering. Ausgleichswirkung eher gering, aber durch geringe Lastenunterschied plausibel.</p>	<p>– Keine Optimierungsmassnahmen, geringe Lastenunterschiede rechtfertigen keinen Ausbau.</p>
<p>2. Soziallastenausgleich: Kreis der Empfänger- und Zahlergemeinden relativ konstant, Zusammenhang zwischen Nettoaufwand und Ausgleichszahlungen gegeben. Ausgleichswirkung eher gross, z.T. überkompensierend.¹¹</p>	<p>– Vertiefte Untersuchung, um festzustellen, ob Ausgleichswirkung effektiv «überkompensierend» ist.</p> <p>– Abhängig von diesen Erkenntnissen evtl. Justierungen prüfen.</p>
<p>3. Räumlich-struktureller Lastenausgleich: Ausgleichszahlungen sind nur teilweise mit überdurchschnittlichen Lasten erklärbar. Grosse Anzahl Gemeinden im ländlichen Raum erhalten keine Ausgleichszahlungen. Bei Gemeinden nahe am Grenzwert kein plausibler Bezug zu den effektiven Lasten. Zum Teil Gemeinden mit sehr hohen Pro-Kopf-Beiträgen.</p>	<p>– 1. Schritt Berechnung alternativer Varianten, in dem der Schwellenwert und die Berechnungsweise für die Beiträge angepasst wird. Ziel: Empfängerkreis und die Höhe der Beiträge im Einklang mit den Nettoaufwänden und den Raumtypen zu optimieren.</p> <p>– 2. Schritt: Falls mit dem 1. Schritt keine Optimierung erzielt werden kann, allenfalls Test alternativer, einfach zugänglicher, bereits bestehender Indikatoren anstelle oder in Ergänzung zur Siedlungsfläche, z.B. Erreichbarkeit.</p>
<p>4. Stationäre und ambulante Langzeitpflege: Nettoaufwände haben zugenommen und sind pro Kopf ähnlich hoch wie in Bereichen mit Lastenausgleich. Auswertung der Zahlen weist auf persistente Lastenunterschied hin, die einen Ausgleich rechtfertigen würden.</p>	<p>– Prüfen verschiedener Optionen zur Reduktion der Lastenunterschiede. Ein zusätzliches Lastenausgleichsgefäss ist eine von verschiedenen Optionen. Dazu bräuchte es wie bei den bestehenden Gefässen gute erklärende Indikatoren.</p> <p>– Im interkantonalen Vergleich werden auch andere Lösungen als ein Lastenausgleichsgefäss gewählt, z.B. Kantonalisierung. Vereinzelt Kantone kennen einen Ausgleich zwischen den Gemeinden (z.B. Kanton Solothurn).</p>
<p>5. Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung: Es bestehen zwar Unterschiede in den Lasten, diese weisen ein ähnliches Muster auf wie die Ausgleichszahlungen aus dem Soziallastenausgleich.</p>	<p>– Keine Optimierungsmassnahmen</p> <p>– Die Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherungen können als bereits über den Soziallastenausgleich abgegolten betrachtet werden.</p>
<p>6. Ergänzungsbeiträge: Beitragsberechtigte Gemeinden und Beitragsvolumen haben mit Zeitverlauf abgenommen. Gefäss, dass so in anderen Kantonen nicht existiert und auf «blinde Flecken» im bestehenden Lastenausgleichsystem oder aufgabenseitigen Ineffizienzen hindeutet.</p>	<p>– Optimierung des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs (siehe Punkt 3), mit dem Ziel, dass die Beitragsberechtigten von Ergänzungsbeiträgen besser abgedeckt und so die Ergänzungsbeiträge überflüssig werden.</p> <p>– Überlegungen zu einem schrittweisen Auslaufenlassen der Ergänzungsbeiträge mit einer Übergangsfrist.</p>

¹¹ Die Berechnung der Ausgleichswirkung war schwierig, da Rückerstattungen zum Teil erst in Folgejahren verbucht werden und daher die Aufwands- und Ertragskonten nicht immer periodengerecht sind. So verzeichneten gewisse Gemeinden negative Nettoaufwände.

Anhang A: Varianten für den räumlich-strukturellen Lastenausgleich

Untersuchte Varianten

Abbildung 47: Varianten des räumlich-strukturellen Lastenausgleichs

	Divisor für Normwert	Grundbetrag in CHF pro Hektare über dem Normwert	Deckelung CHF/Hektare	Exponent	Anzahl begünstigter Gemeinden
IST	7.25 %	950	500	1	58
Variante A	10 %	600	300	1	90
Variante B	12.5 %	400	300	1	107
Variante C	10 %	975	500	0.9*	90

Veränderung des Empfängerkreises

Mit dem heutigen räumlich-strukturellen Lastenausgleich erhalten 58 Gemeinden rechnerisch eine Ausgleichszahlung (vgl. Abbildung 31). Mit der Variante A und C würden durch die Erhöhung des Divisors für den Normwerts 90 Gemeinden vom räumlich-strukturellen Lastenausgleich profitieren. Dabei haben in beiden Varianten dieselben Gemeinden Anspruch auf Ausgleichszahlung, aber in unterschiedlicher Höhe. Mit der Variante B, bei welcher der Divisor für den Normwert noch höher ist, erhalten 107 Gemeinden eine Zahlung. Die Zunahme der Anzahl Gemeinden, die eine Ausgleichszahlung erhalten, ist v.a. auf Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum zurückzuführen.

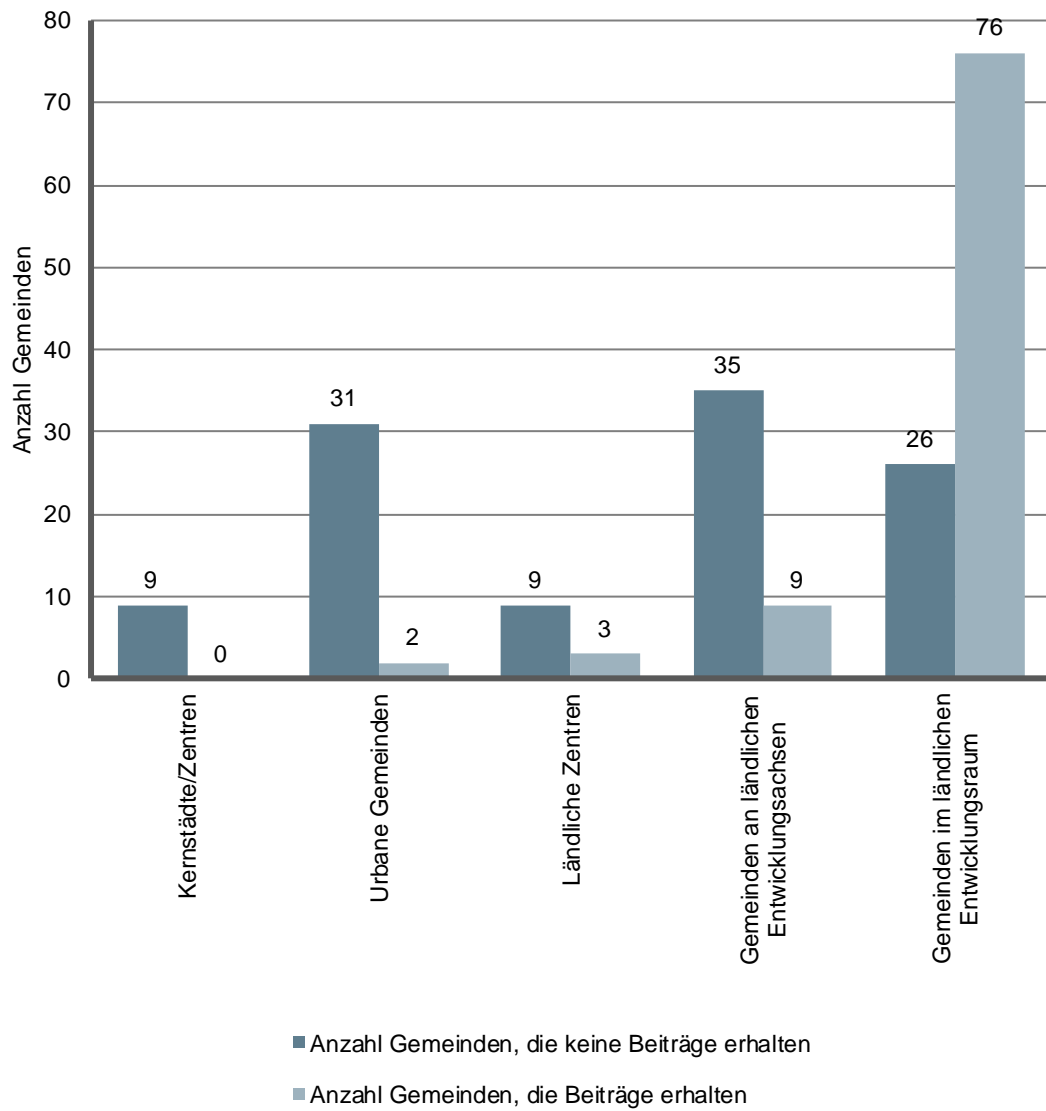
Anders als im Ist-Zustand haben mit allen drei Varianten vereinzelt – es handelt sich um 2-4 Gemeinden – auch urbane Gemeinden Anspruch auf räumlich-strukturellen Lastenausgleich. Dies könnte in der politischen Diskussion heikel sein. Nach wie vor keinen Ausgleich erhalten in allen drei Varianten die 9 Kernstädte.

Abbildung 48: Anzahl Gemeinden mit Beiträgen aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich – Vergleich der Varianten

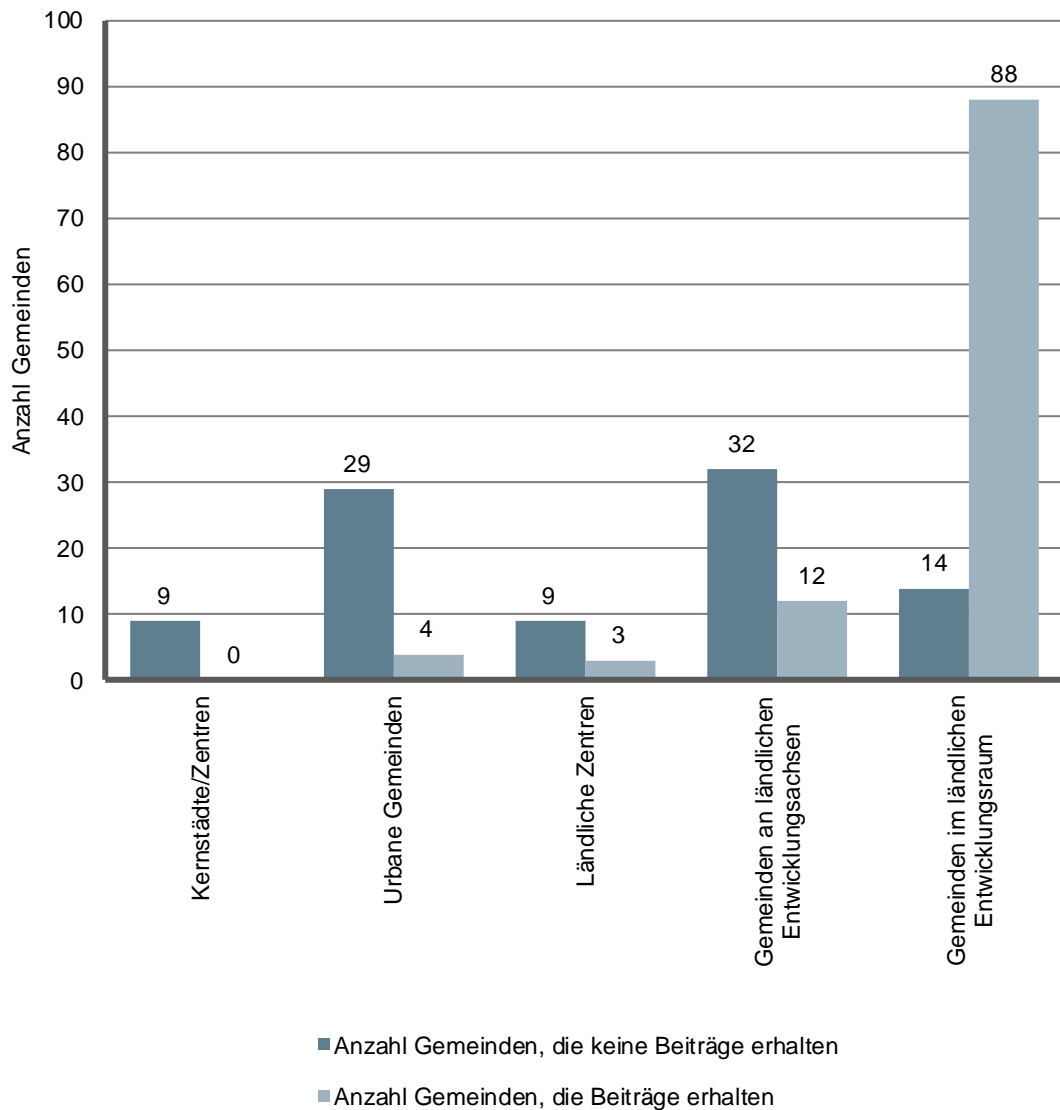
	Ist-Zustand	Variante A	Variante B	Variante C
Kernstädte/Zentren	0	0	0	0
Urbane Gemeinden	0	2	4	2
Ländliche Zentren	1	3	3	3
Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen	4	9	12	9
Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum	53	76	88	76
Total	58	90	107	90

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.

Abbildung 49: Gemeinden mit und ohne Ausgleichszahlung nach Raumtyp; Variante A und C



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.

Abbildung 50: Gemeinden mit und ohne Ausgleichszahlung nach Raumtyp; Variante B

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.

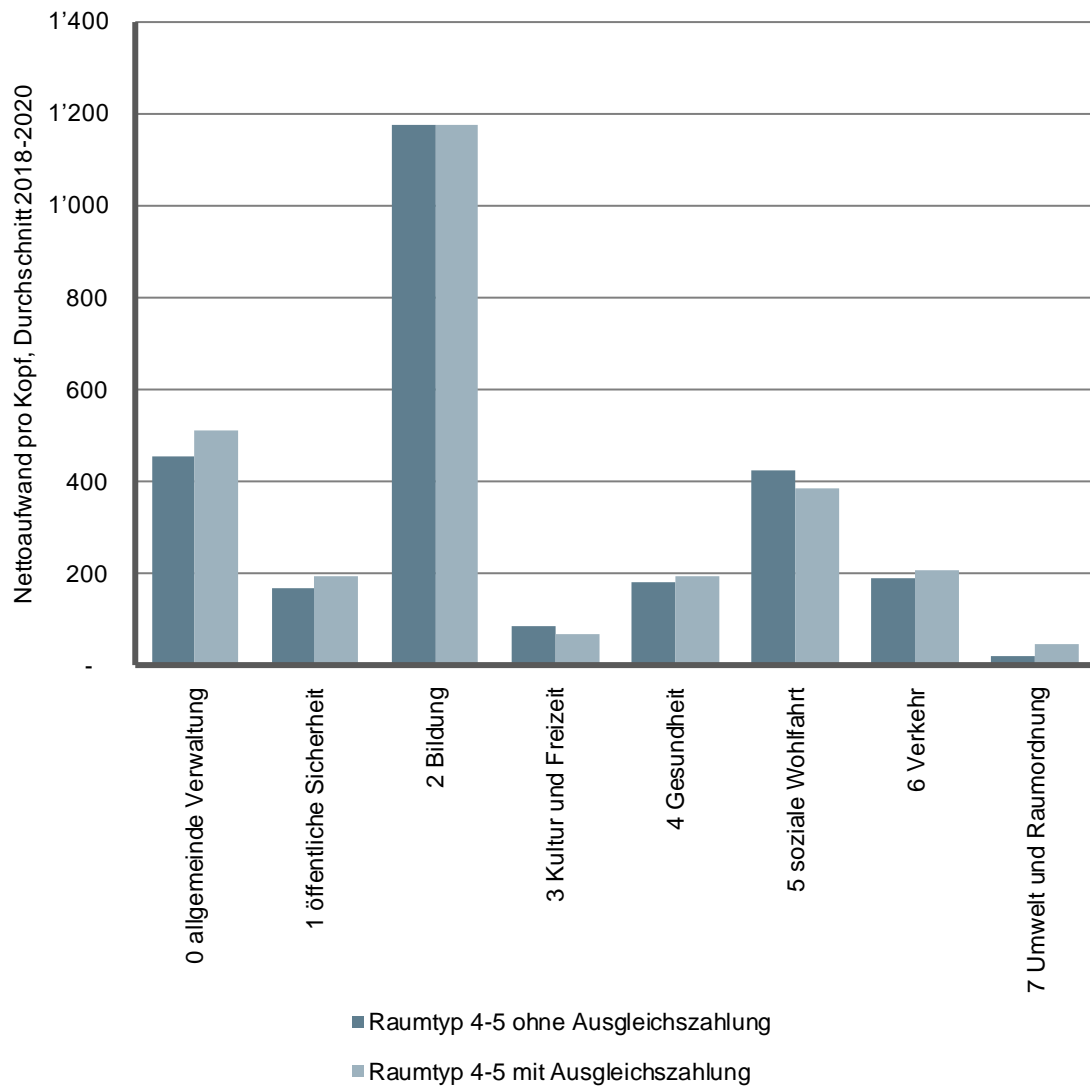
Charakteristika der Empfängergemeinden anhand der Nettoaufwände

Mit dem heutigen räumlich-strukturellen Lastenausgleich weisen die Empfängergemeinden im Durchschnitt in den Funktionen «allgemeine Verwaltung», «öffentliche Sicherheit», «Bildung» und «Verkehr» höhere Pro-Kopf-Nettoaufwände als die Gemeinden ohne Lastenausgleichszahlungen auf.

Bei den alternativen Varianten sind die Netto-Aufwände ähnlich verteilt wie bei der aktuellen Auszahlungsvariante. Ein Unterschied ergibt sich in Variante A und C im Bildungsbereich. Dort

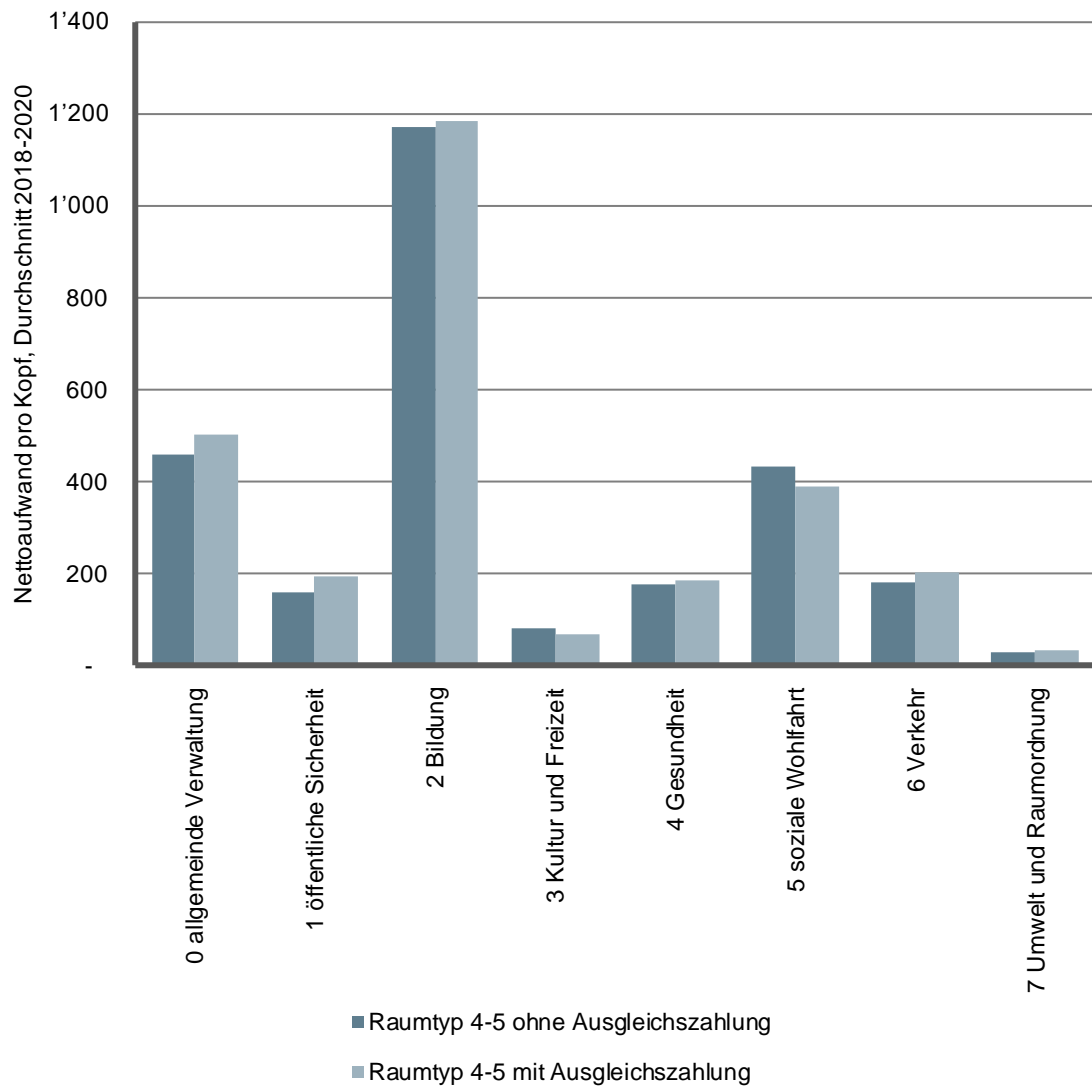
ist keine zusätzliche Last, der Gemeinden, die von Ausgleichszahlungen profitieren würden, gegenüber jenen desselben Raumtyps ohne Ausgleichszahlungen mehr feststellbar. Dafür sind im Gesundheitsbereich, die Lasten der Gemeinden, die von Ausgleichszahlungen profitieren würden, leicht höher als im IST-Zustand.

Abbildung 51: Nettoaufwände der Gemeinden mit und ohne Ausgleichszahlung; Varianten A und C



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.

Abbildung 52: Nettoaufwände der Gemeinden mit und ohne Ausgleichszahlung; Variante B



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand 2014 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.

Ausgleichszahlungen pro Kopf

Die totale Summe der Ausgleichszahlungen wurde für die drei Varianten bewusst in einem ähnlichen Rahmen wie im heutigen Ist-Zustand festgelegt. Mit den drei Varianten kann der Empfängerkreis der Gemeinden erhöht werden und dadurch auch der Anteil der Bevölkerung, der von diesem Ausgleichsgefäss profitiert. Mit der Variante A und C werden im Vergleich zum Ist-Zustand mit 142'504 Personen fast doppelt so viele Personen abgedeckt. Mit der Variante B steigt die Anzahl auf 189'680 Personen.

Im Vergleich zum Ist-Zustand (197 CHF) sind die Ausgleichszahlungen pro Kopf in allen drei Varianten deutlich tiefer (Abbildung 53). Bei Variante A und C werden die durchschnittlichen Ausgleichszahlungen pro Kopf im Vergleich zu heute praktisch halbiert. Bei Variante B betragen sie noch 80 CHF pro Kopf.

Abbildung 53: Ausgleichszahlungen pro Kopf – Vergleich der drei Varianten mit dem Ist-Zustand

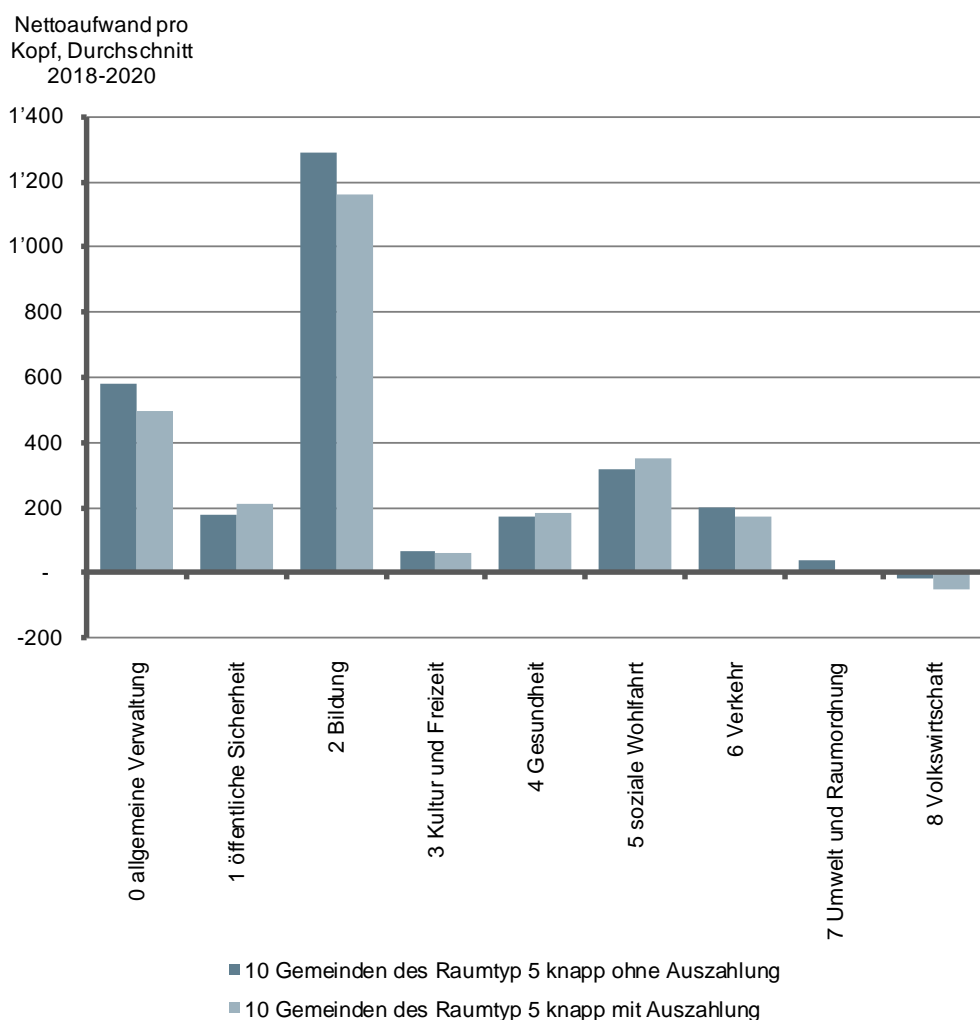
	Ausgleichszahlung	Bevölkerung mit Ausgleichszahlung	Durchschnittliche Ausgleichszahlung pro Kopf ¹²
Ist-Zustand	-15'158'250	76'785	197
Variante A	-15'318'900	142'504	107
Variante B	-15'214'200	189'680	80
Variante C	-15'311'312	142'504	107

¹² Es wurde nur die Bevölkerung berücksichtigt, welche in einer Gemeinde mit Ausgleichszahlung aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich wohnt.

Gemeinden des Raumtyps 5 an der Schwelle der Ausgleichszahlung

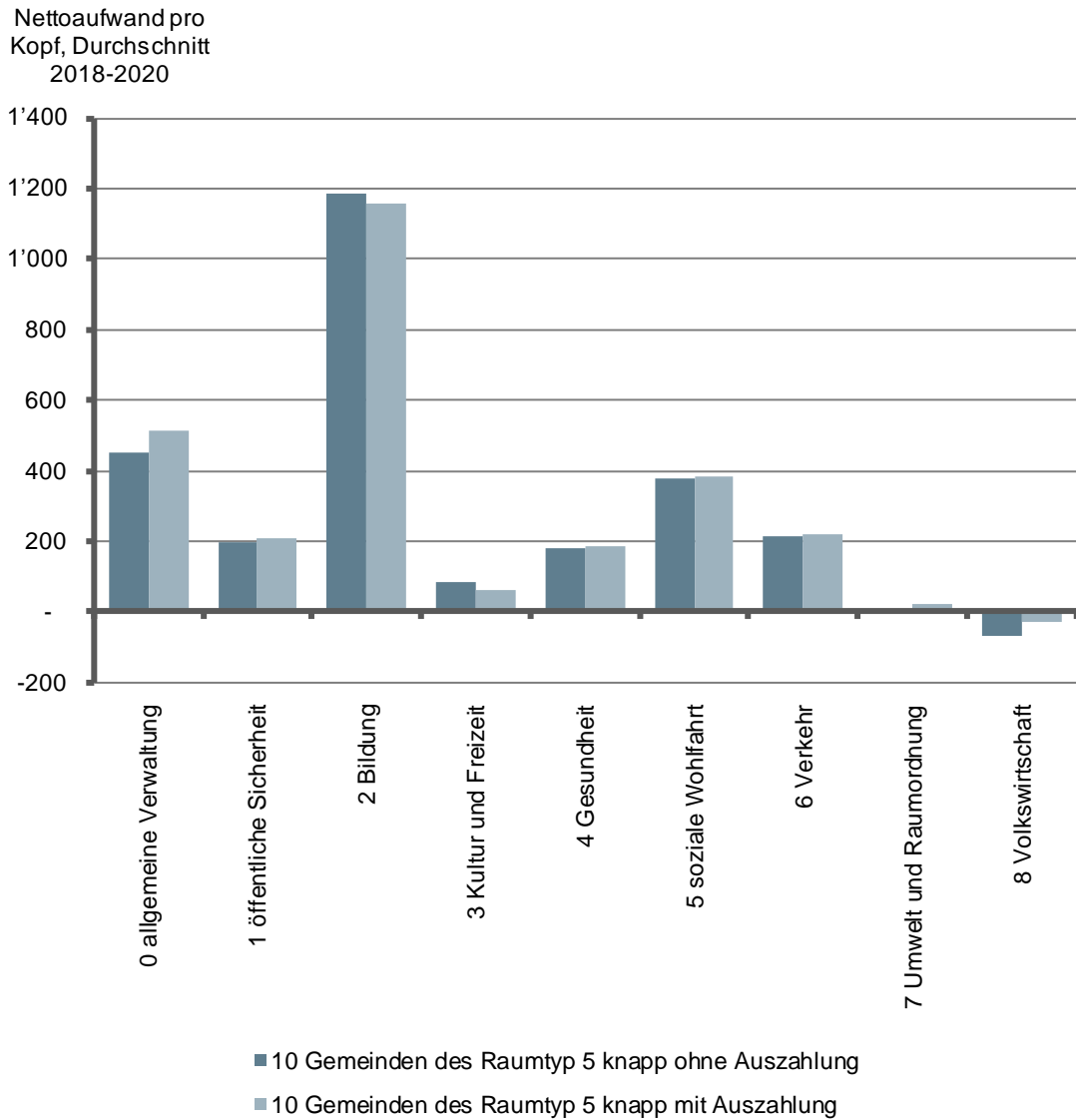
Analog zu der Abbildung 37 wurde auch für die verschiedenen Varianten die Gemeinden verglichen, die knapp eine Auszahlung erhalten oder gerade knapp keine Auszahlung bekommen. Dazu wurden die durchschnittlichen Nettoaufwände pro Kopf der Jahre 2018-2020 für die 10 Gemeinden knapp über der Anspruchsgrenze sowie für die 10 Gemeinden knapp unter der Anspruchsgrenze gegenübergestellt. Da sich der räumlich-strukturelle Lastenausgleich an die ländlichen Gemeinden richten soll, wurden dabei nur die Gemeinden der Gemeindetypologie 5 «Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum» berücksichtigt.

Abbildung 54: Struktureller Vergleich der Gemeinden (Raumtyp 5), die im Ausgleichsjahr knapp unter/über dem Schwellenwert zum Erhalt von Ausgleichszahlungen sind – Ist-Zustand



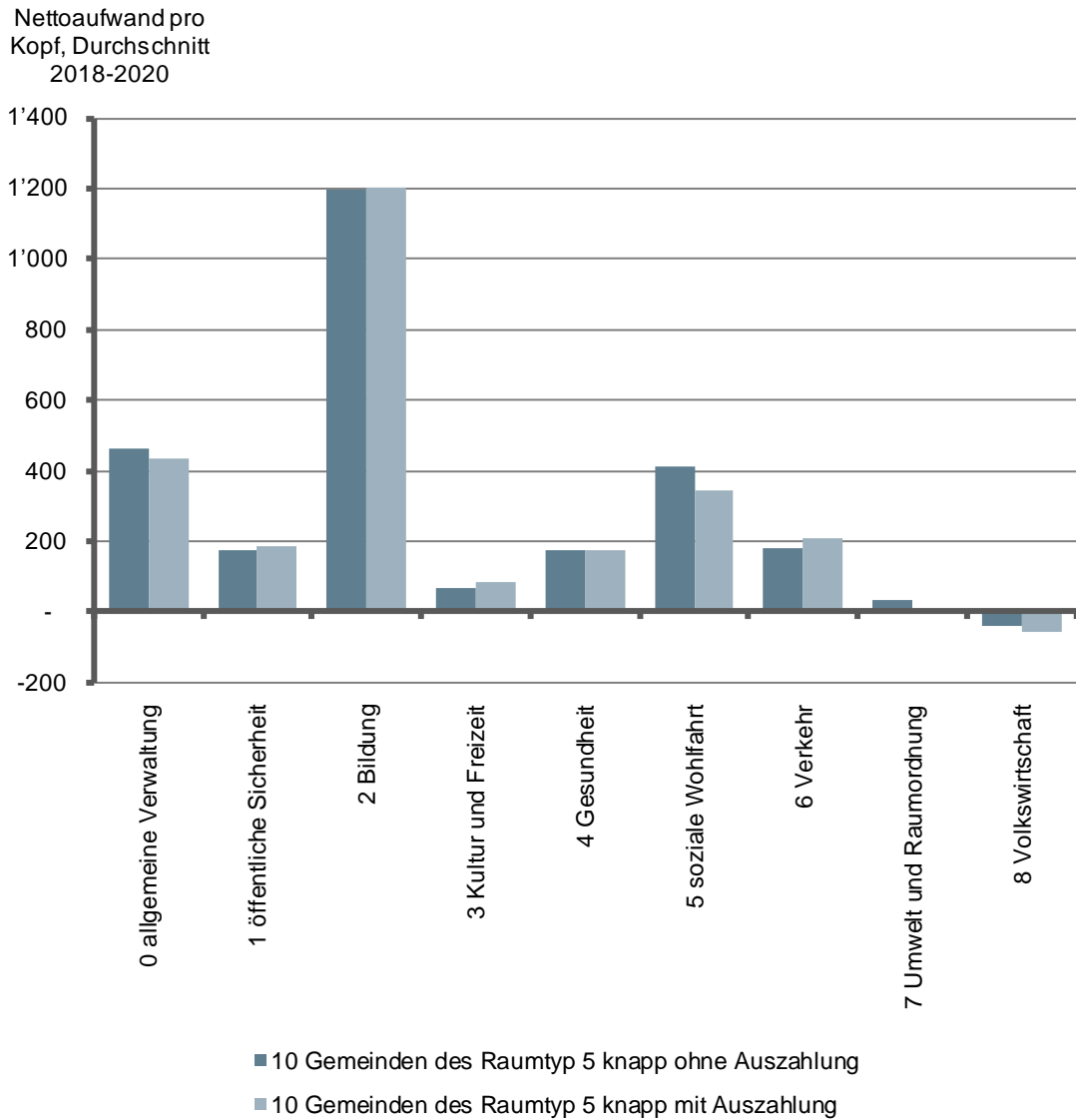
Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand 2014 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.

Abbildung 55: Struktureller Vergleich der Gemeinden (Raumtyp 5), die im Ausgleichsjahr knapp unter/über dem Schwellenwert zum Erhalt von Ausgleichszahlungen sind – Variante A und C



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand 2014 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.

Abbildung 56: Struktureller Vergleich der Gemeinden (Raumtyp 5), die im Ausgleichsjahr knapp unter/über dem Schwellenwert zum Erhalt von Ausgleichszahlungen sind – Variante B



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Aufwänden und Erträgen auf der einstelligen funktionalen Gliederung (Kanton Aargau, 2022) sowie dem Bevölkerungsbestand 2014 bis 2021 (Kanton Aargau, 2022) sowie Berechnungen der verschiedenen Varianten des Kanton Aargau.