

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

**Bericht und Entwurf
zur 1. Beratung**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Entwurf einer Revision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) zur Beschlussfassung:

Zusammenfassung

Der Kanton Aargau hat am 1. Januar 2006 die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) eingeführt. Die staatlichen Aufgaben werden seitdem in 43 Aufgabenbereichen mit Wirkungs- und Leistungszielen sowie Globalbudgets und Globalkrediten geführt. Das System basiert auf dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005 sowie auf den dazugehörigen Dekreten und Verordnungen. Die vorliegende Botschaft sieht die Revision des GAF vor und erläutert die geplanten Änderungen.

Der Kanton hat ein gutes WOV-System. Revisionsbedarf ergibt sich dennoch aus zwei Hauptgründen: Als Erstes kommt ein wesentlicher Anstoss zur Revision des GAF aus der 2008/09 durchgeführten Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Zweitens möchte der Kanton Aargau das harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) umsetzen.

Die 2008/09 durchgeführte externe WOV-Evaluation untersuchte schwerpunktmässig die politische Steuerungsfähigkeit des Systems. Der Evaluationsbericht hält fest, dass das WOV-System im Kanton Aargau besser ist als im interkantonalen Vergleich und dem "State of the Art" entspricht. Die Instrumente sind grundsätzlich geeignet, sollten aber weiterentwickelt werden. Insbesondere die Lese- und Benutzerfreundlichkeit des Aufgaben- und Finanzplans (AFP), und analog des Jahresberichts mit Jahresrechnung, soll verbessert werden.

Grosser Revisionsbedarf ergibt sich aus den Entwicklungen der Finanzordnung und der Rechnungslegung. So haben in den letzten Jahren die Anforderungen an Transparenz, Kohärenz und Harmonisierung in der Rechnungslegung zugenommen. Im Auftrag der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) wurde schweizweit ein harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) entwickelt mit der Empfehlung, dieses in den nächsten Jahren umzusetzen.

Das heutige Aargauer Rechnungsmodell weist im Vergleich mit anderen Kantonen, Gemeinden und der Privatwirtschaft einige Eigenheiten auf. Mit HRM2 wird schweizweit die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte harmonisiert und weiterentwickelt. Die meisten Kantone folgen der Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz und werden HRM2 umsetzen.

Mit der Revision wird die Lesbarkeit der Führungsinstrumente sowie die Transparenz über das staatliche Handeln erhöht und das Führungsinstrumentarium der staatsleitenden Organe weiterentwickelt.

Mit der Revision des GAF werden deshalb in den folgenden vier Bereichen Änderungen vorgeschlagen:

- *Steuerung*: Der Fokus der Verbesserungen liegt beim AFP sowie beim Jahresbericht mit Jahresrechnung. Auf Gesetzesebene werden die einzelnen Elemente des AFP klarer gefasst und die Zuständigkeiten werden präziser geregelt. Im Wesentlichen folgen die Änderungen der aktuell gültigen Praxis, die sich im Wechselspiel zwischen Regierungsrat und Grosse Rat herausgebildet hat. Namentlich wird der Prozess der rollenden Planung mit einem Budgetjahr und drei Planjahren, die je dieselbe Struktur aber unterschiedliche Verbindlichkeiten haben, klarer gesetzlich geregelt. Aufgrund dieser Klärung muss die Reihenfolge der einzelnen Paragraphen beziehungsweise der einzelnen Aussagen angepasst werden.
- *Rechnungslegung*: Der mit der Einführung von HRM2 erfolgende Übergang zum Abschreibungsmodell (periodengerechte Darstellung von Investitionen) stellt mit Bezug zur heutigen Rechnungslegung im Kanton Aargau den grössten Schritt dar. Hierzu ist die Neubewertung der Sachgüter (inklusive der Immobilien) des Finanz- und Verwaltungsvermögens verbunden. Damit wird der Übergang zu einem Rechnungslegungsmodell vollzogen, das bei der öffentlichen Hand in der Schweiz – beim Bund, den anderen Kantonen wie auch bei Gemeinden – angewendet wird.
- *Schuldenbremse*: Im Bereich der Schuldenbremse wird das heutige System weitgehend beibehalten. Es wird an die Begrifflichkeiten des neuen Rechnungslegungsmodells angepasst. Nach wie vor sieht die Schuldenbremse die Abtragung von neuen Finanzierungsfehlbeträgen und langfristig die vollständige Abtragung der bisherigen Finanzierungsfehlbeträge (Bilanzfehlbeträge gemäss bisherigem Recht) vor. Die heutige "Bilanzausgleichsreserve" soll als "Ausgleichsreserve" gesetzlich verankert werden. Sie dient zum Ausgleich des Haushalts bei konjunkturellen Schwankungen.
- *Kreditrecht*: Das Kreditrecht wird begrifflich harmonisiert, weshalb neu von Verpflichtungskrediten (an Stelle von Klein- und Grosskrediten) gesprochen wird. Weiter werden überall wo möglich Vereinfachungen umgesetzt. Ein Schritt hin zur Vereinfachung stellt beispielsweise der Übergang zum Brutto-Prinzip bei der Verpflichtungskreditberechnung dar. Um das Gesetz schlank zu halten, werden die Detailbestimmungen wie bisher im Dekret geregelt.

Mit der Revision des GAF werden die Instrumente, die Zuständigkeiten und die Verfahren soweit möglich vereinfacht. Im Vergleich zu den bisherigen Regelungen bringt die Neuerung deutliche Vorteile bezüglich Steuerung der staatlichen Tätigkeiten durch Legislative und Exekutive. Die detailliertere Darstellung der Finanzen der Aufgabenbereiche, die Zusammenfassung der Messgrössen je Ziel im AFP und das vereinfachte Kreditrecht erhöhen die Transparenz und Lesefreundlichkeit der Grundlagen für die Steuerungsentscheide des Regierungsrats und des Grossen Rats. Die Revision verbessert somit auch die Miliztauglichkeit.

Die geltende Kompetenzordnung soll nicht verändert werden. Die Zuständigkeiten beim Entwicklungsleitbild, bei den Planungsberichten, beim AFP und beim Jahresbericht sind unverändert. Mit der Einführung von HRM2 werden die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons umfassender dargestellt.

Mit der Revision des GAF wird der Grosse Rat gestärkt bei wichtigen Aufgaben, die er neben der Hauptaufgabe der Rechtsetzung (§ 78 Kantonsverfassung, KV) wahrnimmt: bei der Planung (§ 79 KV), der parlamentarischen Oberaufsicht (§ 80 KV) sowie der Budgetierung und Berichterstattung (§ 81 KV). Der Regierungsrat wird mit der Revision des GAF gestärkt bei den Regierungstätigkeiten (§ 89 KV) und der Leitung der Verwaltung (§ 90 KV).

Die Regelungen des revidierten GAF sollen auf das Rechnungsjahr 2014 hin wirksam werden. Dazu sind folgende Zwischenschritte notwendig:

- 2011: Erste Beratung durch den Grossen Rat (3. Quartal)
- 2012: Zweite Beratung durch den Grossen Rat (1. Quartal)
- 2012/13: Detailspezifikationen und Umsetzung der Revisionen
- 2013: Budgetierung und Finanzplanung für den AFP 2014–2017 auf der neuen gesetzlichen Basis und mit den neuen Instrumenten
- ab 2014: Rechnungsführung nach neuer gesetzlicher Grundlage

Für die Umsetzung der GAF-Revision ist ein Kleinkredit im Umfang von ca. 4 Millionen Franken notwendig. Der Kleinkredit wird mit der Botschaft zur zweiten Beratung der Gesetzesrevision beantragt.

Die Revision des GAF ist eine wichtige Voraussetzung, um die Staatsführung in die richtige Richtung weiter zu entwickeln. Weitere Verbesserungen, insbesondere auch bei der Organisation des Grossen Rats sowie den parlamentarischen Instrumenten, sollen mit der geplanten Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) in Angriff genommen werden.

Neben der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gibt es die rein finanzielle Steuerung auf Kontenebene, welche keine Ziele für die staatliche Leistungserfüllung definiert. Generell lässt sich die Aussage machen, dass die Wirkungsorientierung der staatlichen Aufgabenerfüllung als Weiterentwicklung der Verwaltungsführung anerkannt ist. Klar ist aber auch, dass die Festlegung von Zielen für die Aufgabenerfüllung und die damit zusammenhängende Verknüpfung mit den Finanzen gegenüber dem früheren System anspruchsvoller wird, da mehr Sachverhalte geplant und im Auge behalten werden müssen. Eine Rückführung auf das alte, vor dem GAF bestehende System, würde die Weiterentwicklungen der Verwaltungsführung inklusive Rechnungslegung der letzten 20 Jahre zunichte machen und ist deshalb nicht angezeigt.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	8
1.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Aargauer Rechnungsmodell	8
1.2 Rechtliche Grundlagen	8
2. Handlungsbedarf	9
2.1 Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung	9
2.2 Weiterentwicklung der Finanzordnung und der Rechnungslegung	9
2.2.1 Neues harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2)	9
2.3 Parlamentarische Vorstösse.....	10
3. Umsetzungsvorschlag	11
3.1 Instrumente der Steuerung von Aufgaben und Finanzen.....	11
3.2 Rechnungslegung	13
3.2.1 Vergleich des heutigen Rechnungsmodells mit dem neuen Rechnungsmodell HRM2	13
3.2.2 Stand der HRM2-Umsetzung in anderen Kantonen.....	15
3.2.3 Nutzen und Kosten von HRM2 für den Kanton Aargau.....	15
3.3 Schuldenbremse und Finanzpolitik.....	16
3.4 Kreditrecht.....	17
4. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung	18
5. Zusammenhang mit anderen Vorlagen und Aufgaben	18
6. Ergebnisse der Anhörung	19
6.1 Eingegangene Stellungnahmen	19
6.2 Übersicht Auswertung Fragebogen	20
6.3 Themenbezogene Auswertung der Anhörung	21
6.3.1 Allgemeines	21
6.3.2 Steuerung via Aufgaben und Finanzen	21
6.3.3 Grundsätze Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden.....	21
6.3.4 Steuergrössen.....	21
6.3.5 Kompetenzen.....	21
6.3.6 Schuldenbremse, Ausgleichsreserve	22
6.3.7 Verpflichtungskredite.....	22
6.3.8 Umsetzung von HRM2	22
6.3.9 Spezialfinanzierungen	22
6.3.10 Führung auf Verwaltungsebene.....	23
6.4 Schlussfolgerungen des Regierungsrats	23
7. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	23
7.1 Erster Abschnitt: Einleitung	23
7.2 Zweiter Abschnitt: Planung und Steuerung.....	27
7.2.1 A. Entwicklungsleitbild und Planungsberichte.....	27
7.2.2 B. Aufgaben- und Finanzplan	27
7.2.3 C. Jahresbericht mit Jahresrechnung	33

7.2.4 D. Schuldenbremse.....	33
7.3 Dritter Abschnitt: Verpflichtungskredit und Finanzreferenden	35
7.3.1 A. Allgemeines	35
7.3.2 B. Verpflichtungs- und Zusatzkredit.....	35
7.3.3 C. Ausgabenreferendum	41
7.3.4 D. Höherverschuldungsreferendum.....	42
7.4 Vierter Abschnitt: Rechnungslegung und Rechnungswesen.....	43
7.4.1 A. Allgemeines	43
7.4.2 B. Bewertung	45
7.5 Fünfter Abschnitt: Führung auf Verwaltungsebene	46
7.6 Sechster Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen.....	48
7.7 Abschliessende Übersicht der Änderungsgründe	55
8. Auswirkungen	57
8.1 Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt	57
8.2 Gemeinden	57
8.3 Andere Kantone	58
8.4 Kanton Aargau	58
8.4.1 Bewertung.....	58
8.4.2 Staatsleitung	58
8.4.3 Grosser Rat.....	59
8.4.4 Regierungsrat und Verwaltung	60
8.4.5 Informatik	60
8.5 Ressourcenbedarf.....	61
8.5.1 Projektaufwand	61
8.5.2 Folgeaufwand	61
9. Weiteres Vorgehen.....	61
A n t r a g :	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Instrumente zur Staatsleitung	11
Abbildung 2: Der Aufgaben- und Finanzplan wird vereinfacht	12
Abbildung 3: Vergleich des bisherigen Rechnungsmodells mit dem künftigen Rechnungsmodell gemäss HRM2 (vgl. auch Glossar im Anhang)	13
Abbildung 4: Einführung von HRM2 in den Kantonen.....	15
Abbildung 5: Auswertung der Anhörung	20
Abbildung 6: Voraussetzungen der Aufwandstätigung	26
Abbildung 7: Finanzielle Steuergrössen	29
Abbildung 8: Steuerungskreislauf	46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überführung von einzelnen Jahren für den AFP 2014–2017 sowie für Jahresbericht mit Jahresrechnung 2014	50
Tabelle 2: Änderungsgrund je Paragraf.....	55

Abkürzungsverzeichnis

AB	Aufgabenbereich
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
DRV	Dekret über die Rechnungslegung und Vermögensverwaltung
ELB	Entwicklungsleitbild
ES	Entwicklungsschwerpunkt
FDK	Finanzdirektorenkonferenz
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen
GAT	Aufgabenteilungsprojekt Kanton – Gemeinden 2002–2005
GO	Geschäftsordnung
GR	Grosser Rat
GVG	Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG)
HRM1	Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (1981)
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (2008)
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KAPF	Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen
LUAE	Leistungsunabhängiger Aufwand und Ertrag
MIS	Management Information System
NFA	Neuer Finanzausgleich
nGAF	neues GAF
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
VO	Verordnung
VRF	Verordnung über das Rechnungswesen und die übrige Führungsunterstützung
VVV	Verordnung über die Verwaltung des Vermögens
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
WOV-FIREL	Weiterentwicklung der Führungsinstrumente und Neugestaltung der Rechnungslegung
DRV	Dekret über die Rechnungslegung und Vermögensverwaltung
RESAP	Redesign SAP und Ablösung von REBA2

1. Ausgangslage

1.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Aargauer Rechnungsmodell

Seit dem 1. Januar 2006 erfolgt die Staatsleitung des Kantons Aargau nach dem System der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Die staatlichen Aufgaben und Finanzen werden in 43 Aufgabenbereichen mit Wirkungs- und Leistungszielen sowie Globalbudgets und Globalkrediten geführt. Das System basiert auf dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005 sowie auf den zugehörigen Dekreten und Verordnungen.

Das Rechnungsmodell des Kantons Aargau unterscheidet sich gegenüber den in der Privatwirtschaft und den Schweizer Gemeinwesen angewendeten Rechnungsmodellen und Standards in einem wesentlichen Punkt: Die Investitionen werden grundsätzlich im Zeitpunkt ihrer Tätigkeit direkt abgeschrieben. Aufwand und Ertrag im Bereich der Investitionen werden also nicht periodengerecht dargestellt. In allen anderen öffentlichen und privaten Rechnungen werden die Investitionen aktiviert und anschliessend über die Nutzungsdauer abgeschrieben.

Das heute angewendete Aargauer Rechnungsmodell mit Direktabschreibung beruht auf dem Vorsichtsprinzip. Ein erster wichtiger Schritt hin zu einer periodengerechten Rechnungslegung war die Inkraftsetzung des GAF im Jahr 2005. Damals wurde der Grundsatz der Periodengerechtigkeit – mit Ausnahme der Investition – umgesetzt.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung und der Rechnungslegung sind in folgenden Erlassen zu finden:

- Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)
- Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11. Januar 2005 (SAR 612.100)
- Dekret über die Rechnungslegung und Vermögensverwaltung (DRV) vom 11. Januar 2005 (SAR 612.110)
- Verordnung über das Rechnungswesen und die übrige Führungsunterstützung (VRF) vom 29. Juni 2005 (SAR 612.113)
- Verordnung über die Verwaltung des Vermögens (VVV) vom 29. Juni 2005 (SAR 612.115)
- Verordnung über die Steuerbereiche des Regierungsrats (VO Steuerbereiche) vom 29. Juni 2005 (SAR 612.111)
- Verordnung über die Liegenschaften des Kantons (Liegenschaftsverordnung) vom 17. August 2005 (SAR 612.116)
- Reglement über die Steuerbereiche des Leitungsorgans der Gerichte (Reglement Steuerbereiche Gerichte) vom 19. September 2005 (SAR 612.114)
- Gesetz über die Finanzkontrolle (GFK) vom 11. Januar 2005 (SAR 612.200)
- Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 19. Juni 1990 (SAR 152.200)

- Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO) vom 4. Juni 1991 (SAR 152.210)
- Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100)

2. Handlungsbedarf

2.1 Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Im Auftrag des Grossen Rats erfolgte knapp vier Jahre nach der Einführung eine externe Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Ziel der Evaluation war ein Vergleich des neuen WOV-Systems mit den früheren Steuerungs- und Finanzierungssystemen im Kanton Aargau sowie mit anderen WOV-Kantonen. Zentral waren die Fragen zu den Auswirkungen von WOV auf die politische Steuerungsfähigkeit im Kanton Aargau.

Im Schlussbericht zur externen Evaluation vom 19. Februar 2009 wird dem WOV-System des Kantons Aargau attestiert, dass es "State of the Art" ist, und dass die Instrumente so ausgestaltet sind, dass der Grosse Rat mit den bestehenden Instrumenten die Aufgaben und Finanzen grundsätzlich gut steuern kann. Der Schlussbericht zeigte jedoch auch Handlungsbedarf auf: Namentlich sollten die Lesefreundlichkeit des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) und die Steuergrössen verbessert werden. Weiterer Handlungsbedarf wurde beim Kommissionssystem des Grossen Rats und beim Kreditrecht festgestellt.

Die Arbeitsgruppe WOV des Grossen Rats wurde vom Büro des Grossen Rats beauftragt, die Umsetzungsarbeiten gemäss Evaluation im Verantwortungsbereich des Grossen Rats weiter zu bearbeiten. Alle im Vorfeld formulierten Anliegen des Grossen Rats sind – soweit sie im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats liegen und das GAF betreffen – im vorliegenden Entwurf berücksichtigt.

Im Januar 2011 wurde eine nichtständige Kommission "Weiterentwicklung der Führungsinstrumente" konstituiert, welche die Arbeiten des Regierungsrats und der Verwaltung zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu begleiten hat und im Besonderen für die Vorberatung der Botschaftsvorlage Revision GAF zuständig ist.

2.2 Weiterentwicklung der Finanzordnung und der Rechnungslegung

2.2.1 Neues harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2)

Die Anforderungen an Transparenz, Kohärenz und Harmonisierung in der Rechnungslegung haben in den letzten Jahren zugenommen. Die Entwicklung im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, der Kosten-Leistungs-Rechnung und den internationalen Rechnungslegungsstandards machte die Erarbeitung eines neuen Rechnungsmodells erforderlich. Im Jahr 2003 beauftragte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen mit der Ausarbeitung eines neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2). Anfang 2008 hat die FDK das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell genehmigt und den Kantonen empfohlen, es innert zehn Jahren umzusetzen.

Das Aargauer Rechnungsmodell weist im Vergleich mit anderen Kantonen, Gemeinden und der Privatwirtschaft einige Eigenheiten auf. Mit HRM2 wird schweizweit die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte harmonisiert und weiterentwickelt. Die meisten Kantone werden gemäss Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz HRM2 umsetzen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Die zwanzig neuen Fachempfehlungen der FDK sind im Handbuch "Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2" zusammengefasst. Sie ersetzen die Fachempfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz aus dem Jahr 1981 (HRM1).

Mit HRM2 sollen im Wesentlichen die Transparenz und die Aussagekraft der Bilanz und Erfolgsrechnung verbessert werden, insbesondere bezüglich Finanzvorfällen wie Abschreibungen und Rückstellungen, damit der öffentliche Finanzhaushalt ein möglichst den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt.

Mit HRM2 liegt eine Vorgabe für die schweizweite Harmonisierung der Rechnungslegung im Bereich der öffentlichen Gemeinwesen vor. HRM2 bietet in vielen Bereichen Wahlfreiheiten an und ist dementsprechend gut auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gemeinwesen in der Schweiz anwendbar. Im Vergleich zu internationalen Standards (insbesondere IPSAS) ist es flexibel anwendbar und in der Umsetzung weniger komplex und anspruchsvoll.

2.3 Parlamentarische Vorstösse

Zum Themenbereich der Steuerung der staatlichen Aufgaben und Finanzen liegen folgende parlamentarischen Vorstösse vor:

- (04.330) Motion der SP-Fraktion vom 14. Dezember 2004 betreffend Einführung eines harmonisierten Abschreibungsmodells (indirekte Abschreibungen der Investitionen); Umwandlung in ein Postulat (14. März 2006)
- (06.51) Motion der SVP-Fraktion vom 28. März 2006 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Strategieberichte der Aufgabenbereiche; Umwandlung in ein Postulat (4. Juli 2006)
- (07.167) Motion der Fraktion der Grünen vom 3. Juli 2007 betreffend Abschreibungspraxis bei Liegenschaften im Besitz des Kantons; Umwandlung in ein Postulat (13. November 2007)
- (07.187) Motion der Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) vom 21. August 2007 betreffend Präzisierung des § 22 Abs. 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) (11. Dezember 2007)
- (07.209) Motion der FDP Fraktion vom 4. September 2007 zur Präzisierung der gesetzlichen Grundlagen betreffend Behandlung des Mehrjahresprogrammes öffentlicher Verkehr im Grossen Rat sowie allfällige weitere Planungen, die noch nach aufgehobenem GVG § 54 dem Grossen Rat vorgelegt werden (8. Januar 2008)
- (07.257) Motion der CVP-Fraktion vom 30. Oktober 2007 betreffend Modifikation von § 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) dahingehend, dass durch die Steuerung der Aufwandentwicklung eine dauerhafte Stabilisierung oder gar Senkung der Staatsquote erreicht werden kann (26. Februar 2008)

Die Vorstösse können im Rahmen der Revision GAF bearbeitet und anschliessend abgeschrieben werden.

3. Umsetzungsvorschlag

Das geltende GAF ist seit dem 1. August 2005 in Kraft. Mit der vorliegenden Revision wird die inhaltliche Teilrevision genutzt, um die Steuerung von Aufgaben und Finanzen insgesamt benutzerfreundlicher zu gestalten (materielle Teilrevision, formale Totalrevision). Mit der Revision sollen einerseits die durch die Einführung von HRM2 notwendigen Anpassungen erfolgen, andererseits soll im Bereich der Steuerung die Systematik aufgrund der WOV-Evaluation und der bisherigen Praxis verbessert werden. Parallel zur parlamentarischen Beratung der Revision GAF werden die Anpassungen der Folgeerlasse auf Dekrets- und Verordnungsstufe ausgearbeitet.

Nachfolgend werden die Schwerpunkte der Revision ausgeführt.

3.1 Instrumente der Steuerung von Aufgaben und Finanzen

In den letzten Jahren hat der Kanton Aargau seine Stellung im föderalistischen System der Schweiz gestärkt. Ein wichtiger Faktor dieser Stärkung sind die aufeinander abgestimmten Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Strategische Vorgaben im Entwicklungsleitbild und in den Planungsberichten werden mit dem AFP konkretisiert und im Budget umgesetzt. Anschliessend wird im Jahresbericht mit Jahresrechnung nahtlos Rechenschaft über die Umsetzung abgelegt. Dieses bewährte System der Steuerungsinstrumente (Abbildung 1) bleibt unverändert.

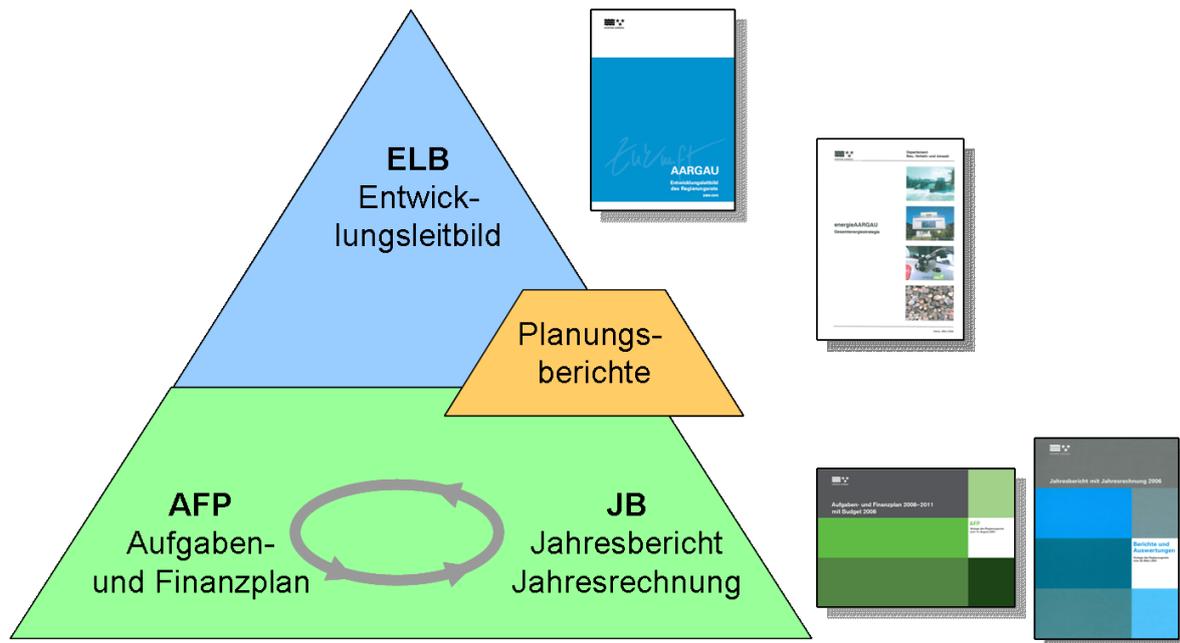
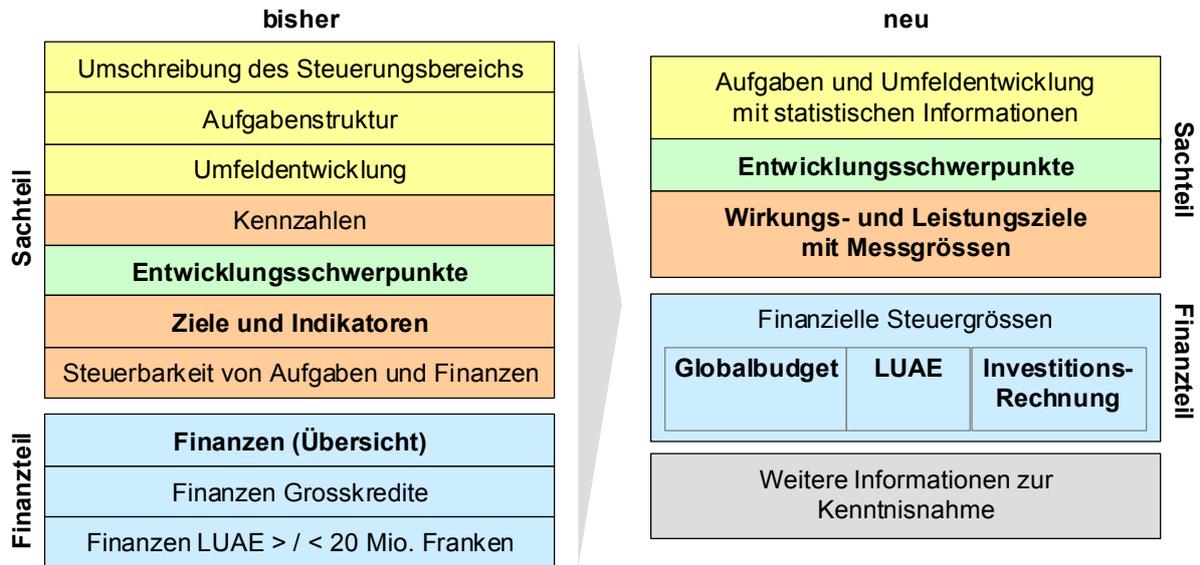


Abbildung 1: Schematische Darstellung der Instrumente zur Staatsleitung

Die wichtigsten Änderungen betreffen den AFP:

- Die Anzahl Steuerungsebenen wird von drei auf zwei reduziert, da dies in der Regel der Aufbauorganisation mit Abteilungen und Sektionen wesentlich besser entspricht und die übermässige Planungs- und Controllingtätigkeit reduziert.
- Die Steuergrössen im AFP (Entwicklungsschwerpunkte, Ziele und Finanzen) werden übersichtlicher dargestellt (vgl. Musterlayout in Beilage 2a zur Botschaft).



fett gedruckte Rubriken werden durch den Grossen Rat beschlossen bzw. genehmigt

Abbildung 2: Der AFP wird vereinfacht

Entsprechend der neuen Aufgabenbereichspläne im AFP werden die Berichte der Aufgabenbereiche im Jahresbericht mit Jahresrechnung angepasst (vgl. Musterlayout in Beilage 2b zur Botschaft).

3.2 Rechnungslegung

3.2.1 Vergleich des heutigen Rechnungsmodells mit dem neuen Rechnungsmodell HRM2

In nachfolgender Abbildung wird das bisherige Rechnungsmodell dem neuen Rechnungsmodell gemäss HRM2 gegenübergestellt:

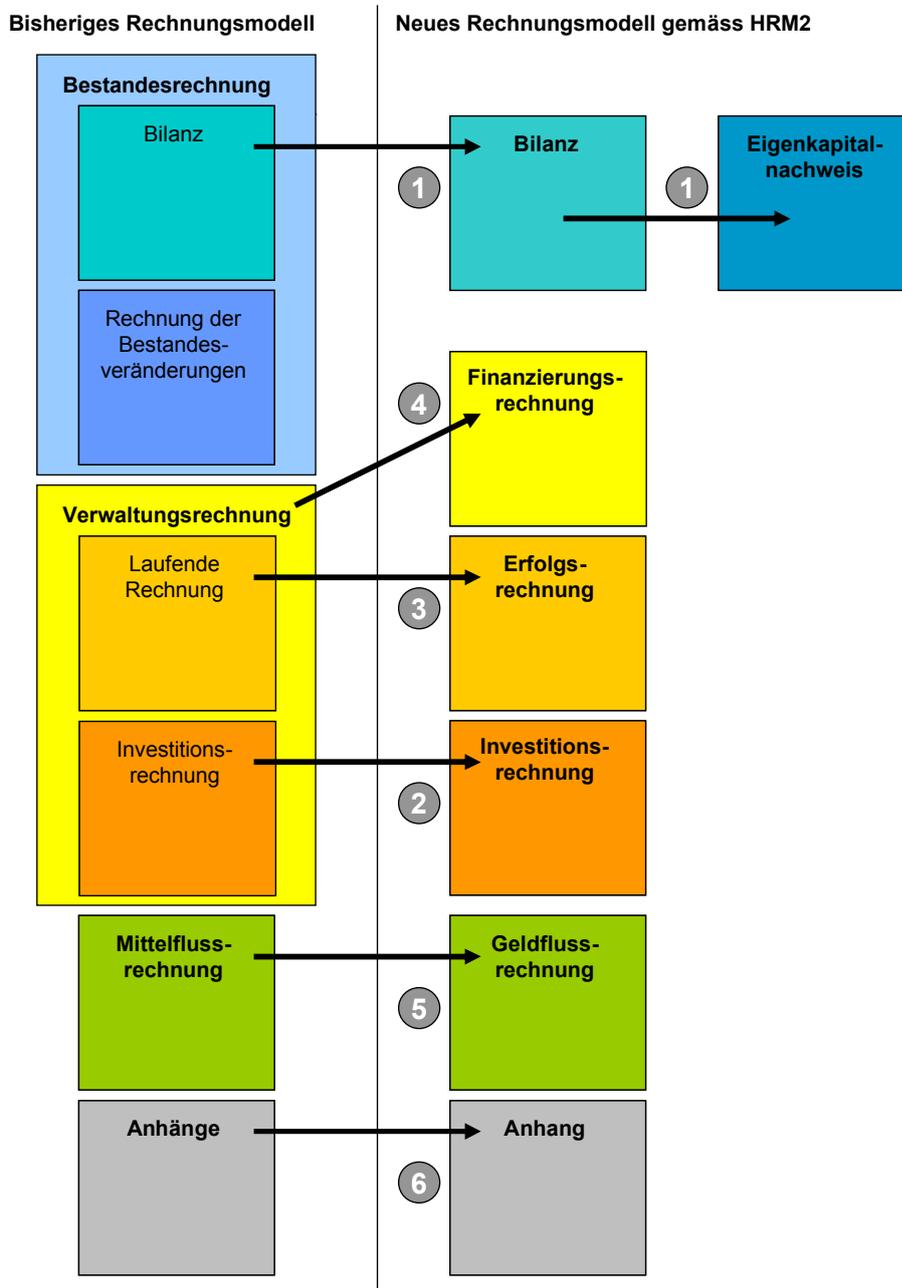


Abbildung 3: Vergleich des bisherigen Rechnungsmodells mit dem künftigen Rechnungsmodell gemäss HRM2 (vgl. auch Glossar im Anhang)

Nachfolgend werden die wichtigsten Änderungen beim Übergang zum neuen Rechnungsmodell nach HRM2 kurz erläutert. Ein ausführlicher Beschrieb der beiden Rechnungsmodelle beziehungsweise die Darlegung der Unterschiede ist in Beilage 3 zur Botschaft zu finden.

Zusammenspiel Bilanz, Investitionsrechnung und Erfolgsrechnung in HRM2

① Die *Bilanz* nach HRM2 umfasst auf der Aktivseite das Finanz- und Verwaltungsvermögen und auf der Passivseite das *Fremdkapital* und das *Eigenkapital*. Der Eigenkapitalnachweis wird als Teil des ⑥ Anhangs neu eingeführt. Er zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals detailliert auf. Die Aussagekraft des Eigenkapitals wird dadurch deutlich erhöht.

② Die *Investitionsrechnung* nach HRM2 enthält sämtlichen investiven Aufwand und Ertrag eines Kalenderjahrs über der Wesentlichkeitsgrenze von Fr. 250'000.–.

③ Die *Erfolgsrechnung* nach HRM2 umfasst sämtliche Vorgänge, welche zusammen das massgebende Periodenergebnis hervorbringen. In der *Erfolgsrechnung* sind auch die Abschreibungen aus früheren Investitionen sowie Auflösungen von Investitionsbeiträgen Dritter enthalten. Die *Erfolgsrechnung* widerspiegelt den "Periodenerfolg" und stellt mit der Einführung der periodengerechten Darstellung der Investitionen den gesamten Wertverzehr und Wertzuwachs in einem Kalenderjahr umfassender und wahrheitsgetreuer dar als es heute die Verwaltungsrechnung (als Summe der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung) tut.

Die Investitionsrechnung wird Ende Jahr in die Bilanz überführt. Die Überführung erfolgt nach dem Bruttoprinzip, es gibt keine Verrechnung (Saldierung) von Aufwand und Ertrag. Der Investitionsaufwand wird in der *Bilanz* aktiviert und der Investitionertrag wird entsprechend passiviert. Somit erhöhen sich die Aktiven und Passiven in der Bilanz. Um die Aktiven und Passiven der *Bilanz* wieder zu reduzieren, werden Abschreibungen (Aufwand) beziehungsweise Auflösungen (Ertrag) in die *Erfolgsrechnung* gebucht. Die Direktabschreibung wird somit durch ein Abschreibungsmodell ersetzt. Das Abschreibungsmodell enthält verschiedene Anlagekategorien mit unterschiedlichen Nutzungsdauern.

Finanzierungsrechnung

Mit HRM2 werden die *Erfolgsrechnung* (bisher laufende Rechnung) und die *Investitionsrechnung* getrennt und nicht mehr miteinander verrechnet (keine Summe der Saldi Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) wie bisher in der *Verwaltungsrechnung*. Der Saldo der *Erfolgsrechnung* entspricht nicht mehr den Finanzierungsfehlbeträgen beziehungsweise Finanzierungsüberschüssen sondern dem Bilanzfehlbetrag beziehungsweise Bilanzüberschuss.

④ Neu stellt die *Finanzierungsrechnung* die Grundlage für die Schuldenbremse dar. Die Finanzierungsrechnung macht im Wesentlichen die gleichen Aussagen wie die heutige Verwaltungsrechnung. Sie zeigt die Selbstfinanzierung der Investitionen auf und errechnet sich grundsätzlich aus dem Überschuss der Erfolgsrechnung zuzüglich den Abschreibungen abzüglich den Nettoinvestitionen. Die Positionen der Finanzierungsrechnung sollen auf Dekretsebene genau definiert werden. Ein Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung führt (wie bisher ein negativer Saldo der Verwaltungsrechnung) zu einem Abtragungsbedarf gemäss Schuldenbremse.

Geldflussrechnung

⑤ Die Geldflussrechnung ermittelt die Zahlungsmittelüberschüsse zur Finanzierung von *Investitionen* und zur Tilgung von Verbindlichkeiten. Die Geldflussrechnung nach HRM2 unterscheidet sich von der heutigen Mittelflussrechnung, in einer anderen Definition (Begrifflichkeit) des massgebenden Fonds "Geld" im Unterschied zum Fonds "Mittel" (vgl. Beilage 3 zur Botschaft).

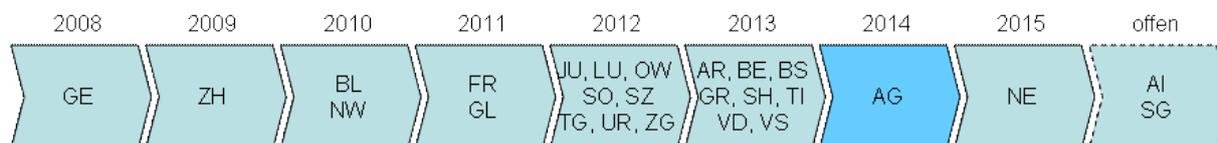
Sichtweisen

Aufgrund der Erläuterungen und Gegenüberstellung des bestehenden Rechnungsmodells mit dem künftigen Rechnungsmodell gemäss HRM2 ergeben sich beim Übergang für die globale Steuerung des Finanzhaushalts an Stelle der Verwaltungsrechnung neu zwei Sichtweisen:

- Wirtschaftliche Sichtweise: Die Erfolgsrechnung zeigt künftig in einer wirtschaftlichen Sichtweise den Periodenerfolg auf. Die periodengerechte Darstellung widerspiegelt den Wertverzehr der Investitionen.
- Finanzpolitische Steuerung gemäss Schuldenbremse: Die Finanzierungsrechnung zeigt die Finanzierungsüberschüsse respektive allenfalls Finanzierungsfehlbeträge auf, die wie bis anhin gemäss Schuldenbremse abgetragen werden müssen.

3.2.2 Stand der HRM2-Umsetzung in anderen Kantonen

In den meisten Kantonen ist die Planung und Einführung von HRM2 auf Ebene Kanton fortgeschritten oder vor dem Abschluss:



Quelle: Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor; Stand Januar 2011

Abbildung 4: Einführung von HRM2 in den Kantonen

3.2.3 Nutzen und Kosten von HRM2 für den Kanton Aargau

Bei den Harmonisierungsbestrebungen von HRM2 stehen die folgenden Aspekte im Vordergrund:

- *Verständlichkeit*: Die Rechnungslegungen beim Bund, bei den Kantonen und Gemeinden sollen so harmonisiert werden, dass die Lesbarkeit für alle drei Staatsebenen erleichtert wird. Mit der Annäherung an die privatwirtschaftlichen Rechnungslegungsstandards wird dieses Anliegen zusätzlich unterstützt. Einfach gesagt: Ein Bürger soll sich in der Rechnung seiner Gemeinde, seines Kantons, des Bundes sowie in der Rechnung seiner Firma rasch zurechtfinden.
- *Vergleichbarkeit*: Die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungen vereinfacht die Beurteilung der Budgets und der Rechnungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Dazu ist beispielsweise ein einheitlicher Kontenplan von zentraler Bedeutung.

- *Einheitlicher Ausweis der Vermögenswerte und der Schulden:* Die Vermögenswerte wie auch die Schulden sollen für den Haushalt einheitlich ausgewiesen werden. Vermögenswerte oder Schulden in Spezialrechnungen ausserhalb der Bilanz auszulagern, soll vermieden werden.
- *Transparenz mit dem Ausweis von weiterhin bestehenden Unterschieden:* In einem föderalen System sind Unterschiede zwischen den Rechnungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden weiterhin möglich und auch erwünscht. Allein die sehr unterschiedlichen Grössen der einzelnen Haushalte gebietet ein solches Vorgehen. Transparenz wird dadurch geschaffen, dass Abweichungen von einem standardisierten Rechnungsmodell umfassend offen gelegt werden.
- *Finanzstatistik:* Die Qualität der Daten für die Finanzstatistik wird durch eine Harmonisierung der Rechnungslegung verbessert.
- *Einheitliche Darstellung von Hochbauimmobilien in der Rechnungslegung:* Mit dem Übergang zu HRM2 können die heute im Kanton Aargau bestehenden vier unterschiedlichen Darstellungsweisen von Hochbauimmobilien vereinheitlicht werden. Die heute bestehenden vier Darstellungsweisen sind die Direktabschreibung, die Abwicklung über die Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG, Darlehen an Regionalspitäler und Pflegeheime und die Ausrichtung von Amortisationen und Verzinsungszahlungen an altrechtliche Bauten der Berufsschulen.

Dem Nutzen der Einführung von HRM2 sind die Kosten gegenüberzustellen. Hier ist einerseits auf den Einführungsaufwand hinzuweisen, welcher im Wesentlichen durch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens (Restatement, Bewertungsprojekt) und die Informatikumstellungen anfallen. Weiter führt die Einführung von HRM2 zwingend zur Einführung einer Anlagebuchhaltung, welche die Anforderungen im Bereich des Rechnungswesens dauerhaft leicht ansteigen lassen.

3.3 Schuldenbremse und Finanzpolitik

Im Bereich der Schuldenbremse wird das heutige System weitgehend beibehalten. Es wird an die Begrifflichkeiten des neuen Rechnungslegungsmodells angepasst. Nach wie vor sieht die Schuldenbremse die Abtragung von neuen Finanzierungsfehlbeträgen und langfristig die vollständige Abtragung der bisherigen Finanzierungsfehlbeträge (Bilanzfehlbeträge gemäss bisherigem Recht) vor.

Die aktuelle Schuldenkrise in Europa hebt die Bedeutung der Schuldenbremse für den Staat hervor. Ein schuldenfreier Staat ist politisch unabhängig und selbstständig handlungsfähig. Er kann seine Aufgabenerfüllung frei von Fremdeinflüssen und Anordnungen von Geldgebern (zum Beispiel Internationaler Währungsfonds [IWF]) selbstständig bestimmen. Dadurch werden extern aufgezwungene drastische Sparmassnahmen, welche nicht nur die Aufgabenerfüllung sondern auch den sozialen Ausgleich bedrohen, im Interesse aller Anspruchsgruppen nachhaltig vermieden.

Als Steuergrösse dient analog zum heutigen "Bilanzfehlbetrag" neu die Finanzierungsrechnung. Die bisherige Veränderung des Bilanzfehlbetrags gemäss § 27 GAF wird neu zum "Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung". Da der Umfang der neuen Finanzierungsrechnung dem Umfang der alten Verwaltungsrechnung entsprechen soll, ergibt sich keine Änderung bei der Ermittlung des abzutragenden Fehlbetrags. Am langfristigen Haushaltsausgleich wird

festgehalten: Neue Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung sollen wie bis anhin ab dem übernächsten Budgetjahr innerhalb von fünf Jahren abgetragen werden. Die Abtragsraten sollen im Vergleich zu heute nicht mehr fix 20 % betragen, sondern "mindestens" 20 %, das heisst eine stärkere Abtragung in kürzerer Zeit wird ebenfalls möglich sein.

Auch an der Abtragung der alten Bilanzfehlbeträge vor Inkrafttreten des heutigen GAF gemäss § 43 GAF wird festgehalten (vgl. § 51 nGAF). Sie heissen neu "bisherige Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung" und werden ebenfalls kontinuierlich abgetragen. Die Abtragung erfolgt heute fix mit rund 11 Millionen Franken pro Jahr. Neu soll die Abtragung mit einem fixen Prozentsatz der Restschuld erfolgen, der im Anfangsjahr den heutigen 11 Millionen Franken entspricht. Wird in einem Jahr eine stärkere Abtragung vorgenommen, verringern sich somit die minimal notwendigen Abtragungsbeträge in den Folgejahren. Dadurch entsteht ein Anreiz für einen schnelleren Schuldenabbau.

Ausgenommen von der Schuldenbremse bleiben wie bis anhin die Spezialfinanzierungen. Sie dürfen sich nur verschulden, wenn eine spezialgesetzliche Grundlage vorhanden ist.

Die heutige "Bilanzausgleichsreserve" soll im Gesetz als "Ausgleichsreserve" explizit verankert werden. Sie soll wie heute zum Ausgleich von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen dienen. Über ihre Äufnung oder Verwendung entscheidet der Grosse Rat.

3.4 Kreditrecht

Im Bereich des Kreditrechts steht primär die Forderung nach einer Vereinfachung und besseren Verständlichkeit im Vordergrund. Um das Gesetz schlank zu halten, werden die Detailbestimmungen wie bisher im Dekret geregelt.

Das *heutige Kreditrecht* des Kantons Aargau weist einige Besonderheiten auf. Nachfolgend werden die Besonderheiten des heutigen Kreditrechts kurz umschrieben und es wird aufgezeigt, inwiefern mit der jetzigen Vorlage diese Sachverhalte verbessert werden:

- *Fehlende schweizweite Harmonisierung der wesentlichen kreditrechtlichen Begriffe*: Die Anwendung des Kreditrechts der öffentlichen Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden ist unterschiedlich. Die verwendeten Begriffe des Kreditrechts sind aber – mit Ausnahme des Kantons Aargau – häufig gleich. Die Begriffe "Kleinkredite" und "Grosskredite" beispielsweise werden nur im Kanton Aargau verwendet. Für interessierte Bürgerinnen und Bürger oder für kommunale Behördenvertreter, die im Grossen Rat des Kantons Aargau Einsitz nehmen, ist das Kreditrecht in seinen Besonderheiten schwer verständlich. Weiter bedeutet die heute bestehende Definition der Notwendigkeit von Globalkrediten (Projekte, Programme, Investitionen) eine Abkehr von der üblicherweise geltenden Definition der Notwendigkeit als Verpflichtung gegenüber Dritten. Statt "Globalkredit" respektive "Kleinkredit" und "Grosskredit" wird der Begriff "Verpflichtungskredit" verwendet wie beim Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden. Der Überbegriff Globalkredit ist somit nicht mehr nötig.
- *Berechnung*: Durch die Berechnung der Kreditsumme auf Basis des Saldos (Saldo = Aufwand – Ertrag) mussten im GAF verschiedene weitere Aspekte der Kreditberechnung geregelt werden. Einerseits musste eine Regelung zur Anrechnung von Erträgen (§ 18

Abs. 2 GAF) aufgenommen werden, die in der Anwendung auslegungsbedürftig ist. Andererseits wurde mit § 18 Abs. 3 GAF im Bereich der Feststellung der Zuständigkeiten für die Kreditbewilligung eine zusätzliche Verkomplizierung eingeführt (§ 18 Abs. 3 GAF, 30 %-Regel). Neu soll die Berechnung nach dem Bruttoprinzip erfolgen, das heisst bei der Berechnung der Höhe von Verpflichtungskrediten wird nur der Aufwand berücksichtigt (§ 26 nGAF).

- *Feststellungen der KAPF aus der Untersuchung zu VIACAR*: Der im Januar 2009 erstellte Bericht der Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) zur Informatiklösung Strassenverkehrsämter VIACAR (GR.09.29) hat zu mehreren Feststellungen im Bereich des Kreditrechts mit gesetzgeberischem Änderungsbedarf geführt. Im Kern des KAPF-Berichts wurde aus kreditrechtlicher Sicht die Abgrenzung zwischen Globalbudget und Globalkredit, der Umgang mit Globalkrediten mit Nettoaufwand Null sowie die fehlende gesetzliche Grundlage für ein Internes Kontrollsystem (IKS) thematisiert. Die neuen finanziellen Steuergrössen gemäss HRM2 (Erfolgsrechnung aus Globalbudget und Leistungs-unabhängiger Aufwand und Ertrag [LUAE] sowie Investitionsrechnung) haben zur Folge, dass die Verpflichtungskredite keine Steuergrösse mehr darstellen (vgl. § 11 nGAF). Durch die Umstellung auf das Bruttoprinzip wird es in Zukunft keine Kreditanträge mit Nettoaufwand null mehr geben. Zudem sollen die gesetzlichen Grundlagen für ein IKS geschaffen werden.

4. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Das vorliegende Rechtsetzungsprojekt trägt wesentlich dazu bei, folgende Handlungsmaximen des Entwicklungsleitbilds für die Jahre 2009–2018 umzusetzen:

- *Eine umsichtige Finanzpolitik sichert den Wohlstand*: Durch die Gesetzesrevision werden die bisherigen finanzpolitischen Ziele weitergeführt. Weiterhin wird der Kanton zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt und zu einer stabilen Staatsquote verpflichtet.
- *Der moderne Staat Aargau*: Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat sich bewährt. Der Regierungsrat will die Staatsleitungsinstrumente weiterentwickeln und den neuen komplexen Herausforderungen mit einer flexiblen Verwaltungsorganisation und einer engen interdepartementalen Zusammenarbeit begegnen.

Die Revision des GAF ist das zentrale Teilprojekt des Entwicklungsschwerpunkts "Weiterentwicklung der Führungsinstrumente und Neugestaltung der Rechnungslegung (WOV-FIREL)" (100ES0020 im AFP 2011–2014).

5. Zusammenhang mit anderen Vorlagen und Aufgaben

Abgrenzung zum Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)

Die Staatsleitungsreform von 2005 umfasste einerseits die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung und andererseits eine Parlamentsreform. Die beiden Gesetze GAF und GVG wurden damals parallel revidiert beziehungsweise entwickelt und weisen gegenseitige Abhängigkeiten auf.

Die Revision des GAF erfolgt vor der Revision des GVG. In der ebenfalls anstehenden GVG-Revision werden Fragen zum Kommissionssystem des Grossen Rats behandelt sowie das parlamentarische Instrument "Auftrag" grundsätzlich überprüft.

Aufgrund parlamentarischer Vorstösse besteht zum GVG insgesamt folgender Regelungsbedarf:

- Stärkere Berücksichtigung von Kommissionsminderheiten (Revision von § 57 GVG; [06.90] Motion SVP-Fraktion vom 29. August 2006)
- Parlamentarische Einflussnahme bei Konkordaten (Revision von § 39b GVG; unter anderem [06.70] Motion der SVP-Fraktion vom 2. Mai 2006)
- Redaktionelle Verbesserungen, Möglichkeit einer 3. Beratung (Revision von § 33 GVG; [06.181] Motion Thomas Leitch-Frey vom 5. September 2006)
- Klare Definition des parlamentarischen Auftrags ([07.62] Motion Pascal Furer vom 20. März 2007; Überweisung als Postulat am 30. Oktober 2007)
- Regelung der Kommissionsarbeit für fraktionslose Mitglieder (Revision von § 12 GVG; [07.140] Motion SP-Fraktion vom 5. Juni 2007; Überweisung als Postulat am 30. Oktober 2007)
- Einführung eines Verordnungsvetos im aargauischen Recht ([10.138] Motion der FDP-Fraktion vom 4. Mai 2010).

6. Ergebnisse der Anhörung

6.1 Eingegangene Stellungnahmen

Die Anhörung dauerte vom 28. September 2010 bis zum 22. Dezember 2010. Total sind 17 Stellungnahmen eingegangen, davon 14 ausgefüllte Fragebogen:

Parteien:

- Schweizerische Volkspartei Aargau (SVP)
- Freisinnig-Demokratische Partei. Die Liberalen Aargau (FDP)
- Christlichdemokratische Volkspartei Aargau (CVP)
- Bürgerlich-Demokratische Partei Aargau (BDP)
- Sozialdemokratische Partei Aargau (SP)
- Grüne Partei Aargau (Grüne)
- Evangelische Volkspartei Aargau (EVP)
- Schweizer Demokraten Aargau (SD)
- Autopartei Aargau (Autopartei)

Gemeindevertretungen:

- Gemeindeammänner-Vereinigung Aargau (Gmd.ammänner)
- Aargauischer Gemeindeschreiber-Verband (GS-Verband)
- Finanzfachleute Aargauer Gemeinden (Finanzfachleute)

Verbände:

- Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK)
- Aargauischer Gewerbeverband (AGV)

Stellungnahmen ohne Fragebogen:

- Touring Club Aargau (TCS)
- Verband Aargauischer Ortsbürgergemeinden
- Verwaltungskommission des Obergerichts

6.2 Übersicht Auswertung Fragebogen

Mit Ausnahme der SVP haben sich alle Anhörungsteilnehmenden grundsätzlich positiv zur Vorlage geäußert, wie folgende Übersicht über die gestellten Fragen zeigt:

Abbildung 5: Auswertung der Anhörung

Themen	Parteien									Gemeinden			Verbände	
	SVP	FDP	CVP	BDP	SP	Grüne	EVP	Autopartei	SD	Gmd.ammänner	GS-Verband	Finanzfachleute	AIHK	AGV
Steuerung über Aufgaben und Finanzen														
Grundsätze der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden														
Steuerung der Aufgaben und Finanzen mittels Steuergrößen														
Ausgleichsreserve analog heutiger Bilanzausgleichsreserve														
Einholung Verpflichtungskredit f. mehrjährige finanz. Verpflichtungen gegenüber Dritten														
Umsetzung von HRM2														
Regelung von Detailbestimmungen von HRM2 im Dekret														
Zurückhaltender Einsatz von Spezialfinan- zierungen														
Notwendige Massnahmen zur Sicherstellung eines IKS und Risiko-Minimierung														
Überführung altrechtlicher Kredite mittels Sammelvorlage														
Musterlayout Aufgabenbereichsplan														

Legende: ja, eher ja, eher nein, nein, keine Stellungnahme.

6.3 Themenbezogene Auswertung der Anhörung

6.3.1 Allgemeines

Mehrmals wird in der Anhörung darauf hingewiesen, dass die komplexe Vorlage für Parteien und Verbände am Rande der Miliztauglichkeit ist.

6.3.2 Steuerung via Aufgaben und Finanzen

Die Weiterführung der Steuerung über Aufgaben und Finanzen wird von allen Anhörungsteilnehmenden ausser der SVP unterstützt. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung habe sich bewährt. Die Weiterentwicklung gehe in die richtige Richtung. Einzelne fordern Verbesserungen bei der Messbarkeit der Indikatoren und Steuerbarkeit der Ziele.

Die SVP äussert grundsätzliche Kritik an der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die AIHK ersucht, bei der Weiterentwicklung der Vorlage die Steuerbarkeit durch den Grossen Rat, die Miliztauglichkeit sowie die Transparenz zu verbessern.

Mehrmals wurde anbegehrt, dass die finanzpolitischen Ziele prominenter am Anfang des nGAF aufgeführt werden und nicht erst beim Instrument Schuldenbremse.

6.3.3 Grundsätze Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Die Grundsätze werden von der Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden begrüsst und als sachlich begründet erachtet. Mehrere Anhörungsteilnehmende weisen darauf hin, dass diese Grundsätze in der Vergangenheit nicht eingehalten worden seien und dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden im Bereich der von ihnen finanzierten Aufgaben erhalten bleiben muss. Die Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden müsse parallel zur GAF-Revision systematisch angegangen und neu definiert werden. Das gestartete Projekt "Lastenentwicklung und Aufgabenteilung" wird begrüsst. Die Aufgaben müssten zwischen Kanton und Gemeinden möglichst entflochten und Verbundaufgaben vermieden werden (Übereinstimmung von Finanzierung und Gestaltung).

6.3.4 Steuergrössen

Die Anhörungsteilnehmenden sind grundsätzlich mit den aufgabenseitigen und finanziellen Steuergrössen einverstanden. Mehrfach wird auf die mangelnde Verständlichkeit der Steuergrösse Globalkredit und des Begriffs Budgetkredit hingewiesen.

6.3.5 Kompetenzen

Globalbudgetabtretung

In der Anhörung wurden zwei Varianten unterbreitet. Die Variante 2 mit Beschränkung der einzelnen Abtretung auf 5 Millionen Franken wird von den Anhörungsteilnehmenden klar bevorzugt.

Verpflichtungskredite

Heute bewilligt der Grosse Rat Verpflichtungskredite grösser als 1 Million Franken (netto). In der Anhörung wurden die zwei Varianten 1 Million Franken und 2 Millionen Franken (brutto) unterbreitet. Mit dem Wechsel vom Nettoprinzip (Saldo) zum Bruttoprinzip (Aufwand) werden allerdings die Kreditsummen tendenziell höher. In der Anhörung wurde keine der zwei Varianten favorisiert.

6.3.6 Schuldenbremse, Ausgleichsreserve

Die SP spricht sich im Rahmen der Anhörung für die ersatzlose Streichung der Schuldenbremse aus. Das Modell der Schuldenbremse vertrage sich nicht mehr mit der Steuerung gemäss HRM2. Die anderen Parteien stehen hinter dem heutigen System der Schuldenbremse beziehungsweise stellen es nicht in Frage.

Die Ausgleichsreserve wird mit Ausnahme der SVP grundsätzlich befürwortet. Die BDP sowie die AIHK betonen, dass die Ausgleichsreserve aber mit äusserster Zurückhaltung verwendet beziehungsweise geäufnet werden müsse. Oberstes Ziel bleibe der Schuldenabbau.

Bei den Parteien und Verbänden bestehen unterschiedliche Vorstellungen über den Verwendungszweck der Ausgleichsreserve. Für die FDP soll die Ausgleichsreserve für unerwartete Investitionen und wichtige Aufgaben, zum Beispiel im Strassenbau, öffentlichen Verkehr und Gesundheitswesen, eingesetzt werden. Der Aargauische Gewerbeverband schlägt vor, dass der Grosse Rat die Möglichkeit haben soll, die Ausgleichsreserve für grössere Investitionen einzusetzen. Andere wie die CVP und BDP nennen als Verwendungszweck nur den Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen.

6.3.7 Verpflichtungskredite

Die Verpflichtungskredite für mehrjährige Verpflichtungen gegenüber Dritten sind mit Ausnahme der SVP unbestritten.

6.3.8 Umsetzung von HRM2

Die Umsetzung von HRM2 wird befürwortet (mit Ausnahme der SVP). Mehrfach wird gefordert, dass die HRM2-Systeme von Kanton und Gemeinden aufeinander abzustimmen sind. Die Anhörungsteilnehmenden sind – mit Ausnahme der Autopartei – ebenfalls damit einverstanden, dass die Detailbestimmungen der Rechnungslegung im Dekret geregelt werden.

Die SVP hält am geltenden Direktabschreibungsmodell fest. Der TCS fordert, dass bei der Spezialfinanzierung Strassenrechnung auf das Modell Abschreibungen mit Aktivierung verzichtet wird.

6.3.9 Spezialfinanzierungen

Alle Anhörungsteilnehmenden sind damit einverstanden, dass der Einsatz von Spezialfinanzierungen zurückhaltend erfolgt. Explizit erwähnt wird die Strassenrechnung. Die Verbände begrüssen, dass die Strassenrechnung weiterhin eine Spezialfinanzierung sein wird; die SP fordert, die Spezialfinanzierung Strassenrechnung abzuschaffen.

6.3.10 Führung auf Verwaltungsebene

Die Anhörungsteilnehmenden befürworten, dass der Regierungsrat notwendige Massnahmen für die Sicherstellung eines Internen Kontrollsystems und zur Risiko-Minimierung ergreifen kann. Die Justizbehörden fordern, dass die Vorschriften zum Controlling und zum IKS nur im Einverständnis der Justizbehörden erlassen werden können.

Die SVP fordert, dass die Kosten-Leistungs-Rechnung flächendeckend geführt wird und das Management-Informationen-System (MIS) auf Gesetzesstufe geregelt bleibt.

6.4 Schlussfolgerungen des Regierungsrats

Die Anhörungsergebnisse haben den Regierungsrat darin bestärkt, auf der Basis der Anhörungsvorlage weiterzuarbeiten. Die Oberaufsicht durch den Grossen Rat wird sichergestellt, die Steuerbarkeit durch den Grossen Rat verbessert und die Transparenz erhöht. Damit die Vorlage miliztauglicher wird, hat der Regierungsrat im Vergleich zur Anhörungsvorlage folgende Anpassungen vorgenommen:

- Die Vorlage wurde wo möglich vereinfacht, insbesondere bei der Begrifflichkeit. Damit wurde die Verständlichkeit erhöht.
- Die finanziellen Steuergrössen wurden so angepasst, dass sie neu der Erfolgsrechnung (Globalbudget; leistungsunabhängiger Aufwand und Ertrag) beziehungsweise der Investitionsrechnung entsprechen. Diese Entkoppelung des Kreditrechts von der Rechnungslegung führt zu einem besseren Verständnis der finanziellen Steuergrössen.
- Die Schuldenbremse wird in ihrer bewährten Funktionsweise beibehalten, begrifflich angepasst und wo sinnvoll ergänzt. Die vollständige Abtragung von bisherigen und neuen Finanzierungsfehlbeträgen bleibt als Zielsetzung wie bis anhin erhalten.
- Das Kreditrecht wurde im Sinne eines schlanken Gesetzes gestrafft. Detailbestimmungen werden ins Dekret verschoben. In der Botschaft wird detailliert ausgeführt, wie Form und Inhalt der Verpflichtungskredite im Dekret geregelt werden sollen.
- Das Management-Informationen-System soll weiterhin auf Gesetzesstufe geregelt bleiben.

7. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

7.1 Erster Abschnitt: Einleitung

§ 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Die kantonalen Aufgaben sind in erster Linie in der Verfassung und dann in den kantonalen Gesetzen geregelt. Das GAF ist nicht die gesetzliche Grundlage für die einzelnen Aufgaben, die der Staat zu erfüllen hat, sondern es regelt die Aufgabenerfüllung zusammen mit der Festlegung der Finanzen.

Gegenstand und Geltungsbereich werden präzisiert, bleiben aber materiell unverändert.

Die Instanzen und Organe, für die das Gesetz gilt, werden so definiert, dass allfällige Ergänzungen einfach vorgenommen werden können.

§ 2 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

In Absatz 1 wird der Grundsatz der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung neu explizit festgehalten: "Die Steuerung der Aufgabenerfüllung erfolgt zusammen mit der Festlegung der Finanzen."

Im Prozess der staatlichen Steuerung sind Aufgaben und Finanzen miteinander zu verknüpfen. In der Regel können *Leistungen* unmittelbar mit den Finanzen verknüpft werden. Die Verknüpfung kann vollständig und unmittelbar sein (direkt), sie kann aber auch partiell und pauschal sein (indirekt). Die Verknüpfung von *Wirkungen* mit den Finanzen erfolgt über Wirkungsketten und ist eher indirekt, da auch nicht-staatliche Faktoren die Wirkungen mitbestimmen, und diese teilweise mit grösserer zeitlicher Verzögerung eintreten. Die Wirkungen staatlichen Handelns können periodisch evaluiert werden.

Die Absätze 2 und 3 entsprechen § 2 Abs. 1 und 2 des bisherigen GAF.

§ 3 Ziele der Aufgaben- und Finanzpolitik

Die Ziele im Bereich Staats- und Steuerquote, beim Haushaltsausgleich sowie bei der Abtragung von Verpflichtungen und bisherigen Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bleiben gegenüber heute unverändert. Weiterhin sind unter Verpflichtungen die Eventualverpflichtungen, Bürgschaften und Zusicherungen für Kantonsbeiträge zu verstehen. Ebenfalls wie heute sind bei Abweichungen Massnahmen zu ergreifen. Die Grundsätze werden im Vergleich zu heute jedoch an zentraler Stelle transparent zusammengefasst.

Der Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen wird als Ziel neu explizit verankert. Dies entspricht einer Überführung der heutigen Praxis der Bilanzausgleichsreserve ins nGAF.

§ 4 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung

Analog § 3 GAF.

§ 5 Grundsätze der Aufgabenteilung

Die Grundsätze der Aufgabenteilung legen – im Sinn der Subsidiarität und des Föderalismus – die Ziele einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden fest. Die wichtigsten Grundsätze zum methodischen und finanziellen Vorgehen bei der Aufteilung neuer Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sowie bei Verschiebungen von bestehenden Aufgaben werden ins GAF aufgenommen. Im Sinne des Geltungsbereichs des Gesetzes (§ 1) sollen diese Ziele die Planung und Steuerung der Aufgabenerfüllung und Finanzen im Bereich von Fragestellungen zur Aufgaben- und Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erleichtern. Sie entsprechen den Grundsätzen, wie man sie für das separate Aufgabenteilungsprojekt Kanton – Gemeinden in den Jahren 2002–2005 (GAT) festgelegt hatte. Die Grundsätze binden den Regierungsrat bei der Erarbeitung von konkreten Lösungen zuhanden des Grossen Rats. Für den Grossen Rat gilt er im Sinne einer Zielsetzung und bindet ihn nicht beim Beschluss über konkrete Aufgaben- und Lastenteilungsfragen.

Die Absätze 1 und 2 sind analog zur Regelung des Verhältnisses Bund-Kantone in Artikel 34a der Bundesverfassung. Absatz 1 legt als Ziel eine Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden fest, sofern und soweit dies möglich und sinnvoll ist (Subsidiarität). Absatz 2 verfolgt das Ziel der "fiskalischen Äquivalenz" das heisst die Kosten einer Aufgabe sollen von der zuständigen Ebene übernommen werden. Bei Verbundaufgaben sollen die Kosten im Ausmass der Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden geteilt und zugeordnet werden. So soll vermieden werden, dass die eine staatliche Ebene die inhaltliche Ausgestaltung einer Aufgabe bestimmt, während die andere Ebene die Ausführung der Aufgabe bezahlen muss, ohne inhaltlich Einfluss nehmen zu können. Diese Bestimmung soll insbesondere bei *neuen* Aufgaben als Leitplanke zur Regelung der Finanzierung dienen.

Absatz 3 soll im Fall von Verschiebungen von *bestehenden* Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sicherstellen, dass gleichzeitig auch die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenverschiebung ausgeglichen werden. Dies könnte in der Praxis zum Beispiel durch andere Aufgabenverschiebungen, Massnahmen im Bereich des neuen Finanzausgleichs (NFA), der Kostenteilung von Verbundaufgaben oder durch einen Steuerfussabtausch erfolgen. Auf die Definition eines abstrakten Mechanismus wird zugunsten der Flexibilität für die Lösungssuche im konkreten Einzelfall verzichtet. Absatz 3 soll beiden staatlichen Ebenen die finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben sichern sowie ihren jeweiligen Handlungsspielraum im Fall von Aufgabenverschiebungen erhalten. So soll vermieden werden, dass die eine staatliche Ebene der anderen Aufgaben zuschieben kann, ohne die dafür notwendigen finanziellen Mittel mitzugeben. Deshalb sollen künftig bei Aufgabenverschiebungsprojekten zwischen Kanton und Gemeinden gleichzeitig auch die notwendigen Vorschläge zum Ausgleich der finanziellen Auswirkungen auf beide staatlichen Ebenen ausgearbeitet werden.

Der kantonale Finanzausgleich wird durch die Grundsätze der Aufgabenteilung nicht tangiert.

§ 6 Voraussetzungen der Aufwandstätigung

Ein Aufwand kann nur getätigt werden, wenn zwingend folgende Voraussetzungen erfüllt sind: eine Rechtsgrundlage, Budgetmittel, eine Ausgabenkompetenz sowie, falls notwendig, ein Verpflichtungskredit und/oder eine Höherverschuldungskompetenz.

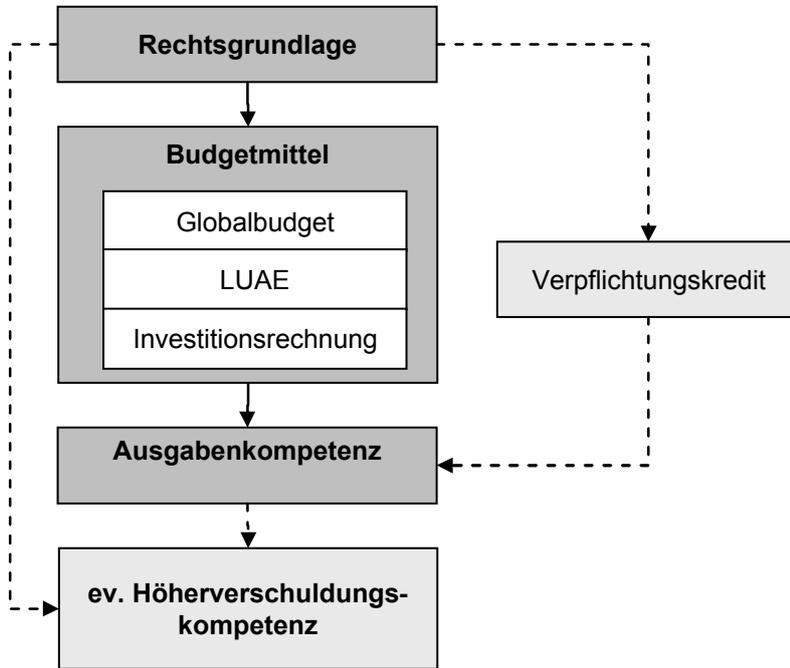


Abbildung 6: Voraussetzungen der Aufwandstätigung

Die einzelnen Voraussetzungen können wie folgt erläutert werden:

1. **Rechtsgrundlage:** Die Rechtsgrundlage kann in einem Rechtssatz, einem Gerichtsentcheid, einem referendumsfähigen Grossratsbeschluss oder einem Entscheid der Stimmberechtigten bestehen. Die genügende Rechtsgrundlage stellt einen über das Finanz- und Kreditrecht hinaus bestehenden elementaren Grundsatz des staatlichen Handelns dar (Grundsatz der Gesetzmässigkeit des staatlichen Handelns, Legalitätsprinzip).
2. **Finanzielle Mittel des Budgets (Budgetmittel):** Für die Tätigkeit von staatlichem Aufwand sind stets genügende Budgetmittel nötig. Mit dem Beschluss über das Budget nimmt der Grosse Rat seine umfassende und abschliessende Budgetkompetenz wahr und ermächtigt den Regierungsrat zur Tätigkeit von Aufwand im Rahmen seiner exekutiven Tätigkeit. Die beschlossenen Budgetmittel geben einen festen Rahmen für ein Kalenderjahr vor, der nicht überschritten werden darf.
3. **Verpflichtungskredit:** Neben den Budgetmitteln muss zusätzlich ein Verpflichtungskredit eingeholt werden, wenn der Kanton mehrjährige Verpflichtungen gegenüber Dritten eingetht. Bei Vorhaben, für die ein Verpflichtungskredit notwendig ist, bedarf es also stets eines Doppelbeschlusses. Der Verpflichtungskredit ermächtigt den Regierungsrat respektive die Verwaltung, mit Dritten Verträgen abzuschliessen (Vertragsabschlusskompetenz). Der Verpflichtungskredit erteilt die Vertragsabschlusskompetenz für das gesamte Vorhaben, wofür ein oder mehrere Verträge abgeschlossen werden dürfen. Der Beschluss über den Verpflichtungskredit führt nicht zu einer Budgetbindung über die gesamte Kreditdauer.

4. **Ausgabenkompetenz:** Für die Auszahlung von Mitteln (Zahlungsabfluss) ist neben der genügenden Rechtsgrundlage und ausreichenden Budgetmitteln die Ausgabenkompetenz einzuholen. Die Ausgabenkompetenz fällt im Grundsatz in den Kompetenzbereich des Regierungsrats. Davon ausgenommen sind jedoch neue einmalige Ausgaben über 5 Millionen Franken beziehungsweise neue wiederkehrende Ausgaben über 0,5 Millionen Franken, die dem fakultativen Ausgabenreferendum zu unterstellen sind (§ 63 Abs. 1 lit. d Kantonsverfassung, KV).
5. **Höherverschuldungskompetenz:** In bestimmten Fällen ist für die Tätigkeit eines Aufwands eine Höherverschuldungskompetenz einzuholen. Diese Kompetenzerteilung durch den Grossen Rat unterliegt dem Referendum nach § 63 Abs. 3 KV.

§ 6 nGAF klärt am Anfang des Gesetzes die Voraussetzungen für die Aufwandstätigung.

7.2 Zweiter Abschnitt: Planung und Steuerung

7.2.1 A. Entwicklungsleitbild und Planungsberichte

§ 7 Entwicklungsleitbild

Unverändert (bisher: § 10).

§ 8 Planungsberichte

Unverändert mit Ausnahme des Begriffs "Steuerungsebene" statt "Steuerungsbereich" (bisher: § 12).

7.2.2 B. Aufgaben- und Finanzplan

§ 9 Steuerungsebenen

Der Grosse Rat steuert unverändert auf der Ebene der Aufgabenbereiche als oberster Steuerungsebene auf Antrag des Büros des Grossen Rats, des Regierungsrats und des Leitungsorgans der Gerichte. Die Anzahl Steuerungsebenen wird von drei auf zwei reduziert, da dies in der Regel der Aufbauorganisation mit Abteilungen und Sektionen entspricht und der übermässige Planungs- und Controllingaufwand reduziert wird. Die Detailsteuerung erfolgt durch die zuständigen Instanzen auf der zweiten Ebene. Diese wird neu als Leistungsgruppe bezeichnet, da sie im Wesentlichen die konkreten Leistungen zur Umsetzung der staatlichen Aufgaben darstellt. Der Begriff Leistungsgruppe ist auch in anderen Kantonen gebräuchlich (Zürich, Basel-Landschaft, Luzern, Thurgau). Die Pläne zu den Leistungsgruppen werden dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht.

Die Struktur der *Aufgabenbereiche* ist derzeit festgelegt im Anhang 2 der Geschäftsordnung (GO), die Struktur der *Produktgruppen* in der Verordnung über die Steuerungsbereiche des Regierungsrats (VO Steuerungsbereiche). Anpassungen der Aufgabenbereiche oder der Produktgruppen erfordern somit einen separaten Beschluss des Grossen Rats zur Änderung des Dekrets beziehungsweise des Regierungsrats zur Änderung der Verordnung.

Die Zuständigkeit zur Festlegung der Aufgabenbereiche durch den Grossen Rat und der Leistungsgruppen durch den Regierungsrat bleibt unverändert. Der Prozess zur Anpassung soll jedoch stark vereinfacht werden: Änderungen an den Aufgabenbereichen erfolgen auf Antrag des Regierungsrats. Sie werden dem Grossen Rat zusammen mit dem AFP zum

Beschluss unterbreitet. Der Beschluss umfasst mindestens die Bezeichnung des Aufgabenbereichs, eine Beschreibung der Aufgaben (entspricht der "Umschreibung des Steuerungs-bereichs" nach geltendem System) sowie die zuständige Fachkommission. Änderungen der Leistungsgruppen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats werden dem Regierungsrat zusammen mit dem Entwurf der Botschaft zum Beschluss unterbreitet. Das gültige Steuerungssystem ist somit stets im aktuellen AFP festgelegt. Die separate Nachführung von Rechtsnormen entfällt.

Für die nicht dem Regierungsrat unterstellten Aufgabenbereiche gilt der skizzierte Prozess sinngemäss.

§ 10 Prozess der Steuerung

Der Prozess der Steuerung wird gegenüber heute nicht verändert. Mit der Neuformulierung des Prozesses wird die aktuelle Regelung, die zurzeit auf mehrere Paragraphen verteilt ist, klarer dargestellt und vereinfacht.

Die zuständigen Stellen erarbeiten die Entwürfe der Aufgabenbereichspläne je Aufgabenbereich für die ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche. Der Regierungsrat koordiniert das Verfahren und leitet die Entwürfe dem Grossen Rat zum Beschluss (Budgetjahr) beziehungsweise zur Genehmigung (Planjahre) zu. Er leitet dabei die Pläne der ihm nicht zugewiesenen Aufgabenbereiche unverändert dem Grossen Rat weiter. Er kann jedoch Bemerkungen und abweichende Anträge formulieren, falls diese Pläne mit übergeordneten Zielen kollidieren. Absatz 5 regelt die Stufe der Leistungsgruppen.

§ 11 Aufgaben- und Finanzplan

Die bewährte Form des AFP wird im § 11 für die Planjahre und das Budget einheitlich festgeschrieben (im heutigen GAF ist der Inhalt eines Aufgabenbereichs für die Planjahre und das Budget leicht unterschiedlich beschrieben).

Der AFP setzt sich aus den Aufgabenbereichsplänen zusammen. Diese umfassen das Budgetjahr und die Planjahre mit den aufgabenseitigen und den finanziellen Steuergrössen.

Die aufgabenseitigen Steuergrössen sind unverändert die Entwicklungsschwerpunkte sowie die Wirkungs- beziehungsweise Leistungsziele. Entwicklungsschwerpunkte zeigen wichtige Projekte oder Vorhaben. Sie leisten einen Beitrag zur Weiterentwicklung der staatlichen Aufgaben und beziehen sich in der Regel auf strategische Entscheide des Regierungsrats, die im Entwicklungsleitbild festgelegt sind. Die Ziele basieren primär auf den gesetzlichen Aufgaben des Aufgabenbereichs und bilden einen grossen Teil des "courant normal" ab. Die Ziele werden mit Messgrössen gemessen. Die Unterscheidung zwischen Wirkungs- und Leistungszielen erfolgt indirekt über die Angabe der Steuerbarkeit (vgl. Beilage 2a zur Botschaft).

Die finanziellen Steuergrössen sind bezüglich Globalbudget sowie leistungsunabhängigem Aufwand und Ertrag unverändert. Anstelle von Gross- und Kleinkrediten wird neu die Investitionsrechnung als Steuergrösse geführt.



Abbildung 7: Finanzielle Steuergrößen

Die heutigen Gross- und Kleinkredite sind sowohl Steuergrößen als auch Kreditinstrumente. Diese Vermischung von Steuergrößen und Kreditinstrumenten wird neu zur besseren Verständlichkeit entflochten: Steuergrösse ist neu die Investitionsrechnung unabhängig vom Kreditrecht, das im dritten Abschnitt des nGAF geregelt ist. Globalbudget und leistungsunabhängiger Aufwand und Ertrag bilden zusammen die Erfolgsrechnung.

Die Definitionen und Abgrenzungen der finanziellen Steuergrößen werden im Dekret geregelt. Wichtig sind klare Abgrenzungen sowohl zwischen Investitions- und Erfolgsrechnung als auch innerhalb der Erfolgsrechnung zwischen Globalbudget und leistungsunabhängigem Aufwand und Ertrag.

Wie bisher enthält ein Aufgabenbereichsplan auch weitere Angaben zur Information. Diese bestehen aus der Umfeldentwicklung, dem Stellenplan und dem Personalaufwand. Bei Bedarf kann ein Aufgabenbereichsplan auch weitere Informationen enthalten.

Das Musterlayout eines Aufgabenbereichsplans nach der neuen Gliederung (vgl. Beilage 2a zur Botschaft) veranschaulicht, wie sich die Gesetzesanpassungen sowie die Einführung von HRM2 auf die Darstellung im AFP auswirken. Neu zeigt der Aufgabenbereichsplan die einzelnen Sachziele einheitlicher, und er enthält mehr finanzielle Informationen als bisher. Dies erhöht die Transparenz über die staatlichen Aufgaben und Finanzen. Dank einer grafisch ansprechenderen Gestaltung erhöht sich die Lesefreundlichkeit.

§ 12 Planjahre

Die Regelungen zu den Planjahren sind unverändert: Der Grosse Rat genehmigt die Planjahre. Dabei kann er Änderungen vornehmen und für den nächsten AFP eigene Vorstellungen formulieren. Die Planjahre gelten für den nächsten AFP als Richtlinie. Der Grosse Rat kann also direkt Änderungen vornehmen, oder diese für den nächsten AFP verlangen (zum Beispiel ein neues Ziel). Er kann auch generelle Vorstellungen formulieren, beispielsweise die Erwartung eines ausgeglichenen Budgets.

§ 13 Budget

Die Regelungen zum Budget entsprechen der heutigen Praxis: Der Grosse Rat beschliesst das Budget, das aus den aufgabenseitigen und den finanziellen Steuergrössen im Budgetjahr besteht. Bei den finanziellen Steuergrössen beschliesst er den Saldo. Weiter beschliesst der Grosse Rat die durchschnittliche prozentuale Veränderung der Löhne, die Höhe des Steuerfusses und über die Aufnahme fremder Gelder.

Mit dem Budgetbeschluss ermächtigt der Grosse Rat die zuständigen Instanzen, die Erfolgs- und Investitionsrechnung bis zum beschlossenen Betrag zu belasten beziehungsweise er verpflichtet sie, entsprechende Erträge zu erzielen. Bei unverändertem Saldo können Mehraufwände mit Mehrerträgen kompensiert werden.

Solange der Grosse Rat das Budget nicht beschlossen hat, können der Regierungsrat, das Büro des Grossen Rats, das Leitungsorgan der Gerichte und die dem Grossen Rat direkt unterstellten Organisationseinheiten den für die Leistungserbringung unerlässlichen Aufwand tätigen. Dabei bleiben die Regelungen zum Höherverschuldungsreferendum vorbehalten.

§ 14 Kompensation und Verschiebung

An den heutigen Kompensationsregelungen wird grundsätzlich festgehalten. Zur Erfüllung der Aufgaben kann das beschlossene Budget pro finanzielle Steuergrösse innerhalb eines Aufgabenbereichs kompensiert werden. Davon ausgenommen ist die Kompensation von Verpflichtungskrediten im Globalbudget.

Da mit HRM2 die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung nicht mehr miteinander verrechnet werden, also eine systematische Trennung der Erfolgs- und der Liquiditätssicht erfolgt, sind Kompensationen zwischen der Erfolgs- und Investitionsrechnung nicht zulässig.

Diese Regelung schränkt die Spezialfinanzierung Strassenrechnung, welche bisher zwischen den Steuergrössen kompensieren durfte, nicht ein. Mit der Fremdänderung § 7a im Strassengesetz können Budgetüberschreitungen im Globalbudget sowie der Investitionsrechnung erfolgen, solange die Spezialfinanzierung Strassenrechnung in der Bilanz der ordentlichen Rechnung ein Guthaben aufweist.

Verschiebungen von Globalbudgets unter den Aufgabenbereichen ist heute in § 22 Abs. 3 GAF geregelt. Am 11. Dezember 2007 überwies der Grosse Rat die Motion der KAPF betreffend einer Präzisierung von § 22 Abs. 3 GAF.

Aufgrund der Anpassung der finanziellen Steuergrössen wird der Begriff "Globalbudgetabtretung" durch "Verschiebung von aufwandseitigen Globalbudgets und Investitionen" ersetzt.

Mit § 14 Abs. 2 nGAF wird die Motion der KAPF umgesetzt. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat Verschiebungen von aufwandseitigen Globalbudgets und Investitionen bis 20 Millionen Franken vornehmen kann. Die einzelnen Verschiebungen dürfen jedoch 5 Millionen Franken nicht übersteigen. Zur Vereinfachung wird die relative Beschränkung der Verschiebungen (heute: § 22 Abs. 3 GAF) aufgehoben.

§ 15 Übertragung

Bisher konnten nicht ausgeschöpfte Klein- und Grosskredite aufs nächste Jahr übertragen werden. Diese Möglichkeit bleibt erhalten: Nicht verwendete Teile der Investitionsrechnung und nicht verwendete Teile von bewilligten Verpflichtungskrediten im Globalbudget können auf das folgende Budgetjahr übertragen werden. Dabei dürfen keine Verpflichtungskredite überschritten werden. Die Übertragungsmöglichkeit in der Investitionsrechnung bezieht sich auf den Saldo, welcher sich nach den Kompensationen ergibt.

In Zukunft besteht die Möglichkeit für bestehende oder neue Aufgabenbereiche und Leistungsgruppen, bei zweckgebundenen Ertragsüberschüssen Rücklagen zu schaffen. Der Grosse Rat legt die Bereiche durch Dekret abschliessend fest. Aus heutiger Sicht sind dies:

- AB 225 Migration: Integrationsbeitrag Bund
- AB 230 Arbeitssicherheit und arbeitsmarktliche Integration: Arbeitsmarkt
- AB 330 Bildungsberatung und Ausbildungsbeiträge: Stipendienfond (Prüfung der Aufhebung)
- AB 440 Landwirtschaft: Agrarfonds
- AB 520 Gesundheitsschutz: Alkoholzehntel und Spielsuchtabgabe
- AB 533 Verbraucherschutz: Tierseuchenfonds
- AB 645 Wald, Jagd und Fischerei: Waldrodung

Rücklagen werden neu als Teil des Eigenkapitals verbucht. Die Rücklagen müssen stets einen positiven Bestand haben; die Bereiche können sich gegenüber der ordentlichen Rechnung nicht verschulden.

Die neue Regelung macht Änderungen bei folgenden Gesetzen notwendig, in denen heute auf Gesetzesstufe Spezialfinanzierungen normiert werden (vgl. II. Änderung bisherigen Rechts in der Beilage 1 zur Botschaft):

- Das Einführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (EG TSG) vom 6. Mai 2008 (SAR 390.200)
- Das Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG) vom 19. September 2006 (471.200)
- Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung sowie zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (EG AVIG/AVG) vom 14. September 2004 (SAR 811.400)
- Das total revidierte Landwirtschaftsgesetz des Kantons Aargau (LwG AG)
- Das Waldgesetz des Kantons Aargau (AWaG; SAR 931.100)

Der Integrationsbeitrag des Bundes (AB 225) basiert auf einer Zweckbindung durch Bundesgesetz, weshalb eine künftige Regelung auf Dekretsstufe zur Verwendung der zweckgebundenen Erträge möglich ist. Der Alkoholzehntel basiert auf Bundesrecht, wobei die Verwendung der Mittel bereits heute durch Dekret geregelt wird (SAR 853.510). Die Spielsuchtabgabe wird in Art. 18 der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (SAR 959.020) geschaffen. Die künftige zweckgebundene Verwendung dieser Mittel durch die Bildung von Rücklagen ist durch die offene Formulierung von Art. 18 möglich.

§ 16 Nachtragskredit und Anpassung Steuergrössen

Sofern die gesprochenen Budgetmittel des Globalbudgets oder der Investitionsrechnung zur Erreichung der Ziele nicht ausreichen, sind die aufgabenseitigen Steuergrössen (Ziele) anzupassen oder es muss ein Nachtragskredit eingeholt werden. Beim leistungsunabhängigen Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung ist kein Nachtragskredit notwendig.

Der Grosse Rat erhält die Kompetenz, das Verfahren für die Beantragung von Nachtragskrediten auf Dekretsstufe zu regeln. Hierzu gehören Fragen zur Form (beispielsweise als Sammelvorlagen) und zum Zeitpunkt von Nachtragskrediten.

§ 17 Zuständigkeit bei dringenden Massnahmen

In dringenden Situationen bedarf es einer Kompetenz, damit die notwendigen Budgetmittel und Verpflichtungskredite zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung im weitesten Sinne oder zur Erfüllung gesetzlich vorgesehener Pflichten zur Verfügung gestellt werden können.

Eine Reihe von Vorfällen, welche dringliche Massnahmen nötig machen, wird in § 2 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG; SAR 515.200) aufgezählt. Es sind dies Katastrophen, Notlagen, schwere Mangellagen und bewaffnete Konflikte. Diese Aufzählung ist für § 17 nicht abschliessend. Sämtliche Vorfälle, welche zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung oder zur Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen finanzielle Mittel notwendig machen, fallen unter § 17. Diesen Vorfälle ist jedoch gemeinsam, dass dem Aspekt der Dringlichkeit eine übergeordnete und weitreichende Bedeutung zukommt. Die Dringlichkeit ist nicht gegeben, sofern vorgängig nicht rechtzeitig ein Kreditantrag gestellt wurde. Sie ist jedoch im Fall des Eintritts von Staatsgarantiefällen eingeschlossen.

Ist die Voraussetzung dringender Massnahmen gegeben, kann der Regierungsrat Budgetmittel und Verpflichtungskredite vorzeitig freigeben. Die vorzeitige Freigabe ermöglicht es, die Mittel innert nützlicher Frist bereitstellen zu können. Um die Budgetkompetenz des Grossen Rats, basierend auf § 81 Abs. 1 KV, nicht einzuschränken, ist die Mitwirkung des Büros des Grossen Rats bei der vorzeitigen Freigabe von Budgetmitteln und Verpflichtungskrediten bei dringenden Massnahmen notwendig, sofern zeitlich möglich.

In Absatz 2 wird das Verfahren bei vorzeitig freigegebenen Budgetmitteln und Verpflichtungskrediten geregelt: Diese werden nachträglich dem Grossen Rat zum Beschluss vorgelegt. Zu erwähnen bleibt, dass die Kompetenzordnung von § 28 nGAF beibehalten wird. Dies bedeutet, dass der Regierungsrat Verpflichtungskredite bis brutto 2 Million Franken beschliessen kann. Lehnt der Grosse Rat vorzeitig freigegebene Budgetmittel ab, dürfen ab dem Zeitpunkt des Grossratsbeschlusses für die dringenden Massnahmen keine Aufwände mehr getätigt werden.

Mit der neuen Regelung in § 17 drängt sich auch eine Präzisierung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes Aargau auf (vgl. II. Änderung bisherigen Rechts in der Beilage 1 zur Botschaft). Weiter werden Beschlüsse über dringende Massnahmen vom Höherverschuldungsreferendum grundsätzlich ausgenommen (vgl. § 33 Abs. 2 lit. b). Die Unterstellung von Budgetmitteln für dringende Massnahmen unter das Höherverschuldungsreferendum würde

diese neue Regelung von vornherein unwirksam machen, da die rechtzeitige Ausrichtung der finanziellen Mittel während der Referendumsfrist in grundsätzlicher Weise verhindert würde.

7.2.3 C. Jahresbericht mit Jahresrechnung

§ 18 Prozess und Steuerungsebenen

Alle beauftragten Stellen und Instanzen sind verpflichtet, einen Jahresbericht zu erstellen. Der Regierungsrat wird mit der Koordination beauftragt. Die Steuerungsebenen und der Prozess richten sich sinngemäss nach der Planung. Der Grosse Rat genehmigt den Jahresbericht mit Jahresrechnung gemäss § 81 KV.

§ 19 Jahresbericht mit Jahresrechnung

Der Jahresbericht setzt sich zusammen aus den Berichten zu den Aufgabenbereichen. Ein Aufgabenbereichsbericht umfasst die gleichen Steuergrössen wie der AFP sowie weitere Angaben. Damit wird sichergestellt, dass der Controllingkreislauf bis auf die Ebene der Steuergrössen geschlossen ist. Ein Aufgabenbereichsbericht beinhaltet namentlich den Stand der Steuergrössen, die Abweichungen zum Budget sowie den Stellenbestand und den Personalaufwand als weitere Angaben zur Information. Abweichungen zwischen dem Budget und dem Jahresbericht bei den einzelnen finanziellen Steuergrössen sind zwingend zu begründen, wenn sie mindestens 5 % und mindestens Fr. 250'000.– betragen (beide Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein). Das Musterlayout eines Aufgabenbereichsplans nach der neuen Gliederung findet sich in der Beilage 2b zur Botschaft.

Die Jahresrechnung umfasst, basierend auf den Empfehlungen von HRM2, die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Finanzierungsrechnung, den Eigenkapitalnachweis, die Geldflussrechnung sowie den Anhang. Die Ausgestaltung der einzelnen Elemente der Jahresrechnung erfolgt auf Dekretsstufe (gestützt auf die Delegationskompetenz von § 36 Abs. 1 nGAF).

7.2.4 D. Schuldenbremse

§ 20 Schuldenbremse

Neu ist die Finanzierungsrechnung (anstelle der bisherigen Verwaltungsrechnung) die zentrale Messgrösse für die Schuldenbremse (vgl. Beilage 3 zur Botschaft). Der genaue Umfang der Finanzierungsrechnung soll im Dekret festgelegt werden; das Resultat entspricht dem Saldo der bisherigen Verwaltungsrechnung. Somit kann der heutige Umfang der Schuldenbremse weitergeführt werden. Bei der Finanzierungsrechnung werden Darlehen und Beteiligungen nicht eingerechnet.

Separat ausgewiesen und nicht der Schuldenbremse gemäss § 20 unterliegen:

- Die "bisherigen Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung" entsprechen den heutigen Bilanzfehlbeträgen vor Inkrafttreten des heutigen GAF; sie werden weiterhin gemäss den neuen Übergangsbestimmungen abgeschrieben (vgl. Ausführungen zu § 51 nGAF).
- Die Spezialfinanzierungen unterliegen wie bis anhin nicht der Schuldenbremse. Die Möglichkeit, dass sich eine Spezialfinanzierung verschulden kann, muss weiterhin in den gesetzlichen Grundlagen der entsprechenden Spezialfinanzierung vorgesehen sein; gleiches gilt für die Regeln zur Abtragung einer allfälligen Verschuldung.

- Die Ausgleichsreserve wird ebenfalls separat berechnet, über deren Äufnung und Verwendung entscheidet der Grosse Rat (vgl. Ausführungen zu § 21 nGAF).

Der Kantonshaushalt muss gemäss § 116 Abs. 1 KV "auf die Dauer ausgeglichen" sein. Dies wird mit der Schuldenbremse wie bisher erreicht: Die Abtragung von neuen Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung (ohne die separat berechneten bisherigen Fehlbeträge, die Spezialfinanzierungen und die Ausgleichsreserve) erfolgt weiterhin innerhalb von fünf Jahren ab dem übernächsten Budgetjahr, das heisst insgesamt sieben Jahre ab dem entsprechenden Rechnungsjahr. Die Abtragung soll neu "mindestens in gleich bleibenden Raten" erfolgen. Im Vergleich zu heute ("in gleich bleibenden Raten") kann die Abtragung somit auch schneller vorgenommen werden, das heisst durch grössere Abtragungsraten in weniger Jahren.

Ein neuer Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung soll wie bis anhin nur mit Beschluss der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rats möglich sein.

Bei Rezession im Budgetjahr oder im Jahr davor wird die Abtragung ausgesetzt und die Abtragungsperiode entsprechend verlängert. Mit einer gegenüber heute leicht veränderten Formulierung ("oder im Jahr davor") soll neu dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich die finanziellen Auswirkungen einer rezessiven Phase aufgrund der zeitlich verschoben eintreffenden Steuererträge erst verspätet in der Rechnung zeigen. Die allgemein anerkannte ökonomische Definition einer Rezession (negatives Wachstum in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen) kann nicht herangezogen werden, da Quartalszahlen der Wirtschaftsprognosen auf Ebene Kanton nicht vorhanden sind.

Die Konjunkturregel soll im Vergleich zu heute vereinfacht werden. Da die Konjunkturprognosen gerade bei konjunkturellen Schwankungen relativ ungenau sind, soll nur noch zwischen Wachstum und Rezession unterschieden und auf die heute definierte Stagnation (Wachstum zwischen 0,5 und -0,5 %, hälftige Abtragung von Finanzierungsfehlbeträgen) verzichtet werden. Die Abtragung von Finanzierungsfehlbeträgen soll bei Rezession weiterhin vollständig ausgesetzt werden können, wobei Rezession mit einem Wirtschaftswachstum von 0 % oder tiefer definiert wird.

Die reale Wirtschaftsentwicklung wird mit den Indikatoren "kantonales Volkseinkommen" oder "kantonales Bruttoinlandprodukt (BIP)" gemessen. Die Wahl des Indikators wird von der Verfügbarkeit der Daten abhängig sein. Derzeit befindet sich die künftige Berechnung dieser Indikatoren durch das Bundesamt für Statistik in Evaluation. Gemäss heutigem Stand ist davon auszugehen, dass die Messung mittels kantonalem Bruttoinlandprodukt erfolgen wird.

§ 21 Ausgleichsreserve

Die Ausgleichsreserve dient dem Ausgleich von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen.

Mit diesem Instrument kann der Kanton Konjunkturzyklen ausgleichen: In der Hochkonjunkturphase soll die Reserve gebildet und in der Rezessionsphase wieder aufgelöst werden. Damit wird der Auftrag der Kantonsverfassung in § 116 Abs. 1, den Finanzhaushalt konjunkturgerecht zu führen, umgesetzt.

Ergänzend zur Fortführung der Bilanzausgleichsreserve, die mit dem Rechnungsabschluss 2008 gebildet wurde, werden die gesetzlichen Zuständigkeiten verdeutlicht: Die Äufnung und die Verwendung der Reserve liegen im Ermessen des Grossen Rats. Die Bildung kann nur mit Überschüssen der Finanzierungsrechnung erfolgen. Die Auflösung der Ausgleichsreserve wird über das Eigenkapital in die Erfolgsrechnung (Ertrag) vorgenommen.

7.3 Dritter Abschnitt: Verpflichtungskredit und Finanzreferenden

7.3.1 A. Allgemeines

§ 22 Einheit des Zwecks

Die Einheit des Zwecks beinhaltet sowohl das Trennungsverbot als auch das Vermengungsverbot als wichtige Grundsätze.

Das Trennungsverbot besagt, dass zusammengerechnet werden muss, was sachlich zusammengehört. Hinter diesem Grundsatz steht der Gedanke, dass aller Aufwand, der dem gleichen Zweck dient, als Einheit zu betrachten und somit zusammenzurechnen ist. Ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, darf nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden. Ein Zusammenhang wird regelmässig dann als erwiesen aufgefasst, wenn die Einzelteile voneinander sinnvollerweise nicht bestehen können. Weiter wird auch ein Zusammenhang unterstellt, wenn ein einzelner Aufwand zwar in räumlicher oder sachlicher Hinsicht auseinanderfällt, jedoch ein bestimmtes gemeinsames Motiv, eine geistige Einheit oder ein ideelles Ganzes gegeben sind.

Das Vermengungsverbot besagt, dass Vorhaben, welche keine sachliche Verbindung aufweisen, nicht zusammengerechnet werden dürfen. Für die Beurteilung der Frage, was in einen Kredit zusammengefasst werden darf, gilt grundsätzlich das gleiche Kriterium wie beim Trennungsverbot, nämlich der gemeinsame Zweck (beziehungsweise die enge sachliche Verbindung). Es ist jedoch nicht erforderlich, dass die einzelnen Teile derart eng miteinander verknüpft sind, dass die eine Vorlage ohne die andere gar nicht verwirklicht werden kann.

§ 23 Einmaliger und wiederkehrender Aufwand

In § 23 nGAF wird einmaliger und wiederkehrender Aufwand umschrieben. Diesem kommt bei der Berechnung von Verpflichtungskrediten wie auch im Zusammenhang mit dem Ausgabenreferendum von § 31 Bedeutung zu. Einmaliger Aufwand zeichnet sich dadurch aus, dass der Zweck der Aufwandstätigkeit zu einem absehbaren Zeitpunkt erreicht sein wird. Dies im Unterschied zu wiederkehrendem Aufwand, der seinen Zweck nur dadurch erreicht, indem er fortwährend getätigt wird. Letzteres ist beispielsweise bei der Nachsorge eines Deponiekörpers gegeben. Bei nicht andauernd ausgeübten Massnahmen und einem Verzicht auf die Nachsorge von bestimmten Deponien könnte dies zu einer Grundwasserverschmutzung führen.

7.3.2 B. Verpflichtungs- und Zusatzkredit

§ 24 Verpflichtungskredit

In Absatz 1 wird der Grundsatz festgeschrieben, wonach für mehrjährige finanzielle Verpflichtung gegenüber Dritten Verpflichtungskredite einzuholen sind. Dritte sind sämtliche Personen ausserhalb der Verwaltung des Kantons Aargau.

- Der Verpflichtungskredit dient dazu, eine überjährige Budgetbindung aufzuzeigen und Vorhaben zu genehmigen. Durch die jährliche Bewilligung der Budgets drängt sich ein kreditrechtliches Instrument auf, das mehrjährige Verpflichtungen abzubilden vermag. Gleichzeitig entsprechen diese mehrjährigen Kreditbeschlüsse oftmals auch einer Genehmigung des Vorhabens durch die zuständigen Gremien, indem über ein Vorhaben konkret (mittels Genehmigung des Kredits) entschieden wird.

Eine Verpflichtung ist ein Vertrag, eine Schuld oder eine Verbindlichkeit zwischen mindestens zwei Parteien. Deren übereinstimmende gegenseitige Willensäußerung kann ausdrücklich oder stillschweigend sein (vgl. Art. 1 Obligationenrecht). Ein Verpflichtungskredit ist im Grundsatz die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einer bestimmten Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Damit wird gegenüber dem heute geltenden Recht in zweifacher Hinsicht eine Änderung vorgenommen: Einerseits steht die finanzielle Verpflichtung gegenüber Dritten neu im Zentrum der Notwendigkeitsdefinition. Andererseits wird basierend auf den Empfehlungen des HRM2 der Begriff "Verpflichtungskredit" verwendet, womit die Begriffe "Kleinkredit" und "Grosskredit" sowie der Sammelbegriff "Globalkredit" hinfällig werden. Der Begriff "Verpflichtungskredit" wird beim Bund und in anderen Kantonen verwendet.

In Absatz 2 wird eine Aufzählung von Vorfällen aufgeführt, für welche Verpflichtungskredite einzuholen sind. Im Grundsatz decken sie sich zumindest teilweise mit der Kerndefinition der Notwendigkeit für Verpflichtungskredite von Absatz 1. Teilweise gehen sie jedoch über die Kerndefinition hinaus.

Verpflichtungskredite werden somit für folgende Sachverhalte eingeholt:

- *Kerndefinition*: Mehrjährige finanzielle Verpflichtungen gegenüber Dritten. Zu berücksichtigen gilt es, dass Verpflichtungskredite in Verbindung mit § 28 (Zuständigkeiten und Abrechnung) ab einem Betrag von Fr. 250'000.– eingeholt werden. Darunter liegende Verpflichtungen bedürfen keines Verpflichtungskredits. Mehrjährige finanzielle Verpflichtungen gegenüber Dritten können beispielsweise Leistungsverträge (Bauleistungen, Informationsleistungen, Dienstleistungen etc.), mehrjährige Mietverträge oder der Einkauf des von Dritten erstellten öffentlichen Leistungsangebots sein.
- *Zusicherung von Beiträgen, die erst in einem späteren Rechnungsjahr ausgerichtet werden*: Dieser Aufwand wird vorgängig (oftmals unter Vorbehalt der genügenden Budgetmittel in späteren Jahren) zugesichert und zu einem späteren Zeitpunkt ausgerichtet.
- *Pilotvorhaben für neue staatliche Leistungsangebote und Projektstellen*: Pilotvorhaben können mehrjährige Verpflichtungen gegenüber Dritten enthalten. Es ist aber auch denkbar, dass ein Pilotvorhaben ausschliesslich mit internen Ressourcen (beispielsweise bei einem Schulversuch) erfolgt. Die Einrechnung des Aufwands für ein solches Vorhaben kann über die Kerndefinition hinausgehen, weshalb eine explizite Erwähnung auf Gesetzesstufe die Handhabung solcher Vorhaben in der Praxis erleichtert. Die bisherige Praxis bei Projektstellen sieht vor, dass Projektstellen stets in einem Globalkredit geführt werden. Dies soll auch in Zukunft beibehalten werden (sofern das Vorhaben über Fr. 250'000.– beträgt und mehrjährig ist). Mit der Integration von Projektstellen in Verpflichtungskredite wird dem Anliegen, dass wichtige Vorhaben von den zuständigen Instanzen im Sinne einer Genehmigung des Vorhabens beschlossen werden, nachgekommen. Auch bei

Pilotvorhaben und Projektstellen ist die Mehrjährigkeit eine Voraussetzung für die Einholung eines Verpflichtungskredits.

- *Bürgschaften und Garantien*: Diese werden üblicherweise über mehrere Jahre hinweg gewährt. Somit wird eine mehrjährig bedingte Verpflichtung gegenüber Dritten eingegangen. Im Fall des Eintritts einer Bürgschaft oder einer Garantie kann der zu tätigende Aufwand möglicherweise auch unterjährig (also innerhalb eines Jahres) anfallen.

Absatz 3 regelt, dass bei mehrjährigen Verpflichtungen gegenüber Dritten kein Verpflichtungskredit notwendig ist, wenn der Aufwand gesetzlich bestimmt ist oder bei gebundenem jährlich wiederkehrendem Aufwand gemäss § 30.

Das Instrumentarium des Leistungsvertrags mit Dritten hat sich in den letzten Jahren bei der Steuerung staatlicher Aufgaben zunehmend als dienlich erwiesen. Leistungsvereinbarungen mit Dritten stellen Verträge dar. Heute werden insbesondere im Gesundheits-, Bildungs- oder auch im Sonderschul- und Heimbereich staatliche Leistungen von Dritten erbracht (zum Beispiel Leistungseinkauf bei den Spitälern, regionale Schulabkommen, Leistungsauftrag an die Fachhochschulen). Diesen Leistungen ist gemeinsam, dass sie in grundsätzlicher Weise in den gesetzlichen Grundlagen vorgesehen sind und die Gesetzesformulierung keine Kann-Formulierung enthält. Die Steuerung dieser Leistungen soll nicht über Verpflichtungskredite, sondern über Globalbudgets (mit Wirkungs- und Leistungszielen) erfolgen.

§ 25 Objekt- und Rahmenkredit

Verpflichtungskredite werden in Form von Objekt- und Rahmenkrediten bewilligt. Der Objektkredit wird für ein Einzelvorhaben gesprochen, bei dem der Zweck abschliessend bestimmt ist.

Im Unterschied dazu ist der Rahmenkredit ein Verpflichtungskredit mit delegierter Verwendungsbefugnis. Einzelvorhaben eines Rahmenkredits müssen basierend auf den Grundsätzen von § 22 (Einheit des Zwecks) zusammengerechnet werden können. Eine Zusammenfassung von Einzelvorhaben in einen Rahmenkredit erfolgt häufig im Rahmen eines Programms. Ein Programm besteht aus mehreren Projekten mit gleichem Zweck, wobei es sich definitionsgemäss um ein einmaliges Vorhaben handelt. Die Instanz, welche den Kredit beantragt, kann im Rahmen des allgemein umschriebenen Zwecks bis zum bewilligten Kreditbetrag einzelne Verpflichtungskredite ausscheiden. Das Bedürfnis nach Rahmenkrediten besteht künftig in unterschiedlichen Bereichen (insbesondere im Bereich archäologischer Notgrabungen).

Die Verwendungsbefugnis von Rahmenkrediten steht der Antrag stellenden Instanz zu:

- Stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag für einen Rahmenkredit (ab 2 Millionen Franken), so kann der Regierungsrat über die Verwendung des Rahmenkredits entscheiden.
- Stellt ein Departement dem Regierungsrat den Antrag für einen Rahmenkredit (bis 2 Millionen Franken), so kann das Departement über die Verwendung entscheiden.

§ 26 Berechnung von Verpflichtungskrediten

In Absatz 1 wird festgehalten, dass die Berechnung von Verpflichtungskrediten neu brutto (also nur aufwandseitig) erfolgt. Damit wird dem Verpflichtungskredit ein einfaches Berechnungsmodell zu Grunde gelegt, das in der Anwendung gegenüber der heutigen Nettoberechnung weniger gesetzlicher Regelungen bedarf. Somit entfallen sowohl der Spezialfall eines Nettokredits von "0", der im Rahmen der Untersuchungen zu VIACAR thematisiert wurde, als auch die 30 %-Regel nach § 18 Absatz 3 GAF. Bei Investitionen wird der Investitionsaufwand (und nicht der dadurch verursachte Abschreibungsaufwand) in den Kredit eingerechnet. Erträge in Verpflichtungskrediten werden nach wie vor im AFP sowie in der Jahresrechnung ausgewiesen, sie spielen jedoch für die Berechnung keine Rolle mehr. Ihnen kommt jedoch bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen eines Verpflichtungskredits Bedeutung zu.

Absatz 2 besagt, dass einmaliger und wiederkehrender Aufwand im Beschluss separat ausgewiesen werden. In Fällen mit einmaligem und wiederkehrendem Aufwand wird der wiederkehrende Aufwand bei der Festlegung der Bewilligungsinstanz eines Verpflichtungskredits berücksichtigt (Einrechnung in die Kreditkompetenzsumme, vgl. § 27 nGAF).

Absatz 3 besagt, dass Detailbestimmungen zu Form und Inhalt von Verpflichtungskrediten im Dekret geregelt werden. Folgende einmalige Aufwände sollen einem Verpflichtungskredit angerechnet werden:

- *Vorlaufkosten*: vorlaufender Aufwand (Umgangssprachlich wird von "Vorlaufkosten" gesprochen) von Vorhaben sind in den Verpflichtungskredit einzurechnen. Dies betrifft sowohl Aufwand aus dem Globalbudget wie auch aus Verpflichtungskrediten. Damit soll sichergestellt werden, dass zeitlich auseinander liegender Aufwand gemäss dem Grundsatz der Einheit des Zwecks (§ 22 nGAF) zusammengerechnet wird.
- *Personalkosten*: Personalaufwand wird einem Verpflichtungskredit angerechnet bei Projektstellen als Eigenleistungen und bei weiteren Stellen, wenn pro Jahr mehr als 0,5 Stellen pro Stelle für ein einzelnes Vorhaben verwendet werden. Die Berücksichtigung personeller Eigenleistungen in Verpflichtungskrediten entspricht der heutigen Praxis. Sie ist aus der Forderung des Grossen Rats entstanden, internen Aufwand, sofern er für ein Vorhaben wesentlich ist, in einen Kreditbeschluss zu fassen.
- *Weitere Eigenleistungen* (beispielsweise Leistungen aus dem Rechenzentrum) werden dem Verpflichtungskredit angerechnet, wenn sie über Fr. 250'000.– betragen. Der Betrag von Fr. 250'000.– entspricht einerseits der Untergrenze für Verpflichtungskredite und andererseits der Wesentlichkeitsdefinition in § 41. Nicht in den Verpflichtungskredit eingerechnet werden eigene (intern anfallende) Kapitalkosten.
- *Aufwand für befristete Mieten* wird in den Verpflichtungskredit eingerechnet und im Globalbudget geführt.

Der Grosse Rat regelt durch Dekret, welcher wiederkehrende Aufwand in den Verpflichtungskredit eingerechnet wird. Aus heutiger Sicht sind das folgende wiederkehrende Aufwände, wenn sie als neu gelten:

- a) unbefristete Mieten,
- b) Leasingverbindlichkeiten,
- c) Lizenzen,
- d) periodisch anfallender Aufwand, der anstelle von Investitionen getätigt wird,
- e) Personalaufwand bei der dauerhaften Einführung von vorgängig erfolgten Pilotvorhaben für neue staatliche Leistungsangebote,
- f) Angebotsausbauten des öffentlichen Verkehrs im Zusammenhang mit Schieneninfrastrukturvorhaben.

Neu soll explizit festgehalten werden, dass Angebotsausbauten im öffentlichen Verkehr nur dann in den Verpflichtungskredit eingerechnet werden, wenn sie im Zusammenhang mit Schieneninfrastrukturvorhaben getätigt werden. Dies würde auf den Fall Gexi oder die Realisierung der Limmattalbahn zutreffen.

Der übrige Aufwand, der durch ein Vorhaben verursacht wird, gilt als Folgeaufwand und wird nicht in den Verpflichtungskredit einberechnet.

Im Dekret sollen auch Mehrfachzuständigkeiten geregelt werden. Sind mehrere Aufgabenbereiche oder Leistungsgruppen an einem Vorhaben beteiligt, das in einem Verpflichtungskredit geführt wird, soll grundsätzlich anhand des Schwergewichts der Bedürfnisse ein federführender Bereich bestimmt werden. Im Bereich der Hochbauten sollen Verpflichtungskredite stets im für den Immobilienbereich zuständigen Aufgabenbereich geführt werden. Davon ausgenommen sind Hochbauten im Aufgabenbereich Verkehrsinfrastruktur (zum Beispiel Werkhöfe, Salzsilo, Betriebszentralen), da diese gemäss Baugesetz Bestandteil der Strasse sind.

§ 27 Berechnung der Kreditkompetenzsumme

Absatz 1 regelt, dass die Zuständigkeit bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten mittels Kreditkompetenzsumme festgelegt wird.

Absatz 2 regelt, dass zur Bestimmung der Kreditkompetenzsumme ein allfälliger wiederkehrender Aufwand mit dem Faktor 10 multipliziert und zum einmaligen Aufwand dazugezählt wird. Dies entspricht bereits der heute geltenden Praxis, basierend auf den in § 63 Abs. 1 lit. d KV definierten Beträgen von 5 respektive 0,5 Millionen Franken. Das nachfolgende Beispiel zeigt die Zusammenrechnung von einmaligem und wiederkehrendem Aufwand zur Berechnung der Kreditkompetenzsumme.

in Mio. Franken		Kreditkompetenzsumme
einmaliger Aufwand	2,5	2,5
wiederkehrender Aufwand	0,3	3,0
Total		5,5

Eine Definition von wiederkehrendem Aufwand findet sich in § 23 Abs. 2 nGAF. Neuer wiederkehrender Aufwand wird im Globalbudget geführt.

§ 28 Zuständigkeiten und Abrechnung

Generell werden Verpflichtungskredite brutto (also rein aufwandseitig) berechnet (vgl. § 26 Absatz 1 nGAF). Neu sollen Verpflichtungskredite erst ab Brutto-Beträgen von Fr. 250'000.– eingeholt werden (Abs. 1). Die heute geltende Untergrenze von netto Fr. 50'000.– für Verpflichtungskredite wird erhöht, um Vorhaben mit einem überschaubaren finanziellen Rahmen administrativ einfacher abwickeln zu können. Die Untergrenze von Fr. 250'000.– korrespondiert mit der Wesentlichkeitsdefinition in § 41 nGAF, womit eine Vereinfachung realisiert werden kann. Mehrjährige Verpflichtungen gegenüber Dritten unter Fr. 250'000.– werden im Rahmen des Budgetprozesses im Globalbudget eingestellt.

In Absatz 2 wird die Zuständigkeit des Regierungsrats für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten definiert. Die Zuständigkeit des Regierungsrats soll neu bis 2 Millionen Franken betragen. Die Erhöhung der betragsmässigen Limite des Regierungsrats lässt sich damit begründen, dass beim Übergang vom bisherigen Netto- zum Bruttoprinzip diejenigen Kredite betragsmässig höher ausfallen, welche über Erträge verfügen. Dies sind gemäss aktuellen Erhebungen zwischen 30 und 40 % der Verpflichtungskredite.

Die Delegation der Verpflichtungskreditbewilligungskompetenz in Absatz 2 ist in den Steuerungsbereichen des Regierungsrats angemessen, da in diesen der weitaus grösste Teil der Verpflichtungskredite anfällt (heute werden praktisch alle 1'300 Globalkredite in den Steuerungsbereichen des Regierungsrats geführt). In den übrigen Aufgabenbereichen ausserhalb des Steuerungsbereiches des Regierungsrats (insbesondere bei den Justizbehörden) ist eine Kompetenzdelegation mit gesetzlicher Normierung aufgrund der sehr geringen Zahl bisher eingeholter Globalkredite nicht sinnvoll. Von den heute bestehenden spezialgesetzlichen Regelungen für die Bewilligung von Globalkrediten, insbesondere im Strassengesetz, soll durch die Neufassung der Kompetenzzuständigkeiten im nGAF nicht abgewichen werden.

Verpflichtungskredite ab 2 Million Franken bewilligt stets der Grosse Rat (Abs. 3). Für Verpflichtungskredite ab 5 Millionen Franken wird eine separate Vorlage (Botschaft) verlangt. Diese Regelung entspricht der heute geltenden Regelung für Grosskredite. Dasselbe gilt für Verpflichtungskredite, die dem Ausgabenreferendum nach § 31 nGAF unterstehen.

Der Regierungsrat leitet die Anträge des Leitungsorgans der Gerichte unverändert weiter, wobei er Bemerkungen und abweichende Anträge formulieren kann (Abs. 4).

Im Sinne einer Vervollständigung des Controllingkreislaufs und einer einfacheren Systematik sollen Kreditabrechnungen gemäss Absatz 5 in Zukunft von derjenigen Instanz genehmigt werden, die den Kredit gesprochen hat. Die Abnahme soll zusammen mit dem Jahresbericht mit Jahresrechnung erfolgen, wobei lediglich eine summarische Angabe der Kreditabrechnung angezeigt wird (analog der altrechtlichen Verpflichtungskredite, die dem Grossen Rat im Rahmen der Jahresberichterstattung vorgelegt werden).

§ 29 Zusatzkredit

Reicht ein Verpflichtungskredit zur Realisierung eines Vorhabens nicht aus, so ist bei der zuständigen Instanz ein Zusatzkredit zu beantragen. Der Grosse Rat ist durch § 26 nGAF kompetent, das Verfahren zur Beantragung von Zusatzkrediten zu regeln. Damit ist es

ihm möglich, auf Dekretsstufe wie heute festzulegen, dass Zusatzkredite in Form von Sammelvorlagen beantragt werden können. Darüber hinaus kann auch der Zeitpunkt der Antragsstellung vorgegeben werden.

In Absatz 2 wird die bisherige Regelung von Preisstandsklauseln übernommen. Neben Preisstandsklauseln sind auch andere Anpassungsklauseln als Indexierungen möglich.

Mit den Absätzen 3 und 4 wird das Verfahren bei Überschreitungen von Verpflichtungskrediten geregelt, welche neu in die Zuständigkeit des Grossen Rats fallen (analog zur heute bestehenden Regelung in § 24 Abs. 4 GAF). Neu soll explizit geregelt werden, dass bei geringen Überschreitungen von einem Antrag an den Grossen Rat abgesehen werden kann, sofern die Überschreitung 10 % der Zuständigkeitslimite des Grossen Rats nicht übertrifft.

7.3.3 C. Ausgabenreferendum

§ 30 Neue und gebundene Ausgaben

Der Begriff "Ausgabe" ist relevant in Bezug auf § 63 Abs. 1 lit. d KV. Eine "Ausgabe" unterscheidet sich vom "Aufwand" dadurch, dass sie Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen berücksichtigt. Diese sind notwendig für eine periodengerechte Darstellung der Wertveränderungen. Der Ausgabenbegriff stellt somit den Geldabfluss dar. Über die gesamte Dauer eines Vorhabens entsprechen sich Aufwand und Ausgabe.

Die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben stützt sich auf die langjährige Rechtsprechung des Bundesgerichts ab. Mit der Revision werden die Begriffe nicht angepasst.

Der Begriff "neu" wird in § 27 nGAF im Zusammenhang mit der Berechnung der Kreditkompetenzsumme bei wiederkehrendem Aufwand verwendet. Weitergehend spielt er im Zusammenhang mit dem Ausgabenreferendum bei § 31 nGAF eine zentrale Rolle.

Bei Investitionen ist der Mittelabfluss Teil des Ausgabenbeschlusses, nicht die liquiditätsunwirksamen Abschreibungen.

§ 31 Verfahren des Ausgabenreferendums

In Abweichung zur heute geltenden Regelung sollen neue Ausgaben, die dem Ausgabenreferendum nach § 63 Abs. 1 lit. d KV unterliegen, durch den Grossen Rat in einem eigenen Beschluss und grundsätzlich unabhängig von einem Verpflichtungskreditbeschluss bewilligt werden (Abs. 2). Es ist somit eine klare Trennung zwischen dem Verpflichtungskredit und dem Beschluss über neue Ausgaben vorgesehen. Es werden somit ein Beschluss für den Verpflichtungskredit und, falls notwendig, ein Beschluss für das Ausgabenreferendum beantragt.

Massgebend ist, dass es sich um neue Ausgaben gemäss § 30 nGAF handelt. Bei der Beurteilung, was als Vorhaben zu betrachten ist, kommen die Grundsätze von § 24 nGAF zur Anwendung.

Wie bereits in der heute geltenden Rechtsordnung und auch der Rechtsordnung vor WOV werden bei der Berechnung zugesicherte Beiträge Dritter mitberücksichtigt (Netto-Betrach-

tung, Abs. 3). Wiederkehrende Ausgaben werden mit dem Faktor 10 zu den einmaligen Ausgaben gezählt.

Die Auflösung der Ausgleichsreserve gemäss § 21 nGAF untersteht nicht dem Ausgabenreferendum, da sie keiner Ausgabe entspricht.

§ 32 Ausgabenbremse

Die Ausgabenbremse wird sinngemäss vom bisherigen Recht übernommen (§ 20 Abs. 4 GAF).

7.3.4 D. Höherverschuldungsreferendum

§ 33 Höherverschuldungsreferendum

Heute kommt das Höherverschuldungsreferendum bei Defiziten der Verwaltungsrechnung und bei der Gewährung von neuen Darlehen zur Anwendung. Neu entspricht ein Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung einem Defizit der Verwaltungsrechnung. Die Gewährung von Darlehen führt zu einer Höherverschuldung, da dadurch neue Schulden aufgenommen werden müssen oder bisherige Schulden nicht abgebaut werden können.

Somit bestimmt Absatz 1 lit. a, dass Beschlüsse des Grossen Rats zum Budget, die zu Finanzierungsfehlbeträgen führen, dem Referendum unterliegen. Da die Verfassung kein Budgetreferendum vorsieht, untersteht nicht der Budgetbeschluss oder ein Beschluss, der sachlich zur Höherverschuldung führt, sondern der separate Beschluss über die Aufnahme fremder Gelder dem Referendum.

Der zweite Teilsatz bei Absatz 1 lit. a ist aus der heutigen Regelung gemäss § 21 Abs. 4 GAF übernommen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass bei einem Rechnungsabschluss, der besser als budgetiert abschliesst, der nicht verwendete Teil der Höherverschuldungskompetenz nicht mehr verwendet werden kann. Ebenso kann bei einem schlechteren Rechnungsabschluss das Höherverschuldungsreferendum nicht ergriffen werden, da der Handlungsspielraum äusserst klein ist.

In Absatz 1 lit. b wird zusätzlich dargelegt, dass neue gewährte Darlehen dem Referendum unterliegen. Dies ist deshalb notwendig, da solche verzinsliche Darlehen den Saldo der Finanzierungsrechnung nicht oder nur unwesentlich beeinflussen. Hingegen führen sie zu einer Zunahme der Bilanzsumme und einem höheren Zinsaufwand, der durch die Zinserträge aus den Darlehen kompensiert wird.

In Absatz 2 sind Ausnahmen vom Höherverschuldungsreferendum abschliessend aufgeführt. Einerseits handelt es sich um unterjährige kurzfristige Finanzierung von Liquiditätsengpässen (lit. a). In lit. b werden Beschlüsse für dringende Massnahmen gemäss § 17 nGAF ebenfalls vom Höherverschuldungsreferendum ausgenommen. Die Ausnahme in Absatz 2 lit. a stützt sich auf die Ausführungen des Verfassungskommentars Eichenberger in N 45 § 63 KV. Dort wird festgehalten, dass kurzfristige Kredite nicht unter die Höherverschuldung fallen sollen. Kurzfristige Kredite zur Überbrückung von Liquiditätsschwankungen, welche wieder abgebaut werden, sind zulässig, ohne eine Höherverschuldungskompetenz einzuholen. Mit den Absätzen 3 und 4 werden gegenüber heute unveränderte Regelungen übernommen.

7.4 Vierter Abschnitt: Rechnungslegung und Rechnungswesen

7.4.1 A. Allgemeines

§ 34 Grundsätze

Die acht Grundsätze beinhalten in Übereinstimmung mit den Empfehlungen von HRM2 die folgenden Aspekte:

- Bruttodarstellung: Aufwand und Ertrag sowie Aktive und Passive sind getrennt voneinander ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe auszuweisen.
- Periodengerechtigkeit: Aufwand und Ertrag ist in derjenigen Periode zu erfassen, in der er verursacht wird. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen.
- Fortführung: Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Staatstätigkeit auszugehen (im Unterschied zur Sichtweise bei Liquidation).
- Wesentlichkeit: Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offen gelegt.
- Verständlichkeit: Die Informationen müssen klar und verständlich sein.
- Zuverlässigkeit: Umfasst die Aspekte Richtigkeit, wirtschaftliche Betrachtungsweise, Neutralität (Willkürfreiheit und Wertfreiheit), Vollständigkeit und Vorsichtsprinzip.
- Vergleichbarkeit: Die Rechnungen des Gesamtkantons und der Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.
- Stetigkeit: Die Grundsätze der Rechnungslegung sollen soweit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert bleiben.

Die Grundsätze stellen keine abschliessende Aufzählung dar. Vielmehr kann sich Umfang und Interpretation der Grundsätze an den sich entwickelnden Grundsätzen der öffentlichen und der kaufmännischen Buchführung anpassen.

§ 35 Aufwand und Ertrag

- Die Definitionen von Aufwand und Ertrag werden systematisch unter dem vierten Abschnitt "Rechnungslegung und Rechnungswesen" platziert. Die Definitionen entsprechen den Empfehlungen von HRM2.
- Die Begriffe "Aufwand und Ertrag" unterscheiden sich vom Begriffspaar "Ausgabe und Einnahme" dadurch, dass sie den periodengerechten Wertverzehr beziehungsweise Wertzuwachs umschreiben. Sie bilden die Grundlage für die Darstellung des Ergebnisses pro Jahr in der Erfolgs- und Investitionsrechnung.

§ 36 Organisation und Zuständigkeiten

§ 36 stellt einen Zusammenzug der heute bestehenden Regelungen in § 38 GAF (Verwaltung des Finanz- und Verwaltungsvermögens) und von § 35 GAF (Organisation des Rechnungswesens) dar. In Absatz 1 wird dem Grossen Rat die Kompetenz zur Festlegung des Rechnungsmodells sowie der dazugehörenden Grundzüge des Rechnungswesens übertragen.

Die für das neue Rechnungsmodell notwendigen Detailbestimmungen werden im Grundsatz auf Dekretsstufe geregelt. Davon ausgenommen sind die Festlegung der allgemein gültigen Grundsätze (§ 34 nGAF) und sämtliche Aspekte, welche eine wesentliche Auswirkung auf

die Schuldenbremse haben können. Deshalb werden die Grundzüge der Bewertung auf Gesetzesstufe geregelt (vgl. §§ 38 ff.).

Neu soll dem Regierungsrat in Absatz 2 explizit die Weisungskompetenz im Bereich der Rechnungslegung, des Rechnungswesens und der hierzu verwendeten Informatikmittel übertragen werden. Die Weisungsbefugnis darf die Unabhängigkeit der Institutionen gemäss Verfassung und Gesetz nicht einschränken. Davon betroffen sind speziell die Gerichte. Die Weisungskompetenz ist jedoch nötig, um einen einheitlichen, effizienten und kostengünstigen Vollzug im Bereich der Rechnungslegungsvorschriften und des Rechnungswesens sicherzustellen.

§ 37 Spezialfinanzierungen

In den finanzpolitischen Zielen und Grundsätzen des Regierungsrats vom 9. August 2006 wurde in Grundsatz 7 festgehalten, dass der Einsatz von Spezialfinanzierungen zurückhaltend erfolgen soll. Dieser Grundsatz wird umgesetzt, indem nur noch die grossen und wichtigen Bereiche, in denen eine Zweckbindung von Einnahmen vorliegt, als Spezialfinanzierungen geführt werden. Die in § 37 Abs. 1 nGAF aufgeführten fünf Spezialfinanzierungen stellen die grossen und wesentlichen Bereiche dar, in denen zweckgebundene Mittel zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben eingesetzt werden. Sämtliche Spezialfinanzierungen weisen hohe Umsätze pro Jahr aus, welche eine eigenständige Führung rechtfertigen.

Die Aufgabenbereiche, die heute noch Spezialfinanzierungen führen, sollen die Möglichkeit erhalten, Rücklagen (Globalbudgetübertragungen) vorzunehmen (vgl. Ausführungen zu § 15 nGAF).

In Absatz 2 werden Zweck und Voraussetzungen von Spezialfinanzierung festgeschrieben. Es sind dies die zweckgebundene Verwendung von Mitteln für öffentliche Aufgaben. Die Führung einer Spezialfinanzierung bedarf einer gesetzlichen Grundlage und der Nennung unter § 37 Abs. 1 nGAF. Mit diesem Vorgehen soll den finanzpolitischen Zielen und Grundsätzen nachgelebt werden. Spezialfinanzierungen werden in getrennten Rechnungen und grundsätzlich unter den LUAE dargestellt. Davon ausgenommen ist die Spezialfinanzierung Strassenrechnung, welche als eigenständiger Aufgabenbereich geführt wird.

In Absatz 3 wird explizit festgehalten, dass sich eine Spezialfinanzierung nur mit entsprechender gesetzlichen Grundlage verschulden darf. Für die in Absatz 1 aufgeführten Spezialfinanzierungen ist dies für die Spezialfinanzierung Sonderlasten der Fall. Die übrigen Spezialfinanzierungen dürfen sich gegenüber der ordentlichen Rechnung nicht verschulden.

In Absatz 4 wird festgehalten, dass Fehlbeträge beziehungsweise Bestände der Finanzierungsrechnung von Spezialfinanzierung nur verzinst werden, wenn hierzu spezialgesetzliche Regelungen bestehen.

7.4.2 B. Bewertung

§ 38 Finanzvermögen

Das Finanzvermögen umfasst sämtliche Vermögensteile, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können (Abs. 1).

Das Finanzvermögen wird bei Erstzugang zum Anschaffungswert und bei Folgebewertungen grundsätzlich zum Verkehrswert bewertet (Abs. 2). Detaillierte Bewertungsvorschriften werden basierend auf § 36 Abs. 1 lit. a nGAF vom Grossen Rat durch Dekret erlassen.

Die Periodizität der Bewertung des Finanzvermögens wird in Absatz 3 geregelt. Grundsätzlich wird jährlich neu bewertet, was weitgehend der heutigen Praxis entspricht. Sachanlagen des Finanzvermögens (beispielsweise Grundstücke und Immobilien) werden alle fünf Jahre zum Verkehrswert neu bewertet. Von dieser Regelung wird abgewichen, sofern dauerhafte Wertminderungen eingetreten sind (Werthaltigkeitstest, "Impairment").

In Absatz 4 wird die Übertragung von Teilen des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen geregelt: Bei einer Übertragung gilt der Buchwert im Finanzvermögen als Anschaffungswert im Verwaltungsvermögen, sofern seit der letzten Bewertung keine wesentlichen Wertänderungen eingetreten sind.

§ 39 Verwaltungsvermögen

Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (Abs. 1).

In Absatz 2 wird der Bewertungsgrundsatz für Immobilien und Mobilien festgeschrieben. Diese werden beim Erstzugang zum Anschaffungswert bewertet. Davon explizit ausgenommen sind Darlehen und Beteiligungen, die stets zum Nominalwert – abzüglich allfälliger Wertberichtigungen (vgl. auch Beilage 3 zur Botschaft) – bilanziert werden. In Absatz 3 wird geregelt, dass Immobilien und Mobilien über die Nutzungsdauer linear abgeschrieben werden. Die lineare Abschreibung kommt der betriebswirtschaftlichen Sichtweise am nächsten. Ebenfalls wird festgehalten, dass bei Wertminderungen sowohl bei Immobilien und Mobilien wie auch bei Darlehen und Beteiligungen der Buchwert berichtigt wird ("Impairment"). Die Details werden auf Dekretsstufe geregelt (gestützt auf § 36 Abs. 1 lit. a nGAF).

§ 40 Fremdkapital

Das Fremdkapital wird zum Nominalwert bewertet.

§ 41 Wesentlichkeitsgrenze

Bei der Festsetzung von Betragsgrenzen soll im Sinne der Einfachheit möglichst nur ein Betrag zur Anwendung kommen. Daher wird ein Betrag als Wesentlichkeitsgrenze für Geschäftsfälle festgelegt, der auch im Bereich der Verpflichtungskredite als Untergrenze gilt. Unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitsgrenzen vergleichbarer Körperschaften ist ein Betrag von Fr. 250'000.– für den Kanton Aargau als angebracht zu betrachten. Die Aufzählung in § 41 ist nicht abschliessender Art, umfasst jedoch die zentralen Bereiche, in denen die Wesentlichkeitsgrenze zur Anwendung kommen soll. Es sind dies Rückstellungen,

Rechnungsabgrenzungen, Eventualverpflichtungen und Eventualguthaben, Investitionen und Vorfälle nach dem Bilanzstichtag.

7.5 Fünfter Abschnitt: Führung auf Verwaltungsebene

§ 42 Controlling

Die Wirkungsorientierung als Führungsgrundsatz basiert auf einem geschlossenen Controllingkreislauf, der institutionalisiert sein muss. Hierzu soll auf Gesetzesstufe der Grundsatz festgehalten werden, dass auf der Ebene der Aufgabenbereiche ein zweckmässiges Controlling sichergestellt ist. Dieses umfasst sowohl die Zielfestsetzung und Planung als auch die Umsetzungs- und Wirkungskontrolle. Die Kompetenz zur Regelung der Umsetzung wird an den Regierungsrat delegiert (vgl. auch Organisationsgesetz § 14 Abs. 2: "Der Regierungsrat sorgt für eine frühzeitige und wirksame Abstimmung der Tätigkeiten zwischen den Departementen.").

Mit der Revision GAF ist keine Abweichung vom heutigen Status Quo beabsichtigt. Die Aufgaben des Controllings werden jedoch präzisiert. Neu soll zuhänden des Regierungsrats mittels systematischer Evaluationen von Wirkungszielen der Controllingkreislauf geschlossen werden. Die Wirkungsprüfungen beziehen sich auf die Grundsätze der Aufgabenerfüllung (§ 2 nGAF) und schliessen den Controllingkreislauf.

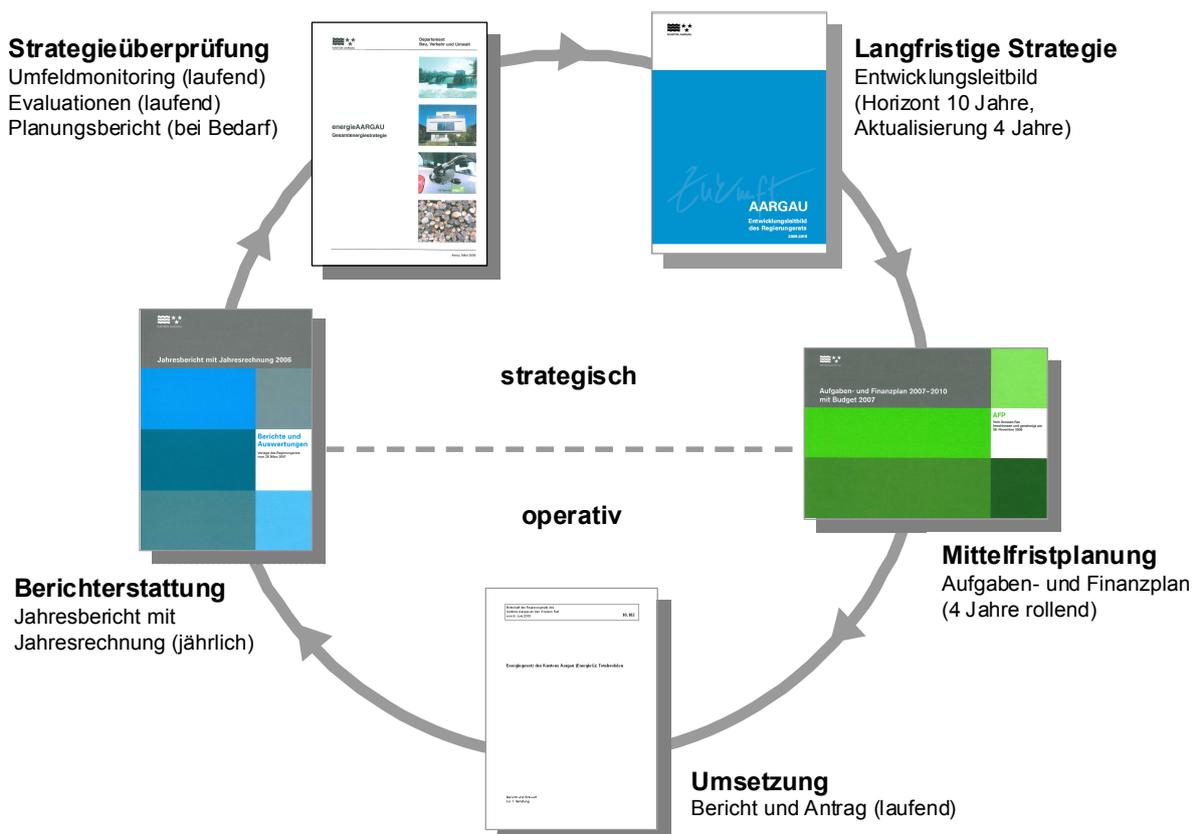


Abbildung 8: Steuerungskreislauf

§ 43 Management-Informationen-System

Der Kanton Aargau betreibt seit einigen Jahren ein Management-Informationen-System. Mit diesem System werden die aufgabenseitigen Steuergrößen verwaltet und im Reporting mit den finanziellen Steuergrößen verbunden. Im Rahmen des anstehenden Releasewechsels wird das MIS an die neuen Anforderungen des GAF angepasst.

Die gesetzliche Regelung entspricht dem heutigen § 36 GAF. In Absatz 1 ist geregelt, dass das Management-Informationen-System die Steuerungsprozesse aller Steuerungsinstanzen unterstützt. Gemäss Absatz 2 werden Art und Umfang des Systems wie bisher durch Verordnung geregelt. In Absatz 3 ist das Zugriffsrecht festgelegt: Die Mitglieder des Grossen Rats haben Zugriff auf die im AFP und im Jahresbericht mit Jahresrechnung als verbindlich gesetzten Daten. Es sind dies die Vorlagen des Regierungsrats zum Aufgaben- und Finanzplan sowie zum Jahresbericht mit Jahresrechnung, sowie die vom Grossen Rat beschlossenen und genehmigten AFP und Jahresbericht. Der volle Zugriff auf die Informationen im MIS umfasst sowohl die Ebene der Aufgabenbereiche als auch die Ebene der Leistungsgruppen. Provisorische Daten oder Entwürfe der Verwaltung sind vom Informationsrecht ausgenommen. Diese Zugriffsregelung bleibt gegenüber heute unverändert.

§ 44 Kosten- und Leistungsrechnung

In erster Linie soll in Zukunft eine nach Organisationseinheiten strukturierte Finanzbuchhaltung zur Verwaltungsführung verwendet werden. Der Regierungsrat erhält deshalb in Absatz 1 die Kompetenz, die Grundsätze zur Bildung von Kostenstellen und Kostenträgern festzulegen. Hierbei berücksichtigt er die Steuerungsbedürfnisse des Büros des Grossen Rats, des Leitungsorgans der Gerichte sowie der direkt dem Grossen Rat unterstellten Organisationseinheiten mit eigenen Aufgabenbereichen.

Eine vollständige Kosten-Leistungsrechnung muss nicht mehr flächendeckend, sondern nur für Spezialfinanzierungen und im Umfeld von Kausalabgaben geführt werden. Alle übrigen Stellen können sich auf Kostenstellen, Kostenträger und die dazugehörigen Umlage-/Verrechnungsmechanismen beschränken.

In allen Bereichen, in denen betriebswirtschaftlich korrekte Tarife ermittelt werden müssen, soll fallweise eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) auf Basis einer Vollkostenrechnung erstellt werden. Dies ist bei Verrechnungen gegenüber Spezialfinanzierungen und der Verrechnung von Kausalabgaben (Beiträge, Gebühren, Ersatzabgaben) und Verrechnungen gegenüber Dritten der Fall.

§ 45 Risiko-Minimierung und internes Kontrollsystem

Der Regierungsrat soll eine kohärente Risikopolitik sicherstellen. Diese umfasst als Kernelemente die Risiko-Minimierung sowie ein internes Kontrollsystem (IKS). Die Einführung eines einheitlichen IKS soll verhältnismässig erfolgen, weshalb dem Kosten-Nutzenverhältnis in Absatz 2 besonderes Gewicht beigemessen wird. Hierzu gehört die Berücksichtigung der Risikolage wie auch der Grundsatz, wonach das IKS wirtschaftlich vertretbar sein muss.

Die Risiko-Minimierung ist eine Grundlage für eine ganzheitliche Risikopolitik, bei der strategische Zielsetzungen im Vordergrund stehen. Der Regierungsrat kann Massnahmen ergreifen, damit langfristig gefährdende Entwicklungen frühzeitig erkannt werden können (Abs. 3).

Der Vermögensschutz bezieht sich nicht nur auf die finanziellen Aspekte des Vermögens, sondern insbesondere auch die infrastrukturellen Bereiche. Mit der Risikopolitik soll sichergestellt werden, dass die Leistungsfähigkeit des Kantons und die Funktionstüchtigkeit der Infrastruktur in zentralen Bereichen nicht gefährdet wird.

Gemäss Absatz 4 kann der Regierungsrat im Bereich des IKS und der Risiko-Minimierung die Vorgaben definieren. Er ist angehalten, das Leitungsorgan der Gerichte vor Erlass von Weisungen anzuhören.

§ 46 Leistungen des Kantons zugunsten anderer Gemeinwesen

Entspricht § 4 GAF.

§ 47 Erprobung neuer Formen

Entspricht sinngemäss § 5 GAF.

7.6 Sechster Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 48 Neubewertung

Der Übergang zu HRM2 bedingt, dass einerseits das Finanzvermögen und andererseits die Sachgüter des Verwaltungsvermögens neu bewertet werden müssen. Die Neubewertungen werden durch Dekret geregelt, wobei dies gemäss aktuellem Projektstand wie nachfolgend dargestellt erfolgen soll.

Die Neubewertung des Finanzvermögens stellt den Mindeststandard innerhalb von HRM2 dar. Die Neubewertung des Finanzvermögens wird mit Ausnahme der Immobilien bereits heute jährlich vorgenommen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass nur eine geringe Zahl von Immobilien im Finanzvermögen geführt werden. Zu beachten gilt es jedoch, dass durch die Neuordnung von Vermögensteilen zum Finanz- und Verwaltungsvermögen Differenzen ergeben können. Die Bewertungsdifferenzen werden der Neubewertungsreserve im Eigenkapital gutgeschrieben. Diese wird für künftige Wertkorrekturen im Finanzvermögen verwendet.

Für das Verwaltungsvermögen sieht HRM2 grundsätzlich keine zwingende Neubewertung vor. Diese Regelung ist darauf zurückzuführen, dass in den allermeisten Gemeinwesen, welche HRM1 führen, das Verwaltungsvermögen grösstenteils bewertet ist. Im Fall des Kantons Aargau stellt sich die Situation jedoch anders dar: Aufgrund der restriktiven Aktivierung von Investitionen in den Sachgütern des Verwaltungsrechnung über die Rechnung der Bestandesveränderungen, ist das Verwaltungsvermögen sehr tief ausgewiesen. Weitergehend wurden bisher basierend auf § 4 Abs. 2 des Dekrets über die Rechnungslegung und Vermögensverwaltung (DRV) Investitionen von Spezialfinanzierungen nicht aktiviert. Es drängt sich deshalb auf, beim Übergang zu HRM2 die Sachgüter des Verwaltungsvermögens neu zu bewerten. Nicht neu bewertet werden grundsätzlich die Darlehen und Beteiligungen.

Die Sachgüter werden zum Zeitwert des Anschaffungswerts neu bewertet. Die Bewertungsmethode ist in HRM2 grundsätzlich vorgegeben. Die Ermittlung der Werte der Sachgüter ist Gegenstand eines eigenen Teilprojekts, welches unter Beachtung eines günstigen Kosten-Nutzenverhältnisses die Details ausarbeitet.

Die in der Vergangenheit dem Kanton zugeflossenen Investitionsbeiträge Dritter sollen gemäss HRM2 ebenfalls zum Zeitwert passiviert werden. Mit der Bewertung der Beiträge Dritter wird bei der Darstellung der Investitionsbeiträge die Bruttomethode gewählt mit dem Vorteil, dass die aktivierten Anlagen den tatsächlichen Zeitwert des Anschaffungswertes aufweisen. Die Ermittlung der in der Vergangenheit dem Kanton zugeflossenen Investitionsbeiträge Dritter sollte gemäss aktuellem Projektstand ohne grösseren Aufwand möglich sein.

Es ist davon auszugehen, dass das Verwaltungsvermögen nach der Neubewertung massiv höher ausfallen wird als heute. Aus den höheren Werten resultieren Abschreibungen zulasten der Erfolgsrechnung. Die Bewertungsdifferenz aus der Neubewertung wird der Aufwertungsreserve gutgeschrieben, die Teil des Eigenkapitals ist.

Beim Übergang zu HRM2 wird die Aufwertungsreserve (Bewertungsdifferenz aus der Neubewertung des Verwaltungsvermögens) und die Neubewertungsreserve (Bewertungsdifferenz aus der Neubewertung des Finanzvermögens) einmalig als gesonderter Teil des Eigenkapitals ausgewiesen. Anschliessend werden die Aufwertungs- und Neubewertungsreserven dem übrigen Eigenkapital gutgeschrieben. Der einmalige Ausweis dient der Transparenz und dem Nachvollzug der Übergangseffekte aus der Einführung von HRM2.

In Beilage 3 zur Botschaft sind die Bewertungsmethoden sowie die Auswirkungen des Übergangs zu HRM2 auf die Rechnung des Kantons aufgrund einer Modellrechnung ausführlich dargestellt. Die konkrete Ausgestaltung der Aktivierung wird mit dem Dekret vorgenommen. Damit kann der Grosse Rat entscheiden, welche Sachgüter zu bewerten sind.

§ 49 Kredite

Die vor der Revision des GAF bestehenden Kredite werden in neurechtliche Verpflichtungskredite überführt. Hierzu ist eine individuelle Neuberechnung der Verpflichtungskredite nach neuer Berechnungsart notwendig. Mit der umfassenden Überführung sämtlicher Kredite in das neurechtliche System kann die Kreditführung in Zukunft vereinfacht werden, indem nur noch ein Berechnungssystem zur Anwendung kommt.

Die neu berechneten Verpflichtungskredite werden dem Regierungsrat und dem Grossen Rat als Sammelvorlage zur Kenntnis gebracht.

§ 50 Jahresbericht mit Jahresrechnung

Das revidierte GAF soll zu Beginn des Jahres 2013 in Kraft treten. Der AFP 2014–2017 wird auf den Grundlagen des neuen GAF erstellt. § 50 regelt, dass der Jahresbericht mit Jahresrechnung 2013 vollumfänglich nach bisherigem, noch nicht revidiertem GAF, vorgenommen wird.

Mit der letzten nach bestehenden Recht erstellten Jahresrechnung soll dem Grossen Rat zusätzlich ein Bilanzanpassungsbericht (Restatement für die Bilanz) vorgelegt werden. Daraus gehen die diversen Umplatzierungen der Bilanz wie auch die Bewertungsveränderungen hervor.

Beim Übergang zur neuen Rechnungslegung mit neuem Kontenplan nach HRM2 wird eine nach altem Recht erstellte Verwaltungsrechnung auf den neuen Kontenplan überführt. Ein Restatement der Erfolgsrechnung soll aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht erfolgen, da dies eine Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens für mehrere Jahre zur Folge hätte. Für den AFP 2014–2017 werden die Rechnung 2012 und das Budget 2013 umgeschrieben, für den Jahresbericht mit Jahresrechnung 2014 wird die Rechnung 2013 umgeschrieben (Tabelle 1).

Tabelle 1: Überführung von einzelnen Jahren für den AFP 2014–2017 sowie für Jahresbericht mit Jahresrechnung 2014

AFP 2014-2017	Re 2012	Bu 2013	Bu 2014	Plan 2015	Plan 2016	Plan 2017
Überführung	ja	ja	nein	nein	nein	

JB mit JR 2014	Re 2013
Überführung	ja

§ 51 Bisherige Fehlbeträge

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes sollen die bisherigen Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung dem aktuellen Stand der Bilanzfehlbeträge gemäss § 43 des heutigen GAF entsprechen. Diese Übergangsbestimmung garantiert die Kontinuität bei der Abtragung der früheren Bilanzfehlbeträge, sofern diese zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht vollständig abgetragen sind.

Im ersten Jahr legt der Regierungsrat einen Prozentsatz zur Abtragung fest, der der heutigen Abtragung von 11 Millionen Franken entspricht. Der gleiche Prozentsatz soll in den Folgejahren vom jeweiligen Restbestand abgetragen werden. Dadurch sinken zwar die minimal erforderlichen Abtragungsraten von Jahr zu Jahr. Im Vergleich zu heute entsteht jedoch ein Anreiz zur schnelleren Abtragung, weil sich dadurch auch die jährlichen Abtragungsraten in den Folgejahren zusätzlich vermindern.

Bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung gemäss § 20 Abs. 4 nGAF kann die Abtragung durch den Grossen Rat ausgesetzt werden.

§ 52 Stand der Finanzierungsrechnungen der Spezialfinanzierungen

Die Finanzierungsrechnungen der Spezialfinanzierungen werden auf dem aktuellen Stand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes überführt.

§ 53 Anfangsbestand der Ausgleichsreserve

Die heutige Bilanzausgleichsreserve wird auf dem aktuellen Stand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes in die Ausgleichsreserve überführt.

§ 54 Abtragung von Bilanzfehlbeträgen gemäss bisherigem Recht

Diese Bestimmung legt fest, dass allfällige Defizite der Verwaltungsrechnung, die in den Jahren vor Inkrafttreten des revidierten Gesetzes entstehen, nicht etwa in die "bisherigen Fehlbeträge" gemäss § 51 nGAF fallen, die mit rund 11 Millionen Franken pro Jahr abgetragen werden müssen, sondern gemäss aktueller Schuldenbremse in § 27 GAF innerhalb von fünf Jahren abgetragen werden müssen. Deshalb unterliegen sie ab sofort nach Inkrafttreten des

Gesetzes der neuen Schuldenbremse gemäss § 20 Abs. 2 nGAF und müssen weiterhin innerhalb von fünf Jahren abgetragen werden. Sofern schon eine Abtragung gemäss heutigem Recht stattgefunden hat, soll diese angerechnet werden.

Ziel ist die Kontinuität im Übergang von der heutigen zur neuen Schuldenbremse ohne kurzfristige Lockerung aufgrund der Gesetzesänderung.

§ 55 Publikation und Inkrafttreten

Keine Bemerkungen

II. Änderung bisherigen Rechts

1.

Die erste Fremdänderung betrifft das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985, zum Eingehen von Beteiligungen an Unternehmungen. Der Entscheid soll – Finanzzuständigkeiten des Grossen Rats und spezialgesetzliche Regelungen vorbehalten – durch den Regierungsrat kraft seiner Exekutivkompetenz vorgenommen werden. Eine Beteiligung soll nur für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben möglich sein. Die Bestimmung entspricht einer Konkretisierung von § 9 Absatz 1 des Organisationsgesetzes, wonach "der Regierungsrat Teile des Vollzugs öffentlicher Aufgaben an Dritte übertragen kann." Der Regierungsrat soll im Rahmen seiner Exekutivkompetenz zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen Richtlinien erlassen, wie dies schon heute der Fall ist (Richtlinien des Regierungsrats zu Public Corporate Governance).

2.

Im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 werden in § 141 Abs. 3 die Begriffe dem nGAF angepasst (Budgetmittel und Verpflichtungskredite).

3.

Das Einführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (EG TSG) vom 6. Mai 2008 soll dahingehend präzisiert werden, dass der heute in einer Spezialfinanzierung geführte Aufwand und Ertrag neu als Rücklage und somit als Teil des Globalbudgets geführt werden. Nicht verwendeter zweckgebundener Ertrag kann als Rücklage auf das nächste Jahr übertragen werden (vgl. § 15 Abs. 2 nGAF).

4.

Die vierte Fremdänderung betrifft das Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW). § 54 Abs. 6 spricht bisher von Staatsbeiträgen für Neu- und Umbauten und Mieten für öffentliche Berufsfachschulen, die der Grosse Rat im Fall von über 5 Millionen Franken beschliessen muss. Diese Bestimmung soll dahingehend präzisiert werden, dass der Regierungsrat für diese Zwecke bis zu 5 Millionen Franken in der Form eines Verpflichtungskredits bewilligen kann.

In § 71 Abs. 1 wird neu geregelt, dass die noch über Amortisations- und Zinszahlungen finanzierten Bauten der Berufsfachschulen und Lehrwerkstätten bei Inkrafttreten der Revision des GAF durch einmalige Investitionsbeiträge beglichen werden. Dies führt dazu, dass den anspruchsberechtigten Institutionen die zugesicherten Amortisationen durch eine einmalige Zahlung abgegolten werden. Der Grosse Rat regelt Inhalt und Verfahren durch Dekret. Zurzeit ist vorgesehen, dass der daraus entstehende Aufwand der Aufwertungsreserve belastet wird. Die Regelungen für die Beschaffung der Mittel (§ 71 Abs. 2 GBW) sowie die Regelung zur Basis der Verzinsung (§ 71 Abs. 3 GBW) können ersatzlos gestrichen werden.

Die Ausrichtung der Investitionsbeiträge in Höhe der zugesicherten Amortisationszahlungen führt zu einer Zunahme des Fehlbetrags der Finanzierungsrechnung des Kantons Aargau. Per 31. Dezember 2009 bestanden zugesicherte Beiträge für 52,5 Millionen Franken.

5.

Das Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) vom 19. September 2006 soll dahingehend präzisiert werden, dass der heute in einer Spezialfinanzierung geführte Aufwand und Ertrag neu als Rücklage und somit als Teil des Globalbudgets geführt werden. Nicht verwendeter zweckgebundener Ertrag kann als Rücklage auf das nächste Jahr übertragen werden (vgl. § 15 Abs. 2 nGAF).

6.

§ 15 Abs. 5 des Kulturgesetzes wird gestrichen, da die Bestimmung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung widerspricht. Die Fördermittel des Kuratoriums sind wie andere Fördermittel (Naturama, Betriebsbeiträge zugunsten Kulturinstitutionen von mindestens kantonaler Bedeutung) Teil des Globalbudgets und können damit im Rahmen des regulären Verfahrens im AFP und im Jahresbericht dargestellt werden.

7.

Die siebte Fremdänderung betrifft das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz im Kanton Aargau (BZG-AG) vom 4. Juli 2006. Die Präzisierung von § 3 Abs. 5 BZG-AG ist nötig, um die bei dringenden Massnahmen gemäss § 17 nGAF notwendigen Budgetmittel und Verpflichtungskredite vorzeitig freigeben zu können.

8.

Im Gesetz über die Finanzkontrolle (GFK) vom 11. Januar 2005 verweist § 16 Abs. 1 nun auf das neue GAF.

9.

Das Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 wird in § 7a an die finanziellen Steuergrössen des nGAF angepasst.

10.

Die zehnte Fremdänderung betrifft die Kreditkompetenzordnung für Änderungen der Kantonsstrassen innerorts im Gesetz über die National- und Kantonsstrassen und ihre Finanzierung (Strassengesetz, StrG) vom 17. März 1969.

Das bestehende Strassengesetz sieht eine Vielzahl von kreditrechtlichen Spezialregelungen vor, die es mit dem revidierten GAF in Übereinstimmung zu bringen gilt (insbesondere Bruttoberechnung von Verpflichtungskrediten). Die Regelungen finden sich in § 2 des Strassengesetzes.

Unbestritten ist, dass gemäss den heutigen § 2 Abs. 2–4 Strassengesetz die Berechnung der entsprechenden Kredite brutto erfolgt. In § 2 Abs. 5 des geltenden Strassengesetzes ist vorgesehen, dass der Kredit netto gesprochen wird ("Kostenanteil des Kantons"). Diese Regelung stellt grundsätzlich die neue Brutto-Berechnung von Verpflichtungskrediten in Frage.

Der Lösungsvorschlag im nGAF sieht vor, dass die Berechnung und Kreditführung von Verpflichtungskrediten für Vorhaben zur Änderung von bestehenden Kantonsstrassen innerorts brutto erfolgt, weshalb die Regelungen des nGAF im Grundsatz übernommen werden (vgl. § 2 Abs. 3 des geänderten Strassengesetzes). Gleichzeitig ist klarzustellen, dass bei der Berechnung der neuen Ausgaben grundsätzlich das Nettoprinzip zur Anwendung kommt. Diese Konzeption entspricht derjenigen des nGAF (vgl. § 26 nGAF, Berechnung von Verpflichtungskrediten, und § 31 nGAF, Verfahren des Ausgabenreferendums). Eine Ausnahme bei der Berechnung der neuen Ausgaben stellen einerseits Anpassungen von bestehenden Kantonsstrassen ausserorts dar, die vom Ausgabenreferendum bereits heute als ausgenommen gelten. Andererseits erfolgt die Berechnung der neuen Ausgaben bei Neuanlagen heute schon brutto.

Damit die Regelungen unter Berücksichtigung der Neuerungen des Verpflichtungskreditrechts des GAF auch in § 2 Strassengesetz in sich konsistent und verständlich bleiben, ist eine Neuformulierung angezeigt. Materiell ergibt sich jedoch gegenüber der heutigen Regelung keine Änderung.

In § 5 Abs. 1 wird neu geregelt, dass die Strassenrechnung in einem eigenen Aufgabenbereich geführt wird.

§ 7a regelt neu, dass die bewilligten Saldi im Globalbudget und der Investitionsrechnung in der Abteilung Tiefbau überschritten werden dürfen, solange die Spezialfinanzierung Strassenrechnung in der Bilanz der ordentlichen Rechnung ein Guthaben aufweist.

11.

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung sowie zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (EG AVIG/AVG) vom 14. September 2004 soll dahingehend präzisiert werden, dass der heute in einer Spezialfinanzierung geführte Aufwand und Ertrag (Arbeitsmarktfonds) neu als Rücklage und somit als Teil des Globalbudgets geführt werden. Nicht verwendeter zweckgebundener Ertrag kann als Rücklage auf das nächste Jahr übertragen werden (vgl. § 15 Abs. 2 nGAF).

12.

Im Landwirtschaftsgesetz des Kantons Aargau (LwG AG) vom XX.XX.XXXX soll der Agrarfonds als Spezialfinanzierung aufgehoben werden. Für den heute als Spezialfinanzierung geführten Agrarfonds können in Zukunft gestützt auf § 15 Abs. 2 nGAF zweckgebundene Rücklagen aus dem Globalbudget gebildet werden.

13.

Im Waldgesetz des Kantons Aargau (AWaG) vom 1. Juli 1997 werden in § 26a die Begriffe dem nGAF angepasst (Budgetmittel und Verpflichtungskredite).

Der Waldrodungsfonds soll aufgehoben werden. In Zukunft können gestützt auf § 15 Abs. 2 nGAF zweckgebundene Rücklagen gebildet werden.

14.

Im Einführungsgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz des Kantons Aargau, AJSG) vom 24. Februar 2009 werden in § 28 Abs. 2 die Begriffe dem nGAF angepasst (Budgetmittel und Verpflichtungskredite).

15.

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) vom 2. September wird wie folgt geändert: In § 5 Abs. 4 und § 9a ÖVG soll explizit die heutige Praxis gesetzlich verankert werden, dass Angebotsbestellungen des Kantons über das Globalbudget geführt werden. Aufgrund der komplexen Einkaufsprozesse und der stets sehr engen zeitlichen Abläufe ist es kaum denkbar, dass für sämtliche Angebotsbestellungen Verpflichtungskredite eingeholt würden. Die Praxis sieht heute bereits vor, dass Angebotsleistungen des öV über das Globalbudget abgewickelt werden.

Einziges Ausnahme bilden Angebotsausbauten im Zusammenhang mit Schieneninfrastrukturvorhaben. Hier wurden bereits in der Vergangenheit stets Globalkredite eingeholt (beispielsweise im Rahmen der Vorlage GEXI).

16.

In den §§ 19 und 25 des Gesetzes über die Geoinformation im Kanton Aargau (Kantonales Geoinformationsgesetz, KGeolG) vom XX.XX.XXXX werden die Begriffe dem nGAF angepasst (Budgetmittel und Verpflichtungskredite).

III. Aufhebung bisherigen Rechts

Keine Bemerkungen.

IV. Publikation, Inkrafttreten

Keine Bemerkungen.

7.7 Abschliessende Übersicht der Änderungsgründe

In Tabelle 2 werden die Gründe für Änderungen am GAF synoptisch pro Paragraf dargestellt. Neben den Hauptgründen WOV-Evaluation und Einführung HRM2 werden in der Spalte "Weiteres" Änderungen aufgrund parlamentarischer Vorstösse, bisherigen praktischen Erfahrungen sowie Anhörungsergebnissen angezeigt. Zudem wird vermerkt, bei welchen Paragrafen von der heutigen Regelung materiell nicht abgewichen wird.

Tabelle 2: Änderungsgrund je Paragraf

Paragraf revidiertes GAF	keine inhaltliche Änderung	Handlungsbedarf/ Änderungsgrund		
		HRM2	WOV-Evaluation	Weiteres
Erster Abschnitt: Einleitung				
§ 1: Gegenstand und Geltungsbereich				
§ 2: Grundsätze der Aufgabenerfüllung				
§ 3: Ziele der Aufgaben- und Finanzpolitik				
§ 4: Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung				
§ 5: Grundsätze der Aufgabenteilung				
§ 6: Voraussetzungen der Aufwandstätigkeit				
Zweiter Abschnitt: Planung und Steuerung				
<i>A. Entwicklungsleitbild und Planungsberichte</i>				
§ 7: Entwicklungsleitbild				
§ 8: Planungsberichte				
<i>B. Aufgaben- und Finanzplan</i>				
§ 9: Steuerungsebenen				
§ 10: Prozess der Steuerung				
§ 11: Aufgaben- und Finanzplan				
§ 12: Planjahre				
§ 13: Budget				
§ 14: Kompensation und Verschiebung				
§ 15: Übertragung				

Paragraf revidiertes GAF	keine inhaltliche Änderung	Handlungsbedarf/ Änderungsgrund		
		HRM2	WOV-Evaluation	Weiteres
§ 16: Nachtragskredit und Anpassung Steuergrößen				
§ 17: Zuständigkeit bei dringenden Massnahmen				
<i>C. Jahresbericht mit Jahresrechnung</i>				
§ 18: Prozess und Steuerungsebenen				
§ 19: Jahresbericht mit Jahresrechnung				
<i>D. Schuldenbremse</i>				
§ 20: Schuldenbremse				
§ 21: Ausgleichsreserve				
Dritter Abschnitt: Verpflichtungskredit und Finanzreferenden				
<i>A. Allgemeines</i>				
§ 22: Einheit des Zwecks				
§ 23: Einmaliger und wiederkehrender Aufwand				
<i>B. Verpflichtungs- und Zusatzkredit</i>				
§ 24: Verpflichtungskredit				
§ 25: Objekt- und Rahmenkredit				
§ 26: Berechnung von Verpflichtungskrediten				
§ 27: Berechnung der Kreditkompetenzsumme				
§ 28: Zuständigkeiten und Abrechnung				
§ 29: Zusatzkredit				
<i>C. Ausgabenreferendum</i>				
§ 30: Neuer und gebundener Aufwand				
§ 31: Verfahren des Ausgabenreferendums				
§ 32: Ausgabenbremse				
<i>D. Höherverschuldungsreferendum</i>				
§ 33: Höherverschuldungsreferendum				
Vierter Abschnitt: Rechnungslegung u. Rechnungswesen				
<i>A. Allgemeines</i>				
§ 34: Grundsätze				
§ 35: Aufwand und Ertrag				
§ 36: Organisation und Zuständigkeiten				
§ 37: Spezialfinanzierungen				
<i>B. Bewertung</i>				
§ 38: Finanzvermögen				
§ 39: Verwaltungsvermögen				
§ 40: Fremdkapital				
§ 41: Wesentlichkeitsgrenze				

Paragraf revidiertes GAF	keine inhaltliche Änderung	Handlungsbedarf/ Änderungsgrund		
		HRM2	WOV-Evaluation	Weiteres
Fünfter Abschnitt: Führung auf Verwaltungsebene				
§ 42: Controlling				
§ 43: Management-Informationssystem				
§ 44: Kosten- und Leistungsrechnung				
§ 45: Risiko-Minimierung und Internes Kontrollsystem				
§ 46: Leistungen des Kantons zu Gunsten anderer Gemeinwesen				
§ 47: Erprobung neuer Formen				
Sechster Abschnitt: Schluss-/Übergangsbestimmungen				
§ 48: Neubewertung				
§ 49: Kredite				
§ 50: Jahresbericht und Jahresrechnung				
§ 51: Bisherige Fehlbeträge				
§ 52: Stand der Finanzierungsrechnungen der Spezialfinanzierungen				
§ 53: Anfangsbestand der Ausgleichsreserve				
§ 54: Abtragung von Bilanzfehlbeträgen gemäss bisherigem Recht				
§ 55: Publikation und Inkrafttreten				
II. Änderung des bisherigen Rechts				
III. Aufhebung des bisherigen Rechts				
IV. Publikation, Inkrafttreten				

8. Auswirkungen

8.1 Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Das GAF regelt die kantonsinterne Steuerung von Aufgaben und Finanzen. Dementsprechend sind keine direkten Auswirkungen auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu verzeichnen. Indirekt sind positive Auswirkungen in den Dimensionen Wirtschaft und Gesellschaft zu erwarten, da mit der Neugestaltung des GAF ein besseres Führungssystem mit einem effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz angestrebt werden.

8.2 Gemeinden

Die beabsichtigten Änderungen auf Stufe Kanton werden keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden entfalten. Es ist jedoch vorgesehen, gleichzeitig zum Kanton auch bei den Gemeinden das harmonisierte Rechnungslegungsmodell auf das Rechnungsjahr 2014 einzuführen. Somit werden die Rechnungslegungen weitgehend harmonisiert.

8.3 Andere Kantone

Mit der Revision wird die Vorgabe der Finanzdirektorenkonferenz zur Einführung des neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 umgesetzt. Die grosse Mehrheit der Kantone hat HRM2 bereits eingeführt oder plant die Einführung in den nächsten Jahren (vgl. Kapitel 3.2.2). Da auch mit HRM2 diverse Wahlmöglichkeiten bestehen, wird es aber auch in Zukunft Unterschiede in den Rechnungslegungen der Kantone geben.

Mit der Weiterentwicklung der Führungsinstrumente und der Rechnungslegung wird sichergestellt werden, dass die Steuerung der staatlichen Aufgaben und Finanzen im Kanton Aargau weiterhin nach modernsten Grundsätzen der Staats- und Verwaltungsführung erfolgt.

8.4 Kanton Aargau

8.4.1 Bewertung

Mit dem Übergang zu HRM2 besteht der Anspruch, das Finanz- und Verwaltungsvermögen wie auch das Fremdkapital so zu bewerten, dass ein möglichst den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt wird. Gegenüber der heutigen Darstellung der Bilanzpositionen werden damit beispielsweise exaktere Aussagen über die Höhe des Eigenkapitals oder über die Finanzierungsrechnung gemacht werden können.

HRM2 geht im Vergleich zu teilweise in der Privatwirtschaft oder auch bei anderen öffentlichen Körperschaften angewendeten Rechnungslegungsstandards weniger weit und verlangt etwa keine Konsolidierung von Beteiligungen oder selbstständigen Anstalten. Die Einführung von HRM2 ist ein pragmatischer Mittelweg, auch in Bezug auf den zu erwartenden Aufwand.

Der Übergang zu HRM2 im Kanton Aargau führt dazu, dass insbesondere die im Verwaltungsvermögen geführten Sachgüter des Kantons neu bewertet werden. Im Verwaltungsvermögen werden diejenigen Vermögensteile geführt, welche der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und bis anhin nur rudimentär oder gar nicht in der Bilanz dargestellt waren.

Der Ausweis der tatsächlichen Höhe der grossen Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen ist zudem notwendig, um im Kanton Aargau das Abschreibungsmodell einführen zu können (periodengerechte Darstellung von Investitionen). Die noch exakt zu ermittelnden Werte bilden die Basis für die Abschreibungen zulasten der Erfolgsrechnung. Mit der Einführung des Abschreibungsmodell wiederum erfolgt die sachliche Abgrenzung der Investitionen, was zu einem aussagekräftigeren Periodenerfolg führt.

In der Beilage 3 zur Botschaft sind Details zur Bewertung inklusive Modellrechnungen aufgeführt.

8.4.2 Staatsleitung

Mit der Revision des GAF wird der Grosse Rat gestärkt bei seinen wichtigen Aufgaben, die er neben der Hauptaufgabe der Rechtsetzung (§ 78 KV) wahrnimmt: bei der Planung (§ 79 KV), der parlamentarischen Oberaufsicht (§ 80 KV) sowie der Budgetierung und

Berichterstattung (§ 81 KV). Der Regierungsrat wird gestärkt bei den Regierungstätigkeiten (§ 89 KV) und der Leitung der Verwaltung (§ 90 KV).

Mit der Revision werden die Instrumente, die Zuständigkeiten und die Verfahren soweit möglich vereinfacht und geklärt. Im Vergleich zu den bisherigen Regelungen bringt die Neuerung deutliche Vorteile bezüglich Steuerung der staatlichen Tätigkeiten durch Legislative und Exekutive. Die detailliertere Darstellung der Finanzen der Aufgabenbereiche, die Zusammenfassung der Messgrößen je Ziel im AFP und das vereinfachte Kreditrecht erhöhen die Transparenz und Lesefreundlichkeit der Grundlagen für die Steuerungsentscheide des Regierungsrats und des Grossen Rats. Die Revision verbessert somit auch die Miliztauglichkeit. Die geltende Kompetenzordnung soll nicht verändert werden. Die Zuständigkeiten beim Entwicklungsleitbild, bei den Planungsberichten, beim AFP und beim Jahresbericht sind unverändert.

Beim Kreditrecht erfolgt die Berechnung der Höhe der Verpflichtungskredite neu brutto. Bei der Festlegung der Zuständigkeit bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten wird neu die Kreditkompetenzsumme berechnet. Im Vergleich zum bestehenden Kreditrecht kann dies in einigen Fällen zu einem Wechsel der Zuständigkeit führen, wobei die Zuständigkeit je nach Kredit in beide Richtungen wechseln kann. Eine genaue Angabe der Verschiebungen ist nicht möglich, da rund 1'300 Kredite nach der neuen Methode berechnet werden müssten.

Die Änderungen der Rechnungslegung führen aus heutiger Sicht zu keinen Kompetenzverschiebungen. Die Neuregelungen führen vielmehr zu einem vergleichbareren Ausweis der Finanz- und Vermögenslage.

Die Änderungen der Schuldenbremse haben keine Kompetenzverschiebungen zwischen Legislative und Exekutive zur Folge.

8.4.3 Grosser Rat

Die Arbeitsgruppe WOV des Grossen Rats hat sich im Auftrag des Büros des Grossen Rats mit den Themenbereichen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung auseinandergesetzt. Konkret ist sie im Rahmen der Weiterentwicklung von WOV zuständig für alle Aufgaben im Bereich der Organisation des Grossen Rats. Zudem erarbeitet sie Empfehlungen für Umsetzungsvorschläge im Kompetenzbereichen des Regierungsrats.

Der Grosse Rat verfolgt folgende Grundzielsetzungen, welche der Verbesserung des WOV-Systems zugrunde liegen:

- Sicherstellung der Oberaufsicht durch den Grossen Rat
- Verbesserung der Steuerbarkeit durch den Grossen Rat
- Erstellung der Miliztauglichkeit
- Erhöhung der Transparenz

Die Arbeitsgruppe WOV des Grossen Rats sieht in den folgenden Themen Handlungsbedarf, welchen sie in ihrem Bericht an das Büro des Grossen Rats dargelegt hat:

Zuständigkeit Grosser Rat:

- Organisation des Grossen Rats bei der Beratung des AFP
- Unterstützung der Kommissionen
- Weiterbildung von Kommissionen und Parlament

Aufträge und Empfehlungen an den Regierungsrat:

- Aufgaben- und Finanzplanung (Ausgestaltung, Qualität, Transparenz)
- Instrument Auftrag des Grossen Rats (Ausgestaltung, Anwendung)
- Informationsvermittlung und Management-Informationen-System

Das Büro des Grossen Rats hat an seinen Sitzungen vom 16. März und 22. Juni 2010 die Anträge der Arbeitsgruppe gutgeheissen. Mit dem vorliegenden Revisionsentwurf des GAF werden die Anliegen der Arbeitsgruppe WOV des Grossen Rats in Bezug auf die Steuerungsinstrumente aufgenommen.

Im Januar 2011 konstituierte der Grosse Rat die Nichtständige Kommission "Weiterentwicklung der Führungsinstrumente", welche die Botschaft zur Revision des GAF vorberaten wird.

8.4.4 Regierungsrat und Verwaltung

Die finanzielle Führung wird sich – analog der heutigen Praxis – an den Daten der Finanzbuchhaltung ausrichten. Hierzu wird in RAPAG (SAP) im Rahmen des Projekts RESAP eine flexiblere Strukturierung der Aufgabenbereiche und Leistungsgruppen ermöglicht, indem die Organisationseinheiten (Ämter, Abteilungen, Unterabteilungen, Sektionen, Gruppen, Teams) in Profit-Centers dargestellt werden können.

Die neue Rechnungslegung nach den Grundsätzen von HRM2 führt zu einer zeitgemässen Buchführung. Die fachlichen Anforderungen an die Rechnungsführung und die Rechnungslegung werden steigen. Insbesondere die Einführung des neuen Kontenplans in Verbindung mit den Änderungen der Informatik wird beim Übergang zu personellem Mehraufwand führen. Pflege der Anlagebuchhaltung sowie informatikunterstützte Verpflichtungskreditkontrollen werden zu einer leichten Zunahme der Arbeiten in den zentralen Rechnungsstellen der Departemente führen.

Gesamthaft betrachtet kann – abgesehen von der Übergangsphase – davon ausgegangen werden, dass keine zusätzlichen Personalressourcen notwendig sind und die bestehenden Ressourcen weiterhin vollumfänglich benötigt werden.

8.4.5 Informatik

Die Änderung der Steuerungselemente und des Layouts der Aufgabenbereichspläne führen zu weitreichenden Änderungen im Management-Informationen-System. Das MIS wird vollständig neu aufgesetzt und mit einem Releasewechsel koordiniert. Eine Integration des MIS für den Grossen Rat ist dabei vorgesehen.

Die Änderungen der Rechnungslegung führen bei der zentralen Rechnungswesenapplikation des Kantons (RAPAG), welche auf Basis von SAP betrieben wird, zu einem Ausbau, da neu auch eine Anlagebuchhaltung geführt werden muss. Die technische Implementierung der Anlagebuchhaltung wird auf rund ein Jahr geschätzt.

Die Einführung des Kontenplans wird unabhängig vom Verlauf der Gesetzesrevision eingeführt. Über die Einführung des neuen Kontenplans entscheidet der Regierungsrat, gestützt auf § 18 des Dekrets über die Rechnungslegung und Vermögensverwaltung (DRV). Die technischen Auswirkungen des neuen Kontenplans auf die zentrale Rechnungswesenapplikation werden im Rahmen des Projekts RESAP bearbeitet.

8.5 Ressourcenbedarf

8.5.1 Projektaufwand

Die erste Phase umfasst im wesentlichen das Gesetzgebungsverfahren sowie die vorbereitenden Massnahmen zur Umsetzung von WOV-FIREL ab Mitte 2012.

Die zweite Phase umfasst im Wesentlichen die Vornahme der Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens, die Implementierung der Anlagebuchhaltung sowie die Neuaufrichtung des MIS. Für diese Phase ist ein Kleinkredit im Umfang von ca. 4 Millionen Franken notwendig. Der Kleinkredit wird mit der Botschaft zur zweiten Beratung der Gesetzesrevision beantragt.

8.5.2 Folgeaufwand

Sowohl aus personeller Sicht (vgl. Ausführungen unter Kapitel 8.4.4) wie auch aus Sicht der Informatik ist mit keinem wesentlichen Folgeaufwand zu rechnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit dem Übergang zu WOV-FIREL mit den heute bestehenden Personal- und Informatikressourcen das neue System betrieben werden kann.

Aus heutiger Sicht wird der Lizenzaufwand nicht höher. Die heute bestehenden Lizenzverträge umfassen die neuen Funktionalitäten, welche mit WOV-FIREL in SAP eingeführt werden. Falls durch die Anpassung von MIS Kosten bei Folgesystemen anfallen, werden diese zentral budgetiert.

9. Weiteres Vorgehen

1. Beratung Grosser Rat	Anfang September 2011
2. Beratung Grosser Rat	Februar 2012
Volksabstimmung (sofern notwendig)	Juni 2012
Inkraftsetzung	1. Januar 2013 (mit Wirkung für das Jahr 2014)

Antrag:

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 27. April 2011

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Dr. Urs Hofmann

Dr. Peter Grünenfelder

Anhang:

– Glossar

Beilagen:

Beilage 1: Synopse Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)

Beilage 2a: Musterlayout eines Aufgabenbereichsplans im Aufgaben- und Finanzplan

Beilage 2b: Musterlayout eines Aufgabenbereichsberichts im Jahresbericht mit Jahresrechnung

Beilage 3: Vergleich des bisherigen mit dem neuen Rechnungsmodell sowie Ausführungen zur Bewertung

Anhang zur Botschaft 11.152

Glossar

Abschreibungen	Abschreibungen erfassen den Wertverzehr von Anlagegütern, die nicht innerhalb einer Rechnungsperiode verbraucht werden. Die Abschreibungsursache kann technischer (Verschleiss durch Verbrauch), wirtschaftlicher (Marktveränderung) oder auch zeitlicher Natur (Fristablauf bei Lizenzen, Konzessionen etc.) sein.
Aktiven	In der Sprache der Finanzbuchhaltung wird das Vermögen als Aktiven bezeichnet. Die Aktiven befinden sich auf der linken Seite der Bilanz. Die Aktivseite gibt an, wofür das Kapital (das heisst die finanziellen Mittel) im Rahmen von Investitionsaktivitäten (Mittelverwendung) verwendet wurde. Die Reihenfolge der Aktiven entspricht zumeist der Liquidierbarkeit.
Aktivierung	Die Aktivierung bezeichnet generell das Einsetzen einer Position für einen Vermögensgegenstand auf der Aktivseite der Bilanz. Insbesondere bedeutet die Aktivierung von Investitionsausgaben die Einstellung dieser Ausgaben auf die Aktivseite der Bilanz.
Anlage	Im HRM2 ist eine Anlage definiert als ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zur Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt.
Anleihensreferendum	Direktdemokratisches Instrument im Kanton Aargau im bisherigen GAF, basierend auf § 63 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung. Beschlüsse des Grossen Rats über die Aufnahme fremder Gelder, welche zu einer höheren Verschuldung des Kantons führen, unterliegen dem Anleihensreferendum. Neuer Begriff: Höherverschuldungsreferendum
Anschaffungswert	Der Anschaffungswert stellt den historischen Wert dar, der beim Zeitpunkt der Anschaffung des Vermögenswerts zu dessen Erstellung oder Kauf aufgewendet werden musste. Er entspricht bei Eigenerstellung den Herstellkosten. Zum Anschaffungswert einer Immobilie gehören beispielsweise auch die Notariats- und Handänderungsaufwendungen.
Aufwand	Erfolgsrechnerischer Begriff des Jahresabschlusses. Ein Aufwand ist eine Bewertung von in der Rechnungsperiode verbrauchten oder verzehrten Gütern und Dienstleistungen. Im HRM2 bezeichnet der Gesamtaufwand den gesamten Wertverzehr während einer Rechnungsperiode (Siehe Art. 6 Mustergesetz HRM2).
Aufwertungsreserve	Position des Eigenkapitals, in welcher die Bewertungsdifferenz des Verwaltungsvermögens als Folge der Neubewertung aufgeführt wird. Die Aufwertungsreserve wird nur ein Jahr ausgewiesen, anschliessend wird sie in das übrige Eigenkapital umgeteilt.
Ausgabe	Im HRM2 ist eine Ausgabe definiert als die Bindung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie bedarf zwingend einer Rechtsgrundlage, Budgetmittel und einer Ausgabenbewilligungskompetenz.

Ausgabenreferendum	Direktdemokratisches Instrument im Kanton Aargau, basierend auf § 63 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung. Beschlüsse des Grossen Rats über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500'000.–, unterliegen dem Ausgabenreferendum.
Ausgleichsreserve	Die neue gesetzlich verankerte Ausgleichsreserve stellt eine Vordeckung für die Stabilisierung des Haushalts im Fall konjunktureller Schwankungen dar (analog zur bisherigen Bilanzausgleichsreserve). Über ihre Äufnung oder Verwendung entscheidet der Grosse Rat.
Bestandesrechnung	Die Bestandesrechnung umfasst die Rechnung der Bestandesveränderungen und die Bilanz.
Bewertung	Die Bewertung umschreibt die Methode, mit der ein Vermögenswert bewertet wird.
Bewertungsgrundsätze	Bewertungsgrundsätze sind die Grundsätze, nach denen in der Rechnungslegung Bilanzpositionen bewertet werden. Eine Bewertung kann beispielsweise nach dem Nominalwert, nach dem Verkehrswert oder nach dem Anschaffungskostenwert vorgenommen werden.
Bilanz	Sie ist eine Aufstellung von Herkunft und Verwendung des Kapitals. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft).
Bilanzausgleichsreserve	Die heutige "Bilanzausgleichsreserve" soll im Gesetz als "Ausgleichsreserve" explizit verankert werden. Sie dient zum Ausgleich des Haushalts bei konjunkturellen Schwankungen. Über ihre Äufnung oder Verwendung entscheidet der Grosse Rat.
Bilanzierung	Die Bilanzierung sagt aus, wo in der Bilanz (unter welcher Bezeichnung und unter welchem Bilanzkonto) ein Vermögenswert ausgewiesen wird.
Bruttodarstellung	Einen Wert brutto darzustellen bedeutet, ihn als Ganzes ohne Verrechnung von Aufwänden und Erträgen, darzustellen.
Buchwert	Wert, der in der Buchhaltung einer Vermögensposition zugeordnet wird.
Budget	Das Budget ist die zusammenfassende und vollständige Darstellung der geplanten finanziellen Vorgänge des Gemeinwesens in einer bestimmten Planungsperiode.
Budgetmittel	Die Budgetmittel werden pro finanzielle Steuergrösse (Globalbudget, Leistungsunabhängigen Aufwendungen und Erträgen [LUAE] und Investitionsrechnung) und pro Aufgabenbereich vom Grossen Rat als Saldi beschlossen.
Controlling	Das Controlling ist ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung auf allen Stufen. Controlling ist Ausdruck einer Führungshaltung, die systematisches, bewusstes Steuern von zielgerichteten Prozessen in den Mittelpunkt stellt.

Eigenkapital	In der Privatwirtschaft ist das Eigenkapital derjenige Teil des Kapitals, welcher in einem Unternehmen dem Geschäftseigentümer selber gehört, also nicht fremdfinanziert wurde. Bei einem öffentlichen Gemeinwesen ist es derjenige Teil auf der Passivseite der Bilanz, welcher nicht Fremdkapital ist. Das Eigenkapital kann auch negativ sein (Bilanzfehlbetrag).
Eigenkapitalnachweis	Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderungen im Eigenkapital auf. Eigenkapitalnachweis ist eine Rechnung, in der die Ursachen der Veränderungen in einzelnen Bestandteilen des Eigenkapitals (Reserven, Fonds, Eigenkapital im engeren Sinne) aufgezeigt werden.
Einnahmen	Zahlungen von Dritten einschliesslich debitorische Guthaben. Im HRM2 sind Einnahmen definiert als Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Entgelt für die Veräusserung von Verwaltungsvermögen oder mit Bezug auf die Schaffung von Verwaltungsvermögen geleistet werden.
Entwicklungsschwerpunkt	Ein Handlungsschwerpunkt in der rollenden Planung auf Ebene der Aufgabenbereiche. Entwicklungsschwerpunkte bilden wichtige Projekte oder Vorhaben ab. Den Entwicklungsschwerpunkten werden im AFP konkrete Massnahmen mit Fristen zugeordnet. Ebenso wird der Kreditbedarf ausgewiesen.
Erfolg	Saldo aus Aufwand und Ertrag (Gewinn oder Verlust), Ergebnis der Erfolgsrechnung.
Erfolgsrechnung	Teil der Jahresrechnung: Zeigt den periodisierten Wertverzehr und den Wertzuwachs sowie den Erfolg (Zeitraumrechnung).
Erstbewertung	Die Erstbewertung gibt die Bewertungsmethode an, die bei einem Neuzugang eines Vermögenswerts zu dessen Bewertung verwendet wird.
Ertrag	Erfolgsrechnerischer Begriff des Jahresabschlusses. Ein Ertrag ist das Ergebnis eines Produktionsprozesses, ausgedrückt im Wert der Arten und Mengen an Gütern und Dienstleistungen. Im HRM2 bezeichnet der Ertrag den gesamten Wertzuwachs innerhalb einer bestimmten Periode.
Eventualverbindlichkeit	<p>a) Eine mögliche Verpflichtung (zum Beispiel Garantien), die aus vergangenen Ereignissen hervorgeht und deren Eintreten von möglichen künftigen Ereignissen abhängt, die nur teilweise beeinflusst werden können. Eine solche Eventualverbindlichkeit wird nicht bilanziert, aber im Anhang offen gelegt.</p> <p>b) Eine gegenwärtige Verpflichtung, die auf vergangenen Ereignissen beruht (zum Beispiel Bürgschaften), die mit geringer Wahrscheinlichkeit zu einem Mittelabfluss führt oder deren Höhe nicht zuverlässig geschätzt werden kann. Auch hier wird die Eventualverbindlichkeit nicht bilanziert, aber im Anhang offen gelegt.</p>
Finanzierungsrechnung	Die Finanzierungsrechnung zeigt die Selbstfinanzierung der Investitionen auf und errechnet sich grundsätzlich aus dem Überschuss der Erfolgsrechnung zuzüglich den Abschreibungen abzüglich den Nettoinvestitionen. Ein Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung führt (wie bisher ein negativer Saldo der Verwaltungsrechnung) zu einem Abtragungsbedarf gemäss Schuldenbremse.

Finanzierungssicht	Grundlage der Finanzierungssicht bildet die Finanzierungs- und Mittelflussrechnung. Diese beschränkt sich auf die Beurteilung der Ausgaben und Einnahmen.
finanzunwirksame Vorgänge	Ein finanzunwirksamer Vorgang ist ein Vorgang, der sich nicht auf den Bestand an liquiden Mitteln auswirkt (zum Beispiel Abschreibung eines Vermögensgegenstands).
Finanzvermögen	Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.
Folgebewertung	Die Folgebewertung gibt die Bewertungsmethode an, die bei einer nach dem Neuzugang vorgenommenen Bewertung angewendet wird.
Funktionale Gliederung	Gliederung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Aufgaben.
Geldflussrechnung	Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode. Der Fonds Geld besteht aus den Konten Kassa, Post und Bank. Die Unterscheidung zur Mittelflussrechnung liegt in einer anderen Definition (Begrifflichkeit) des massgebenden Fonds "Geld" im Unterschied zum Fonds "Mittel".
Höherverschuldungsreferendum	Direktdemokratisches Instrument im Kanton Aargau im neuen GAF, basierend auf § 63 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung. Beschlüsse des Grossen Rats über die Aufnahme fremder Gelder, welche zu einer höheren Verschuldung des Kantons führen, unterliegen dem Höherverschuldungsreferendum.
Impairment	Periodische Überprüfung der Werthaltigkeit. Ist bei einer Anlage (Sachanlagen Finanzvermögen) oder einem Vermögensteil (Immobilien und Mobilien Verwaltungsvermögen) eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.
Indikatoren	Ein Indikator stellt ein spezifisches Merkmal dar, das den Zustand oder die Entwicklung von Kosten, Leistungen oder Wirkungen charakterisiert. Es kann zwischen Leistungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren unterschieden werden.
Internes Kontrollsystem (IKS)	Vorgänge, Methoden und Massnahmen, um den Wirkungsgrad der operativen Geschäftsprozesse zu optimieren, die Verlässlichkeit des Rechnungswesens und der Finanzinformationen zu gewährleisten, das Bundesvermögen vor ungerechtfertigtem Geldabfluss zu schützen und die Einhaltung bestehender und anwendbarer Gesetze, Weisungen und Richtlinien sicherzustellen.
Investitionsbeiträge	Investitionsbeiträge sind definiert als geldwerte Leistungen, mit denen beim Empfänger der Beiträge dauerhafte Vermögenswerte mit Investitionscharakter begründet werden.
Investitionsrechnung	Die Investitionsrechnung stellt die Investitionsausgaben den Investitions-einnahmen gegenüber. Sie bildet die Basis für die Ermittlung des Geldflusses aus Investitionen und Desinvestitionen in der Geldflussrechnung.
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards: Internationaler Rechnungslegungsstandard für öffentliche Haushalte (www.ipsas.org).

Jahresrechnung	Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, dem Eigenkapitalnachweis, der Geldflussrechnung und dem Anhang.
Jährlichkeitsprinzip	Nicht beanspruchte Budgetmittel im Globalbudget und dem leistungsunabhängigen Aufwand und Ertrag verfallen am Ende des Rechnungsjahrs.
Kontenplan	Darstellung der Kontenstruktur bis auf die Ebene der Einzelkonten.
Kontenrahmen	Gliederung der Konti der Jahresrechnung.
Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	Teil des (inner-)betrieblichen Rechnungswesens. Ermittlung und Ausweis von Kosten nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern sowie des betrieblichen Ergebnisses.
Kostenstelle	Eine Kostenstelle ist ein nach räumlichen, funktionalen oder verrechnungstechnischen Aspekten abgegrenzter Teil einer Organisation, in dem Kosten anfallen. Kostenstellen werden in der Regel anhand des Organigramms gebildet.
Kostenträger	Ein Kostenträger ist ein Bezugsobjekt, dem in der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung Kosten zugerechnet werden. Typische Kostenträger sind einzelne oder geeignet zusammengefasste Produkte, Leistungen oder Projekte.
Laufende Rechnung	Element des Aargauer Rechnungsmodells und von HRM1. Die laufende Rechnung enthält sämtliche laufenden Aufwendungen und Erträge. Den Aufwendungen und Erträgen der laufenden Rechnung ist gemeinsam, dass ihnen kein investiver Charakter zukommt.
Leistungsauftrag	Das Instrumentarium des Leistungsvertrags mit Dritten hat sich in den letzten Jahren bei der Steuerung staatlicher Aufgaben zunehmend als dienlich erwiesen. Heute werden insbesondere im Gesundheits- (Leistungseinkauf bei den Spitälern), Bildungs- (Regionale Schulabkommen, Leistungsauftrag an die Fachhochschulen) oder auch im Sonderschul- und Heimbereich staatliche Leistungen von Dritten erbracht. Diesen Leistungen ist gemeinsam, dass sie in grundsätzlicher Weise in den gesetzlichen Grundlagen vorgesehen sind und die Gesetzesformulierung keine Kann-Formulierung enthält.
Leistungsunabhängige Aufwendungen und Erträge (LUAE)	Finanzielle Steuerungsgrösse im Kanton Aargau mit folgenden Eigenschaften: <ul style="list-style-type: none">– Es besteht keine direkte Leistungsvereinbarung beziehungsweise kein Leistungsauftrag mit den Beitrags-Empfangenden– Der Aufwand steht im Zusammenhang mit einer Aufgabe, die zwar durch den Kanton gewährleistet wird, aber nicht von ihm unmittelbar erfüllt wird– Der Kanton kann keinen direkten wesentlichen Einfluss auf die Mittelverwendung nehmen.

liquiditätsunwirksam	Liquiditätsunwirksam ist jede Buchung, welche sich nicht auf den Fonds "Geld" auswirkt, zum Beispiel ein Buchgewinn oder Abschreibungen.
liquiditätswirksam	Liquiditätswirksam ist jede Buchung, welche sich auf den Fonds "Geld" auswirkt, zum Beispiel die Bezahlung einer Rechnung oder die Einzahlung von Steuern oder Gebühren.
Mittelflussrechnung	Eine Mittelflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode. Der Fonds Mittel besteht aus den Konten Kassa, Post und Bank. Die Unterscheidung zur Geldflussrechnung liegt in einer anderen Definition (Begrifflichkeit) des massgebenden Fonds "Geld" im Unterschied zum Fonds "Mittel".
Nachtragskredit	Reichen die beschlossenen Budgetmittel des Globalbudgets oder der Investitionsrechnung zur Zielerreichung nicht aus, muss beim Grossen Rat grundsätzlich ein Nachtragskredit beantragt werden.
Neubewertung	Die Neubewertung stellt die Bewertung der Vermögenswerte beim Übergang zu HRM2 dar.
Neubewertungsreserve	Position des Eigenkapitals, in welcher die Bewertungsdifferenz des Finanzvermögens als Folge der Neubewertung aufgeführt wird. Die Neubewertungsreserve wird nur ein Jahr ausgewiesen, anschliessend wird sie in das übrige Eigenkapital umgeteilt.
Nominalwert	Der Nominalwert entspricht dem Nennwert von Wertpapieren (beispielsweise von Obligationen oder Aktien).
Nutzungsdauer	Die Nutzungsdauer bezeichnet die Dauer, während der ein sich abnutzendes Wirtschaftsgut genutzt werden kann. Man unterscheidet die technische Nutzungsdauer und die ökonomische Nutzungsdauer. Die technische Nutzungsdauer wird durch die technische Veraltung eines Wirtschaftsguts bestimmt, die ökonomische Nutzungsdauer nach der wirtschaftlich sinnvollen Nutzung. Technische und wirtschaftliche Nutzungsdauer können sich unterscheiden (zum Beispiel Computer).
Objektkredit	Verpflichtungskredite werden in Form von Objekt- und Rahmenkrediten bewilligt. Der Objektkredit wird für ein Einzelvorhaben gesprochen, bei dem der Zweck abschliessend bestimmt ist. Im Unterschied dazu ist der Rahmenkredit ein Verpflichtungskredit mit delegierter Verwendungsbefugnis.
Passivierung	Mit einer Passivierung werden Werte, das heisst Verpflichtungen in die Passivseite der Bilanz aufgenommen.
Periodenabgrenzung	Der Begriff Periodenabgrenzung bezeichnet einen Rechnungslegungsgrundsatz, gemäss welchem die finanziellen Vorgänge den ihnen entsprechenden Perioden zugeordnet werden.
Periodengerecht	Siehe "Accrual Accounting".
Rahmenkredit	Verpflichtungskredite werden in Form von Objekt- und Rahmenkrediten bewilligt. Der Objektkredit wird für ein Einzelvorhaben gesprochen, bei dem der Zweck abschliessend bestimmt ist. Im Unterschied dazu ist der Rahmenkredit ein Verpflichtungskredit mit delegierter Verwendungsbefugnis.

Rechnung der Bestandesveränderungen	Element des Aargauer Rechnungsmodells (in HRM1 nicht vorgesehen). Sie wird zur Erfassung der Veränderung des Bestands der Sachgüter im Verwaltungsvermögen verwendet (Zugang von aktivierbarem Investitionsaufwand, Abgang in Form von Abschreibungen). Zu beachten ist, dass Zu- und Abgänge bei den Sachgütern im Verwaltungsvermögen einerseits und im Eigenkapital andererseits verbucht werden (erfolgsneutral). Daher entspricht der Wert der Sachgüter des Verwaltungsvermögens dem Eigenkapital.
Rechnungsabgrenzung	Erfassung von Aufwand und Ertrag im Zeitraum ihrer Verursachung.
Rechnungsführung	Umfasst die Führung der Rechnung, namentlich der Kreditoren und Debitoren.
Rechnungslegung	Beinhaltet den Abschluss der Rechnung sowie deren Darstellung im Rahmen der Berichterstattung. Sie dient der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons.
Restatement	Neubewertung von Aktiven und Passiven aufgrund von geänderten Bewertungsgrundsätzen auf den Zeitpunkt der Erstanwendung. Voraussetzung für die Ermittlung der Eröffnungsbilanz.
Rückstellungen	Verpflichtungen aus einem Ereignis in der Vergangenheit, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss sind. Gleichzeitig können Unsicherheiten bezüglich des Tatbestands des Güter- oder Leistungsabgangs sowie bezüglich Empfänger bestehen.
Saldo der Erfolgsrechnung	Der Saldo der Erfolgsrechnung, auch Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, ist die Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen in einer Rechnungsperiode.
Selbstfinanzierung	Die Selbstfinanzierung ist eine Kennzahl, welche definiert wird als die Summe aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen.
Spezialfinanzierung	Eine Spezialfinanzierung ist die vollständige oder teilweise Zweckbindung von Erträgen für bestimmte Aufgaben.
Stetigkeit	Beibehaltung der Grundsätze der Rechnungslegung und Budgetierung wie auch der Strukturen der Finanzberichterstattung über einen längeren Zeitraum. Voraussetzung für zuverlässige Vergleiche. Notwendige Änderungen werden transparent ausgewiesen.
True and Fair-View	Das Prinzip der "True and Fair-View" ist ein übergeordnetes Rechnungslegungsprinzip, welches besagt, dass die finanziellen Vorgänge tatsächengetreu dargestellt werden sollen.
Verkehrswert	Der Verkehrswert entspricht einem aktuellen Wert, der auf Basis eines Marktwerts ermittelt wird.
Verpflichtungskredit	Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben oder eine Gruppe gleichartiger Vorhaben bis zum bewilligten Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Begriff anstelle von Gross- und Kleinkrediten.
Verwaltungsvermögen	Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Vorfinanzierungen	Vorfinanzierungen sind Reserven, welche für noch nicht beschlossene Vorhaben gebildet werden.
Vorsichtsprinzip	Im öffentlichen Rechnungswesen bedeutet das Vorsichtsprinzip, dass Anlagevermögen eher niedrig bewertet wird, um nicht zuviel Wert vorzuweisen. Die vorsichtige Bewertung hat vielfältige Gründe, unter anderem wird sie verwendet, da öffentliches Anlagevermögen schwer zu bewerten ist und nur einen Nutzungswert, aber keinen kommerziellen Wert hat. Nach dem Vorsichtsprinzip werden Anlagen stärker abgeschrieben als es dem effektiven Wertverlust aufgrund der Nutzung entspricht und dadurch stille Reserven gebildet.
Wertberichtigung	Bewertungskorrektur auf Forderungen, Darlehen und Beteiligungen für eingetretene Entwertungen.
Wiederbeschaffungswert	Der Wiederbeschaffungswert eines Vermögenswerts stellt die Anschaffungskosten des gleichen oder zumindest eines vergleichbaren Wirtschaftsguts heute oder in der Zukunft dar.
Zeitwert	Der Zeitwert eines Vermögenswerts ist der um die Summe der bisherigen planmässigen Abschreibungen verminderte Anschaffungswert.
Zusatzkredit	Reicht ein Verpflichtungskredit zur Realisierung eines Vorhabens nicht aus, so ist bei der zuständigen Instanz ein Zusatzkredit zu beantragen. Es liegt in der Kompetenz des Grossen Rats, das Verfahren zur Beantragung von Zusatzkrediten zu regeln. Damit ist es ihm möglich, auf Dekretsstufe wie heute festzulegen, dass Zusatzkredite in Form von Sammelvorlagen beantragt werden können. Darüber hinaus kann auch der Zeitpunkt der Antragsstellung vorgegeben werden.