

REGIERUNGSRAT

4. März 2020

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

20.65 (19.157)

Reformvorhaben Immobilien

Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); Änderung

Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) für die 2. Beratung und eine Änderung des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat dem Gesetzesentwurf in der 1. Beratung am 12. November 2019 mit 86 Stimmen zu 45 Stimmen zugestimmt.

Im Grundsatz war unbestritten, dass die Beschlussfassung für Immobilienvorhaben mit nur einem Ausgabenreferendum respektive einer Anhörung vereinfacht wird. Hingegen lehnte der Grosse Rat eine Erweiterung der Kompetenzen des Regierungsrats für Zusatzkredite ab. Er beschloss jedoch, dass entsprechende Zusatzkredite für Bauten erst ab einer Limite von 5 Millionen Franken erneut dem Ausgabenreferendum unterstehen sollten. Zudem wurde der Regierungsrat mit einem Prüfungsauftrag beauftragt, auf die 2. Beratung aufzuzeigen, wie der Projektierungskredit und der Baukredit eines Vorhabens durch den Grossen Rat separat beschlossen werden können, ohne dass beide Beschlüsse dem Ausgabenreferendum unterstellt werden müssen.

Im Zusammenhang mit den Grundsätzen zur Immobilienführung lehnte der Grosse Rat die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes ab, dass längerfristig nicht mehr für die öffentliche Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien in der Regel zu veräussern oder im Baurecht abzugeben sind. Die Umsetzung dieses Grundsatzes sei auch ohne neue gesetzliche Grundlagen möglich.

Zur Finanzierung der anstehenden Grossvorhaben beantragt der Regierungsrat eine Änderung des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF). Diese Dekretsänderung wurde dem Grossen Rat mit der Botschaft zur 1. Beratung als Vorinformation angezeigt. Mit dieser Botschaft werden die DAF-Änderungen gemäss Antrag zum Beschluss unterbreitet.

Das beantragte Finanzierungsmodell ist administrativ einfach und transparent. Anstelle der Nettoinvestitionen der Grossvorhaben ab 20 Millionen Franken werden die Abschreibungen dieser Vorhaben der Schuldenbremse unterworfen. Damit wird eine Glättung der Investitionsspitzen über die Nutzungsperiode erreicht. Zusammen mit der Reduktion der Büroflächen, dem Ersatz von teuren Mietlösungen und den weiteren Einsparungen lässt sich über die gesamte Periode von 2021–2060 gemäss heutiger Planung eine Entlastung des Staatshaushalts von gesamthaft 65 Millionen Franken erzielen. Im Rahmen der 1. Beratung äusserte sich der Grosse Rat mehrheitlich zustimmend zum Finanzierungsmodell. Verschiedene Voten verlangten aber auch, dass längerfristig die Schuldenbremse gesamtheitlich überprüft und optimiert wird.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass sich das beantragte Finanzierungsmodell für Immobiliengrossvorhaben als Übergangslösung für die anstehenden Bauvorhaben wie zum Beispiel der Mittelschulen eignet. Längerfristig soll aber die Schuldenbremse gesamtheitlich überprüft und mit Blick auf die verschiedenen bestehenden Sonderlösungen vereinfacht und optimiert werden. Im Vordergrund steht dabei die Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Erfolgsrechnung und eine Vorgabe zur Selbstfinanzierung in Anlehnung an das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) und viele andere Kantone. Eine solche neue finanzpolitische Steuerung muss jedoch in eine umfassende Perspektive eingebettet sein. Diese wird im Rahmen des "Reformvorhaben GAF-Revision" erarbeitet.

Nach Inkrafttreten der Beschlüsse des Grossen Rats wird die bestehende Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG (FGI FHNW) aufgelöst und die Immobilien werden an den Kanton zurückgeführt. Diese Übertragung erfolgt im Rahmen der geltenden Rechtsgrundla-

gen und gemäss der Empfehlung der Finanzkontrolle. Mit der Anwendung der Rechnungslegungsvorschriften gemäss §§ 4 und 5 DAF sind Auswirkungen auf die Erfolgs- respektive Finanzierungsrechnung verbunden.

1. Ergebnis 1. Beratung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat dem Gesetzesentwurf in der 1. Beratung am 12. November 2019 mit 86 Stimmen zu 45 Stimmen zugestimmt. Bei den Gesetzesbestimmungen hat er folgende Anpassungen vorgenommen:

In § 31a Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) hat er eine Kompetenzerweiterung des Regierungsrats für Zusatzkredite abgelehnt und die Beschlusskompetenz beim Grossen Rat belassen. Die Beschlusskompetenzen bleiben damit gegenüber heute unverändert. Neu unterliegt der Zusatzkredit bei neuen Ausgaben für Bauten jedoch erst ab einer Limite von 5 Millionen Franken erneut dem Ausgabenreferendum.

In § 47a GAF hat der Grosse Rat den Absatz 6 mit 90 zu 40 Stimmen gestrichen. Mit diesem Absatz wollte der Regierungsrat explizit aufzeigen, dass Immobilien, die längerfristig nicht mehr für die öffentliche Aufgabenerfüllung benötigt werden, in der Regel veräussert oder im Baurecht abzugeben sind. Dieser Grundsatz kann aber bereits auf Basis der bestehenden Rechtsgrundlagen umgesetzt werden. Weiter ist ein Minderheitsantrag, der bei der Beschaffung von Immobilien die Nachhaltigkeit vor das Kriterium Kosten-Nutzen-Verhältnis stellen wollte, mit 73 zu 55 Stimmen abgelehnt worden.

Für die 2. Beratung hat der Grosse Rat einen Prüfungsauftrag zum neuen § 31a GAF erstellt, wie der Projektierungskredit und der Baukredit eines Vorhabens durch den Grossen Rat separat beschlossen werden können, ohne dass beide Beschlüsse dem Ausgabenreferendum unterstellt werden müssen. Weiter hat der Grosse Rat die Frage der Einheit der Materie von Gesetz (GAF) und Dekret (Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [DAF]) diskutiert.

Der Entwurf des DAF zum Finanzierungsmodell war in der Botschaft zur 1. Beratung als Information bereits enthalten. Den DAF-Entwurf hat der Grosse Rat bei der 1. Beratung zur Kenntnis genommen und auf die Beschlussfassung in der 2. Beratung Formulierungsanpassungen vorgeschlagen. Weiter hat er verlangt, die Auswirkung einer Erhöhung der Limite für Grossvorhaben von 20 auf 30 Millionen Franken aufzuzeigen.

Mit dieser Botschaft wird die DAF-Änderung mit separatem Antrag dem Grossen Rat zum Beschluss unterbreitet.

2. Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)

2.1 Prüfungsauftrag für Neuformulierung § 31a GAF

Der Prüfungsauftrag zu § 31a GAF lautet:

"Der Grosse Rat soll über § 31a Absatz 4 beschliessen können, dass er mit Beschluss gemäss § 31a Absatz 1 nur den Projektierungskredit genehmigt und der Baukredit in einer späteren Vorlage dem Grossen Rat vorgelegt werden muss. Der Beschluss über den Baukredit soll in diesem Fall von einer zweiten Anhörung und allenfalls auch dem Ausgabenreferendum entbunden werden können. Der Regierungsrat wird gebeten aufzuzeigen, wie eine entsprechende Formulierung zu erfolgen hätte und welche Bedeutung eine solche Regelung in Bezug auf den zeitlichen Ablauf hätte."

In einem Verpflichtungskredit und zur Festlegung der Ausgabenkompetenz im Rahmen des Ausgabenreferendums gemäss § 63 Abs. 1 lit. der Verfassung des Kantons Aargau wird jener Aufwand zusammengerechnet, der sich gegenseitig bedingt oder einem bestimmten Zweck dient. Dazu ist eine obligatorische Anhörung gemäss § 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau vorzunehmen.

Gemäss § 23 GAF steht im Zeitpunkt der Beschlussfassung über einen Verpflichtungskredit die Gesamtsumme fest. Somit ist auch bei der Frage eines Ausgabenreferendums stets die Gesamtsumme des Vorhabens massgebend.

Dem Ausgabenreferendum unterstehen Beschlüsse des Grossen Rats über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder über neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500'000.–. Bei Vorhaben, die dem Ausgabenreferendum unterliegen, ist vorgängig zwingend eine Anhörung durchzuführen. Eine Beschränkung des Ausgabenreferendums auf den Projektierungskredit allein ist deshalb nicht möglich, da dadurch die Vorgaben der Verfassung des Kantons Aargau und des Gesetzes verletzt werden und die Gesamtsumme des Vorhabens im Zeitpunkt der Abstimmung nicht bestimmt ist. Mit einem reinen Planungsbeschluss sind weder der definitive Aufwand noch das Objekt und der Standort festgelegt. Deshalb sind auch die Voraussetzungen der Anwendung von § 63 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau nicht gegeben.

Aus diesen Gründen kann dem Anliegen des Grossen Rats nicht entsprochen werden, wonach das Ausgabenreferendum nur für den Projektierungskredit, nicht aber für den Ausführungskredit, welche den gesamten Aufwand eines Vorhabens umfasst, zur Anwendung kommen soll.

Eine Neuformulierung des in 1. Beratung angepassten § 31a GAF ist daher nicht angezeigt. Damit bleibt die in der Beilage aufgeführte Synopse unverändert gegenüber der vom Grossen Rat in 1. Beratung beschlossenen Fassung.

2.2 Finanzierungsmodell und Anpassung Schuldenbremse

Als eines von insgesamt 14 Reformmodulen der "Gesamtsicht Haushaltsanierung" hat der Regierungsrat unter dem Titel "Optimierung der Steuerung der Finanzen" eine Revision des GAF vom 5. Juni 2012 in Auftrag gegeben. Die Hauptzielsetzung besteht in einer Optimierung primär der finanziellen (inklusive der finanzpolitischen), teilweise aber auch der aufgabenseitigen Steuerungsmöglichkeiten. Daneben werden insbesondere auch Optimierungen bei der (operativen) Steuerung mit Budget und Planung sowie Präzisierungen von Verfahrensregeln geprüft. Die Arbeiten zu einer breiten Auslegeordnung sind gestartet worden.

Unter der finanzpolitischen Steuerung wird dabei der Einsatz jener Instrumente und Verfahren verstanden, welche dazu dienen, das finanzpolitische Ziel eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts zu erreichen. Im Vordergrund steht dabei eine optimierte Anpassung der Schuldenbremse.

Die Aargauer Schuldenbremse ist erfolgreich und soll hinsichtlich ihrer Zielsetzung und der Grundausrichtung weitergeführt werden. Hingegen wird geprüft, ob die Schuldenbremse neu an der Erfolgsrechnung statt an der Finanzierungsrechnung ausgerichtet und durch eine Vorgabe für den mittelfristig zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrad ergänzt werden soll.

Der Regierungsrat wird das Normkonzept zur GAF-Revision im Laufe des Jahres 2020 verabschieden. Anschliessend wird die Anhörungsvorlage mit allen relevanten Rechtsanpassungen erstellt und im ersten Halbjahr 2021 die Anhörung durchgeführt. Die parlamentarischen Beratungen inklusive einer allfälligen Volksabstimmung sollen bis 2022 abgeschlossen sein. Das Inkrafttreten ist auf 2023 vorgesehen, so dass die neuen Regelungen mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024–2027 wirksam werden. Somit stellt das vorliegende Finanzierungsmodell eine Übergangsregelung dar.

2.3 Einheit der Materie von GAF und DAF

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Änderung des GAF in 2. Beratung und des DAF. Die DAF-Anpassungen waren bereits in der Botschaft zur 1. Beratung des GAF als Vorinformation enthalten.

Aufgrund dieser Ausgangslage wurde in der Sitzung der grossrätlichen Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) vom 6. September 2019 die Frage gestellt, ob die im DAF beschlossenen Änderungen nicht in Kraft treten würden, sollte die Änderung des GAF im Grossen Rat oder in einer Referendumsabstimmung durch das Volk abgelehnt werden. Ein Kommissionsmitglied argumentierte, würden die Änderungen im DAF bei einer Ablehnung des GAF trotzdem in Krafttreten, wäre das Prinzip "Einheit der Materie" verletzt, da beide Änderungen mit derselben Botschaft beantragt werden.

Der Parlamentsdienst ersuchte den regierungsrätlichen Rechtsdienst am 23. September 2019 um eine Stellungnahme zu dieser Thematik. Dieser kommt zum Schluss, dass die vorgeschlagenen Massnahmen gemäss GAF und DAF zwar die gleiche Zielsetzung hätten, aber nicht in die gleiche Zuständigkeit fielen. Aus diesem Grund dürfe der Regierungsrat die Massnahmen auch nicht in einer Erlassvorlage verbinden. Die Massnahmen gemäss GAF und DAF seien inhaltlich nicht voneinander abhängig, sondern liessen sich je einzeln umsetzen. Eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie sei deshalb nicht ersichtlich.

3. Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF)

Das Finanzierungsmodell soll nur Anwendung finden bei Immobilienvorhaben mit einem Investitionsvolumen ab 20 Millionen Franken.

3.1 Finanzbedarf und Zeitablauf der Grossprojekte

Aufgrund der Nutzerbedürfnisse der Departemente und der Eigentümerabsichten wurden in der Botschaft zur 1. Beratung 11 Grossprojekte mit einem Volumen von über 20 Millionen Franken aufgeführt; diese wurden entsprechend dem damaligen Planungsstand im AFP 2020–2023 abgebildet.

Die in der folgenden Tabelle aufgeführten Werte sind deckungsgleich zur Botschaft der 1. Beratung und entsprechen somit den Werten im AFP 2020–2023. Entscheide des Regierungsrats und des Grossen Rats können zu Anpassungen führen. Die Aktualisierung der Projekte und der Werte fliessen in den Planungsprozess des AFP 2021–2024 ein, welcher Ende August 2020 dem Grossen Rat zum Beschluss unterbreitet wird.

Tabelle 1: 11 Grossprojekte (Planungsstand AFP 2020–2023)

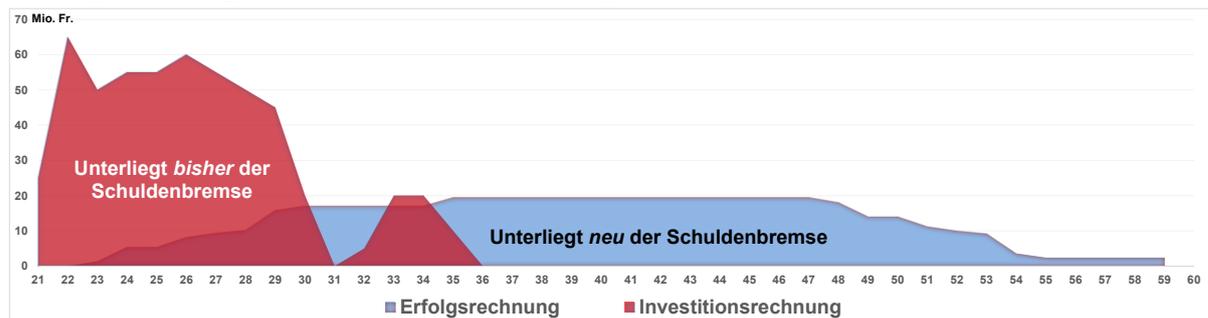
Projekt	Start Realisierung	Nutzungsbeginn	Aufwand (in Millionen Franken)
Zofingen, Departement Bildung, Kultur und Sport, Bildungszentrum Zofingen, Erneuerung Bildungszentrum	2020	2024	20
Aarau, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Kantonspolizei, Neubau Polizeigebäude	2021	2025	63
Aargau, Departement Gesundheit und Soziales, Amt für Verbraucherschutz, Neubau	2022	2025	45
Schafisheim, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Strassenverkehrsamt, Erneuerung Prüfhalle	2021	2024	20
Baden, Departement Bildung, Kultur und Sport, Kantonsschule Baden, Ersatz Provisorien und Erweiterung	2023	2027	45
Aarau, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Kantonspolizei, Erneuerung Polizeikommando	2024	2027	25
Aarau, Departement Bildung, Kultur und Sport, Alte Kantonsschule Aarau, Erneuerung Sportanlage Telli	2025	2028	30

Projekt	Start Realisierung	Nutzungsbeginn	Aufwand (in Millionen Franken)
Aarau, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Amt für Migration und Integration Kanton Aargau, Neubau	2025	2029	20
Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport, Neue Mittelschulstandorte	2026	2030	190
Unterenfelden, Departement Finanzen und Ressourcen, Erneuerung Bauschule	2027	2031	30
Aarau, Departement Finanzen und Ressourcen, Neubau Verwaltungsgebäude	2032	2036	60
Total			548

3.2 Wirkungsweise Finanzierungsmodell

In der neuen Lösung wird bei Immobilienvorhaben mit dauerhafter Nutzung und einem Volumen ab 20 Millionen Franken der für die Schuldenbremse massgebliche Saldo der Finanzierungsrechnung neu errechnet. Anstelle des Saldos der Investitionsrechnung sind die entsprechenden Abschreibungen in der Erfolgsrechnung massgebend.

Abbildung 1: Auswirkungen Grossvorhaben 2021–2060 auf bisherige und neue Schuldenbremse



Das neue Finanzierungsmodell bewirkt, dass im Vergleich zur heutigen Regelung die Finanzierungsrechnung in jenen Jahren entlastet wird, wenn die Investitionen der Grossvorhaben höher sind als die Abschreibungen aller Grossvorhaben. Gemäss heutiger Planung (vgl. dazu Beilage 3) wird dies über die nächsten zehn Jahre der Fall sein. Danach liegen die Abschreibungen über den Investitionen.

Damit der in den nächsten Jahren entstehende Handlungsspielraum aus der Entlastung der Finanzierungsrechnung nicht zu einer starken Zunahme der Verschuldung führt, soll die finanzielle Entlastung der Finanzierungsrechnung als Saldo der Abschreibungen und der Investitionen auf maximal 40 Millionen Franken jährlich begrenzt werden (exklusive Grundstückerwerb). Dazu wird im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik die über diese Limite hinausgehende Entlastung der Finanzierungsrechnung gekappt und erfolgswirksam als Aufwand ohne Mittelabfluss verbucht werden. Eine Neuverschuldung wird damit um diesen Betrag reduziert. Dazu bieten sich aufgrund der heutigen Rechtsgrundlagen die drei folgenden Möglichkeiten an:

- **Zusätzliche Abtragung der bisherigen Fehlbeträge gemäss § 51 GAF:**
Diese bisherigen Fehlbeträge, entstanden aus Defiziten vor 2014, werden heute jährlich im Umfang von 3,8 % des Restbestands abgetragen. Per Ende 2019 beträgt der Restbestand noch 158 Millionen Franken. Durch eine zusätzliche Abtragung der bisherigen Fehlbeträge kann die Bereinigung dieser Altlast beschleunigt werden. Zudem wird die künftige Generation entlastet, indem sich die gesetzlich vorgesehenen jährlichen Abtragungen reduzieren.

- Zuweisung an die Spezialfinanzierung Sonderlasten gemäss § 4 Abs. 1 lit. f des Gesetzes über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten):
Per Ende 2019 beträgt die Schuld der Spezialfinanzierung Sonderlasten noch rund 639 Millionen Franken. Mit einer zusätzlichen Zuweisung entsprechender Mittel kann die Schuldentilgung beschleunigt werden.
- Zusätzliche Äufnung der Ausgleichsreserve gemäss § 21 GAF:
Per Ende 2019 beträgt die Ausgleichsreserve rund 255 Millionen Franken. Mit einer zusätzlichen Äufnung dieser Reserve kann die Entlastung aus dem Finanzierungsmodell dem Eigenkapital zugeschrieben und damit ebenfalls eine Neuverschuldung in diesem Ausmass unterbunden werden.

Der Grosse Rat wird im Rahmen seiner Beschlüsse zum Budget und zur Rechnung die Begrenzung vornehmen. In allen Fällen erfolgt die Verschuldungsbegrenzung durch eine erfolgswirksame Aufwandsbuchung ohne Mittelabfluss.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Wirkungsweise des Finanzierungsmodells mit beispielhaften Daten.

Annahmen

- Saldo Erfolgsrechnung: 86 Millionen Franken
- Abschreibungen der Erfolgsrechnung total: 40 Millionen Franken
- Davon Abschreibungen Grossvorhaben Immobilien: 0 Millionen Franken
- Saldo Investitionsrechnung: 65 Millionen Franken
- Davon Investitionen für Grossvorhaben Immobilien: 50 Millionen Franken

Tabelle 2: massgeblicher Saldo Finanzierungsrechnung

Herleitung massgeblicher Saldo bisher		Herleitung massgeblicher Saldo neu	
Saldo Erfolgsrechnung	86	Saldo Erfolgsrechnung	86
./. Abschreibungen Erfolgsrechnung	40	./. Abschreibungen Erfolgsrechnung	40
		+ Abschreibungen Grossvorhaben	0
+ Saldo Investitionsrechnung	65	+ Saldo Investitionsrechnung	65
		./. Investitionen Grossvorhaben	50
= Saldo Finanzierungsrechnung	111	= Saldo Finanzierungsrechnung (ohne Begrenzung)	61
		+ zusätzliche Abtragung bisherige Fehlbeträge zur Begrenzung der Entlastung	10
		= Saldo Finanzierungsrechnung (mit Begrenzung)	71

(+) Aufwand/Aufwandüberschuss/(-) Ertrag/Ertragsüberschuss

In diesem Jahr resultiert statt eines Defizits der Finanzierungsrechnung von 111 Millionen Franken ein Defizit von 71 Millionen Franken. Die Entlastung der Finanzierungsrechnung wird auf 40 Millionen Franken begrenzt, indem eine zusätzliche Abtragung der bisherigen Fehlbeträge erfolgswirksam als Aufwand verbucht wird. Ohne die Begrenzung würde die Entlastung der Finanzierungsrechnung 50 Millionen Franken statt 40 Millionen Franken betragen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit dieser Begrenzung des Finanzierungsmodells einerseits wesentliche finanzpolitische Anliegen aus der Anhörung berücksichtigt sind und andererseits aber auch die Finanzierbarkeit von strategisch wichtigen Grossvorhaben sichergestellt werden kann.

Bei der Umsetzung dieses neuen Finanzierungsmodells werden die entsprechenden Immobilienvorhaben dem Grossen Rat wie üblich mit separater Botschaft mittels Verpflichtungskredit beantragt. Bei neuen Ausgaben untersteht der Beschluss dem Ausgabenreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. d

der Verfassung des Kantons Aargau und § 30 GAF. Eine allfällige Höherverschuldung aus den Grossvorhaben unterliegt zudem dem fakultativen Höherverschuldungsreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. e der Verfassung des Kantons Aargau. Bei der Höherverschuldung ist die Begrenzung der Verschuldung in Abzug zu bringen. Somit können Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in einer Volksabstimmung über das Vorhaben mit den Ausgaben und über die Höherverschuldung zur Finanzierung abschliessend entscheiden.

3.3 Auflösung der Finanzierungsgesellschaft FGI FHNW und Rückübertragung der Immobilien

Nach den Beschlüssen des Grossen Rats wird die bestehende Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG (FGI FHNW) mit dem Aktienkapital von 1 Million Franken gestützt auf Art. 751 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR) und in analoger Anwendung der Regelungen des Bundesgesetzes über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG) aufgelöst und deren Immobilien rückwirkend auf den 1. Januar 2021 an den Kanton überführt.

3.3.1 Übertragene Immobilien

Die Grundstücke der FGI FHNW inklusive Gebäude werden gemäss der Sacheinlage bei der Gründung an den Kanton (Departement Finanzen und Ressourcen [Immobilien Aargau]) rückübertragen. Weiter werden gemäss folgender Tabelle die fünf von der FGI FHNW finanzierten Immobilien überführt. Dabei werden der Anschaffungswert, der Nutzungsbeginn, die seit Nutzungsbeginn vorgenommenen Amortisationen der Darlehen und der Buchwert per 31. Dezember 2020 mit den ab 2021 vorzunehmenden Restabschreibungen aufgeführt. Per Ende 2020 weisen die zu übertragenden Immobilien noch einen Restbuchwert von gesamthaft 139,9 Millionen Franken auf.

Tabelle 3: übertragene Immobilien der FGI FHNW (in Millionen Franken)

Immobilien	Anschaffungswert	Nutzungsbeginn	Abschreibung	Buchwert 31.12.2020
Klosterzelg II Campus Brugg/Windisch (Hallerbauten)	26,4	17. Oktober 2008	12,8	13,6
Sportausbildungszentrum Mülimatt	17,8	18. Juni 2010	7,5	10,3
Campus-Neubau	149,5	25. August 2013	43,9	105,6
Campus Treppen	3,4	31. Dezember 2014	0,8	2,6
Gebäude Nord	9,7	31. Dezember 2015	1,9	7,8
Total	206,8		66,9	139,9

3.3.2 Auflösung der Finanzierungsgesellschaft FGI FHNW

Die Auflösung der heutigen Gesellschaft wird in einer ausserordentlichen Generalversammlung beschlossen und öffentlich beurkundet (Art. 751 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 736 Abs. 2 OR). Anschliessend kann die konkrete Übertragung vorgenommen werden.

Die Übertragung der Immobilien mit vier Parzellen und fünf von der FGI FHNW finanzierten Gebäuden an den Kanton führt zu einer Reihe von Tätigkeiten mit Kostenfolgen. Die einmaligen Aufwände umfassen Grundbuch-, Notariats- und Handelsregistergebühren sowie weitere Aufwände zur Durchführung der Auflösung. Die grösste Position stellen die Grundbuchabgaben dar, die aber für den Kanton saldoneutral sind, da die Erträge im Aufgabenbereich 235 'Register und Personenstand' und die die Aufwände im gleichen Umfang im Aufgabenbereich 430 'Immobilien' anfallen. Die übrigen Kosten betragen rund Fr. 30'000.–.

Eine Entlastung resultiert aus den wegfallenden Verwaltungskosten der FGI FHNW im Umfang von Fr. 50'000.– pro Jahr. Die FGI FHNW mit Verwaltungsrat und Geschäftsstelle werden bis zum Abschluss der Auflösung mit der ausserordentlichen Generalversammlung bis Mitte 2021 tätig bleiben.

3.3.3 Verbuchung der rückübertragenen Immobilien beim Kanton

In der Rechnungsführung der FGI FHNW werden die Immobilien inklusive Grundstücke über 25 Jahre abgeschrieben. Dies entsprach der Rechnungslegung des Kantons für Schulbauten und Regionalspitäler vor Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2). In der heutigen Kantonsrechnung nach HRM2 betragen die Abschreibungsdauern gemäss § 5 DAF für Gebäude 35 Jahre und für Installationen 10 Jahre. Die Grundstücke werden gemäss § 4 DAF nicht abgeschrieben.

In einem ersten Schritt werden die Vermögenswerte der FGI FHNW zu den Buchwerten an den Kanton Aargau übertragen und mit dem Darlehen sowie der bilanzierten Beteiligung an der FGI FHNW verrechnet. Diese Überführung löst ausschliesslich Bilanzbuchungen aus und ist somit saldoneutral für die Erfolgs- sowie Finanzierungsrechnung.

In einem zweiten Schritt werden die Immobilien nach der Rückführung so bewertet, als ob diese schon immer im Eigentum des Kantons Aargau gewesen wären. Bei der Gründung der sich im Kantonsbesitz befindenden Finanzierungsgesellschaft wurden die damals beim Kanton nicht bilanzierten Grundstücke unentgeltlich als Sacheinlage an die FGI FHNW übertragen. Seit der Einführung von HRM2 im Jahr 2014 sind Grundstücke in der Kantonsrechnung zum Anschaffungs- beziehungsweise Verkehrswert zu führen und werden nicht planmässig abgeschrieben. Deshalb müssen diese auf einen vorsichtig geschätzten Verkehrswert saldowirksam über die Erfolgs- respektive die Finanzierungsrechnung aufgewertet werden. Zudem müssen die Einrichtungen und Installationen statt wie bisher über 25 Jahre neu über 10 Jahre abgeschrieben werden. Da sie bereits einige Jahre genutzt wurden, müssen sie durch ausserplanmässige Abschreibungen wertberichtigt werden. Hingegen müssen die Gebäude aufgewertet werden, da diese neu über 35 Jahre abgeschrieben werden.

Wenn nun die Immobilien in der Kantonsrechnung neu nach den Regeln von §§ 4 und 5 DAF abgeschrieben werden, hat dies folgende Auswirkungen auf die Finanzierungsrechnung und damit auf die Schuldenbremse: Erstens wird der Buchwert der von der FGI FHNW finanzierten Grundstücke nicht weiter abgeschrieben. Zweitens entstehen einmalige saldowirksame Abwertungsverluste aus den rückgeführten Immobilien von rund 40 Millionen Franken sowie einmalige Aufwertungsgewinne aus der ursprünglichen Sacheinlage von rund 28 Millionen Franken. Per Saldo erfordert dies eine saldowirksame Wertberichtigung von rund 12 Millionen Franken im Rechnungsjahr 2021. Drittens verändern sich im Vergleich zur bisherigen 25-Jahre-Regel unter Anwendung der Abschreibungsregeln gemäss §§ 4 und 5 DAF die jährlichen Abschreibungen.

Tabelle 4: Wertberichtigungen und Abschreibungen aus Rückführung Immobilien FGI FHNW

(in 1'000 Fr.)	Buchwert bei Übernahme	Wertberichtigung 2021	Buchwert Neu	Abschreibungen											Summe Abschr.	
				2021	2022	2023	2024	2025	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50			
Grundstücke	12'963	5'649	18'612	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gebäude	46'415	6'710	53'125	2'002	2'002	2'002	2'002	2'002	10'012	10'012	10'012	9'545	3'532	53'125		
Installationen	80'476	-52'577	27'899	9'732	9'732	6'582	941	913	-	-	-	-	-	27'899		
Total	139'855	-40'219	99'635	11'734	11'734	8'584	2'943	2'915	10'012	10'012	10'012	9'545	3'532	81'024		
Sacheinlage ¹	1'000	28'176	29'176													
Total	140'855	-12'043	128'812													

¹ Sacheinlage bei der Gründung der FGI FHNW AG (Aufwertung Grundstücke über Erfolgsrechnung)

Die vorgesehene Abwicklung und Verbuchung der Rückführung der Immobilien basiert auf den geltenden Rechtsgrundlagen und der Empfehlung der Finanzkontrolle. Eine für die Finanzierungsrechnung vollständig saldoneutrale Überführung der Immobilien ist nicht vereinbar mit den aktuellen Rechtsgrundlagen und den Empfehlungen nach HRM2.

Es wurde auch die Variante geprüft, dass im Sinne der Stetigkeit bezüglich Abschreibungen und Schuldbremse die alte 25-Jahre-Regel der rücküberführten Immobilien für die Restabschreibungszeit weitergeführt würden. Dazu müsste im DAF eine Sonderregelung für die überführten Immobilien inklusive der Grundstücke geschaffen werden, welche die künftigen Abschreibungen an den bisherigen 25-Jahre-Regel bei den Amortisationen ausrichtet. Aus den oben dargestellten Gründen ist diese Variante verworfen worden.

4. Erläuterungen zu DAF § 10 Abs. 3 und 4

Für die rechtliche Umsetzung des Finanzierungsmodells soll der § 10 DAF ergänzt werden.

Schon heute besteht in § 10 Abs. 2 DAF in Verbindung mit § 9 Abs. 1 DAF folgender Ausnahmetatbestand in der Finanzierungsrechnung für grosse Naturkatastrophen wie Überschwemmungen und Erdbeben:

§ 10 Abs. 2

Der für die Schuldenbremse gemäss § 20 GAF massgebliche Saldo der Finanzierungsrechnung errechnet sich ohne ausserordentlichen Aufwand und Ertrag sowie ohne ausserordentlichen Investitionsaufwand und Investitionsertrag gemäss § 9 Abs. 1.

§ 9 Abs. 1

Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag sowie ausserordentlicher Investitionsaufwand und Investitionsertrag betreffen die Folgen von Grossereignissen, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und die sich der Einflussnahme und der Kontrolle des Kantons entziehen.

Als weiterer Ausnahmetatbestand wird der § 10 DAF mit den neuen Absätzen 3 und 4 für Immobilien-Grossvorhaben ergänzt.

³ Bei Immobilienvorhaben ab Fr. 20 Mio. werden anstelle der Nettoinvestitionen deren jährliche Abschreibungen für den massgeblichen Saldo der Finanzierungsrechnung berücksichtigt.

⁴ Die Entlastung der Finanzierungsrechnung infolge der Anwendung von Absatz 3 beträgt maximal Fr. 40 Mio.

Gemäss neuem § 10 Abs. 3 wird bei dem für die Schuldenbremse massgeblichen Saldo der Finanzierungsrechnung anstelle des Nettoinvestitionsaufwands der Grossvorhaben (= Saldo Investitionsrechnung) die jährlichen Abschreibungen der Grossvorhaben berücksichtigt. Dazu kommt – wie bisher – der Nettoinvestitionsaufwand der übrigen Vorhaben, also der "Kleinvorhaben" unter 20 Millionen Franken.

Im neuen § 10 Abs. 4 kommt die Regelung der Begrenzung der Verschuldung zum Tragen. Damit soll in den Jahren, in welchen die Nettoinvestitionen für Grossvorhaben die Abschreibungen auf Grossvorhaben übersteigen, eine Beschränkung der Entlastung der Finanzierungsrechnung auf maximal 40 Millionen Franken vorgesehen werden. Auf den Grundstücken selber werden keine Abschreibungen vorgenommen, was den Abschreibungsbedarf entsprechend reduziert.

In Kapitel 3.2 ist die Wirkungsweise aufgrund eines Zahlenbeispiels dargestellt.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Auswirkungen Finanzierungsmodell und Immobilienstrategie für die Grossvorhaben

Im Folgenden werden für die Grossvorhaben mit einem Volumen ab 20 Millionen Franken die finanziellen Auswirkungen ausgewiesen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Erwerb von Grundstücken in der Investitionsrechnung zu verbuchen, aber in der Erfolgsrechnung nicht abzuschreiben ist.

Tabelle 5: Entlastungen 2021–2060 (Planungsstand AFP 2020–2023)

In Millionen Franken	2021*	2022*	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Wegfall Aufwände Investitionsrechnung	-25	-65	-50	-55	-55	-20	-10					
Abschreibungen Erfolgsrechnung				1	5	16	17	19	19	14	4	2
Beschränkung Entlastung			10	14	10							
Ersatz teure Mietlösungen und Reduktion Bürofläche						-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Weitere Einsparungen	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Total Entlastungen	-26	-66	-41	-41	-41	-6	5	17	17	12	2	0

* In den Jahren 2021 und 2022 ist ein Erwerb von Grundstücken über gesamthaft 50 Millionen Franken enthalten.

In der Beilage 3 sind die Grossvorhaben im Zeitablauf in der Investitionsrechnung und deren Abschreibungen in der Erfolgsrechnung dargestellt. Da die genaue Aufteilung auf die Gebäude und die Installationen nicht bekannt ist, wurde eine pauschale Abschreibungsdauer von 25 Jahre angenommen, was einem Anteil der Installationen von 40 % und der Gebäude von 60 % entspricht.

Die hergeleiteten Werte zeigen, dass dank der Priorisierung und der Glättung der Investitionsspitze in den Jahren 2021–2034 der Saldo der Finanzierungsrechnung jährlich im Durchschnitt um rund 26 Millionen Franken (364 Millionen Franken in 14 Jahren) entlastet werden kann. Umgekehrt resultiert ab dem Jahr 2035 bis ins Jahr 2060 eine Mehrbelastung der Finanzierungsrechnung von jährlich rund 12 Millionen Franken (299 Millionen Franken in 26 Jahren). Aufgrund der vorgesehenen Beschränkung der Entlastung der Finanzierungsrechnung werden in den Jahren 2023–2028 57 Millionen Franken Schulden abgetragen. Über die gesamte Periode von 2021–2060 resultiert vor allem unter Berücksichtigung der Reduktion der Büroflächen, dem Ersatz von teuren Mietlösungen und den weiteren Einsparungen aus der neuen Immobilienstrategie eine Entlastung des Staatshaushalts von gesamthaft 65 Millionen Franken.

Das neue Finanzierungsmodell für Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken soll ab 2021 eingeführt werden. Die Abwicklung nach dem neuen Finanzierungsmodell wird dann vorgenommen, wenn der entsprechende Verpflichtungskredit und die allfällige Höherverschuldung ab dem 1. Januar 2021 durch den Grossen Rat beschlossen wird.

5.2 Auswirkungen Auflösung Finanzierungsgesellschaft FGI FHNW und Rücküberführung Immobilien

Die einmaligen Kosten für die Auflösung der FGI FHNW und die Übertragung betragen für den Kanton rund Fr. 30'000.–. Dem steht die Reduktion des Aufwands für die Führung der heutigen FGI FHNW von Fr. 50'000.– pro Jahr gegenüber.

Die Auswirkungen der Rücküberführung ergeben sich aufgrund der Neubewertungen der überführten Immobilien und der Sacheinlage eine Belastung von 12 Millionen Franken im ersten Jahr. Die Entlastung aufgrund der nicht notwendigen Abschreibungen der Grundstücke beträgt 13 Millionen Franken, die über die ganze Restnutzungsperiode bis 2050 anfallen. Die Abschreibungen werden aufgrund

der neuen Abschreibungsregeln vorgenommen, was gegenüber der 25-Jahre-Abschreibungsregel die Abschreibungen bei den neuen Vorhaben in den ersten 10 Jahren erhöht und anschliessend bis 35 Jahre reduziert.

6. Auswirkungen einer Erhöhung der Grenze für Grossvorhaben von 20 auf 30 Millionen Franken

Bei der parlamentarischen Beratung ist die Frage nach den Auswirkungen einer Erhöhung der Grenze von 20 auf 30 Millionen Franken bei den Grossvorhaben gestellt worden.

Die folgenden vier Grossprojekte haben ein Betragsvolumen von weniger als 30 Millionen Franken:

- Zofingen, Erneuerung Bildungszentrum 20 Millionen Franken
- Schafisheim, Erneuerung Prüfhalle 20 Millionen Franken
- Aarau, Erneuerung Polizeikommando 25 Millionen Franken
- Aarau, Neubau Amt für Migration und Integration Kanton Aargau 20 Millionen Franken

Durch den Wegfall der 4 Grossprojekte mit einem Gesamtvolumen von 85 Millionen Franken ergeben sich für die verbleibenden 7 Grossprojekte die folgenden reduzierten finanziellen Auswirkungen (vgl. im Detail Beilage 4):

Tabelle 6: Entlastungen 2021–2060 für Grossvorhaben über 30 Millionen Franken

In Millionen Franken	2021*	2022*	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Wegfall Aufwände Investitionsrechnung	-20	-50	-35	-55	-45	-7	-10					
Abschreibungen Erfolgsrechnung					4	13	14	16	16	12	4	2
Beschränkung Entlastung				15	1							
Ersatz teure Mietlösungen und Reduktion Bürofläche						-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Weitere Einsparungen	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Total Entlastungen	-21	-51	-36	-41	-41	-9	2	14	14	12	2	0

Über die ganze Periode von 2021–2060 reduziert sich die Beschränkung der Entlastung (zusätzlicher Schuldenabbau) auf noch 17 Millionen Franken (vgl. Beilage 4) statt 57 Millionen Franken (vgl. Beilage 3). Das Total aller Entlastungen erhöht sich auf 105 Millionen Franken statt auf 65 Millionen Franken. Bei diesen Zahlen ist die Reduktion der Bürofläche und der Ersatz der Büroflächen im gleichen Umfang enthalten, da davon ausgegangen wird, dass die 4 wegfallenden Grossprojekte nur eine unwesentliche Auswirkung auf die Büroflächen haben.

Dieses Modell mit einer Limite von 30 Millionen Franken führt zu einer höheren Entlastung der Finanzierungsrechnung und zu einer höheren Verschuldung des Kantons in der Zeitperiode 2021–2060 als bei einer Limite von 20 Millionen Franken. Da die Beschränkung der Verschuldung in der Anhörung als wichtiges Ziel postuliert wurde, soll die Limite für Grossvorhaben bei 20 Millionen Franken belassen werden.

7. Terminplan und Inkrafttreten

Der Zeitplan für die 2. Beratung im Grossen Rat und das Inkrafttreten der geänderten Erlasse GAF und DAF sehen wie folgt aus:

Tabelle 7: Terminplan und Inkrafttreten

Aktivitäten	Zuständig	Termine
Beschluss Gesetzesvorlage 2. Beratung und Dekretsvorlage mit Aufhebung FGI FHNW	Regierungsrat	März 2020
Kommissionsberatung Gesetz 2. Beratung und Dekret mit Aufhebung FGI FHNW	grossrätliche Kommissionen	März 2020 April 2020
Beschluss Gesetz 2. Beratung und Dekret mit Aufhebung FGI FHNW	Grosser Rat	Juni 2020
Beschluss Grosser Rat Botschaft 2. Beratung	Grosser Rat	Juni 2020
Eventuell Obligatorisches Referendum	Volk	Quartal 2020
Inkrafttreten mit AFP 2021–2024 mit Budget 2021 ohne Referendum oder mit obligatorischem Referendum		1. Januar 2021
Eventuell Fakultatives Referendum	Volk	1. Quartal 2021
Inkrafttreten Dekret mit AFP 2021–2024 mit Budget 2021 Inkrafttreten Gesetz		1. Januar 2021 1. April 2021

Zum Antrag

Der Beschluss unter Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) wird in der 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) wird zum Beschluss erhoben.

3.

Es wird der folgende parlamentarische Vorstoss als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben:

- (17.17) Motion der FDP-Fraktion (Sprecher Dr. Lukas Pfisterer, Aarau) vom 10. Januar 2017 betreffend Finanzierung der anstehenden Immobilienprojekte

4.

Die Auflösung der Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz (FGI FHNW AG) und die Überführung der Immobilien in den Kanton wird gutgeheissen.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) (Beilage 1)
- Synopse Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) (Beilage 2)
- Finanzielle Auswirkungen der 11 Grossprojekte ab 20 Millionen Franken von 2021–2060 (Beilage 3)
- Finanzielle Auswirkungen der 7 Grossprojekte ab 30 Millionen Franken von 2021–2060 (Beilage 4)