



REGIERUNGSRAT

30. Juni 2021

BERICHT AN DIE MITGLIEDER DES GROSSEN RATS

21.192

Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge; Stand 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage	4
1.1 Handlungsbedarf	4
1.2 Inhalt und Aufbau des Berichts an den Grossen Rat	4
2. Rechtliche Grundlagen	4
3. Definition Kantonsbeiträge	5
3.1 Abgrenzung	5
3.2 Begriffsdefinition	5
3.2.1 Finanzhilfen	6
3.2.2 Abgeltungen	6
3.2.3 Mitgliederbeiträge	7
3.2.4 Abgrenzung Finanzhilfen und Abgeltungen	7
3.3 Zweck und Aufgabe von Kantonsbeiträgen	8
4. Zielsetzung und Umsetzungskonzept	8
4.1 Zielsetzung	8
4.2 Konzept und Umsetzung	9
5. Ergebnisse	11
5.1 Überblick	11
5.2 Aufwandentwicklung der untersuchten Kantonsbeiträge	11
5.3 Verteilung der Kantonsbeiträge nach Funktionsbereichen	14
5.4 Verteilung der Kantonsbeiträge nach Leistungsempfängergruppen	17
5.5 Ergebnis der Überprüfung der Kantonsbeiträge	18
6. Weiteres Vorgehen	18

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den "Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge; Stand 2020" zur Information.

Zusammenfassung

Im Juli 2016 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat den ersten Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge vorgelegt (GR.16.167). Hintergrund dazu waren drei parlamentarische Vorstösse, in welchen die Erstellung eines kantonalen Subventionsberichts gefordert wurde.

Gemäss dem Ziel 410Z003 im Aufgabenbereich 410 'Finanzen' wird der Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge in periodischen Abständen aktualisiert und dem Grossen Rat zur Information vorgelegt. Damit kann die Transparenz über die vom Kanton ausgerichteten Beiträge erhöht und die vom Gesetzgeber verlangte laufende Überprüfung von Aufgaben und Ausgaben unterstützt werden. Aus diesem Grund wird der vorliegende Bericht zeitlich abgestimmt mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2022–2025 dem Grossen Rat zur Verfügung gestellt.

In den kantonalen Rechtsgrundlagen ist keine Definition zu den Subventionen enthalten und auch kein eigenständiger Subventionsbericht vorgesehen. Um das Anliegen zu erfüllen, wird für die Analyse der Begriff "Kantonsbeiträge" und dafür eine breite, am Kontenplan orientierte Definition verwendet. Gleichzeitig wurde, angelehnt an die vom Bund im Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) angewendete Begriffsklärung, eine Kategorisierung in drei Arten von Kantonsbeiträgen – Finanzhilfen, Abgeltungen und Mitgliederbeiträge – vorgenommen.

Insgesamt wurden 368 Kantonsbeiträge erfasst und analysiert. Diese setzen sich aus 179 Abgeltungen, 76 Finanzhilfen und 113 Mitgliederbeiträgen zusammen. Gemessen am Gesamtaufwand der untersuchten Kantonsbeiträge liegt der Anteil der Abgeltungen bei rund 82 %, der Anteil der Finanzhilfen bei 18 %. Der Aufwand aller Mitgliederbeiträge entspricht einem Anteil von weniger als 0,2 %.

In der Beilage zum vorliegenden Bericht sind die Kurzbeschreibungen aller untersuchten Kantonsbeiträge enthalten. In den Datenblättern können die wesentlichen Informationen beispielsweise betreffend die Höhe der Beiträge, der Rechtsgrundlagen oder der Anzahl Beitragsempfänger entnommen werden.

Mit der regelmässigen Berichterstattung über die Entwicklung der Kantonsbeiträge werden die inhaltlichen Anforderungen der Postulate ([13.90] Postulat der FDP-Fraktion vom 30. April 2013 betreffend Vorlage eines kantonalen Subventionsberichts und [14.166] Postulat Dr. Daniel Heller, FDP, Erlinsbach, und Jeanine Glarner, FDP, Möriken-Wildegg, vom 26. August 2014 betreffend Umfang von staatlichen Subventionen im Verhältnis zur Zahl der Subventionsempfänger) bezüglich eines Subventionsberichts erfüllt. Entsprechend wird mit dem Jahresbericht mit Jahresrechnung 2021 deren Abschreibung beantragt.

Die nächste Berichterstattung zur Entwicklung der Kantonsbeiträge erfolgt im Jahr 2025 mit dem AFP 2026–2029.

1. Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf

In drei parlamentarischen Vorstössen aus den Jahren 2013 und 2014 wurde die Erarbeitung eines kantonalen Subventionsberichts gefordert ([13.90] Postulat der FDP-Fraktion vom 30. April 2013 betreffend Vorlage eines kantonalen Subventionsberichts; [14.120] Interpellation der FDP-Fraktion (Sprecher Dr. Lukas Pfisterer, Aarau) vom 3. Juni 2014 betreffend Vorlage eines kantonalen Subventionsberichts beziehungsweise eines Zwischenberichts per Herbst 2014; [14.166] Postulat Dr. Daniel Heller, FDP, Erlinsbach, und Jeanine Glarner, FDP, Möriken-Wildegg, vom 26. August 2014 betreffend Umfang von staatlichen Subventionen im Verhältnis zur Zahl der Subventionsempfänger).

Die Interpellation der FDP-Fraktion (14.120) wurde vom Regierungsrat mit Stellungnahme vom 20. August 2014 beantwortet.

Im Juli 2016 hat der Regierungsrat zusammen mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2017–2020 den Bericht zur "Entwicklung der Kantonsbeiträge: Stand 2016" als ergänzende Informationsgrundlage dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet und mit dem Jahresbericht mit Jahresrechnung 2016 die Abschreibung des parlamentarischen Vorstosses (13.90) Postulat der FDP-Fraktion beantragt. In der Beratung des Jahresberichts mit Jahresrechnung hat der Grosse Rat die Abschreibung des Postulats abgelehnt mit der Aufforderung, den Bericht über die Entwicklung der Kantonsbeiträge periodisch zu aktualisieren. Infolgedessen wurde im Aufgabenbereich 410 'Finanzen' das Ziel 410Z003 mit einem zusätzlichen Indikator 12 bezüglich der regelmässigen Aktualisierung der Berichterstattung zur Entwicklung der Kantonsbeiträge ergänzt.

Mit vorliegenden Berichterstattung wird erneut eine vollständige Auslegeordnung über die aktuell bestehenden Kantonsbeiträge vorgelegt. Dabei wird die weitgehend gleiche Struktur und Methodik wie im ersten Bericht angewendet.

1.2 Inhalt und Aufbau des Berichts an den Grossen Rat

Zunächst wird der Zusammenhang zwischen dem Begriff der "Subventionen" und den kantonalen Rechtsgrundlagen erläutert. Anschliessend wird der für den Bericht massgebliche Begriff "Kantonsbeiträge" definiert und abgegrenzt. Anschliessend werden die Zielsetzung aufgezeigt, das Umsetzungskonzept erläutert und die zentralen Ergebnisse dargestellt.

Die Beilage zum Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge enthält eine Kurzbeschreibung aller untersuchten Beiträge (insgesamt 368) sowie jeweils die wesentlichen Informationen beispielsweise betreffend die Höhe der Beiträge, der Rechtsgrundlagen oder der Anzahl Beitragsempfänger.

2. Rechtliche Grundlagen

Die in den kantonalen Rechtsgrundlagen zur wirkungsorientierten Steuerung der Aufgaben und Finanzen¹ verankerten Planungs- und Steuerungsinstrumente sehen keinen Subventionsbericht als eigenständiges Führungsinstrument vor. Ebenso wenig findet man im geltenden Finanzrecht den Begriff der "Subvention" oder entsprechende Vorgaben. Dies hat im Wesentlichen damit zu tun, dass der Begriff "Subvention" eine im Volksmund geläufige Verkürzung und Vereinfachung für Staatsbeiträge darstellt. Aus diesem Grund wird nachfolgend von Kantonsbeiträgen gesprochen.

¹ Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF); Verordnung über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (VAF)

Sowohl die Verfassung des Kantons Aargau (KV; SAR 110.000) als auch das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF; SAR 612.300) verlangen eine umfassende Sicht und Überprüfung der Aufgaben und Ausgaben und somit auch der Kantonsbeiträge:

§ 116 KV

³ Die Aufgaben und Ausgaben sind laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und ihre Tragbarkeit zu überprüfen.

§ 2 GAF

¹ Die Steuerung der Aufgabenerfüllung erfolgt zusammen mit der Festlegung der Finanzen. Aufgaben und Finanzen sind miteinander zu verknüpfen.

² Die zur Erfüllung der Aufgaben erbrachten Leistungen (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen) sind auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Aufgaben sind mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erfüllen.

³ Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Neue Aufgaben sind nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen.

Basierend auf diesen Rechtsgrundlagen werden die Kantonsbeiträge bereits laufend im Rahmen der jährlichen Aufgaben- und Finanzplanung – welche auch sämtliche Subventionen beziehungsweise Kantonsbeiträge umfasst – überprüft. Wie alle Ausgaben des Kantons müssen selbstverständlich auch die Kantonsbeiträge auf einer hinreichend konkreten Rechtsgrundlage basieren (Legalitätsprinzip).

3. Definition Kantonsbeiträge

3.1 Abgrenzung

Die Definition des Begriffs "Subvention" ist in der Politik, in der Verwaltung, aber auch zwischen Juristen und Ökonomen umstritten. In einer engen Definition werden beispielsweise nur konkrete Eingriffe des Staats in den freien Markt mit dem Ziel, ein bestimmtes Verhalten der Marktteilnehmenden zu fördern (Lenkungswirkungen), als Subvention bezeichnet. Wird der Begriff hingegen sehr breit ausgelegt, werden unter Subventionen sämtliche Staatsbeiträge verstanden.

Wie in Kapitel 2 dargelegt, hat der Begriff "Subvention" im Kanton Aargau keine rechtliche Grundlage. Im vorliegenden Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge wird daher eine breite, am Kontenplan orientierte Definition des Subventionsbegriffs verwendet.

Analysiert wurden insbesondere die Positionen, über welche der Transferaufwand (Kontogruppe 36) und die eigenen Investitionsbeiträge (Kontogruppe 56) abgewickelt wurden. Allfällige in einem direkten Zusammenhang mit einer Aufwandposition angefallene Erträge wurden ebenfalls erhoben und ausgewiesen.

Auf eine Erhebung und Untersuchung der durchlaufenden Beiträge wurde hingegen verzichtet, da diese Positionen für den Kanton definitionsgemäss immer saldoneutral sind. Die Direktzahlungen des Bundes an die Landwirtschaftsbetriebe sind ein Beispiel für durchlaufende Beiträge: Die Kantone vereinnahmen die Bundesbeiträge und leiten diese vollumfänglich an die Landwirtschaftsbetriebe weiter.

3.2 Begriffsdefinition

Um dem Anliegen der parlamentarischen Vorstösse auch mit der breiten, am Kontenplan orientierten Definition der Kantonsbeiträge zu entsprechen, wurde die vom Bund per Gesetz vorgenommene Begriffsklärung bezüglich der Arten von Subventionen übernommen. Zudem wurde für die Mitgliederbeiträge eine separate dritte Kategorie ergänzt.

Der Bund hat in Art. 3 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) eine Begriffsklärung vorgenommen. Er unterscheidet zwei Subventionsarten: Finanzhilfen und Abgeltungen.

Art. 3 Begriffe

¹ Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.

² Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von:

- a. bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben;
- b. öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

Die drei Arten von Kantonsbeiträgen – Finanzhilfen, Abgeltungen und Mitgliederbeiträge – werden für diese Berichterstattung wie folgt definiert.

3.2.1 Finanzhilfen

Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Verwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.

In der Regel weisen Finanzhilfen folgende Eigenschaften aus:

- *Unterstützung einer freiwilligen Tätigkeit, welche im öffentlichen Interesse liegt.* Der Empfänger einer Finanzhilfe ist rechtlich nicht verpflichtet und es steht ihm frei zu entscheiden, ob er die geförderte Tätigkeit ausüben will oder nicht.
- *Finanzhilfen sind immer zweckgebunden.* Der Zweck besteht in der Erfüllung einer genau definierten Aufgabe. Der Empfänger – und nicht der Kanton – trägt die Verantwortung für den Vollzug sowie für die zweckgebundene Verwendung der Gelder.
- *Mit einer Finanzhilfe wird dem Empfänger ein geldwerter Vorteil oder eine Vergünstigung gewährt.* Finanzhilfen können somit ausgabenseitig (Zahlungen des Kantons) oder einnahmenseitig (Einnahmenverzicht oder Steuervergünstigung) ausgerichtet werden. Dabei kann es sich um nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen oder auch um verbilligte Dienst- oder Sachleistungen handeln. Es handelt sich allerdings nur dann um eine Finanzhilfe, wenn der Empfänger vom Kanton eine Leistung erhält, ohne dafür eine marktübliche Leistung zu erbringen.

Beispiele für Finanzhilfen im Kanton Aargau sind Beiträge an Vorhaben im Kulturbereich oder an Landwirtschaftsbetriebe für die Umsetzung von ökologischen Massnahmen.

3.2.2 Abgeltungen

Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Verwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben oder von übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben ergeben.

Abzugeltende Leistungen basieren meist entweder:

- direkt auf einem Gesetz oder einem Beschluss des Grossen Rats oder des Regierungsrats (Beispiel: Abgeltung an die Fachhochschulen und Universitäten) oder
- auf einem Vertrag (Beispiel: Mit den Transportunternehmen wird für die Bestellung des Angebots für den öffentlichen Verkehr ein Vertrag abgeschlossen, in welcher die Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten festgesetzt wird).

Lasten aus rechtlich vorgeschriebenen Aufgaben können:

- demjenigen entstehen, der die Aufgaben erfüllen muss (Beispiel: Die Landwirtschaft wird entschädigt für Massnahmen zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Böden) oder
- bei einem Dritten anfallen, der zwar nicht zur Aufgabenerfüllung verpflichtet ist, aber von der mit der Aufgabenerfüllung einhergehenden Beeinträchtigung betroffen ist (Beispiel: Vergütung von Wildschäden).

3.2.3 Mitgliederbeiträge

Unter Mitgliederbeiträgen werden periodische, meist jährliche Beiträge des Kantons für Mitgliedschaften in Gremien, Konkordaten, Verbänden oder Organisationen verstanden. Damit werden Leistungen die allen Mitgliedern zukommen, abgegolten. Sie stellen eine besondere Mischform von Finanzhilfen und Abgeltungen dar.

3.2.4 Abgrenzung Finanzhilfen und Abgeltungen

Die Zuordnung, insbesondere zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen, ist nicht immer eindeutig. Kantonsbeiträge können Eigenschaften beider Kategorien aufweisen. Die Unterscheidungsmerkmale werden nachfolgend tabellarisch dargestellt:

Tabelle 1: Abgrenzung Finanzhilfen und Abgeltungen

	Finanzhilfen	Abgeltungen
Förderung von Tätigkeiten / Ausgleich von Lasten	Mit einer Finanzhilfe fördert der Kanton Tätigkeiten Dritter, die für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind und ohne Unterstützung kaum wahrgenommen würden. → Freiwillige Tätigkeit im öffentlichen Interesse	Abgeltungen dienen zum Ausgleich jener Lasten, die Dritten bei der Übernahme von ordentlichen Aufgaben des Kantons entstanden sind. → Rechtlich verankerte Aufgabe des Kantons
Frage nach der Berechtigung	Ist es gerechtfertigt, dass der Kanton eine bestimmte Tätigkeit fördert beziehungsweise zu ihrer Erhaltung beiträgt?	Ist es gerechtfertigt, ein bestimmtes, rechtlich zwingend vorgeschriebenes Verhalten oder die Übernahme einer öffentlichen Aufgabe zu entschädigen?
Voraussetzung für die Gewährung	<ul style="list-style-type: none"> • Der Kanton hat ein Interesse an einer bestimmten Tätigkeit. • Die private Tätigkeit wird ohne die Unterstützung nicht hinreichend ausgeübt. • Alternative Finanzierungen reichen nicht aus. • Es bieten sich keine zweckdienlicheren Massnahmen an. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Leistung basiert auf einer hinreichend konkreten rechtlichen Grundlage. • Dem Beitragsempfänger wird eine unzumutbare finanzielle Belastung auferlegt. • Die zu erfüllende Aufgabe liegt nicht im überwiegenden Eigeninteresse des Beitragsempfängers.

3.3 Zweck und Aufgabe von Kantonsbeiträgen

Kantonsbeiträge tragen dazu bei, dass öffentliche Interessen gewahrt und staatliche Ziele verwirklicht werden, ohne dass der Staat selber tätig werden muss. In vielen Bereichen bilden sie das Grundgerüst staatlicher Aufgabenerfüllung und basieren auf rechtlichen Grundlagen, welche in einem entsprechenden demokratischen Prozess erarbeitet und in Kraft gesetzt worden sind.

Im modernen Gewährleistungsstaat stellt der Kanton die Erfüllung politisch beschlossener öffentlicher Aufgaben sicher. Er gewährleistet, dass diese Aufgaben erledigt werden und finanziert diese Leistungen oftmals mittels entsprechenden Beiträgen. Denn diese Gewährleistung umfasst nicht, dass der Staat die Aufgaben selbst erfüllt. Die Erledigung der sich im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse befindenden Aufgaben kann auch durch Dritte – also durch juristische Personen, durch private Haushalte sowie durch die Gemeinden – erfolgen. Weitere Alternativen sind Mischformen, bei denen es zu Kooperationen des Kantons mit natürlichen oder juristischen Personen kommt. Wesentliches Kriterium zur Entscheidung in welcher Form die Aufgaben zu erfüllen sind, ist die Effizienz. Dabei sind die verschiedenen (privaten und öffentlichen) Leistungsangebote als gleichberechtigt anzusehen.

Aus wirtschaftlicher Sicht lässt sich ein Kantonsbeitrag grundsätzlich dann rechtfertigen, wenn ein Marktversagen vorliegt;

- also die für das öffentliche Wohl notwendigen Güter nicht beziehungsweise in qualitativ oder quantitativ ungenügendem Mass produziert und bereitgestellt werden (zum Beispiel Bildungsangebote, Kultur, Netzinfrastruktur im Strassen und Schienenbereich); oder wenn
- Einkommen und Vermögen als Ergebnis der Marktkräfte ungerecht verteilt sind und deshalb im Rahmen der Umverteilung gerechter zugewiesen werden (Beiträge an Alters- und Pflegeheime, Landwirtschaft).

Kantonsbeiträge sind für den Kanton Aargau, wie für alle Gemeinwesen, ein zentrales Element bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Sie machen mehr als ein Drittel des Gesamtaufwands im Kantonshaushalt aus. Dass die Steuerung dieses Bereichs hinterfragt und kontinuierlich nach möglichen Optimierungen überprüft wird, ist notwendig und wird auch vom Gesetzgeber so verlangt.

4. Zielsetzung und Umsetzungskonzept

4.1 Zielsetzung

Mit dem vorliegenden Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge werden zwei Ziele verfolgt:

1. Erhöhung der Transparenz

Es wurde eine aktualisierte Übersicht über sämtliche Kantonsbeiträge erstellt. Die untersuchten Kantonsbeiträge wurden systematisch nach einheitlichen Merkmalen erfasst, so dass die wesentlichen Informationen rasch und in einer übersichtlichen Art und Weise verfügbar sind. Der Bericht und insbesondere die Datenblätter zu den einzelnen Kantonsbeiträgen geben einen fundierten Überblick über diesen Teil der staatlichen Aufgaben und Finanzen und erhöhen gleichzeitig die Verfügbarkeit der wesentlichen Informationen zu den untersuchten Kantonsbeiträgen.

2. Optimierungspotenzial erkennen und umsetzen

Basierend auf dieser einheitlichen Erfassung der untersuchten Kantonsbeiträge haben die Departemente eine systematische Prüfung des Mitteleinsatzes bezüglich Bedeutung und Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit sowie der Verfahrenseffizienz durchgeführt. Diese Informationen wurden von den Departementen in der Access-Datenbank erfasst und von der Abteilung Finanzen des Departements Finanzen und Ressourcen auf ihre Vollständigkeit überprüft. Der Prozess und die Berichterstattung sind auf den laufenden AFP-Prozess abgestimmt. Die Departe-

mente haben mit der Aktualisierung der Datenbank und den standardisierten Fragen Hinweise erhalten, bei welchen Kantonsbeiträgen gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht und konnten die daraus gewonnenen Erkenntnisse im Erarbeitungsprozess des AFP 2022–2025 berücksichtigen.

4.2 Konzept und Umsetzung

Das Umsetzungskonzept beinhaltet vier Arbeitsschritte:

1. Übersicht nach Kontenplan

In einem ersten Schritt wurden die Kantonsfinanzen anhand der Artengliederung des Kontenplans ausgewertet und die Kriterien für die Auswahl der Konten, welche berücksichtigt werden sollen, festgelegt. Ziel war eine flächendeckende aber auch pragmatische und handhabbare Auslegung der Kantonsbeiträge.

Analysiert wurden die Finanzströme, die über den Transferaufwand (Kontogruppe 36) und die eigenen Investitionsbeiträge (Kontogruppe 56) abgewickelt wurden. Für jede Position wurden der konkrete Verwendungszweck der Mittel sowie die Beitragsempfänger ermittelt. Anschliessend wurde beurteilt, ob diese Position unter die für den vorliegenden Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge geltende Definition fällt. Falls ein Beitrag von der Berichterstattung ausgeschlossen wurde, war dies zu begründen.

2. Definition und Abgrenzung von Kantonsbeiträgen

Die eigentlichen Kantonsbeiträge sind aus der Übersicht nach Konten nicht in allen Fällen direkt ersichtlich. Teilweise wurden mehrere Positionen aggregiert oder eine Position in mehrere Kantonsbeiträge aufgeteilt.

Gleichzeitig wurde geprüft, ob weitere Positionen unter die angewendete Definition von Kantonsbeiträgen fallen und entsprechend in die Berichterstattung zu integrieren sind. Insbesondere wurden unter diesem Aspekt die 'Dienstleistungen Dritter' (Kontengruppe 31) näher analysiert.

Als 'nicht relevant' für den Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge und somit ausgeschlossen wurden Positionen mit einem jährlichen Nettoaufwand unter Fr. 1'000.– sowie Kantonsbeiträge, die vor oder im Jahr 2020 beendet wurden und somit für die vorliegende Analyse nicht mehr von Relevanz sind.

3. Erstellung einer Datenbank

In einem dritten Schritt wurde eine Datenbank erstellt, in welche die unter Schritt 2 als relevant taxierten Aufwand- und Ertragspositionen aufgenommen wurden. Für jede dieser Positionen wurden zunächst die Stammdaten erfasst:

Abbildung 1: Beispiel Datenblatt "Jungwaldpflege"

Kantonsbeitrag			
Name	Jungwaldpflege		
Empfänger	Waldeigentümer (Gemeinden, Kanton und Dritte)		
Dept./SK/übr.StB	BVU	Leistungsempfängergruppe	Gemeinden und Gemeindeverbänd
Aufgabenbereich	645 - Wald, Jagd und Fischerei	Leistungsgruppe	64520 - Waldbewirtschaftung
Bereich/Branche	Forstwirtschaft		
Kurzbeschreibung	Der Kanton unterstützt die Jungwaldpflege und fördert seltene und wertvolle Baumarten im Aargau. Die kontinuierliche, nachhaltige Waldverjüngung sorgt dafür, dass alle Altersstufen des Waldes vorhanden sind. So können auch spätere Generationen von den vielfältigen Produkten und Leistungen des Waldes profitieren. Auf Verjüngungsflächen besteht die Chance für eine hohe Artenvielfalt. Lichtbedürftige Baumarten, welche ökologisch oder für die Holzproduktion wertvoll sind, finden optimale Bedingungen und können gefördert werden. Eine standortgerechte Baumartenzusammensetzung ist die beste Voraussetzung für stabile und anpassungsfähige Wälder. Dies ist aufgrund der Klimaerwärmung aktuell besonders wichtig.		
Rechtsgrundlage	Gesetz	Kommentar	§ 25 Waldgesetz des Kantons Aargau (AWaG) (SAR 931.100) § 5 Dekret zum Waldgesetz des Kantons Aargau (SAR 931.110)
Zeitraum		Kommentar	
Art des Kantonsbeitrags	Abgeltung		

Neben der Wahl einer aussagekräftigen Bezeichnung und der Erfassung des Departements, Aufgabenbereichs und der entsprechenden Leistungsgruppe, war für jeden Kantonsbeitrag die Leistungsempfängergruppe sowie der Bereich/Branche zu bestimmen. In einem Kurzbeschreibung wurden die wichtigsten Eckwerte zum Inhalt und Zweck des Kantonsbeitrags erfasst. Darüber hinaus wurden die wesentlichen rechtlichen Grundlagen und/oder regierungs- oder grossrätlichen Beschlüsse erfasst und die Art des Kantonsbeitrags (Finanzhilfe/Abgeltung/Mitgliederbeitrag) bestimmt.

Anschliessend wurde für jeden Kantonsbeitrag Aufwand und Ertrag in den Rechnungsjahren 2010, 2015 und 2020 sowie für die Budget- und Planjahre 2021–2024 angegeben. Zudem wurde die Anzahl der Beitragsempfänger eruiert.

Abbildung 2: Im Datenblatt erfasste Kantonsbeiträge am Beispiel "Jungwaldpflege"

Beiträge des Kantons							
in 1000 Fr.	Re 2010	Re 2015	Re 2020	Bu 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Aufwand	2906	3234	2848	2700	2700	2700	2700
Ertrag	-123	-463	-1628	-1632	-1632	-1632	-1632
Nettoaufwand	2783	2771	1220	1068	1068	1068	1068
Beitragsempfänger (Anz.)	140	170	165	160	160	160	160
Kommentar	NFA Programmvereinbarung 2016 - 2019, NFA Programmvereinbarung 2020 - 2024. Die Anzahl der Beitragsempfänger kann nicht für die Zukunft bestimmt werden sondern ergibt sich erst in der entsprechenden Rechnung.						

4. Überprüfung der Kantonsbeiträge durch die Departemente, die Staatskanzlei, die Gerichte Kanton Aargau und die übrigen Steuerungsbereiche

Wie alle Ausgaben werden auch die Kantonsbeiträge im jährlich stattfindenden Budgetierungsprozess durch die Departemente, die Staatskanzlei, die Gerichte Kanton Aargau und die übrigen Steuerungsbereiche auf ihre Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit hin überprüft. Allfällig notwendige Anpassungen der Beiträge erfolgen entsprechend im Rahmen des jeweiligen AFP-Prozesses.

Beim Ausfüllen der Datenbank der Kantonsbeiträge wurden die Departemente, die Staatskanzlei, die Gerichte Kanton Aargau und die übrigen Steuerungsbereiche angehalten, die einzelnen Kantonsbeiträge mittels standardisierten Fragen nochmals spezifisch hinsichtlich Zweck und Zielsetzung zu beurteilen. Entsprechende Anpassungen sind im AFP 2022–2025 bereits umgesetzt.

5. Ergebnisse

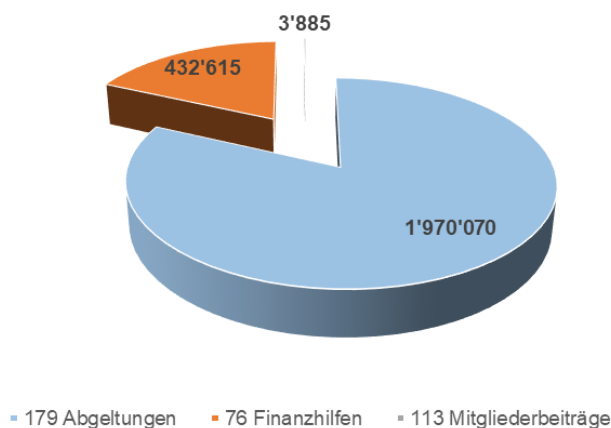
5.1 Überblick

Insgesamt wurden 368 unterschiedliche Kantonsbeiträge erfasst. Mit diesen 179 Abgeltungen, 76 Finanzhilfen und 113 Mitgliederbeiträgen richtet der Kanton Aargau in der Rechnung 2020 Beiträge in der Höhe von 2,4 Milliarden Franken aus.

Aufwand und Ertrag der Kantonsbeiträge wurden mit Stand 2020 erhoben beziehungsweise basieren auf den Zahlen gemäss dem AFP 2021–2024.

Gemessen am Gesamtaufwand der untersuchten Kantonsbeiträge liegt der Anteil der Abgeltungen in der Rechnung 2020 bei 81,8 %, der Anteil der Finanzhilfen bei 18,0 % und der Aufwand aller Mitgliederbeiträge entspricht einem vergleichsweise kleinen Anteil von 0,2 % (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Bruttoaufwand der Kantonsbeiträge 2020 nach Arten von Kantonsbeiträgen in Tausend Franken



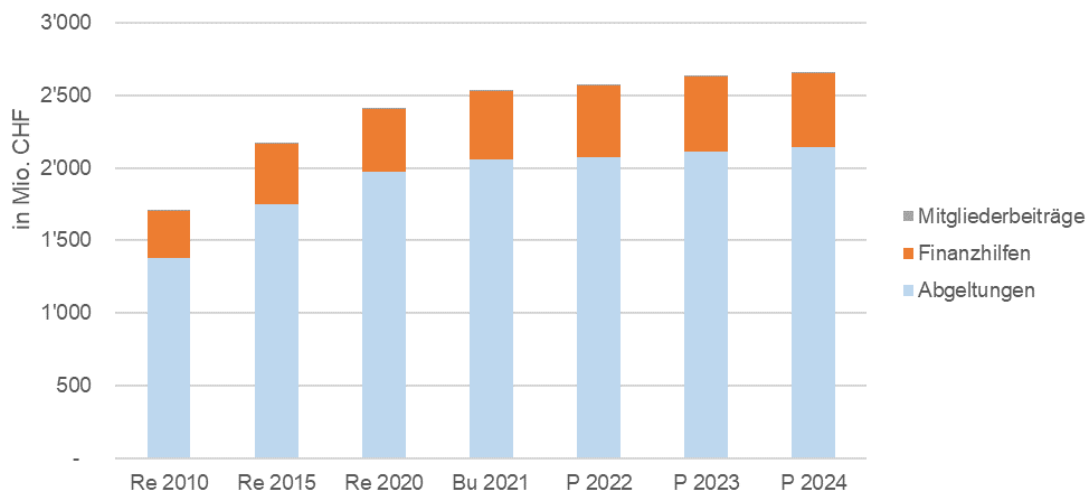
Im letzten Bericht zur Entwicklung der Kantonsbeiträge mit Stand 2016 waren 319 Kantonsbeiträge in der Höhe von 2,2 Milliarden Franken erfasst (134 Abgeltungen, 86 Finanzhilfen und 99 Mitgliederbeiträge). Die proportionale Aufteilung am Gesamtaufwand war mit 81,1 % für Abgeltungen, 18,7 % für Finanzhilfen und 0,2 % für Mitgliederbeiträge sehr ähnlich wie im vorliegenden Bericht.

5.2 Aufwandentwicklung der untersuchten Kantonsbeiträge

Für die 368 Kantonsbeiträge wurden jeweils Aufwand und Ertrag in den Rechnungsjahren 2010, 2015 und 2020 sowie die in den Budget- und Planjahren 2021–2024 budgetierten und geplanten Werte erhoben.

In der folgenden Abbildung 4 wird die Aufwandsentwicklung in den drei Arten von Kantonsbeiträgen gezeigt:

Abbildung 4: Entwicklung Bruttoaufwand der untersuchten Kantonsbeiträge in Millionen Franken



Der Anteil der Abgeltungen beträgt in der Rechnung 2020 knapp 82 % und variiert in den Jahren 2010, 2015 und 2020–2024 nur minimal, womit auf die Finanzhilfen jeweils einen Anteil von rund 18 % entfällt. Im Kapitel 5.3 werden die jeweils betragsmässig grössten Abgeltungen und Finanzhilfen in den verschiedenen Funktionsbereichen aufgeführt.

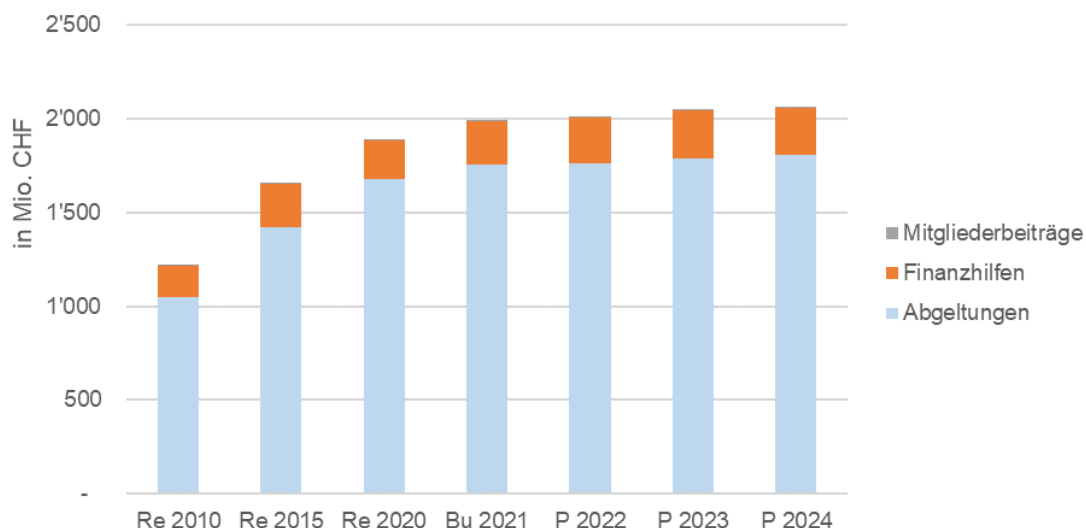
Die erfassten Mitgliederbeiträge betragen summiert im Jahr 2020 knapp 3,9 Millionen Franken und entsprechen damit einem Anteil von 0,2 % aller Kantonsbeiträge. Der in der Rechnung 2020 mit 1,01 Millionen Franken grösste Beitrag wird zugunsten der 'Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (mit Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz als Trägerin der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz)' ausgerichtet. Weitere namhafte Mitgliederbeiträge von jährlich jeweils über Fr. 100'000.– werden für das Mitwirken und die Teilnahme an den verschiedenen Konferenzen der Kantone, wie beispielsweise die Konferenz der Kantonsregierungen, der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren oder der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren geleistet. Mit Fr. 250'000.– ebenfalls einen grossen Anteil machen Beiträge an Gemeindeverbände und Gemeinden für Projekte im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Bundes aus.

In Abbildung 5 ist der Nettoaufwand der untersuchten Kantonsbeiträge dargestellt. Erträge und Rückerstattungen, die der Kanton Aargau im Zusammenhang mit den ausgerichteten Kantonsbeiträgen vereinnahmt hat, wurden von dem in Abbildung 4 dargestellten Bruttoaufwand subtrahiert.

Der Ertrag im Zusammenhang mit den untersuchten Kantonsbeiträgen bewegt sich zwischen 488 und 601 Millionen Franken. In der Rechnung 2020 betrug der Ertrag gut 500 Millionen Franken, was einem Anteil am Gesamtaufwand der untersuchten Kantonsbeiträge von 21,5 % entspricht. Dieser Anteil steigt bis ins Jahr 2024 um rund ein Prozentpunkt an.

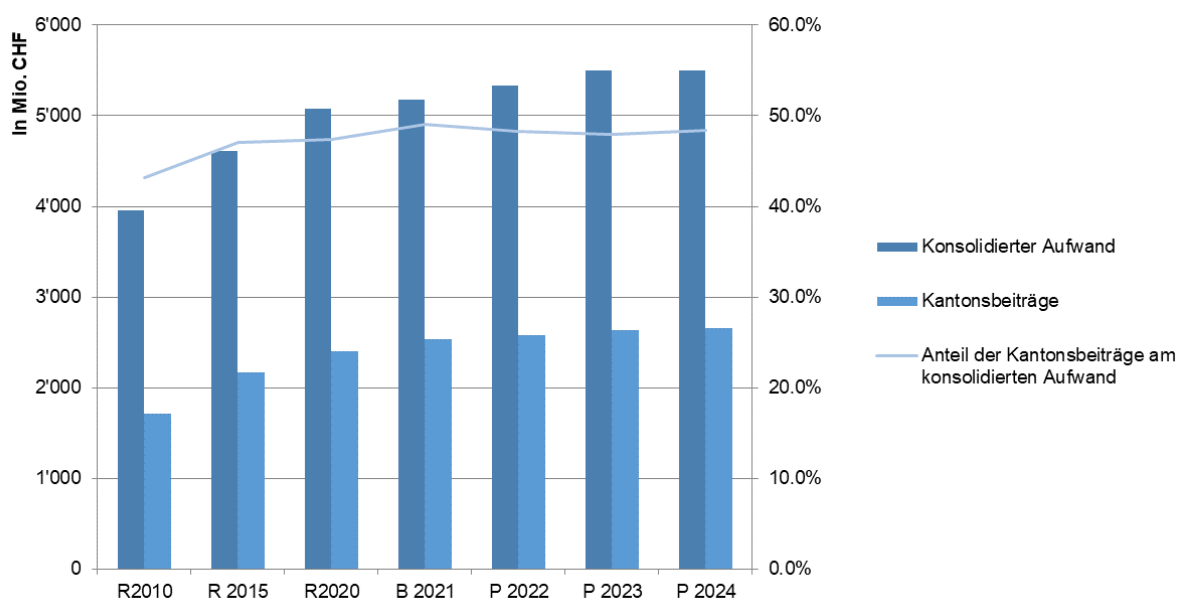
Der Ertrag stammt überwiegend vom Bund und den Gemeinden. So setzt sich beispielsweise der Ertrag von total 518,5 Millionen Franken in der Rechnung 2020 im Wesentlichen aus 3 Positionen zusammen: 225,7 Millionen Franken Bundesbeiträge für Krankenkassenprämienverbilligungen, 92,5 Millionen Franken für Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Gemeindebeiträge in der Höhe von 166,6 Millionen Franken an anerkannte soziale Einrichtungen und Heime.

Abbildung 5: Entwicklung Nettoaufwand der untersuchten Kantonsbeiträge in Millionen Franken



Das Verhältnis der Entwicklung des konsolidierten Aufwands² zu den Kantonsbeiträgen wird in Abbildung 6 aufgezeigt. Der Anteil des jährlichen Aufwands der untersuchten Kantonsbeiträge am konsolidierten Aufwand des Kantons schwankt nur geringfügig. Im Rechnungsjahr 2020 machen die untersuchten Abgeltungen, Finanzhilfen und Mitgliederbeiträge zusammen mit 2,4 Milliarden Franken 47,4 % des konsolidierten Aufwands von 5,1 Milliarden Franken aus und steigen bis ins Jahr 2024 leicht auf 48,3 % an.

Abbildung 6: Bruttoaufwand untersuchter Kantonsbeiträge im Verhältnis zum konsolidierten Aufwand in Millionen Franken

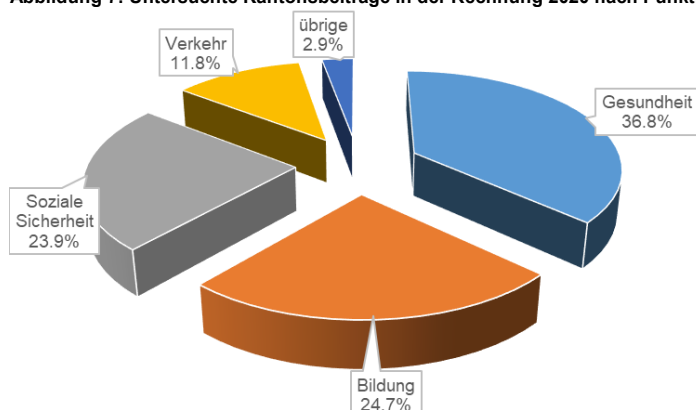


² Der konsolidierte Aufwand umfasst den Gesamtaufwand abzüglich der Abschreibungen, der Wertberichtigungen sowie der rein buchhalterischen Positionen wie durchlaufende Beiträge, Einlagen in Spezialfinanzierungen und interne Verrechnungen.

5.3 Verteilung der Kantonsbeiträge nach Funktionsbereichen

Die untersuchten Kantonsbeiträge (Nettoaufwand) wurden jeweils den zehn Funktionsbereichen gemäss der funktionalen Gliederung nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM 2) zugeteilt.

Abbildung 7: Untersuchte Kantonsbeiträge in der Rechnung 2020 nach Funktionsbereich (gerundet)

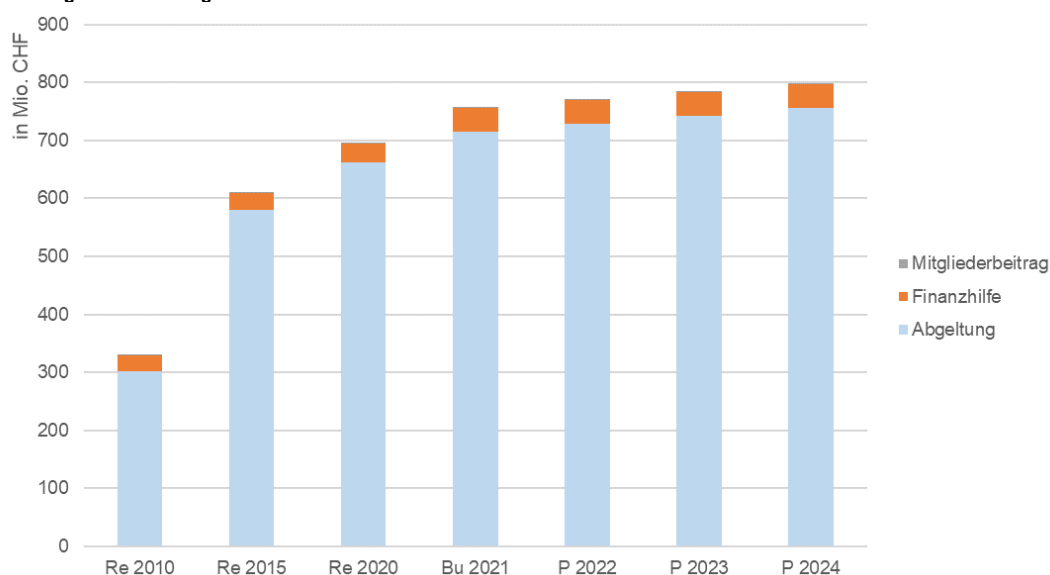


Gemessen am Nettoaufwand der untersuchten Kantonsbeiträge in der Rechnung 2020 – also Bruttoaufwand abzüglich Erträge – fallen über 85 % in den drei Funktionsbereichen 'Gesundheit' (36,8 %), 'Bildung' (24,7 %) und 'Soziale Sicherheit' (23,9 %) an. Der 'Verkehr' befindet sich mit knapp 12 % ebenfalls im zweistelligen Prozentbereich. Auf die sechs übrigen Funktionsbereiche³ entfallen insgesamt weniger als 3 % des Nettoaufwands der untersuchten Kantonsbeiträge.

Im Budget 2016 war die Aufteilung ähnlich, wobei der Anteil des Funktionsbereichs 'Verkehr' mit 7 % deutlich geringer war als in der Rechnung 2020 mit 11,8 %. Diese Zunahme lässt sich vor allem mit dem Wegfall der Gemeindebeiträge an das öV-Angebot (seit 2018) erklären.

In den Abbildungen 8–10 wird für die vier grössten Funktionsbereiche, welche für 97 % des Nettoaufwands verantwortlich sind, die Entwicklung des Nettoaufwands, getrennt nach Arten von Kantonsbeiträgen, dargestellt.

Abbildung 8: Entwicklung Nettoaufwand im Funktionsbereich Gesundheit in Millionen Franken



Bei über 95 % des Nettoaufwands 2020 handelt es sich um Abgeltungen.

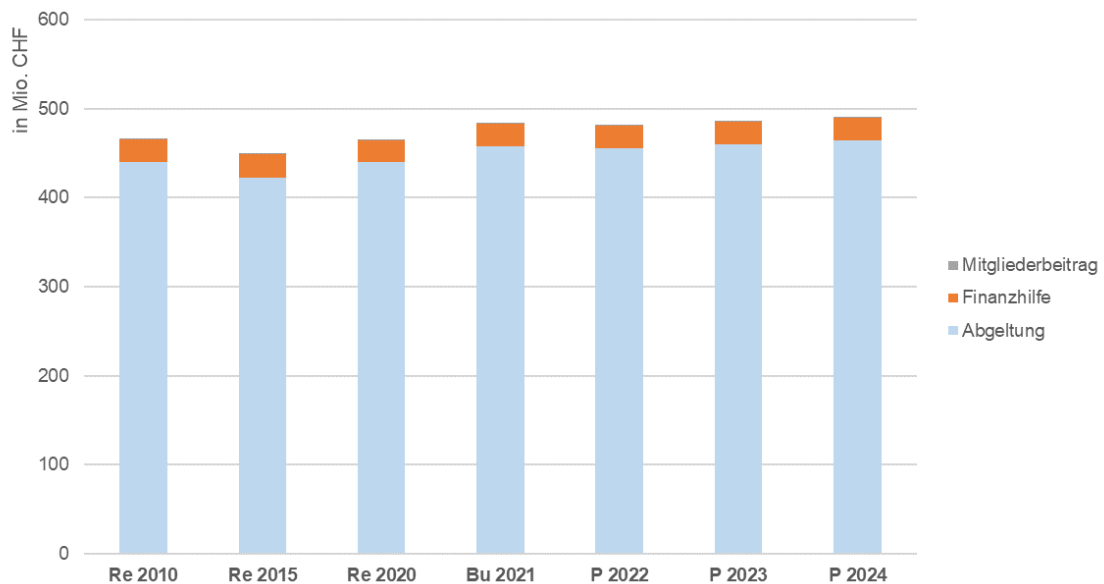
³ Kultur und Sport, Volkswirtschaft, Umweltschutz, öffentliche Ordnung, Finanzen/Steuern und Allgemeine Verwaltung

Kantonsbeiträge im Funktionsbereich 'Gesundheit' mit dem grössten Nettoaufwand 2020 sind:

- Abgeltung der Spitalfinanzierung in den Bereichen Akutsomatik (525,2 Millionen Franken), Psychiatrie (71,6 Millionen Franken) und Rehabilitation (60,0 Millionen Franken)
- Gemeinwirtschaftliche Leistungen der akutsomatischen Spitäler (24,6 Millionen Franken; Finanzhilfe)

Die starke Erhöhung vom Rechnungsjahr 2010 auf 2015 ist nebst der allgemeinen Aufwandentwicklung im Gesundheitswesen auf die Einführung der neuen Spitalfinanzierung ab 2012 zurückzuführen.

Abbildung 9: Entwicklung Nettoaufwand im Funktionsbereich Bildung in Millionen Franken



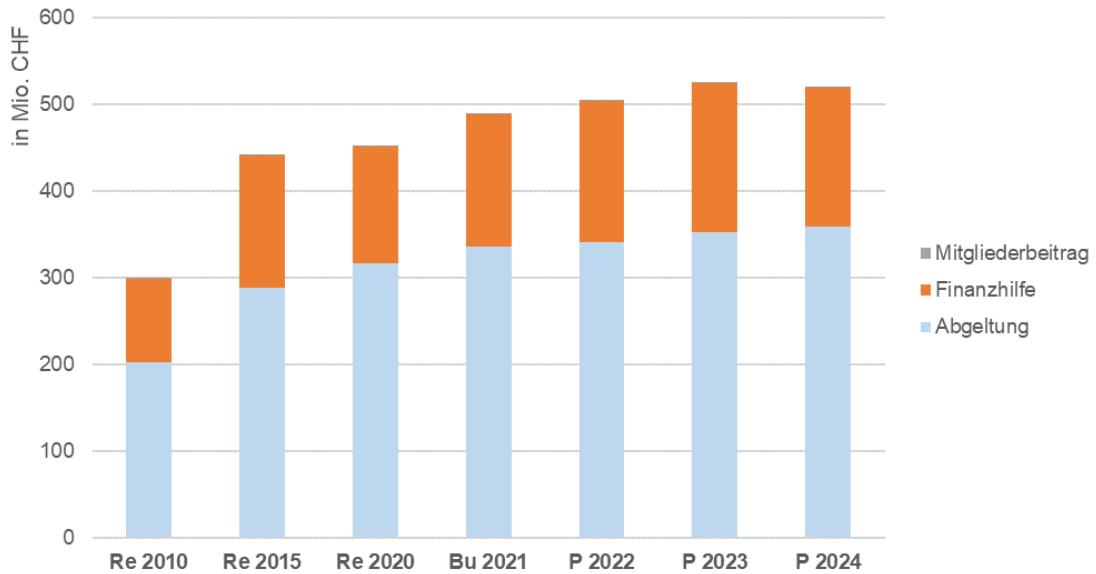
Im Funktionsbereich 'Bildung' sind knapp 95 % des Nettoaufwands 2020 der untersuchten Kantonsbeiträge Abgeltungen.

Abgeltungen mit dem grössten Nettoaufwand 2020 sind:

- Beiträge an Heime und soziale Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche (109,7 Millionen Franken)
- Beitrag an die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) (80,2 Millionen Franken)
- Beiträge berufliche Grundbildung (77,2 Millionen Franken)
- Interkantonale Universitätsvereinbarung (72,4 Millionen Franken) und Fachhochschulvereinbarung (47,3 Millionen Franken).

Der Nettoaufwand für die Kantonsbeiträge im Funktionsbereich 'Bildung' bleibt seit 2010 mehr oder weniger stabil.

Abbildung 10: Entwicklung Nettoaufwand im Funktionsbereich Soziale Sicherheit in Millionen Franken



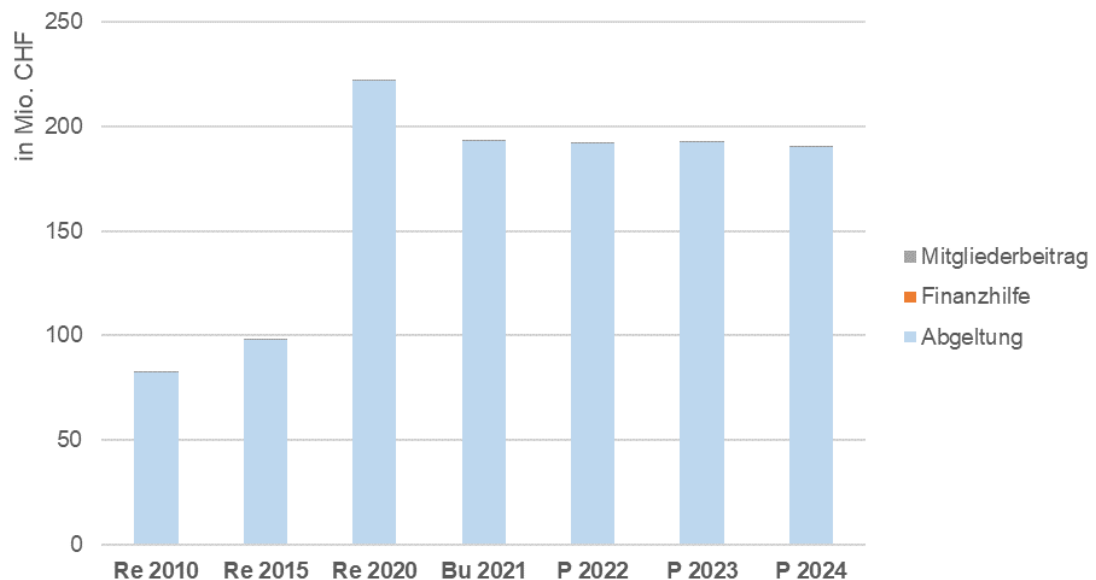
Rund zwei Drittel des Nettoaufwands 2020 sind Abgeltungen und ein Drittel Finanzhilfen.

Kantonsbeiträge mit dem grössten Nettoaufwand 2020 im Funktionsbereich 'Soziale Sicherheit' sind:

- Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (186,1 Millionen Franken; Abgeltung)
- Prämienverbilligungen Krankenkassen (121,5 Millionen Franken; Finanzhilfe)
- Beiträge an Heime und soziale Einrichtungen für Erwachsene (117 Millionen Franken; Abgeltung)

Der Anstieg vom Rechnungsjahr 2010 zu 2015 ist auf deutlich höhere Beiträge für Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie für Prämienverbilligungen für die Krankenversicherung zurückzuführen.

Abbildung 11: Entwicklung Nettoaufwand im Funktionsbereich Verkehr in Millionen Franken



Bei den untersuchten Kantonsbeiträgen im Funktionsbereich 'Verkehr' handelt es sich fast ausschliesslich um Abgeltungen.

Die betragsmässig grössten Abgeltungen im Jahr 2020 sind:

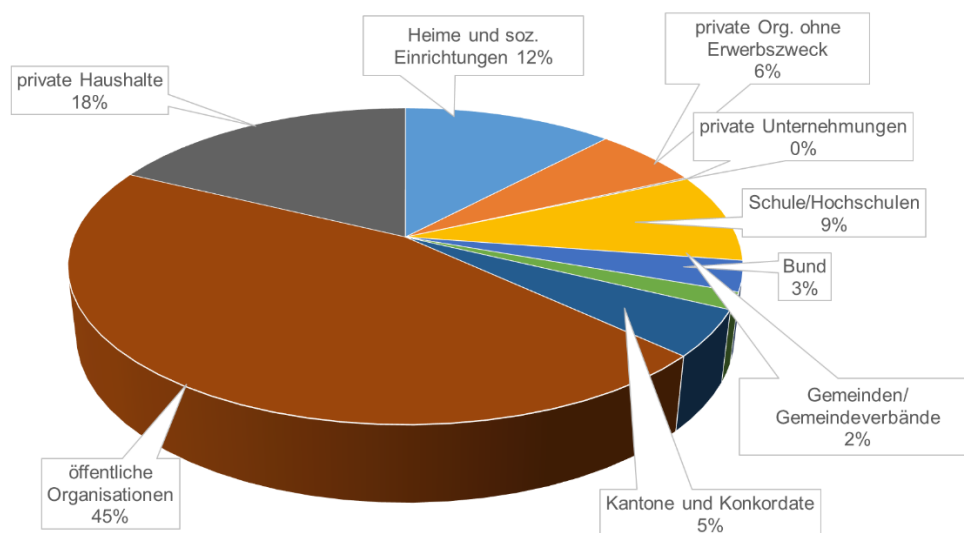
- Abgeltung an die Transportunternehmen für das öV-Angebot (153,5 Millionen Franken)
- Einlage in den Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) (37,8 Millionen Franken)
- Investitionsbeiträge an die öV-Infrastruktur (18 Millionen Franken)

Die Zunahme im Jahr 2020 gegenüber 2015 ist vor allem auf den Wegfall der Gemeindebeiträge an das öV-Angebot zurückzuführen (seit 2018). Diese betragen in der Rechnung 2015 noch 51 Millionen Franken. Zudem stiegen die Abgeltungen im Rechnungsjahr 2020 zusätzlich aufgrund der vorgenommenen Rückstellung von 35 Millionen Franken für die Entschädigung von Ertragsausfällen der öV-Transportunternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie.

5.4 Verteilung der Kantonsbeiträge nach Leistungsempfängergruppen

Die Verteilung des Nettoaufwands der Kantonsbeiträge in der Rechnung auf die neun Leistungsempfängergruppen ist in Abbildung 12 dargestellt.

Abbildung 12: Untersuchte Kantonsbeiträge 2020 nach Leistungsempfängergruppen (Nettoaufwand)



Mit einem Nettoaufwand von 856 Millionen Franken in der Rechnung 2020 (45 %) bilden die 'öffentlichen Organisationen' die grösste Leistungsempfängergruppe. Die Kantonsbeiträge fliessen dabei insbesondere an zwei Empfänger: 656 Millionen Franken fliessen an die Kantons- und Regionalspitäler und rund 153 Millionen Franken an die Transportunternehmen für die Abgeltung des öV-Angebots.

Kantonsbeiträge an 'private Haushalte' machen mit 334 Millionen Franken knapp 18 % des gesamten Nettoaufwands in der Rechnung 2020 aus. Die betragsmässig wesentlichen Beiträge sind die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (186,1 Millionen Franken), die Krankenkassenprämienverbilligungen (121,5 Millionen Franken) sowie die Stipendienzahlungen (15,5 Millionen Franken).

12 % des Nettoaufwands der untersuchten Kantonsbeiträge, respektive 226,7 Millionen Franken werden in der Leistungsgruppe 'Heime und sozialen Einrichtungen' aufgewendet.

Auf die restlichen Leistungsempfängergruppen entfällt in der Rechnung 2020 jeweils ein Anteil zwischen 0,2 % (private Unternehmungen) und 9,1 % (Schule/Hochschule) des Nettoaufwands.

Die Verteilung zeigt sich gegenüber der Auswertung 2016 sehr ähnlich. Allerdings machten die Kantonsbeiträge für öffentliche Organisationen damals nur rund 39 % des gesamten Nettoaufwands aus. Gründe für den Anstieg in der Rechnung 2020 auf 45 % sind auch hier das Aufwandwachstum im Bereich der Spitalfinanzierung sowie die höheren Beiträge für das öV-Angebot aufgrund des Wegfalls der Gemeindebeiträge.

5.5 Ergebnis der Überprüfung der Kantonsbeiträge

Mit der Erfassung der Kantonsbeiträge haben die Departemente, die Staatskanzlei, die Gerichte Kanton Aargau und die übrigen Steuerungsbereiche gleichzeitig für jeden Kantonsbeitrag eine rudimentäre, standardisierte Prüfung bezüglich der Bedeutung und Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit und dem angewendeten Verfahren durchgeführt (vgl. Kapitel 4.2). Sie haben mit dieser systematischen Überprüfung Hinweise erhalten, bei welchen Kantonsbeiträgen ein allfälliger Handlungsbedarf besteht und konnten die daraus gewonnenen Erkenntnisse im AFP 2022–2025 bereits umsetzen.

Konkret wird somit von den Departementen konstatiert, dass

- die aktuellen 368 Kantonsbeiträge hinreichend durch ein Kantonsinteresse begründet sind
- die Unterstützung des Kantons durch die Beiträge notwendig und gerechtfertigt ist
- die Kantonsbeiträge ihren Zweck in einer wirtschaftlichen Art und Weise erreichen und das anvisierte Ziel erreicht wird sowie
- das Verfahren zur Ausrichtung des Kantonsbeitrags zweckmässig und effizient ist.

Gleichzeitig wurde auch die Rechtmässigkeit beziehungsweise die jeweilige hinreichend konkrete Rechtsgrundlage jedes einzelnen Kantonsbeitrags bestätigt und auf dem Datenblatt festgehalten.

6. Weiteres Vorgehen

Der Rhythmus von 4 Jahren für die Aktualisierung des Berichts zur Entwicklung der Kantonsbeiträge soll beibehalten werden. Die nächste Berichterstattung erfolgt im Jahr 2025 mit dem AFP 2026–2029.

Regierungsrat Kanton Aargau

Beilage

- Datenblätter der erfassten Kantonsbeiträge