



**DEPARTEMENT  
FINANZEN UND RESSOURCEN**

17. März 2021

**ANHÖRUNGSBERICHT**

---

Optimierung der Steuerung von Aufgaben und Finanzen; Verfassung des Kantons Aargau; Änderung; Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); Änderung

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>7</b>
1.1 Vorgeschichte .....	7
1.2 Handlungsbedarf und Zielsetzung .....	7
1.3 Parlamentarische Vorstösse .....	8
1.4 Überblick über die Vorlage .....	8
<b>2. Neugestaltung der Schuldenbremse</b> .....	<b>9</b>
2.1 Handlungsbedarf .....	9
2.1.1 Merkmale der heutigen Schuldenbremse .....	9
2.1.2 Beurteilung der heutigen Schuldenbremse.....	11
2.1.3 Zielsetzung .....	13
2.2 Umsetzung .....	13
2.2.1 Verankerung der Grundprinzipien der doppelten Schuldenbremse in der Kantonsverfassung .....	13
2.2.2 Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung.....	14
2.2.3 Abtragung des Bilanzfehlbetrags .....	15
2.2.4 Mittelfristig ausreichender Selbstfinanzierungsgrad .....	16
2.2.5 Finanzpolitische Reserve.....	17
2.2.6 Ablösung des Höherverschuldungsreferendums .....	18
2.2.7 Bilanzüberschuss respektive Bilanzfehlbetrag per 31. Dezember 2023 .....	20
2.3 Einordnung der neuen Schuldenbremse im Gesamtkontext der Haushaltsteuerung .....	20
2.3.1 Zielsetzung der Finanzpolitik.....	20
2.3.2 Ergänzende Instrumente der Haushaltsteuerung .....	21
2.3.3 Wirkungsweise der neuen Schuldenbremse.....	22
2.3.4 Fazit.....	24
<b>3. Vereinfachungen bei der Steuerung mit Budget und Aufgaben- und Finanzplan</b> .....	<b>24</b>
3.1 Handlungsbedarf .....	24
3.2 Umsetzung .....	25
3.2.1 Instrumente der Planung und Berichterstattung.....	25
3.2.1.1 Anpassungen an den Aufgabenbereichsplänen und -berichten .....	25
3.2.1.2 Beibehaltung der Details zu den finanziellen Steuergrössen und Verpflichtungskrediten .....	26
3.2.1.3 Optionale Erstellung der Leistungsgruppenpläne und -berichte .....	26
3.2.2 Freie Kompensation innerhalb des Globalbudgets .....	27
<b>4. Verfahrensrechtliche Bestimmungen zum Aufgaben- und Finanzplan</b> .....	<b>28</b>
4.1 Handlungsbedarf .....	28
4.2 Umsetzung .....	29
4.2.1 Pflicht zum Eintreten auf AFP-Vorlage .....	29
4.2.2 Schlussabstimmung zu Budget und Planjahren.....	29
4.2.3 Folgen einer Budgetrückweisung .....	29
4.2.4 Folgen bei Nichtgenehmigung der Planjahre .....	30
<b>5. Beschluss zur Lohnentwicklung gemäss § 13</b> .....	<b>31</b>
5.1 Grundlagen .....	31
5.1.1 Lohnsystem Verwaltungspersonal .....	32
5.1.2 Lohnsystem Lehrpersonen .....	33
5.2 Handlungsbedarf .....	33
5.2.1 Kantonsvergleich.....	34
5.2.2 Fazit.....	35
5.3 Umsetzung.....	35

<b>6. Weitere Themen .....</b>	<b>37</b>
6.1 Wirkungsüberprüfungen .....	37
6.1.1 Handlungsbedarf .....	37
6.1.2 Umsetzung .....	37
6.2 Pilotvorhaben .....	37
6.2.1 Handlungsbedarf .....	37
6.2.2 Umsetzung .....	38
<b>7. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen .....</b>	<b>40</b>
7.1 Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) .....	40
7.2 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) .....	40
7.3 Gesetz über die Organisation des Grossen Rats und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) .....	47
7.4 Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten) .....	47
7.5 Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) .....	48
7.6 Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) .....	48
7.7 Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rats (Geschäftsordnung, GO) .....	49
7.8 Dekret über die Löhne des kantonalen Personals (Lohndekret) .....	50
7.9 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lehrerlohndekret) .....	50
<b>8. Auswirkungen .....</b>	<b>50</b>
8.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton .....	50
8.2 Auswirkungen auf die finanzielle Steuerung und den Finanzhaushalt .....	51
8.3 Auswirkungen auf das Verhältnis von Regierung und Parlament .....	51
8.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft .....	51
8.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft .....	51
8.6 Auswirkungen auf die Umwelt .....	51
8.7 Auswirkungen auf die Gemeinden .....	51
8.8 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen .....	51
<b>9. Weiteres Vorgehen .....</b>	<b>52</b>
9.1 Verfahren .....	52
9.2 Zeitplan .....	52

---

## Zusammenfassung

Die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.300) ist eines von insgesamt 14 Reformvorhaben, welche im Rahmen der Gesamtsicht Haushaltsanierung lanciert wurden. Das Vorhaben ist im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2021–2024 als Entwicklungsschwerpunkt (410E017) enthalten. Die Teilrevision zielt primär auf eine Optimierung der aufgabenseitigen und – in erster Linie – finanziellen Steuerungsmöglichkeiten.

Der wichtigste Handlungsbedarf wird im Bereich der heutigen Schuldenbremse geortet. Diese hat sich zwar grundsätzlich bewährt, doch bestehen in mancher Hinsicht Optimierungsmöglichkeiten. Das heutige System erzeugt insbesondere einen – zwar berechtigten – starken Druck, in jedem einzelnen Jahr ein ausgeglichenes 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 dazu, dass grössere, unregelmässig anfallende Investitionsvorhaben 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, dass im Rahmen der vorliegenden GAF-Revision die Schuldenbremse gesamtheitlich überprüft und wo nötig angepasst wird.

Eine weitere wichtige Grundlage der vorliegenden Revision 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 aufwändig ist. Aus diesem Grund sollen die bestehenden Instrumente unter diesen Gesichtspunkten überprüft und optimiert werden.

Teilweise unklare, auch nicht mehr zeitgemässe Regelungen bis hin zu Rechtslücken bei Verfahrensfragen zum AFP-Prozess haben in der Praxis immer wieder zu Unklarheiten im Vollzug geführt. Deshalb soll die jetzige GAF-Revision 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 im vorliegenden Anhörungsbericht vorgeschlagenen Änderungen reichen von geringfügigen Anpassungen bis zu Themen, welche Kernfragen der finanziellen Steuerung betreffen und zu substantiellen Veränderungen bis auf Verfassungsebene führen:

- Im ersten Themenblock (Kapitel 2) wird eine Neugestaltung der Schuldenbremse vorgeschlagen. Die Zielsetzung besteht darin, die Vorteile und Wirksamkeit des heutigen Modells zu erhalten, gleichzeitig aber erkannte Mängel zu beheben und insbesondere unnötig einschränkende Restriktionen zu entschärfen. Die finanzpolitische Haushaltsteuerung soll dadurch konsistenter, wo zweckmässig flexibler, transparenter und damit verständlicher werden. Die Schuldenbremse ist das zentrale und wichtigste finanzpolitische Instrument. Aufgrund seiner grundlegenden Bedeutung sollen die Grundprinzipien der Schuldenbremse neu auf Verfassungsebene verankert werden.

Anstelle der Finanzierungsrechnung, die heute die massgebende finanzpolitische Steuergrösse darstellt, soll neu – wie in den meisten Kantonen und bei den Gemeinden – die Erfolgsrechnung

massgebend sein für die Haushaltsteuerung. Das bedeutet, dass anstelle der Investitionsausgaben deren Abschreibungen relevant sind, was dem Rechnungsmodell der allermeisten Kantone und der Aargauer Gemeinden entspricht.

Mit dem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung wird das Eigenkapital nachhaltig gesichert. Die kumulierten Ergebnisse der Erfolgsrechnung verschiedener Jahresrechnungen zeigen sich im Bilanzüberschuss respektive im Bilanzfehlbetrag. Im Fall eines Bilanzfehlbetrags greift eine neue Sanktionsregel im Sinne der Schuldenbremse, die eine Abtragung des Bilanzfehlbetrags ab dem übernächsten Jahr von mindestens 20 % auf dem Restbuchwert verlangt. Werden Bilanzüberschüsse erzielt, können in den Folgejahren auch vorübergehend Defizite in der Erfolgsrechnung resultieren, ohne dass direkt eine Abtragung notwendig wird (mittelfristiger statt kurzfristiger Haushaltsausgleich).

Um eine zu starke Neuverschuldung aus der Investitionstätigkeit zu vermeiden, wird eine Zielvorgabe für einen mittelfristig ausreichenden Selbstfinanzierungsgrad ergänzt (doppelte Schuldenbremse). Als Zielgrösse dient eine auf die Dauer nicht ansteigende Verschuldungsquote, was mit einem mittelfristigen Selbstfinanzierungsgrad von 80-100 % gewährleistet werden kann. Wie bisher sollen die Spezialfinanzierungen, Darlehen und Beteiligungen sowie der ausserordentliche Aufwand und Ertrag nicht der Schuldenbremse unterstehen.

Die heutige Ausgleichsreserve soll durch eine zweckfreie allgemeine finanzpolitische Reserve in der Kompetenz des Grossen Rats abgelöst werden. Mit der Schaffung einer Reserve aus Überschüssen wird die Möglichkeit geschaffen, das Ergebnis der Erfolgsrechnung durch eine entsprechende Entnahme gezielt zu verbessern. Dies kann vor allem im Zusammenhang mit einmaligen Sondereffekten oder aus konjunktureller Sicht eine nützliche Handlungsoption sein.

Mit der Neugestaltung der Schuldenbremse direkt verbunden ist die Ablösung des Höherverschuldungsreferendums. Auf das heutige indirekte fakultative Referendum bei einem Budgetdefizit soll verzichtet werden. Dieser Verzicht ist praktisch eine Voraussetzung, damit die Neuregelung der Schuldenbremse (stärkere Orientierung an einem mittelfristigen Ausgleich) ihre Wirkung entfalten kann. Künftig werden Darlehen und Beteiligungen wie aber auch Bürgschaften und Garantien explizit dem Ausgabenreferendum (bei neuen Ausgaben ab 5 Millionen Franken) unterstellt.

- Im zweiten Themenblock (Kapitel 3) werden verschiedene Vereinfachungen und Optimierungen bei der Steuerung mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) vorgeschlagen: Zum einen sollen die Datendichte verringert und darstellerische Optimierungen umgesetzt werden. Für eine administrative Entlastung soll insbesondere die Abschaffung der Pläne und Berichte zu den Leistungsgruppen beitragen. 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 erweitert 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 Themenblock 3 (Kapitel 4) 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 (Kapitel 5) 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 Lohnsumme (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 werden und die Motion (14.114) mit der Stärkung von Wirkungsprüfungen umgesetzt werden (Kapitel 6).

Mit der vorliegenden Teilrevision des GAF inklusive der vorgesehenen Verfassungsänderungen bleibt die Kompetenzordnung zwischen Regierungsrat und Grosser 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.

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

---

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Vorgeschichte

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wurde im Kanton Aargau mit dem (ersten) Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) im Jahr 2006 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)<sup>1</sup> auszurichten, wurde das Gesetz auf das Budgetjahr 2014 hin umfassend revidiert.

Nach weiteren Erfahrungen und aufgrund der aktuellen Anforderungen an die Haushaltsführung soll das GAF erneut revidiert werden. Überprüft wurden insbesondere 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.

### 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 politisch wichtigste Handlungsbedarf wird im Bereich der heutigen Schuldenbremse geortet. Diese hat sich zwar grundsätzlich bewährt, doch bestehen in mancher Hinsicht Optimierungsmöglichkeiten. Das heutige System erzeugt insbesondere einen starken Druck, in jedem einzelnen Jahr ein ausgeglichenes 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 dazu, dass grössere, unregelmässig anfallende Schwankungen (zum Beispiel Investitionsvorhaben) schwer zu realisieren sind. Denn sobald auch nur kurzfristig ein Defizit entsteht, muss der Fehlbetrag innerhalb von fünf Jahren abgetragen werden. Grossinvestitionen müssen damit im Grunde genommen über fünf Jahre statt wie üblich und wirtschaftlich sinnvoll über die Nutzungsdauer refinanziert werden.

Diese hohe Hürde für grössere Investitionen hat dazu geführt, dass praktisch für alle wesentlichen Investitionsbereiche Sonderlösungen zur Finanzierung bestehen oder geschaffen wurden. Dies betrifft die Finanzierung des Baus des Campus der Fachhochschule Nordwestschweiz über eine eigens geschaffene Finanzierungsgesellschaft wie auch die Finanzierung der öV-Infrastruktur und der Strasseninvestitionen über je eigene Spezialfinanzierungen. Für Grossvorhaben im Immobilienbereich hat zudem der Grosse Rat ein Finanzierungsmodell beschlossen, bei welchem anstelle der Investitionen deren Abschreibungen in der Finanzierungsrechnung zu berücksichtigen sind (GRB Nr. 2020-1810). Dieses Finanzierungsmodell wurde jedoch zeitlich bis Ende 2023 befristet, verbunden mit der Erwartung, dass im Rahmen der vorliegenden GAF-Revision die Schuldenbremse gesamtheitlich überprüft und wo nötig angepasst wird.

---

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

Eine weitere wichtige Grundlage der vorliegenden Revision 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 und die Datenmenge der Planungsinstrumente mittlerweile sehr umfangreich und die Erstellung aufwändig 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 GAF-Revision genutzt werden, um diese Rechtslücken zu schliessen und die Anwendbarkeit des GAF in der Praxis zu vereinfachen.

Schliesslich gibt es Handlungsbedarf bei der Festlegung der Lohnentwicklungen der Verwaltungsangestellten und der Lehrpersonen im Rahmen des Budgetprozesses. Der Wortlaut des aktuellen Beschlusses des Grossen Rats zur Lohnentwicklung ist in dieser Form revisionsbedürftig und soll angepasst werden.

Die übergeordnete Zielsetzung der GAF-Revision kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Optimierung der finanziellen und aufgabenseitigen Steuerungsmöglichkeiten von Regierung und Parlament
- Präzisierungen von bestehenden Regelungen und Verfahren
- Sicherstellung und punktuelle Erhöhung des finanzpolitischen Handlungsspielraums von Regierung und Parlament
- Vereinfachung administrativer Verfahren und Prozesse

### **1.3 Parlamentarische Vorstösse**

Folgender parlamentarische Vorstoss wird im Rahmen der vorliegenden Revision zur Abschreibung beantragt:

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

### **1.4 Überblick über die Vorlage**

Die Vorlage ist in verschiedene Themenblöcke gegliedert. Es wird jeweils nach Themenblock der Handlungsbedarf und der Umsetzungsvorschlag erläutert. Zunächst geht es um die finanzpolitische Steuerung mit einer Neugestaltung der Schuldenbremse, welche auch Änderungen in der Verfassung mit sich bringt (Kapitel 2). Anschliessend werden Vereinfachungen betreffend Steuerung mit dem AFP vorgeschlagen (Kapitel 3), gefolgt von Optimierungen, welche sich auf das Verfahren zum Beschluss des AFP beziehen (Kapitel 4). Anschliessend wird eine Anpassung des Beschlusses zur Lohnentwicklung vorgeschlagen (Kapitel 5). Zusätzliche Themen bilden den Abschluss des Anhörungsberichts (Kapitel 6). Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die Vorlage.

Abbildung 1: Übersicht über die Vorlage



## 2. Neugestaltung der Schuldenbremse

In der Beilage 4 finden sich weitergehende Erläuterungen zum Themenkomplex Schuldenbremse.

### 2.1 Handlungsbedarf

#### 2.1.1 Merkmale der heutigen Schuldenbremse

Die Schuldenbremse des Kantons Aargau ist nicht in der Verfassung, sondern auf Gesetzesstufe verankert. Die aktuelle Regelung findet sich in § 20 GAF und lautet wie folgt:

##### § 20 Schuldenbremse

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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

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

Massgeblich für die heutige Schuldenbremse ist also die *Finanzierungsrechnung*. Die Finanzierungsrechnung stellt keine eigene Rechnung im Sinne 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) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.310) wie folgt definiert:

## § 10 Finanzierungsrechnung

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

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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 Abs. 3). Die dadurch entstehende Entlastung der Finanzierungsrechnung (ohne Grundstückkäufe) beträgt maximal 40 Millionen Franken (neuer Abs. 4). Diese Bestimmung gilt seit dem 1. Januar 2021 und ist bis Ende 2023 befristet.

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 weiter abzutragen, auch wenn dieser durch Überschüsse in den Folgejahren kompensiert wird.

Die *Konjunkturregel* sieht vor, dass der Grosse Rat bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung (reales BIP  $\leq 0$  %) 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 ( $\geq 71$ ) 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 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000; nachfolgend: KV) unterliegen.

Eng mit der Schuldenbremse verbunden ist die auf 2014 eingeführte *Ausgleichsreserve*. Dieses Instrument nimmt bei der Haushaltssteuerung sowohl bei der Budgetierung wie auch im Jahresabschluss inzwischen eine wichtige Stellung ein, weil damit das budgetierte und erzielte Ergebnis unmittelbar beeinflusst werden kann.

## § 21 Ausgleichsreserve

<sup>1</sup> Die Ausgleichsreserve dient zum Ausgleich von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat entscheidet über Äufnung oder Auflösung der Ausgleichsreserve.

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

### **§ 51 Bisherige Fehlbeträge**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 Millionen Franken entspricht.<sup>2</sup>

<sup>3</sup> 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 tätige Abtragung reduziert werden kann.

### **2.1.2 Beurteilung der heutigen Schuldenbremse**

Der Blick auf die Verschuldungsentwicklung 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.

Mit den Erfahrungen der letzten Jahre zeigen sich auch Schwachstellen der heutigen Regelungen, die eine Anpassung respektive Weiterentwicklung der Schuldenbremse nahelegen:

- Die Schuldenbremse ist das mit Abstand wichtigste Regelwerk für die finanzpolitische Haushaltssteuerung. Die Orientierung an der Finanzierungsrechnung ist aus heutiger Betrachtung aber nicht mehr zweckmässig. Sowohl im HRM2 wie auch in der Privatwirtschaft erfolgt die finanzielle Steuerung über die Erfolgsrechnung und Bilanz. Verschuldungskennzahlen sind zwar unerlässlich und eine wichtige Bezugsgrösse, aber nicht allein handlungsrelevant.
- Die heutige Schuldenbremse erzeugt einen starken Druck, in jedem einzelnen Jahr eine ausgeglichene Rechnung zu realisieren. Damit kann das System kaum mit grösseren, unregelmässig anfallenden Investitionsprojekten umgehen. Diese Problematik zeigt sich darin, dass heute praktisch für alle wesentlichen Investitionsbereiche Sonderlösungen zur Finanzierung bestehen. So werden die Infrastrukturinvestitionen im öffentlichen Verkehr wie auch die Strasseninvestitionen über eigene Spezialfinanzierungen finanziert. Hinzu kommt die neue befristete Sonderregelung für grosse Immobilienvorhaben (> 20 Millionen Franken), bei denen künftig gerade nicht die Investitionen, sondern die Abschreibungen für die Schuldenbremse relevant sind (GRB Nr. 2020-1810). Dies erschwert eine kohärente finanzpolitische Steuerung und vermindert die Transparenz.
- Weiter enthält die heutige Regelung einen beachtlichen Anreiz, in finanziell angespannten Zeiten Sparvorgaben bei den Investitionen (beziehungsweise jenen Teil der Investitionen, der noch direkt auf die Finanzierungsrechnung wirkt) vorzunehmen. Dieser Schritt entlastet unmittelbar die Finanzierungsrechnung und ist in der Regel (politisch) leichter umzusetzen als die Kürzung von

---

<sup>2</sup> Der gemäss dieser Vorgabe ermittelte Satz beträgt 3,8 %.

laufenden Ausgaben oder die Erhöhung von Einnahmen. Mittelfristig ist dies aber kein nachhaltiges Vorgehen, da es auf Kosten der Substanz geht.

- Der faktische Zwang, bei der Budgetierung und beim Rechnungsabschluss *Jahr für Jahr* eine schwarze Null zu erzielen, ist restriktiver als die Intention des Gesetzes, wonach der Ausgleich auf Dauer, also wohl am ehesten in einem mittelfristigen Horizont gewährleistet werden soll.
- Die Ausgleichsreserve 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 -fehlbetrag 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. Das eigentliche Rechnungsergebnis wird dadurch verändert und entweder zu gut (bei Reserveauflösung) oder zu schlecht (bei Reservebildung) ausgewiesen. Darunter leidet die Transparenz und es besteht die Gefahr, dass ein strukturelles Defizit nicht oder zu spät erkannt wird und ganz allgemein politische strategische Entscheidungen aufgrund falscher Annahmen getroffen werden.
- Die heutige Regelung sieht vor, dass die Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung abgetragen werden müssen. Aufgrund der Rechnungslegung nach HRM2 ist es aber so, dass in der Bilanz die kumulierten Fehlbeträge (beziehungsweise Überschüsse) der Erfolgsrechnung ausgewiesen werden. Diese beiden Grössen können aber deutlich abweichen. So kann es sein, dass die geforderte Abtragung der Fehlbeträge abgeschlossen ist, obwohl sie insgesamt noch nicht die Höhe der in der Bilanz ausgewiesenen Fehlbeträge erreicht haben – oder aber, dass die Abtragung fort-dauert, obwohl die Summe der Abtragungstranchen die Höhe des ausgewiesenen Fehlbetrags bereits übersteigt. Das ist schwierig nachzuvollziehen.
- Die Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Finanzierungsrechnung und die damit verbundenen Konsequenzen sind für viele Mitglieder des Parlaments ungewohnt. Als private Unternehmer oder als Gemeindevertreter ist ihnen der Umgang mit der Erfolgsrechnung wesentlich vertrauter als die finanzpolitische Steuerung über die Finanzierungsrechnung.
- Der Kanton Aargau ist der einzige Kanton, dessen Schuldenbremse sich ausschliesslich an der Finanzierungsrechnung orientiert. 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 interkantonalen Vergleiche der Rechnungsabschlüsse basieren auf der Erfolgsrechnung. Die Erfolgsrechnung hat heute jedoch keine politische Steuerungsrelevanz für den Kanton Aargau. Die in den Medien oder in öffentlichen Statistiken ausgewiesenen Rechnungsabschlüsse des Kantons stimmen folglich nicht überein mit den von Regierung und Parlament verabschiedeten Jahresergebnissen, welche auf der Finanzierungsrechnung basieren. So kann ein Überschuss in der anderen Lesart rasch zu einem Defizit werden oder umgekehrt, was schwierig zu verstehen und zu kommunizieren ist.
- 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 heutigen Finanzierungsrechnung und der Erfolgsrechnung. Seit Einführung der Finanzierungsrechnung im Jahr 2014 betrug die Differenz im Saldo zwischen 20–50 Millionen Franken. In der Jahresrechnung 2019 unterscheiden sich der Saldo der Finanzierungsrechnung und der Saldo der Erfolgs-

rechnung gerade mal um 16 Millionen Franken. Diese Differenz ist bei einem Haushalt von jährlich über 6 Milliarden Franken praktisch vernachlässigbar und rechtfertigt es nicht, die Haushaltsteuerung weiterhin auf das Konstrukt der Finanzierungsrechnung auszurichten.

Nicht jede der aufgeführten Schwachstellen ist gleich schwerwiegend und würde es für sich alleine rechtfertigen, die heutigen Rechtsgrundlagen der Schuldenbremse anzupassen. Einige davon haben aber erhebliche Bedeutung, und in ihrer Summe legitimieren sie die Suche nach Alternativen, welche diese Mängel möglichst beheben können.

### **2.1.3 Zielsetzung**

Die Zielsetzung der Neugestaltung der Aargauer Schuldenbremse besteht darin, die Vorteile und Wirksamkeit des heutigen Modells zu erhalten, gleichzeitig aber erkannte Mängel zu beheben und insbesondere unnötig einschränkende Restriktionen zu entschärfen. Die finanzpolitische Haushaltsteuerung soll dadurch konsistenter, wo zweckmässig flexibler, transparenter und damit verständlicher werden.

Diese Zielsetzung soll über folgende Kernelemente der neuen Schuldenbremse erreicht werden:

1. Die wichtigste Anpassung betrifft die künftige Ausrichtung der Haushaltsführung auf die Erfolgsrechnung. Mit der Aufwertung der Erfolgsrechnung erfolgt eine Angleichung an die Privatwirtschaft und die Rechnungslegung, wie sie schweizweit verbreitet und dadurch gut verständlich ist.
2. Die finanzpolitische Steuerung soll sich stärker auf eine mittelfristige Planperiode ausrichten als nur auf ein einzelnes Budgetjahr. Dadurch sollen konjunkturelle Schwankungen wie auch Sonderfaktoren besser berücksichtigt und verdeckte strukturelle Defizite frühzeitig erkannt werden.
3. Die Sanktionsregel orientiert sich neu am Bilanzfehlbetrag. Abtragungen sind nur solange vorzunehmen respektive im Budget und in den Planjahren einzuplanen, wie ein Bilanzfehlbetrag besteht.
4. Zur Begrenzung einer allfälligen Neuverschuldung aus Investitionen werden Vorgaben für eine mittelfristig ausreichende Selbstfinanzierung gesetzlich verankert. Damit soll eine auf die Dauer stabile Verschuldungsquote sichergestellt werden.
5. Die heute bestehende Möglichkeit, im Fall eines Budgetdefizits das fakultative Referendum zu ergreifen, wird aufgehoben. Ein Budgetreferendum auf Kantonsebene ist nicht zweckmässig. Die damit einhergehenden Prozesse sind sehr aufwändig und führen beim Kanton wie auch bei den Leistungserstellern und Leistungsbezügern zu einer hohen Planungsunsicherheit.
6. Die heutige Ausgleichsreserve wird durch eine zweckfreie allgemeine finanzpolitische Reserve in der Kompetenz des Grossen Rats abgelöst. Dieses finanzpolitische Instrument ist jedoch kein zwingender Bestandteil der neuen Schuldenbremse.

## **2.2 Umsetzung**

### **2.2.1 Verankerung der Grundprinzipien der doppelten Schuldenbremse in der Kantonsverfassung**

Die Kantonsverfassung enthält heute im § 116 nur eine allgemein gehaltene Verpflichtung, den Kantonshaushalt auf die Dauer ausgeglichen zu gestalten. Die Schuldenbremse selber ist vollumfänglich im GAF geregelt.

Die Schuldenbremse ist das zentrale und wichtigste finanzpolitische Instrument. Aufgrund seiner grundlegenden Bedeutung sollen die Grundprinzipien der Schuldenbremse neu auf Verfassungsstufe verankert werden. Die verfassungsmässige Verankerung ist auch vor dem Hintergrund der vorgesehenen Ablösung des ebenfalls auf Verfassungsebene verankerten Höherverschuldungsreferendums angezeigt (vgl. Kapitel 2.2.6).

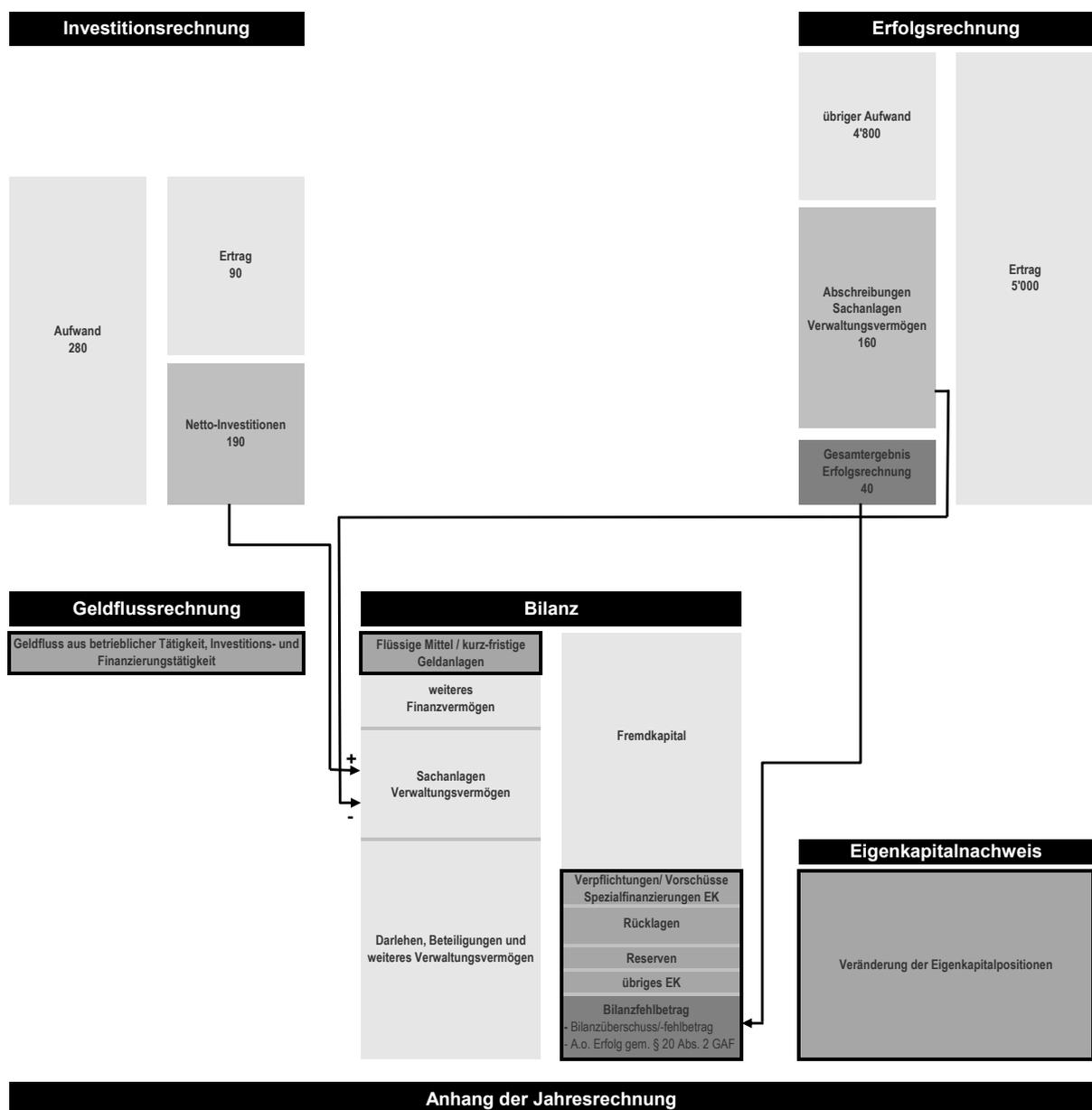
Die beiden Grundprinzipien der neuen Schuldenbremse sind der mittelfristige Haushaltsausgleich und die Begrenzung der Verschuldung. Damit soll die Konzeption einer sogenannten doppelten Schuldenbremse umgesetzt werden.

### 2.2.2 Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung

Die massgebende Grösse für die finanzpolitische Steuerung im Kanton Aargau soll künftig die *Erfolgsrechnung* und nicht mehr die Finanzierungsrechnung sein. Anstelle der jährlichen Investitionsausgaben werden die jährlichen Abschreibungen berücksichtigt. Damit übernimmt der Kanton Aargau ein Modell, wie es in den anderen Kantonen und bei den Aargauer Gemeinden sowie in der Privatwirtschaft angewendet wird. Die Verständlichkeit und Vergleichbarkeit des Aargauer Rechnungsmodells werden dadurch erhöht.

Das Haushaltsgleichgewicht muss mit dem Fokus auf die Erfolgsrechnung primär durch die laufenden Ausgaben und Einnahmen respektive über den Aufwand und Ertrag erzielt werden. Dies entspricht einer unternehmerischen Optik und zielt auf die Erhaltung des Eigenkapitals.

Abbildung 2: Neues Aargauer Rechnungsmodell



Anmerkung: Fiktives Zahlenbeispiel

Die finanzpolitische Steuerung und Planung soll sich stärker auf eine *mittelfristige* Planperiode ausrichten, als nur auf ein einzelnes Budget- oder Rechnungsjahr. Das Ziel einer mittelfristig ausgeglichenen Erfolgsrechnung gilt sowohl für den Planungs- und Budgetprozess (ex ante) als auch beim Rechnungsabschluss (ex post). Dazu wird einerseits eine Planungsvorgabe geschaffen und andererseits eine Sanktion vorgesehen, welche dann greift, wenn der mittelfristige Ausgleich – gemessen am kumulierten Ergebnis der Erfolgsrechnung – nicht erreicht wird (vgl. Kapitel 2.2.3).

Der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung wird im Gesetz als Zielsetzung (Haushaltsgleichgewicht) formuliert. Die Ziel- oder Planungsvorgabe ist verbindlich für den Regierungsrat und den Grossen Rat. Die Gesetzesbestimmung soll aber nicht einen Zwang vorsehen (Muss-Bestimmung), sondern in Form einer Soll-Vorschrift formuliert werden. Damit wird ein begrenztes Ermessen eingeräumt, von dem nur in gut begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Kann die Vorschrift nicht eingehalten werden, muss der Regierungsrat geeignete Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts ergreifen und dem Grossen Rat mit dem nächsten AFP Bericht erstatten.

Konkret soll sich die mittelfristige Planung (AFP) am Ziel orientieren, dass die Erfolgsrechnung über eine Periode von zehn Jahren ausgeglichen ist. Massgebend sind dabei die letzten fünf Rechnungsergebnisse, das Budget des laufenden Jahres (Beschluss GR), das zu beschliessende Budget und die drei Planjahre des AFP. Mit der Betrachtung einer 10-Jahresperiode ist sichergestellt, dass die effektiven Rechnungsergebnisse angemessen berücksichtigt und die Plandaten eine geringere Gewichtung aufweisen, als wenn der mittelfristige Ausgleich über eine Periode von zum Beispiel acht Jahren erreicht werden soll. Das ist insofern relevant, da gerade bei den grossen Ertragspositionen (zum Beispiel Steuern, Finanzausgleich oder SNB-Ausschüttung) neue Erkenntnisse in der Planung eine grosse Hebelwirkung haben können, wenn sich die Planungsannahmen gegenüber dem Vorjahres-AFP stark verändern. Die Erfahrung von anderen Kantonen hat gezeigt, dass sich ein längerer ex-post Betrachtungszeitraum in der Praxis als zweckmässiger erwiesen hat.

Eine vergleichbar konkrete Vorgabe gibt es im heutigen Finanzrecht nicht. In der Kantonsverfassung heisst es in § 116 Abs. 1 lediglich, dass der Finanzhaushalt auf die Dauer ausgeglichen geführt werden muss. Mit dieser neuen Zielvorgabe wird diese Verfassungsbestimmung konkretisiert und verdeutlicht, dass der Finanzhaushalt – neu gemessen an der Erfolgsrechnung – über zehn Jahre ausgeglichen sein muss.

Weiterhin soll an der Bestimmung festgehalten werden, dass ein Budgetdefizit (der Erfolgsrechnung) nur mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats beschlossen werden kann. Hingegen wird auf das heutige fakultative Referendum bei einem Budgetdefizit (Höherverschuldungsreferendum) verzichtet (vgl. Kapitel 2.2.6).

### **2.2.3 Abtragung des Bilanzfehlbetrags**

Die Jahresergebnisse weichen erfahrungsgemäss von den erwarteten und budgetierten Ergebnissen ab. Es genügt daher nicht, nur mit einer Planungsvorgabe sicherzustellen, dass die Erfolgsrechnung im Planungshorizont mittelfristig ausgeglichen bleibt. Ergänzend muss definiert werden, wie korrigierend eingegriffen wird, falls sich ex post zeigt, dass der mittelfristige Ausgleich verfehlt wird.

Mit der Steuerung über die Erfolgsrechnung ist der Bilanzfehlbetrag die neue massgebende Grösse für die Sanktionsregel. Damit orientiert sich die Abtragung am *kumulierten* Ergebnis der Jahresrechnung (Ergebnisse der Vorjahre inkl. aktuelles Jahresergebnis) und nicht mehr an den einzelnen Fehlbeträgen aus einer Jahresrechnung. Ein einzelner Fehlbetrag hat somit keine Sanktion zur Folge, sofern kumuliert noch ein Bilanzüberschuss ausgewiesen werden kann.

Sobald ein Bilanzfehlbetrag vorliegt, ist im übernächsten Budget und in den darauffolgenden Planjahren eine Abtragung von 20 % auf dem jeweiligen Restbuchwert vorzusehen. Dies entspricht einer degressiven Abtragungsmethode, wie sie auch von HRM2 empfohlen und in den meisten Kantonen angewendet wird. Die Abtragung wird budgetiert, solange nicht mit den Ergebnissen der Erfolgsrechnung wieder ein Bilanzüberschuss erreicht werden kann.

Im nachfolgenden Beispiel ist deshalb im Jahr 2023 trotz Fehlbetrag per Ende 2021 keine Abtragung mehr zu budgetieren, da mit dem Überschuss in der Erfolgsrechnung der verbleibende Bilanzfehlbetrag beseitigt werden kann.

Tabelle 1: Mechanismus Abtragung Bilanzfehlbetrag (fiktives Beispiel)

in Millionen Franken	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.		-	50.0	100.0	140.0	170.0	92.0	8.0	-42.0
Saldo der Erfolgsrechnung (inkl. Abtragung)	-	50.0	50.0	50.0	50.0	-50.0	-50.0	-50.0	-50.0
Budgetierte Abtragung Bilanzfehlbetrag				10.0	20.0	28.0	34.0		
<b>Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.</b>	-	50.0	100.0	140.0	170.0	92.0	8.0	-42.0	-92.0

Die erforderlichen Abtragungen werden wie bisher im AFP budgetiert und geplant. Im Gegensatz zu heute werden sie beim Abschluss der Jahresrechnung jedoch nicht mehr als Aufwand verbucht. Das Ergebnis der Erfolgsrechnung würde sonst unnötig belastet, ohne den Bilanzfehlbetrag / -überschuss zu beeinflussen. Ein Überschuss oder ein Defizit in der Erfolgsrechnung wird in die Bilanz übertragen und verändert so den Bilanzfehlbetrag respektive -überschuss automatisch. Eine Verbuchung ist unnötig und entspricht nicht der Empfehlung nach HRM2. Dies illustriert folgendes Beispiel:

Tabelle 2: Ergebnis Jahresrechnung mit und ohne verbuchter Abtragung (fiktives Beispiel)

in Mio. Franken	Budget	Jahresrechnung ohne Verbuchung	Jahresrechnung mit Verbuchung
Ertrag	-5'000	-5000	-5'000
Aufwand	4'980	4980	4'980
Abtragung Bilanzfehlbetrag	20		20
<b>Ergebnis Erfolgsrechnung</b>	<b>0</b>	<b>-20</b>	<b>0</b>
Bilanzfehlbetrag per 1.1.		100	100
Abtragung Bilanzfehlbetrag			-20
Übertrag Ergebnis Erfolgsrechnung		-20	0
<b>Ergebnis Bilanzfehlbetrag 31.12.</b>		<b>80</b>	<b>80</b>

An der heutigen Ausnahmeregelung hinsichtlich der Abtragung von Fehlbeträgen soll sinngemäss festgehalten werden. Das bedeutet, dass bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung im Budgetjahr oder im Jahr zuvor mit Beschluss des Grossen Rats über das Budget die Abtragung eines Bilanzfehlbetrags ausgesetzt werden kann. Die Wirtschaftsentwicklung ist rezessiv, wenn die reale Wirtschaftsentwicklung (Prognose reales BIP) bei null % oder tiefer liegt.

#### 2.2.4 Mittelfristig ausreichender Selbstfinanzierungsgrad

Eine über lange Sicht ausgeglichene Erfolgsrechnung bedeutet, dass alle Investitionen finanziert sind und folglich die Verschuldung konstant bleibt. Kurz- und mittelfristig ist aber trotzdem eine Neuverschuldung möglich, sofern die Nettoinvestitionen stärker ansteigen als die Abschreibungen. Aus diesem Grund soll als Ergänzung zum Haushaltsziel (mittelfristig ausgeglichene Erfolgsrechnung) auch eine Vorgabe für eine ausreichende Selbstfinanzierung gesetzlich verankert werden. Eine solche "doppelte Schuldenbremse" wird in verschiedenen Kantonen in unterschiedlicher Ausprägung praktiziert.

Die zweckmässige Steuerungsgrösse für eine ausreichende Selbstfinanzierung ist der *Selbstfinanzierungsgrad*. Zur Ermittlung des Selbstfinanzierungsgrads wird die Selbstfinanzierung den Nettoinvestitionen der ordentlichen Rechnung gegenübergestellt. Ist die Selbstfinanzierung gleich gross oder grösser als die Nettoinvestitionen, ergibt sich ein Selbstfinanzierungsgrad von 100 % oder höher. Das bedeutet, dass alle Investitionen aus den laufenden Erträgen finanziert werden können. Ist die Selbstfinanzierung kleiner als die Investitionen, ergibt sich ein Selbstfinanzierungsgrad von weniger als 100 %, was bedeutet, dass ein Teil der Investitionen fremdfinanziert werden muss.

Die Vorgabe für die Selbstfinanzierung muss so ausgestaltet werden, dass der Handlungsspielraum zur Tätigung von Investitionsspitzen nicht zu stark eingeengt, aber auch nicht zu grosszügig ausgestaltet wird. Das richtige Mass ist letztendlich eine politische Frage. Als Zielgrösse soll im Gesetz ein mittelfristiger Selbstfinanzierungsgrad von 80–100 % verankert werden. Wird dieses Ziel verfehlt, ist wiederum der Regierungsrat aufgefordert, geeignete Massnahmen zu ergreifen und darüber dem Grossen Rat mit dem nächsten AFP Bericht zu erstatten.

Diese Zielgrösse orientiert sich an einer mittelfristig, das heisst über einen Konjunkturzyklus, konstanten (Brutto-)Verschuldungsquote (= Verhältnis der Bruttoschulden zum Bruttoinlandprodukt (BIP)). In der Wissenschaft wird eine über die Zeit stabile und tragbare Verschuldung als nachhaltig erachtet. Bei einer Bruttoverschuldung von rund 2 Milliarden Franken (per Ende 2019: 1'801 Millionen Franken) bedeutet das, dass bei einem BIP-Wachstum von 1 % die Bruttoschuld um 20 Millionen Franken ansteigen darf, ohne dass sich die Schuldenquote erhöhet. Bei einem höheren BIP-Wachstum darf die Neuverschuldung entsprechend höher sein. Das bedeutet, dass auch bei einer Selbstfinanzierung von unter 100 % – bei entsprechendem Wirtschaftswachstum – eine konstante Schuldenquote gewährleistet werden kann, was eine nachhaltige Verschuldungspolitik sicherstellt.

Die konkrete Definition des Selbstfinanzierungsgrads erfolgt auf Stufe Dekret. Um den kantonspezifischen Gegebenheiten wie bisher Rechnung zu tragen, soll die für den Kanton Aargau relevante Definition in drei Punkten gegenüber HRM2 abweichen:

- Die Spezialfinanzierungen sollen den Selbstfinanzierungsgrad nicht beeinflussen. Die Spezialfinanzierungen unterliegen schon nach heutigem Recht nicht der Schuldenbremse, sondern folgen eigenen Regeln.
- Darlehen und Beteiligungen werden heute im Kanton Aargau nicht in der Investitionsrechnung geführt. Daran soll festgehalten werden. Bei der Berechnung der Selbstfinanzierung werden daher konsequenterweise die Wertberichtigungen auf Darlehen und Beteiligungen nicht herausgerechnet.
- Schliesslich sollen die Einlagen und Entnahmen in die (neue) finanzpolitische Reserve (Ausgleichsreserve) bei der Definition der Selbstfinanzierung nicht berücksichtigt werden. Damit soll der politische Handlungsspielraum für den Regierungsrat und den Grossen Rat gewahrt bleiben, diese Mittel zu verwenden, ohne dass dadurch die Vorgabe der Selbstfinanzierung nicht eingehalten werden kann. Dies wird als finanzpolitisch zulässig erachtet, da diese Reserve ja zu einem früheren Zeitpunkt gebildet wurde.

Der Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2 wird als bedeutende Kennzahl weiterhin berechnet und ausgewiesen. Steuerungsrelevant ist hingegen der im GAF festgelegte und im DAF definierte Selbstfinanzierungsgrad mit den drei erwähnten Abweichungen.

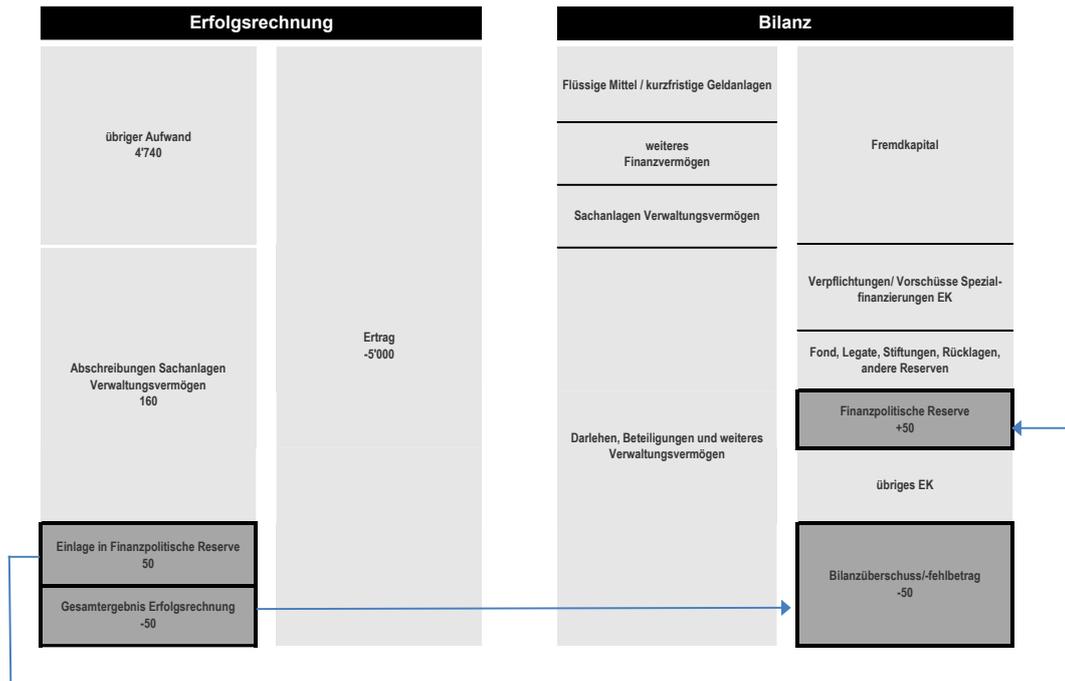
### **2.2.5 Finanzpolitische Reserve**

Die Ausgleichsreserve ist ein zweckmässiges finanzpolitisches Steuerungsinstrument in Abhängigkeit der heute geltenden Schuldenbremse. Mit der Umstellung der finanzpolitischen Steuerung und Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Erfolgsrechnung verliert die Ausgleichsreserve in ihrer bisherigen Form an Bedeutung. Neu ist der Bilanzfehlbetrag beziehungsweise -überschuss die massgebende Grösse. Ein überschuss der Erfolgsrechnung erhöhet und ein Defizit der Erfolgsrechnung reduziert den Bilanzüberschuss. Der Bilanzüberschuss dient der Deckung von künftigen Defiziten. Kippt der Bilanzüberschuss in einen Bilanzfehlbetrag, kommt die Sanktionsregel gemäss Kapitel 2.2.3 zur Anwendung. Aufgrund dieser Verbuchungslogik wird es künftig keine Überschüsse mehr geben, welche in die Ausgleichsreserve eingelegt werden müssen, damit sie zur Deckung künftiger Fehlbeträge verwendet werden können.

Eine Fortführung der Ausgleichsreserve kann Sinn machen, wenn ihr Anwendungsbereich unspezifisch erweitert würde. So könnte eine separate Reserveposition nützlich sein, um im Rahmen einer strategischen und mittel- bis langfristig ausgerichteten Haushaltsführung (vgl. finanzielle Langfristperspektive) absehbare hohe Schwankungen im Ergebnis der Staatsrechnung auch über eine grössere Zeitspanne als zehn Jahre auszugleichen respektive zu glätten. Zu diesem Zweck könnte die heutige Ausgleichsreserve im GAF zu einer eigentlichen finanzpolitischen Reserve entwickelt werden. Jede Einlage in eine solche finanzpolitische Reserve müsste wie bisher erfolgswirksam verbucht werden, was das Ergebnis der Erfolgsrechnung entsprechend schmälert und den Bilanzüberschuss reduziert.

Abbildung 3: Anschauungsbeispiel Verwendung Finanzpolitische Reserve

Saldoüberschuss ER von 100 Mio., davon werden 50 Mio. in die Finanzpolitische Reserve eingelegt.



Solche Einlagen sollten eher zurückhaltend und nur bei aussergewöhnlichen Ereignissen oder bei besonders hohen Rechnungsüberschüssen erfolgen. Einlagen sind nur möglich, wenn bereits ein Bilanzüberschuss besteht. Umgekehrt sind Entnahmen aus der Reserve nur dann zweckmässig, wenn damit ein Bilanzfehlbetrag vermieden oder reduziert werden kann.

Die abschliessende Kompetenz für Einlagen und Entnahmen der finanzpolitischen Reserve liegt weiterhin beim Grossen Rat.

Die Weiterentwicklung der Ausgleichsreserve in eine finanzpolitische Reserve ist kein zwingender Bestandteil der neuen Schuldenbremse. Mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der finanzpolitischen Steuerung in einer Langfristperspektive einerseits und den zunehmend hohen Schwankungen auf der Ertragsseite (vor allem Ressourcenausgleich, Ausschüttung SNB) andererseits kann eine finanzpolitische Reserve den Handlungsspielraum von Regierung und Parlament erhöhen. Deshalb erachtet der Regierungsrat eine entsprechende gesetzliche Regelung als zweckmässig.

## 2.2.6 Ablösung des Höherverschuldungsreferendums

Das Höherverschuldungsreferendum ist eine Aargauer Eigenheit. Kein anderer Kanton kennt heute ein solches Instrument. Verglichen mit der Zeit, in welcher die Verfassungsbestimmung zur Höherverschuldung erlassen wurde, haben sich die Rahmenbedingungen sowohl hinsichtlich Rechnungslegung (Einführung HRM2) als auch finanzpolitischer Steuerung (Einführung Schuldenbremse) stark verändert.

Heute besteht eine Spannung zwischen den Bestimmungen der Kantonsverfassung einerseits und den Regelungen im GAF und der entsprechenden Praxis andererseits. Hinter der heutigen Praxis des Höherschuldungsreferendums steht im Grundsatz die Absicht, eine Verschuldung über Wege, die von der Schuldenbremse nicht erfasst werden, zu vermeiden.

Dem fakultativen Referendum unterstehen Beschlüsse des Grossen Rats über die Aufnahme fremder Gelder, die zu einer Höherschuldung führen (§ 63 Abs. 1 lit. e) KV). Im Unterschied zum Ausgabenreferendum kennt das Höherschuldungsreferendum jedoch keine Wesentlichkeitsgrenze, was in der Praxis zu Umsetzungsschwierigkeiten führen kann. In § 33 Abs. 1 GAF werden sodann zwei konkrete Anwendungsfälle dem Höherschuldungsreferendum unterstellt:

- a) Wenn der Beschluss des Grossen Rats zum Budget zu einer Höherschuldung führt, muss der Regierungsrat in einem zusätzlichen Beschluss ermächtigt werden, in diesem Ausmass fremde Gelder aufzunehmen. Nicht der Budgetbeschluss selber, sondern die Ermächtigung durch den Grossen Rat fremde Gelder aufzunehmen, untersteht dem Höherschuldungsreferendum.
- b) Bei der Gewährung von Darlehen im Verwaltungsvermögen ist ebenfalls eine Ermächtigung zur Aufnahme von fremden Geldern erforderlich, die dem Höherschuldungsreferendum untersteht. In der Praxis gleichbehandelt werden auch Beteiligungen im Verwaltungsvermögen, auch wenn dies im GAF nicht explizit erwähnt wird.

Vom Höherschuldungsreferendum explizit ausgenommen sind unterjährige kurzfristige Finanzierungen von Liquiditätspässen. In der Praxis wird aber generell das operative Liquiditätsmanagement, dazu gehört auch die Aufnahme von Anleihen anstelle zum Beispiel von kurzfristigen Geldmarktdarlehen, vom Höherschuldungsreferendum ausgenommen. Die staatliche Mittelbeschaffung im Rahmen der Liquiditätsplanung ist damit – wie beim Bund und in allen anderen Kantonen – eine operative Aufgabe des Regierungsrats respektive der Verwaltung.

Heute ist die Schuldenbremse das entscheidende Instrument zur Verhinderung einer Neuverschuldung. Hinter der heutigen Praxis des Höherschuldungsreferendums steht die Absicht, eine Verschuldung über Wege, die von der Schuldenbremse nicht erfasst werden, zu vermeiden. Dies betrifft in erster Linie die Gewährung von Darlehen und das Eingehen von Beteiligungen. Darlehen und Beteiligungen werden nicht in der Investitionsrechnung geführt und sind daher von der heutigen Schuldenbremse und neu bei der Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads ausgenommen. Eine Neuverschuldung durch ein defizitäres Budget ist von der Schuldenbremse indirekt erfasst, da Defizite in der Jahresrechnung abgetragen werden müssen.

Am Grundsatz, dass für Neuverschuldungen, die nicht von der Schuldenbremse erfasst werden, eine hohe institutionelle Hürde bestehen soll, wird festgehalten. Das Höherschuldungsreferendum ist dazu aber nicht mehr ein zweckmässiges Instrument und soll deshalb abgelöst werden.

Darlehensgewährungen und das Eingehen von Beteiligungen stellen Ausgaben gemäss § 30 Abs. 1 GAF dar und unterstehen damit bereits heute dem Ausgabenreferendum. Die Ablösung des Höherschuldungsreferendums bedeutet für Darlehen und Beteiligungen, dass bei entsprechenden Beschlüssen neu eine Wesentlichkeitsgrenze von 5 Millionen Franken bei einmaligen Ausgaben und von Fr. 500'000.– bei wiederkehrenden Ausgaben zum Tragen kommt. Eine solche Wesentlichkeitsgrenze für Grossratsvorlagen und Referendumsabstimmungen ist stufengerecht und entlastet die Politik oder gar das Volk von Bagatellvorlagen.

In diesem Zusammenhang sollen auch Bürgschaften und Garantien des Kantons explizit geregelt werden. Bei Bürgschaften und Garantien kommt es zwar nicht direkt zu einer Höherschuldung, aber es wird eine Verpflichtung gegenüber Dritten eingegangen, die allenfalls in der Zukunft anfallen wird. Es handelt sich in der Regel um eine Eventualverpflichtung. Grundsätzlich können anstelle von Darlehen durch den Kanton auch Bürgschaften oder Sicherheiten an Dritte gesprochen werden, welche es den Empfängern erlauben, am freien Markt Darlehen aufzunehmen. Dadurch könnte ein entsprechendes Ausgabenreferendum umgangen werden. Aus diesem Grund sollen Bürgschaften und

Garantien explizit als eine Ausgabe klassifiziert werden, womit ebenfalls das Ausgabenreferendum zur Anwendung kommen kann.

Auf ein Budgetreferendum bei defizitärem Budget soll hingegen verzichtet werden. Dies würde der stärkeren Fokussierung auf den mittelfristigen Haushaltsausgleich zuwiderlaufen. Zudem ist ein Budgetreferendum auf Kantonsebene aufgrund der prozessualen und terminlichen Gegebenheiten nicht zweckmässig. Von dieser Möglichkeit wurde bisher auch noch nie Gebrauch gemacht. Eine Volksabstimmung über ein Budget könnte frühestens im ersten Quartal des eigentlichen Budgetjahres stattfinden. Im Fall einer Ablehnung des Budgets müsste der Regierungsrat ein neues Budget erstellen, welches der Grosse Rat frühestens im zweiten Quartal beraten und beschliessen könnte. Zum Beschluss könnte je nach Ergebnis wiederum das Referendum ergriffen werden. Ein Budgetreferendum hätte folglich die Konsequenz, dass mindestens die Hälfte des Budgetjahres kein bewilligtes Budget vorliegen würde. Dies erschwert die Staatstätigkeit unnötig und verursacht hohe Unsicherheiten, die sich auch auf private wie auch öffentliche Leistungserbringer und Leistungsbezüger auswirken.

Die Hürde für ein defizitäres Budget ist trotzdem weiterhin hoch, weil dazu wie schon heute die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats erforderlich sein wird.

### **2.2.7 Bilanzüberschuss respektive Bilanzfehlbetrag per 31. Dezember 2023**

Mit der Systemumstellung werden per 31. Dezember 2023 die in der Bilanz geführten Konti "Bisherige Fehlbeträge bis 31. Dezember 2013", "Bilanzfehlbeträge ab 1. Januar 2014 gemäss Erfolgsrechnung", "Abtragung Fehlbetrag Finanzierungsrechnung ab 1. Januar 2014" sowie "Ausgleichsreserve" miteinander verrechnet. Resultiert daraus ein positives Ergebnis, wird der Betrag der neuen finanzpolitischen Reserve zugewiesen. Die finanzpolitische Reserve startet in diesem Fall mit einem Guthaben und der Bilanzfehlbetrag /-überschuss beträgt 0.

Resultiert hingegen ein negatives Ergebnis (Bilanzfehlbetrag), sind folgende Vorgehensweisen geplant:

- a) Beträgt der Bilanzfehlbetrag maximal 50 Millionen Franken, wird dieser gemäss der neuen Sanktionsregel im Budget und in den Planjahren mit 20 % auf den Restbuchwert abgetragen.
- b) Sollte ein Bilanzfehlbetrag von über 50 Millionen Franken resultieren, wird eine separate Position "Bilanzfehlbetrag per 31. Dezember 2023" geschaffen. Dieser Fehlbetrag ist linear um jährlich 10 Millionen Franken abzutragen. Dabei kann der Grosse Rat bei einem Überschuss in der Jahresrechnung eine höhere Abtragung beschliessen.

Zum Zeitpunkt der Erstellung des AFP 2024–2027 im Frühjahr 2023 ist der Bilanzüberschuss respektive -fehlbetrag per Ende 2023 noch nicht bekannt. Für Budget und Planjahre sind daher entsprechende Schätzungen vorzunehmen und in der Botschaft auszuweisen. Ein Bilanzfehlbetrag per Ende 2023 müsste ab dem Jahr 2025 abgetragen werden.

## **2.3 Einordnung der neuen Schuldenbremse im Gesamtkontext der Haushaltsteuerung**

### **2.3.1 Zielsetzung der Finanzpolitik**

Die kantonale Finanzpolitik stützt sich auf die Kantonsverfassung und das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF). Hauptaufgabe der Finanzpolitik ist die dauerhafte Sicherstellung der Finanzierbarkeit der Staatstätigkeit.

Eine nachhaltige Finanzpolitik sorgt für Stabilität und sichert den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen. Dies erfordert einen über die Dauer eines Konjunkturzyklus ausgeglichenen Finanzhaushalt und eine Begrenzung der staatlichen Verschuldung. In Krisenzeiten oder bei ausserordentlichen Ereignissen können Sonderlasten entstehen. Es gehört zu einer nachhaltigen Finanzpolitik, entstandene Sonderlasten über die Zeit wieder abzubauen. Die kantonalen Aufgaben sind effizient

und wirksam zu erfüllen. Sie sind laufend auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu überprüfen und zu priorisieren.

### 2.3.2 Ergänzende Instrumente der Haushaltsteuerung

Die finanzpolitische Haushaltsteuerung erfolgt in komplexen Strukturen, über verschiedene Kanäle und durch diverse Akteure (Parlament, Regierung, Verwaltung). Ein monokausales Lenkrad zur Steuerung des kantonalen Finanzhaushalts gibt es nicht. Vielmehr erfolgt die finanzielle Steuerung aus einem Zusammenspiel von Gesetzgebung und Vollzug, Mittelallokation mittels Budgetierung und Finanzplanung sowie Einzelbeschlüssen zu Vorhaben und Massnahmen im Rahmen der jeweils geltenden Ausgaben- und Kreditkompetenzen.

Im Rahmen dieses Gesamtkontextes kennt das Aargauer Finanzrecht eine Reihe von Instrumenten oder institutionelle Regeln, welche die Steuerung des Finanzhaushalts massgeblich beeinflussen. Das wichtigste Instrument der Haushaltsteuerung ist die *Schuldenbremse*, die wie in Kapitel 2.2 dargelegt, revidiert werden soll.

Das Höherverschuldungsreferendum soll aufgehoben und durch die Erweiterung des *Ausgabenreferendums* weitgehend ersetzt werden. Während auf eine Referendumsmöglichkeit im Fall eines Defizits beim jährlichen Budgetbeschluss zukünftig verzichtet werden soll, wird der Kauf von Beteiligungen und das Gewähren von Darlehen explizit dem Ausgabenreferendum unterstellt, soweit es sich dabei um neue Ausgaben handelt. Beim Ausgabenreferendum unterstehen neue Ausgaben über einmalig 5 Millionen Franken oder wiederkehrend Fr. 500'000.– dem fakultativen Referendum. Eine Ausgabe gilt als neu, wenn in Bezug auf den damit verfolgten Zweck, den Umfang, den Zeitpunkt oder andere wesentliche Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (§ 30 Abs. 2 GAF). Beschlüsse, die dem Ausgabenreferendum unterstehen, sind dem Grossen Rat mit einer Einzelvorlage zu beantragen.

Eng mit dem Ausgabenreferendum verwandt ist die *Ausgabenbremse*. Danach erfordern neue Ausgaben, die dem Ausgabenreferendum unterstehen, vorgängig die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats. Mit der GAF-Revision ist keine Anpassung dieser Bestimmung vorgesehen, doch fallen konsequenterweise künftig auch Darlehen und Beteiligungen sowie Bürgschaften und Garantien unter die Ausgabenbremse.

Ebenfalls unangetastet bleiben die *Steuerfussbremse* sowie die *Staatsquoten- und Steuerquotenbremse*. Erstere verlangt, dass eine Veränderung des Steuerfusses gegenüber dem Vorjahr nur mit absoluter Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats beschlossen werden kann. Bei der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung ist schliesslich das gesetzliche Ziel einer stabilen und, wenn möglich, sinkenden Staats- und Steuerquote zu berücksichtigen. Bei Abweichungen sind Massnahmen zu ergreifen.

Mit der im Jahr 2005 geschaffenen *Spezialfinanzierung Sonderlasten* verfügt der Kanton über ein Instrument, mit welchem die aus der Sanierung der Sondermülldeponie Kölliken (SMDK) und der Ausfinanzierung der Aargauischen Pensionskasse (APK) entstandenen Sonderlasten über einen längeren Zeithorizont komplett abgetragen werden. Bis Ende 2019 wurde über die Spezialfinanzierung eine Schuld von rund 2,6 Milliarden Franken abgewickelt. Davon wurden bereits 2,0 Milliarden Franken Schulden abgetragen. Die Spezialfinanzierung ist eine wichtige Säule der kantonalen Finanzpolitik. Sie hat sich insgesamt sehr bewährt und leistet einen entscheidenden Beitrag an die Nachhaltigkeit der kantonalen Finanzen. Sie wird daher unverändert fortgeführt.

Mit der GAF-Revision werden mit einer Ausnahme alle Instrumente der Haushaltsteuerung – entweder in revidierter Form oder unverändert – fortgeführt. Einzig das fakultative Höherverschuldungsreferendum im Fall eines Budgetdefizits wird ersatzlos gestrichen. Eine solche Referendumsmöglichkeit ist aufgrund der fundierten mehrmonatigen Auseinandersetzung des Grossen Rats mit dem Budget sowie der mit der neuen Schuldenbremse gezielten Stärkung der Mittelfristplanung nicht

mehr zweckmässig. Die Aufhebung des Höherverschuldungsreferendums – zumindest beim Budgetbeschluss – ist eine *Conditio sine qua non* für die Neuausrichtung der Schuldenbremse. Ein Festhalten am heutigen Höherverschuldungsreferendum hätte eine Übersteuerung der neuen Schuldenbremse zur Folge, so dass es in diesem Fall ratsam wäre, auf die Neugestaltung zu verzichten und die bisherige Schuldenbremse beizubehalten.

### 2.3.3 Wirkungsweise der neuen Schuldenbremse

Mit der Neugestaltung der Schuldenbremse ist unweigerlich ein Zielkonflikt zwischen regulativer Wirksamkeit und hinreichender Handlungsfähigkeit verbunden. Eine zu restriktiv konzipierte Schuldenbremse behindert eine optimale Haushaltsführung. Hingegen untergräbt ein zu grosszügig ausgestaltetes Regelwerk die Zielerreichung der Schuldenbremse. So betrachtet braucht es ein austariertes Gleichgewicht zwischen den beiden Zielsetzungen.

Mit der neuen Schuldenbremse wird eine Optimierung innerhalb der beiden Zielsetzungen erzielt:

- Die Ausrichtung der Schuldenbremse auf die *Erfolgsrechnung* anstelle der Finanzierungsrechnung hat keine wesentlichen Auswirkungen. Die beiden Rechnungen sind praktisch deckungsgleich. Der Unterschied liegt nur in der Differenz zwischen den Nettoinvestitionen und den Abschreibungen. In der Jahresrechnung 2020 betrug diese Differenz lediglich 9 Millionen Franken (Nettoinvestitionen = 265 Millionen Franken / Abschreibungen = 274 Millionen Franken). Die hohe Übereinstimmung der beiden Rechnungen hat vor allem mit zwei Aspekten zu tun: 1) Die Investitionsrechnung des Kantons ist aufgrund der vergleichsweise hohen Aktivierungsgrenze von Fr. 250'000.– sehr klein. Das heisst: Viele Ausgaben, welche in anderen Kantonen in der Investitionsrechnung geführt werden, sind im Kanton Aargau Teil der laufenden Ausgaben der Erfolgsrechnung und werden damit auch in der neuen Schuldenbremse direkt einbezogen. 2) Nach heutigem wie auch nach zukünftigem Recht werden die Investitionen von Spezialfinanzierungen (zum Beispiel Strassenrechnung, ÖV-Infrastruktur), die Wasserbauten und die Investitionsbeiträge direkt abgeschrieben. Die Abschreibungen werden also im gleichen Jahr verbucht wie die Investitionen. Als Abschreibungen der Erfolgsrechnung unterliegen sie der neuen Schuldenbremse (wie bisher die Investitionen in gleichem Umfang). In der Jahresrechnung 2020 wurden rund 80 % aller Investitionen direkt abgeschrieben.
- Die *Sanktionsregel* wird neu auf die Erfolgsrechnung angewendet. Sie ist nicht mehr auf ein einzelnes Jahresdefizit ausgerichtet, sondern auf die Summe aller vergangenen Jahresergebnisse. Eine Abtragung erfolgt damit erst dann, wenn effektiv ein Ungleichgewicht, also ein Bilanzfehlbetrag, resultiert. Dies erlaubt es, Schwankungen und auch Defizite zuzulassen, solange ein Bilanzüberschuss besteht. Heute wird auch dann weiter abgetragen, wenn in einer mittelfristigen oder kumulativen Betrachtung gar kein Ungleichgewicht mehr besteht. Dadurch wird das Ziel des Haushaltsausgleichs übersteuert und der politische Handlungsspielraum zugunsten des Schuldenabbaus übermässig eingeschränkt. Gleichzeitig kann auch mit der heutigen Regelung nicht verhindert werden, dass trotz Abtragung eines Fehlbetrages gleichzeitig ein neues Defizit entsteht, das den kumulierten Fehlbetrag ansteigen lässt. Die neue Sanktionsregel setzt hingegen immer am aktuellen kumulierten Ergebnis der Erfolgsrechnung an. Die bisherige Sanktionsregel ist damit aus Sicht des Haushaltsgleichgewichts unnötig restriktiv.
- Künftig ist eine *degressive* anstelle einer *linearen Abtragung* des Fehlbetrags vorgesehen. Dies ist nicht zwingend nötig, entspricht aber der Empfehlung nach HRM2 und der in den meisten Kantonen angewendeten Methode. Bezüglich der beabsichtigten Budgetrestriktion sind beide Abtragungsmethoden gleichwertig, weil nur das Budget rechtlich verbindlich ist und vom Grossen Rat formell beschlossen wird. Im Budgetjahr entspricht eine degressive Abtragung von 20 % auf dem Restbuchwert des Bilanzfehlbetrags gleich viel wie eine lineare Abtragung des Bilanzfehlbetrags über fünf Jahre.

- Ob eine Abtragung des Fehlbetrags in der Jahresrechnung effektiv *verbucht* wird oder nicht ist nicht erheblich. Entscheidend ist die Budgetierung der Abtragung und die gleichzeitige Berücksichtigung der Vorgaben für einen ausgeglichenen Haushalt und einen genügenden Selbstfinanzierungsgrad. Wird im Jahresabschluss die budgetierte Abtragung effektiv verbucht, reduziert sich der Bilanzfehlbetrag um diese Abtragung. Gleichzeitig wird jedoch das Jahresergebnis durch diese Aufwandbuchung verschlechtert, was sich wiederum auf den Bilanzfehlbetrag auswirkt. Bei einem Verzicht auf eine effektive Verbuchung erfolgt die Reduktion des Bilanzfehlbetrags im gleichen Ausmass durch ein besseres Jahresergebnis, das sich aus dem Verzicht auf die Aufwandstätigkeit ergibt. Letztlich ist die Wirkung auf den Bilanzfehlbetrag identisch, egal ob eine budgetierte Abtragung mit dem Jahresabschluss verbucht wird oder nicht. Entscheidend ist somit die Nachvollziehbarkeit der Abtragung und möglicherweise die Gewohnheit.
- Für das Ziel der Schuldenbegrenzung wird ein mittelfristiger *Selbstfinanzierungsgrad* von 80–100 % als angemessen erachtet. Damit können die Schuldenquote und somit auch die relative Belastung des Finanzhaushalts durch die Schuldenbewirtschaftung (vor allem Fremdkapitalzinsen) in etwa konstant gehalten werden. Die Bruttoschuld darf gemäss diesem Konzept im Ausmass der Wirtschaftsentwicklung ansteigen. Ein Selbstfinanzierungsgrad von 100 % hätte zur Konsequenz, dass die Verschuldung des Kantons in Relation zur Wirtschafts- und Finanzkraft längerfristig abnimmt. Ebenso würde die relative Belastung des Finanzhaushalts durch die Kosten der Verschuldung abnehmen. Eine nachhaltige Finanzpolitik verlangt als Minimalforderung eine stabile Schuldenquote. Dies wäre mit einem mittelfristigen Selbstfinanzierungsgrad von 80 % bei einem durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstum von mindestens 1 Prozent aus heutiger Sicht gewährleistet.
- Die *bisherigen Fehlbeträge*, das heisst die bis zur Inkraftsetzung des revidierten GAF angefallenen Fehlbeträge, sollen auch mit der neuen Schuldenbremse konsequent abgetragen werden. Dies erfolgt als Bestandteil der ordentlichen Abtragung des Bilanzfehlbetrags, der zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung entsteht. Betragen die zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung aufgelaufenen Fehlbeträge mehr als 50 Millionen Franken, ist in den Übergangsbestimmungen eine separate lineare jährliche Abtragung von 10 Millionen Franken bis zur vollständigen Tilgung vorgesehen.
- Die heutige Ausgleichsreserve soll durch eine zweckfreie allgemeine *finanzpolitische Reserve* abgelöst werden. Dieses finanzpolitische Instrument ist kein zwingender Bestandteil der neuen Schuldenbremse. Mit der Schaffung einer Reserve aus Überschüssen wird aber die Möglichkeit geschaffen, das Ergebnis der Erfolgsrechnung durch eine entsprechende Entnahme gezielt zu verbessern. Dies kann vor allem im Zusammenhang mit einmaligen Sondereffekten oder aus konjunktureller Sicht eine nützliche Handlungsoption sein. Zudem steht die Reserve auf unbestimmte Zeit, also über einen Konjunkturzyklus hinaus, zur Verfügung. Sie kann jederzeit durch einen Beschluss des Grossen Rats teilweise oder vollständig aufgelöst werden.
- Der Verzicht auf das fakultative *Höherverschuldungsreferendum* bei einem Budgetdefizit ist zweckmässig. Von dieser Möglichkeit wurde bisher noch nie Gebrauch gemacht. Eine Referendumsabstimmung über ein Jahresbudget macht auf Kantonsstufe keinen Sinn. Die dazu nötigen vorlaufenden und nachlaufenden Prozesse sind sehr aufwändig. Bis ein in der Volksabstimmung abgelehntes Budget neu erstellt und vom Grossen Rat hinreichend beraten ist, muss der Kanton ohne gültiges Budget auskommen. Davon sind zahlreiche staatliche Leistungen betroffen. Dieser Zustand kann sich bis in den Herbst des laufenden Jahres hinziehen. Ein Nutzen oder Mehrwert ist daraus nicht zu erkennen. Der Grosse Rat hat genügend Zeit, das vom Regierungsrat erstellte Budget in seinen Fachkommissionen vertieft zu prüfen und zu beraten und wo nötig Anpassungen zu beschliessen. Ein Mehrheitsbeschluss des Grossen Rats zum jährlichen Budget, im Fall eines Budgetdefizits mit absolutem Mehr, ist hinreichend legitimiert.

Die übrigen Anwendungsfälle des Höherverschuldungsreferendums unterstehen weiterhin dem Finanzreferendum in Form des Ausgabenreferendums. Eine Wesentlichkeitsgrenze für Grossratsvorlagen und Referendumsabstimmungen ist stufengerecht und entlastet die Politik oder gar das Volk von Bagatellvorlagen.

### **2.3.4 Fazit**

Die Zielsetzung der Neugestaltung der Aargauer Schuldenbremse besteht darin, die Vorteile und Wirksamkeit des heutigen Modells zu erhalten, gleichzeitig aber erkannte Mängel zu beheben und insbesondere unnötige Restriktionen zu entschärfen. Die finanzpolitische Haushaltsteuerung wird dadurch konsistenter, wo zweckmässig flexibler, transparenter und damit verständlicher.

Mit der Ausrichtung der neuen Schuldenbremse auf den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung steht das Haushaltsgleichgewicht an erster Stelle. Durch die Ausklammerung der Investitionen muss das Haushaltsgleichgewicht primär durch die laufenden Ausgaben und Einnahmen sichergestellt werden. Trotzdem orientiert sich die Haushaltsteuerung weiterhin – zusätzlich – am Ziel der Schuldenbegrenzung. Diese beiden Zielgrössen, mittelfristiger Haushaltsausgleich und Schuldenbegrenzung, werden sowohl bei der Budgetierung und Finanzplanung (AFP) wie auch bei der Jahresrechnung im Zentrum der übergeordneten finanzpolitischen Berichterstattung stehen. Der Regierungsrat und der Grosse Rat erhalten damit eine nachvollziehbare und transparente Übersicht über den Zustand und die geplante Entwicklung der Kantonsfinanzen. Die Haushaltsteuerung orientiert sich dabei weiterhin an den Zielsetzungen und Grundsätzen einer nachhaltigen und stabilen Finanzpolitik.

## **3. Vereinfachungen bei der Steuerung mit Budget und Aufgaben- und Finanzplan**

### **3.1 Handlungsbedarf**

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ist abgesehen von der Steuerung über die kantonale Gesetzgebung das zentrale Instrument für die Steuerung der kantonalen Aufgaben und Finanzen. Er umfasst aktuell 43 Aufgabenbereiche, welche das gesamte Spektrum der kantonalen Leistungen abdecken. Die Aufgabenbereiche werden in 134 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 Sinne 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 beeinflussbare 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 die Abbildung 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 teilweise ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Dies trifft zum Beispiel auf die Erstellung der Leistungsgruppenpläne und -berichte (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 aufwändigen 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.

## **3.2 Umsetzung**

### **3.2.1 Instrumente der Planung und Berichterstattung**

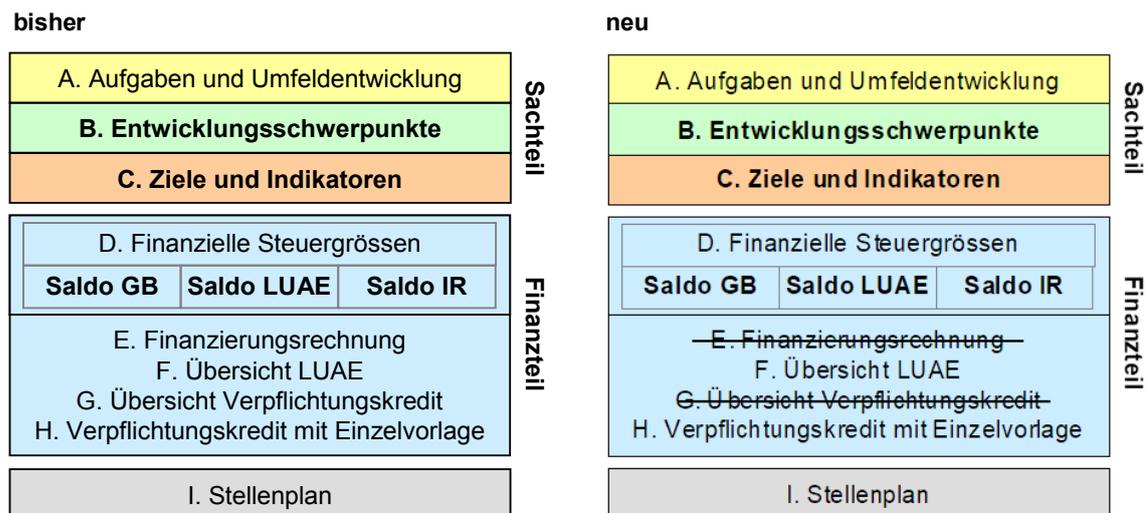
#### **3.2.1.1 Anpassungen an den Aufgabenbereichsplänen und -berichten**

Um die Steuerungsmöglichkeiten des Grossen Rats mit dem AFP besser abzubilden, sollen sich künftig die Umfeldindikatoren, welche bereits heute «nicht steuerbar» sind, optisch klar von den 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.

Um den Umfang des AFP ohne grossen Informationsverlust zu reduzieren, sollen die Aufgabenbereichspläne und -berichte angepasst werden. Ein Aufgabenbereichsplan und -bericht besteht heute aus den Teilen A bis I (vgl. Abb. 4).

Auf die beiden Abschnitte E (Finanzierungsrechnung) sowie G (Übersicht Verpflichtungskredite) soll verzichtet werden. Mit der neuen finanziellen Steuerung wird die Finanzierungsrechnung als massgebende Steuerungsgrösse aufgehoben. Der Abschnitt E wird damit irrelevant. Auch unabhängig davon ist die Darstellung der Finanzierungsrechnung auf Stufe der einzelnen Aufgabenbereiche ohne Bedeutung. In den Beratungen im Grossen Rat wird denn auch nicht darauf Bezug genommen. Der Saldo der Erfolgsrechnung wird im Abschnitt D und auch in der Übersicht nach Aufgabenbereich ausgewiesen.

Abbildung 4: Gliederung eines Aufgabenbereichsplans und -berichts – Vergleich bisher und neu



Die Übersicht über die Verpflichtungskredite (Abschnitt G) hat im Unterschied zur Übersicht der Verpflichtungskredite mit Einzelvorlagen (Abschnitt H) nur einen geringen Informationsgehalt und soll ebenfalls aufgehoben werden. Die Details zu den Verpflichtungskrediten (Ringbuch) stehen weiterhin zur Verfügung, womit kein Informationsverlust entstehen wird.

Für diese Änderungen braucht es keine Anpassung der Rechtsgrundlagen. Ein Musterbeispiel eines Aufgabenbereichsberichts ist dem Anhörungsbericht beigelegt (Beilage 5).

### 3.2.1.2 Beibehaltung der 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 Zuge ihrer Sonderprüfung ermittelt, dass die Grossrätinnen und Grossräte zur Beratung des Budgets insgesamt Unterlagen im Umfang von mehr als 2'300 Seiten erhalten. 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 Zuge der Digitalisierungs- und Modernisierungsbemühungen des Kantons sollen die Details zu den finanziellen Steuergrössen und Verpflichtungskrediten jedoch künftig nur noch in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und auf einen physischen Druck verzichtet werden.

### 3.2.1.3 Optionale Erstellung der Leistungsgruppenpläne und -berichte

Die 43 Aufgabenbereiche sind in insgesamt 134 Leistungsgruppen gegliedert. Auf organisatorischer Ebene bilden die Leistungsgruppen in der Regel die Sektionen einer Abteilung (meist identisch mit einem Aufgabenbereich) ab. 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.

Ein Vergleich mit anderen WOV-Kantonen und dem Bund zeigt, dass diese auf der mittleren verwaltungsinternen Ebene mehrheitlich auf standardisierte und formalisierte Instrumente verzichten. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass unterhalb der Abteilungsebene keine Planungs- und Führungsinstrumente existieren. Jedoch sind diese in der Regel nicht vereinheitlicht und werden nicht der Legislative unterbreitet.

Auch im Kanton Aargau ist die Resonanz der Leistungsgruppenpläne und -berichte im Grossen Rat gering. In den Kommissionsberatungen werden kaum Fragen zu den Leistungsgruppenplänen beziehungsweise -berichten gestellt. Auswertungen zur Nutzung des MIS-GR zeigen, dass nur eine geringe Zahl von Grossräten diese Informationen beschafft. Die Dokumente zu den Leistungsgruppen umfassen insgesamt über 400 Seiten – zusätzlich zu den 275 Seiten, auf denen die Aufgabenbereiche dargestellt werden. Dies stellt einen grossen Verwaltungsaufwand dar, der nur geringfügig von Seiten des Grossen Rats genutzt wird.

Die Leistungsgruppenpläne und -berichte sollen daher zukünftig als rein internes Führungsinstrument genutzt und nicht mehr publiziert werden. Bereits heute werden die Leistungsgruppenpläne in den Departementen unterschiedlich verwendet. Teilweise werden zusätzliche verwaltungsinterne Entwicklungsschwerpunkte und Ziele formuliert, häufig aber lassen sich die Abteilungen (insbesondere kleinere Abteilungen) auch verwaltungsintern vollumfänglich über die Aufgabenbereichspläne steuern. Dass in diesen Fällen zusätzlich noch mehrere inhaltlich weitgehend identische Leistungsgruppenpläne und -berichte aufbereitet werden müssen, bedeutet einen unnötigen und vermeidbaren Verwaltungsaufwand. Daher soll es künftig der jeweiligen Organisationseinheit freigestellt sein, ob sie zum Zweck der internen Führung die Leistungsgruppenpläne und -berichte weiterhin erstellen oder aber auf andere Instrumente zurückgreifen.

Die Steuerungsebenen bleiben aber bestehen, das heisst die Aufgabenbereiche unterteilen sich weiterhin in Leistungsgruppen. Ebenfalls unverändert bleiben die Verwaltungsorganisation sowie die Rechnungslegung und die finanzielle Planung. Die Departemente gliedern sich auf organisatorischer Ebene weiterhin in Abteilungen und Sektionen. Die finanzielle Steuerung eines Aufgabenbereichs erfolgt nach Profit Center und finanziellen Steuergrössen der Leistungsgruppen.

Für den Aufgabenbereich 100 'Zentrale Dienstleistungen und kantonale Projekte' gilt, dass die Steuerung so bleibt wie heute. Die Ziele auf AB-Stufe sind den Departementen zugeteilt. Die Finanzen werden weiterhin über die Leistungsgruppen 200, 300 etc. gesteuert und auf Stufe Aufgabenbereich zusammengeführt. Auch die Kommentierung nach Leistungsgruppe wird beibehalten.

### **3.2.2 Freie 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 – 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.

Aus diesem Grund sollen künftig Kompensationen zwischen dem Globalbudget ohne Verpflichtungskredit und dem Globalbudget mit Verpflichtungskredit zugelassen werden und § 14 Abs. 1 GAF angepasst werden. Folgende Argumente sprechen aus Sicht des Regierungsrats dafür:

- Für die Leistungs- und Aufgabenerfüllung ist es grundsätzlich unerheblich, ob die Budgetmittel einem Verpflichtungskredit zugeordnet sind oder nicht. Der Verpflichtungskredit erfordert einen separaten Beschluss und ist ein Instrument, um ein bestimmtes mehrjähriges Vorhaben zu bewilligen. An dieser Bestimmung wie auch an der Kreditkompetenzsumme wird nichts verändert. Die Budgetierung der Finanzmittel eines Verpflichtungskredits soll weiterhin in einem separaten Funktionsbereich innerhalb des Globalbudgets erfolgen. Der Grosse Rat kann dies über die Details zu den finanziellen Steuergrössen und Verpflichtungskrediten einsehen. Damit ist weiterhin eine transparente Übersicht über die Budgetmittel der Verpflichtungskredite im Globalbudget sowie allfällige Mittelverschiebungen gewährleistet.
- 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. Sowohl die Verwaltung als auch der Grosse Rat werden entlastet, wenn keine saldoneutralen Nachtragskredite mehr beschlossen werden müssen.
- Das Risiko, dass das Globalbudget für Verpflichtungskredite gezielt zur Entlastung des Globalbudgets ohne Verpflichtungskredit verwendet werden könnte ist gering. Die Erfahrung hat gezeigt, dass häufiger Mittel vom Globalbudget ohne Verpflichtungskredit ins Globalbudget mit Verpflichtungskredit mittels Nachtragskredit verschoben wurden. Dem Risiko kann zudem mit einem gezielten Controlling begegnet werden. Werden auffällige Unterschreitungen beim Globalbudget mit Verpflichtungskredit identifiziert, wird im Budgetprozess mit entsprechenden Kürzungsvorgaben darauf reagiert.
- Innerhalb des Globalbudgets können die beschlossenen Budgetmittel frei kompensiert werden, mit Ausnahme der vom Vorjahr übertragenen Mittel. Solche Budgetübertragungen gemäss § 15 Abs. 1 GAF sind bereits heute ausschliesslich vorhabenspezifisch möglich. 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 7.6).
- Die Zuständigkeiten in der finanziellen Steuerung werden 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.
- Der Blick in andere WOV-Kantone (BE, BL, LU, SO, ZH) zeigt, dass diese keine Einschränkung für Kompensationen innerhalb der gleichen Steuergrösse kennen. Auch die bisherige Erfahrung im Kanton Aargau zeigt keinen Mehrwert dieser Bestimmung.

#### **4. Verfahrensrechtliche Bestimmungen zum Aufgaben- und Finanzplan**

##### **4.1 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 ver-

schiedene verfahrensrechtliche Unsicherheiten gezeigt. Mit der vorliegenden GAF-Revision soll deshalb die Gelegenheit genutzt werden, rechtliche Lücken zum AFP-Prozess wo nötig zu schliessen und bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen.

## **4.2 Umsetzung**

### **4.2.1 Pflicht zum Eintreten auf AFP-Vorlage**

Der Grosse Rat ist verfassungsmässig dazu verpflichtet, das Budget festzusetzen (§ 81 KV). 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 Staates unerlässlich. Früher oder später muss daher ein vom Parlament beschlossenes Budget vorliegen.

Die Beratung des Aufgaben- und Finanzplans 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.

### **4.2.2 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 43 Aufgabenbereiche beschliesst (Antrag 3 in AFP-Botschaft) und die Planjahre der 43 Aufgabenbereiche genehmigt (Antrag 4 in AFP-Botschaft). Das Gesetz über die Organisation des Grossen Rats und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 19. Juni 1990 (SAR 152.200) 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.

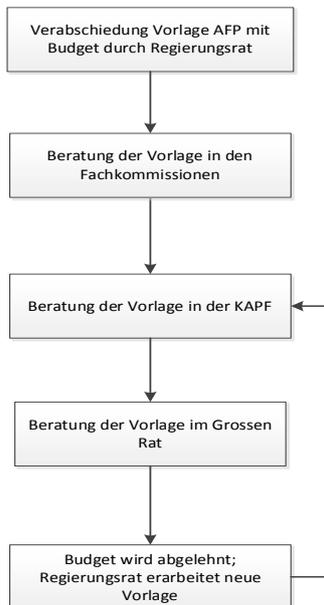
Die heutige Praxis soll im Gesetz festgeschrieben werden. Es sollen weiterhin zwei separate Beschlüsse zum Budget und zu den Planjahren gefällt werden. So bleibt es möglich, das Budget zu beschliessen, die Planjahre aber nicht zu genehmigen.

### **4.2.3 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 Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) und nicht mehr von allen Fachkommissionen vorberaten werden.

Abbildung 5: 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). Nicht genauer definiert ist allerdings, was als unerlässlicher Aufwand angesehen werden soll. Offen ist beispielsweise, ob die Lohnentwicklung und eine Änderung beim Steuerfuss anwendbar sind oder nicht.

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. Bis zum Budgetbeschluss darf nur unerlässlicher Aufwand getätigt werden, was insbesondere auf gebundene Ausgaben gemäss § 30 Abs. 3 GAF zutrifft.

#### 4.2.4 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. Das Geschäft ist damit erledigt und der AFP abgehoben.

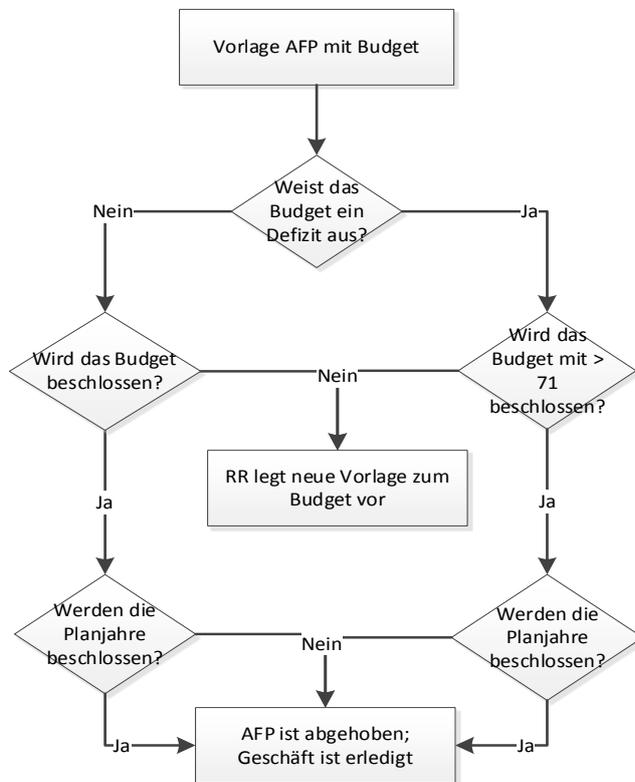
Dies ist auch dann der Fall, wenn mit dem AFP die Zielvorgabe zur mittelfristig ausgeglichenen Erfolgsrechnung oder zum Selbstfinanzierungsgrad nicht erreicht wird. Werden die Planjahre nicht genehmigt, entfällt lediglich der Richtlinien-Charakter.

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. Die Zielvorgaben zur Erfolgsrechnung und zum Selbstfinanzierungsgrad bleiben aber auch bei nicht genehmigten Planjahren für den kommenden AFP bestehen.

Die nachfolgende Grafik zeigt den zukünftigen Prozess zur Verabschiedung der AFP-Vorlage:

Abbildung 6: Prozess zur Verabschiedung des Aufgaben- und Finanzplans



## 5. Beschluss zur Lohnentwicklung gemäss § 13

### 5.1 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 rechtliche Grundlage und für die Herleitung des Antrags für die Lohnentwicklung des kantonalen Personals gilt § 10 Lohndekret (beziehungsweise § 11 Lohndekret Lehrpersonen). 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.

### **5.1.1 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 eine marktübliche 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 weist folglich jene Mittel aus, welche nötig sind, um alle Mitarbeitenden innerhalb des Leistungsbandes entsprechend ihrer Leistungs- und Erfahrungszunahme und in Bezug auf eine marktübliche Lohnentwicklung zu entwickeln. Grundsätzlich sollte dafür der jährlich über alle Mitarbeitende erzielte Rotationseffekt zur Finanzierung ausreichen. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn sich das Lohnsystem im Gleichgewicht befindet, 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 Staatspersonal 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. 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.

Verschärft wurde die Situation dadurch, dass vor 2018 die Mittel aus dem Mutationseffekt<sup>3</sup> (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 Lohnerhöhungen<sup>4</sup> gerade soweit gedeckt werden, dass sich die

---

<sup>3</sup> 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 freierwerdende Mittel). Lückeneffekt entsteht durch Vakanzen (einmalig freierwerdende Mittel).

<sup>4</sup> Zwischen 2010 und 2015 standen jährlich im Schnitt Mittel im Umfang von 0.65 % der Lohnsumme für individuelle Lohnerhöhung bereit.

Mitarbeitenden nicht unter das Trichterminimum<sup>5</sup> 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.

### **5.1.2 Lohnsystem Lehrpersonen**

Im künftigen Lohnsystem (Inkraftsetzung per 1. Januar 2022) erfolgt der Lohnverlauf entlang für Lehrpersonen festgelegter Erfahrungsstufen. Das Lohnspektrum steigt über 32 Erfahrungsstufen im Lauf des ganzen Berufslebens um 54,6 % an. Das bedeutet, dass der 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. Nur wenn diese Mittel bereitgestellt werden, kann das Lohnsystem dauerhaft stabil gehalten und die Konkurrenzfähigkeit der Löhne gesichert werden.

Die Finanzierung der Systempflege erfolgt primär aus den Mitteln des Rotationseffekts. Der Rotationseffekt fällt jährlich unterschiedlich hoch aus. In den vergangenen Jahren betrug er für die Lehrpersonen durchschnittlich rund 0,8 % der Lohnsumme. Der Grund, weshalb der Rotationseffekt 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.

Sofern die Mittel des Rotationseffekts (aktuell ca. 0,8 %) für die Systempflege (aktuell ca. 1,0 %) nicht vollständig ausreichen, sind zur Gewährleistung der Systempflege zusätzliche Mittel erforderlich.

### **5.2 Handlungsbedarf**

Die Lohnsysteme des kantonalen Personals beziehungsweise der Lehrpersonen, welche auf Ebene Dekret verankert sind, sehen grundsätzlich eine Lohnentwicklung vor (Erfahrungsanstieg / Lohnsystempflege). Die hierfür notwendigen Mittel für die Lohnsystempflege stehen bisher jedoch 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 – 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 in den letzten Jahren erneut.

---

<sup>5</sup> Der sogenannte Trichter oder Trichterverlauf beim kantonalen Personal bezeichnet einen Bereich innerhalb des Lohnspektrums, in welchem sich die Ist-Löhne idealerweise bewegen sollten.

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 2020-2018 vom 8. Dezember 2020 hat der Grosse Rat der Dekretsänderung und dem Mittelbedarf für das neue Lohnsystem zugestimmt. Mit dem neuen Lohnsystem werden die bisherigen Lohnverzerrungen beziehungsweise Lohnrückstände per 1. Januar 2022 korrigiert.

Für das kantonale Personal beträgt der Rotationseffekt durchschnittlich 0,4 % und für die Lehrpersonen 0,8 %. Die Erklärung für diesen Unterschied liegt primär darin, dass Lehrpersonen vielfach 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 % nicht in jedem Fall. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen sind auch Grund für die unterschiedlich breiten Lohnspektren. Ein breiteres Lohnspektrum bewirkt in der Regel einen höheren Rotationseffekt. Zudem tritt bei den Lehrpersonen mehrheitlich für eine pensionierte Lehrperson eine junge Lehrperson neu ins Lohnsystem ein, was ebenfalls einen höheren Rotationseffekt zur Folge hat. Beim kantonalen Personal, wo auch berufserfahrene und gut qualifizierte Mitarbeitende über 50 Jahren einstellt werden, reduziert sich der Rotationseffekt entsprechend.

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 mehr auf die prozentuale Veränderung der Löhne beziehen. Diese höhere Lohnsumme steht dann 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.

### **5.2.1 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 3: Lohnentwicklung Bund und umliegende Kantone 2017 bis 2021 und Vorjahresschnitt

<b>Mittel für Lohnanpassungen (exkl. Mittel aus Mutationseffekt) in % der Lohnsumme</b>										
Bund/Kanton	2016	2017	2018	2019	2020	<b>Total 2016- 2020</b>	<b>Ø 2016- 2020</b>	2021	<b>Total 2017- 2021</b>	<b>Ø 2017- 2021</b>
Bund	0.00	0.00	0.60	0.90	1.00	<b>2.50</b>	<b>0.50</b>	0.00	<b>2.50</b>	<b>0.50</b>
Bern	1.00	0.40	1.00	0.70	0.90	<b>4.00</b>	<b>0.80</b>	0.70	<b>3.70</b>	<b>0.74</b>
Basel Stadt *	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	<b>5.50</b>	<b>1.10</b>	1.10	<b>5.50</b>	<b>1.10</b>
Basel Landschaft	-0.10	0.50	0.50	1.90	1.10	<b>3.90</b>	<b>0.78</b>	0.00	<b>4.00</b>	<b>0.80</b>
Luzern	0.00	0.00	0.50	0.50	1.00	<b>2.00</b>	<b>0.40</b>	0.50	<b>2.50</b>	<b>0.50</b>
Solothurn *	1.00	1.00	1.00	1.85	0.84	<b>5.69</b>	<b>1.14</b>	0.83	<b>5.52</b>	<b>1.10</b>
Zug *	1.00	1.00	0.00	1.00	1.00	<b>4.00</b>	<b>0.80</b>	1.00	<b>4.00</b>	<b>0.80</b>
Zürich	0.20	0.00	0.50	1.00	0.10	<b>1.80</b>	<b>0.36</b>	0.00	<b>1.60</b>	<b>0.32</b>
<b>Ø umliegende Kantone/Bund</b>	<b>0.53</b>	<b>0.50</b>	<b>0.65</b>	<b>1.12</b>	<b>0.88</b>	<b>3.67</b>	<b>0.73</b>	<b>0.52</b>	<b>3.67</b>	<b>0.73</b>
Aargau	0.00	0.00	0.50	1.00	1.00	<b>2.50</b>	<b>0.50</b>	0.00	<b>2.50</b>	<b>0.50</b>
<b>Abweichung Kt. Aargau</b>	<b>-0.53</b>	<b>-0.50</b>	<b>-0.15</b>	<b>-0.12</b>	<b>0.12</b>	<b>-1.17</b>	<b>-0.23</b>	<b>-0.52</b>	<b>-1.17</b>	<b>-0.23</b>

(Quelle: Persuisse; Angaben durch die Kantone sowie direkte Nachfrage, Stand 15. Januar 2021. Die Prozentangaben beziehen sich auf die gesamte Lohnerhöhung exkl. der Mittel aus dem Mutationseffekt

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

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.

### 5.2.2 Fazit

Die Pflege der aktuellen durch den Grossen Rat mittels Dekret beschlossenen Lohnsysteme erfordert sowohl beim kantonalen Personal als auch bei den Lehrpersonen ausreichend Mittel. Das Fortsetzen der individuellen Lohnverläufe durch leistungsbezogene Lohnerhöhungen ist nicht nur wichtig für eine ausgewogene Lohnpolitik, sondern auch im Hinblick auf die Marktfähigkeit der Löhne der bestehenden Mitarbeitenden. Fehlen die dafür notwendigen Mittel, beispielsweise als Folge einer vom Parlament beschlossenen Lohn-Nullrunde, führt dies nach bisherigem Recht dazu, dass bestehende Mitarbeitende der gemäss dem Lohnsystem vorgesehenen Lohnentwicklung auch bei individuell guten Leistungen hinterherhinken. Als Folge davon sind sie im Vergleich zu neuen Mitarbeitenden, welche auf der Lohnkurve korrekt eingestuft werden, lohntechnisch schlechter gestellt. Dies stellt eine rechtliche Ungleichbehandlung dar und birgt rechtliche und damit prozessuale Risiken für den Kanton Aargau.

### 5.3 Umsetzung

Ein kohärentes Lohnsystem inklusive deren Finanzierung ist für die Arbeitgeberattraktivität zentral. 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.

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

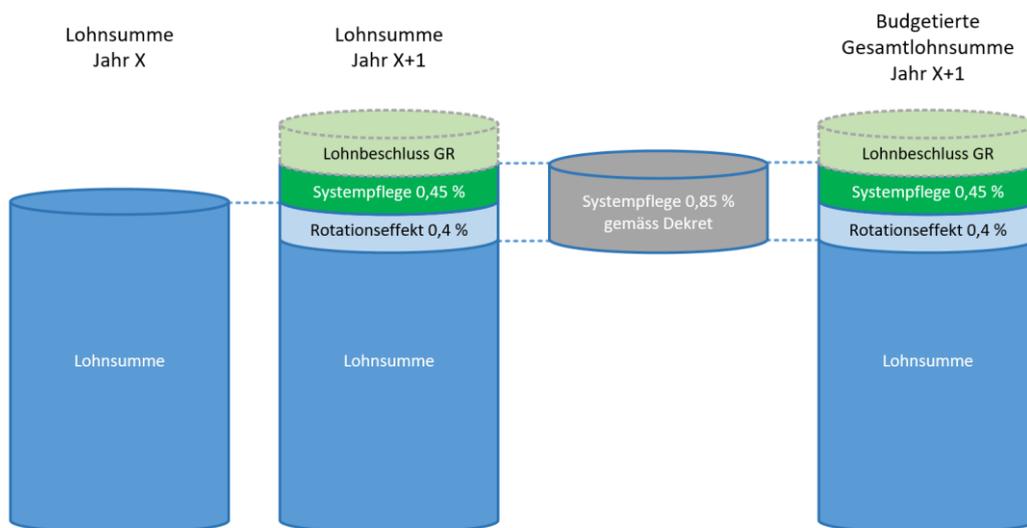
genehmigt der Grosse Rat weiterhin die Veränderung der Löhne und Arbeitgeberbeiträge beim Verwaltungspersonal und den Lehrpersonen (Veränderungen von Beitragssätzen [FAK, AHV, ALV], Stellenentwicklung Kantonales Personal oder Lehrpersonen, allfällig notwendige strukturelle Lohnanpassungen spezifischer 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.

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 Aufgaben- und Finanzplan eingestellt.

Abbildung 7: 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.

## **6. Weitere Themen**

### **6.1 Wirkungsüberprüfungen**

#### **6.1.1 Handlungsbedarf**

Die Fraktionen der BDP, CVP, FDP und SVP (Sprecherin Maya Meier, SVP, Staufen) haben die Motion vom 3. Juni 2014 (GR.14.114) 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.

#### **6.1.2 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 wird ein pragmatischer Ansatz zur Umsetzung vorgeschlagen: Künftig müssen in Botschaften an den Grossen Rat – insbesondere bei rechtssetzenden 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 7.3). 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.

### **6.2 Pilotvorhaben**

#### **6.2.1 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 die Anwendung.

Diese 2005 in Kraft gesetzte Bestimmung, welche die früher bestandene grössere Flexibilität einschränkte, wirkt stark innovationshemmend und hat dazu geführt, dass in verschiedenen Aufgabenbereichen solche Experimentierklauseln eingeführt wurden respektive eingeführt werden sollen. Es ist jedoch eine einheitliche Bestimmung im GAF anzustreben, die es grundsätzlich in allen Aufgabenfeldern 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 OrG ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Versuchsverordnungen Bestimmungen enthalten können, welche vom kantonalen Verfassungsrecht, interkantonalen Vereinbarungen und vom Bundesrecht von kantonalen Gesetzen abweichen können. Auch der Kanton Luzern verfügt über eine Bestimmung im 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 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.

### **6.2.2 Umsetzung**

Die Flexibilisierung der Bestimmung soll darin bestehen, dass durch die Erlaubnis auf Gesetzesstufe im GAF die Durchführung von Pilotvorhaben ermöglicht wird, die per Verordnung testweise und auf maximal fünf Jahre befristet von gesetzlichen Bestimmungen abweichen. Für diese Abweichung von kantonalem Recht (Gesetze und Dekrete) braucht es kein 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.

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 Versuchs-Verordnung 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 IDAG durchgeführt werden.

Erforderliche Schutzmassnahmen (zum Beispiel Spezifizierung der zu bearbeitenden Personendaten oder Beschränkung der Datenbearbeitung und -weitergabe auf das absolute Minimum) sind als Rahmenbedingungen in der Versuchs-Verordnung oder im Versuchs-Dekret festzulegen.

Versuchs-Verordnungen 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 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).

Ist nach erfolgreich durchgeführtem Pilotvorhaben die Verstetigung und Anpassung der Rechtsgrundlagen vorgesehen, die Inkraftsetzung der neuen Rechtsgrundlagen jedoch erst nach Ablauf der Maximaldauer von fünf Jahren erfolgen kann, soll eine Verlängerung der Versuchs-Verordnung 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.

## 7. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

### 7.1 Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV)

#### § 63 Fakultative Volksabstimmung; Abs. 1 lit. e) (Aufhebung)

Die Aufgabe des Grossen Rats, über die Aufnahme fremder Gelder zu entscheiden und die in diesem Kontext bestehende Referendumsmöglichkeit (Höherverschuldungsreferendum) entfallen (vgl. Kapitel 2.2.6). § 63 Abs. 1 lit. e KV wird daher aufgehoben.

Die bisherigen Beschlüsse des Grossen Rats über die Aufnahme fremder Gelder, die zu einer Höherverschuldung führen, betreffen Beschlüsse über das Eingehen von Darlehen und den Beschluss des Grossen Rats zum Budget, das aufgrund eines Defizits zu einer Höherverschuldung führt. Das Eingehen von Darlehen untersteht ab 5 Millionen Franken dem Ausgabenreferendum. Beschlüsse des Grossen Rats zum Budget unterstehen nicht mehr dem fakultativen Referendum.

#### § 63 Fakultative Volksabstimmung; Abs. 3 (Aufhebung)

Als Folge der Aufhebung des Höherverschuldungsreferendums (vgl. Erläuterungen zu § 63 Abs. 1 lit. e KV) entfällt auch der Bedarf, dass der Grosse Rat ermächtigt werden kann, für einen besonderen Zweck fremde Gelder aufzunehmen. Somit wird auch die Möglichkeit aufgehoben, den Grossen Rat zu ermächtigen, für einen besonderen Zweck fremde Gelder aufzunehmen, sofern deren Höhe durch Gesetz festgelegt ist. § 63 Abs. 3 KV wird daher ebenfalls aufgehoben.

#### § 81 d) Budgetierung und Berichterstattung, Abs. 2

Diese Anpassung ist eine direkte Folge der Aufhebung des Höherverschuldungsreferendums. Die Aufnahme fremder Gelder ist nicht mehr referendumsfähig und kann damit nicht mehr in der Zuständigkeit des Volkes liegen.

#### § 116 Finanzhaushalt und Finanzplanung; Abs. 1

In der Verfassung soll der Grundsatz der neuen doppelten Schuldenbremse festgehalten werden (vgl. Kapitel 2.2.1). Die beiden Elemente der neuen Schuldenbremse sind der mittelfristige Haushaltsausgleich und die Begrenzung der Verschuldung. Demnach wird § 116 Abs. 1 KV dahingehend angepasst, als einerseits der Finanzhaushalt *mittelfristig* ausgeglichen zu führen ist. Dies wird über die Erfolgsrechnung sichergestellt. Andererseits wird neu ausdrücklich normiert, dass die *Verschuldung zu begrenzen* ist, was mithilfe eines ausreichenden Selbstfinanzierungsgrads gewährleistet wird.

Der Begriff "mittelfristig" wird im GAF (§ 20 Abs. 1<sup>ter</sup>) und die Begriffe "Selbstfinanzierungsgrad" im DAF (§ 10a) definiert.

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

#### § 3 Ziele der Aufgaben- und Finanzpolitik

##### Lit. c

Mit der Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Erfolgsrechnung und den Selbstfinanzierungsgrad ist die Finanzierungsrechnung nicht mehr die massgebende finanzpolitische Steuergrösse im Kanton Aargau. § 3 Abs. 1 lit. c GAF ist entsprechend anzupassen. Bei der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung ist demnach längerfristig das Ziel einer ausgeglichenen *Erfolgsrechnung* zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 2.2.2). § 3 GAF formuliert allgemeine finanzpolitische Ziele im Sinne einer Absichtserklärung. Insofern besteht zwischen diesem Ziel einer längerfristig ausgeglichenen Erfolgsrechnung zur konkreten Vorgabe von § 116 Abs. 1 KV, mittelfristig einen ausgeglichenen Finanzhaushalt zu führen, kein Widerspruch.

## **Lit. e (Aufhebung)**

Mit der Systemumstellung werden die bisherigen Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung (bis 2013) mit dem Bilanzfehlbetrag der Erfolgsrechnung und der Abtragung der Fehlbeträge ab 2014 sowie dem Bestand der Ausgleichsreserve verrechnet. Wenn daraus ein Fehlbetrag resultiert, wird dieser mit einer separaten Regelung abgetragen (vgl. Kapitel 2.2.7). Es kann aber auch sein, dass insgesamt ein Überschuss entsteht. Sodann wären die bisherigen Fehlbeträge bereinigt. Dieses finanzpolitische Ziel und damit auch Litera e) kann aufgehoben werden, da entweder keine bisherigen Fehlbeträge (bis 2023) mehr existieren werden, oder diese über eine separate Abtragungsregel verfügen werden.

## **§ 6 Voraussetzungen der Aufwandstätigung, lit. e (Aufhebung)**

Die Aufgabe des Grossen Rats, über die Aufnahme fremder Mittel zu entscheiden, sowie die in diesem Kontext bestehende Referendumsmöglichkeit (Höherverschuldungsreferendum) entfallen (vgl. Erläuterungen zu § 63 Abs. 1 lit. e KV). Eine Höherverschuldungskompetenz für die Tätigkeit eines Aufwands braucht es demnach nicht mehr. § 6 Abs. 1 lit. e GAF wird daher ersatzlos aufgehoben. Die anderen Voraussetzungen gemäss § 6 Abs. 1 lit. a-d GAF bleiben unverändert bestehen.

## **§ 10 Prozess der Steuerung; Abs. 6 (Aufhebung)**

Die gesetzliche Verpflichtung, standardisierte Pläne und Berichte für die Leistungsgruppen zu erstellen, wird aufgehoben. Die Form der Planung und der Berichterstattung auf Stufe der Leistungsgruppen wird den zuständigen Departementen, der Staatskanzlei und den übrigen Steuerungsbereichen überlassen (vgl. Kapitel 3.2.1.3).

## **§ 12 Planjahre; Abs. 3 (neu)**

Das Gesetz soll explizit eine Schlussabstimmung über die Planjahre vorsehen. Im Falle der Nicht-Genehmigung der Planjahre gilt das Geschäft als erledigt und die leistungs- und finanzseitigen Steuergrossen der Planjahre haben für den Regierungsrat keine Richtlinienfunktion (vgl. Kapitel 4.2.4).

## **§ 13 Budget; Abs. 2**

Neu soll der Grosse Rat nicht mehr die prozentuale Veränderung der Löhne, sondern die prozentuale Veränderung der *Lohnsumme* beschliessen (vgl. Kapitel 5). 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 7.8 und 7.9).

Mit dem Wegfall des Höherverschuldungsreferendums bei einem Budgetdefizit (vgl. Kapitel 2.2.6) fällt auch die Kompetenz des Grossen Rats weg, mit dem Budget über die Aufnahme fremder Gelder zu beschliessen.

## **§ 13 Budget; Abs. 4**

Mit Blick auf die Erfahrungen wird diese Bestimmung präzisiert. Das Gesetz soll explizit eine Schlussabstimmung über das Budget aller Aufgabenbereiche vorsehen. Weiter wird präzisiert, dass insbesondere die gebundenen Ausgaben gemäss § 30 Abs. 3 (GAF) getätigt werden können, bis ein Budgetbeschluss vorliegt. 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 des Steuergesetzes [StG] vom 15. Dezember 1998 [SAR 651.100]). 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 4.2.4). 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 KV) 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 Rats (Geschäftsordnung, GO) vom 4. Juni 1991 (SAR 152.210) ausdrücklich normiert werden (vgl. hierzu Kapitel 4.2.3 sowie die Erläuterungen zu § 34 Abs. 3 GVG und zu § 19a GO).

Gestrichen wird alsdann der Verweis auf § 33 Abs. 3 GAF, da das Höherverschuldungsreferendum (§ 33 GAF) entfällt (vgl. Erläuterungen zu § 63 Abs. 1 lit. e KV und § 33 GAF).

#### **§ 14 Kompensation und Verschiebung; Abs. 1**

Wie im Kapitel 3.2.2 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 Kompensationen zwischen dem Globalbudget ohne Verpflichtungskredit und dem Globalbudget mit Verpflichtungskredit zugelassen werden. Hierzu ist der zweite Satz von § 14 Abs. 1 GAF zu streichen. Mit der verbleibenden Regelung sind künftig Kompensationen innerhalb des Globalbudgets eines Aufgabenbereichs mit einer Ausnahme uneingeschränkt möglich. Übertragene Budgetmittel dürfen nicht zur Kompensation verwendet werden, sondern müssen für das mit dem Verpflichtungskredit beschlossenen Vorhaben eingesetzt werden (vgl. § 12 Abs. 1 DAF, Kapitel 7.6).

#### **§ 19 Jahresbericht mit Jahresrechnung; Abs. 3 lit. d (Aufhebung)**

Die finanzpolitische Steuerung erfolgt neu über den Saldo der Erfolgsrechnung und den Selbstfinanzierungsgrad (vgl. Kapitel 2.2.2 und 2.2.4). Die Finanzierungsrechnung wird daher für die Jahresrechnung nicht mehr benötigt, weshalb § 19 Abs. 3 lit. d GAF ersatzlos aufgehoben werden kann.

### **2.4. Instrumente des Haushaltsausgleichs (neu)**

Die Systematik des GAF wird überarbeitet und die Überschriften präzisiert. Insbesondere war der bisherige § 21 GAF betreffend die Ausgleichsreserve unter der Überschrift "Schuldenbremse" verortet. Die neue Systematik fasst die beiden Instrumente "Schuldenbremse" (§§ 20-20b GAF) und "finanzpolitische Reserve" (§ 21 GAF) nunmehr als "Instrumente des Haushaltsausgleichs" zusammen.

#### **2.4.1 Schuldenbremse (neu)**

Unter dieser Überschrift wird die in § 116 Abs. 1 KV beschriebene neue Schuldenbremse (vgl. Kapitel 2.2.2) gesetzlich normiert. Nach den Grundsätzen für die beiden Elemente der doppelten Schuldenbremse (§ 20a GAF) folgen die speziellen Vorgaben für die ausgeglichene Erfolgsrechnung (§ 20b GAF) und an den Selbstfinanzierungsgrad (§ 20c GAF). Der bisherige § 20 wird aufgehoben.

#### **§ 20a Grundsätze (neu)**

##### **Abs. 1**

Im GAF wird der Grundsatz festgehalten, dass für den Ausgleich des Finanzhaushalts und zur Begrenzung der Verschuldung eine Schuldenbremse zur Anwendung kommt. Es handelt sich um eine doppelte Schuldenbremse, da sowohl die Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung als auch die Investitionen einer Vorgabe unterliegen. So kann eine nachhaltige Finanzpolitik sichergestellt werden (vgl. Kapitel 2.2.2 und 2.2.4).

##### **Abs. 2**

Im Abs. 2 wird festgehalten, dass der Saldo der Erfolgsrechnung und der Selbstfinanzierungsgrad massgebend sind für die Schuldenbremse.

### **Abs. 3**

Die Vorgaben für den Haushaltsausgleich und den Selbstfinanzierungsgrad sind mittelfristig zu erreichen. Mittelfristig bedeutet, dass jeweils die letzten fünf Rechnungsjahre, das Vorjahresbudget, das Budget und die drei Planjahre massgebend sind. Dies entspricht einem Zeitraum von 10 Jahren. Ergeben sich eindeutige neue Erkenntnisse zum laufenden Budget, sind diese zu berücksichtigen. Neu sind daher bei der Erstellung des AFP nicht nur die kommenden Jahre von Bedeutung, sondern auch die vergangenen fünf Jahre sowie das laufende Jahr (vgl. Kapitel 2.2.2).

### **Abs. 4**

Notwendige ausserordentliche Aufwände und Investitionen, um beispielsweise Schäden von Naturkatastrophen zu beheben, sollen weiterhin trotz Schuldenbremse ermöglicht werden. Nicht der Schuldenbremse unterstellt sind deshalb der ausserordentliche Aufwand und Ertrag in der Erfolgs- und Investitionsrechnung infolge von Grossereignissen, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte. Die bisherige Definition des Ausserordentlichen Aufwands und Ertrags gemäss § 9 Abs. 1 DAF wird beibehalten, jedoch auf Gesetzesstufe angehoben.

Aufgrund der doppelten Schuldenbremse (Erfolgsrechnung und Selbstfinanzierungsgrad) sind einige Besonderheiten in Bezug auf die ausserordentlichen Aufwände und Investitionen zu beachten:

Ausserordentliche Investitionen müssen bei den Nettoinvestitionen, welche für die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads zu berücksichtigen sind, ausgeklammert werden. Die sich daraus ergebenden späteren Abschreibungen, die über die Nutzungsdauer in der Erfolgsrechnung anfallen, werden hingegen berücksichtigt, da Abschreibungen grundsätzlich den Wertverlust von Investitionen durch deren Nutzung widerspiegeln. Eine Ausnahme sind Direktabschreibungen von ausserordentlichen Investitionen (Beispiel Investitionsbeiträge, Wasserbauten etc.). Diese belasten im Jahr der Investition im gleichen Umfang auch die Erfolgsrechnung und müssen daher wie der ausserordentliche Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung von der Schuldenbremse ausgenommen werden.

### **Abs. 5**

Der Grosse Rat ist weiterhin abschliessend zuständig dafür, um festzulegen, welche Aufwände als ausserordentlich gelten und nicht der Schuldenbremse unterstehen. Dafür ist die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats (71 Stimmen) notwendig.

## **§ 20b Ausgeglichene Erfolgsrechnung (neu)**

### **Abs. 1**

Der Aufgaben- und Finanzplan ist so auszugestalten, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen ist. Mittelfristig bedeutet, wie oben erwähnt, über einen Zeitraum von 10 Jahren. Die Erfolgsrechnung ist neu massgebend für die Schuldenbremse (vgl. Kapitel 2.2.2).

### **Abs. 2**

Wird mit dem Aufgaben- und Finanzplan die Vorgabe einer über 10 Jahre mindestens ausgeglichenen Erfolgsrechnung nicht erreicht, muss der Regierungsrat geeignete Massnahmen ergreifen und dem Grossen Rat mit der nächsten Botschaft zum AFP darüber Bericht erstatten.

### **Abs. 3**

Ergibt sich in der Jahresrechnung ein Bilanzfehlbetrag, ist dieser bei dem nächsten zu erstellenden AFP im Budget und in den Planjahren mit 20 % abzutragen. Wenn zum Beispiel in der Jahresrechnung 2024 ein Bilanzfehlbetrag resultiert, ist eine Abtragung im AFP 2026–2029 zu berücksichtigen. Die Abtragung wird budgetiert solange nicht mit den Ergebnissen der Erfolgsrechnung wieder ein Bilanzüberschuss erreicht werden kann (siehe Beispiel in Kapitel 2.2.3). Es ist der *jeweilige Bestand* entscheidend und nicht wie bisher, der *ursprüngliche Betrag* des Fehlbetrags der Jahresrechnung.

#### **Abs. 4**

Wie bisher kann die Abtragung ausgesetzt werden, wenn im Budgetjahr oder im Jahr zuvor, das heisst im laufenden Jahr, die Wirtschaftsentwicklung bei null % (= reales BIP) oder tiefer liegt.

#### **Abs. 5**

Wie bisher kann ein Budget mit einem Defizit in der Erfolgsrechnung (früher Finanzierungsrechnung) nur mit absoluter Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats beschlossen werden (vgl. Kapitel 2.2.2).

### **§ 20c Ausreichende Selbstfinanzierung (neu)**

#### **Abs. 1**

Das zweite Element der Schuldenbremse ist der Selbstfinanzierungsgrad. Der Selbstfinanzierungsgrad soll mittelfristig, das heisst über 10 Jahre, durchschnittlich 80–100 % betragen. Wie sich der Selbstfinanzierungsgrad berechnet, legt der Grosse Rat per Dekret fest (vgl. Kapitel 2.2.4).

#### **Abs. 2**

Wird mit dem Aufgaben- und Finanzplan die Vorgabe eines über 10 Jahre durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrads von 80–100 % nicht erreicht, muss der Regierungsrat mit dem nächsten AFP aufzeigen, wie er einen ausreichenden Selbstfinanzierungsgrad wieder sicherstellen kann und welche Massnahmen er dafür ergreift.

### **2.4.2 Finanzpolitische Reserve (neu)**

Unter dieser neuen Überschrift wird die finanzpolitische Reserve normiert, welche die Ausgleichsreserve ablöst (vgl. Kapitel 2.2.5).

### **§ 21 Finanzpolitische Reserve**

#### **Abs. 1**

Die Ausgleichsreserve wird durch eine Finanzpolitische Reserve abgelöst (vgl. Kapitel 2.2.5). Sie kann mit Überschüssen der Erfolgsrechnung gebildet werden und ist zweckfrei. Ihr Anfangsbestand bestimmt sich gemäss § 51a Abs. 2 GAF (vgl. Erläuterungen zu dieser Bestimmung). Sie kann nur geäufnet werden, wenn ein Bilanzüberschuss vorliegt. Liegt ein Bilanzfehlbetrag vor, ist dieser prioritär abzubauen und es darf keine Äufnung getätigt werden.

#### **Abs. 2**

Wie bei der Ausgleichsreserve entscheidet der Grosse Rat auch über eine Äufnung oder eine Auflösung der Finanzpolitischen Reserve. Eine Äufnung oder Auflösung kann budgetiert respektive geplant werden. Der definitive Entscheid des Grossen Rats über eine Äufnung oder Auflösung erfolgt mit der Jahresrechnung. Der Regierungsrat kann dazu Antrag stellen.

### **§ 30 Ausgaben, Abs. 1**

Der Ausgabenbegriff wird erweitert, sodass die in § 30 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> GAF definierten Ausgaben dem Ausgabenreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit d) KV unterstellt sind. Konkret werden das Gewähren von Darlehen im Verwaltungsvermögen, das Eingehen von Beteiligungen im Verwaltungsvermögen, das Eingehen von Bürgschaften und das Gewähren von Garantien neu als Ausgaben definiert (vgl. Kapitel 2.2.6).

#### **Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

Bezüglich Anlagen soll Rechtssicherheit geschaffen werden. Eine Anlage im Finanzvermögen ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zur Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt. Anlagen im Finanzvermögen gelten daher nicht als Ausgabe und unterstehen folglich auch nicht dem Ausgabenreferendum.

### **3.4 Höherverschuldungsreferendum und § 33 Höherverschuldungsreferendum (Aufhebung)**

Die Ausführungen im GAF zum Höherverschuldungsreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. e KV sind aufzuheben, da auf Verfassungsstufe die Referendumsmöglichkeit aufgehoben wird (vgl. Erläuterungen zu § 63 Abs. 1 lit. e KV und Kapitel 2.2.6). Welche Ausgaben getätigt werden dürfen, solange kein beschlossenes Budget vorliegt, wird abschliessend in § 13 Abs. 4 GAF festgelegt (siehe Erläuterungen zu § 13 GAF).

### **§ 47 Erprobung neuer Formen**

#### **Abs. 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.

#### **Abs. 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 < 250'000 entsteht (vgl. Kapitel 6.2.2). 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.

#### **Abs. 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 6.2.2).

#### **Abs. 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 Versuchs-Verordnung oder im Versuchs-Dekret zu regeln (Spezifizierung der einzelnen Daten, nachträgliche Genehmigung der Datenbearbeitung, Einschränkung der Datenbearbeitung usw.).

### **Abs. 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.

### **Abs. 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 (Anhörungs Vorlage) automatisch verlängert, bis die neuen Bestimmungen in Kraft getreten sind oder bis der Grosse Rat die Einführung abgelehnt hat.

### **§§ 48 bis 50, §§ 52 bis 54 Schluss- und Übergangsbestimmungen (Aufhebung)**

Diese Übergangsbestimmungen haben keine Bedeutung mehr und können ersatzlos aufgehoben werden. Sie werden durch neue, für die vorliegende Änderung relevante Übergangsbestimmungen ersetzt.

### **§ 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.

### **§ 51 Bisherige Fehlbeträge**

Die aktuelle Übergangsbestimmung zu den bisherigen Fehlbeträgen kann aufgehoben werden und wird durch eine neue Übergangsbestimmung ersetzt (§ 51a).

### **§ 51a Umgang mit bestehendem Bilanzfehlbetrag oder -überschuss**

#### **Abs. 1**

Ziel ist es, eine Bereinigung vorzunehmen und die aufgelaufenen Fehlbeträge mit dem Guthaben der Ausgleichsreserve zu verrechnen, sodass entweder ein Überschuss oder ein Fehlbetrag resultiert. Der bestehende Bilanzfehlbetrag oder -überschuss in der Jahresrechnung 2023 ergibt sich aus den in der Bilanz geführten Konti «Bisherige Fehlbeträge bis 31. Dezember 2013», «Bilanzfehlbeträge ab 1. Januar 2014 gemäss Erfolgsrechnung» und «Abtragung Fehlbetrag Finanzierungsrechnung ab 1. Januar 2014» (vgl. Kapitel 2.2.7).

#### **Abs. 2**

Sollte aus der Verrechnung der unter Abs. 1 genannten Positionen ein Überschuss resultieren, wird dieses Guthaben der finanzpolitischen Reserve zugewiesen. Die Überführung erfolgt per 1. Januar 2024. In diesem Fall beträgt der Bilanzfehlbetrag/-überschuss 0.

#### **Abs. 3**

Resultiert aus der Verrechnung ein Bilanzfehlbetrag, ist dessen Abtragung im Budget 2025 zu budgetieren. Bei der Erstellung des AFP 2024–2027 liegt der Bestand per 31. Dezember 2023 noch nicht vor. Darum wird für den AFP 2024–2027 eine Schätzung vorgenommen, wobei das Budget 2024 nicht betroffen ist.

#### **Abs. 4**

Beträgt der verbleibende Bilanzfehlbetrag über 50 Millionen Franken, ist er ab dem übernächsten Budget linear um 10 Millionen Franken abzutragen. Das heisst er wird in Tranchen von 10 Millionen Franken abgetragen. Der Restwert (letzte Tranche) kann weniger als 10 Millionen Franken betragen; die Höhe ist abhängig vom effektiven Bilanzfehlbetrag per Ende 2023. Der Grosse Rat kann mit der Jahresrechnung analog wie bei den bisherigen Fehlbeträgen eine höhere Abtragung beschliessen. Dies ist zum Beispiel bei einem hohen Überschuss in der Erfolgsrechnung denkbar.

#### **Abs. 5**

Wie bei der Abtragung des ordentlichen Bilanzfehlbetrags, kann der Grosse Rat eine Abtragung bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung gemäss § 20a Abs. 4 GAF aussetzen.

### **7.3 Gesetz über die Organisation des Grossen Rats und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG)**

#### **§ 32 Eintretensdebatte, Abs. 3 (neu)**

Dieser Absatz hält fest, dass der Grosse Rat auf die Vorlage des Aufgaben- und Finanzplans eintreten muss. Ein gültiges Budget ist für das Funktionieren des Staates unerlässlich. Das Parlament muss früher oder später das Budget beschliessen. Somit ist ein Beschluss auf "Nicht-Eintreten" nicht möglich (vgl. Kapitel 4.2.1). 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**

##### **Abs. 1**

Es wird präzisiert, dass bei Vorlagen, die nur eine Beratung erfordern, nur die Schlussabstimmung erfolgt. Der Aufgaben- und Finanzplan ist eine solche Vorlage (vgl. Kapitel 4.2.2).

##### **Abs. 3 (neu)**

Der Regierungsrat muss im Fall, dass das Budget abgelehnt wird (zusammen mit den Gerichten, der Finanzkontrolle, der beauftragten Person 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 Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) vorberaten und nicht wie bei der ersten Vorlage auch von allen Fachkommissionen (vgl. Kapitel 4.2.3). Dies wird auf Dekretsstufe festgelegt (vgl. Kapitel 7.7).

#### **§ 50 Vorlagen des Regierungsrats, Abs. 4 lit. k) (neu)**

Wie in Kapitel 6.1.2 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.

### **7.4 Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten)**

#### **§ 5a Aussetzung der Tilgung des Vorschusses, Abs. 2**

Aufgrund der Revision der Schuldenbremse und der Umstellung von der Finanzierungsrechnung auf die Erfolgsrechnung als massgebliche Steuergrösse ist eine begriffliche Anpassung vorzunehmen.

## **7.5 Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG)**

### **§ 8a Spezialfinanzierung öV-Infrastruktur, Abs. 4**

Diese Fremdänderung erfolgt, da auf Verfassungsstufe die Referendumsmöglichkeit für Beschlüsse des Grossen Rats zur Aufnahme fremder Gelder, die zu einer Höherverschuldung führen (Höherverschuldungsreferendum), aufgehoben wird (vgl. Kapitel 2.2.6 / Kapitel 7.1 / § 63 Abs. 1 lit e KV). Somit untersteht nicht mehr die Höherverschuldung dem Referendum, sondern das Vorhaben an sich.

Vorhaben unterstehen weiterhin dem fakultativen Referendum, jedoch erst ab einer Höhe von 5 Millionen Franken. Dann unterstehen sie dem Ausgabenreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit d KV. Vorhaben von über 2 Millionen Franken benötigen weiterhin einen Beschluss für einen Verpflichtungskredit in der Kompetenz des Grossen Rats gemäss § 28 Abs. 5 GAF.

## **7.6 Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF)**

### **§ 2 Gliederung, Abs. 5**

Der Begriff Ausgleichsreserve ist durch die neue Bezeichnung «Finanzpolitische Reserve» zu ersetzen (vgl. Kapitel 2.2.5 / § 21 GAF).

### **§ 9 Ausserordentlichkeit (Aufhebung)**

#### **Abs. 1 und 3**

Diese beiden Absätze werden neu auf Stufe Gesetz geregelt (vgl. § 20 Abs. 1<sup>bis</sup> GAF) und können deshalb auf Stufe Dekret aufgehoben werden.

#### **Abs. 1<sup>bis</sup> und Abs. 2**

Die Rechnungslegung des Kantons Aargau erfolgt in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), dem zugrundeliegenden Dekret (DAF) und der Verordnung (VAF) sowie den Fachempfehlungen des Harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2). Die Definition, welche Geschäftsereignisse in der Kostenart 38 Ausserordentlicher Aufwand und 48 Ausserordentlicher Ertrag verbucht und wie Abschreibungen auf ausserordentlichen Investitionsaufwand geführt werden, kann aufgehoben werden, da keine Abweichung gegenüber den Empfehlungen von HRM2 besteht. Die beiden Absätze können daher ersatzlos aufgehoben werden.

### **§ 10 Finanzierungsrechnung (Aufhebung)**

#### **Abs. 1**

Dieser Paragraph kann aufgehoben werden, da die Finanzierungsrechnung als solches abgelöst wird. Neu ist der Saldo der Erfolgsrechnung und der Selbstfinanzierungsgrad massgebend für die Schuldenbremse (vgl. Kapitel 2.2.2 und 2.2.4 / § 20a, § 20b und § 20c GAF).

#### **Abs. 2**

Dass der ausserordentliche Aufwand und Ertrag infolge von nicht absehbaren Grossereignissen von der Schuldenbremse ausgeklammert ist, wird neu auf Stufe Gesetz festgehalten (vgl. § 20a GAF).

#### **Abs. 3 und 4**

Diese Absätze können aufgehoben werden, da die Finanzierungsrechnung abgelöst wird (vgl. Kommentierung zu Abs. 1).

Gemäss § 42 Abs. 3 DAF sind diese beiden Absätze bis 31. Dezember 2023 befristet und werden daher ohnehin aufgehoben.

## **§ 10a Selbstfinanzierungsgrad (neu)**

### **Abs. 2**

Um den kantonspezifischen Gegebenheiten wie bisher Rechnung zu tragen, soll die für den Kanton Aargau relevante Definition in drei Punkten gegenüber HRM2 abweichen (vgl. Kapitel 2.2.4):

Die *Spezialfinanzierungen* unterliegen schon nach heutigem Recht nicht der Schuldenbremse, sondern folgen eigenen Regeln. Dies wird beibehalten, womit die Spezialfinanzierungen den Selbstfinanzierungsgrad nicht beeinflussen.

Darlehen und Beteiligungen werden heute im Kanton Aargau nicht in der Investitionsrechnung geführt. Daran soll festgehalten werden. Bei der Berechnung der Selbstfinanzierung werden daher konsequenterweise die *Wertberichtigungen auf Darlehen und Beteiligungen* nicht herausgerechnet.

Die *Einlagen und Entnahmen in die finanzpolitische Reserve* werden nicht berücksichtigt. Damit soll der damit beabsichtigte politische Handlungsspielraum für den Regierungsrat und den Grossen Rat gewahrt bleiben, diese Mittel zu verwenden, ohne den Selbstfinanzierungsgrad zu beeinflussen. Dies wird als finanzpolitisch zulässig erachtet, da diese Reserve ja zu einem früheren Zeitpunkt gebildet wurde.

Im Abs. 2 ist die konkrete Berechnung der Selbstfinanzierung des für die Schuldenbremse massgebenden Selbstfinanzierungsgrads aufgeführt.

## **§ 12 Übertragungen und Rücklagen, Abs. 1**

Der Abs. 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, Abs. 1 lit. a**

Hierbei handelt es sich um eine rein redaktionelle Anpassung.

## **§ 36 Management-Informationssystem, Abs. 1**

Auf die Erstellung und insbesondere auf die Publikation der Leistungsgruppenpläne und -berichte wird zukünftig verzichtet (vgl. Kapitel 3.2.1.3 / § 10 Abs. 6 GAF). Die optional erstellen Leistungsgruppenpläne und -berichte stehen nicht mehr im MIS-1 GR zur Verfügung. Alle Informationen und Auswertungen auf der Steuerungsebene Aufgabenbereich bleiben erhalten.

## **§§ 39 bis 41 Übergangs- und Schlussbestimmungen (aufgehoben)**

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

## **7.7 Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rats (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 Kommission für Aufgaben- und Finanzplanung (KAPF) vorberaten und geprüft. Die Fachkommissionen werden nicht erneut einbezogen (vgl. Kapitel 4.2.3).

## **7.8 Dekret über die Löhne des kantonalen Personals (Lohndekret)**

### **§ 11 Veränderung der Löhne des kantonalen Personals**

#### **Abs. 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 5.3).

#### **Abs. 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.

## **7.9 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lehrerlohndekret)**

### **§ 12 Veränderung der Löhne der Lehrpersonen**

#### **Abs. 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 5.3).

#### **Abs. 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.

## **8. Auswirkungen**

### **8.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton**

Mit den vorgeschlagenen Optimierungen und Vereinfachungen in der aufgabenseitigen und finanziellen Steuerung sind keine unmittelbaren quantifizierbaren personellen oder finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Insgesamt führt die Revision aber zu einer administrativen Entlastung und zu mehr Handlungsspielraum, was sich langfristig auch personell und finanziell positiv auswirken sollte.

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 Gesetz- und Verfassungsreform 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.

### **8.2 Auswirkungen auf die finanzielle Steuerung und den Finanzhaushalt**

Die Optimierung der finanzpolitischen Steuerung wirkt sich nur indirekt über die künftigen Entscheidungen des Regierungsrats und des Grossen Rats auf den Finanzhaushalt aus. Mit den geplanten Rechtsänderungen ist keine unmittelbare finanzielle Wirkung verbunden. Um die Vorgabe des mittelfristigen Haushaltsausgleichs einhalten zu können, werden künftig die Investitionsausgaben nicht mehr direkt berücksichtigt. Dies bedeutet, dass der Haushaltsausgleich primär über die laufenden Ausgaben und Einnahmen gesteuert werden muss. Mit Blick auf die besondere Bedeutung und den mehrjährigen betriebswirtschaftlichen Nutzen der Investitionen ist dies zu begrüssen. Dennoch sind den Investitionen der ordentlichen Rechnung über die Vorgabe zur Selbstfinanzierung Grenzen gesetzt. Hinzu kommt, dass grössere Investitionsprojekte ohnehin einen Verpflichtungskredit in der Kompetenz des Grossen Rats erfordern und in der Regel der Ausgabenbremse (Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rats) und dem Ausgabenreferendum unterstehen.

### **8.3 Auswirkungen auf das Verhältnis von Regierung und Parlament**

Mit der vorliegenden Teilrevision des GAF inklusive der vorgesehenen Verfassungsänderungen bleibt die Kompetenzordnung zwischen Regierungsrat und Grosser 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.

### **8.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft**

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft zu erwarten.

### **8.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Es sind keine Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten.

### **8.6 Auswirkungen auf die Umwelt**

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten.

### **8.7 Auswirkungen auf die Gemeinden**

Direkte Auswirkungen auf die Gemeinden löst die Revision nicht aus. Allerdings nähern sich die Vorgaben für die finanzpolitische Steuerung jenen der Gemeinden an, was die Vergleichbarkeit und die Verständlichkeit bei den Gemeinden erhöht.

### **8.8 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen**

Direkte Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen löst die Revision nicht aus. Allerdings führt die Revision ebenfalls zu einer Annäherung insbesondere an die Kantone und damit zu einer besseren Vergleichbarkeit und Verständlichkeit der finanzpolitischen Steuerung des Kantons.

## 9. Weiteres Vorgehen

### 9.1 Verfahren

Die Verfassungsänderungen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (§ 62 Abs. 1 KV). Diese ist gemäss untenstehendem Zeitplan für den Abstimmungstermin vom 12. März 2023 vorgesehen. Die Änderungen im GAF und die Fremdänderungen auf Gesetzesstufe unterstehen dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit b der Kantonsverfassung. Die Gesetzesänderungen müssen mit der Zustimmung der absoluten Mehrheit des Grossen Rats verabschiedet werden. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen, wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b KV oder das Volksreferendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a KV ergriffen, findet auch zu den Gesetzesänderungen eine Volksabstimmung statt.

### 9.2 Zeitplan

Anhörung	25. März bis 24. Juni 2021
Verabschiedung Botschaft für 1. Beratung durch Regierungsrat	Oktober 2021
1. Beratung im Grossen Rat	Dezember 2021
Verabschiedung Botschaft für 2. Beratung durch Regierungsrat	1. Quartal 2022
2. Beratung im Grossen Rat	2. Quartal 2022
Redaktionslesung RR / GR	August 2022
Referendumsfrist	Bis Ende November 2022
Volksabstimmung (obligatorisch für Verfassungsänderung)	12. März 2023
Gewährleistung der Verfassungsrevision durch Bundesversammlung	gemäss Planung Bund (2023)
Inkrafttreten mit Wirkung für AFP 2024–2027 / Jahresrechnung 2024	1. August 2023

#### Beilagen

- Beilage 1: Synopse Verfassung des Kantons Aargau (KV)
- Beilage 2: Synopse Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)
- Beilage 3: Synopse Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF)
- Beilage 4: Begleitbericht zur Schuldenbremse
- Beilage 5: Muster eines Aufgabenbereichsplans