

REGIERUNGSRAT

12. Januar 2022

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

22.17

Optimierung der Steuerung von Aufgaben und Finanzen

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

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage	6
1.1 Vorgeschichte	6
1.2 Handlungsbedarf und Zielsetzung	6
1.3 Parlamentarische Vorstösse	7
1.4 Überblick über die Vorlage	8
2. Ergebnisse des Anhörungsverfahrens	8
2.1 Übersicht über die Anhörungsergebnisse	8
2.2 Detailergebnisse	10
2.2.1 Neugestaltung der Schuldenbremse (Fragen 1–6)	10
2.2.2 Vereinfachungen in der Steuerung mit dem AFP (Fragen 7–10)	11
2.2.3 Verfahrensrechtliche Änderungen zum AFP (Frage 11)	12
2.2.4 Beschluss des Grossen Rats zur Lohnentwicklung (Frage 12)	12
2.2.5 Wirkungsprüfungen von staatlichen Leistungen (Frage 13)	13
2.2.6 Erleichterte Durchführung von Pilotvorhaben (Frage 14)	13
3. Schuldenbremse	14
3.1 Grundlagen	14
3.1.1 Einführung der Aargauer Schuldenbremse	14
3.1.2 Merkmale der Schuldenbremse	14
3.1.3 Beurteilung der Schuldenbremse	16
3.2 Handlungsbedarf	17
3.2.1 Finanzierung grosser Immobilienvorhaben	17
3.2.2 Verzicht auf Neugestaltung Schuldenbremse	18
3.3 Umsetzung	19
3.3.1 Anpassung Finanzierungsmodell Immobilien	19
3.3.2 Finanzielle Auswirkungen	22
4. Vereinfachungen bei der Steuerung mit Budget und AFP	24
4.1 Handlungsbedarf	24
4.2 Umsetzung	25
4.2.1 Instrumente der Planung und Berichterstattung	25
4.2.2 Kompensation innerhalb des Globalbudgets	26
5. Verfahrensrechtliche Bestimmungen zum AFP	28
5.1 Handlungsbedarf	28
5.2 Umsetzung	28
5.2.1 Pflicht zum Eintreten auf AFP-Vorlage	28
5.2.2 Schlussabstimmung zu Budget und Planjahren	29
5.2.3 Folgen einer Budgetrückweisung	29
5.2.4 Folgen bei Nichtgenehmigung der Planjahre	30
6. Beschluss zur Lohnentwicklung gemäss § 13	31
6.1 Handlungsbedarf	31
6.1.1 Grundlagen	31
6.1.2 Sicherstellung der Lohnentwicklung gemäss grossrätlichem Dekret	33
6.2 Umsetzung	35
6.3 Beschluss Gesamtlohnsumme durch Grossen Rat mittels Budgetbeschluss	35
6.4 Neuer Lohnbeschluss des Grossen Rats	36

7. Wirkungsprüfungen	37
7.1 Handlungsbedarf	37
7.2 Umsetzung	37
8. Pilotvorhaben	37
8.1 Handlungsbedarf	37
8.2 Umsetzung	38
9. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen	40
9.1 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)	40
9.2 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG)	42
9.3 Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF)	42
9.4 Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO)	43
9.5 Dekret über die Löhne des kantonalen Personals (Lohndekret)	44
9.6 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lehrerlohndekret)	44
10. Auswirkungen	44
10.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	44
10.2 Auswirkungen auf das Verhältnis von Regierung und Parlament	45
10.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und das Klima	45
10.4 Auswirkungen auf die Gemeinden	45
10.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	45
11. Weiteres Vorgehen	45
Antrag	46

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.300) für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) ist eines von insgesamt 14 Reformvorhaben, welche im Rahmen der Gesamtsicht Haushaltsanierung lanciert wurden. Das Vorhaben ist im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) als Entwicklungsschwerpunkt (410E017) enthalten und steht in Einklang mit den Stossrichtungen des Entwicklungsleitbilds 2021–2030 des Regierungsrats. Die Teilrevision zielt primär auf eine Optimierung der aufgabenseitigen und – in erster Linie – finanziellen Steuerungsmöglichkeiten.

Ein wichtiger Handlungsbedarf besteht in der Finanzierbarkeit von notwendigen grossen Immobilienvorhaben im Rahmen der heute bestehenden Schuldenbremse. Die Aargauer Schuldenbremse hat sich in der Vergangenheit bewährt. In Kombination mit dem Höherverschuldungsreferendum, das unter anderem bei einem Budgetdefizit zur Anwendung kommt, erzeugt das heutige System einen – zwar berechtigten – starken Druck, in jedem einzelnen Jahr ein ausgeglichenes Budget respektive Jahresergebnis zu erzielen. In Kombination mit der Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Finanzierungsrechnung, welche im Unterschied zur Erfolgsrechnung die Investitionen und nicht deren Abschreibungen berücksichtigt, führt dies aber dazu, dass grosse, unregelmässig anfallende Investitionsvorhaben nur schwer zu realisieren sind.

Dies hat die Politik dazu veranlasst, praktisch für alle wesentlichen Investitionsbereiche Sonderlösungen zur Finanzierung zu schaffen. Für Grossvorhaben im Immobilienbereich hat der Grosse Rat ein Finanzierungsmodell beschlossen, bei welchem anstelle der Investitionen deren Abschreibungen in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden (GRB Nr. 2020-1810). Dieses Finanzierungsmodell wurde jedoch zeitlich bis Ende 2023 befristet, verbunden mit der Erwartung des Grossen Rats, dass im Rahmen dieser Teilrevision des GAF die Schuldenbremse gesamtheitlich überprüft und wo nötig angepasst wird.

Eine weitere Grundlage der vorliegenden Teilrevision ist das Ergebnis einer Sonderprüfung der Finanzkontrolle bezüglich Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des AFP-Prozesses. So hat die Revision unter anderem ergeben, dass teilweise eine unzureichende strategische Steuerbarkeit der aufgabenseitigen Steuergrössen moniert wird, die Datenmenge der Planungsinstrumente mittlerweile sehr umfangreich und die Erstellung aufwendig ist. Aus diesem Grund sollen die bestehenden Instrumente unter diesen Gesichtspunkten überprüft und optimiert werden.

Hinzu kommt der Umstand, dass teilweise unpräzise Regelungen bei Verfahrensfragen zum AFP-Prozess in der Praxis immer wieder zu Unklarheiten im Vollzug geführt haben. Deshalb soll die Teilrevision genutzt werden, um auch hier Lösungen anzubieten und die Anwendbarkeit des GAF in der Praxis zu vereinfachen. Ausserdem ist der aktuelle Beschluss des Grossen Rats zur Lohnentwicklung in der heutigen Form revisionsbedürftig und im Vergleich zu anderen Kantonen und Arbeitgebern nicht mehr zeitgemäss.

Die öffentliche Anhörung zur Teilrevision des GAF hat vom 25. März 2021 bis am 24. Juni 2021 stattgefunden (vgl. Kapitel 2). Es gingen 16 Stellungnahmen ein. Die Revisionsvorlage wurde insgesamt kontrovers aufgenommen. Insbesondere der Entwurf einer Neugestaltung der Schuldenbremse beziehungsweise deren zentralen Elemente wurden von mehreren Parteien und Verbänden kritisch bis ablehnend beurteilt. Die anderen Bestandteile der Vorlage wurden von einer Mehrheit befürwortet oder zustimmende und ablehnende Antworten hielten sich die Waage. In der Folge hat der Regierungsrat die Vorlage zur Revision des GAF unter Berücksichtigung der Anhörungsergebnisse überarbeitet:

- Mit dem Entwurf für eine Neugestaltung der heutigen Schuldenbremse hat der Regierungsrat die Erwartung des Grossen Rats aufgenommen (vgl. Kapitel 3). Der in der Anhörung präsentierte Entwurf einer neuen Schuldenbremse für den Kanton Aargau stellt ein Gesamtkonzept dar, welches aus verschiedenen, aufeinander abgestimmten und voneinander abhängigen Bausteinen besteht. Eine Anpassung einzelner Punkte wäre daher weder zweckmässig, noch wären die Auswirkungen im Sinn der in der Anhörung geäusserten Erwartungen. Der Regierungsrat hält deshalb an der heutigen Aargauer Schuldenbremse fest und schlägt eine neue Lösung für die Finanzierung besonders grosser Immobilienvorhaben ab 2024 vor (vgl. Kapitel 3). Er trägt damit sowohl der Erwartung des Grossen Rats wie auch den Ergebnissen aus der Anhörung Rechnung.

Der Lösungsvorschlag für die Finanzierung grosser Immobilienvorhaben knüpft an das bisherige, bis 2023 befristete Finanzierungsmodell Immobilien an. Dieses soll ab 2024 fortgeführt, aber inhaltlich angepasst werden. Zum einen wird der Geltungsbereich begrenzt, so dass diese Sonderfinanzierung noch gezielter nur bei sehr grossen Vorhaben zur Anwendung kommen kann. So soll der Schwellenwert von bisher 20 Millionen Franken deutlich erhöht werden auf neu 50 Millionen Franken. Sämtliche Immobilienvorhaben unterhalb dieses Schwellenwerts werden somit auch künftig nach bisheriger Praxis über die Finanzierungsrechnung der Schuldenbremse unterstellt. Zum anderen soll im Gegenzug auf eine Begrenzung des Nettoeffekts des Finanzierungsmodells verzichtet werden. Dies erleichtert die finanzielle Planung, Führung und Umsetzung der Immobilienvorhaben und erhöht schliesslich auch die Transparenz in der Rechnungslegung. Die rechtliche Umsetzung erfolgt durch eine Dekretsänderung, welche dem Grossen Rat im Rahmen der 2. Beratung des GAF zum Beschluss unterbreitet wird.

- Im zweiten Themenblock (vgl. Kapitel 4) werden verschiedene Vereinfachungen und Optimierungen bei der Steuerung mit dem AFP vorgeschlagen: Zum einen sollen die Datendichte verringert und darstellerische Optimierungen umgesetzt werden. Für eine administrative Entlastung soll die Kommentierung der Pläne und Berichte zu den Leistungsgruppen vereinfacht werden. Das Ringbuch mit den Details zu den finanziellen Steuergrössen (Kontoliste) und Verpflichtungskrediten soll künftig als Beilage zum AFP in elektronischer Form bereitgestellt werden. Zum anderen sollen bei der unterjährigen Haushaltsführung die Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des vom Grossen Rat bewilligten Globalbudgets vereinfacht werden. Damit kann einerseits der Handlungsspielraum und die Flexibilität in der unterjährigen Haushaltsführung erhöht werden. Andererseits entfallen damit die bisher zwar finanzrechtlich erforderlichen, jedoch im Grossen Rat nie umstrittenen saldoneutralen Nachtragskredite, welche einen Budgettausch innerhalb des bewilligten Globalbudgets zum Inhalt hatten.
- Im dritten Themenblock (vgl. Kapitel 5) geht es um verfahrensrechtliche Fragen zum AFP und zum Budgetbeschluss. In erster Linie sollen bisher rechtlich nicht klar geregelte Prozesse im Gesetz (oder Dekret) verankert und dadurch die Planungs- und Handlungssicherheit erhöht werden. Beispielsweise sollen auch das Verfahren sowie die Konsequenzen bei Ablehnung des Budgets durch den Grossen Rat geregelt werden.
- Der vierte Themenblock (vgl. Kapitel 6) befasst sich mit dem Lohnbeschluss des Grossen Rats. Dieser soll so angepasst werden, dass er sich auf die über die Systempflege hinausgehende zusätzliche prozentuale individuelle oder generelle Erhöhung der Lohnsumme und nicht mehr auf die prozentuale Veränderung der Löhne bezieht. Die für die Systempflege jährlich notwendigen Mittel sind in der Gesamtlohnsumme gemäss Budget enthalten. Die Systempflege wird mit den Mitteln aus dem Rotationseffekt finanziert. Reichen diese für die Systempflege nicht aus, werden zusätzliche Mittel im AFP eingestellt und dem Grossen Rat wie die übrigen Veränderungen der Gesamtlohnsumme (zum Beispiel Stellen) in der Botschaft angezeigt und mit dem Budget beschlossen. Diese Regelung entspricht der gängigen Praxis in den meisten Kantonen und beim Bund. Der aktuelle Lohnbeschluss hat dazu geführt, dass aufgrund der fehlenden Mittel für die Systempflege die Lohnentwicklung im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittlich verlief und dass langjährige Mitarbeitende gegenüber neuen Mitarbeitenden benachteiligt wurden. Der

Grosse Rat bleibt weiterhin zuständig für diejenigen Lohnerhöhungen, welche über die reine Systempflege hinausgehen und leistungsbezogen, individuell oder aufgrund von Umfeldentwicklungen generell gewährt werden sollen. Die Aufteilung dieser Lohnerhöhung in individuell und generell bleibt wie bisher in der Kompetenz des Regierungsrats.

- Letztlich soll der Handlungsspielraum von Regierung und Parlament durch eine Öffnung der bereits vorhandenen sehr restriktiven Experimentierklausel erweitert und die Wirkungsprüfung gestärkt werden (vgl. Kapitel 7). Entgegen der Befürchtungen im Anhörungsverfahren geht es bei den Pilotvorhaben nicht um das "Was?", sondern um das "Wie?" der staatlichen Aufgabenerfüllung und prinzipiell um Verbesserungen von Effizienz oder Effektivität der staatlichen Leistungen. Die ermöglichten Abweichungen vom geltenden Recht werden insbesondere nicht zu neuen staatlichen Aufgaben führen.

Mit der vorliegenden Teilrevision des GAF bleibt die Kompetenzordnung zwischen Regierungsrat und Grosse Rat gewahrt. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die vorgesehenen Optimierungen und die dazu beantragten Rechtsanpassungen das Finanzrecht des Kantons zielgerichtet weiterentwickeln und auf dieser Grundlage die Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament bestmöglich unterstützen.

Die Rechtsanpassungen sollen auf das Budget- und Rechnungsjahr 2024 hin wirksam werden.

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Mit dem (ersten) Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) wurde im Jahr 2006 die wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Aargau eingeführt. Um den Erfahrungen der ersten Jahre unter dem neuen Steuerungsmodell Rechnung zu tragen und um gleichzeitig die kantonale Rechnungslegung an den Vorgaben des Harmonisierten Rechnungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2)¹ auszurichten, wurde das Gesetz auf das Budgetjahr 2014 hin umfassend revidiert.

Nach weiteren Erfahrungen und aufgrund aktueller Anforderungen an die Haushaltsführung soll das GAF erneut teilrevidiert werden. Überprüft wurden hauptsächlich Bestimmungen, bei denen aufgrund der seither gemachten Erfahrungen sowie neuer Erkenntnisse Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Die vorliegende Teilrevision wurde im Rahmen der Gesamtsicht Haushaltsanierung lanciert. Das Vorhaben ist als Entwicklungsschwerpunkt (410E017) mit der Bezeichnung "Optimierungen der Steuerung der Aufgaben und Finanzen" im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) enthalten und steht in Einklang mit den Stossrichtungen des Entwicklungsleitbilds 2021–2030 des Regierungsrats.

1.2 Handlungsbedarf und Zielsetzung

Seit der letzten GAF-Revision hat sich in verschiedenen Bereichen der aufgabenseitigen und finanziellen Steuerung ein Handlungsbedarf manifestiert. In den einzelnen Kapiteln, die nach Themenblöcken strukturiert sind, wird vertieft darauf eingegangen.

Der zeitlich dringlichste Handlungsbedarf besteht in der Finanzierbarkeit von notwendigen grossen Immobilienvorhaben im Rahmen der heute bestehenden Schuldenbremse. Mit dem Reformvorhaben Immobilien hat der Grosse Rat ein Finanzierungsmodell beschlossen, bei welchem für grosse Immobilienvorhaben (ab 20 Millionen Franken) anstelle der kurzfristig anfallenden Nettoinvestitionen die

¹ <https://www.srs-csppc.ch/de/hrm2-n117>

über die Nutzungsdauer vorzunehmenden Abschreibungen in der für die Schuldenbremse massgeblichen Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden (GRB Nr. 2020-1810). Mit Blick auf die geplante GAF-Revision hat der Grosse Rat diese neue Finanzierungslösung für den Immobilienbereich bis Ende 2023 befristet, verbunden mit der Erwartung, dass im Rahmen der GAF-Revision die Schuldenbremse gesamtheitlich überprüft und wo nötig angepasst wird.

Der Regierungsrat hat diesen Auftrag aufgenommen und eine vertiefte Überprüfung der Aargauer Schuldenbremse und ihrer Wirkungsweise in der finanzpolitischen Haushaltssteuerung vorgenommen. In der Folge unterbreitete der Regierungsrat im Rahmen der Anhörungsvorlage zur GAF-Revision eine Weiterentwicklung und Neugestaltung der heutigen Schuldenbremse.² Die Reformvorschläge wurden in der Anhörung zum Teil kritisch aufgenommen und einzelne Elemente abgelehnt. Der Entwurf einer neuen Schuldenbremse für den Kanton Aargau stellt jedoch ein Gesamtkonzept dar, das zu viele konzeptionelle Abhängigkeiten aufweist, als dass punktuelle Anpassungen im Sinn einzelner Anhörungsantworten vorgenommen werden könnten. Der Regierungsrat hält deshalb an der heutigen bewährten Aargauer Schuldenbremse fest und schlägt eine neue Lösung für die Finanzierung besonders grosser Immobilienvorhaben ab 2024 vor. Er trägt damit sowohl der Erwartung des Grossen Rats wie auch den Ergebnissen aus der Anhörung Rechnung.

Eine weitere wichtige Grundlage der vorliegenden Teilrevision ist die Sonderprüfung der Finanzkontrolle (Revisionsbericht Nr. 2018-0453) bezüglich Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des AFP-Prozesses. So hat die Revision unter anderem ergeben, dass teilweise eine unzureichende strategische Steuerbarkeit der aufgabenseitigen Steuergrössen moniert wird, die Datenmenge der Planungsinstrumente mittlerweile sehr umfangreich und die Erstellung des AFP aufwendig ist. Aus diesem Grund sollen die bestehenden Instrumente unter diesen Gesichtspunkten überprüft und optimiert werden.

Rechtslücken bei Verfahrensfragen zum AFP-Prozess haben in der Praxis immer wieder zu Fragen und Unklarheiten im Vollzug geführt. Deshalb soll die jetzige Teilrevision genutzt werden, um diese Rechtslücken zu schliessen und die Anwendbarkeit des GAF in der Praxis zu vereinfachen.

Schliesslich besteht Handlungsbedarf bei der Festlegung der Lohnentwicklungen der Verwaltungsangestellten sowie der Lehrpersonen im Rahmen des Budgetprozesses.

Die übergeordnete Zielsetzung der vorliegenden Teilrevision lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Gewährleistung der Finanzierung notwendiger grosser Immobilienvorhaben (zum Beispiel Mittelschulen) ab 2024
- Umsetzung von Optimierungsmöglichkeiten bei der finanziellen und aufgabenseitigen Steuerung von Regierung und Parlament
- Präzisierungen von bestehenden Regelungen und Verfahren
- Vereinfachung administrativer Verfahren und Prozesse

1.3 Parlamentarische Vorstösse

Folgender parlamentarische Vorstoss wird im Rahmen der vorliegenden Vorlage (vgl. Kapitel 7) zur Abschreibung beantragt:

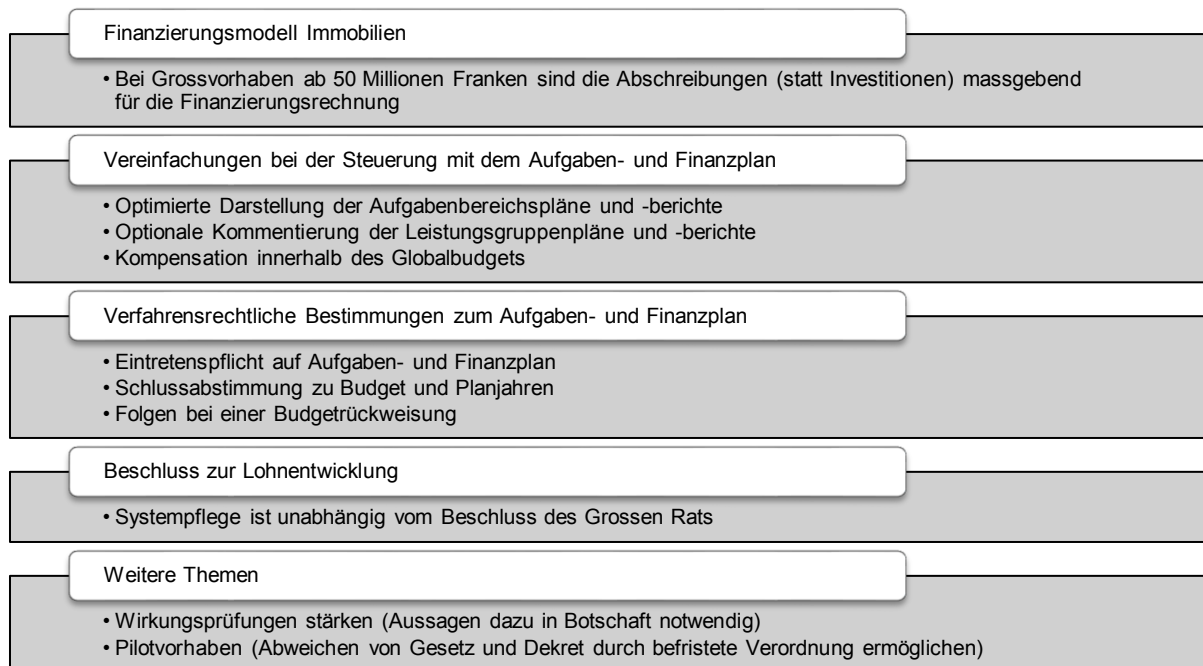
- (14.114) Motion der Fraktionen der BDP, CVP, FDP und SVP (Sprecherin Maya Meier, SVP, Staufen) vom 3. Juni 2014 betreffend periodische, systematische Leistungsanalyse und zusätzliche Befristung von neuen Staatsaufgaben

² Vgl. dazu insbesondere die Beilage 4 zum Anhörungsbericht (Begleitbericht zur Schuldenbremse).

1.4 Überblick über die Vorlage

Die Vorlage ist in fünf Themenblöcke gegliedert. Es wird jeweils nach Themenblock der Handlungsbedarf und der Umsetzungsvorschlag erläutert.

Abbildung 1: Darstellung Themenblöcke



2. Ergebnisse des Anhörungsverfahrens

Die öffentliche Anhörung fand vom 25. März 2021 bis am 24. Juni 2021 statt. Insgesamt gingen 16 Stellungnahmen ein. Folgende sieben politische Parteien äusserten sich: SVP, SP, FDP, Die Liberalen, Die Mitte, Grüne, glp, EDU. Die EVP reichte keine Stellungnahme ein.

Zudem äusserten sich zwei Gemeindeverbände sowie sechs weitere betroffene Verbände: Gemeindegammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Finanzfachleute Aargauer Gemeinden (FFLA), Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK), Aargauischer Gewerbeverband (AGV), Aargauischer Lehrerinnen- und Lehrerverband (alv), Arbeit Aargau (AAG), Konferenz Aargauischer Staatspersonalverbände (KASPV), VPOD Aargau/Solothurn. Auch der Verband Kantonspolizei Aargau (VKA) reichte eine Stellungnahme ein.

Die Anhörung beinhaltete 14 Fragen. Fragen 1–6 betrafen die Schuldenbremse, Fragen 7–10 die Vereinfachungen der Steuerung mit dem AFP, Frage 11 die verfahrensrechtlichen Präzisierungen, Fragen 12 a und b den Lohnbeschluss, Frage 13 die Wirkungsprüfung und Frage 14 die Pilotvorhaben.

2.1 Übersicht über die Anhörungsergebnisse

Die Revisionsvorlage wurde kontrovers aufgenommen. Insbesondere die Neugestaltung der Schuldenbremse beziehungsweise deren zentrale Elemente wurden von mehreren Parteien und Verbänden kritisch oder ablehnend beurteilt. Die anderen Bestandteile der Vorlage wurden von einer Mehrheit befürwortet oder zustimmende und ablehnende Antworten hielten sich die Waage, so dass eine Entscheidung in der parlamentarischen Beratung angestrebt wird.

Abbildung 2: Gesamtübersicht über das Anhörungsergebnis³

	Parteien (Anzahl Ratsmitglieder/ Fraktionsstärke)								Verbände						
Themen	SVP (43)	SP (23)	FDP.Die Liberalen (21)	Die Mitte (18, inklu- sive 1 Parteilooser)	Grüne (14)	glp (13)	EVP (6)	EDU (2, Teil der SVP- Fraktion)	AIHK	AGV	GAV	FFLA	VPOD/KASPV	alv	AAG
1 Verankerung Schulden- bremse in der Verfassung															
2 Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung															
3 Abtragung des Bilanzfehl- betrags															
4 Einführung Zielvorgabe für Selbstfinanzierungsgrad															
5 Finanzpolitische Reserve															
6 Ablösung des Höherver- schuldungsreferendums															
7 Details zu Finanzen in elektronischer Form															
8 Anpassung Aufgabenbe- reichspläne und Aufgaben- bereichsberichte															
9 Optionale Erstellung der Leistungsgruppenpläne															
1 Freie Kompensation inner- halb des Globalbudgets															
1 Verfahrensrechtliche Ände- rungen zum AFP															
1 Beschluss des Grossen 2 Rats zur Lohnentwicklung															
1 Verstärkung der Wirkungs- 3 prüfung															
1 Erleichterte Durchführung 4 von Pilotvorhaben															

rot = völlig dagegen; orange = eher dagegen; grün = völlig einverstanden; hellgrün = eher einverstanden; weiss = keine Antwort

³ Nicht aufgeführt ist der VKA, der sich lediglich zu Frage 12 äusserte.

2.2 Detailergebnisse

2.2.1 Neugestaltung der Schuldenbremse (Fragen 1–6)

In der Anhörungsvorlage wurde eine Neuausrichtung der Schuldenbremse vorgeschlagen. Anstelle der Finanzierungsrechnung, die heute die massgebende finanzpolitische Steuergrösse darstellt, sollte neu – wie in den meisten Kantonen und bei den Gemeinden – die Erfolgsrechnung massgebend sein für die Haushaltssteuerung. Das bedeutet, dass anstelle der Investitionsausgaben deren Abschreibungen relevant sind.

Um eine zu starke Neuverschuldung aus der Investitionstätigkeit zu vermeiden, wurde eine Zielvorgabe für einen mittelfristig ausreichenden Selbstfinanzierungsgrad von 80–100 % ergänzt (doppelte Schuldenbremse). Zielgrösse sollte eine auf die Dauer nicht ansteigende Verschuldungsquote sein, was mit einem mittelfristigen Selbstfinanzierungsgrad von 80–100 % gewährleistet werden könnte.

Aufgrund ihrer Bedeutung sollten die Grundprinzipien der Schuldenbremse auf Verfassungsstufe verankert werden. Die beiden Grundprinzipien der neugestalteten Schuldenbremse sind der mittelfristige Haushaltsausgleich und die Begrenzung der Verschuldung. Damit sollte die Konzeption einer sogenannt doppelten Schuldenbremse umgesetzt werden.

Die neue Sanktionsregel war so konzipiert, dass im Fall eines Bilanzfehlbetrags (kumulierte Ergebnisse der Erfolgsrechnung) eine Abtragung des Bilanzfehlbetrags ab dem übernächsten Jahr von mindestens 20 % auf dem Restbuchwert verlangt wurde.

Mit der Neugestaltung der Schuldenbremse direkt verbunden, ist die Ablösung des Höherverschuldungsreferendums durch eine Erweiterung des Ausgabenreferendums. Das heutige indirekte fakultative Referendum bei einem Budgetdefizit der Finanzierungsrechnung sollte aufgehoben werden. Dieser Verzicht ist praktisch eine Voraussetzung, weil sich die Haushaltssteuerung und damit auch der Budgetprozess neu an der Erfolgsrechnung orientieren und eine Neuverschuldung nicht mit jedem Budget, sondern mittelfristig verhindert werden sollte. Die heutige Ausgleichsreserve sollte zudem durch eine zweckfreie allgemeine finanzpolitische Reserve in der Kompetenz des Grossen Rats ersetzt werden.

Anhörungsergebnisse

Die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Kantons Aargau (Frage 1) wird von vier Parteien abgelehnt (SVP, SP, FDP.Die Liberalen, EDU). Einerseits wird moniert, dass die Formulierungen zu schwammig seien und zu einer Schwächung der Schuldenbremse führen könnten (SVP, FDP). Andererseits wird die Verankerung der Schuldenbremse auf Verfassungsstufe aus grundsätzlichen Überlegungen abgelehnt (SP). Zwei Parteien sind mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse eher einverstanden (Grüne, glp), nur eine Partei ist gänzlich einverstanden (Die Mitte).

Auch die zweite Anpassung auf Verfassungsstufe, welche die Ablösung des Höherverschuldungsreferendums vorsieht (Frage 6), wird von einer Mehrheit der Parteien abgelehnt (SVP, FDP.Die Liberalen, EDU) oder eher abgelehnt (glp). Hauptkritikpunkt ist die Abschaffung eines bestehenden Volksrechts. Es wird befürchtet, dass dadurch ein berechtigter und notwendiger Kontrollmechanismus wegfällt. Die übrigen Parteien sind mit der Abschaffung des Höherverschuldungsreferendums einverstanden (SP, Grüne) oder eher einverstanden (Die Mitte).

Die Umstellung auf die Erfolgsrechnung (Frage 2) wird mehrheitlich begrüsst (SP, Grüne, Die Mitte) oder eher begrüsst (glp). Die übrigen Parteien sprechen sich gegen oder eher gegen eine Umstellung aus (SVP, FDP.Die Liberalen beziehungsweise EDU), zumeist mit Verweis auf den mittelfristigen Zeithorizont von zehn Jahren, der als zu lang eingestuft wird (SVP, FDP.Die Liberalen, EDU).

Der Wechsel auf eine mittelfristige Perspektive, welche neben den Planjahren auch effektive Rechnungsjahre berücksichtigt, ist somit nicht breit abgestützt. Die Bezugnahme auf den Bilanzfehlbetrag als konsequente neue Referenzgrösse bei einer Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung (Frage 3) wird von zwei Parteien unterstützt (Die Mitte, Grüne), zwei Parteien sind eher dafür (SP, glp). Andere wiederum sehen in der degressiven Abtragsregel eine Aufweichung der Schuldenbremse und sprechen sich dagegen aus (SVP, FDP.Die Liberalen, EDU).

Das gleiche Bild zeigt sich bei der Vorgabe eines mittelfristigen Selbstfinanzierungsgrads von 80–100 % (Frage 4). Drei Parteien sind dagegen (SVP, FDP.Die Liberalen, EDU), zwei Parteien dafür (Die Mitte, Grüne) und zwei Parteien eher dafür (SP, glp). Die Ratsrechte fordert, dass der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 100 % betragen müsse (SVP, EDU) und auch beim Selbstfinanzierungsgrad ein automatischer Sanktionsmechanismus greifen müsse (FDP.Die Liberalen).

Mit der Umwandlung der Ausgleichsreserve in eine finanzpolitische Reserve (Frage 5) ist eine Mehrheit der Parteien einverstanden (SP, Die Mitte, Grüne) oder eher einverstanden (glp), wobei damit gewisse Forderungen verknüpft werden. So soll die Reserve lediglich für nicht budgetierte Defizite verwendet werden dürfen (SP) beziehungsweise sollen die Kriterien zu deren Verwendung vorgängig gesetzlich festgelegt werden (glp). Drei Parteien sind gegen eine Umwandlung (SVP, FDP.Die Liberalen) beziehungsweise eher dagegen (EDU), dies insbesondere in Verbindung mit einer Umstellung auf die Erfolgsrechnung.

Die Verbände beurteilen die sechs Elemente der Schuldenbremse unterschiedlich: AIHK und AGV stehen einer Neuausrichtung der Schuldenbremse eher ablehnend gegenüber. Der GAV befürwortet als einzige Organisation alle sechs Anpassungsvorschläge. VPOD/KASPV, alv und AAG sprechen sich gegen eine Verankerung der Schuldenbremse auf Verfassungsebene aus, begrüssen die übrigen Elemente der Schuldenbremse aber mehrheitlich.

2.2.2 Vereinfachungen in der Steuerung mit dem AFP (Fragen 7–10)

In der Anhörungsvorlage wurden verschiedene Vereinfachungen und Optimierungen bei der Steuerung mit dem AFP vorgeschlagen: Zum einen soll die Datendichte reduziert und die Darstellung der Aufgabenbereichspläne optimiert werden. Für eine administrative Entlastung sollte insbesondere die optionale Erstellung der Pläne und Berichte zu den Leistungsgruppen, welche in der Kompetenz des Regierungsrats liegen, beitragen. Das Ringbuch mit den Details zu den finanziellen Steuergrössen (Kontoliste) und Verpflichtungskrediten soll auch künftig als Beilage zum AFP bereitgestellt werden, jedoch in elektronischer Form. Zum anderen sollen bei der unterjährigen Haushaltsführung die Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des vom Grossen Rat bewilligten Globalbudgets erweitert werden.

Anhörungsergebnisse

Eine Mehrheit der Parteien (SP, FDP.Die Liberalen, Die Mitte, Grüne, glp, EDU) stimmt dem Vorschlag zu, die Details zu den Steuergrössen und Verpflichtungskrediten (Ringbuch) zukünftig nur noch elektronisch zur Verfügung zu stellen (Frage 7). Dagegen ist die SVP. Die Anpassung der Aufgabenbereichspläne und Aufgabenbereichsberichte zur besseren Lesbarkeit und zur Reduktion des Umfangs (Frage 8) wird ebenfalls mehrheitlich begrüsst (SP, Die Mitte, Grüne) oder eher begrüsst (glp), wobei die Änderung der Darstellung der Ziele im AFP, die eine Unterscheidung zwischen steuerbaren und nicht steuerbaren Indikatoren optisch erleichtert, auch bei SVP, FDP.Die Liberalen und EDU grundsätzlich Zustimmung findet, während die geplante Aufhebung der Abschnitte E. und G. in den Aufgabenbereichsplänen und Aufgabenbereichsberichten von den gleichen Parteien abgelehnt wird.

Die optionale Erstellung der Leistungsgruppen (Frage 9) wird von zwei Parteien gänzlich (SVP, FDP.Die Liberalen), von einer Partei eher abgelehnt (glp). Während die FDP.Die Liberalen grundsätzlich gegen eine Einschränkung der Informationen gegenüber dem Grossen Rat ist, wünscht die glp einheitliche Instrumente für alle Organisationseinheiten sowie eine Einsicht zumindest für die

Kommission. Zwei Parteien befürworten eine optionale Erstellung der Leistungsgruppen (SP und Grüne) und zwei sind eher dafür (Die Mitte, EDU). Die Mitte will bei grösseren Aufgabenbereichen weiterhin Einsicht in die Leistungsgruppen für die Kommission.

Die Frage, ob die unterjährigen Kompensationsmöglichkeiten auf das ganze Globalbudget ausgeweitet werden sollen (Frage 10), wurde in der Mehrheit bejaht (SP, Die Mitte, Grüne) oder eher bejaht (FDP.Die Liberalen, EDU). Eher dagegen ist die glp. Gewünscht wird, dass Kompensationen nachvollziehbar bleiben (glp, FDP.Die Liberalen). Die SVP lehnt zusätzliche Kompensationsmöglichkeiten ab.

Die Verbände und Organisationen äussern sich nur teilweise zu den Fragen 7–10. Die AIHK und der AGV attestieren das ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnis des gedruckten Ringbuchs und begrüssen dessen Abgabe in elektronischer Form. Die AIHK ist zudem eher für eine Anpassung der Aufgabenbereichspläne und Aufgabenbereichsberichte sowie für die optionale Erstellung der Leistungsgruppenpläne, spricht sich aber gegen einen Verzicht auf Abschnitt E. aus. Eine freie Kompensation innerhalb des Globalbudgets wird von AIHK und AGV hingegen kritisch gesehen. Vorbehaltslos positiv aufgenommen werden die Vereinfachungen in der Steuerung mit dem AFP von der GAV.

2.2.3 Verfahrensrechtliche Änderungen zum AFP (Frage 11)

Im Zusammenhang mit der Behandlung des Budgets beziehungsweise des AFP haben sich in den letzten Jahren verschiedene verfahrensrechtliche Unsicherheiten gezeigt. Mit der vorliegenden Teilrevision soll deshalb die Gelegenheit genutzt werden, rechtliche Lücken zum AFP-Prozess wo nötig zu schliessen und bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen. Dazu sollen in erster Linie bisher rechtlich nicht klar geregelte Prozesse im Gesetz (oder Dekret) verankert und dadurch die Planungs- und Handlungssicherheit erhöht werden. Beispielsweise sollen auch das Verfahren sowie die Konsequenzen bei Ablehnung des Budgets durch den Grossen Rat geregelt werden.

Anhörungsergebnisse

Die vorgeschlagenen Präzisierungen bei verfahrensrechtlichen Aspekten zum Budget und AFP werden mehrheitlich begrüsst und führten nur zu wenigen Bemerkungen. SP, FDP.Die Liberalen, Die Mitte und Grüne sind ganz dafür, glp und EDU eher dafür, während die SVP die Präzisierungen generell als unnötig erachtet und sich dagegen ausspricht.

Von den Verbänden äussert sich die AIHK kritisch gegenüber der Präzisierung, dass bei fehlendem Budgetbeschluss die gebundenen Ausgaben getätigt werden dürfen. Die übrigen Verbände befürworten die Anpassung oder haben sich nicht dazu geäussert.

2.2.4 Beschluss des Grossen Rats zur Lohnentwicklung (Frage 12)

Der aktuelle Lohnbeschluss des Grossen Rats soll so angepasst werden, dass er sich auf die über die Systempflege hinausgehende zusätzliche prozentuale individuelle oder generelle Erhöhung der Lohnsumme und nicht mehr auf die prozentuale Veränderung der Löhne bezieht. Die für die Systempflege jährlich notwendigen Mittel sollen vom Beschluss des Grossen Rats zur Lohnentwicklung ausgeklammert werden. Die Systempflege wird mit den Mitteln aus dem Rotationseffekt finanziert. Reichen diese für die Systempflege nicht aus, werden zusätzliche Mittel im AFP eingestellt und dem Grossen Rat wie die übrigen Veränderungen der Gesamtlohnsumme (zum Beispiel Stellen) in der Botschaft angezeigt.

Anhörungsergebnisse

Die in der Anhörungsvorlage vorgeschlagene Änderung des Beschlusses des Grossen Rats zur Lohnentwicklung wird kontrovers beurteilt. Eine Mehrheit der Parteien befürwortet die Gewährung einer angemessenen Lohnentwicklung für das Staatspersonal im Sinn der gemäss Dekret vorgesehenen Systempflege, die Verzerrungen im Lohngefüge verhindert (SP, Die Mitte, Grüne, glp). Dem-

gegenüber sprechen sich FDP, Die Liberalen, SVP und EDU gegen eine Systempflege aus, die neben dem Rotationseffekt durch zusätzliche Budgetmittel in den Aufgabenbereichen – ausserhalb des Lohnbeschlusses – finanziert werden soll. Die SP wiederum betont, dass der Regierungsrat für die Berücksichtigung von Umfeldentwicklungen mehr Handlungsspielraum erhalten solle, insbesondere für den Teuerungsausgleich.

Die Personalverbände befürworten die Anpassung zum Lohnbeschluss ausdrücklich. So hoffen die KASPV, der VPOD und der alv, dass es damit künftig nicht mehr zu Verzerrungen der Lohnkurven kommen werde, und begrüssen, dass die Rollen und die zu fällenden Beschlüsse sowie deren Auswirkungen klarer würden.

2.2.5 Wirkungsprüfungen von staatlichen Leistungen (Frage 13)

In der Anhörungsvorlage wurde vorgeschlagen, dass zukünftig in Botschaften an den Grossen Rat – insbesondere bei rechtsetzenden Vorlagen und bei Vorlagen, die neue oder stark veränderte Aufgaben vorsehen – Aussagen darüber enthalten sein sollen, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt beim jeweiligen Vorhaben eine Wirkungsprüfung vorgesehen ist. Wenn keine Wirkungsprüfung vorgesehen ist, ist dies zu begründen.

Anhörungsergebnisse

Der Vorschlag des Regierungsrats bezüglich Wirkungsprüfungen staatlicher Leistungen zur Umsetzung der (14.114) Motion der Fraktionen der BDP, CVP, FDP und SVP (Sprecherin Maya Meier, SVP, Staufen) vom 3. Juni 2014 betreffend periodische, systematische Leistungsanalyse und zusätzliche Befristung von neuen Staatsaufgaben (Frage 13) wird von fast allen Parteien begrüsst (SP, FDP, Die Liberalen, Die Mitte, Grüne, glp) oder eher begrüsst (EDU). Die SVP steht Wirkungsmessungen kritisch gegenüber und lehnt die Anpassung ab.

Auch die meisten Verbände und Organisationen sind für oder eher für den Vorschlag des Regierungsrats. Etwas kritisch ist der AGV, aus dessen Sicht neben der Wirkungsprüfung auch zu begründen sei, weshalb eine rechtsetzende Vorlage oder eine Vorlage mit Aufgaben des Staats nicht zeitlich befristet werden könne.

2.2.6 Erleichterte Durchführung von Pilotvorhaben (Frage 14)

Die bestehende Bestimmung zur Durchführung von Pilotvorhaben soll flexibilisiert werden, sodass testweise und auf maximal fünf Jahre befristet von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen werden kann. Innovative Vorhaben können so zeitnah erprobt werden, um zu evaluieren, ob eine Verstetigung und damit die Anpassung der Rechtsgrundlagen angezeigt ist. Die Erlaubnis vom Gesetz abzuweichen, wird von der Finanzzuständigkeit des Pilotprojekts abhängig gemacht: Benötigt das Pilotvorhaben einen Beschluss für einen Verpflichtungskredit in der Kompetenz des Grossen Rats gemäss § 28 Abs. 1 GAF, ist eine Abweichung von kantonalem Recht (Gesetze, Dekrete) durch ein befristetes Dekret möglich; benötigt das Pilotvorhaben einen Beschluss für einen Verpflichtungskredit in der Kompetenz des Regierungsrats gemäss § 28 Abs. 1 GAF oder entsteht geringerer Aufwand, ist eine Abweichung von kantonalem Recht durch befristete Verordnung möglich.

Anhörungsergebnisse

Dass die Durchführung von Pilotvorhaben künftig erleichtert werden soll (Frage 14), wird von einer Mehrheit der Parteien befürwortet (SP, Die Mitte, Grüne) oder eher befürwortet (glp, EDU). Dagegen sind SVP und FDP, Die Liberalen.

Die Verbände sind mehrheitlich für eine erleichterte Durchführung von Pilotvorhaben. Lediglich der AGV spricht sich eher dagegen aus.

3. Schuldenbremse

3.1 Grundlagen

3.1.1 Einführung der Aargauer Schuldenbremse

Die Schuldenbremse wurde im Kanton Aargau zusammen mit der Ausgabenbremse im Jahr 2005 mittels einer Änderung des damaligen Gesetzes über den Finanzhaushalt eingeführt. Der Kanton Aargau war der elfte Kanton, der eine Schuldenbremse-Regelung einführte. Er gehört damit in Sachen Schuldenbremse weder zu den Vorreitern noch zu den Nachzüglern. Konkreter Auslöser für diesen Schritt war eine Volksinitiative der SVP Aargau. Die schliesslich eingeführte Regelung basierte auf einem Gegenvorschlag des Regierungsrats zu dieser Initiative, welcher sich aber in vielen wesentlichen Punkten mit der Initiative deckte. Gegen die Gesetzesanpassung wurde das Referendum ergriffen mit dem Argument, die geplante Neuregelung sei zu restriktiv und werde dazu führen, dass staatliche Leistungen gekürzt und die Attraktivität des Kantons geschmälert würden. In der Volksabstimmung wurde die Einführung der Schuldenbremse schliesslich mit einem Stimmenanteil von rund 60 % angenommen.

Auf den 1. Januar 2006 hat der Kanton Aargau die wirkungsorientierte Verwaltungsführung eingeführt. Das bisherige Finanzhaushaltsgesetz wurde ersetzt durch das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF). Bei der Einführung der Schuldenbremse 2005 war der Gesetzgebungsprozess für das GAF weit fortgeschritten. Mittels einer Zusatzbotschaft stellte der Regierungsrat daher sicher, dass die in der Volksabstimmung beschlossenen Neuerungen zur Schuldenbremse unverändert in das neue Recht übernommen wurden. Dabei kam es lediglich zu terminologischen Anpassungen, um die Konsistenz mit dem neuen Gesetz sicherzustellen.

Auf das Jahr 2014 wurde das GAF totalrevidiert und das Rechnungsmodell des Kantons auf die Systematik von HRM2 umgestellt. Bei diesem Schritt erfuhr die Schuldenbremse Modifikationen, wurde in ihrem Kernbestand und in ihrer finanzpolitischen Wirkungsweise aber weiterhin unverändert übernommen und so ausgestaltet, dass ihre inhaltliche Ausprägung (vor allem Berücksichtigung der Investitionen anstelle der Abschreibungen) unter den Rahmenbedingungen von HRM2 erhalten blieb.

3.1.2 Merkmale der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse des Kantons Aargau ist in § 20 GAF verankert und lautet wie folgt:

§ 20 GAF Schuldenbremse

¹ Massgeblich für die Schuldenbremse ist die Finanzierungsrechnung. Der Grosse Rat regelt die Einzelheiten der Finanzierungsrechnung durch Dekret. Bei der Finanzierungsrechnung werden Darlehen und Beteiligungen nicht eingerechnet.

² Ergibt sich mit Abschluss der Jahresrechnung ein Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung, sind Budgetjahr und Planjahre ab dem übernächsten Jahr so auszugestalten, dass der Fehlbetrag in Raten von mindestens 20 % vom ursprünglichen Betrag abgetragen wird.

³ Wenn die Wirtschaftsentwicklung im Budgetjahr oder im Jahr davor rezessiv ist, kann mit Beschluss des Grossen Rats über das Budget die Abtragung ausgesetzt werden, wobei sich die Abtragungsdauer um die entsprechende Anzahl Jahre verlängert.

⁴ Die Wirtschaftsentwicklung ist rezessiv, wenn die reale Wirtschaftsentwicklung bei null % oder tiefer liegt.

⁵ Der Grosse Rat kann das Budget, das zu einem Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung führt, nur mit absoluter Mehrheit aller Mitglieder beschliessen.

Massgeblich für die Aargauer Schuldenbremse ist die *Finanzierungsrechnung*. Dies hat auch damit zu tun, dass die Schuldenbremse aus einer Zeit stammt, als die Rechnungslegung noch nicht auf HRM2 ausgerichtet war. Bei der Einführung von HRM2 im Jahr 2014 wurde die bisherige Wirkungsweise der Schuldenbremse fortgeführt und dazu die Finanzierungsrechnung als steuerungsrelevant definiert.

Die Finanzierungsrechnung stellt keine eigene Rechnung im Sinn der Rechnungslegung dar, sondern ist als eine Art "Kennzahl" zu verstehen. Sie ist in § 10 Abs. 1 des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) wie folgt definiert:

§ 10 GAF Finanzierungsrechnung

¹ Die Finanzierungsrechnung stellt die Nettoinvestitionen der Selbstfinanzierung gegenüber. Die Selbstfinanzierung ergibt sich aus dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen der Sachanlagen des Verwaltungsvermögens.

² Der für die Schuldenbremse gemäss § 20 GAF massgebliche Saldo der Finanzierungsrechnung errechnet sich ohne ausserordentlichen Aufwand und Ertrag sowie ohne ausserordentlichen Investitionsaufwand und Investitionsertrag gemäss § 9 Abs. 1.

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

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

Die Finanzierungsrechnung des Kantons Aargau basiert folglich auf der Erfolgsrechnung und unterscheidet sich von dieser allein dadurch, dass anstelle der Abschreibungen der Sachanlagen des Verwaltungsvermögens die dazu getätigten Investitionen berücksichtigt werden. Im Übrigen wird der Saldo der beiden Rechnungen identisch berechnet.

Mit der Beratung des Reformvorhabens Immobilien hat der Grosse Rat beschlossen, dass bei Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken anstelle der Nettoinvestitionen deren jährliche Abschreibungen für den Saldo der Finanzierungsrechnung zu berücksichtigen sind (neuer Absatz 3). Die dadurch entstehende Entlastung der Finanzierungsrechnung (ohne Grundstückkäufe) beträgt maximal 40 Millionen Franken (neuer Absatz 4). Diese Bestimmung gilt seit dem 1. Januar 2021 und ist bis Ende 2023 befristet (§ 42 Abs. 3 DAF).

Von der Schuldenbremse explizit ausgenommen sind Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens (§ 20 Abs. 1 GAF) sowie der ausserordentliche Aufwand und Ertrag gemäss § 9 Abs. 1 DAF. Implizit ausgenommen sind zudem die in getrennten Rechnungen geführten Spezialfinanzierungen, in welchen Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zweckgebunden sind. Für den Saldo der Erfolgsrechnung sind die Spezialfinanzierungen saldoneutral und allfällige Investitionen von Spezialfinanzierungen (zum Beispiel Strassen) werden direkt abgeschrieben.

Die heutige *Sanktionsregel* verlangt, dass ein Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung ab dem übernächsten Jahr in Raten von mindestens 20 % abgetragen wird (§ 20 Abs. 2 GAF). Diese Abtragungsvorschrift gilt unabhängig von den Rechnungsergebnissen der folgenden Jahre. Das heisst, ein Fehlbetrag ist in jedem Fall vollständig abzutragen.

Die *Konjunkturregel* sieht vor, dass der Grosse Rat bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung (reales BIP ≤ 0 %) mit dem Budgetbeschluss die Abtragung aussetzen kann, wobei sich die Abtragungsdauer um die entsprechenden Jahre verlängert (§ 20 Abs. 3 und 4 GAF).

Der Absatz 5 verlangt schliesslich, dass ein Budget mit einem Fehlbetrag durch den Grossen Rat nur mit der *absoluten Mehrheit* seiner Mitglieder (≥ 71) beschlossen werden kann. Ein Budgetdefizit erfordert zudem einen Beschluss des Grossen Rats, der den Regierungsrat ermächtigt, zur Finanzierung des Defizits fremde Gelder aufzunehmen. Ein solcher Beschluss würde dem *Höherverschuldungsreferendum* gemäss § 63 Abs. 1 lit. e der Verfassung des Kantons Aargau unterliegen.

Eng mit der Schuldenbremse verbunden ist die auf 2014 eingeführte *Ausgleichsreserve*. Dieses Instrument nimmt bei der Haushaltssteuerung sowohl bei der Budgetierung wie auch beim Jahresabschluss eine wichtige Stellung ein, indem ein budgetierter respektive erzielter Fehlbetrag durch eine Entnahme aus angesparten Reserven ausgeglichen werden kann. Sie weist damit einen ähnlichen Charakter auf wie ein Bilanzüberschuss, der mit einem Defizit der Erfolgsrechnung verrechnet wird. Die Kompetenz für die Äufnung (Einlagen) und die Auflösung (Entnahme) der Ausgleichsreserve

liegt beim Grossen Rat. Dieser entscheidet abschliessend im Rahmen der Genehmigung des Jahresberichts mit Jahresrechnung über eine allfällige Einlage oder Entnahme aus der Ausgleichsreserve. Der Regierungsrat kann dazu entsprechende Anträge stellen.

§ 21 GAF Ausgleichsreserve

¹ Die Ausgleichsreserve dient zum Ausgleich von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen.

² Der Grosse Rat entscheidet über Äufnung oder Auflösung der Ausgleichsreserve.

Ebenfalls Bestandteil der heutigen Schuldenbremse ist die Übergangsregelung hinsichtlich der *bisherigen Fehlbeträge*:

§ 51 GAF Bisherige Fehlbeträge

¹ Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes entsprechen die bisherigen Fehlbeträge dem Stand der Bilanzfehlbeträge gemäss § 43 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005.

² Die bisherigen Fehlbeträge werden jährlich mindestens im Umfang eines gleichbleibenden Prozentsatzes des Restbestands abgetragen. Der Regierungsrat legt diesen Prozentsatz bei Inkrafttreten dieses Gesetzes so fest, dass er im ersten Jahr Fr. 11 Mio. entspricht.⁴

³ Bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung gemäss § 20 Abs. 4 kann der Grosse Rat die Abtragung aussetzen.

Die Abtragung wurde in der letzten GAF-Revision so festgesetzt, dass sie betragsmässig der Höhe der zuvor geltenden Abtragung entsprach. Anstelle einer linearen wurde jedoch eine degressive Abtragsregelung festgelegt in der Absicht, dass bei einem hohen Rechnungsüberschuss mit Beschluss des Grossen Rats eine zusätzliche Abtragung der bisherigen Fehlbeträge vorgenommen und damit die Restschuld und folglich auch die jährliche noch zu tätigende Abtragung reduziert werden kann. Nach der mit der Jahresrechnung 2020 vom Grossen Rat beschlossenen zusätzlichen Abtragung über 50 Millionen Franken weisen die bisherigen Fehlbeträge noch eine Schuld von 101,5 Millionen Franken auf.

3.1.3 Beurteilung der Schuldenbremse

Der Blick auf die Verschuldungsentwicklung der letzten Jahre weist darauf hin, dass die Aargauer Schuldenbremse bislang wirksam und erfolgreich war. Allerdings lässt sich kein eindeutig kausaler Zusammenhang zwischen der Haushaltsentwicklung und der Schuldenbremse nachweisen. Mit Sicherheit lässt sich aber sagen, dass die Bestimmungen zur Schuldenbremse das politische Verhalten des Regierungsrats wie auch des Grossen Rats in der gewünschten Art und Weise beeinflussen. Zudem ist die grundlegende Zielsetzung und Funktion der Schuldenbremse politisch breit akzeptiert.

Die Schuldenbremse ist das mit Abstand wichtigste Regelwerk für die finanzpolitische Haushaltssteuerung. Mit der Orientierung an der Finanzierungsrechnung stellt die Aargauer Schuldenbremse im interkantonalen Vergleich aber eine Ausnahme dar. Sowohl im HRM2 wie auch in der Privatwirtschaft erfolgt die finanzielle Steuerung über die Erfolgsrechnung und Bilanz. Die finanzielle Steuerung über die Finanzierungsrechnung ist daher für viele Mitglieder des Parlaments auf den ersten Blick ungewohnt. Als private Unternehmerin oder privater Unternehmer oder als Vertreterin oder Vertreter einer Gemeinde ist ihnen der Umgang mit der Erfolgsrechnung wesentlich vertrauter als die finanzpolitische Steuerung über die Finanzierungsrechnung.

Die heutige Schuldenbremse erzeugt einen starken Druck, in jedem einzelnen Jahr eine ausgeglichene Rechnung zu realisieren. Dies erschwert den Umgang mit grösseren, unregelmässig anfallenden Investitionsprojekten. Diese Problematik zeigt sich darin, dass heute praktisch für alle wesentlichen Investitionsbereiche Sonderlösungen zur Finanzierung bestehen. So werden die Infrastruktur-

⁴ Der gemäss dieser Vorgabe ermittelte Satz beträgt 3,8 %.

investitionen im öffentlichen Verkehr wie auch die Strasseninvestitionen über eigene Spezialfinanzierungen finanziert. Hinzu kommt die neue befristete Sonderregelung für grosse Immobilienvorhaben (ab 20 Millionen Franken), bei denen nicht die Investitionen, sondern die Abschreibungen für die Schuldenbremse relevant sind (GRB Nr. 2020-1810).

Der faktische Zwang, bei der Budgetierung und beim Rechnungsabschluss *Jahr für Jahr* eine schwarze Null zu erzielen, ist im Grund genommen restriktiver als die Intention der Verfassung des Kantons Aargau, wonach der Finanzhaushalt auf die Dauer ausgeglichen sein soll. Vor diesem Hintergrund kommt der Ausgleichsreserve eine wichtige Bedeutung zu. Sie ermöglicht es de facto, Defizite aufzufangen, ohne dass damit sofort Sanktionen verbunden wären. Somit übernimmt die Ausgleichsreserve finanzpolitisch eine ähnliche Funktion wie ein Bilanzüberschuss bei einem Modell, das auf die Erfolgsrechnung ausgerichtet ist. Während der Ausgleich über den kumulierten Bilanzüberschuss respektive Bilanzfehlbetrag quasi automatisch nach Abschluss der Jahresrechnung über die Verbuchung des Gewinns beziehungsweise des Verlusts erfolgt, wird die Bildung und Auflösung der Ausgleichsreserve in jedem einzelnen Jahr geplant und in der Rechnung verbucht.

Aus einer finanzpolitischen Betrachtung ist der Unterschied zwischen Finanzierungsrechnung und Erfolgsrechnung zu relativieren. Aufgrund der hohen Aktivierungsgrenze für Investitionen von Fr. 250'000.– einerseits und der Pflicht für Direktabschreibungen (vgl. § 6 DAF) von Investitionen bei Spezialfinanzierungen (zum Beispiel Strassenrechnung und öV-Infrastruktur), von Wasserbauten und erteilten Investitionsbeiträgen andererseits, besteht eine sehr hohe inhaltliche Übereinstimmung zwischen der Finanzierungsrechnung und der Erfolgsrechnung. Seit Einführung der Finanzierungsrechnung im Jahr 2014 betrug die Differenz im Saldo zwischen 20 und 50 Millionen Franken. In der Jahresrechnung 2020 unterscheiden sich der Saldo der Finanzierungsrechnung und der Saldo der Erfolgsrechnung gerade mal um 9 Millionen Franken. Diese Differenz ist bei einem Haushalt von jährlich über 6 Milliarden Franken vernachlässigbar.

3.2 Handlungsbedarf

3.2.1 Finanzierung grosser Immobilienvorhaben

Bei den Immobilien des Kantons Aargau besteht Handlungsbedarf. Mit der demografischen Entwicklung der Bevölkerung steigt der Flächenbedarf für Schulen und Sicherheitsinfrastruktur. Parallel weist das historisch gewachsene aktuelle Immobilienportfolio des Kantons ein grosses Optimierungspotenzial im Bereich der Raum- und Betriebskosten auf. Der Flächenbestand kann durch die Vielzahl an Standorten nur schwer optimiert werden, da kaum Synergieeffekte zum Tragen kommen. Ebenso sind die Mietzinse von angemieteten Objekten teilweise hoch. Die betriebliche Effizienz innerhalb der Abteilungen des Kantons und damit die Personalführung wird zudem durch die örtliche Verteilung der Arbeitsplätze erschwert. Da ein Grossteil des kantonalen Immobilienbestands vor 1990 erstellt wurde, stehen in den kommenden Jahren grosszyklische Erneuerungsvorhaben an, die vorübergehend einen erhöhten Finanzbedarf erfordern.

Im Aargauer Finanzrecht bestehen heute zwei Bestimmungen, welche die Finanzierung von grossen Immobilienvorhaben erschweren respektive gegenüber laufenden Ausgaben benachteiligen:

- 1) Der Aufwand von Immobilienvorhaben wird in der Investitionsrechnung geführt, in der Bilanz aktiviert und in der Erfolgsrechnung über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Dadurch ergeben sich in der Investitionsrechnung je nach Bauvolumen starke Schwankungen, während die Abschreibungen über den gesamten Nutzungszyklus gleichmässig anfallen. Weil die Schuldenbremse im Kanton Aargau – anders als in den anderen Kantonen oder auch bei Gemeinden – die Investitionen berücksichtigt, nicht aber die Abschreibungen in der Erfolgsrechnung, sind dringend notwendige grosse Immobilienvorhaben bei angespannter Finanzlage nur schwer finanzierbar, weil die entsprechenden Ausgaben unmittelbar ein Defizit zur Folge haben können oder ein bereits bestehendes Defizit erhöhen, welches innerhalb von fünf Jahren abzutragen ist.

- 2) Eine weitere Restriktion besteht durch das Höherverschuldungsreferendum, das unter anderem beim Beschluss des Grossen Rats über ein Budgetdefizit zur Anwendung kommt. Bei einem ausgeglichenen Finanzhaushalt sind gerade die kurzfristig anfallenden hohen Investitionen besonders kritisch, wenn es darum geht, ein Budgetdefizit zu vermeiden.

Investitionen sind im Vergleich mit den laufenden, oftmals auch gebundenen Ausgaben kurzfristig einfacher steuerbar. Die Schuldenbremse und das Höherverschuldungsreferendum haben zur Folge, dass wichtige Immobilienvorhaben kurzfristig nur durch Abstriche bei anderen staatlichen Leistungen finanziert werden können oder aber weiter in die Zukunft verschoben werden müssen, auch wenn damit in einer Gesamtbetrachtung höhere Lebenszykluskosten verursacht werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat das Reformvorhaben Immobilien initiiert. Am 12. November 2019 und am 6. Juni 2020 fanden dazu die Beratungen im Grossen Rat statt. Mit dem neuen § 47a GAF wurden die wichtigsten Grundsätze für die Führung der Immobilien im Kanton Aargau gesetzlich verankert. Zudem beschloss der Grosse Rat auf Dekretsebene ein Finanzierungsmodell für grosse Immobilienvorhaben, bei welchen nicht die Investitionen sondern deren Abschreibungen in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden. Dieses Finanzierungsmodell wurde bis Ende 2023 befristet verbunden mit der Erwartung des Grossen Rats, dass die Schuldenbremse im Rahmen der GAF-Revision einer gesamtheitlichen Überprüfung unterzogen wird.

3.2.2 Verzicht auf Neugestaltung Schuldenbremse

Das mit dem Reformvorhaben Immobilien konzipierte Finanzierungsmodell eignet sich als Lösung für die anstehenden wichtigen Bauvorhaben wie zum Beispiel die beiden neuen Mittelschulen. Bereits in der Botschaft an den Grossen Rat hat der Regierungsrat dargelegt, dass er die Schuldenbremse im Rahmen der GAF-Revision ganzheitlich überprüfen wird. Im Vordergrund stünde dabei die Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Erfolgsrechnung mit einer Vorgabe zur Selbstfinanzierung (Modell einer sogenannten doppelten Schuldenbremse) analog HRM2 und den meisten anderen Kantonen. Diese Absicht wurde in der parlamentarischen Beratung mehrheitlich wohlwollend zur Kenntnis genommen und war schliesslich der Grund dafür, dass das Finanzierungsmodell für grosse Immobilienvorhaben vom Grossen Rat vorerst bis Ende 2023 befristet wurde.

Der Regierungsrat hat sich den letzten zwei Jahren intensiv mit dem Thema einer Neugestaltung der Schuldenbremse auseinandergesetzt. Wie vom Grossen Rat erwartet hat er einen Entwurf für eine Neukonzeption der Schuldenbremse erarbeitet, die sich am Modell einer doppelten Schuldenbremse orientiert. Das zentrale Element dieser Neukonzeption war der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung und die mittelfristige Sicherstellung der Selbstfinanzierung. Damit direkt verbunden war die Notwendigkeit der Ablösung des Höherverschuldungsreferendums durch eine Erweiterung des Ausgabenreferendums. Mit diesen Kernelementen sowie weiteren Anpassungen beabsichtigte der Regierungsrat, die Wirksamkeit der Schuldenbremse weiterhin sicherzustellen, gleichzeitig aber erkannte Mängel zu beheben und die Haushaltssteuerung insgesamt transparenter und verständlicher auszugestalten. Zudem wäre damit eine direkte Anschlusslösung für das befristete Finanzierungsmodell für grosse Immobilienvorhaben vorgelegen.

In der Anhörung wurde der Entwurf des Regierungsrats sehr kontrovers beurteilt (vgl. Kapitel 2.2.1). Insbesondere die Ablösung des Höherverschuldungsreferendums wird mehrheitlich abgelehnt. Der Regierungsrat anerkennt den mehrheitlichen Willen, an diesem Volksrecht festhalten zu wollen. Damit wird aber in der Konsequenz die Ausrichtung der finanzpolitischen Haushaltssteuerung und des Budgetprozesses an der Erfolgsrechnung (anstelle der Finanzierungsrechnung) verunmöglicht respektive bedeutungslos. So wäre mit einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung nicht sichergestellt, dass auch keine Höherverschuldung vorliegt. Wäre dies der Fall, müsste auch bei einem ausgeglichenen Budget oder gar bei einem Budgetüberschuss (in der Erfolgsrechnung) die Referendumsfrist von drei Monaten abgewartet werden, bis ein rechtsverbindliches Budget vorliegen würde. Ein Budget, das zu einer Höherverschuldung führen würde (zum Beispiel aufgrund kurzfristig hoher Investitionen), wäre somit erst Ende Februar rechtskräftig, was nicht praktikabel und wenn immer möglich zu vermeiden

ist. Die Ausrichtung der Haushaltssteuerung auf die Erfolgsrechnung führte damit zu keiner Erleichterung bei der kurzfristigen Finanzierung von dringend notwendigen Immobilienvorhaben. Das Problem der Finanzierbarkeit von Grossvorhaben, für welche der Grosse Rat als befristete Sonderlösung das Finanzierungsmodell Immobilien beschlossen hat, wäre ab 2024 ungelöst.

Der Regierungsrat kommt in seiner Analyse der Anhörungsergebnisse zum Schluss, dass der Entwurf der Neugestaltung der Aargauer Schuldenbremse in dieser Form keine Mehrheit findet. Die in der Anhörungsvorlage vorgeschlagene Neugestaltung weist zudem zu viele konzeptionelle Abhängigkeiten auf, als dass punktuelle Anpassungen im Sinn einzelner Anhörungsantworten vorgenommen werden könnten. Aus diesem Grund verzichtet der Regierungsrat im Rahmen der vorliegenden GAF-Revision heute auf eine grundlegende Neuausrichtung der Aargauer Schuldenbremse. Eine erneute Überprüfung und Weiterentwicklung der Instrumente der Haushaltssteuerung kann auch zu einem späteren Zeitpunkt wieder in Betracht gezogen werden.

Da die Neugestaltung der Schuldenbremse auch eine Anschlusslösung für das bis Ende 2023 befristete Finanzierungsmodell für grosse Immobilienvorhaben bedeutet hätte, unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat mit dieser Vorlage eine Weiterentwicklung der bisherigen Lösung.

3.3 Umsetzung

3.3.1 Anpassung Finanzierungsmodell Immobilien

Das Finanzierungsmodell Immobilien soll ab 2024 fortgeführt und inhaltlich angepasst werden. Zum einen wird der Geltungsbereich begrenzt, so dass diese Sonderfinanzierung sehr gezielt und bei sehr grossen Vorhaben zur Anwendung kommen kann. Zum anderen wird aufgrund der bisherigen Erfahrungen der Vollzug vereinfacht und die Planungssicherheit verbessert.

Im Rahmen der Beratung des Finanzierungsmodells Immobilien in der grossrätlichen Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) wurde unter anderem die Befürchtung geäussert, dass als Folge der Berücksichtigung der Abschreibungen anstelle der Investitionen in der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung bei hoher Investitionstätigkeit die Schulden unkontrolliert ansteigen könnten. Aus diesem Grund wurde die maximal zulässige Entlastung der Finanzierungsrechnung aus dem Saldo der Abschreibungen und Investitionen für Grossvorhaben auf maximal 40 Millionen Franken pro Jahr begrenzt (§ 10 Abs. 4 DAF). Die Umsetzung erfolgt dadurch, dass im Fall einer Überschreitung der Begrenzung ein zusätzlicher Aufwand ohne Mittelabfluss erfolgswirksam verbucht wird, der seinerseits der Schuldenbremse untersteht. Dazu bieten sich zusätzliche Abtragungen der bisherigen Fehlbeträge (§ 51 GAF) oder zusätzliche Einlagen in die Spezialfinanzierung Sonderlasten (§ 4 Abs. 1 lit. f G Sonderlasten) an. Dieser Mechanismus ist zwar effektiv, aber in der Praxis der rollenden Planung aufwendig. In der parlamentarischen Beratung wurde diese Regel denn auch nur mangels zweckmässiger Alternativen gutgeheissen. Das Finanzierungsmodell wurde schliesslich befristet, in der Absicht, mit der Neugestaltung der Schuldenbremse eine einfachere und transparentere Lösung einführen zu können.

In seiner Beurteilung der in der Anhörung geäusserten Einwände gegen die vorgeschlagene Neugestaltung der Schuldenbremse kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass bei einer Fortführung des Finanzierungsmodells Immobilien ein restriktiverer Zugang gelten soll. Dies wird damit erreicht, dass die Zugangsschwelle zu diesem Finanzierungsmodell für Immobilienvorhaben erhöht wird. So soll der Schwellenwert von bisher 20 Millionen Franken deutlich erhöht werden auf neu 50 Millionen Franken. Immobilienvorhaben unterhalb des Schwellenwerts von 50 Millionen Franken werden somit auch künftig nach bisheriger Praxis über die Investitionen der Schuldenbremse unterstellt. Mit dieser deutlichen Erhöhung des Schwellenwerts wird eine unkontrollierte Entwicklung der Verschuldung verhindert und damit der in der Anhörung geäusserten Bedenken hinsichtlich der Neukonzeption der Schuldenbremse wie auch der bisherigen kritischen Haltung der KAPF zum heute geltenden Finanzierungsmodell Immobilien Rechnung getragen. Im Gegenzug soll auf eine Begrenzung des Nettoeffekts des Finanzierungsmodells auf jährlich 40 Millionen Franken verzichtet werden. Dies erleichtert

die finanzielle Planung und Führung der Immobilienvorhaben und erhöht die rechnungslegerische Transparenz. Zudem können damit grosse Immobilienvorhaben zeitlich überschneidend realisiert werden, wenn dies politisch als zweckmässig erachtet wird (zum Beispiel zeitlich überschneidende Realisierung von zwei Mittelschulen).

Die rechtliche Umsetzung erfolgt durch eine Änderung der Absätze 3 und 4 von § 10 DAF (vgl. Formulierung in der Synopse, Beilage 2). Über diese Dekretsänderung beschliesst der Grosse Rat im Rahmen der zweiten Beratung der Teilrevision des GAF.

In der nachfolgenden Tabelle sind die aktuell laufenden und geplanten Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken (gemäss Planungsstand AFP 2022–2025) aufgelistet. Nicht enthalten ist das Projekt "Optimierung beziehungsweise Neubau Jugendheim Aarburg", dessen Investitionsvolumen und Realisierungszeitpunkt noch nicht bekannt sind.

Tabelle 1: Laufende und geplante grosse Immobilienvorhaben

Vorhaben (ab 20 Millionen Franken)	Total Investitionen in Millionen Franken	Geplanter Start Realisierung
Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport Neue Kantonsschule 7. Standort	162	2024
Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport Neue Kantonsschule 8. Standort	133	2025
Aarau, Departement Volkswirtschaft und Inneres (Kantonspolizei) Neubau Polizeigebäude	65	2022
Aarau, Departement Finanzen und Ressourcen Neubau Verwaltungsgebäude	62	2025
Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Berufsbildung und Mittelschule) Ersatzstandort Berufsfachschule Gesundheit und Soziales	55	noch offen
Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Berufsbildung und Mittelschule) Ersatzstandort Höhere Fachschule Gesundheit und Soziales	55	noch offen
Aarau, Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Berufsbildung und Mittelschule) Erweiterung Alte Kantonsschule/Neue Kantonsschule	50	noch offen
Unterentfelden, Departement Gesundheit und Soziales (Amt für Verbraucherschutz) Neubau	49	2022
Baden, Departement Bildung, Kultur und Sport, Kantonsschule Baden Ersatz Provisorien und Erweiterung	40	2023
Aarau, Departement Gesundheit und Soziales Integrationszentrum, Neubau	35	noch offen
Lenzburg, Departement Volkswirtschaft und Inneres (Justizvollzugsanstalt) Erweiterte Haftinfrastruktur	29	noch offen
Aarau, Departement Volkswirtschaft und Inneres (Kantonspolizei) Erneuerung Polizeikommando	27	2024

Vorhaben (ab 20 Millionen Franken)	Total Investitionen in Millionen Franken	Geplanter Start Realisierung
Aarau, Departement Bildung Kultur und Sport/Kantons- schule Baden Standortoptimierung Aarau	26	2026
Unterentfelden, Departement Finanzen und Ressourcen Erneuerung Bauschule	26	noch offen
Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Berufsbildung und Mittelschule) Überbrückung Schulraum KS	24	2024
Aarau, Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Berufsbildung und Mittelschule) Alte Kantonsschule Neubau Sporthalle	24	2024
Aarau, Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Berufsbildung und Mittelschule) Alte Kantonsschule, San. Paul-Karrer-Haus	23	2024
Total	861	

Anmerkungen: Planungsstand AFP 2022–2025

Mit der Erhöhung des Schwellenwerts von 20 auf 50 Millionen Franken wird der Geltungsbereich des Finanzierungsmodells deutlich verkleinert. Aus heutiger Planungssicht würden damit von den bisher 17 noch folgende sieben Vorhaben den Schwellenwert von 50 Millionen Franken erreichen:

- Neubau Polizeigebäude
- Neue Kantonsschule, 7. Standort
- Neue Kantonsschule, 8. Standort
- Erweiterung Neue und Alte Kantonsschule Aarau
- Ersatzstandort Berufsschule für Gesundheit und Soziales
- Ersatzstandort Höhere Fachschule für Gesundheit und Soziales
- Neubau Verwaltungsgebäude Aarau

Aufgrund der Anpassung des Finanzierungsmodells per 1. Januar 2024 ist im DAF eine Übergangsregelung erforderlich für diejenigen Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken, welche den Schwellenwert von 50 Millionen Franken nicht erreichen. Dazu ist folgendes Vorgehen vorgesehen:

Diejenigen Vorhaben, für die der Grosse Rat bis zum 31. Dezember 2023 den Verpflichtungskredit für die Realisierung ("Baukredit") bewilligt hat, werden weiterhin über das (angepasste) Finanzierungsmodell Immobilien abgewickelt. Nach heutiger Planung trifft dies auf folgende Vorhaben zu, wobei sich in der Planung Änderungen ergeben können:

- Neubau für das Amt für Verbraucherschutz (vom Grossen Rat am 14. September 2021 beschlossen, GRB Nr. 2021-0268)
- Erneuerung Polizeikommando Aarau (Beratung im Grossen Rat voraussichtlich Mitte 2023)
- Kantonsschule Baden, Ersatz Provisorien und Erweiterung (Beratung im Grossen Rat voraussichtlich Ende 2023)

Bei allen übrigen Immobilienvorhaben unter 50 Millionen Franken, für welche bis zur Inkraftsetzung des revidierten DAF noch kein Verpflichtungskredit zur Realisierung vorliegt, werden ab 2024 wieder die Investitionen (nicht die Abschreibungen) in der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Die bis Ende 2023 in der Bilanz aktivierten Investitionen (Position Sachanlagen im Bau) sollen – aus praktischen Gründen – einmalig zulasten der Jahresrechnung

2024 abgeschrieben und im Saldo der für die Schuldenbremse massgeblichen Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden. Damit ist sichergestellt, dass zu keinem Zeitpunkt Investitionen respektive Abschreibungen anfallen, die nicht der Schuldenbremse unterstellt sind.

Gemäss den aktuellen Budget- und Planwerten 2021–2023 beträgt der im Jahr 2024 voraussichtlich einmalig abzuschreibende Betrag 7,1 Millionen Franken. Dieser Wert basiert auf der Annahme, dass von den Grossvorhaben unter 50 Millionen Franken die drei oben erwähnten Projekte (Neubau Amt für Verbraucherschutz, Sanierung Polizeikommando, Kantonsschule Baden) weiterhin über das Finanzierungsmodell Immobilien abgewickelt werden. Der effektive abzuschreibende Betrag kann erst mit der Jahresrechnung 2023 ermittelt werden. Die damit verbundene einmalige Belastung der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung wird das Rechnungsergebnis 2024 in diesem Umfang verschlechtern und könnte einen allfälligen Fehlbetrag entsprechend erhöhen.

Bei der Umsetzung dieser Finanzierung werden die entsprechenden Immobilienvorhaben dem Grossen Rat wie üblich mit separater Botschaft mittels Verpflichtungskredit beantragt. Bei neuen Ausgaben untersteht der Beschluss dem Ausgabenreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Aargau und § 30 GAF. Eine allfällige Höherschuldung aus den Grossvorhaben unterliegt zudem dem fakultativen Höherschuldungsreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. e der Verfassung des Kantons Aargau.

3.3.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassung des Finanzierungsmodells Immobilien hat finanzielle Auswirkungen auf den für die Schuldenbremse massgeblichen Saldo der Finanzierungsrechnung. In der nachfolgenden Tabelle sind die finanziellen Auswirkungen des bisherigen und des neuen Finanzierungsmodells gemäss Planungsstand AFP 2022–2025 dargestellt. Die detaillierte Herleitung der Zahlen ist aus der Beilage 4 ersichtlich.

Tabelle 2: Vergleich bisheriges und angepasstes Finanzierungsmodell

In Millionen Franken	2022	2023	2024	2025
Bisheriges Modell mit 17 Vorhaben (ab 20 Millionen Franken)				
Investitionen IR	-39,8	-62,6	-46,8	-81,7
Abschreibungen ER	+11,7	+8,6	+4,2	+8,8
Beschränkung Saldoeffekt	+0,0	+0,0	+2,6	+32,9
Saldoeffekt	-28,0	-54,0	-40,0	-40,0
Neues Modell mit 7 Vorhaben (ab 50 Millionen Franken)				
Investitionen IR	-28,4	-44,7	-19,4	-24,1
Abschreibungen ER	+11,7	+8,6	+2,9	+2,9
Saldoeffekt	-16,6	-36,1	-16,5	-21,2

Anmerkung: (+) Belastung, (-) Entlastung; Rundungsdifferenzen sind möglich

Im Vergleich zum aktuellen Finanzierungsmodell, über welches 17 Investitionsvorhaben abgewickelt werden (Stand AFP 2022–2025), wäre das neue Modell restriktiver und käme lediglich bei sieben Grossvorhaben zum Tragen, deren Investitionsvolumen je mindestens 50 Millionen Franken beträgt. Entsprechend wäre das Volumen der als Grossvorhaben deklarierten Investitionen im Budget- sowie in den drei Planjahren wesentlich tiefer. Auch der jährliche Saldoeffekt ist grundsätzlich kleiner, jedoch abhängig von der Planung der Vorhaben und den einzelnen Jahrestanchen. Aufgrund des Wegfalls der Plafonierung der Entlastungswirkung bei maximal 40 Millionen Franken kann es in einzelnen Jahren, in welchen mehrere Grossvorhaben parallel realisiert werden, kurzfristig zu einer hö-

heren Entlastungswirkung kommen. Insgesamt wird mit dem restriktiveren Schwellenwert von 50 Millionen Franken längerfristig ein klar tieferes Investitionsvolumen über das angepasste Finanzierungsmodell abgewickelt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassung des Finanzierungsmodells inklusive der Übergangsregelung auf den AFP.

Tabelle 3: Auswirkungen auf den AFP 2022–2025

In Millionen Franken	BU 2022	Plan 2023	Plan 2024	Plan 2025
Anpassung Finanzierungsmodell	-	-	23,5	18,8
Übergangsregelung Immobilienvorhaben* mit bereits vor- liegendem Verpflichtungskredit für Realisierung	-	-	-27,9	-19,9
Einmalige Sofortabschreibung zulassen Finanzierungsrechnung			7,1	-
Total	-	-	2,7	-1,1

Anmerkung: (+) Belastung, (-) Entlastung; Rundungsdifferenzen sind möglich

* Gemäss aktueller Planung betrifft dies: Neubau für das Amt für Verbraucherschutz, Sanierung Polizeikommando Aarau, Kantonsschule Baden (Ersatz Provisorien und Erweiterung)

Die Anpassung des Finanzierungsmodells Immobilien führt in einem ersten Schritt zu einer Saldoverschlechterung im AFP 2022–2025. Die Berücksichtigung der Übergangsregelung bezüglich der bisherigen Grossvorhaben hat in einem zweiten Schritt eine entlastende Wirkung. Gesamthaft ist nach heutiger Planung mit keinen wesentlichen Auswirkungen auf den AFP 2022–2025 zu rechnen. Mit der Aktualisierung der Immobilienplanung im Rahmen des AFP 2023–2026 werden sich auch die Auswirkungen des Finanzierungsmodells auf den Saldo der Finanzierungsrechnung verändern.

Der vorliegende Vorschlag für eine Anpassung des Finanzierungsmodells Immobilien schafft die Voraussetzungen, um dringend nötige grosse Immobilienvorhaben finanziell realisieren zu können, ohne dass die Schuldenbremse über die Nutzungsdauer umgangen wird. Mit dem hohen Schwellenwert von 50 Millionen Franken können nur wenige grosse Vorhaben über diese Sonderfinanzierung abgewickelt werden. Im Vergleich zu der vom Grossen Rat im Jahr 2016 zurückgewiesenen Finanzierungsgesellschaft Immobilien Aargau ist der vorliegende Lösungsvorschlag deutlich restriktiver. Und auch im Vergleich mit dem bisherigen Finanzierungsmodell Immobilien, welches auf Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken anwendbar ist, sorgt der höhere Schwellenwert dafür, dass langfristig deutlich weniger Vorhaben über die Nutzungsdauer (mittels Abschreibungen) statt über die Realisierungsdauer (mittels Investitionen) in der Finanzierungsrechnung der Schuldenbremse unterstellt werden. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit dieser Regelung die Anliegen der KAPF wie auch der Mehrheit der Anhörungsstellungen Rechnung getragen wird.

Unabhängig von der gewählten Finanzierungsform muss angesichts der Notwendigkeit und teils auch Dringlichkeit grosser Immobilienvorhaben in den nächsten Jahren eine gezielte Priorisierung nach fachlichen und politischen Gesichtspunkten in Rahmen der rollenden Planung durch den Regierungsrat und den Grossen Rat vorgenommen werden. Dabei sind die Grundsätze für die Führung von Immobilien gemäss § 47a GAF konsequent anzuwenden.

4. Vereinfachungen bei der Steuerung mit Budget und AFP

4.1 Handlungsbedarf

Der AFP ist abgesehen von der Steuerung über die kantonale Gesetzgebung das zentrale Instrument für die Steuerung der kantonalen Aufgaben und Finanzen. Er umfasst aktuell 42 Aufgabenbereiche, welche das gesamte Spektrum der kantonalen Leistungen abdecken. Die Aufgabenbereiche werden in 137 Leistungsgruppen aufgeteilt. Während der Grosse Rat auf Ebene der Aufgabenbereiche steuert, dienen die Leistungsgruppen der internen Organisation und Steuerung in den Departementen und Abteilungen. Die Berichterstattung erfolgt mit dem Jahresbericht mit Jahresrechnung.

Die Instrumente zur Planung und Berichterstattung haben sich insgesamt bewährt. Dies wurde durch die Sonderprüfung der Finanzkontrolle zum AFP-Prozess bestätigt (Revisionsbericht Nr. 2018-0453). Es wurde jedoch unter anderem eine teilweise unzureichende strategische Steuerbarkeit der aufgabenseitigen Steuergrössen (insbesondere Ziele und Indikatoren) moniert.

Ein Kantonsvergleich mit anderen WoV-Kantonen zeigt, dass das Aargauer Parlament über überdurchschnittliche Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten verfügt. Während in den meisten anderen Kantonen die aufgabenseitigen Elemente – insbesondere die Indikatoren – lediglich zur Information im Sinn von Kennzahlen dienen, hat der Grosse Rat im Kanton Aargau die Möglichkeit, grundsätzlich jeden Entwicklungsschwerpunkt, jedes Ziel und eine Mehrzahl der Indikatoren anzupassen, neu zu formulieren oder zu streichen.

Die Steuerung über den AFP ist aber durch parallele Faktoren und Steuerungsmechanismen eingeschränkt respektive beeinflusst:

- Kurzfristig nicht oder kaum beeinflussbar sind demografische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen sowie bundesrechtliche Vorgaben.
- Die Rechtssetzung (Gesetz und Dekret) beeinflusst sowohl das Leistungsangebot des Kantons wie auch seinen Finanzbedarf weitaus stärker als manche Anpassung einer Steuerungsgrösse (aufgaben- und finanzseitig) im Budget.
- Parlamentarische Vorstösse können das staatliche Handeln in eine bestimmte Richtung lenken und somit steuernd eingreifen.
- In Planungsberichten können wichtige aufgabenseitige und finanzrelevante Weichenstellungen vorgenommen werden.

Das Budget wie auch die Planjahre sind somit auch ein Abbild der Auswirkungen von bereits früher gefällten Entscheidungen einerseits und diversen nicht beeinflussbaren Umfeldentwicklungen andererseits. Es sollen daher Verbesserungen vorgenommen werden, welche helfen, die Steuerungsmöglichkeiten besser zu erfassen und zu nutzen.

In einem weiteren Punkt hat die Finanzkontrolle angeregt zu prüfen, inwieweit die dem Grossen Rat zur Verfügung gestellte Datenmenge gesenkt werden kann. Die Steuerungsunterlagen sind unterdessen sehr umfangreich und weisen zum Teil ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Dies trifft zum Beispiel auf die Erstellung der Leistungsgruppenpläne und Leistungsgruppenberichte (rund 400 Seiten) zu.

Mit Blick auf die Zielsetzungen der Gesetzesrevision steht vor allem die Vorgabe im Zentrum, dass bei der Steuerung von Aufgaben und Finanzen Vereinfachungen bei aufwendigen Abläufen sowie eine Flexibilisierung von zu starren Regulierungen anzustreben sind. Handlungsbedarf besteht nach Prüfung diverser Aspekte der Steuerung einerseits bei der Ausgestaltung der Instrumente für die Planung und Berichterstattung und andererseits bei der unterjährigen Steuerung im Globalbudget.

4.2 Umsetzung

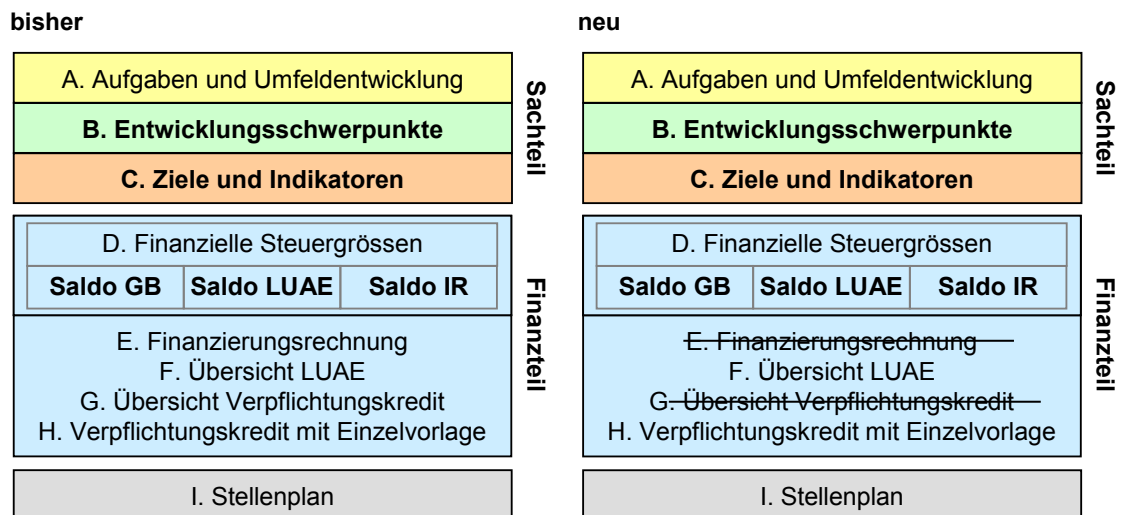
4.2.1 Instrumente der Planung und Berichterstattung

4.2.1.1 Aufgabenbereichspläne und Aufgabenbereichsberichte

Um die Steuerungsmöglichkeiten des Grossen Rats mit dem AFP besser abzubilden, sollen sich künftig bei den Zielen im Abschnitt C (Ziele und Indikatoren) die Umfeldindikatoren, welche bereits heute "nicht steuerbar" sind, optisch klar von den teilweise oder voll steuerbaren Indikatoren abheben. Diese Indikatoren sind neu lediglich zur Information und werden nicht mehr grün hinterlegt sein, sondern bleiben weiss. Diese Indikatoren waren auch bisher für den Grossen Rat nicht steuerbar. Die Differenzierung in "direkt steuerbar" und "eingeschränkt steuerbar" wird aufgehoben. Dieser Anpassungsvorschlag wurde in der Anhörung mehrheitlich begrüsst.

Um den Umfang des AFP ohne wesentlichen Informationsverlust zu reduzieren, sollen die Aufgabenbereichspläne und die Aufgabenbereichsberichte angepasst werden. Ein Aufgabenbereichsplan und -bericht besteht heute aus den Teilen A bis I (vgl. Abb. 2).

Abbildung 3: Gliederung eines Aufgabenbereichsplans und Aufgabenbereichsberichts – Vergleich bisher und neu



Auf die beiden Abschnitte E (Finanzierungsrechnung) sowie G (Übersicht Verpflichtungskredite) soll verzichtet werden. Dies wurde in der Anhörung teilweise kritisch beurteilt. Aus folgenden Gründen wird an der Aufhebung festgehalten:

Die Darstellung der Finanzierungsrechnung auf Stufe der einzelnen Aufgabenbereiche ist von geringer Relevanz, da auf Ebene Aufgabenbereich über den Saldo der finanziellen Steuergrössen Globalbudget, leistungsunabhängiger Aufwand und Ertrag sowie Investitionsrechnung gesteuert wird. Zudem wird der Saldo der Finanzierungsrechnung nach Aufgabenbereich in der Übersicht weiterhin ausgewiesen (AFP 2021–2024, Seiten 5–11). Die Information bleibt damit erhalten. Auf Stufe Kanton steht die Finanzierungsrechnung selbstverständlich weiterhin im Zentrum der finanzpolitischen Steuerung und bleibt wie bis anhin massgeblich für die Schuldenbremse.

Die Übersicht über die Verpflichtungskredite (Abschnitt G) zeigt die kumulierten Jahrestrachten von Verpflichtungskrediten auf Ebene Aufgabenbereich. Im Unterschied zur Übersicht der Verpflichtungskredite mit Einzelvorlagen (Abschnitt H), welche die konkreten Vorhaben aufzeigt, hat die Summe aller Verpflichtungskredite nur einen geringen Informationsgehalt und kann ebenfalls aufgehoben werden. Die Details zu den Verpflichtungskrediten (Ringbuch) pro Aufgabenbereich stehen weiterhin zur Verfügung, womit die einzelnen Kredite einsehbar sind. Somit wird kein Informationsverlust entstehen und der AFP kann im Volumen (Anzahl Seiten) reduziert werden.

Für diese Änderungen braucht es keine Anpassung der Rechtsgrundlagen. Ein Musterbeispiel eines Aufgabenbereichsberichts ist der Botschaft beigelegt (Beilage 3).

4.2.1.2 Details zu den finanziellen Steuergrössen und Verpflichtungskrediten

Auf Wunsch des Parlaments werden den Grossrätinnen und Grossräten nebst der Botschaft und den Aufgabenbereichsplänen für die Beratung des AFP auch detailliertere Finanzdaten, das sogenannte "Ringbuch", zur Verfügung gestellt. Es enthält in Papierform auf rund 230 Seiten die Budgetdetails auf Kontoebene pro Aufgabenbereich und Steuergrösse sowie eine Übersicht über alle Verpflichtungskredite nach Aufgabenbereichen. Im GAF ist dieses Dokument nicht vorgesehen.

Die Finanzkontrolle hat im Zug ihrer Sonderprüfung ermittelt, dass den Grossrätinnen und Grossräten zur Beratung des Budgets insgesamt Unterlagen im Umfang von mehr als 2'300 Seiten zur Verfügung stehen. Es stellt sich daher die Frage, ob der Umfang der Informationen die Steuerung der Aufgaben und Finanzen eher behindert als fördert. Vor diesem Hintergrund wurde der künftige Verzicht auf das Ringbuch zur Prüfung empfohlen.

Tatsache ist, dass die Finanzdetails bei der Beratung des AFP und des Jahresberichts in den Kommissionen intensiv genutzt und geschätzt werden. Sie sollen daher weiterhin zur Verfügung gestellt werden. Im Zug der Digitalisierungs- und Modernisierungsbemühungen des Kantons werden die Details zu den finanziellen Steuergrössen und Verpflichtungskrediten jedoch künftig nur noch in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und auf einen physischen Druck wird verzichtet, was in der Anhörung begrüsst wurde.

4.2.1.3 Leistungsgruppenpläne und Leistungsgruppenberichte

Die 42 Aufgabenbereiche sind in insgesamt 137 Leistungsgruppen gegliedert. Auf organisatorischer Ebene bilden die Leistungsgruppen in der Regel die Sektionen einer Abteilung ab (meist identisch mit einem Aufgabenbereich). Ausgangspunkt für die Steuerung bilden die durch die Politik festgesetzten strategischen Zielvorgaben. Damit diese politischen Vorgaben operativ umgesetzt werden können, werden sie Schritt für Schritt konkretisiert, verfeinert und operationalisiert. Im Idealfall werden sie kaskadenförmig vom Aufgabenbereich über die Leistungsgruppen bis auf die Mitarbeiterebene in Form von Zielvereinbarungen heruntergebrochen.

Die Resonanz der Leistungsgruppenpläne und Leistungsgruppenberichte im Grossen Rat ist gering. In den Kommissionsberatungen werden kaum Fragen zu den Leistungsgruppenplänen beziehungsweise Leistungsgruppenberichten gestellt. Die Dokumente zu den Leistungsgruppen umfassen insgesamt über 400 Seiten – zusätzlich zu den 275 Seiten, auf denen die Aufgabenbereiche dargestellt werden. Die Erstellung und insbesondere die Kommentierung stellen einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand dar, dem aufgrund der geringen Nachfrage von Seiten des Grossen Rats nur ein kleiner Nutzen gegenübersteht.

In der Anhörung wurde indes der Wunsch geäussert, dass die Leistungsgruppenpläne vorab den Kommissionen weiterhin zur Verfügung stehen sollten. Die Leistungsgruppenpläne und Leistungsgruppenberichte werden daher wie bis anhin für die Mitglieder des Grossen Rats einsehbar sein. Auf eine umfangreiche und aufwendige Kommentierung soll hingegen inskünftig verzichtet werden. Es liegt in der Kompetenz der für die Leistungsgruppen zuständigen Instanzen, die für die Steuerung der Leistungsgruppen notwendige Informationsdichte inklusive Kommentierung zu bestimmen. Aus verwaltungs-ökonomischen Gründen können erforderliche Erläuterungen auch stichwortartig erfolgen. Für diese Änderung braucht es keine Anpassung der Rechtsgrundlagen.

Von dieser Vereinfachung der Kommentierung ausdrücklich nicht tangiert ist die Stufe Aufgabenbereich, welche die für den Grossen Rat wesentlichen Steuerungselemente enthält.

4.2.2 Kompensation innerhalb des Globalbudgets

Der Grosse Rat beschliesst gemäss § 13 Abs. 1 GAF für das Budget jeweils den Saldo der drei finanziellen Steuergrössen Globalbudget, Leistungsunabhängiger Aufwand und Ertrag (LUAE) und Investitionsrechnung. Kompensationen im beschlossenen Budget sind pro Steuergrösse innerhalb eines Aufgabenbereichs möglich. Allerdings untersagt § 14 Abs. 1 GAF innerhalb der Steuergrösse

Globalbudget eine Kompensation zwischen Budgetmitteln mit und solchen ohne Verpflichtungskredit. Mit dieser Einschränkung der Kompensationsmöglichkeit beschliesst der Grosse Rat faktisch – und in einem gewissen Widerspruch zu § 13 Abs. 1 GAF – auch die beiden Steueruntergrössen des Globalbudgets.

Eine Verschiebung von Mitteln zwischen den Steueruntergrössen bleibt zwar möglich, erfordert unter geltendem Recht aber einen Beschluss des Grossen Rats für einen (saldoneutralen) Nachtragskredit mit Kompensation. Gleichzeitig hat der Regierungsrat gemäss § 14 Abs. 2 GAF die Kompetenz, Mittel des Globalbudgets zwischen zwei verschiedenen Aufgabenbereichen zu verschieben (bis zu 5 Millionen Franken pro Aufgabenbereich, insgesamt maximal 10 Millionen Franken). Es widerspricht der Logik von Globalbudgets, wenn die Hürde für Verschiebungen innerhalb *eines* Aufgabenbereichs höher ist als für Verschiebungen zwischen zwei *verschiedenen* Aufgabenbereichen.

Zwecks Vereinfachung und Entlastung der verwaltungsinternen sowie der politischen Prozesse sollen künftig sachgemässe Kompensationen zwischen dem Globalbudget ohne Verpflichtungskredit und dem Globalbudget mit Verpflichtungskredit zugelassen und § 14 Abs. 1 GAF angepasst werden. Für die Leistungs- und Aufgabenerfüllung ist es grundsätzlich unerheblich, ob die Budgetmittel einem Verpflichtungskredit zugeordnet sind oder nicht. Ein Verpflichtungskredit ist ein Instrument, um ein bestimmtes Vorhaben zu bewilligen. An der Notwendigkeit für Verpflichtungskredite ändert sich nichts. Die Bewilligung eines Verpflichtungskredits erfordert auch weiterhin einen separaten Beschluss durch die je nach Kreditkompetenzsumme zuständige Instanz. Die Budgetierung und Verbuchung der Finanzmittel eines Verpflichtungskredits erfolgt weiterhin in einem separaten Funktionsbereich innerhalb des Globalbudgets respektive der Investitionsrechnung, so dass die entsprechenden Finanzen auch künftig separat ausgewertet werden können.

Bei kurzfristigem Mittelbedarf, zum Beispiel für die Durchführung eines Projekts, und zur Einhaltung des Finanzrechts (ab Fr. 250'000.– ist ein Verpflichtungskredit notwendig) kann zeitgerecht und flexibler reagiert werden, wenn die Mittel im Globalbudget grundsätzlich (aber in der anderen Steueruntergrösse) vorhanden sind. Damit werden die bisher erforderlichen Geschäfte an den Regierungsrat und anschliessend an den Grossen Rat für die Beantragung von *saldoneutralen* Nachtragskrediten, welche im Übrigen bisher stets bewilligt wurden, obsolet. Sowohl die Verwaltung als auch der Grosse Rat werden entlastet, wenn keine *saldoneutralen* Nachtragskredite mehr beschlossen werden müssen.

Um den in der Anhörung vereinzelt geäusserten Bedenken gegenüber einer erweiterten Kompensationsmöglichkeit Rechnung zu tragen, werden allfällige Kompensationen durch entsprechende Budgetanpassungen im Rechnungswesen transparent umgesetzt und diese im Anhang zur Jahresrechnung in der bereits bestehenden Übersicht zu den Budgetanpassungen transparent ausgewiesen. Die Budgetierung der Finanzmittel eines Verpflichtungskredits erfolgt somit weiterhin in einem separaten Funktionsbereich innerhalb des Globalbudgets. Die buchhalterische Umsetzung der Budgetanpassungen erfolgt wie die anderen Budgetmutationen zentral durch die Abteilung Finanzen des Departements Finanzen und Ressourcen, welche die sachgemässe Verwendung überprüft. Eine solche Überprüfung kann auch im Rahmen der Revision der Jahresrechnung durch die Finanzkontrolle erfolgen. Damit ist weiterhin eine transparente Übersicht über die Budgetmittel der Verpflichtungskredite im Globalbudget sowie allfällige Mittelverschiebungen gewährleistet.

Als sachgemäss werden folgende Kompensationen erachtet:

- a) Eine Verschiebung nicht benötigter Budgetmittel aus dem Globalbudget zur Finanzierung von nicht budgetierten Verpflichtungskrediten innerhalb des Globalbudgets soll jederzeit möglich sein. Erstens kann dies der Fall sein, wenn ein Vorhaben zwar budgetiert, aber nicht ausreichend alimentiert und daher nicht bei den Verpflichtungskrediten eingestellt wurde. Zweitens kann es vorkommen, dass aus zeitlichen Gründen ein dringendes Vorhaben, für welches ein Verpflichtungskredit erforderlich ist, nicht budgetiert werden konnte. Wenn im Globalbudget hierfür genügend Budgetmittel vorhanden sind, soll eine entsprechende Kompensation respektive

Verschiebung von Budgetmitteln innerhalb des Globalbudgets zulässig sein. Nicht zulässig ist in jedem Fall die Verwendung von nicht geplantem Ertrag gemäss § 13 Abs. 1 GAF. Ein Verpflichtungskredit erfordert unabhängig von den zur Verfügung stehenden Budgetmitteln in jedem Fall die Bewilligung durch die gemäss der Kreditkompetenzsumme zuständige Instanz (vgl. § 28 GAF).

- b) Umgekehrt ist die Verschiebung von Budgetmitteln aus dem Globalbudget mit Verpflichtungskrediten in das Globalbudget ohne Verpflichtungskredite nur bei gleichem Verwendungszweck sachgemäss. Dies ist dann der Fall, wenn ein Vorhaben im Globalbudget bei den Verpflichtungskrediten budgetiert wurde, die Umsetzung jedoch aufgrund einer Kreditkompetenzsumme von weniger als Fr. 250'000.– keinen Verpflichtungskredit erfordert.

Budgetübertragungen auf das Folgejahr gemäss § 15 Abs. 1 GAF von innerhalb des Globalbudgets beschlossenen Mitteln können bereits heute ausschliesslich vorhabensspezifisch kompensiert werden. Eine pauschale Übertragung von Budgetmitteln ist nicht zulässig. Werden die übertragenen Budgetmittel nicht für diesen Kredit verwendet, verfallen sie und dürfen nicht zur Kompensation für das ordentliche Globalbudget (ohne Verpflichtungskredit) verwendet werden. Dies wird neu in § 12 Abs. 1 DAF explizit verankert (vgl. Kapitel 9.3).

Überdies werden die Zuständigkeiten in der finanziellen Steuerung harmonisiert: Kompensationen innerhalb der gleichen Steuergrösse *eines* Aufgabenbereichs liegen in der Kompetenz der Departemente, Verschiebungen *zwischen* Aufgabenbereichen bis zu 5 Millionen Franken im Einzelfall und gesamthaft bis zu 10 Millionen Franken pro Jahr in der Kompetenz des Regierungsrats und Saldoerhöhungen oder Kompensationen zwischen zwei Steuergrössen in der Kompetenz des Grossen Rats.

Schliesslich zeigt der Blick in andere WoV-Kantone (Bern, Basel-Landschaft, Luzern, Solothurn, Zürich), dass diese keine Einschränkung für Kompensationen innerhalb der gleichen Steuergrösse kennen. Auch die bisherige Erfahrung im Kanton Aargau zeigt keinen Mehrwert dieser Bestimmung. Eine Öffnung für sachgemässe Kompensationen im Globalbudget ist daher zielführend.

5. Verfahrensrechtliche Bestimmungen zum AFP

5.1 Handlungsbedarf

Der Grosse Rat beschliesst gemäss § 13 GAF das Budget mit den aufgabenseitigen und finanziellen Steuergrössen, die Höhe des Steuerfusses und die Höhe der Lohnentwicklung. Im Zusammenhang mit der Behandlung des Budgets beziehungsweise des AFP haben sich in den letzten Jahren verschiedene verfahrensrechtliche Unsicherheiten gezeigt. Mit der vorliegenden Teilrevision des GAF soll deshalb die Gelegenheit genutzt werden, rechtliche Lücken zum AFP-Prozess wo nötig zu schliessen und bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen.

5.2 Umsetzung

5.2.1 Pflicht zum Eintreten auf AFP-Vorlage

Der Grosse Rat ist verfassungsmässig dazu verpflichtet, das Budget festzusetzen (§ 81 Verfassung des Kantons Aargau). Der Grosse Rat ist auch verpflichtet, die Aufgabenbereiche zu steuern (§ 7 GAF) und das Budget zu beschliessen (§ 13 GAF). Ein gültiges Budget ist für das Funktionieren des Staats unerlässlich. Früher oder später muss daher ein vom Parlament beschlossenes Budget vorliegen.

Die Beratung des AFP unterscheidet sich damit von anderen Vorlagen, die das Parlament behandelt, wie beispielsweise Gesetzesvorlagen. Der Grosse Rat kann bei Letzteren beschliessen, die Diskussion gar nicht erst zu führen (Nicht-Eintreten), das Geschäft an den Regierungsrat zurückzuweisen oder es mit einer Ablehnung in der Schlussabstimmung definitiv zu erledigen (keine Umsetzung).

Die Möglichkeit eines Nicht-Eintretens sowie einer definitiven Erledigung mittels Ablehnung bestehen beim AFP nicht, da ein Budget verabschiedet werden *muss*. Dies ist heute aber rechtlich nicht explizit festgehalten, was zu Unsicherheiten in der Rechtsanwendung führen kann. Aus diesem Grund soll im Gesetz explizit festgehalten werden, dass der Grosse Rat auf die Budgetvorlage (AFP) eintreten muss.

5.2.2 Schlussabstimmung zu Budget und Planjahren

Der Grosse Rat führt heute nach Abschluss der Detailberatungen je eine Schlussabstimmung zum Budget und zu den Planjahren durch, wenn er das Budget der 42 Aufgabenbereiche beschliesst (Antrag 3 in AFP-Botschaft) und die Planjahre der 42 Aufgabenbereiche genehmigt (Antrag 4 in AFP-Botschaft). Das Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) sieht mit § 34 eine Schlussabstimmung allerdings nur nach einer zweiten Beratung eines Geschäfts vor, das heisst bei Verfassungsänderungen und Gesetzesvorlagen. Das Budget wird aber nur einmal beraten und es ist somit offen, ob über das Gesamtergebnis der Detailberatungen überhaupt noch abgestimmt werden muss.

Inhaltlich gesehen bildet das Budget ein zusammengehöriges Ganzes (ebenso wie ein Gesetz) und es macht daher Sinn, dass der Grosse Rat nach Abschluss der Detailberatung – wie es der heutigen Praxis entspricht – über das Budget als Ganzes beschliesst.

Das Budget ist aber unabhängig von den Planjahren zu betrachten. Mit dem Budgetbeschluss wird eine unerlässliche rechtliche Grundlage für jede staatliche Ausgabe geschaffen (§ 6 Abs. 1 lit. b GAF), mit der Genehmigung der Planjahre erhält der Regierungsrat hingegen Richtlinien, an denen er sich bei der Ausarbeitung des nächsten AFP zu orientieren hat.

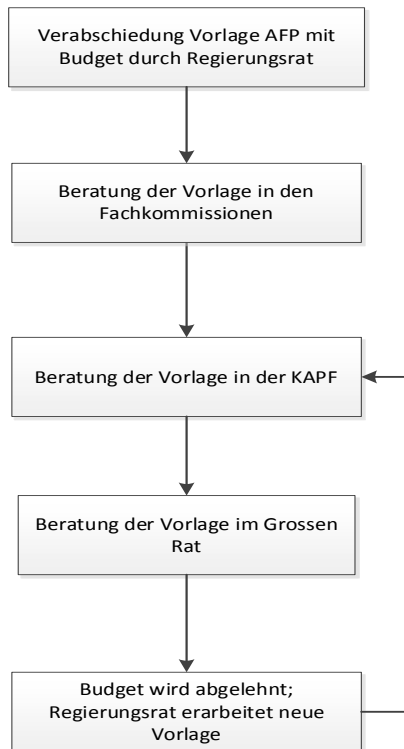
Die heutige Praxis soll im Gesetz festgeschrieben werden. Es sollen weiterhin zwei separate Beschlüsse zum Budget und zu den Planjahren gefällt werden. So bleibt es möglich, das Budget zu beschliessen, die Planjahre aber nicht zu genehmigen.

5.2.3 Folgen einer Budgetrückweisung

Wie eingangs erwähnt, sind verfahrensrechtliche Fragen im kantonalen Recht bisher unzureichend geregelt. Dazu gehört auch das Vorgehen im Fall einer Budgetrückweisung, wenn das Budget im Grossen Rat keine (ausreichende) Mehrheit findet und somit vorerst abgelehnt ist.

Damit das weitere Vorgehen nach einer Budgetrückweisung für alle involvierten Instanzen bekannt ist, soll folgendes Vorgehen umgesetzt werden: Bei einer Ablehnung des Budgets wird der Regierungsrat mit der Erarbeitung einer neuen Vorlage zum Budget beauftragt, die er dem Grossen Rat zur erneuten Beratung unterbreitet. Im Unterschied zur ersten Vorlage soll zur Vereinfachung und Beschleunigung des Prozesses der zweite (und allfällige weitere) Budgetentwurf nur noch von der zuständigen KAPF und nicht mehr von allen Fachkommissionen vorberaten werden.

Abbildung 4: Prozess Beschluss AFP



Für die Zeit, in der kein beschlossenes Budget vorliegt, sieht das heutige GAF vor, dass der Regierungsrat und die weiteren Steuerungsbereiche den für die Leistungserbringung unerlässlichen Aufwand tätigen dürfen, solange der Grosse Rat das Budget nicht beschlossen hat (§ 13 Abs. 4 GAF). Unklar ist, ob damit auch eine Lohnentwicklung oder eine Änderung beim Steuerfuss umgesetzt werden können.

Hierzu soll das GAF folgendermassen ergänzt werden: Wird das Budget aller Aufgabenbereiche abgelehnt, sind auch die vorher getroffenen Beschlüsse zur Lohnentwicklung und zum Steuerfuss nichtig. Die Lohnentwicklung wird bis zum Budgetbeschluss ausgesetzt und wird rückwirkend ausbezahlt, sofern das beschlossene Budget eine Lohnentwicklung vorsieht. Eine allfällige Veränderung des Steuerfusses wird ebenfalls sistiert. Bis zum beschlossenen Budget gilt der aktuell geltende Steuerfuss.

5.2.4 Folgen bei Nichtgenehmigung der Planjahre

Grundsätzlich ist es die Aufgabe des Grossen Rats, auch die Planjahre so anzupassen, dass er sie anschliessend genehmigen kann. Im Fall einer Nichtgenehmigung der Planjahre soll der Regierungsrat aber nicht verpflichtet sein, eine neue Vorlage zu den Planjahren vorzulegen. Sofern ein rechtsgültiges Budget vorliegt, ist das Geschäft damit erledigt und der AFP abgehoben.

Werden die Planjahre nicht genehmigt, entfällt lediglich der Richtlinien-Charakter. Somit ist der Regierungsrat in diesem Fall freier, wie er bei der Erarbeitung des nächsten AFP mit den Inhalten der nicht genehmigten Planjahre und mit dem Verlauf der parlamentarischen Debatte dazu umgehen will. Der Regierungsrat hat in diesem Fall keine genehmigten Richtlinien. Er wird die politischen Stossrichtungen dennoch in angemessener Weise berücksichtigen.

6. Beschluss zur Lohnentwicklung gemäss § 13

6.1 Handlungsbedarf

6.1.1 Grundlagen

Gemäss § 13 Abs. 1 GAF beschliesst der Grosse Rat das Budget, das aus den aufgabenseitigen und finanziellen Steuergrössen im Budgetjahr besteht. Nebst diesem Beschluss zum Budget erfolgt ein separater Beschluss zur durchschnittlichen prozentualen Erhöhung der Löhne (§ 13 Abs. 2 GAF). Neue Stellen sind von diesem Beschluss nicht betroffen.

Als personalrechtliche Grundlage und für die Herleitung des Antrags für die Lohnentwicklung des kantonalen Personals gilt § 10 des Dekrets über die Löhne des kantonalen Personals (Lohndekret) (beziehungsweise § 11 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen [Lohndekret Lehrpersonen, LDLP]). In diesem sind die Gesichtspunkte, welche bei der durchschnittlichen Lohnentwicklung zu berücksichtigen sind, aufgeführt:

§ 10 Lohnentwicklung (Lohndekret)

Die Lohnentwicklung beim Kanton hält langfristig mit der allgemeinen Lohnentwicklung in der Volkswirtschaft Schritt. Beim Entscheid über die durchschnittliche Lohnentwicklung sind namentlich folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- a) die Finanzlage des Kantons;
- b) die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen;
- c) die personalpolitischen Zielsetzungen;
- d) die Lohnentwicklung im Lehrbereich und in der Wirtschaft;
- e) die Entwicklung des Indexes der Konsumentenpreise.

Die Entwicklung der Löhne ist abhängig vom Beschluss des Grossen Rats zur prozentualen Veränderung der Löhne und erfolgt damit nicht automatisch. Der Regierungsrat wiederum bestimmt über die Verteilung der vom Grossen Rat beschlossenen finanziellen Mittel in individuelle und generelle Lohnerhöhungen.

Die Gesamtlohnsumme wird im § 11 Abs. 2 des Lohndekrets definiert. Sie entspricht der Summe der (durch Beschluss des Grossen Rats) veränderten Löhne sowie die Mittel für Zulagen und für neu zu schaffende Stellen.

Nachfolgend wird die Funktionsweise der beiden Lohnsysteme des Verwaltungspersonals und der Lehrpersonen sowie die Notwendigkeit der Systempflege aufgezeigt.

Lohnsystem Verwaltungspersonal

Das im Kanton Aargau eingesetzte Lohnsystem für das Verwaltungspersonal bildet Funktionslöhne (Positionsanteil) mit einer Leistungskomponente (Leistungsanteil) ab. Der Leistungsanteil beträgt maximal 40 % des Positionsanteils (§ 6 Lohndekret). Es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf eine automatische Lohnentwicklung, die Systematik des aktuellen Lohnsystems sieht jedoch eine Lohnentwicklung vor (vgl. § 10 Lohndekret). Dies entspricht dem grundlegenden Zweck eines Leistungslohnsystems, wodurch sich gute Leistungen und zunehmende Erfahrung im Leistungsband niederschlagen. Weiter stellt diese Lohnentwicklung die Vergleichbarkeit im Lohngefüge in Bezug auf neu eintretende Mitarbeitende sicher, da letztere ansonsten höher eingereiht werden als der Durchschnitt der bestehenden Mitarbeitenden, was zu einer Ungleichbehandlung führt. Diese beiden Aspekte begründen zusammen den Bedarf der Lohnsystempflege. Der Lohnsystempflegebedarf bezeichnet die Mittel, welche nötig sind, um alle Mitarbeitenden innerhalb des Leistungsbands entsprechend ihrer Leistungs- und Erfahrungszunahme zu entwickeln.

Erfahrungsgemäss beläuft sich der Mittelbedarf für die Lohnsystempflege über die gesamte Verwaltung auf rund 0,85 % der Lohnsumme. Die Berechnung der Systempflege ergibt sich aus der Höhe des Leistungsanteils, also dem Leistungsband von 100–140 % und einem durchschnittlichen Erwerbsleben von 40 Jahren, abgezinst auf die Dauer der Erwerbstätigkeit. Dies stellt ein Näherungswert dar und zeigt zugleich den potenziell maximal möglichen Rotationseffekt auf.

Lohnsystem Lehrpersonen

Im neuen Lohnsystem für Lehrpersonen (Inkraftsetzung per 1. Januar 2022) erfolgt der Lohnverlauf entlang festgelegter Erfahrungsstufen. Das Lohnspektrum steigt über 32 Erfahrungsstufen im Lauf des ganzen Berufslebens um 54,6 % an. Das bedeutet, dass im Normverlauf des Positionslohns das Maximum um 54,6 % höher liegt als das Minimum derselben Funktion. In einer Lohnrunde wird grundsätzlich bei genügend vorhandenen finanziellen Mitteln der festgelegte Betrag der nächsten Erfahrungsstufe als fixe Erhöhung gewährt. Stehen für einen ordentlichen Erfahrungsstufenanstieg nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung, kann der Stufenanstieg für alle Lehrpersonen, welche das Maximum noch nicht erreicht haben, ausnahmsweise ausgesetzt werden.

Für die Pflege des Lohnsystems, also für die Finanzierung der Lohnentwicklung gemäss Normverlauf, besteht ein regelmässiger Finanzbedarf von jährlich rund 1,0 % der Lohnsumme.

Finanzierung der Lohnsystempflege

Die Konzeption der beiden Lohnsysteme sieht vor, dass ein Grossteil der für die Lohnsystempflege notwendigen Mittel über den Rotationseffekt finanziert wird. Dies ist aber nur theoretisch der Fall, wenn sich das gesamte Lohngefüge im absoluten Gleichgewicht befinden würde, das heisst wenn alle Mitarbeitende an der korrekten Position auf der Lohnkurve positioniert und in der Altersstruktur gleichmässig verteilt sind.

Die Auswertung der letzten Jahre zeigt, dass beim kantonalen Personal ein durchschnittlicher Rotationseffekt von 0,4 % erzielt wurde, erfahrungsgemäss jedoch über die gesamte Verwaltung rund 0,85 % der Lohnsumme für die Lohnsystempflege verfügbar sein sollte. Bei den Lehrpersonen betrug der Rotationseffekt in den vergangenen Jahren durchschnittlich rund 0,8 % der Lohnsumme – gegenüber einem regelmässigen Finanzbedarf von rund 1,0 % der Lohnsumme.

Die Differenz gründet darin, dass für austretende ältere Mitarbeitende in den letzten Jahren häufiger Bewerbende mittleren Alters eingestellt wurden, womit der Rotationseffekt reduziert wurde. Das Stellenprofil von bisherigen Stellen hat sich teilweise verändert und musste vor einer Neubesetzung angepasst werden, womit bei der Wiederbesetzung ein reduzierter oder gar ein negativer Rotationseffekt erfolgte. Für spezifisch qualifizierte Fachkräfte sind die Marktlöhne teilweise überproportional gestiegen; diese können häufig nur oberhalb des Normalverlaufs der Lohnkurve angestellt werden, was wiederum den Rotationseffekt schmälert. Das bedeutet, dass die Mittel, die eigentlich für die Lohnsystempflege bereitstehen sollten, in den Löhnen der oben genannten Personengruppen gebunden sind.

Der Grund, weshalb der Rotationseffekt bei den Lehrpersonen höher ausfällt als beim Verwaltungspersonal, liegt darin, dass Lehrpersonen während ihrer Berufslaufbahn einen grösseren Lohnzuwachs erfahren als das kantonale Personal und vielfach für eine pensionierte Lehrperson eine junge Lehrperson neu ins Lohnsystem eintritt. Beim kantonalen Personal, wo auch berufserfahrene und gut qualifizierte Mitarbeitende über 50 Jahren eingestellt werden, reduziert sich der Rotationseffekt entsprechend. Eine weitere Erklärung besteht darin, dass Lehrpersonen oftmals während ihrer gesamten Berufslaufbahn im Lehrberuf (und somit in der gleichen Lohnstufe) bleiben und bei der Pensionierung den Maximallohn von 160 % (ab dem 1. Januar 2022: 154,6 %) erreichen. Der Personalbestand beim kantonalen Personal ist zum einen deutlich kleiner und zum anderen erfolgen, auch gefördert durch Personalentwicklungsmassnahmen, eher Funktionswechsel oder interne Nachfolgeregelungen verbunden mit Lohnstufenwechsel. Dadurch erreichen Mitarbeitende bei der Pensionierung den Maximallohn von 140 % in den meisten Fällen nicht. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen

sind auch Grund für die unterschiedlich breiten Lohnspektren. Ein breiteres Lohnspektrum bewirkt in der Regel einen höheren Rotationseffekt.

Die Differenz zwischen Bedarf für die Lohnsystempflege und Verfügbarkeit des Rotationseffekts wurde noch dadurch verschärft, dass vor 2018 die Mittel aus dem Mutationseffekt⁵ (Rotations- und Lückeneffekt) von der Lohnsumme abgezogen wurden und daher für die Lohnsystempflege nicht zur Verfügung standen. Auf der anderen Seite konnte in früheren Jahren der Bedarf der Lohnsystempflege mit den individuellen Lohnerhöhungen⁶ gerade soweit gedeckt werden, dass sich die Mitarbeitenden nicht unter das Trichterminimum⁷ entwickelten. Spätestens seit den Lohn-Nullrunden in den Jahren 2014, 2016 und 2017 war dies jedoch nicht mehr der Fall, wodurch ein struktureller Bedarf entstand. Seit 2018 können die Mittel aus dem Rotationseffekt verwendet werden, um den entstandenen strukturellen Bedarf zu vermindern.

Nur wenn genügend Mittel für den Bedarf der Lohnsystempflege bereitgestellt werden, kann das Lohnsystem dauerhaft stabil gehalten und die Konkurrenzfähigkeit der Löhne gesichert werden. Daher sind jährlich weitere Mittel notwendig, um den über den Rotationseffekt hinausgehenden Bedarf zu decken.

6.1.2 Sicherstellung der Lohnentwicklung gemäss grossrätlichem Dekret

Die vorausgegangene Beschreibung der Funktionsweisen der Lohnsysteme des kantonalen Personals beziehungsweise der Lehrpersonen, welche auf Ebene Dekret verankert sind, sehen grundsätzlich eine Lohnentwicklung (Erfahrungsanstieg/Lohnsystempflege) vor. Die hierfür notwendigen Mittel, welche über den Rotationseffekt hinausgehen, stehen bisher nicht automatisch zur Verfügung, sondern sind Teil des heutigen Lohnbeschlusses des Grossen Rats. Wenn diese Mittel nicht oder in nicht genügendem Umfang gesprochen werden (zum Beispiel aufgrund von Nullrunden) kommt es unweigerlich zu Verzerrungen im Lohngefüge.

Die Problematik ist nicht neu. Fehlende Mittel zur Lohnsystempflege haben beim kantonalen Personal bereits kurz nach der Einführung des Lohnsystems im Jahr 2000 zu Problemen im Lohngefüge geführt. Aus diesem Grund entstanden in den ersten sechs Jahren massive Verzerrungen, die durch die Kohärenzüberprüfung im Jahr 2006 sichtbar wurden – und im Budget 2007 (AFP 2007–2010) mit einem Kompensationsbetrag von pauschal 4 Millionen Franken bereinigt werden mussten. Massnahmen im Lohnsystem, welche erneute Verzerrungen präventiv verhindert hätten, wurden damals nicht ergriffen. Dies fiel in den weiteren Jahren auch nicht auf, da in den Folgejahren durch die ausreichend hohen individuellen Lohnerhöhungen automatisch genügend Mittel für die Lohnsystempflege vorhanden waren. Erst mit den Lohn-Nullrunden in den Jahren 2014, 2016 und 2017 akzentuierte sich die fehlende Lohnsystempflege erneut.

Auch beim Lohnsystem der Lehrpersonen akzentuierte sich dieser Handlungsbedarf. Die in den Jahren 2013–2018 nicht in genügendem Umfang gesprochenen Mittel für die Systempflege (Abschöpfung des Mutationsgewinns bei der Budgetierung) hatten zur Folge, dass die Lohnkurve deutlich unter die im Lohndekret Lehrpersonen definierte Normalkurve zu liegen kam. Dies ist einer der Gründe, weshalb der Regierungsrat die Erarbeitung eines neuen Lohnsystems für die Lehrpersonen aller Schulstufen sowie die Schulleitungen der Volksschule lancierte (Projekt "ARCUS"). Mit GRB Nr. 2020-2018 vom 8. Dezember 2020 hat der Grosse Rat der Dekretsänderung und dem Mittelbedarf für das neue Lohnsystem zugestimmt. Mit dem neuen Lohnsystem wurden die bisherigen Lohnverzerrungen beziehungsweise Lohnrückstände per 1. Januar 2022 korrigiert.

⁵ Der Mutationseffekt ergibt sich aus dem Rotations- und dem Lückeneffekt. Rotationseffekt entsteht, wenn bei Neubesetzungen von Stellen Personen mit tieferem Lohn angestellt werden, als die ehemaligen Stelleninhaber (wiederkehrend freiwerdende Mittel). Lückeneffekt entsteht durch Vakanzen (einmalig freiwerdende Mittel).

⁶ Zwischen 2010 und 2015 standen jährlich im Schnitt Mittel im Umfang von 0.65 % der Lohnsumme für individuelle Lohnerhöhung bereit.

⁷ Der sogenannte Trichter oder Trichterungsverlauf beim kantonalen Personal bezeichnet einen Bereich innerhalb des Lohnspektrums, in welchem sich die Ist-Löhne idealerweise bewegen sollten.

Mit der aktuellen Formulierung im § 13 Abs. 2 GAF "Der Grosse Rat beschliesst die durchschnittliche Veränderung der *Löhne*" wird zudem der direkte Einfluss auf den individuellen Lohn eines Mitarbeitenden impliziert, was aber Aufgabe der Anstellungsbehörde ist. Der Beschluss des Grossen Rats sollte sich auf eine allfällig beantragte *Lohnsummenveränderung (individuelle beziehungsweise generelle Lohnerhöhung)* und nicht auf die prozentuale Veränderung der Löhne beziehen. Diese höhere Lohnsumme stünde im Fall eines positiven Entscheids des Grossen Rats für leistungsbezogene individuelle oder allfällige generelle Lohnerhöhungen zur Verfügung. Damit entscheidet der Grosse Rat neu über die prozentuale Veränderung der Summe der Mittel, welche für Lohnveränderungen zur Verfügung stehen, und nicht mehr über die Veränderung der Löhne.

Kantonsvergleich

Ein Blick auf die Nachbarkantone und den Bund zeigt, dass diese allesamt keinen separaten Beschluss des Parlaments im Rahmen des Budgets zur Lohnentwicklung vorsehen, also innerhalb der Budgetvorlage die notwendige Lohnsummenveränderung budgetieren. In den jeweiligen parlamentarischen Debatten kann diese Lohnerhöhung selbstverständlich dennoch zum Gegenstand der Diskussion werden. Ein Vergleich mit den Nachbarkantonen (Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Luzern, Solothurn, Zürich) und dem Bund zeigt, dass sich Änderungsanträge der Parlamente in Bezug auf Lohnerhöhungen nur auf die budgetwirksamen Bestandteile beziehen.

Tabelle 4: Lohnentwicklung Bund und umliegende Kantone 2018–2022 und Vorjahresschnitt

Mittel für Lohnanpassungen (exklusive Mittel aus Mutationseffekt) in % der Lohnsumme										
Bund/Kanton	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2017- 2021	Ø 2017- 2021	geplant per 1. Januar 2022	Total 2018- 2022	Ø 2018- 2022
Bund	0,00	0,60	0,90	1,00	0,00	2,50	0,50	0,00	2,50	0,50
Bern	0,40	1,00	0,70	0,90	0,70	3,70	0,74	0,40	3,70	0,74
Basel Stadt *	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	5,50	1,10	1,10	5,50	1,10
Basel-Landschaft	0,50	0,50	1,90	1,10	0,00	4,00	0,80	1,00	4,50	0,90
Luzern	0,00	0,50	0,50	1,00	0,50	2,50	0,50	0,50	3,00	0,60
Solothurn *	1,00	1,00	1,85	0,84	0,83	5,52	1,10	0,85	5,37	1,07
Zug *	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	4,00	0,80	1,00	4,00	0,80
Zürich	0,00	0,50	1,20	0,30	0,00	2,00	0,40	k. A.	k. A.	k. A.
Ø umliegende Kantone/Bund	0,50	0,65	1,14	0,91	0,52	3,72	0,74	**0,69	**4,08	**0,82
Aargau	0,00	0,50	1,00	1,00	0,00	2,50	0,50	0,50	3,00	0,60
Abweichung Kanton Aargau	-0,50	-0,15	-0,14	0,10	-0,52	-1,22	-0,24	** -0,19	** -1,08	** -0,22

(Quelle: Persuisse; Angaben durch die Kantone sowie direkte Nachfrage, Stand 29. Oktober 2021. Die Prozentangaben beziehen sich auf die gesamte Lohnerhöhung ohne Mittel aus dem Mutationseffekt, wobei individuelle und generelle Lohnerhöhungen sowie strukturelle Anpassungen möglich sind.)

* Kennen einen Lohnstufenautomatismus, der teilweise oder ganz aus Mitteln des Mutationseffekts finanziert sein kann.

** Ohne Kanton Zürich

Beim Vergleich der Lohnentwicklung zwischen den Kantonen ist zu beachten, dass die Lohnsysteme teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Einzelne Kantone kennen beispielsweise einen automatischen Erfahrungsstufenanstieg, mit welchem personalrechtlich die Lohnentwicklung zumindest teilweise geregelt wird. Ein Vergleich ist daher nur bedingt möglich.

6.2 Umsetzung

Ein kohärentes Lohnsystem inklusive deren Finanzierung ist für die Arbeitgeberattraktivität zentral. Das Fortsetzen der individuellen Lohnverläufe durch leistungsbezogene Lohnerhöhungen im Sinn der Systempflege ist nicht nur wichtig für eine ausgewogene Lohnpolitik, sondern auch im Hinblick auf die Marktfähigkeit der Löhne der bestehenden Mitarbeitenden. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die vorherig ausführlich dargelegten bestehenden Mängel im System beseitigt werden müssen und dass die gemäss Dekret vorgeschriebene, angemessene und regelmässige Lohnentwicklung beziehungsweise Lohnsystempflege sichergestellt werden muss. Dabei gilt es ausdrücklich zu betonen, dass die Systempflege abhängig von der Leistungsbeurteilung und zunehmenden Erfahrung für jeden Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin festgelegt wird. Jede einzelne Lohnerhöhung wird individuell (kein Automatismus) gesprochen; bei Mitarbeitenden mit schlechten oder ungenügenden Leistungen erfolgt keine Lohnerhöhung.

Mit der nachfolgend dargelegten Neuausrichtung der Finanzierung können das Funktionieren der durch die Dekrete geregelten Lohnsysteme für die kantonale Verwaltung und die Lehrpersonen langfristig sichergestellt und strukturelle Bereinigungsrunden vermieden werden.

6.3 Beschluss Gesamtlohnsumme durch Grossen Rat mittels Budgetbeschluss

Der Grosse Rat beschliesst wie heute, auch zukünftig über das Budget, das letztlich neben den vielen anderen Positionen auch die Gesamtlohnsumme enthält. Mit dem Budgetbeschluss als Gesamtes genehmigt der Grosse Rat weiterhin die Veränderung der Löhne und Arbeitgeberbeiträge (AGB) beim Verwaltungspersonal und den Lehrpersonen (Veränderungen von Beitragssätzen [FAK, AHV, ALV], Stellenentwicklung kantonales Personal oder Lehrpersonen, allfällig notwendige strukturelle Lohnanpassungen spezifischer Berufsgruppen und die gemäss Dekret vorgesehene Systempflege).

Die für die Systempflege jährlich notwendigen Mittel sollen mit den Mitteln aus dem Rotationseffekt finanziert werden. Reichen diese für die Systempflege nicht aus, werden zusätzliche Mittel im AFP eingestellt und dem Grossen Rat in der Botschaft angezeigt und mit dem Budget beschlossen.

In Tabelle 5 wird dargestellt, wie inskünftig die Veränderung der Gesamtlohnsumme in der AFP-Botschaft ausgewiesen wird. Das Beispiel beruht auf der Zahlenbasis AFP 2022–2025. Bei den Lehrpersonen können aufgrund der ausserordentlichen Umsetzung der Projekte "ARCUS" und "Erhöhung Schulleitungspensen Volksschule" per 1. Januar 2022 keine Zahlen dargestellt werden. Die Tabelle wird in der Botschaft zur 2. Beratung mit der Zahlenbasis AFP 2023–2026 auch für die Lehrpersonen zur Verfügung stehen.

Tabelle 5: Ausweis in Botschaft AFP: Veränderung Gesamtlohnsumme kantonales Personal und Lehrpersonen (fiktives Beispiel, Kantonales Personal: Zahlenbasis AFP 2022–2025 (Antrag Regierungsrat))

In Mio. Fr.	Kantonales Personal			Lehrpersonen		
	Löhne	AGB	Total	Löhne	AGB	Total
Stellenentwicklung	8.0	1.6	9.6			
Lohnsystempflege gemäss Lohndekret / Lehrerlohndekret	2.6	0.5	3.1			
Erhöhung Lohnsumme gem. Beschluss Grosser Rat (individuell/generell)	0	0	0			
Veränderung Arbeitgeberbeiträge (AGB)		1.7	1.7			
Veränderung Gesamtlohnsumme	10.6	3.8	14.4			

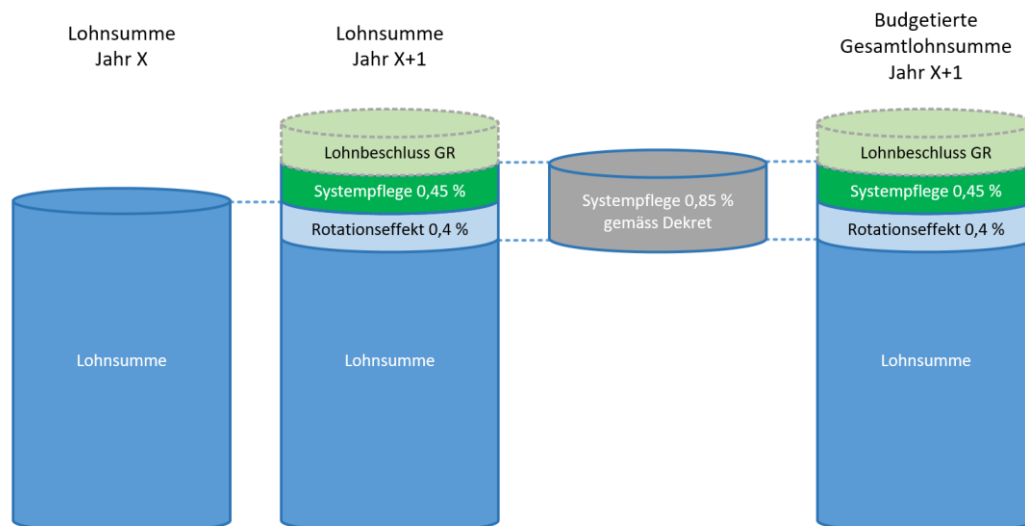
Neu würde neben der Veränderung der Lohnsumme, welche der Grosse Rat mit dem Hauptantrag 1 beschliesst, noch der lohnsummenrelevante Teil der Lohnsystempflege ausgewiesen. Der nicht-lohnsummenrelevante Teil der Systempflege (aus dem Rotationseffekt finanziert) sowie die Mittel für Einmalprämien (aus dem Lückeneffekt finanziert) werden wie bisher in dieser Übersicht nicht ausgewiesen. Sie verändern die Gesamtlohnsumme nicht.

6.4 Neuer Lohnbeschluss des Grossen Rats

Der Grosse Rat beschliesst mit einem ausdrücklich separaten Beschluss eine allfällige Erhöhung der Lohnsumme, welche über die Systempflege hinausgehen soll. Er beschliesst damit zusätzliche Mittel, welche der Regierungsrat in seiner Kompetenz mit seinem darauffolgenden regierungsrätlichen Beschluss mit einer individuellen und/oder generellen Verwendung dieser gewährten zusätzlichen Erhöhung der Lohnsumme weitergibt. Neu soll jedoch mit diesem Beschluss die Veränderung der *Lohnsumme* beschlossen werden. Dazu wird § 13 Abs. 2 GAF angepasst. Auf Stufe Dekret wird präzisiert, dass die notwendigen Mittel für die Systempflege in der Gesamtlohnsumme gemäss Budget enthalten sind.

Beispiel: Der Grosse Rat kann mit Antrag 1 der Botschaft die Lohnsumme erhöhen. Die 0,85 % der Lohnsumme für die Lohn- beziehungsweise Systempflege sind im Budget enthalten. Diese Mittel kommen einerseits aus dem Rotationseffekt (in bisheriger Lohnsumme enthalten) und andererseits werden diese (0,45 %) im AFP eingestellt.

Abbildung 5: Anschauungsbeispiel Veränderung Lohnsumme vom Jahr X zum Jahr X+1



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für eine gemäss Dekret vorgeschriebene, angemessene und regelmässige Lohnentwicklung beziehungsweise Lohnsystempflege jährlich zusätzliche Mittel notwendig sind. Ein Teil dieser Mittel kann aus der bestehenden Lohnsumme selber, das heisst aus dem Rotationseffekt, finanziert werden. Die zusätzlich erforderlichen Mittel werden im AFP budgetiert und dem Grossen Rat in der Botschaft angezeigt und mit dem Budget beschlossen. Diese Regelung entspricht der gängigen Praxis in den meisten Kantonen und dem Bund.

7. Wirkungsprüfungen

7.1 Handlungsbedarf

Die Fraktionen der BDP, CVP (heute: Die Mitte), FDP und SVP (Sprecherin Maya Meier, SVP, Staufien) haben die (14.114) Motion vom 3. Juni 2014 betreffend periodische, systematische Leistungsanalyse und zusätzliche Befristung von neuen Staatsaufgaben eingereicht. Der Regierungsrat wurde zum einen aufgefordert, regelmässige und systematische Leistungsüberprüfungen durchzuführen und deren Ergebnisse gegenüber dem Grossen Rat transparent darzulegen. Zum anderen verlangt die Motion, dass neue Staatsaufgaben nach Möglichkeit befristet werden und gewichtige respektive kostenintensive neue Staatsaufgaben regelmässigen Wirkungskontrollen zu unterziehen sind.

Das Parlament hat bereits zwei Mal (2014 und 2016) eine vom Regierungsrat beantragte Abschreibung der Motion abgelehnt.

7.2 Umsetzung

Die bestehenden rechtlichen Grundlagen verlangen bereits heute, dass staatliche Aufgaben und Leistungen laufend hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Tragbarkeit sowie hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen sind (§ 116 Abs. 3 Verfassung des Kantons Aargau; § 2 Abs. 2 und 3 GAF). Es braucht somit grundsätzlich keine neuen rechtlichen Bestimmungen. Es gilt aber eine Praxis zu installieren, welche den vorhandenen rechtlichen Vorgaben stärker Rechnung trägt.

Nach Prüfung verschiedener Varianten schlägt der Regierungsrat einen pragmatischen Ansatz zur Umsetzung vor: Künftig müssen in Botschaften an den Grossen Rat – insbesondere bei rechtsetzenden Vorlagen und bei Vorlagen, die neue oder stark veränderte Aufgaben vorsehen – Aussagen darüber enthalten sein, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt beim jeweiligen Vorhaben eine Wirkungsprüfung vorgesehen ist. Dazu wird § 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes ergänzt (vgl. Kapitel 9.2). So muss auch begründet werden, wenn eine Wirkungsprüfung als nicht nötig erachtet wird. Ist eine Wirkungsprüfung vorgesehen, kann diese – je nach Gewicht und Komplexität des Vorhabens – unterschiedlich ausgestaltet werden und von einer einfachen, rein intern erstellten Wirkungsprüfung bis zu einer umfassenden, durch externe Auftragnehmer durchgeführten Evaluation reichen. Der Grosse Rat kann sich bei der Parlamentsdebatte einbringen, falls er den Vorschlag des Regierungsrats betreffend Wirkungsprüfung bei einem bestimmten Geschäft als unangemessen (unzureichend/übertrieben) erachtet. Die Ergebnisse der Wirkungsprüfung werden dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht.

8. Pilotvorhaben

8.1 Handlungsbedarf

Pilotvorhaben sind wichtige und anerkannte Instrumente im Projektmanagement, um die Funktionsfähigkeit und die Wirkungen von neuen Produkten und Dienstleistungen in einem kleinen und überschaubaren Rahmen vor einer Verstetigung zu überprüfen. Aus diesem Grund empfiehlt die Rechtssetzungslehre seit den 1970er-Jahren die Durchführung von Versuchsphasen auch in der Rechtssetzung.

In einem sich immer rascher wandelnden und komplexer werdenden Umfeld steigt der Bedarf, neue innovative Lösungen und Dienstleistungen zeitnah auszuprobieren. Gemäss § 47 GAF sind Versuche zur Erprobung neuer, innovativer Formen der staatlichen Leistungserbringung oder ihrer Steuerung ("Pilotvorhaben") grundsätzlich erlaubt. Jedoch erschwert insbesondere die in Absatz 2 verlangte Beschlussfassung in Gesetzesform mit der vorgängigen Anhörungspflicht, der zweimaligen

Lesung und der Referendumsmöglichkeit die Anwendung. Der Erlass von befristeten Versuchsdekreten oder Versuchsverordnungen ist wesentlich rascher möglich.

Diese 2005 in Kraft gesetzte Bestimmung, welche die früher bestandene grössere Flexibilität einschränkte, wirkt stark innovationshemmend und hat dazu geführt, dass in verschiedenen Aufgabebereichen solche bereichsspezifische Experimentierklauseln eingeführt wurden respektive eingeführt werden sollen. Es ist jedoch eine einheitliche Bestimmung im GAF anzustreben, die es grundsätzlich in allen Aufgabefeldern erlaubt, Pilotvorhaben durchzuführen.

Der Kanton Aargau wäre mit einer solchen Experimentierklausel nicht allein. Über eine generelle gesetzliche Grundlage für den Erlass von Versuchs-/Experimentierklauseln verfügen beispielsweise die Kantone Bern, Luzern sowie Solothurn.

Der Kanton Bern sieht in Art. 44 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Versuchsverordnungen Bestimmungen enthalten können, welche im Rahmen des kantonalen Verfassungsrechts, interkantonalen Vereinbarungen und des Bundesrechts von kantonalen Gesetzen abweichen können. Auch der Kanton Luzern verfügt über eine Bestimmung im Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz), nach welcher von den geltenden Gesetzesbestimmungen abgewichen werden kann, sofern dies durch einen Kantonsratsbeschluss genehmigt wurde (§ 41 Abs. 2 OG). Eine ähnliche Regelung enthält § 83 Abs. 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) des Kantons Solothurn, wonach Versuchsverordnungen von namentlich aufgeführten kantonalen Gesetzesbestimmungen abweichen können, sofern dies für die Durchführung des Versuchs unerlässlich ist. Zudem gibt es zahlreiche spezialrechtliche Grundlagen auf Gesetzes- sowie Verordnungsebene, welche mehrheitlich ebenfalls Abweichungen zu bestehenden gesetzlichen Regelungen erlauben.

8.2 Umsetzung

Die Flexibilisierung der Bestimmung soll darin bestehen, dass durch die Erlaubnis auf Gesetzesstufe im GAF die Durchführung von Pilotvorhaben mit neuen Formen der Leistungserbringung ermöglicht wird, die per Verordnung testweise und auf maximal fünf Jahre befristet von gesetzlichen Bestimmungen abweichen. Entgegen der Befürchtungen im Anhörungsverfahren geht es bei den Pilotvorhaben nicht um das "Was?", sondern um das "Wie?" der staatlichen Aufgabenerfüllung und prinzipiell um Verbesserungen von Effizienz oder Effektivität der staatlichen Leistungen. Die ermöglichten Abweichungen vom geltenden Gesetzesrecht werden insbesondere nicht zu neuen staatlichen Aufgaben führen. Und erfolgreiche Pilotvorhaben werden mit ihren Abweichungen mittelfristig nicht zu einer Belastung, sondern eher zu einer Entlastung der Steuerzahlenden führen.

Für diese Abweichung von kantonalem Recht (Gesetze und Dekrete) braucht es kein zeitlich aufwendiges Gesetzgebungsverfahren. Innovative Vorhaben können so zeitnah erprobt werden, um zu evaluieren, ob eine Verstetigung und damit die Anpassung der Rechtsgrundlagen angezeigt ist. Das Legalitätsprinzip wird dadurch gewährt, dass die Möglichkeit von versuchsweisen Abweichungen von kantonalen Gesetzen und Dekreten durch das GAF auf Gesetzesstufe erlaubt wird und hierfür mit dieser Vorlage ein Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wird. Ausserdem werden Pilotvorhaben schwergewichtig im Bereich der Leistungsverwaltung durchgeführt werden, wo das Erfordernis der Gesetzesform nur beschränkt gilt.

Da es für die Durchführung von Pilotprojekten in aller Regel finanzielle Mittel beziehungsweise einen Beschluss für einen Verpflichtungskredit braucht, soll die Erlaubnis bedarfsgerecht vom Gesetz abzuweichen, von der Finanzzuständigkeit des Pilotprojekts abhängig gemacht werden: Eine versuchsweise und befristete Abweichung von kantonalen Gesetzen kann durch (a) ein grossrätliches Dekret erfolgen, sofern das Pilotprojekt einen Verpflichtungskredit in der Zuständigkeit des Grossen Rats (oder des Volks) erfordert, beziehungsweise durch (b) eine regierungsrätliche Verordnung, wenn das Pilotprojekt einen Verpflichtungskredit in der Zuständigkeit des Regierungsrats erfordert. Wenn kein

Verpflichtungskredit benötigt wird, liegt die Kompetenz auch beim Regierungsrat, da zwingend eine Versuchsverordnung erlassen werden muss.

Mit einer einheitlichen Regelung für alle Aufgabenbereiche wird eine übersichtlichere und einfachere Rechtsgrundlage geschaffen als mit einer Reihe von Einzelbestimmungen in verschiedenen Aufgabenfeldern. Mit der vorgeschlagenen Lösung kann wesentlich rascher gehandelt werden als heute, die Entscheidungskompetenz bleibt aber bei Versuchen mit grösserer Tragweite beim Grossen Rat. Für die Befristung erscheint eine Maximaldauer von 5 Jahren als angemessen. In diesem Zeitraum lassen sich die meisten Versuche durchführen beziehungsweise auswerten und die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die definitive Einführung schaffen.

Das GAF soll es auch erlauben, dass versuchsweise besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet und abgefragt werden dürfen, wenn der Versuch dies erfordert und es unverhältnismässig wäre, die Zustimmung der Betroffenen einzuholen. Vor der Durchführung eines solchen Pilotvorhabens muss aber eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäss § 17a des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) durchgeführt werden. Erforderliche Schutzmassnahmen (zum Beispiel Spezifizierung der zu bearbeitenden Personendaten oder Beschränkung der Datenbearbeitung und Datenweitergabe auf das absolute Minimum) sind als Rahmenbedingungen in der Versuchsverordnung oder im Versuchs-Dekret festzulegen. Dadurch kann dem Datenschutz ausreichend Rechnung getragen werden.

Versuchsverordnungen beziehungsweise Versuchs-Dekrete werden in der Gesetzessammlung publiziert und werden damit für die interessierte Öffentlichkeit und die direktbetroffenen Personen transparent gemacht. Dem Grossen Rat wird zudem, entsprechend der Forderungen in der Anhörung, in geeigneter Form über die Ergebnisse von Pilotvorhaben berichtet (zum Beispiel in Form von Statusberichten im Jahresbericht oder in Botschaften zur definitiven Einführung der neuen Formen der Leistungserbringung).

Wenn nach erfolgreich durchgeführtem Pilotvorhaben die Verstetigung und Anpassung der Rechtsgrundlagen vorgesehen ist, die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen jedoch erst nach Ablauf der Maximaldauer von fünf Jahren erfolgen kann, soll eine Verlängerung der Versuchsverordnung respektive des Versuchs-Dekrets ermöglicht werden. Für diesen Fall wird vorgesehen, dass sich die Versuchs-Bestimmung bei Vorliegen einer entsprechenden Vorlage des Regierungsrats (Anhörungsvorlage) automatisch verlängert, bis die neuen Bestimmungen in Kraft getreten sind oder bis der Grosse Rat die Einführung abgelehnt hat.

Die flexibilisierte Versuchsklausel erweitert die staatlichen Handlungsmöglichkeiten, in dem sie rascheres Handeln erlaubt. Sie stellt keine Konkurrenz zur Befristung von Bestimmungen dar. Der Gesetzgeber kann weiterhin zum Instrument der "sunset legislation"⁸ greifen, wenn dies aufgrund seiner Wirkungsabsicht geboten scheint oder das Regelungsbedürfnis nur für bestimmte Zeit besteht. Mit der Ergänzung von § 50 GVG wird der Wirkungsgedanke in der Gesetzgebung gestärkt werden.

⁸ Zur "sunset legislation" vgl. den Bericht des Regierungsrats in Umsetzung des (04.246) Postulat Dr. Daniel Heller, Erlinsbach, vom 14. September 2004 betreffend Überprüfung der kantonalen Regulierungsdichte und allfälligen Übergang zum Prinzip der "Sunset Legislation" (Prinzip der Befristung von Erlassen) im Kanton Aargau, vom 19. September 2007 [07.230].

9. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

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

§ 12 Planjahre; Absatz 3 (neu)

Das Gesetz soll explizit eine Schlussabstimmung über die Planjahre vorsehen. Im Fall der Nicht-Genehmigung der Planjahre gilt das Geschäft als erledigt, und die leistungs- und finanzseitigen Steuergrössen der Planjahre haben für den Regierungsrat keine Richtlinienfunktion (vgl. Kapitel 5.2.4).

§ 13 Budget; Absatz 2

Neu soll der Grosse Rat nicht mehr die prozentuale Veränderung der Löhne, sondern die prozentuale Veränderung der *Lohnsumme* beschliessen (vgl. Kapitel 6). Entsprechend wird der erste Satz von § 13 Abs. 2 GAF angepasst. Die Lohnsumme umfasst (wie beim bisherigen Lohnbeschluss) die Löhne und die Arbeitgeberbeiträge der bisherigen Stellen und betrifft nicht die Löhne (und das dafür nötige Budget) neuer Stellen (vgl. Kapitel 9.5 und 9.6).

§ 13 Budget; Absatz 4

Mit Blick auf die Erfahrungen wird diese Bestimmung präzisiert. Das Gesetz soll explizit eine Schlussabstimmung über das Budget aller Aufgabenbereiche vorsehen. Es wird auch festgehalten, dass bis zum Vorliegen eines beschlossenen Budgets der festgesetzte Steuerfuss des Vorjahres für den Steuerbezug massgebend ist. Diese Ergänzung ist nötig, da der Steuerfuss festgelegt werden *muss* (vgl. § 2 Abs. 2 Steuergesetz [StG]). Dass eine beschlossene Lohnerhöhung aufgehoben ist, bis ein beschlossenes Budget vorliegt, muss nicht explizit im Gesetz festgehalten werden, da eine Veränderung der Lohnsumme nicht zwingend ist (vgl. Kapitel 5.2.3). Bei fehlendem Budgetbeschluss bleibt daher die Lohnsumme auf dem Vorjahresniveau eingefroren.

§ 13 Abs. 4 GAF hängt mit § 34 Abs. 3 GVG zusammen, denn beim Beschluss über das Budget gemäss § 13 GAF handelt es sich um eine Vorlage, die der Grosse Rat gemäss Verfassung (§ 81 Abs. 1 Verfassung des Kantons Aargau) und Gesetz (§ 13 Abs. 1 GAF) behandeln muss. Die Ablehnung des Budgets kommt daher einer Rückweisung an den Regierungsrat gleich. Das diesbezügliche Verfahren soll neu in § 34 Abs. 3 GVG und § 19a des Dekrets über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO) ausdrücklich normiert werden (vgl. hierzu Kapitel 5.2.3 sowie die Erläuterungen zu § 34 Abs. 3 GVG und zu § 19a GO).

§ 14 Kompensation und Verschiebung; Absatz 1

Wie im Kapitel 4.2.2 dargelegt, ist es nicht zweckmässig, wenn die Hürde für Verschiebungen innerhalb *eines* Aufgabenbereichs höher sind als für Verschiebungen zwischen zwei verschiedenen Aufgabenbereichen. Aus diesem Grund sollen künftig sachgemässe Kompensationen zwischen dem Globalbudget ohne Verpflichtungskredit und dem Globalbudget mit Verpflichtungskredit zugelassen werden (vgl. Kapitel 4.2.2). Hierzu ist der zweite Satz von § 14 Abs. 1 GAF zu ändern. Vorgenommene Kompensationen werden durch entsprechende Budgetanpassungen im Rechnungswesen transparent umgesetzt und diese im Anhang zur Jahresrechnung in der bereits bestehenden Übersicht zu den Budgetanpassungen transparent ausgewiesen. Übertragene Budgetmittel dürfen weiterhin nicht zur Kompensation verwendet werden, sondern müssen für das mit dem Verpflichtungskredit beschlossenen Vorhaben eingesetzt werden (vgl. § 12 Abs. 1 DAF, Kapitel 9.3).

§ 47 Erprobung neuer Formen

Absatz 1

Dieser Absatz wird dahingehend präzisiert, als Pilotvorhaben zur Erprobung neuer Formen der staatlichen Leistungserbringung oder ihrer Steuerung ausdrücklich befristet möglich sind. Wenngleich bereits bis anhin bei Pilotvorhaben (auch Versuchsprojekt oder Versuchsvorhaben genannt) implizit (vgl. § 47 Abs. 2 GAF in der bisherigen Fassung) von einer ungeschriebenen (zeitlichen) Befristung

ausgegangen wurde, erscheint eine explizite Normierung dieser wesentlichen Vorgabe angezeigt. Angemessen für die Befristung erscheint eine Maximaldauer von 5 Jahren. In diesem Zeitraum lassen sich die meisten Versuche durchführen beziehungsweise auswerten und die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die definitive Einführung schaffen.

Absatz 2

Wie bisher, soll auch künftig der Regierungsrat über die Durchführung von Pilotvorhaben entscheiden. Dies selbstverständlich aber nur im Rahmen seiner Kreditkompetenz gemäss § 28 Abs. 2 GAF, was sich aus dem neuen Absatz 3 ergibt. Eine Abweichung von Gesetz oder Dekret ist nur durch den Regierungsrat (Verordnung) möglich, auch wenn kein Mehraufwand respektive ein Aufwand von < Fr. 250'000.– entsteht (vgl. Kapitel 8.2). Demnach dürfen die zuständigen Instanzen Pilotvorhaben, deren Kosten unterhalb der Kreditkompetenz des Grossen Rats liegen, weiterhin durchführen, sofern sie dem geltenden Recht entsprechen.

Neu soll dem Regierungsrat beziehungsweise dem Grossen Rat (falls Kreditkompetenz Regierungsrat nicht ausreicht) ermöglicht werden, durch Erlass einer befristeten Verordnung beziehungsweise eines befristeten Dekrets zur Durchführung von befristeten Pilotvorhaben von kantonalen Gesetzen und Dekreten abzuweichen. In diesem Erlass sind – wie bisher – die inhaltlichen Ziele und Rahmenbedingungen sowie innerhalb der Maximaldauer die konkrete Dauer des Vorhabens festzulegen. Die Dauer des Pilotvorhabens ist von der Wirkungsweise und von der Evaluierbarkeit der neuen Formen der Leistungserbringung sowie von der benötigten Zeit zur Schaffung der notwendigen definitiven neuen Rechtsgrundlagen abhängig.

Absatz 3 (neu)

Wenn für die Durchführung ein Aufwand notwendig ist, der die Kreditkompetenz des Regierungsrats gemäss § 28 Abs. 2 GAF überschreitet, so bleibt die Kompetenz beim Grossen Rat. Er kann Abweichungen von gesetzlichen Bestimmungen per Dekret erlassen (vgl. Kapitel 8.2).

Absatz 4 (neu)

Es soll erlaubt sein, wenn es das Pilotvorhaben erfordert, auch besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten und zur Evaluation an Dritte weiterzugeben. Dies selbstverständlich unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Vorgängig zum Pilotprojekt ist zwingend eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäss § 17a IDAG durchzuführen. Die zu treffenden Schutzmassnahmen sind als Rahmenbedingungen in der Versuchsverordnung oder im Versuchs-Dekret zu regeln (Spezifizierung der einzelnen Daten, nachträgliche Genehmigung der Datenbearbeitung, Einschränkung der Datenbearbeitung usw.).

Absatz 5 (neu)

Der Regierungsrat muss dem Grossen Rat über durchgeführte Pilotvorhaben Bericht erstatten. Die genaue Form wird nicht festgelegt und soll zweckmässig erfolgen. Der Regierungsrat beabsichtigt, im Rahmen des Jahresberichts über die laufenden Pilotvorhaben zu berichten (Status-Berichte) und je nach Projekt einen separaten Schlussbericht zu erstatten. Bei Projekten, die zu Erlassänderungen führen, erfolgt die Berichterstattung in den entsprechenden Botschaften.

Absatz 6 (neu)

Diese Bestimmung besagt, dass das Pilotvorhaben mit dem Ablauf der Maximaldauer von 5 Jahren gemäss Absatz 1 beendet wird. Pilotvorhaben können natürlich auch vorher beendet werden. Damit es bei beabsichtigter Rechtsanpassung nicht zu einem Unterbruch des Vorhabens kommt, wenn es nicht gelingt, rechtzeitig vor Ablauf der Maximaldauer die für die definitive Einführung der neuen Formen der Leistungserbringung notwendigen neuen Rechtsgrundlagen zu schaffen, soll eine Verlängerung der Maximaldauer ermöglicht werden. Für diesen Fall wird vorgesehen, dass sich die Dauer des

Vorhabens bei Vorliegen einer entsprechenden Vorlage des Regierungsrats (Anhörungsvorlage) automatisch verlängert, bis die neuen Bestimmungen in Kraft getreten sind oder bis der Grosse Rat die Einführung abgelehnt hat.

§§ 48–50, §§ 52–54 Schluss- und Übergangsbestimmungen (Aufhebung)

Diese Übergangsbestimmungen haben keine Bedeutung mehr und können ersatzlos aufgehoben werden.

§ 50a Jahresbericht mit Jahresrechnung (neu)

Diese neue Übergangsregelung in Absatz 1 entspricht sinngemäss jener von § 50 Abs. 1 GAF. Mit vorliegender Änderung geht keine Anpassung der Bilanz einher. Damit erübrigt sich die Vorlage eines Bilanzanpassungsberichts analog des bisherigen § 50 Abs. 2 GAF.

9.2 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG)

§ 32 Eintretensdebatte, Absatz 3 (neu)

Dieser Absatz hält fest, dass der Grosse Rat auf die Vorlage des AFP eintreten muss. Ein gültiges Budget ist für das Funktionieren des Staats unerlässlich. Das Parlament muss früher oder später das Budget beschliessen. Somit ist ein Beschluss auf "Nicht-Eintreten" nicht möglich (vgl. Kapitel 5.2.1). Das bedeutet auch, dass eine neue Vorlage erstellt werden muss, sollte das Budget bei der ersten Beratung im Plenum nicht beschlossen werden (vgl. § 34 Abs. 3 GVG).

§ 34 Gesamt- und Schlussabstimmung

Absatz 1

Es wird präzisiert, dass bei Vorlagen, die nur eine Beratung erfordern, nur die Schlussabstimmung erfolgt. Der AFP ist eine solche Vorlage (vgl. Kapitel 5.2.2).

Absatz 3 (neu)

Der Regierungsrat muss im Fall, dass das Budget abgelehnt wird (zusammen mit den Gerichten, der Finanzkontrolle, der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz [ÖDB] und dem Büro des Grossen Rats), einen neuen Budgetentwurf erstellen und dem Grossen Rat unterbreiten. Der zweite Budgetentwurf wird nur von der KAPF vorberaten und nicht wie bei der ersten Vorlage auch von allen Fachkommissionen (vgl. Kapitel 5.2.3). Dies wird auf Dekretsstufe festgelegt (vgl. Kapitel 9.4).

§ 50 Vorlagen des Regierungsrats, Absatz 4 lit. k (neu)

Wie in Kapitel 7.2 beschrieben, soll zukünftig bei Botschaften festgehalten werden, ob eine Wirkungsüberprüfung durchgeführt wird und wenn ja, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt. Dieses Kapitel soll standardmässig in Botschaften enthalten sein. Das bedeutet aber nicht, dass für jede Vorlage eine Wirkungsprüfung zweckmässig ist.

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

§ 10 Finanzierungsrechnung, Absätze 3 und 4

Das Finanzierungsmodell für grosse Immobilienvorhaben wird angepasst, indem der Schwellenwert erhöht wird (Absatz 3). Neu werden bei Immobilienvorhaben ab 50 Millionen Franken (bisher ab 20 Millionen Franken) anstelle der Nettoinvestitionen deren jährliche Abschreibungen für den massgeblichen Saldo der Finanzierungsrechnung berücksichtigt.

Im Gegenzug wird auf die Begrenzung der Entlastung der Finanzierungsrechnung verzichtet, womit der Absatz 4 aufgehoben werden kann.

Massgebend, ob der Grenzwert von 50 Millionen Franken für die Abwicklung des Vorhabens über das Finanzierungsmodell Immobilien erreicht wird, ist der vom Grossen Rat zu beschliessende Verpflichtungskredit für die Projektierung und Realisierung eines Immobilienvorhabens.

§ 12 Übertragungen und Rücklagen, Absatz 1

Der Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass nicht verwendete Budgetmittel, welche für ein bestimmtes Vorhaben auf das nächste Budgetjahr übertragen werden, nur für das mit dem Verpflichtungskredit bewilligte Vorhaben verwendet und nicht zur Kompensation eingesetzt werden dürfen. Dies entspricht der heutigen Auslegung, die durch die Ergänzung des § 12 Abs. 1 nun zusätzlich auf Stufe Dekret verankert wird.

§ 19 Anhang der Jahresrechnung, Absatz 1 lit. a

Hierbei handelt es sich um eine rein redaktionelle Anpassung.

§§ 38–41 Übergangs- und Schlussbestimmungen (aufgehoben)

Die bisher geltenden Übergangs- und Schlussbestimmungen sind obsolet und können daher ersatzlos aufgehoben werden.

§ 41a Immobilienvorhaben (neu)

In dieser neuen Übergangsbestimmung wird geregelt, wie mit den grossen Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken umgegangen wird, welche über das bisherige, bis 2023 befristete Finanzierungsmodell abgewickelt wurden, aber 2024 nicht mehr als Grossvorhaben gemäss § 10 Abs. 3 geführt werden. Dies betrifft Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken und bis 50 Millionen Franken.

Diejenigen Vorhaben, für die der Grosse Rat bis zum 31. Dezember 2023 den Verpflichtungskredit für die Realisierung ("Baukredit") bewilligt hat, sollen auch ab 2024 über das (angepasste) Finanzierungsmodell Immobilien abgewickelt werden. Bei allen übrigen Immobilienvorhaben unter 50 Millionen Franken, für welche bis zur Inkraftsetzung des revidierten DAF noch kein Verpflichtungskredit zur Realisierung vorliegt, werden ab 2024 wieder die Investitionen (nicht die Abschreibungen) in der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Bei diesen Vorhaben werden die bis Ende 2023 in der Bilanz aktivierten Investitionen (Position 'Sachanlagen im Bau') einmalig zulasten der Jahresrechnung 2024 abgeschrieben und im Saldo der für die Schuldenbremse massgeblichen Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Damit ist sichergestellt, dass zu keinem Zeitpunkt Investitionen respektive Abschreibungen anfallen, die nicht der Schuldenbremse unterstellt sind.

§ 42 Publikation und Inkraftsetzung, Absatz 3

Der Absatz 3 ist ersatzlos zu streichen. Dieser Absatz beinhaltet die Bestimmung, wonach das bisherige Finanzierungsmodell, das in § 10 Abs. 3 und 4 geregelt ist, bis zum 31. Dezember 2023 befristet ist. Mit der Anpassung des Finanzierungsmodells mit § 10 Abs. 3, welche 2024 in Kraft tritt, wird diese Übergangsbestimmung obsolet.

9.4 Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO)

§ 19 Verfahren bei den Steuerungsinstrumenten

Hierbei handelt es sich um eine rein redaktionelle Verbesserung.

§ 19a Verfahren bei überarbeitetem Budget (neu)

Ein vom Regierungsrat überarbeitetes Budget, welches zuvor vom Grossen Rat nicht beschlossen und an den Regierungsrat zurückgewiesen wurde, wird einzig von der KAPF vorberaten und geprüft. Die Fachkommissionen werden nicht erneut einbezogen (vgl. Kapitel 5.2.3).

9.5 Dekret über die Löhne des kantonalen Personals (Lohndekret)

§ 11 Veränderung der Löhne des kantonalen Personals

Absatz 1

Die Änderung ist eine Folge des angepassten § 13 Abs. 2 GAF. Neu soll der Grosse Rat nicht mehr die durchschnittliche prozentuale Veränderung der Löhne, sondern die prozentuale Veränderung der *Lohnsumme* beschliessen (vgl. Kapitel 6.2).

Absatz 2

Die Lohnsumme setzt sich aus den Löhnen und den Arbeitgeberbeiträgen der bisherigen Stellen zusammen. Die Mittel aus dem Rotationseffekt sind Teil der Lohnsumme und werden für die Lohnentwicklung beziehungsweise Lohnsystempflege eingesetzt. Reichen diese für die Systempflege nicht aus, werden zusätzliche Mittel im AFP eingestellt und dem Grossen Rat in der Botschaft angezeigt und mit dem Budget beschlossen. Da diese zusätzlichen Mittel die Lohnsumme erhöhen, sind sie Bestandteil der Gesamtlohnsumme.

Die Mittel für neu zu schaffende Stellen und Zulagen sind wie bisher Bestandteil der Gesamtlohnsumme.

9.6 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lehrerlohndekret)

§ 12 Veränderung der Löhne der Lehrpersonen

Absatz 1

Die Änderung ist eine Folge des angepassten § 13 Abs. 2 GAF. Neu soll der Grosse Rat nicht mehr die durchschnittliche prozentuale Veränderung der Löhne, sondern die prozentuale Veränderung der *Lohnsumme* beschliessen (vgl. Kapitel 6.2).

Absatz 2

Die Lohnsumme setzt sich aus den Löhnen und den Arbeitgeberbeiträgen der bisherigen Stellen zusammen. Die Mittel aus dem Rotationseffekt sind Teil der Lohnsumme und werden für die Lohnsystempflege eingesetzt. Reichen diese für die Systempflege nicht aus, werden zusätzliche Mittel im AFP eingestellt und dem Grossen Rat in der Botschaft angezeigt und mit dem Budget beschlossen. Da diese zusätzlichen Mittel die Lohnsumme erhöhen, sind sie neu Bestandteil der Gesamtlohnsumme.

Die Mittel für Zulagen und für die Veränderung der Stellen sind wie bisher Bestandteil der Gesamtlohnsumme.

10. Auswirkungen

10.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die finanziellen Auswirkungen des angepassten Finanzierungsmodells Immobilien inklusive der vorgesehenen Übergangsbestimmung sind in Kapitel 3.1 beschrieben.

Mit den vorgeschlagenen Optimierungen und Vereinfachungen in der aufgabenseitigen und finanziellen Steuerung sind keine unmittelbaren quantifizierbaren personellen oder finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Insgesamt dürfte die Teilrevision aber punktuell zu Vereinfachungen verwaltungsinterner Prozesse und zu etwas mehr Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung führen.

Die im Dekret vorgesehene Lohnsystempflege wird sowohl beim kantonalen Personal als auch bei den Lehrpersonen grundsätzlich mit den Mitteln aus dem Rotationseffekt finanziert. Da die Mittel des Rotationseffekts für die Systempflege nicht vollständig ausreichen, sind zusätzliche Mittel erforderlich, welche im AFP budgetiert werden. Diese Mittel werden heute mit dem Lohnbeschluss beantragt.

Für die laufende Gesetzreform hat der Regierungsrat im Aufgabenbereich 410 'Finanzen' einen Verpflichtungskredit für eine 50 %-Projektstelle bis Ende 2023 beschlossen.

Auf die bestehende Rechnungswesensapplikation Aargau (RAPAG) und das Managementinformationssystem (MIS) sind keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten.

10.2 Auswirkungen auf das Verhältnis von Regierung und Parlament

Mit der vorliegenden Teilrevision des GAF bleibt die Kompetenzordnung zwischen Regierungsrat und Grosse Rat gewahrt. Die mit der Vorlage verbundenen Auswirkungen auf die aufgabenseitige und finanzielle Steuerung des Kantons durch Regierung und Parlament sind aus einer gesamtheitlichen Perspektive und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in den letzten Jahren zu würdigen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die vorgesehenen Optimierungen und die dazu beantragten Rechtsanpassungen das Finanzrecht des Kantons zielgerichtet weiterentwickeln und auf dieser Grundlage die Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament bestmöglich unterstützen.

10.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft oder die Umwelt und das Klima zu erwarten.

10.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Teilrevision hat keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

10.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die Teilrevision hat keine direkten Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen. Sie führt nicht wie ursprünglich beabsichtigt zu einer Annäherung an die Kantone und damit zu einer besseren Vergleichbarkeit der finanzpolitischen Steuerung des Kantons.

11. Weiteres Vorgehen

Tabelle 6: Terminplan und Inkrafttreten

Kommissionsberatung vor 1. Beratung	1. Quartal 2022
1. Beratung im Grosse Rat	2. Quartal 2022
Kommissionsberatung vor 2. Beratung	1. Quartal 2023
2. Beratung im Grosse Rat	2. Quartal 2023
Redaktionslesung Regierungsrat/Grosser Rat	2. Quartal 2023
Referendumsfrist	Bis Ende September 2023
Volksabstimmung (bei fakultativem Referendum)	26. November 2023
Inkrafttreten mit Wirkung für AFP 2024–2027/Jahresrechnung 2024	1. Januar 2024

Antrag

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

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) (Beilage 1)
- Synopse Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) zur Kenntnisnahme (Beilage 2)
- Muster eines Aufgabenbereichsplans (Beilage 3)
- Übersicht über die grossen Immobilienvorhaben gemäss Planungsstand AFP 2022–2025 (Beilage 4)