



**DEPARTEMENT
FINANZEN UND RESSOURCEN**

12. Dezember 2018

ANHÖRUNGSBERICHT

Reformvorhaben Immobilien Kanton Aargau; Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); Änderung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	7
1.1 Handlungsbedarf.....	7
1.2 Nichteintreten des Grossen Rats auf Botschaft mit neuer Finanzierungsgesellschaft.....	8
1.3 Motion der FDP-Fraktion vom 10. Januar 2017.....	8
1.4 Gesamtsicht Haushaltsanierung und Reformvorhaben Immobilien.....	8
1.5 Immobilienstrategien von anderen Kantonen.....	9
2. Ungesteuerter und gesteuerter Bedarf	9
3. Steuerungsinstrumente	10
3.1 Instrumente.....	11
3.2 Strategische Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und zu den Finanzen.....	11
4. Immobilienbestand 2017	11
4.1 Methode, Inhalt und Bedeutung des Ausweises.....	11
4.2 Gesamtübersicht Gebäude und Einrichtungen.....	12
4.3 Teilportfolio ausserhalb Zentralverwaltung.....	13
4.4 Teilportfolio Zentralverwaltung.....	13
4.5 Entwicklung Finanzierungsrechnung des Aufgabenbereichs 430 Immobilien 2013–2022.....	14
5. Herausforderungen für die Immobilien-Politik	14
5.1 Flächenbedarf für Aufgabenerfüllung.....	15
5.2 Grosszyklischer Erneuerungsbedarf aus Immobilienlebenszyklus.....	15
5.3 Abstimmung Nutzungs- und Gebäudezyklus.....	16
5.4 Technologische Entwicklung.....	16
5.5 Veränderungen in der Arbeitswelt.....	16
6. Ungesteuerter Bedarf bis 2040	17
6.1 Raumbedarf für Schulen und für Arbeitsplätze.....	17
6.2 Geplante Bauprojekte.....	18
6.3 Identifizierte Erneuerungsprojekte.....	19
7. Beschaffungsvarianten	21
8. Finanzmodelle	22
8.1 Darstellung der Grossprojekte in Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung.....	22
8.2 Bedeutung Finanzmodelle.....	22
8.3 Vor- und Nachteile Eigenbestand.....	23
8.4 Vor- und Nachteile Fremdbestand.....	23
8.5 Übersicht Finanzmodelle.....	24
8.5.1 Klassischer Eigenbestand.....	24
8.5.2 Klassischer Fremdbestand.....	24
8.5.3 Leasing- und PPP-Modelle.....	25
8.5.4 Sondermodell Finanzierungsgesellschaft Immobilien.....	25
8.5.5 Sondermodell Immobiliengesellschaft.....	26
8.5.6 Sondermodell Spezialfinanzierung.....	27
8.6 Anwendung der Finanzmodelle.....	27
8.7 Schuldenbremsen bei den Kantonen.....	28
9. Strategische Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und zu den Finanzen	29
10. Finanzierungsvarianten Grossprojekte Immobilien	30
10.1 Variante 1: Finanzierungsgesellschaft.....	31
10.2 Variante 2: Anpassung massgeblicher Saldo Finanzierungsrechnung.....	32
10.3 Beurteilung der Varianten 1 und 2.....	33

11. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen der GAF-Anpassung.....	34
12. Gesteuerter Bedarf durch Grossprojekte	38
12.1 Zofingen, BKS, Bildungszentrum Zofingen, Erneuerung Bildungszentrum	39
12.2 Aarau, DVI, Kantonspolizei, Neubau Polizeigebäude	39
12.3 Aargau, DGS, Amt für Verbraucherschutz, Neubau	39
12.4 Schafisheim, DVI, Strassenverkehrsamt, Erneuerung Prüfhalle	39
12.5 Baden, BKS, Kantonsschule Baden, Ersatz Provisorium und Erweiterung.....	39
12.6 Aarau, BKS, Alte Kantonsschule Aarau, Erneuerung Sportanlage Telli.....	39
12.7 Aarau, DVI, Kantonspolizei, Erneuerung Polizeikommando.....	40
12.8 Aargau, BKS, Neue Kantonsschule 7. Standort	40
12.9 Aarau, DFR, Neubau Verwaltungsgebäude.....	40
12.10 Aarau, DVI, Migrationsamt Kanton Aargau, Neubau	41
12.11 Aarau, DGS, Ausbau Kantonales Zeughaus	41
12.12 Aargau, BKS, Neue Kantonsschule 8. Standort	41
12.13 Unterentfelden, DFR, Erneuerung Bauschule	41
12.14 Windisch, DFR, Fachhochschule Nordwestschweiz, Strategische Flächenplanung.....	42
13. Auswirkungen.....	42
13.1 Personelle Auswirkungen auf den Kanton Aargau	42
13.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Aargau	42
13.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft.....	44
13.4 Auswirkungen auf die Gemeinden	44
14. Zeitplan.....	44
15. Vorgesehene Anträge in Botschaft an Grossen Rat	44

Zusammenfassung

Bei den Immobilien des Kantons Aargau besteht Handlungsbedarf. Mit der demografischen Entwicklung der Bevölkerung steigt der Flächenbedarf für Schulen und Sicherheitsinfrastruktur. Bei der Zentralverwaltung besteht in Aarau eine grosse Zahl von kantonseigenen Immobilien und Mietobjekten. Die Mietzinse sind teilweise hoch und der Flächenbestand kann durch die Vielzahl an Standorten nur schwer optimiert werden, da kaum Synergieeffekte zum Tragen kommen. Durch die örtliche Verteilung der Arbeitsplätze sind die betriebliche Effizienz innerhalb der Abteilungen des Kantons und damit die Personalführung erschwert.

Weiter stehen in den nächsten Jahren grosszyklische Erneuerungsvorhaben an, da rund 75 % vom kantonalen Immobilienbestand vor 1990 erstellt wurde. Die zukünftige Entwicklung des kantonalen Immobilien-Portfolios wird daher stark geprägt von den in der nächsten Zeit anfallenden grosszyklischen Erneuerungsvorhaben, die zu Ausgabenspitzen in der Investitionsrechnung führen. Ohne Gegensteuer müssten die finanziellen Mittel in der Investitionsrechnung deutlich erhöht werden, um die wichtigsten Bedürfnisse abzudecken; dies wäre nur mit Abstrichen in anderen Bereichen möglich.

Mit dem Reformvorhaben Immobilien hat der Regierungsrat ein neues ganzheitliches Zielbild zum gesamten Immobilienportfolio erarbeitet und sich mit den damit verknüpften Finanzierungsfragen auseinandergesetzt. Ein ganzheitliches Zielbild zum Immobilienportfolio ist aus drei Gründen notwendig:

- 1) Der Regierungsrat will in einer langfristigen Sicht agieren und nicht nur aufgrund von aktuellen Bedürfnissen kurzfristig reagieren.
- 2) Einzelvorhaben sollen unter Kenntnis des Zielbilds beurteilt werden. Nur so können alle notwendigen Entscheide in einer Gesamtsicht gefällt werden. Schnellschuss-Einzellösungen sollen vermieden werden.
- 3) Kurzfristig knappe Finanzmittel und politische Rationalitäten führten oft zu unbefriedigenden Mietlösungen. Diese Mietlösungen sind vielfach langfristig nachteilig, da keine Lebenszyklusbetrachtung erfolgt und die Nutzersicht zu wenig berücksichtigt wird. In der Konsequenz sind solche suboptimale Mietlösungen auf die Dauer deutlich teurer als eine langfristig genutzte Eigenerstellung.

Als Leitplanken für die Umsetzung des neuen Zielbildes hat der Regierungsrat strategische Stossrichtungen zum Immobilienportfolio und den Finanzen verabschiedet. Davon sollen die folgenden 8 Stossrichtungen in das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) aufgenommen werden. Dies betrifft die neuen Paragraphen 31a, 47a und 47b.

- **Die Immobilienstandorte werden optimiert, wobei 'Eigentum vor Miete' angestrebt wird.**

Standortkonzentrationen ermöglichen die Nutzung von Synergien (Infrastruktur, Personal) und Skaleneffekten. Die Standorte – neue wie allenfalls bestehende – sollen zu grösseren Zentren optimiert respektive ausgebaut werden. Kantonseigene Areale und Liegenschaften sind dabei, sofern wirtschaftlicher gegenüber Fremdobjekten, zu bevorzugen. Langfristig genutzte Mietobjekte sind, wenn immer möglich käuflich zu erwerben. Bei Eigenbestand ist die Belastung der Rechnung über die ganze Nutzungsdauer tiefer. Zudem besteht durch das Eigentum eine sehr hohe Verfügungssicherheit der Immobilie, und der Eigentümer kann über Erneuerungen und deren Zeitpunkt frei entscheiden.

- **Immobilien mit einem erwarteten dauerhaften Nutzungszyklus von mindestens 35 Jahren werden in der Regel durch Bau oder Kauf im Eigenbestand geführt.**

Zur Sicherstellung der öffentlichen Aufgaben und unter dem Aspekt der langfristigen Wirtschaftlichkeit sowie dem Erhalt der Handlungsfähigkeit hält der Kanton die betriebsnotwendigen Immobilien grundsätzlich im Eigenbestand. Ausnahmen sind dann möglich, wenn eine Fremdfinanzierung nachweislich wirtschaftlicher ist, der Standort gesetzlich vorgegeben ist und der Kanton kein eigenes Land besitzt, oder wenn zeitliche Gründe eine Fremdfinanzierung notwendig machen.

- **Für einen Immobilienbedarf mit Kurzfrist- oder Übergangsnutzung sowie bei kleinerem Flächenbedarf ist die Führung im Fremdbestand möglich.**

Als kurzfristige oder Übergangsnutzung wird eine Nutzung verstanden, bei der das Mietverhältnis ein von Anfang an festgelegtes Ende hat. Sofern aus zeitlicher oder wirtschaftlicher Sicht notwendig, können Mietverhältnisse auch für eine dauerhafte Nutzung eingegangen werden.

- **Der heute absehbare Immobilienflächenbedarf für öffentliche Aufgaben an neuen Standorten soll mit geeigneten Grundstücken strategisch gesichert werden.**

Zur langfristigen Sicherung des absehbaren, zukünftigen Flächenbedarfs des Kantons sind Handlungsspielräume notwendig. Diese Handlungsspielräume erhält der Kanton durch strategischen Grundstückerwerb an geeigneten Lagen, um für die zu realisierenden Vorhaben Grundstücke selbst zur Verfügung zu haben. Es ist zu verhindern, dass der Kanton unter Zugzwang teure Grundstücke zu erwerben hat.

- **Immobilien, die längerfristig nicht mehr für staatliche Aufgaben benötigt werden, sind zu Marktbedingungen zu veräussern oder im Baurecht abzugeben.**

Zeigt sich, dass eine Immobilie wegen dem Standort, der Grösse, der Lage, der Gebäudestruktur oder aus anderen Gründen für eine öffentliche Aufgabe des Kantons nicht mehr genutzt werden kann, ist in der Regel einer Veräusserung vorzunehmen (Abs. 5). Dabei ist gemäss § 28 Abs. 2 und 35 Abs. 1 DAF der Verkehrswert zu realisieren, wobei die aktuellen Marktbedingungen massgebend sind.

- **Die Beschlussfassung für Immobilienvorhaben wird mit nur einem Ausgabenreferendum respektive einer Anhörung vereinfacht.**

Der Grosse Rat soll nach Möglichkeit in nur einer Vorlage den Verpflichtungskredit für Projektierung und Ausführung eines Immobilienvorhabens beschliessen. Dieser Beschluss untersteht dem Ausgabenreferendum; vorgängig wird eine Anhörung durchgeführt. Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, nach Vorliegen der Projektierung den Verpflichtungskredit freizugeben. Übersteigt jedoch der Aufwand für Projektierung und Ausführung den vom Grossen Rat beschlossenen Verpflichtungskredit um mehr als 10 %, beschliesst der Grosse Rat den Zusatzkredit, der wiederum dem Ausgabenreferendum untersteht.

- **Immobilienvorhaben mit dauerhafter Nutzung und einem Volumen ab 20 Millionen Franken werden über ein besonderes Finanzierungsmodell abgewickelt.**

Der Aufwand von Grossvorhaben wird in der Investitionsrechnung geführt, in der Bilanz aktiviert und in der Erfolgsrechnung über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Dadurch ergeben sich in der Investitionsrechnung je nach Bauvolumen starke Schwankungen, während die Abschreibungen über den Nutzungszyklus geglättet werden. Kurz- und mittelfristig sind dringend notwendige Immobilienvorhaben daher kaum finanzierbar. Der Regierungsrat hat zwei Finanzierungsvarianten erarbeitet, mit welchen die Belastung der Finanzierungsrechnung über den gesamten Nutzungszyklus gleichmässig verteilt werden kann.

- **Bei Vorhaben mit dauerhafter Nutzung, die zusammen mit Dritten realisiert werden, sind die Modelle Leasing/PPP mit eigener Geldbeschaffung zu prüfen.**

Solche Modelle können speziell bei Mehrfachnutzungen mit Privaten Vorteile bringen, zum Beispiel bei Standorten mit gleichzeitig kommerzieller Nutzung, Büronutzung und Wohnraumnutzung. Die interessierten staatlichen und privaten Nutzer können gemeinsam eine Immobilie erstellen, um Grössenvorteile, Flexibilität mit der gegenseitigen Einräumung von Vorkaufs- und Vormietrechten sowie städtebauliche Vorteile zu erzielen.

Mit der Umsetzung der strategischen Stossrichtungen möchte der Regierungsrat langfristig die heutigen Verwaltungsstandorte auf möglichst wenige reduzieren und gleichzeitig Gebäude von historischer Bedeutung (z. B. Regierungs- und Grossratsgebäude) erhalten. Dadurch können kantonseigene Verwaltungsgebäude wie das Telli-Hochhaus, die Stockwerkeinheit Bahnhof, das heutige Laborgebäude und die Alte Kavalleriekaserne einer anderen Entwicklung zugeführt werden. Zudem sollen möglichst alle angemieteten Objekte von der Zentralverwaltung freigegeben werden. Durch diese Optimierung des Teilportfolios Zentralverwaltung wird das Ziel verfolgt, massgebliche Einsparungen bei den Raum- und Betriebskosten bei gleichzeitig verbesserten Arbeitsplatzbedingungen zu generieren.

Für die anstehenden Planungen von Einzelobjekten wird mit der neuen strategischen Gesamtbeurteilung Klarheit, Transparenz und Sicherheit für die Einzelplanungen geschaffen. Damit sollen die geplanten Projekte zeitgerecht realisiert und nicht aufgrund von kurzfristigen Überlegungen verschoben oder abgebrochen werden. Die Planungen bekommen eine hohe Verbindlichkeit.

Der Regierungsrat hat sich mit dem Thema der Schuldenbremse intensiv auseinandergesetzt. Dabei ist er zur Überzeugung gelangt, dass sich die heute geltende Schuldenbremse bewährt hat und deshalb nicht im Grundsatz verändert werden soll. Der Handlungsbedarf bezüglich der Finanzierung von Grossvorhaben betrifft nur einen begrenzten Anwendungsbereich der Schuldenbremse. Aus diesem Grund soll dazu eine Sonderregelung im Rahmen der bestehenden gesetzlich geregelten Schuldenbremse zur Anwendung kommen. Der Regierungsrat hat hierfür eine Reihe von Modellen geprüft und erachtet davon zwei Finanzierungsmodelle als zielführend und zweckmässig:

- Die erste Variante sieht eine Erweiterung der heutigen Finanzierungsgesellschaft FHNW auf alle künftigen Immobilien-Grossvorhaben vor. Dazu wäre im GAF eine neue Rechtsgrundlage zu schaffen. Ein entsprechendes Bauvorhaben würde weiterhin vom Grossen Rat mit Einzelvorlage beschlossen und dem fakultativen Referendum unterstehen. Der Kanton übernimmt bei dieser Variante die Baufinanzierung und überträgt die Immobilien der Gesellschaft. Zur Finanzierung gewährt der Kanton der Gesellschaft ein verzinsliches Darlehen, das mit Ausnahme der Grundstücke über 25 Jahre amortisiert wird. Der Kanton trägt die Zinsen, die Amortisationen und den Verwaltungsaufwand. Mit diesem Sondermodell kann die Belastung der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung über die gesamte Nutzungsdauer gleichmässig verteilt werden.
- Die zweite Variante bezieht sich auf den Saldo der Finanzierungsrechnung. Bei Immobilien-Grossvorhaben sollen dazu nicht die Investitionen, sondern die daraus resultierenden Abschreibungen in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt und somit der Schuldenbremse unterstellt werden. Wie bei Variante 1 wird auch bei diesem Sondermodell die Belastung der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung über die gesamte Nutzungsdauer verteilt. Hingegen fällt der Verwaltungsaufwand für die separate Finanzierungsgesellschaft weg und die verwaltungsinternen Abläufe und Buchungsvorgänge bleiben unverändert. Die einzelnen Bauvorhaben würden ebenfalls wie bisher vom Grossen Rat mit Einzelvorlage beschlossen und dem fakultativen Referendum unterstehen. Bei dieser Variante würde die bestehende Finanzierungsgesellschaft FHNW aufgelöst und die Immobilien an den Kanton zurückgeführt. Die künftigen Abschreibungen würden dabei ebenfalls der Schuldenbremse unterstellt. Die rechtliche Umsetzung dieser zweiten Variante erfordert eine Anpassung des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF).

Beide Varianten führen in der Finanzierungsrechnung zu vergleichbaren Ergebnissen und unterscheiden sich allein durch die unterschiedliche Amortisationsdauer bzw. Abschreibungsdauer. Beide Varianten sind auch vereinbar mit der Schuldenbremsregelung gemäss HRM2, welche sich an der Erfolgsrechnung ausrichtet. In der Anhörung werden beide Varianten mit entsprechenden Fragen zur Stellungnahme unterbreitet.

1. Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf

Aufgrund der demografischen Entwicklung der Bevölkerung steigt der Flächenbedarf für Schulen und für die Sicherheit. Bei der Zentralverwaltung besteht in Aarau eine grosse Zahl von kantonseigenen Immobilien aber auch von Mietobjekten. Das Personalwachstum der kantonalen Verwaltung erfolgte in der Vergangenheit unregelmässig und sehr punktuell. Dadurch entstand zum Beispiel in der Zentralverwaltung ein zusammengewürfeltes Immobilienportefeuille mit zum Teil sehr kleinen Einheiten. Damit besteht ein grosses Optimierungspotenzial im Bereich der Raum- und Betriebskosten. Die Mietzinsen sind teilweise hoch und der Flächenbestand kann durch die Vielzahl an Standorten nur schwer optimiert werden, da kaum Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Die örtliche Verteilung der Arbeitsplätze erschwert zudem eine betriebliche Effizienz der Abteilungen des Kantons und erschwert damit die Personalführung. Die Zersplitterung der Standorte ist aus wirtschaftlicher und Führungs-Perspektive nicht sinnvoll.

Vom kantonalen Immobilienbestand wurden mehr als 75 % vor 1990 erstellt und sind somit älter als 25 Jahre. Die zukünftige Entwicklung des kantonalen Immobilien-Portfolios wird stark geprägt von den in der nächsten Zeit anfallenden grosszyklischen Erneuerungsvorhaben, die zu Ausgabenspitzen in der Investitionsrechnung führen. Diese Ausgabenspitzen für den Bau fallen vor der Nutzung an, während die Abschreibungen während der Nutzungsdauer der Immobilien anfallen.

Der gemeldete Bedarf zeigt einen ab dem Jahr 2020 markant ansteigenden Bedarf an bereits geplanten Bauprojekten in der Investitionsrechnung. Ebenso nehmen aufgrund der Gebäudealterung die identifizierten Erneuerungsprojekte deutlich zu. Auch der jährliche bauliche Unterhalt der Erfolgsrechnung wächst. Durch grosse Investitionsvorhaben wird der finanzielle Handlungsspielraum für kleinere Projekte und den baulichen Unterhalt in der Periode bis 2040 stark eingeschränkt.

In Abbildung 1 ist dunkelblau der Bausaldo der Investitionsrechnung der bereits heute geplanten Bauprojekte dargestellt. Hellblau dargestellt ist der identifizierte Erneuerungsbedarf. In den kommenden Jahren werden daraus geplante Bauprojekte entstehen. Auffällig ist die Investitionsspitze in den Jahren von 2023 bis 2032, die in den Folgejahren kontinuierlich abflaut und sich anschliessend auf einem tiefen Niveau einpendelt. Die schwarze Linie stellt für die Jahre bis 2022 die im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) eingestellten Mittel für den Bausaldo der Investitionsrechnung dar. Die Grösse des Jahres 2022 wird im Sinne einer langfristigen Entwicklung als Vorgabe weitergezogen.

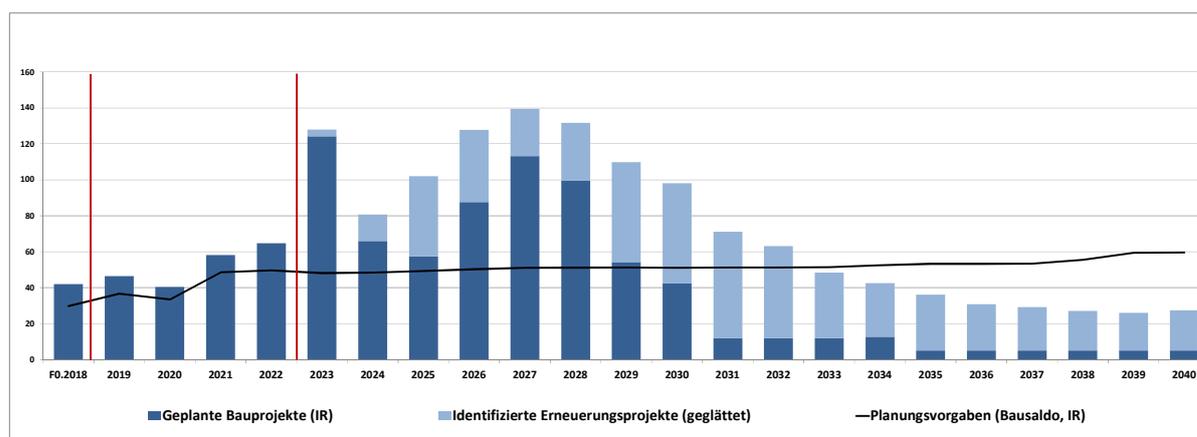


Abbildung 1: Bausaldo Investitionsrechnung (IR) in Millionen Franken (Stand 30. September 2018)

Ohne Gegensteuer müssten die finanziellen Mittel in der Investitionsrechnung deutlich erhöht werden, um alle Bedürfnisse abzudecken. Angesichts der finanzpolitischen Lage des Kantons wäre dies nur mit Abstrichen in anderen Bereichen möglich. Somit besteht eine zentrale Herausforderung darin, diese Investitionsspitze der nächsten 10 Jahre zu glätten.

1.2 Nichteintreten des Grossen Rats auf Botschaft mit neuer Finanzierungsgesellschaft

Bereits am 25. Mai 2016 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat die Botschaft (16.113) "Finanzierungsmodelle für Immobilienvorhaben; Neue Finanzierungsgesellschaft Immobilien Kanton Aargau AG (FGI – AG); Funktionsprinzipien und Abwicklungskriterien". Mit diesem Lösungsvorschlag sollten die voraussehbaren Ausgabenspitzen geglättet werden. Als Weiterentwicklung der bisherigen Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG (FGI – FHNW) enthielt diese Botschaft das Konzept einer Finanzierungsgesellschaft mit folgenden zentralen Prinzipien:

- Die FGI – AG wird Eigentümerin jeder von ihr finanzierten Immobilie.
- Das von der FGI – AG finanzierte Bauvorhaben wird linear über 25 Jahre abgeschrieben.
- Die vom Kanton der FGI gewährten Darlehen werden zum jährlichen durchschnittlichen Fremdkapitalzins des Kantons Aargau verzinst.
- Der Grosse Rat beschliesst zusammen mit dem Verpflichtungskredit und der Höherverschuldung über die Abwicklung über die FGI – AG.

Um ein Vorhaben über die FGI – AG abwickeln zu können, mussten folgende drei Kriterien kumulativ erfüllt sein:

- Die Immobilie ist für die dauerhafte Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von mindestens 35 Jahren vorgesehen.
- Das Vorhaben muss ein Investitionsvolumen von mehr als 10 Millionen Franken aufweisen.
- Mit der Ablösung von bestehenden Mietverträgen oder mit einem wirtschaftlicheren Neubau sind finanzielle Einsparungen zu erzielen.

An der Sitzung vom 6. Dezember 2016 behandelte der Grosse Rat die Vorlage. Mit 67 gegen 61 Stimmen lehnte der Grosse Rat das Eintreten ab. Als Hauptgründe für die Ablehnung wurden geltend gemacht, dass der Regierungsrat keine Anhörung zur Botschaft durchgeführt habe und dass die FGI – AG nicht konform zur bestehenden Schuldenbremse sei.

1.3 Motion der FDP-Fraktion vom 10. Januar 2017

Mit der Motion der FDP-Fraktion (Sprecher Dr. Lukas Pfisterer, Aarau) vom 10. Januar 2017 betreffend Finanzierung der anstehenden Immobilienprojekte (17.17) wurde der Regierungsrat nach dem Nichteintreten des Grossen Rats auf die obige Botschaft (16.113) eingeladen, dem Grossen Rat eine angepasste Vorlage mit Lösungsvarianten der Finanzierung grosser Immobilienvorhaben vorzulegen. Dafür soll eine öffentliche Anhörung durchgeführt werden und allenfalls notwendige Gesetzesänderungen vorgeschlagen werden. Der Regierungsrat hat die Motion mit Erklärung entgegengenommen und dem Grossen Rat die baldmögliche Erarbeitung einer Vorlage mit der geforderten Auslegeordnung in Aussicht gestellt.

1.4 Gesamtsicht Haushaltsanierung und Reformvorhaben Immobilien

Bei der Erarbeitung der Gesamtsicht Haushaltsanierung wurde in einem ersten Schritt die längerfristige Finanzierungslücke eruiert. Dabei wurde nach Ablehnung der Finanzierungsgesellschaft eine pauschale Erhöhung des bestehenden Immobilienplafonds um jährlich 20 Millionen Franken als notwendig erachtet.

Bei Reformvorhaben eruierte der Regierungsrat folgenden Handlungsbedarf:

1. Aufgrund der demografischen Entwicklung steigt der Flächenbedarf an Immobilien und Sicherheit.
2. Das Immobilien-Portfolio der Zentralverwaltung insbesondere in Aarau ist mit den vielen Standorten verzettelt und es besteht bezüglich Raum- und Betriebskosten sowie der Führung von Abteilungen ein bedeutendes Optimierungspotential.
3. Über 75 % des kantonalen Immobilienbestands wurde vor 1990 erstellt. Deshalb stehen in den nächsten Jahren bedeutende grosszyklische Erneuerungsvorhaben an, die zu einer vorübergehenden Ausgabenspitze führen und den Finanzhaushalt belasten.
4. Aufgrund der technologischen und der energetischen Entwicklung entstehen neue Anforderungen an die Immobilien.
5. Die Arbeitswelt und damit die Anforderungen an die Büroräumlichkeiten werden sich verändern. Die Digitalisierung führt zu einer stärkeren Vernetzung und zu neuen Formen der Kommunikation und Zusammenarbeit.
6. Mit dem Reformvorhaben sollen die finanzpolitischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um betriebswirtschaftliche vorteilhafte Lösungen wie die Konzentration des Eigentums realisieren zu können.

Mit den strategischen Stossrichtungen zu den Immobilien und den Finanzen werden Lösungen für den oben dargestellten Handlungsbedarf gefunden. Die Aufwandspitzen sollen geglättet werden und der Finanzierungsbedarf gegenüber der ungesteuerten Entwicklung längerfristig deutlich reduziert werden. Dafür sollen die notwendigen Gesetzesgrundlagen geschaffen werden.

1.5 Immobilienstrategien von anderen Kantonen

Die Kantone Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Luzern und Solothurn verfügen über öffentlich zugängliche Immobilienstrategien und nahmen bei der Umfrage des Kantons Aargau zu ihrer Immobilienstrategie und ihren Finanzmodellen teil. Die Hauptergebnisse sind:

Alle angefragten Kantone haben eine Immobilienstrategie und nutzen diese als Instrument zusammen mit einem Aufgaben- und Finanzplan zur Führung ihrer Immobilien. Sie streben eine Konzentration der Verwaltungseinheiten auf möglichst wenige Standorte an. Die vom Nutzer gesteuerten Raumbedürfnisse folgen dabei nachhaltigen und standardisierten Grundlagen und nehmen Bezug auf neue, flexible Arbeitsformen.

Die meisten Kantone handeln jeweils nach dem Grundsatz, dass Objekte im Eigentum den Mietobjekten vorzuziehen sind. Nicht betriebsnotwendige Liegenschaften sollen verkauft werden. Beim Kanton Luzern sollen teure Standorte in Stadtzentren zugunsten von gut erreichbaren, aber günstigeren Standorten in der Agglomeration aufgegeben werden. Der Kanton Luzern plant für Immobilien des Campus Horw als Spezialmodell, ähnlich wie der Kanton Aargau bei der Fachhochschule Nordwestschweiz, eine separate Immobiliengesellschaft. Leasing, Investorenmodelle oder PPP bilden aus wirtschaftlichen Gründen und aufgrund der damit verbundenen, zusätzlichen Komplexität zurzeit bei den Kantonen keinen Schwerpunkt der Finanzierungsstrategie.

2. Ungesteuerter und gesteuerter Bedarf

Der vorliegende Bericht will die bereits in Vergangenheit gestarteten Anstrengungen zu einem Gesamtkonzept des Immobilienbereichs umfassend aufnehmen und mit den notwendigen Gesetzesgrundlagen zu einem Abschluss bringen.

Auf der Grundlage einer Auslegeordnung des heutigen Immobilienbestandes und der verschiedenen Abwicklungs- und Finanzmodelle hat der Regierungsrat strategische Stossrichtungen verabschiedet, die zu Anpassungen bei den Steuerungsinstrumenten und zu entsprechenden Umsetzungsvorschlägen führen.

Die daraus abgeleitete Konzeption des vorliegenden Berichts zeigt auf, wie ausgehend von den Nutzerbedürfnissen die zu realisierenden Bauvorhaben bestimmt werden:

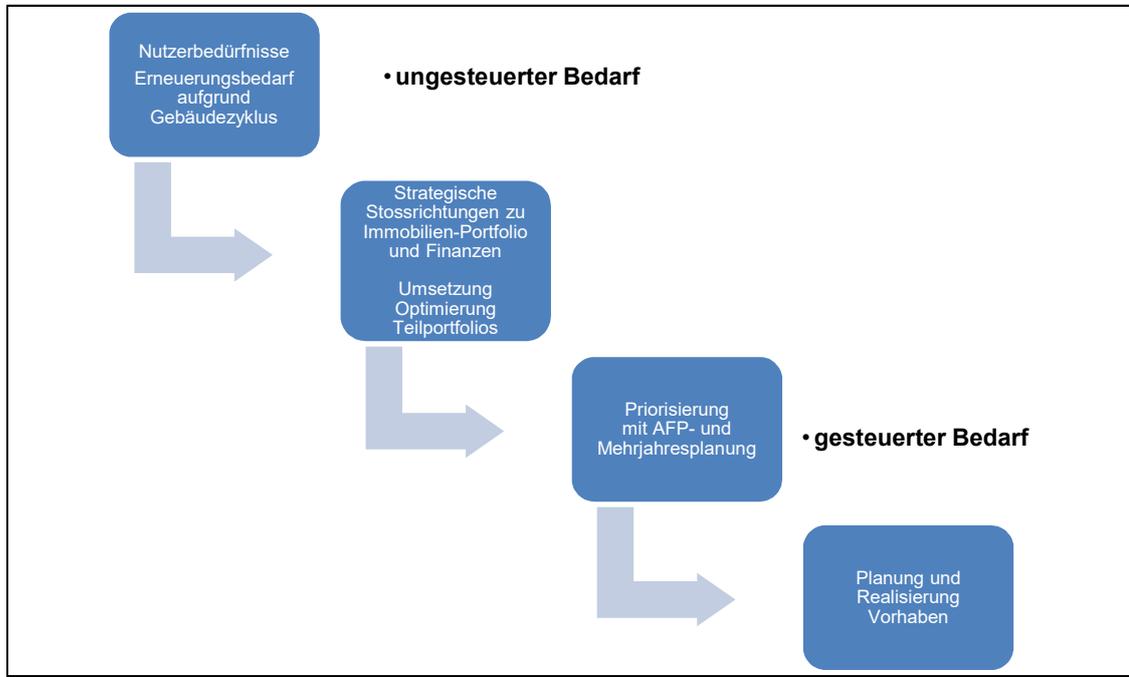


Abbildung 2: Ablauf vom Nutzerbedürfnis bis zur Realisierung

- **Ungesteuerter Bedarf:** Mit der gemeldeten und validierten Bedarfsentwicklung bis 2040 wird aufgezeigt, welche neuen Immobilien aufgrund der Bedarfsmeldungen der Nutzerdepartemente notwendig sind.
- **Gesteuerter Bedarf:** Auf der Grundlage der strategischen Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und den Finanzen wird die Evaluation des heutigen Immobilien-Portfolio-Bestandes vorgenommen und Massnahmen zur Optimierung und Priorisierung vorgeschlagen. Es wird die Frage geklärt, wie heute bestehende teure Mietobjekte durch wirtschaftlichere eigene Immobilien ersetzt werden können. Des Weiteren sollen Aussagen zur Optimierung der Standorte bei den Verwaltungsbauten in Aarau gemacht werden. Daraus wird der Bedarf der zu realisierenden Vorhaben aufgezeigt und wie sie finanziert werden sollen. Auf dieser Basis wird im Rahmen des AFP-Prozesses die Priorisierung der in den nächsten Jahren zu realisierenden Vorhaben vorgenommen. Daraus ergibt sich der gesteuerte Bedarf.
- **Planung und Realisierung:** Daraus werden die notwendigen Verpflichtungskredite für die Vorhaben geplant und dem Grossen Rat unterbreitet. Nach Beschluss durch den Grossen Rat respektive nach Ablauf der Referendumsfrist respektive der Volksabstimmung bei einem Referendum wird die Realisierung vorgenommen.

3. Steuerungsinstrumente

Um die strategischen Vorstellungen bis zur operativen Ebene von der Initialisierung, Bestellung, Bereitstellung, Nutzung und Verwertung der einzelnen Gebäude umzusetzen, bestehen die folgenden Steuerungsinstrumente:

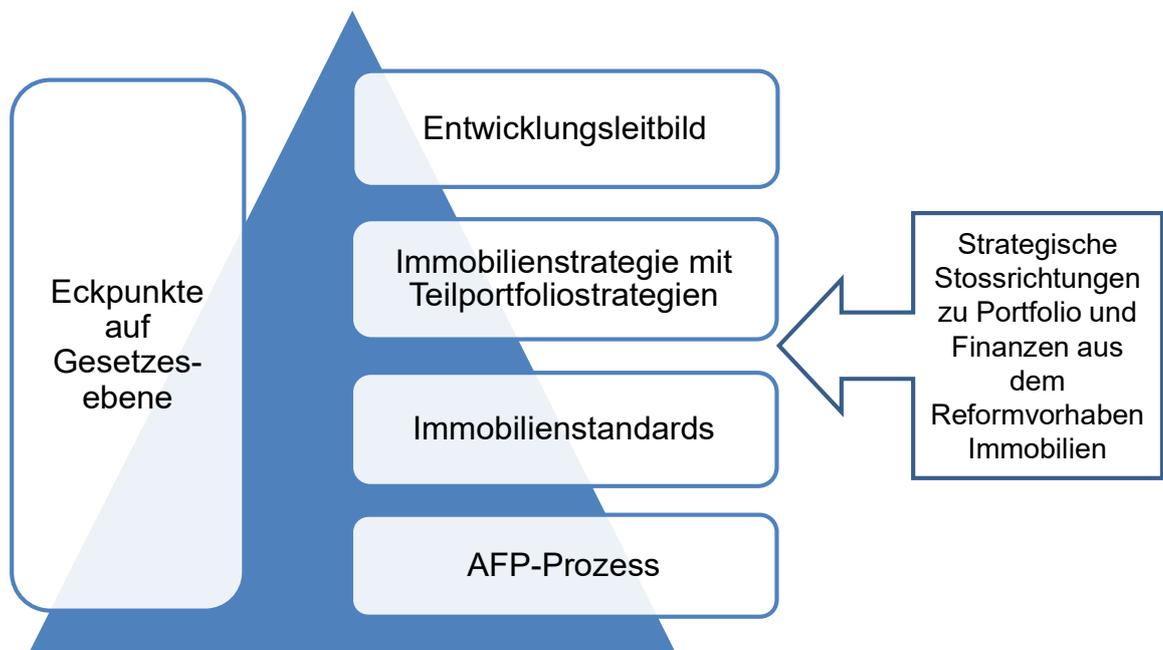


Abbildung 3: Steuerungsinstrumente

3.1 Instrumente

Das Entwicklungsleitbild 2017–2026 zeigt die langfristigen Ziele des Regierungsrats, es ist nach Schwerpunkten in zehn Politikbereiche geordnet. Die Ziele werden während der Legislaturperiode mit der vierjährigen, rollenden Aufgaben- und Finanzplanung umgesetzt und bilden die Basis für Strategien der Aufgabenbereiche.

Die Immobilienstrategie leitet sich aus dem Entwicklungsleitbild ab und bildet die Grundlage der Teilportfoliostrategien. Auf dieser Basis beruhen die spezifischen Immobilienstandards. Die strategischen Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und den Finanzen haben Auswirkungen auf die Immobilienstrategie und die Teilportfoliostrategien.

Im jährlich erstellten AFP wird für Budget und Planjahre die Planung der einzelnen Vorhaben festgelegt. Es muss auch der aktuelle Planungsstand der grösseren Immobilienvorhaben abgebildet werden. Da in aller Regel die Bedürfnisse die finanziellen und kapazitätsmässigen Ressourcen übersteigen, muss eine Priorisierung vorgenommen werden. Der AFP stellt für den Regierungsrat, den Grossen Rat und die Öffentlichkeit die verbindliche Planung dar.

3.2 Strategische Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und zu den Finanzen

Mit den vom Regierungsrat neu beschlossenen strategischen Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und zu den Finanzen werden die Eckpunkte der neuen Immobilienstrategie und der Teilportfoliostrategien aufgezeigt. Die Eckpunkte werden auf Gesetzesstufe festgehalten. Die Inhalte all dieser Stossrichtungen sind in Kapitel 9 aufgeführt und werden in der Beilage 3 kommentiert.

4. Immobilienbestand 2017

4.1 Methode, Inhalt und Bedeutung des Ausweises

Zu den Immobilien gehören die Grundstücke, die Gebäude und die Einrichtungen (Installationen, Einbauten und Mieterausbauten bei Gebäuden). Der gesamte Immobilienbestand des Kantons Aargau kann in Eigen- und Fremdbestand unterteilt werden. Zum Eigenbestand gehören auch die weitestgehend unbebauten Parzellen der Landwirtschaft, des Staatswalds und die Gewässerparzellen.

Der Fremdbestand umfasst sämtliche Objekte, welche der Kanton Aargau von einem externen Eigentümer mietet. Dies umfasst beispielsweise Büro- und Lagerräume, Archive wie auch Parkplätze.

Zudem befinden sich im Fremdbestand die Schlösser Lenzburg und Wildegg, das Naturama sowie die Finanzierungsgesellschaft Immobilien der FHNW. Diese Objekte sind in der Gesamtübersicht nicht enthalten. Ebenfalls ausgeklammert wurden die Mietzinse der Liegenschaften des AWA, welche über das SECO finanziert werden.

In der Übersicht werden nur die Immobilien im Eigentum des Kantons aufgeführt. Sie werden in der Kantonsbilanz ausgewiesen. Somit gehören die Immobilien der Beteiligungen nicht dazu, da deren Steuerung in die Zuständigkeit der Beteiligungen fällt und der Kanton kein direktes Zugriffsrecht auf sie hat.

Im Teilportfolio der kantonseigenen Anlagen (inklusive Zentralverwaltung) befinden sich rund 267 Objekte mit einem Gesamtgebäudeversicherungswert von rund 1,55 Milliarden Franken. In der Gesamtübersicht zudem enthalten sind die Teilportfolien Staatswald, Strassenliegenschaften, Tiefbau, Spezielle Objekte und die Werkhöfe mit einer Anzahl von 166 Objekten und einem Gebäudeversicherungswert von rund 98 Millionen Franken.

Sämtliche Parzellen und Objekte im Zusammenhang mit der Verkehrsinfrastruktur für den Privatverkehr, die Strassenliegenschaften sowie die Werkhöfe und Spezialliegenschaften der Abteilung Tiefbau (ATB) sind im vorliegenden Bericht lediglich in der Gesamtübersicht berücksichtigt. Diese Immobilien umfassen alle Verkehrsanlagen (Strassen, Tunnel, Brücken etc.) und werden im Aufgabenbereich 640 'Verkehrsinfrastruktur' über die Spezialfinanzierung Strassenrechnung geführt und bewirtschaftet.

Sämtliche Daten beziehen sich auf Anfang 2018. Die ausgewiesenen AGV-Werte geben die Versicherungswerte der Aargauischen Gebäudeversicherung wieder. Diese beziehen sich ausschliesslich auf die Gebäudesubstanz und machen keine Aussage zu den Landwerten und den aktuellen Zustandswerten. Um eine Vergleichsgrösse unter den beiden Immobilienkategorien Eigentum und Miete zu erhalten, werden die Mietzinse der Fremdobjekte kapitalisiert und um den Landwert und die Baunebenkosten bereinigt.

Unter der Zentralverwaltung sind jene Einheiten zu verstehen, die für die Aufgabenerfüllung der Kernverwaltung zuständig sind. Der Fokus liegt dabei auf den Büroräumlichkeiten. Diese Verwaltungseinheiten befinden sich in der Regel in Aarau. Explizit davon ausgenommen sind die Polizei und die Schulen, da für sie besondere Anforderungen gelten. Damit wird zwischen den Objekten der Zentralverwaltung in Aarau und den übrigen durch Verwaltungseinheiten genutzten Objekten unterschieden. Die Objekte der Zentralverwaltung in Aarau weisen das grösste Potenzial für Optimierungen auf.

4.2 Gesamtübersicht Gebäude und Einrichtungen

Insgesamt bewirtschaftet der Kanton Aargau rund 587 Objekte (exklusive Mandate), davon befinden sich 433 oder rund 74 % im Eigentum des Kantons Aargau. Die Eigenobjekte weisen einen Versicherungswert von rund 1,65 Milliarden Franken auf. In der folgenden Darstellung wird auf die Versicherungswerte der Aargauischen Gebäudeversicherung abgestützt. Damit sind die Grundstücke in den aufgeführten Werten nicht enthalten.

Eigentum Kanton	Anzahl Objekte	AGV-Wert Millionen Franken
ausserhalb Zentralverwaltung	411	1'302
- Kantonseigene Anlagen	245	1'204
- Spezielle Objekte	20	7
- Gebäude Staatswald	31	5
- Strassenliegenschaften	49	25
- Gebäude Tiefbau	22	10
- Werkhöfe	44	51
Zentralverwaltung	22	345
Total	433	1'647

Tabelle 1 Gesamtübersicht Gebäude im Eigentum (exklusive Mandate)

Die Anzahl der Mietobjekte beträgt rund 26 % des Immobilienbestandes, sie machen jedoch mit 270 Millionen Franken nur ca. 14 % der bewirtschafteten Gebäudewerte aus. Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass die meisten Eigenobjekte grösser sind als die Mietobjekte.

Anmietungen Kanton	Anzahl Objekte Stück	Kapitalisierter Mietzins Millionen Franken	jährlicher Mietzins Millionen Franken/ Jahr
ausserhalb Zentralverwaltung	118	153	11,0
Zentralverwaltung	36	117	8,4
Total	154	270	19,4

Tabelle 2: Gesamtübersicht Anmietungen (exklusive Pacht- und Baurechtzins)

4.3 Teilportfolio ausserhalb Zentralverwaltung

Das Teilportfolio, welches die Objekte ausserhalb der Zentralverwaltung im Eigentum des Kantons umfasst, wird massgeblich durch Immobilien des Departements Bildung, Kultur und Sport geprägt. Dem Departement Bildung, Kultur und Sport als Nutzer sind rund 150 Objekte mit einem Gebäudewert von über 780 Millionen Franken zugeordnet, was einem Anteil von rund 60 % dieses Teilportfolios entspricht. Innerhalb dieser BKS-Objekte sind unter anderen die Kantonsschulen mit rund 480 Millionen Franken zu finden. Bei den Gebäuden des Departements Volkswirtschaft und Inneres nimmt mit rund 145 Millionen Franken die Justizvollzugsanstalt (JVA) Lenzburg die gewichtigste Position ein. Die Militärbetriebe sind mit rund 74 Millionen Franken die grösste Objektkategorie im Departement Gesundheit und Soziales.

Die Mietobjekte ausserhalb der Zentralverwaltung verursachen einen wiederkehrenden jährlichen Mietzinsaufwand von rund 11,0 Millionen Franken. Hauptträger dieser Lasten sind das Departement Volkswirtschaft und Inneres mit den Räumlichkeiten der Kantonspolizei Aargau (KAPO). Weiter sind die Gerichte Kanton Aargau, die Bezirksstellen und die verschiedenen kantonalen Schulen Hauptträger dieses Aufwands.

4.4 Teilportfolio Zentralverwaltung

Die Zentralverwaltung in Aarau umfasst die Objekte, welche von den Verwaltungseinheiten benutzt werden. Diese in der Vergangenheit erstellten Objekte bieten hinsichtlich Synergiemöglichkeiten und Optimierungen im Flächenverbrauch die grössten Möglichkeiten. Bei der Zentralverwaltung handelt es sich um eine Ansammlung von Immobilien mit Flächen, die aus Nutzersicht weitestgehend substituierbar sind.

Das Eigentum des Kantons Aargau in der Zentralverwaltung beziffert sich auf rund 22 unterschiedliche Objekte welche teilweise von mehreren Nutzern belegt werden. Sie weisen einen Gebäudeversicherungswert von rund 345 Millionen Franken auf, wovon rund 31 % auf das Departement Bau Verkehr und Umwelt mit dem Gebäude Buchenhof entfallen. Weitere 78 Millionen Franken entfallen auf das Departement Volkswirtschaft und Inneres mit dem Polizeikommando und nochmals 57 Millionen Franken auf das Departement Finanzen und Ressourcen mit dem Verwaltungszentrum Telli.

Die Mietobjekte in der Zentralverwaltung verursachen einen wiederkehrenden jährlichen Aufwand von rund 8,4 Millionen Franken. Dabei entfallen 1,99 Millionen Franken auf den Behmen II (Departement Bildung, Kultur und Sport, Departement Gesundheit und Soziales), 1,35 Millionen Franken auf die Räume des Obergerichts, 0,88 Millionen Franken auf das Wielandhaus (Departement Volkswirtschaft und Inneres), 0,71 Millionen Franken auf die Räumlichkeiten an der Bahnhofstrasse (Departement Volkswirtschaft und Inneres) und 0,35 Millionen Franken auf den Behmen I (Departement Gesundheit und Soziales).

4.5 Entwicklung Finanzierungsrechnung des Aufgabenbereichs 430 Immobilien 2013–2022

Die Finanzierungsrechnung ergibt sich aus der Summe der Saldi der Globalbudgets der Erfolgsrechnung, der Saldi der LUAE der Erfolgsrechnung (abzüglich Abschreibungen des Verwaltungsvermögens und Direktabschreibungen der Investitionsbeiträge) und der Saldi der Investitionsrechnung.

Im Jahre 2014 ist im Kanton Aargau die Rechnungslegung nach HRM2 eingeführt worden. Dabei ist das Jahr 2013 auf die neue Rechnungslegung umgerechnet worden. Weiter zurückliegende Vergleiche sind deshalb nicht möglich. Weiter ist im Jahre 2012 die Übertragung der Spitalimmobilien an die Kantonsspitäler vorgenommen worden. Dies führte ab diesem Jahr zu einer Reduktion des Bauaufwands und des Ertrags (Mieten) des Aufgabenbereichs.

Millionen Franken	Re 2013	Re 2014	Re 2015	Re 2016	Re 2017	Bu 2018	Bu 2019	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022
ER: Saldo Globalbudget	30,7	23,6	42,8	42,8	43,4	47,6	47,0	48,9	49,8	49,3
ER: Saldo LUAE	46,9	55,7	34,1	47,6	47,6	46,7	42,3	46,8	37,9	35,2
abzüglich Abschreibungen	-42,4	-45,1	-49,4	-50,2	-54,6	-49,3	-45,8	-43,8	-40,9	-38,6
Saldo Investitionsrechnung	33,5	26,6	26,3	38,7	16,0	28,2	35,0	33,4	48,5	49,4
Total Saldo Finanzierungsrechnung	68,7	60,8	53,8	78,8	52,3	73,1	78,5	85,3	95,3	95,3

Rundungsdifferenzen sind möglich

Tabelle 3: Entwicklung Finanzierungsrechnung 2013–2022 des Aufgabenbereichs Immobilien

In der Periode 2013 bis 2017 schwankt der Saldo der Finanzierungsrechnung in der Bandbreite von 50 und 80 Millionen Franken. Diese Schwankungen sind auf Sondereffekte bei den Investitionen und auf Verkäufe von Immobilien zurückzuführen. Ab den Budgets 2018 und 2019 und insbesondere in den Planjahren des AFP 2019–2022 steigt der Saldo wieder deutlich an. Dies ist auf den bereits dargestellten Neu- und Sanierungsbedarf zurückzuführen.

5. Herausforderungen für die Immobilien-Politik

Das kantonale Immobilien-Portfolio wird von vielen Einflussfaktoren geprägt und ist bezüglich Zweckbestimmung sehr heterogen. Neben politischen, nutzungs- und bestandesgetriebenen Anforderungen wird es von wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Faktoren beeinflusst.

Im Bereich der Immobilien wird der Kanton in den kommenden Jahren folgende, wesentlichen Herausforderungen zu bewältigen haben. Diese Grössen bestimmen massgebend die Bedarfsentwicklung und damit auch den Finanzbedarf.

- Flächenbedarf für Aufgabenerfüllung
- Grosszyklischer Erneuerungsbedarf aus Immobilienlebenszyklus
- Abstimmung Nutzungs- und Gebäudezyklus
- Neue Anforderungen an die Immobilien aufgrund technologischer Entwicklung
- Veränderungen in der Arbeitswelt

5.1 Flächenbedarf für Aufgabenerfüllung

Die demografische wie auch die volkswirtschaftliche Entwicklung haben massgebenden Einfluss auf den Flächenbedarf der öffentlichen Hand. Das stetige Bevölkerungswachstum im Kanton mit dem damit einhergehenden Mengenwachstum führt in der Tendenz zu einem zusätzlichen Flächenbedarf für die Aufgabenerfüllung. Eine Zunahme in den tieferen Alterskategorien führt zu zusätzlichem Bedarf an Schulen mit Sportanlagen und damit auch an Lehr- und Betreuungspersonen. Auch die Sicherheitsinfrastruktur (Polizei und Gefängnisse), die allgemeine Verwaltung (Baubewilligungen, Verkehr, Steuern etc.) und die Gerichte werden von einer Bevölkerungszunahme betroffen.

Im Zusammenhang mit personellen Veränderungen muss die Bereitstellung von Immobilien in der Regel rasch und in unregelmässigen Zeitabständen erfolgen. Weitere Einflussfaktoren wie neue oder geänderte Aufgaben der Verwaltung, technische Entwicklungen, Aufgabenverschiebungen zwischen Bund, Kanton und Gemeinden und neue Zusammenarbeitsformen mit anderen Kantonen ergeben eine zusätzliche Dynamik.

Diese Entwicklungen führen zu einem kontinuierlichen Anpassungsprozess, um durch Effizienzsteigerung die gewachsenen Aufgaben mit einem möglichst tiefen Flächenbedarf zu bewältigen. Zusätzliche Aufgaben führen grundsätzlich zu einem höheren Bedarf an Immobilienflächen. Dieser Entwicklung zu mehr Fläche wirkt die technologische Entwicklung mit der Digitalisierung entgegen. Diese Effizienzsteigerung kann je nach Aufgabenbereich dazu führen, dass der Mehrbedarf an Flächen teilweise, vollständig oder gar überkompensiert werden kann.

5.2 Grosszyklischer Erneuerungsbedarf aus Immobilienlebenszyklus

Nach der Fertigstellung eines Gebäudes setzt die Alterung ein. Das heisst, die einzelnen Bauteile werden durch die Nutzung oder Umwelteinflüsse abgenützt, das Material ermüdet oder zersetzt sich chemisch. Ebenso verändern sich die Nutzeranforderungen im Verlaufe der Zeit. Die Immobilien sind somit regelmässig an die neuen Anforderungen anzupassen. Sie sind periodisch zu erneuern.

Der technische Erneuerungszyklus von Gebäuden beträgt bei normaler Abnutzung 40 bis 50 Jahre. Um die Gebäude in einen neuen Lebenszyklus zu überführen, sind Investitionen notwendig. Rund 26 % des gesamten Immobilien-Portfolios des Kantons wurde in den 1960er und 1970er Jahren erstellt. Die Meisten dieser Gebäude stehen heute vor einer grosszyklischen Erneuerung. Mit Hilfe der Software Stratus werden die Gebäudezustände aller kantonalen Immobilien erhoben. Es zeigt sich, dass diese Erneuerungen (ohne Nutzungsanpassungen) bis ins Jahr 2040 kalkulatorisch berechnete Kosten in der Höhe von rund 600 Millionen Franken beziehungsweise 26 Millionen Franken pro Jahr auslösen werden. Im Falle von grosszyklischen Erneuerungen wird das Gebäude zusätzlich an den veränderten zukünftigen Bedarf der Nutzenden angepasst (vgl. dazu folgendes Kapitel).

5.3 Abstimmung Nutzungs- und Gebäudezyklus

Nutzungsanpassungen sollen gleichzeitig mit Unterhalts- respektive Veränderungsarbeiten vorgenommen werden. Der Nutzungs- und der Gebäudezyklus sind aufeinander abzustimmen. Gegebenenfalls muss ein Unterhalt oder eine Veränderung hinausgeschoben oder Nutzungsanpassungen vorgezogen werden, so dass die baulichen Massnahmen zeitgleich anfallen. Die untenstehende Grafik visualisiert diese beiden Zyklen und deren Abstimmung.

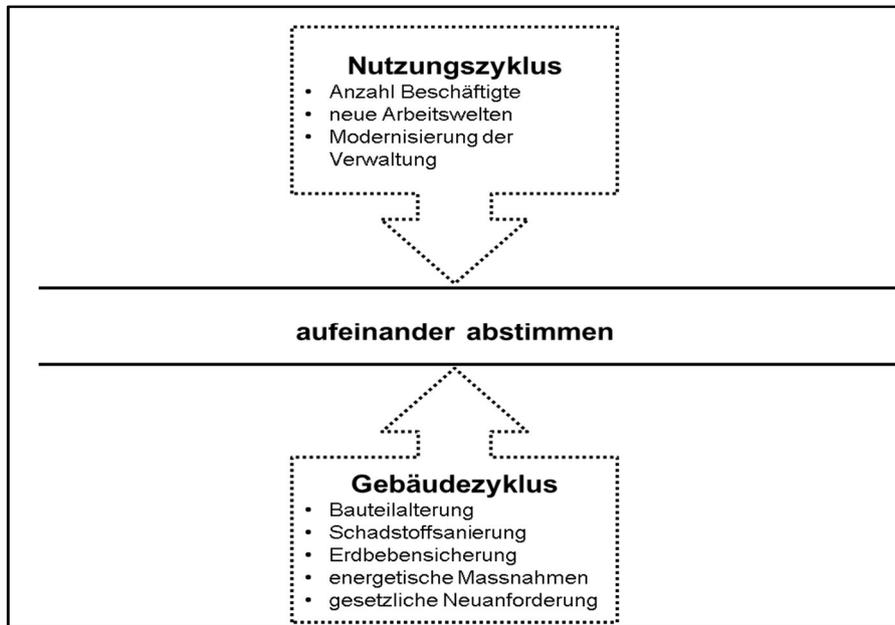


Abbildung 4: Abstimmung von Nutzungszyklus und Gebäudezyklus

5.4 Technologische Entwicklung

Die technologische Entwicklung führt zu neuen Möglichkeiten und damit zu geänderten Anforderungen an die Immobilien. Die Entwicklung bei der Bau- und der Energietechnologie dürfte auch in Zukunft weitergehen. Es ist davon auszugehen, dass sich neue Materialien, neue Technologien bei der Vernetzung und Steuerung von Heizung, Lüftung, Klima aber auch anderen Einrichtungen durchsetzen werden.

Bei allen energierelevanten Bauvorhaben muss die Minimierung des Energiebedarfs und die Senkung des CO₂-Ausstosses mit grösster Priorität verfolgt werden. Aufgrund des Erneuerungszyklus der Haustechnikanlagen von über einer Dekade und der Fassade von mehreren Dekaden ist es notwendig, dass die erneuerten oder neu erstellten Anlagen maximal zur Erreichung dieser Vorgaben beitragen.

Die Digitalisierung im Bauwesen schreitet - wie in der Automobilbranche, der Kommunikation oder der Finanzwirtschaft – voran.

5.5 Veränderungen in der Arbeitswelt

Die Globalisierung verlangt von den Unternehmen, dass diese innovativer und effizienter werden, um am Markt bestehen zu können. Die zukünftig zu erbringenden Leistungen werden ein höheres Mass an Vernetzung und Kommunikation als heute erfordern. Die Komplexität der Arbeit wird zunehmen und die Arbeit wird noch bildschirmorientierter werden.

Bei den Arbeitnehmenden werden Dinge wie sinnerfüllte Tätigkeit, Nachhaltigkeit, Menschlichkeit, Lebens- und Arbeitsqualität, Life-Balance, Flexibilität, Teamgeist, Freiräume und Selbstbestimmung noch wichtiger. Freude an der Arbeit wird wesentlicher als Prestige und Status. Die eigentliche Arbeit rückt in den Vordergrund, die Loyalität zum Unternehmen nimmt jedoch häufig auch ab.

Veränderungen in der Gesellschaft und Arbeit führen zu neuen Arbeitswelten. Die digitale Kommunikation ermöglicht eine räumliche und zeitliche Flexibilisierung von Arbeitsplätzen. Das klassische Büro steht immer stärker in Konkurrenz zu alternativen Arbeitsplätzen. Der technik-affine Lebensstil von insbesondere jüngeren Mitarbeitenden beschleunigt das vernetzte und schreibtischunabhängige Arbeiten zudem. Diese Veränderungen stellen den Kanton Aargau vor neue Herausforderungen bei der Planung und Realisierung von zeitgemässen Arbeitsplätzen. Trotz dieses Wandels werden Büroflächen in irgendeiner Form unersetzlich bleiben.

6. Ungesteuerter Bedarf bis 2040

Der ungesteuerte Bedarf ergibt sich aus dem gemeldeten Raumbedarf bis ins Jahr 2030 aufgrund von neuen Abteilungen in den Schulen und zusätzlichen Arbeitsplätzen. Bei diesem Bedarf sind die Auswirkungen der strategischen Stossrichtungen noch nicht berücksichtigt (deshalb ungesteuerter Bedarf). Zwecks Vergleichbarkeit mit den anstehenden Investitionen wurden die Angaben der Departemente linear bis ins Jahr 2040 hochgerechnet.

6.1 Raumbedarf für Schulen und für Arbeitsplätze

In den nächsten Jahren wird vor allem das Departement Bildung, Kultur und Sport, das Departement Finanzen und Ressourcen und das Department Volkswirtschaft und Inneres Veränderungen erfahren.

BKS	Einheit	2017	2022	2026	2030	2040
Mittelschulen	Abteilungen					
	- Aargau	262	259	279	296	317
	- Basel-Landschaft/Basel-Stadt	22	22	24	26	27
Berufsfachschule Gesundheit / Soziales	SuS*	2'356	2'686	2'881	2'976	3'222
Höhere Fachschule Gesundheit / Soziales	SuS	785	892	989	1'097	1'396
Schule für Berufsbildung	SuS	600	630	655	681	749
	SuS MSI**	500	385	400	416	458

* SuS: Schülerinnen und Schüler

** MSI: Massnahmen für spätmigrierte Jugendliche

Tabelle 4: Raumbedarf Departement Bildung, Kultur und Sport an Schulen

Das Departement Bildung, Kultur und Sport muss aufgrund der Bevölkerungsentwicklung von 2017 bis 2040 60 neue Abteilungen für die Mittelschulen im Kanton Aargau schaffen. Zusätzlich müssen die 22 Abteilungen (Stand 2018; Bedarf bis 2040 + 5 Abteilungen) der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt ab 2028 mit grosser Wahrscheinlichkeit neu im Kanton Aargau geführt werden. Weiter müssen 8 Abteilungen in einem zeitlich befristeten Provisorium bis Mitte 2027 in eine dauerhafte Lösung überführt werden. Diese drei Faktoren führen dazu, dass bis ins Jahr 2040 im ganzen Kanton Raum für zusätzlich 90 Abteilungen neu bereitgestellt werden muss.

DVI	2017 Mitarbeiter	2022 Mitarbeiter	2026 Mitarbeiter	2030 Mitarbeiter	2040 Mitarbeiter
KAPO	711	742	767*	801*	893*

* abgeleitet aus jährlichem Bevölkerungswachstum von 1.1%

Tabelle 5: Raumbedarf Departement Volkswirtschaft und Inneres

Beim Departement Volkswirtschaft und Inneres ist das Wachstum im Bereich Kantonspolizei von der demografischen Entwicklung abhängig.

Das stetige Bevölkerungswachstum im Kanton und das daraus resultieren Mengenwachstum führt grundsätzlich zu einem zusätzlichen Flächenbedarf für die Aufgabenerfüllung. Mit der Digitalisierung, neuen Formen der Zusammenarbeit und Prozessoptimierungen soll ein Teil des Mengenwachstums in allen Departementen aufgefangen werden.

6.2 Geplante Bauprojekte

Bei einer Reihe von Projekten ist die Planung gestartet worden, welche eine Kostenoptimierung, Flächenbereitstellung oder die Erneuerung der Immobilien zum Ziel haben. Die untenstehende Liste zeigt jene Projekte, welche voraussichtlich Kosten über 5 Millionen Franken verursachen werden. Die Werte entsprechen dem Projektplanungsstand Mitte 2018 (Basis AFP 2019-2022). Die Planwerte können im Verlauf der Projektphasen Änderungen erfahren.

Einzelvorhaben (über 5 Millionen Franken)	Projektgrund	aktuelle Projektphase	Aufwand Millionen Franken	Start Reali- sierung
Eiken, DGS Erneuerung Zivilschutzzentrum	Grosszyklische Erneuerung	Ausführung	10	2018
Lenzburg, GKA Neubau Bezirksgericht	Kündigungsabsicht Eigentümer	Vorstudien	15	2020
Zofingen, BKS Bildungszentrum Zofingen Erneuerung Bildungszentrum	Grosszyklische Erneuerung	Vorstudien	25	2020
Aarau, DVI Kantonspolizei Neubau Polizeigebäude	Demografie, Betriebsoptimierung	Vorstudien	55	2021
Aargau, DGS Amt für Verbraucherschutz Neubau	Ende Lebenszyklus Laborgebäude, Ein-Standort-Strategie	Vorstudien	35	2021
Aargau, DGS Kantonaler Sozialdienst Umsetzung Grossunterkunft Asyl	Strategiewechsel	Strategische Planung	10	2021
Schafisheim, DVI Strassenverkehrsamt Erneuerung Prüfhalle	Grosszyklische Erneuerung	Vorstudien	20	2021
Aarau, BKS Erneuerung Kunsthaus	Grosszyklische Erneuerung	Strategische Planung	10	2022
Wettingen, BKS Kantonsschule Wettingen Umnutzung Westflügel	Demografie	Vorstudien	15	2022
Bad Zurzach, GKA Bezirksgerichte Neuer Standort	Kündigungsabsicht Eigentümer	Strategische Planung	5	2023
Baden, BKS Kantonsschule Baden Ersatz Provisorien und Erweiterung	Ersatzbau, Demografie	Strategische Planung	25	2023
Aarau, BKS Erneuerung Sportanlage Telli	Grosszyklische Erneuerung	Strategische Planung	30	2024
Aarau, BKS Erneuerung Kantonsbibliothek	Grosszyklische Erneuerung	Strategische Planung	5	2024
Aarau, DVI Kantonspolizei Erneuerung Polizeikommando	Grosszyklische Erneuerung	Strategische Planung	25	2024
Aargau, BKS Neue Kantonsschule 7. Standort	Demografie	Strategische Planung	85	2025

Einzelvorhaben (über 5 Millionen Franken)	Projektgrund	aktuelle Projektphase	Aufwand Millionen Franken	Start Reali- sierung
Aarau, BKS Neue Kantonsschule Erneuerung Gebäude A	Grosszyklische Erneuerung	Strategische Planung	15	2025
Aarau, DFR Neubau Verwaltungsgebäude	Neubau statt grosszyklische Erneuerung Telli-Hochhaus, Kostenoptimierung mit Eigen- tum statt Miete	Vorstudien	60	2025
Aarau, DVI Migrationsamt Kanton Aargau Neubau	Kostenoptimierung mit Eigen- tum statt Miete	Strategische Planung	20	2025
Aarau, DGS Ausbau Kantonales Zeughaus	Kostenoptimierung mit Eigen- tum statt Miete	Strategische Planung	25	2026
Brugg, BKS Berufsfachschule Gesundheit und Soziales Erneuerung Bildungszentrum	Grosszyklische Erneuerung	Vorstudien	15	2026
Gränichen, DFR Landwirtschaft Aargau Landwirtschaftszentrum	Grosszyklische Erneuerung	Strategische Planung	15	2026
Aargau, BKS Neue Kantonsschule 8. Standort	Demografie	Strategische Planung	105	2027
Unterentfelden, DFR Erneuerung Bauschule	Grosszyklische Erneuerung	Strategische Planung	30	2028
Windisch, DFR Fachhochschule Nordwestschweiz Strategische Flächenplanung	Demografie	Strategische Planung	40	2030
übrige Vorhaben < 5 Millionen Franken			240	
Total			935	

In der Tabelle nicht enthalten: Sanierung Telli-Hochhaus (Veräusserung angestrebt)

Tabelle 6: Geplante Projekte (Werte auf 5 Millionen Franken gerundet)

Die Investitionskosten für die geplanten Projekte bis ins Jahr 2040 belaufen sich Stand Mitte 2018 auf rund 935 Millionen Franken. 74 % davon oder 695 Millionen Franken verteilen sich auf 24 Projekte mit Kosten über 5 Millionen Franken.

6.3 Identifizierte Erneuerungsprojekte

Beim Kanton Aargau erfolgt die Erfassung, Bewertung und Abschätzung des grosszyklischen Erneuerungsbedarfs mit dem Planungsinstrument Stratus. Die Software Stratus ist ein Frühwarnsystem und erfasst jene Gebäude mit kurz- bis mittelfristigen Erneuerungsarbeiten. In der Kostenprognose sind die Nutzungsanpassungen noch nicht enthalten. Sie enthält die kalkulatorischen Kosten, um die Immobilie einem nächsten Gebäudelebenszyklus zu zuführen. Die konkrete Planung ist im Gegensatz zu den Vorhaben in Kapitel 6.2 noch nicht angelaufen.

Vorhaben über 5 Millionen Franken	Aufwand Millionen Franken	Start Realisierung
Windisch, BKS Fachhochschule Nordwestschweiz, Klosterzelgstrasse, Gebäude 1	10	2024
Aarau, BVU Entfelderstrasse 22, Buchenhof A-F	10	2025
Lenzburg, DVI Justizvollzugsanstalt, Flügel 2	5	2025
Windisch, BKS Fachhochschule Nordwestschweiz, Steinackerstrasse 5, Gebäude 4	15	2026
Aarau, RR Aargauerplatz, Regierungsgebäude	15	2026
Aarau, DGS Militärbetriebe, Kasernenareal, Infanterie-Kaserne*	20	2027
Aarau, BKS Alte Kantonsschule Aarau, Feerstrasse 3, Paul-Karrer-Haus	20	2028
Windisch, BKS Fachhochschule Nordwestschweiz, Klosterzelgstrasse, Gebäude 2	15	2028
Aarau, BKS Neue Kantonsschule Aarau, Schanzmättelstrasse 34, Schulgebäude B	15	2028
Zofingen, DVI Bahnhof, Dienstleistungsgebäude	10	2028
Wettingen, BKS Kantonsschule Wettingen, Klosterstrasse 11, Klosterkirche	25	2029
Lenzburg, DVI Justizvollzugsanstalt, Strafanstalt, Mehrzweckgebäude	10	2029
Lenzburg, DVI Justizvollzugsanstalt, Strafanstalt, Mittelbau (Zentralbau)	5	2029
Aarau, BKS Alte Kantonsschule Aarau, Bahnhofstrasse 91, Albert-Einstein-Haus	25	2030
Schafisheim, DVI Kantonspolizei, Länzert 10, MEPO	25	2030
Baden, BKS Kantonsschule Baden, Seminarstrasse 11, Gebäude 6	10	2030
Aarau, GR Obere Vorstadt 10, Grossratsgebäude	10	2031
Olsberg, BKS, Kloster Olsberg, Sonderschule	15	2032
Windisch, BKS, Kloster Königsfelden, Klosterkirche	10	2032
Wohlen, BKS Kantonsschule Wohlen, Allmendstrasse 26, Calatrava-Haus	10	2032
Aarau, DGS Militärbetriebe, Kasernenareal, General-Herzog-Haus*	10	2032
Unterkulm, DVI Zentrumsplatz 1, Verwaltungsgebäude	5	2032
Wettingen, BKS Kantonsschule Wettingen, Klosterstrasse 11, Aulaflügel	5	2033
Windisch, BKS Fachhochschule Nordwestschweiz, Klosterzelgstrasse, Gebäude 3	5	2033
Aarau, BKS Alte Kantonsschule Aarau, Bahnhofstr. 101, Frank-Wedekind-Haus	10	2035

Vorhaben über 5 Millionen Franken	Aufwand	
	Millionen Franken	Start Realisierung
Aarau, DGS Militärbetriebe, Kasernenareal, Trompeterhaus*	5	2035
Wettingen, BKS Kantonsschule Wettingen, Klosterstrasse 11, Mittelbau	10	2036
Baden, BKS Kantonsschule Baden, Seminarstrasse 3, Gebäude 1	5	2036
Baden, BKS Kantonsschule Baden, Seminarstrasse 9, Gebäude 7	10	2037
Wohlen, BKS Kantonsschule Wohlen, Allmendstrasse 28, Schulpavillon 1-5	5	2039
Aarau, BVU Entfelderstrasse 22, Buchenhof A-F	50	2040
Aarburg, DVI Jugendheim, Schlossrain 1, Schlossbauten	5	2040
Olsberg, BKS Kloster Olsberg, Kirche	5	2040
übrige Vorhaben < 5 Millionen Franken	185	
Total	595	

* Die konkrete Planung der Erneuerung wird in Abstimmung mit der Planung Kasernenareal Aarau erfolgen.

Tabelle 7: Erneuerungsprojekte (Werte auf 5 Millionen Franken gerundet; Stand 30. Januar 2018)

Der kalkulatorisch prognostizierte Erneuerungsbedarf bis ins Jahr 2040 durch Stratus beläuft sich auf rund 595 Millionen Franken. 69 % davon oder 410 Millionen Franken verteilen sich auf 33 Erneuerungsprojekte mit Kosten über 5 Millionen Franken.

7. Beschaffungsvarianten

Es gibt verschiedene Varianten, Flächen und Raum für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben zu beschaffen. Untenstehend sind die bekanntesten Varianten aufgeführt.

- **Eigenerstellung:** Bei der Eigenerstellung übernimmt der Kanton Aargau sowohl die Finanzierung als auch das gesamte Management des Realisierungsprozesses. Der Kanton als Eigentümer initiiert, bestellt, stellt bereit, nutzt und verwertet die Immobilie.
- **Kauf:** Beim Kauf erwirbt der Kanton eine bereits erstellte Immobilie auf dem Immobilienmarkt. Der Kanton finanziert den Kauf, nutzt und verwertet die Immobilie.
- **Leasing (Investorenmodell):** Beim Leasingmodell bestellt der Kanton Aargau beim Investor eine für sich abgestimmte Immobilie und zahlt ihm dafür Zins und Amortisation. Der Investor als Eigentümer stellt die Immobilie bereit. Der Kanton bleibt für die Instandsetzung und Instandhaltung verantwortlich und hat die Neben- und Nutzerkosten direkt zu tragen.
- **Public-Private-Partnership (PPP):** Bei Public-Private-Partnership beteiligt sich ein privatwirtschaftlicher Partner an der Bereitstellung der Immobilie und deren Nutzung. Das Public-Private-Partnership-Modell beinhaltet eine umfassende Übertragung der immobilien-spezifischen Aufgaben über einen längeren Zeitraum für eine fixe, wiederkehrende Entschädigung an einen Partner.
- **Anmietung:** Bei der Anmietung erstellt der Kanton Aargau nicht selbst eine Immobilie, sondern bezieht auf dem Markt eine bereits fertiggestellte und entrichtet dafür dem Eigentümer einen Mietzins. Der Unterhalt der Immobilie erfolgt durch den Eigentümer.

8. Finanzmodelle

8.1 Darstellung der Grossprojekte in Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung

Der Aufwand von Grossvorhaben wird in der Investitionsrechnung geführt, in der Bilanz aktiviert und in der Erfolgsrechnung über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Somit ergeben sich in der Investitionsrechnung je nach Bauvolumen starke Schwankungen, während die Abschreibungen über den Nutzungszyklus geglättet werden. Die folgende Abbildung veranschaulicht diesen Zusammenhang exemplarisch mit den Daten der in Kapitel 12 aufgeführten Grossprojekten. Zur Vereinfachung wurde eine durchschnittliche Abschreibungsdauer von 25 Jahren angenommen. Die Summe der Jahrest-ranchen in der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung für die Gebäude und Einrichtungen ist deckungsgleich und beträgt 515 Millionen Franken. Dazu kommen 50 Millionen Franken für die Grundstücke, die in der Investitionsrechnung aber nicht in der Erfolgsrechnung enthalten sind, da sie nicht abgeschrieben werden.

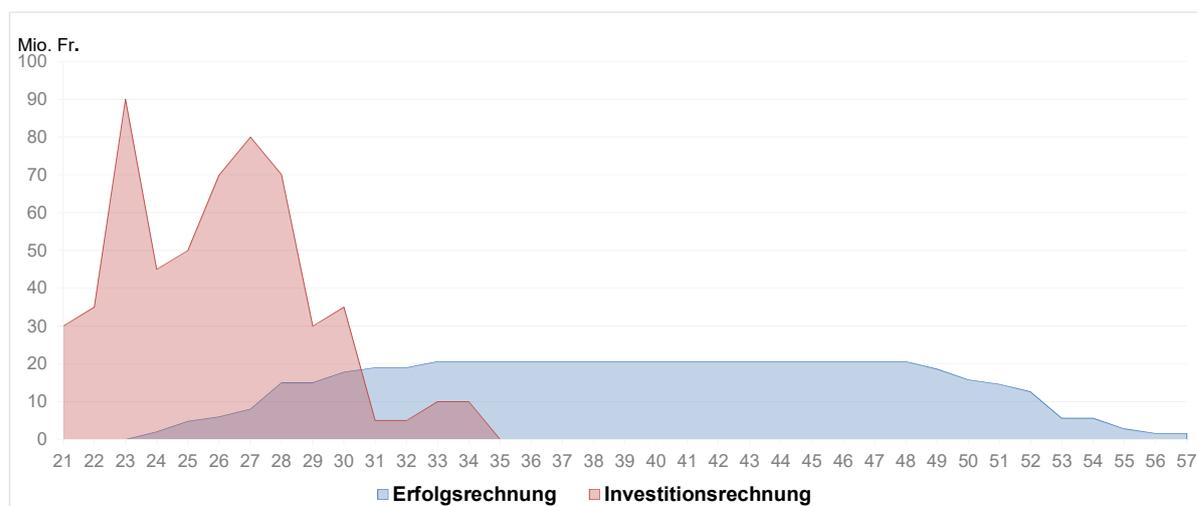


Abbildung 5: Darstellung der Grossprojekte Immobilienvorhaben in Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung (2021 – 2057)

8.2 Bedeutung Finanzmodelle

Unter den Finanzmodellen wird die Abbildung der verschiedenen Beschaffungsvarianten in der Kantonsrechnung verstanden. Dabei geht es um die Frage, ob der Aufwand für das Vorhaben zuerst in der Investitionsrechnung und anschliessend bei Nutzungsbeginn mit den Abschreibungen in der Erfolgsrechnung verbucht wird, oder ob der Aufwand direkt in der Erfolgsrechnung als Mietaufwand oder als Abgeltung verbucht wird.

Dabei sind die Auswirkungen auf die Finanzierungsrechnung unterschiedlich. Bei der Verbuchung über die Investitionsrechnung sind der einmalige Bauaufwand und nicht die Abschreibungen für die Finanzierungsrechnung massgebend. Dies führt zu einer Spitzenbelastung der Finanzierungsrechnung während der Bauphase. Bei der Verbuchung über die Erfolgsrechnung ist die laufende Jahresabgeltung massgebend. Dies hält mit der linearen Abschreibung die Belastung während der ganzen Nutzungsdauer konstant.

Diese rechnungslegerische Frage ist von der geldmässigen Finanzierungsfrage zu trennen. Bei der Finanzierungsfrage geht es darum, ob der Kanton oder ein Dritter die Geldbeschaffung vornehmen. In vielen Fällen sind die beiden Betrachtungen deckungsgleich. Beim Modell mit dem klassischen Eigenbestand mit Eigenfinanzierung wird das Vorhaben in der Investitionsrechnung geführt und die Geldbeschaffung vom Kanton vorgenommen. Beim klassischen Fremdbestand mit Fremdfinanzierung wird das Vorhaben in der Erfolgsrechnung geführt und die Geldbeschaffung vom Dritten vorgenommen.

Bei Leasing- und dem PPP-Modell hingegen kann die Geldbeschaffung vom Kanton oder von Dritten vorgenommen werden und die Verbuchung kann je nach Ausprägung des gewählten Modells in der Investitionsrechnung oder nur in der Erfolgsrechnung vorgenommen werden.

8.3 Vor- und Nachteile Eigenbestand

Beim Eigenbestand ist der Kanton Eigentümer oder die Immobilie wird beim Kanton bilanziert. Er übernimmt mit der Eigenerstellung alle Hauptphasen mit Initialisierung, Bestellung, Bereitstellung, Nutzung und Verwertung einer Immobilie. Damit trägt der Kanton sämtliche Chancen und Risiken. Die Verbuchung erfolgt über die Investitionsrechnung, der Betrieb und die Abschreibungen über die Erfolgsrechnung. Das Gebäude und die Landfläche verbleiben beim Kanton, der an der möglichen realen Wertentwicklung der Immobilie partizipiert. Dabei werden die Investitionsaufwände über 35 Jahre für das Gebäude und 10 Jahre für die Einrichtungen abgeschrieben. Das Land wird nicht abgeschrieben.

Der Eigenbestand hat aus folgenden Gründen für den Kanton Vorteile: Die Belastung der Rechnung über die ganze Nutzungsdauer ist tiefer: Einerseits erhält der Kanton günstiges Kapital am Finanzmarkt und andererseits muss mit der Immobilie kein Gewinn erwirtschaftet werden. Durch das Eigentum besteht eine sehr hohe Verfügungssicherheit der Immobilie. Zudem kann der Eigentümer über Erneuerungen und deren Zeitpunkt frei entscheiden.

Als negativer Punkt der Eigenfinanzierung ist die einmalige Spitzenbelastung der Staatsrechnung während der Bauphase aufzuführen. Die in die Immobilie zu investierende finanziellen Mittel stehen für andere kantonale Aufgaben nicht mehr zur Verfügung. Mit den Zuständigkeiten von Regierungsrat, Parlament und Volk gemäss Finanzrecht des Kantons und den Vorgaben des Submissionsrechts dauert die notwendige Zeit für die Planung und Realisierung lange. Ein weiterer negativer Punkt besteht mit der vollständigen Übernahme aller Erstellungsrisiken durch den Kanton, die in der Regel in der Rechnungslegung nicht abgebildet werden.

Gesamthaft überwiegen die Vorteile des Eigenbestands bei langer Nutzungsdauer klar. Deshalb soll in der Regel eine längerfristig durch den Kanton genutzte Immobilie mit einer Eigenfinanzierung realisiert werden.

8.4 Vor- und Nachteile Fremdbestand

Beim Fremdbestand ist nicht der Kanton, sondern ein Dritter – in der Regel ein Privater – Eigentümer der Immobilie. Der klassische Fremdbestand stellt die Miete dar. Der Investor stellt die Immobilie und damit auch die dafür notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung. Die Hauptphasen Initialisierung, Bestellung, Bereitstellung und Verwertung werden grundsätzlich vom Dritten vorgenommen. Der Kanton nimmt mit einer periodischen Zahlung die Abgeltung dieser Leistungen vor. Die Chancen und Risiken aus den Immobilien liegen beim Investor. In der Nutzungsphase kann der Kanton auf die Neben- und Nutzerkosten Einfluss nehmen. Die Ausschreibung für die Suche nach einem Investor hat nach dem Submissionsrecht zu erfolgen während bei Mietlösungen keine Ausschreibung notwendig ist.

Der Fremdbestand hat im Gegensatz zum Eigenbestand den Vorteil, dass das Gebäude kurzfristig und ohne Geldmittel bereitgestellt werden kann. Der Fremdbestand ermöglicht einen gleichmässigen Aufwand über die gesamte Nutzungsdauer. Der Kanton hat jedoch nur wenig Einfluss auf die Gebäudestruktur und die Erneuerung. Bei fremdfinanzierten Immobilien besteht das Risiko der Kündigung. Eine Miete wird grundsätzlich den Kanton längerfristig stärker belasten als eine Immobilie im Eigentum.

Deshalb eignet sich die Anmietung primär für einen kurzfristigen Bedarf, als Übergangslösung oder für einen kleineren Flächenbedarf.

8.5 Übersicht Finanzmodelle

Die folgende Darstellung stellt die Finanzmodelle dar und zeigt die finanzrechtlichen und rechnungslegerischen Anforderungen auf. Dabei wird zwischen klassischen Modellen und Sondermodellen unterschieden und auf die jeweiligen Rechtsgrundlagen verwiesen.

Modell	Rechtsgrundlage	finanzielle Steuergrösse	Steuerungs-saldo
Klassische Modelle			
1. Eigenbestand	GAF, DAF	IR für Bau, Kauf und ER für Abschreibungen Bau	Saldo IR
2. Fremdbestand	GAF, DAF	ER für jährliches Entgelt wie Miete	Saldo ER
Sondermodelle			
3. Leasing-, PPP-Modell	GAF, DAF	IR für Bau, Kauf und ER für Abschreibungen Bau oder ER für jährliches Entgelt wie Miete	Saldo IR oder Saldo ER
4. Finanzierungsgesellschaft	GAF, DAF GAF anpassen	ER für Zinsaufwand und Amortisation Darlehen	Saldo ER
5. Immobiliengesellschaft	GAF, DAF GAF anpassen	ER für Zinsaufwand und Amortisation Darlehen	Saldo ER
6. Spezialfinanzierung	neues Gesetz	ER für Saldoausgleich	ER, saldoneutral

Anmerkung: IR = Investitionsrechnung; ER = Erfolgsrechnung

Tabelle 8: Übersicht Finanzmodelle

8.5.1 Klassischer Eigenbestand

Eigenerstellung und Kauf stellen die klassischen Eigenbestandsmodelle dar und werden wie folgt verbucht: Gemäss § 41 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.300) werden Investitionsvorhaben über Fr. 250'000.– in der Investitionsrechnung geführt und stellen Verwaltungsvermögen nach § 39 GAF dar, wenn es der öffentlichen Aufgabenerfüllung dient. Die in der Bilanz aktivierten Immobilien werden über die Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Dabei gilt gemäss § 5 des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.310) für die Gebäude eine Nutzungsdauer von 35 Jahren und für Installationen, Einbauten und Mieterausbauten eine Nutzungsdauer von 10 Jahren. Nach § 4 DAF werden die Grundstücke nicht abgeschrieben. Beim klassischen Eigenbestand unterliegen alle zu beschaffenden Leistungen ausser dem Kauf von Immobilien dem Submissionsrecht.

Die Zuständigkeiten von Regierungsrat, Grosser Rat und Volk ergeben sich aus:

- Verpflichtungskredite gemäss § 28 GAF,
- Ausgabenreferendum gemäss § 30 ff. GAF,
- Höherschuldungsreferendum gemäss § 33 GAF und
- Budgetkompetenz des Grossen Rats gemäss § 13 f. GAF.

8.5.2 Klassischer Fremdbestand

Die Miete respektive das Entgelt bei den Miet-, Leasing- und PPP-Modellen ohne Beherrschung durch den Kanton werden in der Erfolgsrechnung unter dem Globalbudget der Erfolgsrechnung geführt. Die Zuständigkeiten von Regierungsrat, Grosser Rat und Volk sind im GAF analog dem Eigenbestandsmodell geregelt. Beim klassischen Fremdbestand unterliegen die zu beschaffenden Leistungen nicht dem Submissionsrecht.

8.5.3 Leasing- und PPP-Modelle

Leasing- und PPP-Modelle können sowohl als Eigenbestand- wie auch als Fremdbestandmodell ausgestaltet werden. In der Regel übernimmt ein Investor die Finanzierung und verlangt dafür eine Verzinsung. Der Zinssatz enthält neben seinen Refinanzierungskosten eine Risiko- und eine Gewinnkomponente. Diese Modelle können sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. Mischlösungen mit anderen Modellen sind ebenfalls denkbar (z.B. öffentliche Finanzierung). Bei den Leasing- und PPP-Modellen unterliegt die Auswahl des Investors dem Submissionsrecht.

Solche Modelle können speziell bei Mehrfachnutzungen mit Privaten Vorteile bringen, zum Beispiel bei Standorten mit gleichzeitig kommerzieller Nutzung, Büronutzung und Wohnraumnutzung. Die interessierten staatlichen und privaten Nutzer können gemeinsam eine Immobilie erstellen, um Grössenvorteile, Flexibilität mit der gegenseitigen Einräumung von Vorkaufs- und Vormietrechten sowie städtebauliche Vorteile zu erzielen. Dafür gründen sie eine gemeinsame Gesellschaft, um ein Immobilienprojekt zu planen und zu bauen. Bei der anschliessenden Nutzung können die Nutzungen mit Stockwerkeigentum ausgeschieden werden und die Baugesellschaft in Stockwerkeigentümergeellschaften umgewandelt werden. Nach den bisherigen Erfahrungen sind PPP-Modelle aus finanzpolitischen Überlegungen nur in sehr begrenzten Fällen sinnvoll.

Die Rechnungslegung wird nach Folgenden Regeln vorgenommen (vgl. dazu: HRM2, FAQ zu Public Private Partnership vom 10. September 2013, Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS)):

Wenn der Kanton den Vermögenswert beherrscht, muss die Verbuchung in der Investitionsrechnung analog den Eigenfinanzierungsmodellen vorgenommen und bilanziert werden. Eine Beherrschung liegt dann vor, wenn die folgenden beiden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- Der Kanton beherrscht und reguliert Ausmass und Preis der mit dem Vermögenswert zu erbringender Dienstleistung.
- Der Kanton als Eigentümer oder Nutzniesser beherrscht am Ende der Vertragsdauer die Restgrössen des Vermögenswerts.

Die Verbuchung erfolgt in der Erfolgsrechnung, wenn der Kanton den Vermögenswert nicht beherrscht. Dabei entsteht eine Eventualverpflichtung, wenn vertraglich eine Heimfalloption eingeräumt wird oder wenn der Kanton grosse Risiken selber trägt.

8.5.4 Sondermodell Finanzierungsgesellschaft Immobilien

Der Kanton Aargau kennt heute die Finanzierungsgesellschaft Immobilien der Fachhochschule Nordwestschweiz (FGI FHNW). Geschaffen wurde die FGI FHNW durch den Grossratsbeschluss im Jahr 2007 (GRB Nr. 2007-1195).

Die folgende Grafik zeigt schematisch die Funktionsweise eines solchen Modells auf. Mit Pfeilen sind die Finanzströme und die Nutzung dargestellt. Es lehnt sich an das bekannte Modell FGI FHNW an.

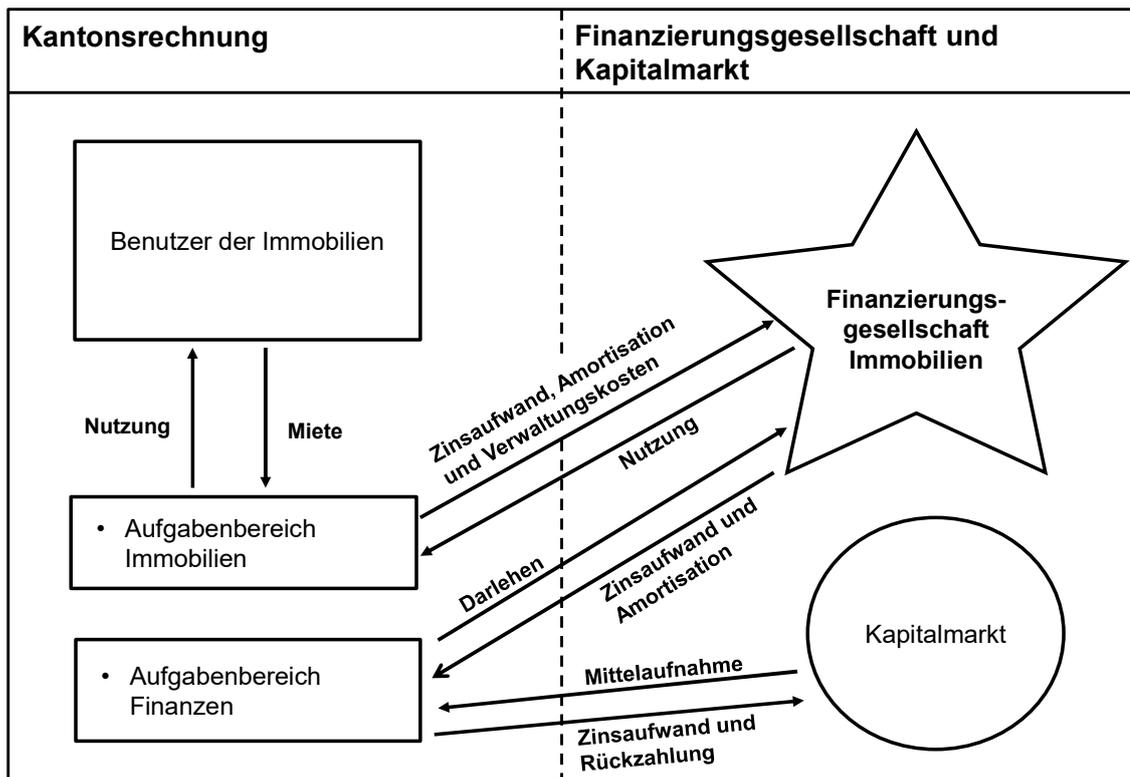


Abbildung 6: Sondermodell Finanzierungsgesellschaft Immobilien

Nach dem Beschluss zum Verpflichtungskredit zur Ausführung und zu einer allfälligen Höherverschuldung über das Immobilienvorhaben wird die Abwicklung über die Finanzierungsgesellschaft in die Wege geleitet und die im Eigentum des Kantons stehenden Grundstücke an die Finanzierungsgesellschaft übertragen oder bei neuen Grundstücken durch die Finanzierungsgesellschaft erworben. Die Bauausführung wird gestartet, der Kanton finanziert mit einem Baukredit die Baukosten und bilanziert den Baukredit. Bei Nutzungsbeginn wird der Baukredit in ein Darlehen umgewandelt. Das Darlehen wird zu den Eigenkosten des Kantons mit seinem durchschnittlichen jährlichen Fremdkapitalzinsen verzinst und über 25 Jahre amortisiert. Bei Grundstücken wird gemäss den Bestimmungen von § 4 DAF der Bilanzwert nicht abgeschrieben und somit auch keine Amortisation des Darlehens vorgenommen.

Über den Aufgabenbereich Finanzen nimmt der Kanton am Kapitalmarkt Gelder zur Refinanzierung des Darlehens auf, wenn die Liquidität nicht ausreicht. Die Finanzierungsgesellschaft als Eigentümer der Immobilien ihrerseits stellt den jährlichen Aufwand für Verzinsung, Amortisation und Verwaltung dem Kanton im Aufgabenbereich Immobilien in Rechnung. Bei der Finanzierungsgesellschaft unterliegen alle zu beschaffenden Leistungen dem Submissionsrecht.

Über die Finanzierungsgesellschaft wird einzig die Funktion der Amortisation des Baus abgewickelt. Alle übrigen Funktionen wie Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb sowie die Zuständigkeiten für die Verwertung und die Geldbeschaffung verbleiben beim Kanton.

8.5.5 Sondermodell Immobiliengesellschaft

Die Immobiliengesellschaft hat gegenüber der Finanzierungsgesellschaft weitere Funktionen. Zusätzlich zum Bau werden auch die Planung und der Unterhalt der Immobiliengesellschaft übertragen. Mit einer Miete werden diese Kostenblöcke finanziert. Sie könnte sich direkt beim Kanton oder auf dem Kapitalmarkt verschulden. Bei der Immobiliengesellschaft unterliegen alle zu beschaffenden Leistungen dem Submissionsrecht.

Eine solche Erweiterung würde neben dem bestehenden Aufgabenbereich Immobilien eine neue Gesellschaft für die in der Immobiliengesellschaft geführten Bauten führen. Wenn alle Bauten des Kantons überführt werden, müsste der ganze Aufgabenbereich Immobilien ebenfalls verschoben und es müsste für alle Gebäude eine Miete eingeführt werden. Eine solch radikale Änderung entspricht nicht der Zielsetzung des Reformvorhabens Immobilien.

8.5.6 Sondermodell Spezialfinanzierung

Zur Finanzierung der anstehenden Immobilienprojekte könnte eine Spezialfinanzierung geschaffen werden. In einer Spezialfinanzierung sind die Mittel für eine bestimmte öffentliche Aufgabe zweckgebunden (vgl. dazu § 37 GAF). Spezialfinanzierungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und werden in einer von der ordentlichen Rechnung getrennten Rechnung geführt.

Damit sollen bestimmte Erträge für einen bestimmten Zweck eingesetzt werden und nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Ein Beispiel dafür ist die Spezialfinanzierung Strassenrechnung, bei der die Erträge aus Motorfahrzeugabgaben und zweckgebundene Beiträge des Bundes und der Gemeinden für den Strassenbau und Strassenunterhalt verwendet werden dürfen. Bei einer Spezialfinanzierung kennt der Kanton keine Aktivierung der Investitionen (vgl. § 6 Abs. 2 DAF und als Beispiel die Strassenrechnung).

Zur Finanzierung einer Spezialfinanzierung Immobilien können die Mieterträge von Dritten, Beiträge des Bundes, anderer Kantone und der Gemeinden sowie Verkaufserträge als Erträge herangezogen werden. Sie machten in den letzten Jahren rund 30 % der Aufwände aus. Deshalb müssten hauptsächlich allgemeine Steuererträge eingesetzt werden. Die Finanzierung durch allgemeine Steuermittel müsste gesetzlich geregelt werden. Die Zuweisung könnte mit einer fixen Grösse oder mit dem Budgetbeschluss des Grossen Rats über den notwendigen Betrag erfolgen.

Die Verwendung von allgemeinen Steuermitteln für Spezialfinanzierungen ist zu vermeiden, da allgemeine Steuern mit dem Budgetbeschluss für die notwendigen aktuellen Bedürfnisse zweckfrei eingesetzt werden sollen. Ein solcher Einsatz von allgemeinen Steuermitteln für einen bestimmten Aufgabenbereich ist deshalb nicht zielführend und entspricht auch nicht der Zielsetzung des Reformvorhabens Immobilien.

8.6 Anwendung der Finanzmodelle

In der folgenden Tabelle werden die verschiedenen Finanzmodelle nach Kriterien dargestellt und deren Anwendung aufgeführt.

Kriterium	Klassischer Eigenbestand	Klassische Fremdbestand	Leasing-/ PPP-Modell	Finanzierungsgesellschaft	Immobilien-gesellschaft	Spezialfinanzierung
Rechtsgrundlagen	Bestehend	Bestehend	präzisieren	präzisieren	neu schaffen	neu schaffen
Umsetzungszeitpunkt und Umsetzungsdauer	Beschlüsse Grosser Rat zu Vorhaben 1 - 2 Jahre	Beschlüsse Grosser Rat zu Vorhaben 1 - 2 Jahr	ev. Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre	ev. Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre	ev. Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre	Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre
Belastung Rechnung Kanton	Aufwand in IR und Abschreibungen in ER	Aufwand in ER	Aufwand in ER oder über IR	Aufwand Ver- zinsung und Amortisation über 25 Jahre in ER	Aufwand in ER	Aufwand in IR und Direktab- schreibungen in ER
Schuldenbremse	Saldo IR	Saldo ER	Saldo ER oder IR	Saldo ER	Saldo ER	saldoneutral

Kriterium	Klassischer Eigenbestand	Klassische Fremdbestand	Leasing-/PPP-Modell	Finanzierungsgesellschaft	Immobilien-gesellschaft	Spezialfinanzierung
Anwendung	dauerhafte Nutzung über ganzen Lebenszyklus	Kurzfrist- und Übergangsnutzung sowie kleine Flächen	Prüfen bei Spezialvorhaben	Prüfen bei Spezialvorhaben	nicht weiterverfolgen	nicht weiterverfolgen

Tabelle 9: Anwendung der Finanzmodelle

Das Modell des klassischen Eigenbestands soll das Standard-Finanzmodell für die laufenden normalen Vorhaben darstellen. Der klassische Fremdbestand soll eingesetzt werden, wenn eine Kurzfrist- oder Übergangsnutzung notwendig ist. Damit können die notwendigen Immobilienflächen rasch beschafft und beim Wegfall des Bedarfs wieder abgestossen werden.

Das Modell Finanzierungsgesellschaft und das Leasing-/PPP-Modell können für Sondervorhaben mit Dritten bei Grossvorhaben eingesetzt werden. In beiden Fällen müsste aber sichergestellt werden, dass die Wirtschaftlichkeit über die gesamte Nutzungsdauer gegenüber üblichen Mietlösungen vorteilhafter ist und die Wirtschaftlichkeit in etwa dem Modell des Eigenbestands entspricht.

Somit werden diese ersten vier Modelle weiterverfolgt. Auf das Modell einer Immobiliengesellschaft soll verzichtet werden, da dadurch die meisten Tätigkeiten der Abteilung Immobilien Aargau ausgelagert und damit verselbständigt oder gar privatisiert würden. Auch auf das Modell der Spezialfinanzierung wird verzichtet, da dafür zu wenige zweckbestimmte Erträge bestehen. Eine Spezialfinanzierung mit Finanzierung primär über allgemeine Steuermittel widerspricht dem Einsatzzweck einer Spezialfinanzierung.

8.7 Schuldenbremsen bei den Kantonen

Schuldenbremsen verfolgen das Ziel, dass die Schulden soweit beschränkt werden, dass sie für die zukünftige Generation tragbar sind und aufgrund der Kosten der Verschuldung nicht auf die laufende staatliche Aufgabenerfüllung verzichtet werden muss. Bei der Aktivierung von Investitionen mit anschliessender Abschreibung entscheidet die heutige Generation über die Investitionen und die zukünftige Generation muss sie über die jährlichen Abschreibungsbeträge finanzieren. Dies ist vor allem bei Vorhaben mit hoher volkswirtschaftlicher Rentabilität oder bei generationenübergreifenden Vorhaben, die aus dem laufenden Haushalt nicht finanzierbar sind, aber langfristig einen hohen Nutzen für die ganze Gesellschaft darstellen, angemessen.

Der Kanton Aargau kennt eine einfache Schuldenbremse, die analog dem Bund auf die Finanzierungsrechnung abstellt. Die Schuldenbremse des Kantons Aargau ist gesetzlich in § 20 GAF geregelt. Die Hauptregel verlangt eine auf Dauer ausgeglichene Finanzierungsrechnung. Fehlbeträge der Jahresrechnung sind in Raten von mindestens 20 % ab dem übernächsten Jahr abzutragen. Die massgebliche Berechnungsgrösse stellt gemäss § 20 Abs. 1 GAF die Finanzierungsrechnung ohne Einrechnung der Darlehen und Beteiligungen dar. Die Finanzierungsrechnung stellt die Basis dar für Beschlüsse zur Ausgleichsreserve (§ 21 GAF) und zur Höherverschuldung im Rahmen des Budgetbeschlusses (§ 33 Abs. 1 lit. a GAF).

Das Musterhaushaltsgesetz gemäss dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM 2) kennt die sogenannte doppelte Schuldenbremse. Die Berechnungsgrössen der doppelten Schuldenbremse basieren erstens auf dem Saldo der Erfolgsrechnung und zweitens auf einem Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 %. Einerseits soll mit dem Ausgleich der Erfolgsrechnung das Eigenkapital eines Kantons erhalten werden und andererseits soll mit einem Selbstfinanzierungsgrad von 80 % der Nettoinvestitionen die Verschuldung nur bis zu einer bestimmten Höhe zugelassen werden. Die entsprechenden Bestimmungen des Mustergesetzes lauten wie folgt:

Art. 33 Haushaltgleichgewicht

Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein.

Art. 34 Schuldenbegrenzung

Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 % betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 % beträgt.

Alle Kantone mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden haben eine Schuldenbremse eingeführt. Die konkreten Berechnungsgrößen wie auch die Sanktionsnormen bei einer Nichteinhaltung werden von den Kantonen unterschiedlich restriktiv gehandhabt. Die meisten Kantone kennen die doppelte Schuldenbremse. Die Bestimmungen zum Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen sehen eine Beschränkung ab einem bestimmten Schuldenbestand auf 80 bis 100 % vor. Einige Kantone verzichten dazu auf Regelungen oder sehen Ausnahmebestimmungen für grosse Infrastrukturprojekte vor.

Der Regierungsrat hat sich mit dem Thema der Schuldenbremse intensiv auseinandergesetzt. Dabei ist er zur Überzeugung gelangt, dass sich die heute geltende Schuldenbremse bewährt hat und deshalb nicht im Grundsatz verändert werden soll. Die dargelegte Frage der Amortisation von Grossvorhaben betrifft einen begrenzten Anwendungsbereich der Schuldenbremse. Aus diesem Grund soll dazu eine Sonderregelung im Rahmen der bestehenden gesetzlich geregelten Schuldenbremse zur Anwendung kommen. Der Regierungsrat hat hierfür eine Reihe von Modellen geprüft und erachtet davon zwei Finanzierungsmodelle als zielführend und zweckmässig. Diese beiden Modelle werden in Kapitel 10 im Detail dargestellt.

9. Strategische Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und zu den Finanzen

Bei den Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio werden die Fragen der Standorte, der Abstimmung der Nutzeranforderungen mit dem Altersprozess der Gebäude und bezüglich Arbeitsumgebung beantwortet. Zudem werden auch Aussagen zu den Abwicklungsmodellen, Beschaffungsformen, der Priorisierung und zur Beschlussfassung gemacht.

Die Stossrichtungen zu den Finanzen legen fest, wie kantonale Immobilien finanziert werden. Die in Kapitel 8 aufgezeigten Finanzmodelle bilden dazu die Basis und daraus werden die Kriterien für die Wahl des anzuwendenden Finanzmodells abgeleitet. Neben Aussagen zu den Modellen "Klassischer Eigenbestand" und "Klassischer Fremdbestand" werden in Kapitel 8 auch Aussagen zu den Sondermodellen gemacht.

Der Regierungsrat beschloss die folgenden 15 strategischen Stossrichtungen zum Immobilien-Portfolio und zu den Finanzen. Davon sollen die fettgedruckten 8 Stossrichtungen auf Gesetzes- bzw. Dekretsstufe festgehalten werden. Sie zeigen die Grundsätze der Aufgabenerfüllung im Immobilienbereich sowie mögliche Finanzmodelle dar. Sie haben normativen Charakter und stellen den gesetzlichen Rahmen für die Abwicklung von Vorhaben auf. Dabei ist der Verweis mit dem entsprechenden neuen Paragraphen aufgeführt, wo auch die entsprechenden Erläuterungen zu finden sind. Alle Stossrichtungen sind gesamthaft mit Kommentar in der Beilage 3 dargestellt.

- 1. *Die Immobilienstandorte werden optimiert, wobei 'Eigentum vor Miete' angestrebt wird.***
(neu § 47a Abs. 1 GAF)
- 2. *Der absehbare Immobilienflächenbedarf für öffentliche Aufgaben an neuen Standorten soll mit geeigneten Arealen strategisch gesichert werden.***
(neu § 47a Abs. 4 GAF)
3. *Veränderte Nutzeranforderungen und der Alterungsprozess der Immobilien sind aufeinander abzustimmen.*
4. *Die Arbeitsumgebung der Immobilien ist modern und funktional.*

5. *Die Beschaffung der Immobilien erfolgt wirtschaftlich und mit dem geeignetsten Abwicklungsmodell.*
6. **Immobilien, die längerfristig nicht mehr für staatliche Aufgaben benötigt werden, sind zu Marktbedingungen zu veräussern oder im Baurecht abzugeben.**
(neu § 47a Abs. 5 GAF)
7. *Die Beschaffung der Immobilien stellt das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit sicher.*
8. **Die Beschlussfassung für Immobilienvorhaben wird mit einem Ausgabenreferendum und damit einer Anhörung vereinfacht.**
(neu § 31a GAF)
9. *Die Priorisierung der Immobilienvorhaben in der langfristigen Mehrjahresplanung erfolgt unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, der Dringlichkeit und der finanzpolitischen Möglichkeiten des Kantons.*
10. *Die strategische Immobilienplanung der Nutzerbedürfnisse wird von den Nutzerdepartementen zusammen mit dem Departement Finanzen und Ressourcen vorgenommen.*
11. *Die Betreiberverantwortung und die Werkeigentümerhaftung werden klar geregelt und wo möglich zentral wahrgenommen.*
12. **Immobilien für eine öffentliche Aufgabenerfüllung mit einer dauerhaften Nutzung von mindestens 35 Jahren werden in der Regel durch Bau oder Kauf im Eigenbestand geführt.**
(neu § 47a Abs. 2 GAF)
13. **Für einen Immobilienbedarf mit Kurzfrist- oder Übergangsnutzung sowie bei kleinerem Flächenbedarf ist die Führung im Fremdbestand möglich.**
(neu § 47a Abs. 3 GAF)
14. **Immobilien für eine öffentliche Aufgabenerfüllung mit dauerhafter Nutzung und einem Volumen ab 20 Millionen Franken werden über ein besonderes Finanzierungsmodell abgewickelt.**
(neu § 47b Abs. 1 bis 3 GAF)
15. **Bei Immobilienvorhaben für eine dauerhafte öffentliche Aufgabenerfüllung, die zusammen mit Dritten realisiert werden, sind die Modelle Leasing/PPP mit eigener Geldbeschaffung zu prüfen.**
(neu § 47b Abs. 4 GAF)

10. Finanzierungsvarianten Grossprojekte Immobilien

Zur Umsetzung der Stossrichtung 14 hat der Regierungsrat verschiedene Ansätze geprüft und zwei Varianten ausgearbeitet, wie die Finanzierung von Immobilien-Grossvorhaben im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse vorgenommen werden kann (vgl. dazu die Erläuterungen in Kapitel 11). Die erste Variante setzt beim bereits im Einsatz stehenden Sondermodell der Finanzierungsgesellschaft FHNW für die Fachhochschulbauten in Brugg/Windisch an. Die zweite Variante verzichtet auf eine separate Finanzierungsgesellschaft und führt mit den massgeblichen Berechnungsgrössen für die Finanzierungsrechnung zu analogen Ergebnissen.

Für beide Varianten sind Synopsen erstellt worden. In Beilage 1 ist die Variante 1 mit dem neuen Paragraphen GAF § 47b und in der Beilage 2 die Variante 2 mit dem neuen Absatz in DAF § 10 Abs. 3 dargestellt.

Beide Varianten sehen vor, dass diese nur bei Immobilienvorhaben mit einem Investitionsvolumen von mehr als 20 Millionen Franken zur Anwendung kommen. Gemäss aktuellem Planungsstand sind davon die folgenden 14 Vorhaben betroffen:

- Zofingen, BKS, BM, Erneuerung Bildungszentrum (Bildungszentrum Zofingen)
- Aarau, DVI, KAPO, Neubau Polizeigebäude (Konzentration Kantonspolizei im Telli)
- Aargau, DGS, AVS, Neubau (neuer Standort)
- Schafisheim, DVI, STVA, Erneuerung Prüfhalle
- Baden, BKS, BM, Ersatz Provisorien u. Erweiterung (Kantonsschule Baden)
- Aarau, BKS, BM, Erneuerung Sportanlage Telli (Alte Kantonsschule Aarau)
- Aarau, DVI, KAPO, Erneuerung Polizeikommando (Sanierung alter Gebäudeteil)
- Aargau, BKS, BM, Neue Kantonsschule (7. Standort)
- Aarau, DFR, Neubau Verwaltungsgebäude (Torfeld Nord)
- Aarau, DVI, MIKA, Neubau MIKA (Neubau für Migration und Integration)
- Aarau, DGS, Ausbau Kantonales Zeughaus (neuer Standort für Departement Gesundheit und Soziales)
- Aargau, BKS, BM, Neue Kantonsschule (8. Standort)
- Untereentfelden, DFR, Erneuerung Bauschule
- Windisch, DFR, FHNW, Strategische Flächenplanung (Fachhochschule Nordwestschweiz)

10.1 Variante 1: Finanzierungsgesellschaft

Bei dieser ersten Variante soll im Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden (vgl. dazu Synopse gemäss Beilage 1). Danach soll für Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken das Sondermodell der Finanzierungsgesellschaft zur Anwendung kommen. Es ist in Kapitel 8.5.4 schematisch dargestellt. Der Einsatz einer Finanzierungsgesellschaft soll vorgesehen werden, um die Investitionsspitze zu glätten. Es können damit gegenüber Mietlösungen langfristig wirtschaftliche Vorteile erzielt werden.

Die Abschreibungsdauer wird aus Vereinfachungsgründen auf einen einheitlichen Satz von 25 Jahren festgelegt. Dies entspricht dem gewichteten Mittel der Abschreibungsdauer von 35 Jahren von Gebäuden und von 10 Jahren für Einrichtungen. Bei einem Landkauf wird keine Abschreibung vorgenommen, da das Land keinem Alterungsprozess untersteht und somit der Landwert bestehen bleibt. Aufgrund der positiven Landpreisentwicklung durch die Teuerung und dem begrenzten Baulandangebot können sich dadurch Reserven ergeben. Damit behandelt diese Variante den Landkauf anders als die Finanzierungsrechnung, wo der Landkauf über die Investitionsrechnung abgewickelt wird und somit einen Teil der massgebenden Grösse für die Schuldenbremse darstellt.

Gegenüber der dem Grossen Rat am 25. Mai 2016 beantragten Variante der FGI – AG sind zwei massgebliche Änderungen vorgesehen:

- Die Limite des Investitionsvolumens wird von 10 auf 20 Millionen Franken erhöht. Der Anteil der Immobilienvorhaben, die über dieses besondere Finanzierungsmodell abgewickelt werden, bleibt damit beschränkt.
- Die Immobilienvorhaben mit dauerhafter Nutzung und einem Volumen ab 20 Millionen Franken werden in jedem Fall über die Finanzierungsgesellschaft abgewickelt. Dies erhöht die Planungssicherheit und verbessert die mittel- und langfristige Finanzplanung.

Mit Einzelvorlage an den Grossen Rat muss jeweils die entsprechende Höherverschuldung beantragt werden, die dem fakultativen Höherverschuldungsreferendum unterliegt.

Die heute bestehende Finanzierungsgesellschaft FHNW wird mit allen noch nicht abgeschriebenen Bauten nach Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmung in die neue Gesellschaft umgewandelt. Name und Statuten der heutigen Gesellschaft sind anzupassen. Eine parallele Weiterführung der bisherigen und der neuen Finanzierungsgesellschaft bedingt zwei Beteiligungen und ist deshalb nicht angezeigt.

10.2 Variante 2: Anpassung massgeblicher Saldo Finanzierungsrechnung

Bei dieser zweiten Variante wird bei Immobilienvorhaben mit dauerhafter Nutzung und einem Volumen ab 20 Millionen Franken der für die Schuldenbremse massgebliche Saldo der Finanzierungsrechnung angepasst (vgl. dazu Synopse in der Beilage 2). Anstelle des Saldos der Investitionsrechnung sind die entsprechenden Abschreibungen in der Erfolgsrechnung massgebend. Dadurch wird der für die Schuldenbremse massgebende Saldo der Finanzierungsrechnung angepasst. Dies erfordert eine Anpassung auf Dekretsstufe.

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

§ 10 Abs. 2 DAF

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

§ 9 Abs. 1 DAF

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

Der weitere Ausnahmetatbestand für Immobilien-Grossvorhaben könnte als neuer § 10 Abs. 3 DAF wie folgt lauten:

§ 10 Abs. 3 DAF neu

3 Für den massgeblichen Saldo der Finanzierungsrechnung werden bei Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken die Abschreibungen berücksichtigt.

Damit wird für die Schuldenbremse anstelle der Summe der Investitionsaufwände gemäss Investitionsrechnung die Summe deren Abschreibungen der Erfolgsrechnung verwendet. Die Abschreibungsdauer wird auf den Nutzungszyklus gemäss den heutigen Abschreibungsregeln von 10 und 35 Jahren § 5 DAF festgelegt. Damit wird ein durchschnittlicher Nutzungszyklus von rund 25 Jahren erreicht. Folglich werden, wie bei Variante 1 die Amortisationen, sämtliche Abschreibungen bei Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken der Schuldenbremse unterworfen. Hingegen wird die zeitliche Belastung der Finanzierungsrechnung von der Planungs- und Bauphase auf die Nutzungsphase verteilt. Nicht abgeschlossen werden gemäss § 4 DAF Grundstücke und Sachanlagen im Bau. Damit werden wie in Variante 1 die Grundstücke nicht abgeschlossen und somit nicht der Schuldenbremse unterworfen. Im Gegensatz zur Variante 1 müssen bei dieser Variante keine Zinsaufwände und Verwaltungskosten beim Verpflichtungskredit einberechnet werden. Der aus einer Höherverschuldung sich ergebende Zinsaufwand wird dem allgemeinen Finanzaufwand im Aufgabenbereich Finanzen belastet.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Herleitung des massgebenden Saldos der Finanzierungsrechnung für die Schuldenbremse nach bisheriger und neuer Berechnungsart anhand eines fiktiven Beispiels.

Annahmen:

- Saldo Erfolgsrechnung: Defizit von 10 Millionen Franken
- Abschreibungen der Erfolgsrechnung total: 160 Millionen Franken
- Davon Abschreibungen der Erfolgsrechnung aus Grossvorhaben Immobilien: 10 Millionen Franken
- Saldo Investitionsrechnung: 180 Millionen Franken
- Davon Nettoinvestitionen für Grossvorhaben Immobilien: 30 Millionen Franken
- Ausserordentlicher Aufwand aufgrund von Grossereignissen: 10 Millionen Franken

Herleitung massgeblicher Saldo bisher:		Herleitung massgeblicher Saldo neu:	
Saldo Erfolgsrechnung	+10	Saldo Erfolgsrechnung	+10
./. Abschreibungen Erfolgsrechnung	-160	./. Abschreibungen Erfolgsrechnung	-160
		+ Abschreibungen Grossvorhaben	+10
+ Saldo Investitionsrechnung	+180	+ Saldo Investitionsrechnung	+180
		./. Nettoinvestitionen Grossvorhaben	-30
./. a.o. Aufwand Grossereignisse	-10	./. a.o. Aufwand Grossereignisse	-10
= massgeblicher Saldo (Defizit)	+20	= massgeblicher Saldo	-0

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

Tabelle 10: Für Schuldenbremse massgeblicher Saldo gemäss § 10 DAF

In diesem Rechnungsjahr resultiert statt eines Defizits von 20 Millionen Franken ein ausgeglichener Saldo. Die Nettoinvestitionen Grossvorhaben mit 30 Millionen Franken sind in diesem Jahr höher als die Abschreibungen mit 10 Millionen Franken.

Die entsprechenden Immobilienvorhaben werden dem Grossen Rat wie üblich mit separater Botschaft mittels Verpflichtungskredit beantragt. Bei neuen Ausgaben untersteht der Beschluss dem Ausgabenreferendum nach § 63 Abs. 1 lit. d KV und § 30 GAF. Eine allfällige Höherverschuldung aus den Grossvorhaben unterliegt zudem dem fakultativen Höherverschuldungsreferendum nach § 63 Abs. 1 lit. e KV. Wie bei Variante 1 kann auch mit der Variante 2 der Stimmbürger abschliessend entscheiden.

Bei dieser Variante wird die bestehende Finanzierungsgesellschaft FHNW mit dem Aktienkapital von einer Million Franken aufgelöst und die Immobilien werden in den Kanton zurückgeführt. Das konkrete Überführungsmodell mit den notwendigen Anlagekategorien wird geprüft. Die buchhalterischen Transaktionen im Zusammenhang mit der Überführung werden erfolgsneutral vorgenommen. Die Abschreibungen nach dem Zeitpunkt der Überführung führen wie bisher die Amortisationstranchen zu einer Belastung der Finanzierungsrechnung.

10.3 Beurteilung der Varianten 1 und 2

Beide Varianten verfolgen das gleiche Ziel bei der Amortisation der Grossvorhaben. Sie haben über die ganze Nutzungsdauer die gleichen Auswirkungen auf die Schuldenbremse. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Amortisationsdauer bzw. Abschreibungsdauer mit 25 Jahren respektive 10 und 35 Jahre ergeben sich in den einzelnen Jahren Unterschiede. Der Verwaltungsaufwand für die separate Finanzierungsgesellschaft fällt bei Variante 2 weg.

Variante 1 entspricht weitgehend der vom Grossen Rat beschlossenen Finanzierungsgesellschaft FHNW und führt diese in angepasster Form weiter. Somit kann ein bewährtes Konzept erweitert und auf den bisherigen Erfahrungen aufgebaut werden. Im Unterschied zur Vorlage, die dem Grossen Rat im Jahr 2016 unterbreitet wurde, sollen sämtliche Immobilienvorhaben mit dauerhafter Nutzung und einem Volumen ab 20 Millionen Franken über diese besondere Finanzierungsform abgewickelt werden. Dies verbessert die Planungssicherheit und grenzt die Zahl der betroffenen Vorhaben deutlich ein. Ein Vorteil dieser Variante liegt in der Transparenz als eigenständige Gesellschaft und im Einbezug der Zins- und Verwaltungskosten bei der Berechnung des Verpflichtungskredits. Der Nachteil dieser Variante liegt in der höheren Komplexität der Buchungsvorgänge, die Führung einer Beteiligung und die dafür notwendigen Verwaltungskosten.

Die Variante 2 verfolgt einen einfachen rechnerischen Ansatz zur Bestimmung der Finanzierungsrechnung. Mit der besonderen Ausnahmeregelung bei der Berechnung der für die Schuldenbremse massgebenden Finanzierungsrechnung wird die Fragestellung mit geringem Aufwand gelöst. Die Herleitung wird transparent in Budget und Rechnung dargestellt. Auf die Gründung einer neuen Finanzierungsgesellschaft respektive die Umwandlung der bestehenden FGI FHNW kann verzichtet werden. Die bestehenden Immobilien der Finanzierungsgesellschaft FHNW werden in den Kanton Aargau übertragen und die Gesellschaft kann aufgelöst werden. Die verwaltungsinternen Abläufe und die Buchungsvorgänge für Immobilienvorhaben bleiben unverändert. Als Nachteil kann die gegenüber der heutigen Praxis zusätzliche Ausnahme bei der Herleitung des für die Schuldenbremse massgebenden Saldos der Finanzierungsrechnung gesehen werden. Schliesslich besteht ein wesentlicher Unterschied der beiden Varianten in der rechtlichen Regelung. Während für die Variante 1 eine neue Gesetzesgrundlage geschaffen werden soll, kann die Variante 2 durch eine Ergänzung auf Dekretsstufe umgesetzt werden.

In der Anhörung werden die beiden Varianten mit entsprechenden Fragen zur Auswahl gestellt. Nach der Anhörung wird der Regierungsrat den Variantenentscheid fällen und dem Grossen Rat mit der Gesetzesvorlage unterbreiten.

11. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen der GAF-Anpassung

Die folgenden Erläuterungen betreffen die Gesetzesanpassungen aufgrund der Stossrichtungen 1, 2, 6, 8, 12, 13, 14 und 15 wie sie in Kap. 9 aufgeführt sind. Für die Stossrichtung 14 bestehen zwei Varianten. In der Beilage 3 sind sämtliche strategische Stossrichtungen, also auch jene ohne Gesetzesanpassungen, aufgeführt und kurz beschrieben.

§ 31a Verpflichtungskredit für Bauten (Stossrichtung 8)

¹ Ein separater Verpflichtungskredit für die Ausführung bei Bauten entfällt, wenn der geplante Aufwand für Projektierung und Ausführung feststeht und der gesamte Verpflichtungskredit vom Grossen Rat beschlossen wird.

² Der Regierungsrat gibt nach Vorliegen der Projektierung den Verpflichtungskredit für die Ausführung frei oder beschliesst einen notwendigen Zusatzkredit.

³ Übersteigt der Aufwand für Projektierung und Ausführung den vom Grossen Rat beschlossenen Verpflichtungskredit um mehr als 10 %, beschliesst der Grosse Rat den Zusatzkredit. Der Beschluss unterliegt dem Ausgabenreferendum.

Der Regierungsrat hat den Beschaffungsablauf bezüglich Effizienz und Wirksamkeit überprüft und schlägt vor, das politische Verfahren zur Beschlussfassung zu optimieren und zu beschleunigen. Bei grossen Vorhaben soll der erforderliche Verpflichtungskredit nach Möglichkeit mit nur einer separaten Vorlage durch den Grossen Rat beschlossen werden. Dadurch ist auch nur ein Ausgabenreferendum und entsprechend auch im politischen Mitwirkungsverfahren nur eine Anhörung erforderlich. Gemäss § 66 Abs. 2 der Kantonsverfassung darf auf eine Anhörung nicht verzichtet werden, wenn Vorlagen der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung unterliegen.

Der Beschaffungsablauf bei grösseren Immobilien-Vorhaben durchläuft in der Regel die folgenden drei Phasen, für die jeweils Verpflichtungskredite beschlossen werden müssen. In Klammer sind zur Illustration Zahlenangaben für ein fiktives Beispiel aufgeführt.

- Verpflichtungskredit für Planung (Projektwettbewerb mit Kostenplanung und Projektoptimierung) (1,0 Million Franken)
- Verpflichtungskredit für Projektierung (4,5 Millionen Franken)
- Verpflichtungskredit für die Ausführung aller Bauleistungen (42,5 Millionen Franken)

Der Verpflichtungskredit für die Planung (Projektwettbewerb) beträgt in der Regel bei grösseren Projekten zwischen 0,5 und 1,0 Millionen Franken und wird vom Regierungsrat in seiner abschliessenden Kompetenz bis 2 Millionen Franken beschlossen. Nach der Durchführung des Projektwettbewerbs kann der Aufwand für die Projektierung und auch die Ausführung so geplant werden, dass bei einem Verpflichtungskredit für die Projektierung von über 5 Millionen Franken auch der Aufwand für die Ausführung in die Vorlage einbezogen und dem Grossen Rat der Gesamtbetrag zum Beschluss unterbreitet werden kann. Am obigen Beispiel ist das die Summe von 48 Millionen Franken.

Damit ist ein zweiter separater Verpflichtungskredit in der Kompetenz des Grossen Rats, der wiederum dem Referendum untersteht und vorgängig in die Anhörung gegeben werden muss, nicht mehr notwendig. Es entfällt also eine weitere Vorlage für den Verpflichtungskredit zur Ausführung an den Grossen Rat, da der Beschluss über den Gesamtaufwand des Projekts bereits gefällt wurde.

Dieses Vorgehen wäre bereits aufgrund des heutigen Finanzrechts möglich. Neu soll aber eine Limite für eine maximale Überschreitung von 10 % eingeführt werden, bis zu welcher kein neuer Kredit beim Grossen Rat beantragt werden muss.

Wenn bei der verwaltungsinternen Ausarbeitung des Verpflichtungskredits für die Ausführung keine Überschreitung von über 10 % festgestellt wird, soll der Verpflichtungskredit für die Vornahme der Ausführung des Bauvorhabens durch den Regierungsrat freigegeben werden können. Sollte der vom Grossen Rat beschlossene Verpflichtungskredit nicht ausreichen, beschliesst der Regierungsrat im Rahmen der Limite von 10 % gemäss § 31a Abs. 3 den Zusatzkredit. Damit erübrigt sich eine Vorlage an den Grossen Rat, die unter Berücksichtigung der Anhörung, der Beratung und der Referendumsfrist mindestens ein Jahr in Anspruch nimmt. Wenn hingegen die Abweichung 10 % übersteigt, wird auf das bisherige Verfahren zurückgegriffen. In diesem Fall muss eine Vorlage an den Grossen Rat für einen Zusatzkredit zum Verpflichtungskredit erstellt werden. Diese Vorlage unterliegt der Anhörung wie auch dem Ausgabenreferendum.

Gemäss § 63 Abs. 2 Kantonsverfassung ist für neue Ausgaben bei Bauten und Baubeträge keine Anhörung notwendig, wenn die Kosten bestimmt, bei kantonalen Bauten Objekt und Standort festgelegt oder bei Baubeträgen die Objekte bezeichnet sind. Mit der neuen Gesetzesregelung wird somit die Bestimmung „wenn die Kosten bestimmt“ konkretisiert, da nur eine Überschreitung von 10 % zugelassen wird.

Dieses vereinfachte Verfahren kann nur bei Vorhaben mit einem gut bestimmbareren finanziellen Aufwand wie Neubauten angewandt werden und bringt eine Zeitbeschleunigung von gegen ein Jahr, da auf die zweite Anhörung und auf eine zweite Vorlage an das Parlament verzichtet werden kann.

Selbstverständlich können Regierungsrat und Grosser Rat bei Vorliegen von Unsicherheiten beim Beschluss zum Projektierungskredit vom neuen Verfahren auf das bisherige Verfahren umschwenken.

Bei Bauvorhaben an den bestehenden Kantonschulstandorten kommt das neue Verfahren nicht zur Anwendung. Gemäss § 63 Abs. 2 lit. b Kantonsverfassung entfällt das Referendum, wenn der Standort durch Gesetz festgelegt ist. § 89 Abs. 3 Schulgesetz (SAR 401.100) lautet, dass der Grosse Rat endgültig zuständig ist für Ausgabenbeschlüsse über die Errichtung, die Erweiterung und die Aufhebung der Mittelschulen in Aarau, Baden, Stein, Wettingen, Wohlen und Zofingen. Sollten neue oder andere Standorte notwendig werden, ist das Schulgesetz anzupassen, das dem Referendum untersteht.

Das Verfahren ohne die neue gesetzliche Limite von 10 % wurde bereits beim Vorhaben des Neubaus Campus Brugg-Windisch der FHNW mit einem zweistufigen öffentlichen Architekturwettbewerb mit Erfolg angewandt.

§ 47a Grundsätze für die Führung von Immobilien (Stossrichtungen 1, 2, 6, 12, 13, 15)

¹ Die Immobilienstandorte werden optimiert und konzentriert.

² Immobilien für eine dauerhafte öffentliche Aufgabenerfüllung werden in der Regel im Eigenbestand geführt.

³ Bei Immobilien für eine nicht dauerhafte öffentliche Aufgabenerfüllung, wenn eine kurzfristige oder Übergangsnutzung vorliegt sowie bei kleinen Flächen, ist die Führung im Fremdbestand möglich.

⁴ Der absehbare Immobilienbedarf für die öffentliche Aufgabenerfüllung an neuen Standorten soll mit geeigneten Grundstücken gesichert werden.

⁵ Immobilien, die längerfristig nicht mehr für die öffentliche Aufgabenerfüllung benötigt werden, sind in der Regel zu veräussern oder im Baurecht abzugeben.

Standortkonzentrationen ermöglichen die Nutzung von Synergien (Infrastruktur, Personal) und Skaleneffekten. Die Standorte – neue wie allenfalls bestehende – sollen zu grösseren Zentren optimiert respektive ausgebaut werden (Abs.1). Bei der Konzentration ist sich der Kanton seiner kulturellen Verantwortung sowohl für Gebäude mit historischer Bedeutung – wie das Regierungs- und Grossratsgebäude, die Kirchen, den Klöstern und die Kantonsschulen – als auch für Neubauten bewusst. Bei den Vorlagen zu den neuen und konzentrierten Immobilienstandorten ist über die Einhaltung dieses Grundsatzes Bericht zu erstatten.

Zur Sicherstellung der öffentlichen Aufgaben und unter dem Aspekt der langfristigen Wirtschaftlichkeit sowie dem Erhalt der Handlungsfähigkeit hält der Kanton die betriebsnotwendigen Immobilien grundsätzlich im Eigenbestand (Abs. 2). Dabei muss der vorgesehene Nutzungszyklus der Immobilien mit rund 35 Jahren – entsprechend der Abschreibungsdauer von 35 Jahren – dauerhaft sein. Ausnahmen sind dann möglich, wenn eine Fremdfinanzierung nachweislich wirtschaftlicher ist, der Standort gesetzlich vorgegeben ist und der Kanton kein eigenes Land besitzt, oder wenn zeitliche Gründe eine Fremdfinanzierung notwendig machen. Der Kauf der Immobilie ist in jedem Fall zu prüfen. Kantonseigene Areale und Liegenschaften sind dabei, sofern wirtschaftlicher gegenüber Fremdoobjekten, zu bevorzugen. Langfristig genutzte Mietobjekte sind, wenn immer möglich käuflich zu erwerben.

Als kurzfristige oder Übergangsnutzung im Sinne von Abs. 3 wird eine Nutzung verstanden, bei der das Mietverhältnis ein von Anfang an festgelegtes Ende hat. Die Gründe dafür können in einem noch zu erstellenden Neubau liegen oder den Fall eines Miet-Kauf-Verhältnisses darstellen. Sofern aus zeitlicher oder wirtschaftlicher Sicht notwendig, können Mietverhältnisse auch für eine dauerhafte Nutzung eingegangen werden. Dabei ist aber die Ablösung in die Eigenfinanzierung vorzusehen.

Ebenso ist dies bei kleinem Flächenbedarf möglich, da in solchen Fällen ein Eigenbestand unwirtschaftlich sein kann.

Zur langfristigen Sicherung des absehbaren, zukünftigen Flächenbedarfs des Kantons sind Handlungsspielräume notwendig. Diese Handlungsspielräume erhält der Kanton durch strategischen Grundstückerwerb an geeigneten Lagen, um für die zu realisierenden Vorhaben Grundstücke selbst zur Verfügung zu haben (Abs. 4). Es ist zu verhindern, dass der Kanton unter Zugzwang teure Grundstücke zu erwerben hat. Der absehbare Flächenbedarf im Bereich der Mittelschule ist nördlich und südlich des Juras zu sichern: Entwicklung entlang der Achsen Aarau – Baden und Fricktal; Reserve in der Tiefe (zum Beispiel Wohlen).

Da ein solcher Kauf einer bestimmten öffentlichen Aufgabe dient, stellt dieser Verwaltungsvermögen dar. Der Kauf unterliegt gemäss § 31 GAF dem Ausgabenreferendum für neue einmalige Ausgaben über 5 Millionen Franken, die vom Grossen Rat mit einer besonderen Vorlage zu beschliessen sind.

Zeigt sich, dass eine Immobilie wegen dem Standort, der Grösse, der Lage, der Gebäudestruktur oder aus anderen Gründen für eine öffentliche Aufgabe des Kantons nicht mehr benötigt werden kann, ist in der Regel einer Veräusserung vorzunehmen (Abs. 5). Dabei ist gemäss § 28 Abs. 2 und 35 Abs. 1 DAF der Verkehrswert zu realisieren, wobei die aktuellen Marktbedingungen massgebend sind.

§ 47b Finanzierung Grossvorhaben Immobilien (Stossrichtung 14, Variante 1)

¹ Der Kanton errichtet und führt eine Gesellschaft für die Finanzierung von Immobilien mit dauerhafter Nutzung und einem Aufwand ab 20 Millionen Franken. Sie weist die Rechtsform einer Aktiengesellschaft auf und steht im Eigentum des Kantons.

² Er überträgt die Immobilien der Gesellschaft und übernimmt die Baufinanzierung.

³ Der Kanton gewährt der Gesellschaft verzinsliche Darlehen, die mit Ausnahme der Grundstücke über 25 Jahre linear amortisiert werden. Er trägt die Zinsen, die Amortisationen und den Verwaltungsaufwand.

⁴ Bei Immobilienvorhaben mit dauerhafter Nutzung, die zusammen mit Dritten realisiert werden, prüft der Regierungsrat Finanzmodelle mit Übertragung von Bauleistungen an Dritte.

Die aufgrund von Abs. 1 mittelfristig in Betracht kommenden 14 Grossprojekte sind in Kapitel 12 aufgeführt. Es wird auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen. In Abs. 2 ist festgehalten, dass die Baufinanzierung der Kanton übernimmt und die Immobilien spätestens bis Baubeginn ins Eigentum der Gesellschaft übertragen werden.

Nach Abs. 3 werden die Abschreibungsdauer von Gebäude und Einrichtungen und damit auch die Amortisation aus Vereinfachungsgründen auf einen einheitlichen Satz von 25 Jahren festgelegt (Abs. 3). Dies entspricht dem gewichteten Mittel der Abschreibungsdauer von 35 Jahren von Gebäuden und von 10 Jahren für Einrichtungen. Bei einem Landkauf wird keine Abschreibung vorgenommen, da das Land keinem Alterungsprozess untersteht und somit der Landwert bestehen bleibt.

Gegenüber der dem Grossen Rat am 25. Mai 2016 beantragten Variante der FGI AG sind zwei massgebliche Änderungen vorgesehen. Die Limite des Investitionsvolumens wird von 10 auf 20 Millionen Franken erhöht und alle Grossvorhaben Immobilien werden über die Finanzierungsgesellschaft abgewickelt.

Mit Einzelvorlage an den Grossen Rat muss jeweils die entsprechende Höherverschuldung beantragt werden, die dem fakultativen Höherverschuldungsreferendum unterliegt. Die heute bestehende Finanzierungsgesellschaft FHNW wird mit allen noch nicht abgeschriebenen Bauten nach Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmung in die neue Gesellschaft umgewandelt. Name und Statuten der heutigen Gesellschaft sind anzupassen.

Das Modell gemäss Abs. 4 kann dann angewandt werden, wenn der Kanton zusammen mit Privaten, mit einer Gemeinde, mit dem Bund oder mit einer Beteiligung des Kantons eine Immobilie erstellen will. Die Gründe dafür können sein, dass die Überbauung für den Kanton alleine zu gross ist, der Dritte das Bauland einbringen kann oder verschiedene Nutzungen wie Büroflächen für den Kanton, Büroflächen für Dritte, Wohnungsflächen oder auch Verkaufsflächen in einem Gebäude möglich sind und städtebauliche und wirtschaftliche Vorteile resultieren. Die zukünftigen Eigentümer und andere Beteiligte gründen für dieses Vorhaben eine gemeinsame Gesellschaft für Planung, Bau und allenfalls auch Betrieb, an der sich der Kanton beteiligt. Bei Fertigstellung wird die Eigentümerstruktur angepasst. In den Vorlagen für Immobilienvorhaben an das Parlament werden die Hauptergebnisse dieser Prüfung aufgeführt.

12. Gesteuerter Bedarf durch Grossprojekte

Anhand der Erkenntnisse über den Immobilienbestand, die Nutzerbedürfnisse und Eigentümerabsichten wurden seitens der Departemente ein räumliches Gesamtkonzept für den Standort Aarau (Zentralverwaltung) sowie Absichten für weitere Teilportfolios wie die Mittelschulen formuliert. Dieses Zielbild zu räumlichen Fragestellungen ist in einem Leporello dokumentiert (vgl. Beilage 5 des Anhörungsberichts). Aus den Überlegungen der Departemente resultieren die 14 untenstehenden Grossprojekte sowie die Ausführungen in den nachfolgenden Unterkapiteln. Im Zusammenhang mit dem Projekt 'Reformvorhaben Immobilien' wird das räumliche Gesamtkonzept Aarau überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Projekt	Start Realisierung	Nutzungsbeginn	Aufwand
Zofingen, BKS, Bildungszentrum Zofingen, Erneuerung Bildungszentrum	2020	2025	25
Aarau, DVI, Kantonspolizei, Neubau Polizeigebäude	2021	2025	55
Aargau, DGS, Amt für Verbraucherschutz, Neubau	2021	2024	35
Schafisheim, DVI, Strassenverkehrsamt, Erneuerung Prüfhalle	2021	2024	20
Baden, BKS, Kantonsschule Baden, Ersatz Provisorien und Erweiterung	2023	2027	25
Aarau, BKS, Alte Kantonsschule Aarau, Erneuerung Sportanlage Telli	2024	2026	30
Aarau, DVI, Kantonspolizei, Erneuerung Polizeikommando	2024	2027	25
Aargau, BKS, Neue Kantonsschule 7. Standort	2025	2028	85
Aarau, DFR, Neubau Verwaltungsgebäude	2025	2028	60
Aarau, DVI, Migrationsamt Kanton Aargau, Neubau	2025	2028	20
Aarau, DGS, Ausbau Kantonales Zeughaus	2026	2028	25
Aargau, BKS, Neue Kantonsschule 8. Standort	2027	2030	105
Unterentfelden, DFR, Erneuerung Bauschule	2028	2031	30
Windisch, DFR, Fachhochschule Nordwestschweiz, Strategische Flächenplanung	2030	2033	40
Total			580

Tabelle 11: 14 Grossprojekte

12.1 Zofingen, BKS, Bildungszentrum Zofingen, Erneuerung Bildungszentrum

Das Bildungszentrum Zofingen (BZZ) besteht aus acht Einzelgebäuden und wird aktuell von der Mittel-, Primar und Berufsschule sowie der Heilpädagogischen Schule (HPS) genutzt. Das BZZ wird von den beiden Trägerschaften Kanton Aargau und Stadt Zofingen gemeinsam betrieben. Im Januar 2016 haben Kanton und Stadt Zofingen den Grundsatzentscheid gefällt, die Sanierungsstrategie für das BZZ in der Form der erweiterten Instandsetzung fortzuführen.

12.2 Aarau, DVI, Kantonspolizei, Neubau Polizeigebäude

Durch die Ergänzung des Gebäudekomplexes um die Kantonale Notrufzentrale und der Zentralisierung der Blaulichteinheiten in der Telli, wurde das Polizeikommando der wichtigste Standort in der Polizeiorganisation. Mit der Realisierung eines Neubaus zwischen dem bestehenden Gebäudekomplex und dem Einkaufszentrum Telli, wird der Standort weiter gestärkt. Dies ermöglicht Polizeieinheiten zu zentralisieren und Synergien gezielt auszuschöpfen. So können nach Bezug der neu bereitgestellten Flächen am Standort Telli, Mietflächen anderweitigen Nutzungen zugeführt oder abgestossen werden. Zudem ermöglicht der Neubau die Realisierung der Gesamtsanierung des bestehenden Polizeikommando-Gebäudes ohne Provisorien. Der Projektwettbewerb wurde im Frühling 2018 abgeschlossen. Nach Genehmigung des Projektierungskredits im Frühling 2019 wird das Bauprojekt erstellt.

12.3 Aargau, DGS, Amt für Verbraucherschutz, Neubau

2017 hat der Regierungsrat aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen entschieden, das Projekt 'Neubau Buchenhof Nord' mit der Hauptnutzung durch das Amt für Verbraucherschutz (AVS) und den Nebennutzungen mit der Erweiterung Staatsarchiv und dem Labor der Abteilung für Umwelt sowie der Personalkantine für den Verwaltungsstandort Buchenhof nicht weiterzuverfolgen. Als Standort für das AVS inklusive Kantonales Laborgebäude (Ein-Standort-Strategie) beschloss der Regierungsrat unter Abwägung mehrerer Optionen, den Kauf des Grundstücks des Bildungszentrums Unterentfelden (BZU) respektive der Schweizerischen Bauschule Aarau (sba) weiter zu verfolgen.

12.4 Schafisheim, DVI, Strassenverkehrsamt, Erneuerung Prüfhalle

Anfangs 2018 beschloss der Regierungsrat die im Jahr 1973 in Betrieb genommene Prüfhalle in Schafisheim zu erneuern. Obwohl in den letzten Jahren immer wieder werterhaltende Massnahmen realisiert wurden, ist die Prüfhalle heute in einem schadhafte Zustand. Zudem ist die Kapazität für die Prüfung von leichten Fahrzeugen ausgeschöpft. In Bezug auf die absehbaren Entwicklungen ist ein Ausbau der Prüfinfrastruktur notwendig. Die Prüfung diverser Varianten ergab, dass eine Erneuerung der Prüfhalle ergänzt um eine Zusatzhalle die Bestvariante ist.

12.5 Baden, BKS, Kantonsschule Baden, Ersatz Provisorium und Erweiterung

Die beiden Schulraumprovisorien an der Kantonsschule Baden (KSBA) sind gemäss verlängerter Baubewilligung bis 31. Juli 2027 zu ersetzen bzw. zurückzubauen. Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Aargauischen Mittelschulen wird nicht nur der Ersatz der Provisorien, sondern auch eine Schulerweiterung inklusive Sporthallen für den erwarteten Aufwuchs auf gesamthaft 66 Abteilungen geplant. Aktuell finden Machbarkeitsstudien auf dem Areal statt, um die wirtschaftlichste Variante für den Flächenaufwuchs zu evaluieren.

12.6 Aarau, BKS, Alte Kantonsschule Aarau, Erneuerung Sportanlage Telli

Die 1974 gebaute Sportanlage Telli ist sanierungsbedürftig und weist neben technischen Mängeln auch nutzerspezifische Unzulänglichkeiten auf. Die immer aufwändigeren Arbeiten verursachen hohe Unterhaltskosten. Mit der drohenden Schliessung des Hallenbads würde der Kantonsschule ein wichtiger Anlageteil fehlen, welcher aus Kapazitätsgründen für die Durchführung des Sportunterrichts

benötigt wird. Eine Entschärfung der Situation ist nur mit einer gesamtheitlichen Sanierung herbeizuführen. Derzeit werden mögliche Lösungsvarianten erarbeitet und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen. Parallel dazu laufen Verhandlungen mit der Stadt Aarau bezüglich Kostenteiler und Verantwortlichkeiten hinsichtlich Führen eines Hallenbades.

12.7 Aarau, DVI, Kantonspolizei, Erneuerung Polizeikommando

Im Jahr 2014 wurde für das Polizeigebäude eine Gebäuediagnose erstellt. Basierend darauf konnten die notwendigen baulichen Massnahmen definiert werden. Es handelt sich im Wesentlichen um die Erneuerung und Instandsetzung der Gebäudetechnik und des Innenausbau. Im Zuge der Erneuerung des Innenausbau werden auch Nutzungsanpassungen für einen effizienteren Betrieb vorgenommen. Die Ausführung der Sanierung kann erst nach Fertigstellung des neuen Polizeigebäudes erfolgen. Durch den Neubau stehen die für die Sanierung notwendigen Rochadeflächen kostengünstig zur Verfügung.

12.8 Aargau, BKS, Neue Kantonsschule 7. Standort

Die Tagesmittelschulen sind in ihren Angeboten aufeinander abgestimmt, räumlich optimiert und bis auf den Standort Zofingen voll ausgelastet. Das in den nächsten 25 Jahren erwartete Schülerinnen- und Schülerwachstum erfordert dringend zusätzliche Räume. Da diese an den heutigen Standorten nicht realisiert werden können, werden neue Standorte gesucht, die zeitnah gesichert werden sollen. Der Suchperimeter für eine neue Tagesmittelschule nördlich der Jurakette wird mit einem Planungsbericht im Sommer 2019 durch den Grossen Rat festgelegt. Der Mittelschulstandort im Fricktal steht in Wechselbeziehung zu den heutigen Standorten und zu einem neuen Standort im Aargauer Mittelland. Es werden beide Standortfragen gemeinsam diskutiert.

12.9 Aarau, DFR, Neubau Verwaltungsgebäude

Wie bereits aufgeführt, sieht das aktuelle räumliche Gesamtkonzept für den Standort Aarau vor, die Anzahl Verwaltungsstandorte zu reduzieren, die Mietflächen abzubauen und Liegenschaften im eigenen Portfolio optimal zu nutzen. Nach der Bereinigung der komplexen Eigentümerverhältnisse Bund und Kanton, ist das ideal gelegene Areal Torfeld Nord das zentrale Entwicklungsgebiet der kantonalen Verwaltung in Aarau.

Das Teilportfolio Zentralverwaltung in Aarau konzentriert sich zukünftig in einer ersten Etappe auf folgende Hauptareale und Gebäude:

- Areal Grossratsgebäude und Regierungsgebäude
- Areal Buchenhof (Gebäude A-F, L, M, Garagen)
- Areal Torfeld Nord (Lindenhofareal, Bundeszeughäuser 4-6, Altes Kantonsschülerhaus)
- Areal Rössliquet (Kantonales Zeughaus 1, Bundeszeughaus 3, Balänerturnhalle)
- Areal Polizeikommando Telli
- Gebäude Behmen II
- Gebäude Wielandhaus

Die Mietobjekte Behmen II und Wielandhaus werden langfristig in die Prüfung 'Eigentum statt Miete' einbezogen.

In einer ersten Etappe soll auf dem Baufeld 1 des Areals Torfeld Nord mit dem 'Neubau Verwaltungsgebäude Lindenhof' ein neuer Hauptstandort für das Departement Finanzen und Ressourcen realisiert werden. Durch den Neubau wird sich die kostspielige Sanierung des Telli-Hochhauses erübrigen und bestehende Mietflächen können abgebaut werden. Zudem ermöglicht ein Neubau, das Departement Finanzen und Ressourcen zu zentralisieren und Synergien gezielt auszuschöpfen.

12.10 Aarau, DVI, Migrationsamt Kanton Aargau, Neubau

Das aktuelle räumliche Gesamtkonzept für den Standort Aarau sieht vor, die Anzahl Verwaltungsstandorte zu reduzieren, die Mietflächen abzubauen und Liegenschaften im eigenen Portfolio optimal zu nutzen. Die durch den Regierungsrat genehmigte Zielbelegung sieht für das Migrationsamt des Kantons Aargau einen Neubau auf dem Baufeld 3 (ehemaliges Kantonsschülerhaus) des Areals Torfeld Nord vor. Damit könnten die heutigen Mietflächen an der Bahnhofstrasse abgebaut und die Mitarbeitenden in wirtschaftlicheren Flächen untergebracht werden.

12.11 Aarau, DGS, Ausbau Kantonales Zeughaus

Der Ausbau des Kantonalen Zeughauses zum Hauptsitz des Departements Gesundheit und Soziales wurde im Jahr 2015 vom Regierungsrat bestätigt. Die Massnahme gehört zum räumlichen Gesamtkonzept Aarau.

Das Kantonale Zeughaus soll als neuer Hauptsitz des Departementes Gesundheit und Soziales (ohne Amt für Verbraucherschutz) für ca. 200 Mitarbeiter ausgebaut werden. Vorgängig ist dazu das Kantonale Katastrophen Einsatzelement (KKE) aus dem Zeughaus auszulagern und neue Räumlichkeiten für die Orientierungstage für Dienstpflichtige zu finden. Das sehr gut gelegene Kantonale Zeughaus ist nachweislich als Verwaltungsgebäude geeignet und die Wirtschaftlichkeit ist hinsichtlich Eigentum resp. Miete und Umbau resp. Neubau gegeben. Ende 2013 wurden ein Architekturwettbewerb und ein Studienauftrag für das Gebäudetechnikkonzept durchgeführt. Anschliessend wurde das Projekt optimiert. Die Phase Vorprojekt wurde im Herbst 2016 abgeschlossen und die Phase Bauprojekt durch die Planungskommission ausgelöst. Infolge Verlängerung Nutzungsdauer Werkhof Frick, der provisorischen Unterbringung des KSD (Asyl) im Zeughaus, der übergeordneten Priorisierung und weiteren Rahmenbedingungen wurde das Projekt verschoben.

Die Umnutzung des Kantonalen Zeughauses gehört zum räumlichen Gesamtkonzept Aarau. Im Zusammenhang mit dem Projekt 'Reformvorhaben Immobilien' wird dieses überprüft und gegebenenfalls angepasst.

12.12 Aargau, BKS, Neue Kantonsschule 8. Standort

Der provisorische Suchperimeter für eine neue Tagesmittelschule im Mittelland erstreckt sich auf das Gebiet Aarau-Lenzburg-Brugg-Baden. Der definitive Suchperimeter für eine neue Tagesmittelschule im Aargauer Mittelland wird mit einem Planungsbericht im Sommer 2019 durch den Grossen Rat festgelegt. Der Mittelschulstandort im Aargauer Mittelland steht in Wechselbeziehung zu den heutigen Standorten und zu einem neuen Standort im Fricktal. Es werden beide Standortfragen gemeinsam diskutiert.

12.13 Unterentfelden, DFR, Erneuerung Bauschule

Die Schulanlage des Bildungszentrums Unterentfelden (BZU) wurde durch die Architekten Otto + Partner projektiert und 1976 bis 1978 erstellt. Das Bildungszentrum wird heute durch die Schweizerische Bauschule Aarau und bis Ende 2019 durch GastroAargau genutzt. Obschon die notwendigen Unterhaltsarbeiten laufend ausgeführt wurden, bedarf die Anlage mittelfristig einer umfassenden Gesamtsanierung. Diese Gesamtsanierung wird zum gegebenen Zeitpunkt in Abstimmung zu einer langfristigen Liegenschaftsstrategie erfolgen.

12.14 Windisch, DFR, Fachhochschule Nordwestschweiz, Strategische Flächenplanung

Die Parzelle mit der Nr. 1819, 'Baufeld A' in Windisch ist eine langfristige, strategische Landreserve des Kantons Aargau für die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW). Gemeinsam mit Dritten wird die Bebauung der Parzelle geprüft und geplant. Es gilt die Eigentümerinteressen zu einigen und anschliessend die rechtliche Basis für die Bebauung zu schaffen. Eine Bebauung ist frühestens ab dem Jahr 2030 denkbar. Bis dahin sind die Nutzerbedürfnisse zu schärfen und die Wirtschaftlichkeit eines möglichen Neubaus zu prüfen.

13. Auswirkungen

13.1 Personelle Auswirkungen auf den Kanton Aargau

Die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und Umsetzung der strategischen Stossrichtungen hat keine personellen Auswirkungen.

Bei der Umsetzung der Vorhaben und einer gleichzeitigen Realisierung von Grossvorhaben muss der personelle Bedarf bei den Immobilien Aargau laufend beurteilt und allenfalls angepasst werden.

13.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Aargau

Bei der Erarbeitung der Gesamtsicht Haushaltsanierung wurde für die Realisierung der zukünftig anstehenden Vorhaben eine längerfristige Erhöhung des Immobilienplafonds um jährlich durchschnittlich 20 Millionen Franken als notwendig erachtet und in den Planungsvorgaben aufgenommen. Mit dem Reformvorhaben Immobilien aus der Gesamtsicht wurde die Zielvorgabe einer Reduktion der Erhöhung um 20 Millionen Franken verbunden. Daraus ergibt sich bei der Erstellung des jährlichen AFP die Zielvorgabe, dass dank dem Reformvorhaben auf eine längerfristige Erhöhung der im AFP eingestellten Mittel verzichtet und die Glättung der in Kapitel 1.1 dargestellten Spitze erreicht werden kann.

Im Folgenden werden nun aufgrund der konkret geplanten Grossvorhaben mit einem Volumen von mehr als 20 Millionen Franken die finanziellen Auswirkungen konkretisiert.

Aus dem Reformvorhaben Immobilien können folgende Bereiche von Reduktionen unterschieden werden:

- Reduktion der Büroflächen pro Arbeitsplatz
- Ersatz von teuren Mietlösungen durch Eigenbestand
- Glättung der Spitzen durch neues Finanzmodell
- Weitere Reduktionen: Höhere Planungssicherheit mit verbindlicher strategischer Ausrichtung, Verkauf nicht betriebsnotwendiger Liegenschaften etc.

Die Reduktion der Büroflächen kann erreicht werden, indem bestehende Bürobauten einer verdichteten Nutzung zugeführt werden. Weiter können bestehende Mietflächen angepasst und reduziert und bei neuen Verwaltungsbauten beim Eigenbestand optimierte Raumkonzepte realisiert werden.

Beim Ersatz von teuren Mietlösungen durch Eigenbestand besteht die Reduktion darin, dass dank den tiefen Zinssätzen des Kantons und dem Wegfall auf einen Gewinn gegenüber den Mietlösungen von privaten Anbietern ein kalkulatorischer Mietzinsvorteil von 0,5 – 1,0 % des Bruttoertragswerts erzielt werden kann. Bei einer Reduktion der Hauptnutzfläche pro Arbeitsplatz um 10 % bei etwa 30 % der Arbeitsplätze der Zentralverwaltung könnten rund Fr. 350'000.– jährlich eingespart werden.

Die Finanzmodelle gemäss Variante 1 und 2 führen dazu, dass die Finanzierungsrechnung anstelle der Investitionen durch die Amortisation und Verwaltungskosten (Variante 1) respektive die Abschreibung (Variante 2) belastet wird. Die entsprechenden Berechnungen sind mit den 14 Grossvorhaben

gemäss Kapitel 12 durchgeführt worden. Im Jahre 2034 sind die Bauten gemäss Planung abgeschlossen. Die Entlastung entspricht den wegfallenden jährlichen Aufwänden der Investitionsrechnung und die Belastung aus den Abschreibungen ab dem Jahr des Nutzungsbeginns für eine durchschnittliche Abschreibungsdauer von 25 Jahren für Gebäude und Einrichtungen und ohne Abschreibungen der neu gekauften Grundstücke. Die Zinsen werden nicht einbezogen, da sie sowohl bei der Variante 1 und 2 gleich anfallen. Es wird die Periode bis 2057 berücksichtigt, weil bis dann die letzten Abschreibungen für die Grossvorhaben anfallen. In der Beilage 4 sind die Berechnungen im Einzelnen dargestellt.

Millionen Franken	2021	2022	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2057
Ersatz teure Mietlösungen und Reduktion Bürofläche				-1	-1	-1	-1	-1	-1
Glättung der Spitzen: Wegfall Aufwände IR	-30	-35	-50	-35					
Glättung der Spitzen: Abschreibungen ER			5	18	21	21	21	16	2
Weitere Einsparungen	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Total Entlastungen	-31	-36	-46	-19	19	19	19	14	0

Tabelle 12: Mögliche Entlastung 2021–2057

Die in Beilage 4 detailliert hergeleiteten Werte zeigen, dass dank der Priorisierung und der Glättung der Investitionsspitze in den Jahren 2021–2030 der Saldo der Finanzierungsrechnung jährlich um rund 20 bis 90 Millionen Franken stark entlastet werden kann. Umgekehrt resultiert ab dem Jahr 2031 bis ins Jahr 2057 eine Mehrbelastung der Finanzierungsrechnung von jährlich maximal 19 Millionen Franken. In der Periode 2021–2030 ergibt sich eine durchschnittliche Entlastung von jährlich 48 Millionen Franken und in der Periode 2031–2057 eine durchschnittliche Belastung von jährlich 13 Millionen Franken. Über die gesamte Periode 2021–2057 lässt sich eine Entlastung des Staatshaushalts von gesamthaft gegen 120 Millionen Franken erzielen. Diese Entlastung resultiert aus der Reduktion der Büroflächen, dem Ersatz von teuren Mietlösungen, den weiteren Einsparungen und den nicht vorzunehmenden Abschreibungen auf Grundstücken. Weitere, aus heutiger Sicht nicht absehbare, Grossprojekte sind vorbehalten.

Aus Sicht einer nachhaltigen Finanzpolitik sollten die mit dem Finanzierungsmodell für Grossvorhaben verbundenen Entlastungen der Finanzierungsrechnung bis 2030 dazu verwendet werden, um die ab 2031 einsetzende Belastung möglichst auszugleichen. Dies kann insbesondere durch eine raschere Abtragung der bisherigen Fehlbeträge gemäss § 51 GAF sowie durch Zuweisungen an die Spezialfinanzierung Sonderlasten erreicht werden. Beide Massnahmen sind geeignet, um die Belastung des Staatshaushalts längerfristig zu reduzieren, so dass die künftigen Generationen einen Spielraum erhalten, um den Amortisations- respektive Abschreibungsaufwand gemäss Sondermodell tragen zu können.

Diese kalkulatorischen und aufgrund der heute vorgesehenen Grossvorhaben berechneten finanziellen Auswirkungen müssen im Rahmen des AFP-Prozesses jährlich aktualisiert werden. Dabei sind insbesondere der aktuelle Planungsstand aller Immobilienvorhaben und die damit zusammenhängenden Projektentscheide von Regierungsrat und Grosser Rat aufzunehmen. Darauf basierend werden die Priorisierung und die Erstellung des AFP mit den sich aus dem Reformvorhaben ergebenden konkreten Reduktionen vorgenommen.

Das neue Finanzierungsmodell für Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken soll ab 2021 eingeführt werden. Die bis dahin nach altem Recht laufenden Arbeiten sind zum Übergangszeitpunkt danach zu beurteilen, ob eine Abwicklung der Finanzierung nach neuem Recht angezeigt ist. Solange

der entsprechende Verpflichtungskredit und allfällige Höherschuldung durch den Grossen Rat noch nicht beschlossen ist, ist eine Abwicklung nach dem neuen Finanzierungsmodell angezeigt. Dies gilt es im Einzelfall zu prüfen und dem Grossen Rat zu beantragen.

13.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft

Die vorgesehenen Änderungen können Auswirkungen auf die Bauwirtschaft haben. Die Reduktion bei Mietobjekten könnte auf dem Platz Aarau zu einem höheren Mietangebot führen, das je nach Konjunkturlage mehr oder weniger rasch absorbiert wird.

13.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

keine

14. Zeitplan

Der Zeitplan für die Beratung und der Inkraftsetzung der Gesetzesvorlage GAF sieht wie folgt aus:

Aktivitäten	Zuständig	Termine
Anhörung		18. Dezember – 19. März 2019
Auswertung Anhörung und Erarbeitung Gesetzesvorlage	DFR	April 2019
Beschluss Gesetzesvorlage 1. Lesung	Regierungsrat	Mai/Juni 2019
Parlamentarische Beratung 1. Lesung	Grosser Rat	bis August 2019
Beschluss Gesetzesvorlage 2. Lesung	Regierungsrat	Oktober 2019
Parlamentarische Beratung 2. Lesung	Grosser Rat	bis Januar 2020
Ev. Referendum		2. Quartal 2020
Inkrafttreten mit AFP 2021–2024 mit Budget 2021 ohne Referendum		2021

Tabelle 13: Zeitplan

15. Vorgesehene Anträge in Botschaft an Grossen Rat

1.

Der vorliegende Entwurf der Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) wird beschlossen.

2.

Für das besondere Finanzmodell bei Immobilienvorhaben ab 20 Millionen Franken bestehen folgende zwei Varianten, wobei nur eine Variante beschlossen werden kann:

Variante 1

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Umwandlung der Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz (FGI FHNW) in die Finanzierungsgesellschaft Immobilien Kanton Aargau (FGI AG) vorzunehmen.

Variante 2

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Auflösung der Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz (FGI FHNW) vorzunehmen.

Beilagen

- Beilage 1: Synopse GAF für Variante 1 mit Finanzierungsgesellschaft
- Beilage 2: Synopse GAF/DAF für Variante 2 mit Anpassung Saldo Finanzierungsrechnung
- Beilage 3: Beschreibung der strategischen Stossrichtungen
- Beilage 4: Finanzielle Auswirkungen der 14 Grossprojekte von 2021 bis 2057
- Beilage 5: Leporello mit Karte zu den Immobilienvorhaben
- Beilage 6: Fragebogen
- Beilage 7: Adressatenliste Anhörung