

---

## Anhörungsbericht

---

### Leistungsanalyse; Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats; Unterlagen zur Anhörung

---

Aarau, 6. November 2013

#### Zusammenfassung

Die Finanzordnung der Kantonsverfassung verpflichtet den Kanton zu einer sparsamen, wirtschaftlichen, konjunkturgerechten und auf die Dauer ausgeglichenen Haushaltsführung. Ebenso sind die Aufgaben und Ausgaben laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und ihre Tragbarkeit hin zu überprüfen. Diese Grundsätze sind die zentrale Grundlage für eine nachhaltige und stabile Finanzpolitik.

Schon vor Beginn des Budgetprozesses zur Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2014-2017 zeigte sich, dass ohne gezielte Massnahmen hohe Defizite entstehen. Auf der einen Seite wachsen die Aufgaben schneller als das Wirtschaftswachstum, was sich in einer ansteigenden Staatsquote äussert. Das Ausgabenwachstum ist vor allem im Sozial- und Gesundheitswesen wie aber auch im Bildungs- und Justizbereich besonders markant. Auf der anderen Seite sind die Dividenden wichtiger Beteiligungen des Kantons sowie die Ausschüttungen der Nationalbank rückläufig. Das Wachstum der Kantonssteuern bewegt sich im Rahmen der Wirtschaftsentwicklung.

Aufgrund dieser aufwand- und ertragsseitigen Entwicklung drohen ab dem Jahr 2015 strukturelle Defizite in der Grössenordnung von über 100 Millionen Franken. Ein strukturelles Defizit bedeutet eine dauerhafte Überbeanspruchung des Staatshaushalts. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat eine nachhaltig wirkende Leistungsanalyse lanciert. Ziel der Leistungsanalyse ist eine substanzielle und langfristige Entlastung des Finanzhaushalts ab dem Jahr 2015. Aufgrund des hohen Aufwandwachstums der vergangenen Jahre soll diese Entlastung zu rund 2/3 aufwandseitig und zu 1/3 ertragsseitig erfolgen.

Insgesamt hat der Regierungsrat 197 Massnahmen beschlossen und der Öffentlichkeit am 28. August 2013 vorgestellt. Diese Massnahmen entlasten im AFP 2014–2017 das Planjahr 2015 um 55 Millionen Franken, das Planjahr 2016 um 80 Millionen Franken und das Planjahr 2017 um 120 Millionen Franken. Die entsprechenden Beträge sind zentral im AFP 2014–2017 im Aufgabenbereich 100 eingestellt.

Die vorliegende Anhörungsvorlage enthält Informationen zu allen 44 Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats gemäss Stand vom 28. August 2013. Aufgrund vertiefter Ab-

klärungen zeigte sich, dass sechs dieser Massnahmen keinen Beschluss des Grossen Rats benötigen, sie werden im vorliegenden Bericht der Vollständigkeit halber dennoch aufgeführt. Weiter zeigte sich, dass drei Massnahmen zusätzlich im Kompetenzbereich des Grossen Rats liegen. Diese sind im vorliegenden Bericht ebenfalls beschrieben.

Die im vorliegenden Anhörungsbericht dargestellten Massnahmen haben eine finanzielle Gesamtwirkung von 13 Millionen Franken im Jahr 2015, 21 Millionen Franken im Jahr 2016, 58 Millionen Franken im Jahr 2017 und 92 Millionen Franken ab dem Jahr 2018. Diese Massnahmen umfassen somit zwischen 24 % (2015) und 63 % (ab 2018) des gesamten finanziellen Entlastungspotenzials.

Die Gemeinden werden durch die Massnahmen der Leistungsanalyse per Saldo deutlich entlastet. Grösseren Entlastungen vor allem im Bildungsbereich und bei den Steuereinnahmen stehen kleinere Belastungen durch verschiedene Massnahmen gegenüber.

Die Leistungsanalyse wird als Sammelvorlage behandelt. Die Anhörung dauert vom 11. November 2013 bis zum 14. Februar 2014. Das Gros der Massnahmen soll per 1. Januar 2015 in Kraft treten.

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	3
1 Ausgangslage.....	4
1.1 Entwicklung des Finanzhaushalts in den Jahren 2008–2017 .....	4
1.2 Auftrag aus Verfassung und Gesetz .....	12
2 Handlungsbedarf und Ziel .....	13
3 Umsetzungsvorschlag .....	14
3.1 Methodik.....	14
3.2 Zuständigkeiten und Prozessablauf .....	15
4 Anhörungsvorlage .....	15
4.1 Inhalt und Verfahren.....	15
4.2 Entlastungspotenzial .....	16
4.3 Umsetzung mittels Sammelvorlagen.....	17
5 Auswirkungen auf die Gemeinden .....	17
6 Weitere Auswirkungen .....	19
6.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	19
6.2 Auswirkungen auf die Gesellschaft .....	19
6.3 Auswirkungen auf die Umwelt .....	19
6.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen .....	19
7 Weiteres Vorgehen.....	20
7.1 Zeitplan.....	20
7.2 Unterlagen und Fragebogen .....	20
<u>Beilage:</u> .....	20

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Entwicklung des Finanzhaushalts in den Jahren 2008–2017

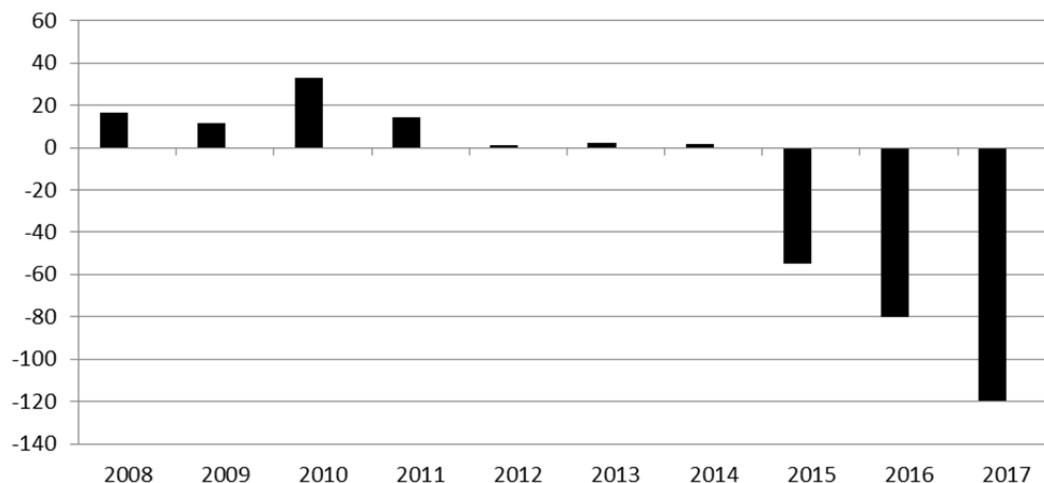
Die Darstellung der Entwicklung des Finanzhaushalts des Kantons Aargau erfolgt über den Zeitraum ab Inkraftsetzung des neugestalteten Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 bis zum aktuellen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2014–2017.

Um sich ein umfassendes Bild von der finanziellen Situation des Kantons Aargau zu machen, werden der bereinigte Aufwand und Ertrag, das Bruttoinlandprodukt (BIP)-Wachstum, die Staatsquote, die Wachstumsraten ausgewählter Aufgabenbereiche und Aufwandarten, die Stellenpläne der Verwaltung sowie der Lehrpersonen betrachtet. Ausserdem wird die Entwicklung der Steuereinnahmen, der Rechnungsabschlüsse sowie der Schulden aufgezeigt. Diese Betrachtungen erfolgen ohne mögliche Entlastungen durch die Leistungsanalyse in den Jahren 2015–2017 (2015: 55 Millionen Franken, 2016: 80 Millionen Franken, 2017: 120 Millionen Franken).

Die Wachstumsraten sind vor dem Hintergrund einer deutlich wachsenden Bevölkerung im Kanton Aargau zu sehen: von 2008 bis 2013 wuchs die Gesamtbevölkerung von 590'000 auf 632'000 Einwohner<sup>1</sup> um 7.1 %. Bis zum Jahr 2017 ist mit einem ungefähr gleichbleibenden Wachstum zu rechnen (ca. 665'000 Einwohner, +12.7%). Über die gesamte Zeitspanne beträgt das jährliche Wachstum somit rund 1.3%.

#### 1.1.1 Rechnungsabschlüsse des Kantons

**Abbildung 1. Ergebnisse der Verwaltungs- beziehungsweise Finanzierungsrechnung (in Millionen Franken), ohne Leistungsanalyse, 2008–2017**



Quelle: Staatsrechnungen Kanton Aargau; AFP 2013–2016 und AFP 2014–2017 (ohne Leistungsanalyse); Spezialfinanzierungen (u.a. Sonderlasten, Strassenrechnung) haben keinen Einfluss auf das Ergebnis der Verwaltungs- bzw. Finanzierungsrechnung

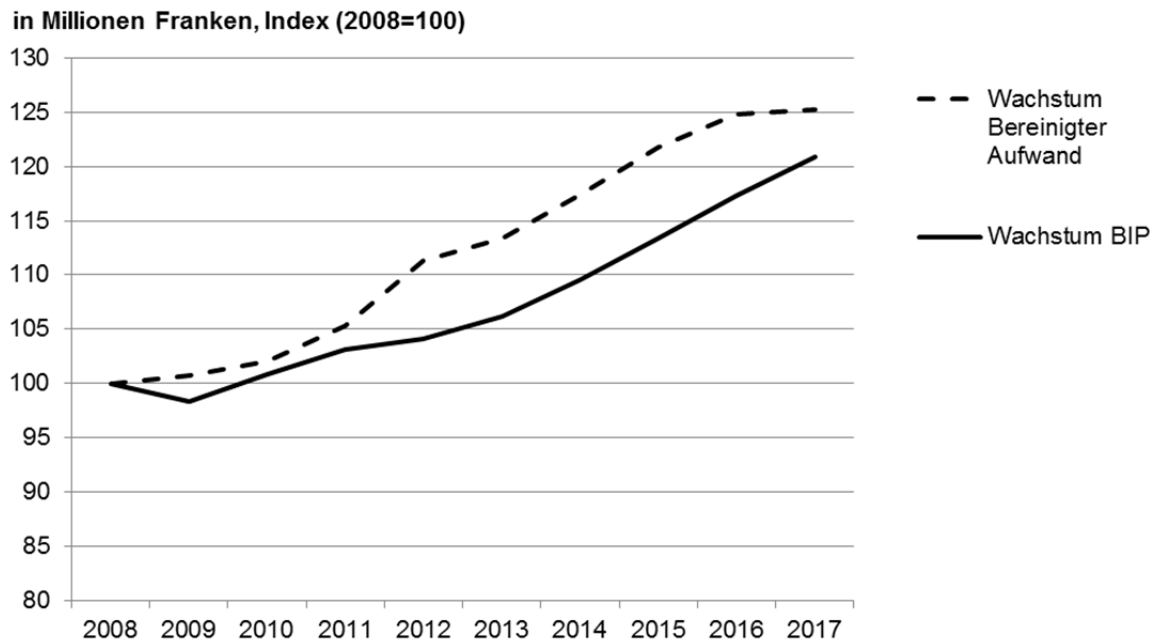
<sup>1</sup> Quelle: Statistik Aargau, Werte per 30.6.

Der Kanton Aargau wies von 1991–2002 konstant negative Rechnungsabschlüsse auf. Die Anstrengungen um eine nachhaltige Finanzpolitik und der konjunkturelle Aufschwung trugen dazu bei, dass der Kanton von 2003–2012 jedes Jahr Rechnungsüberschüsse erzielte. Abbildung 1 zeigt, dass der Kanton Aargau aktuell bezüglich Rechnungsabschlüsse an einem Wendepunkt steht.

Ohne die Entlastungen aus der geplanten Leistungsanalyse würde der AFP 2014–2017 in den Jahren 2015–2017 hohe ansteigende Defizite in der Grössenordnung von 55–120 Millionen Franken aufweisen.

### 1.1.2 Wachstum bereinigter Aufwand und Ertrag

**Abbildung 2. Wachstum BIP und Wachstum bereinigter Aufwand (ohne Leistungsanalyse) 2008–2017 (nominal) <sup>2</sup>**



Quelle: Staatsrechnungen Kanton Aargau; AFP 2013–2016 und AFP 2014–2017 (ohne Leistungsanalyse); BAK Basel Economics AG

Der bereinigte Aufwand wächst zwischen 2008 und 2017 um rund 25 %, während das BIP des Kantons Aargau nur um rund 21 % und die bereinigten Erträge um rund 12 % wachsen. Der bereinigte Aufwand und das BIP weisen bis 2008 einen fast identischen Wachstumsverlauf auf. Ab 2008 steigt der bereinigte Aufwand jedoch stärker an als das BIP (Abbildung 2). Insbesondere ab 2012 wird erwartet, dass sich die Schere zwischen Aufwand- und BIP-Wachstum noch weiter öffnen wird. Der weitere Anstieg des Aufwands ist zu einem wesentlichen Teil auf den Systemwechsel bei der Spitalfinanzierung durch die Umsetzung des revi-

<sup>2</sup> Für die Bereinigung wurden die durchlaufenden Beiträge, die internen Verrechnungen sowie die Einlagen und Entnahmen in/aus Spezialfinanzierungen abgezogen. Durch das Ausklammern der Spezialfinanzierungen fallen die ausserordentlichen Aufwände für die Ausfinanzierung der APK im 2008 nicht mehr saldoneutral aus. Im entsprechenden Jahr wurde daher zusätzlich eine Bereinigung vorgenommen.

dierten Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) ab 2012 zurückzuführen. Besonders kostendynamisch entwickeln sich aber auch andere Bereiche wie die Sozialversicherungen oder die Hochschulbeiträge.

Die Abflachung des Wachstums des bereinigten Aufwands im Jahr 2017 ist primär auf grosse Schwankungen bei den Investitionen, die aus heutiger Sicht noch nicht abschliessend geplant werden können, zurückzuführen. Aufgrund der Erfahrungen ist auch im Jahr 2017 mit einem Aufwandwachstum im Ausmass der vorangehenden Jahre zu rechnen.

In den kommenden Jahren wird der Aufwand deutlich stärker wachsen als der Ertrag. Unter anderem ist ertragsseitig die deutliche Reduktion der Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank ab 2012 spürbar. Um ein strukturelles Defizit zu vermeiden, sollten die Aufwände mittelfristig nicht höher sein als die Erträge und gleichzeitig der Aufwand nicht stärker wachsen als das BIP. Deshalb ist nach Dafürhalten des Regierungsrats eine umfassende Überprüfung der Aufgaben und Vorhaben der nächsten Jahre notwendig.

### 1.1.3 Wachstumsraten ausgewählter Aufgabenbereiche und Aufwandarten

Die nachfolgende Übersicht (Tabelle 1) zeigt eine Auswahl von Aufgabenbereichen mit dem grössten Finanzvolumen der ordentlichen Rechnung oder mit einer hohen Kostendynamik.

Die Darstellung zeigt, dass die Wachstumsraten der Bruttoaufwände vieler Aufgabenbereiche zwischen 2008 und 2017 teilweise sehr hoch sind und deutlich über dem Wachstum des nominalen BIP liegen. Dazu gehören unter anderem die Bereiche Gesundheitsversorgung, Verkehrsangebot, Hochschulen und Sozialversicherungen.

**Tabelle 1. Wachstumsraten der Bruttoaufwände ausgewählter Aufgabenbereiche 2008–2017 (ohne Leistungsanalyse)**

<b>Aufgabenbereich (ausgewählte)</b>	<b>Wachstum 2008–2012</b>	<b>Wachstum 2013–2017</b>	<b>Wachstum 2008–2017</b>	<b>Bruttoaufwand 2017 (Mio. Fr.)</b>
Polizeiliche Sicherheit (AB 210)	10 %	2 %	15 %	113
Volksschule (AB 310)	12 %	7 %	20 %	926
Sonderschulung, Heime und Werkstätten (AB 315)	1 %	8 %	12 %	413
Berufsbildung und Mittelschule (AB 320)	8 %	3 %	16 %	353
Hochschulen (AB 325)	23 %	13 %	59 %	245
Immobilien (AB 430)	3 %	10 %	17 %	120
Landwirtschaft inkl. Direktzahlungen (AB 440)	15 %	2 %	20 %	177
Soziale Sicherheit (AB 510)	38 %	-12 %	19 %	53
Gesundheitsversorgung (AB 535)	59 %	18 %	87 %	978
Sozialversicherungen (545)	4 %	16 %	22 %	255
Umweltentwicklung (AB 625)	-1 %	30 %	78 %	59
Verkehrsangebot (AB 635)	14 %	18 %	41 %	189
BIP (nominal)	4 %	14 %	21 %	40'147

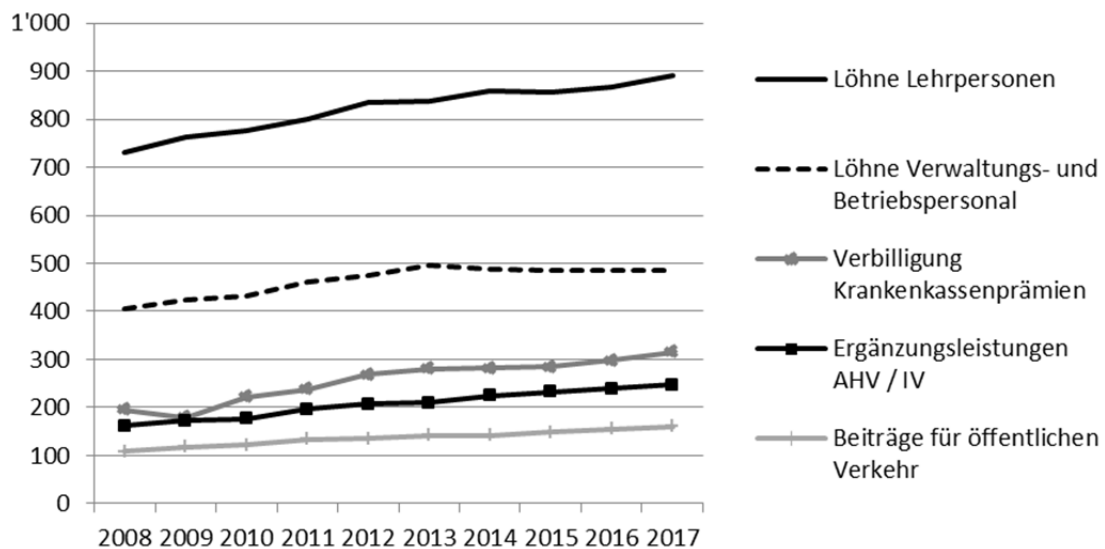
Quelle: Staatsrechnungen Kanton Aargau; AFP 2013–2016 und AFP 2014–2017 (ohne Leistungsanalyse)

Auch für den Zeitraum 2013–2017 weisen einige Aufgabenbereiche, beispielsweise die Bereiche Gesundheitsversorgung, Sozialversicherungen oder Verkehrsangebot, ein weitaus höheres Wachstum auf als das BIP oder der bereinigte Ertrag (siehe Ziffer 3.2).

Zu den Aufgabenbereichen mit den höchsten Bruttoaufwänden gehören die Gesundheitsversorgung, die Volksschule, die Sonderschulung, Heime und Werkstätten und die Berufsbildung und Mittelschule. Das Wachstum in diesen Aufgabenbereichen fällt besonders ins Gewicht, beispielsweise wird im Aufgabenbereich Gesundheitsversorgung von 2008–2017 mit einem Mehraufwand von 455 Millionen Franken gerechnet, im Aufgabenbereich Volksschule mit knapp 152 Millionen Franken.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung einiger gewichtiger Aufwandpositionen wie die Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals, die Löhne der Lehrpersonen, oder die Verbilligung der Krankenkassenprämien.

**Abbildung 3. Entwicklung ausgewählter Aufwandpositionen (ohne Leistungsanalyse) 2008–2017 (in Millionen Franken)**



Quelle: Staatsrechnungen Kanton Aargau; AFP 2013–2016 und AFP 2014–2017 (ohne Leistungsanalyse)

Der Aufwand für die Löhne der Lehrpersonen ist zwischen 2008 und 2012 um rund 104 Millionen Franken, respektive 14 %, gestiegen (davon resultieren gut 40 Millionen aus den Anpassungen des Lohndekrets Lehrpersonen). Der Aufwand für die Verbilligung der Krankenkassenprämien nahm um 74 Millionen Franken, respektive 38 %, zu.

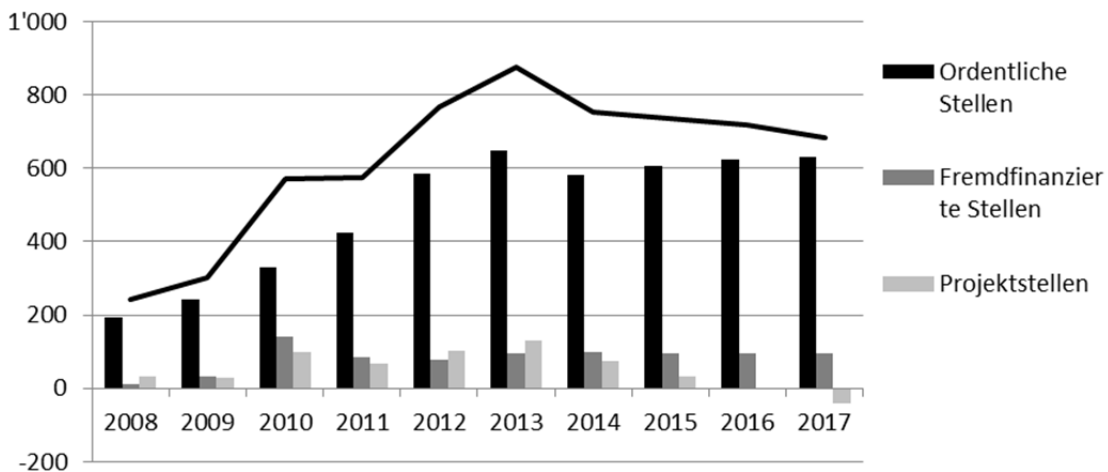
Dieses starke Wachstum des Aufwands in der Vergangenheit wird sich gemäss aktueller Prognose und ohne Gegenmassnahmen auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Es werden Wachstumsraten in den Jahren 2013–2017 zwischen 6 % und 18 % erwartet. Nur bei den Löhnen des Verwaltungs- und Betriebspersonals wird ein leichter Rückgang des Aufwands erwartet.

### 1.1.4 Entwicklung Stellen

Sowohl bei den Stellen des Verwaltungspersonals als auch bei den Stellen der Lehrpersonen resultierte in den letzten Jahren ein Wachstum.

Die Stellen beim *Verwaltungspersonal* sind in drei Kategorien aufgeteilt: die ordentlichen Stellen, die fremdfinanzierten Stellen und die Projektstellen.

**Abbildung 4. Absolutes Wachstum der Stellen des Verwaltungspersonals (ohne Leistungsanalyse) 2008–2017 (Stand 2007 = 0)**



Quelle: Stellenplan Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2008–2017 (ohne Leistungsanalyse)

Von 2008–2013 ist in allen drei Kategorien die Anzahl Stellen gewachsen: Das Wachstum bei den ordentlichen Stellen betrug 13 %, bei den fremdfinanzierten Stellen 25 % und bei den Projektstellen 94 %. Total ergibt sich für diesen Zeitraum ein Stellenwachstum von 16 % beziehungsweise 636 Stellen. Aufgrund dieses starken Wachstums hat der Regierungsrat für das Jahr 2014 einen Stellenstopp bei den ordentlichen Stellen (mit Ausnahme Polizei) beschlossen (Abbildung 4). Auch für die Planjahre 2015–2017 ist das Stellenwachstum eng begrenzt.

**Tabelle 2. Stellenwachstum des Verwaltungspersonals 2008–2017**

	Wachstum 2008–2013	Wachstum 2014–2017	Wachstum 2008–2017
Ordentliche Stellen	13 %	1 %	13 %
Fremdfinanzierte Stellen	25 %	-1 %	24 %
Projektstellen	94 %	-80 %	-72 %
<b>Total Stellen Aufgabenbereiche</b>	<b>16 %</b>	<b>-2 %</b>	<b>11 %</b>

Quelle: Stellenplan Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2008–2017

Der starke Rückgang der Stellen im Jahr 2014 ist vor allem auf die Verselbstständigung des Wohn- und Beschäftigungsheims Sternbild und des Zentrums für Arbeit und Beschäftigung



sowie einen Abbau von Projektstellen (für Ausgrabungsprojekte) zurückzuführen. Auch danach wird das Total der Stellen des Verwaltungspersonals aufgrund des erwähnten Stellenstopps leicht zurückgehen. Insbesondere bei den Projektstellen ist ein starker Abbau vorgesehen (Tabelle 2).

Die Anzahl Vollzeitäquivalente bei den *Lehrpersonen* ist seit 2008 stark angestiegen von 6'456 auf 6'931 im Jahr 2012. Bis 2017 ist ein weiteres Wachstum auf 7'339 Vollzeitäquivalente vorgesehen. Mit der Leistungsanalyse halbiert sich dieses geplante Wachstum von rund 400 auf rund 200 Vollzeitäquivalente.

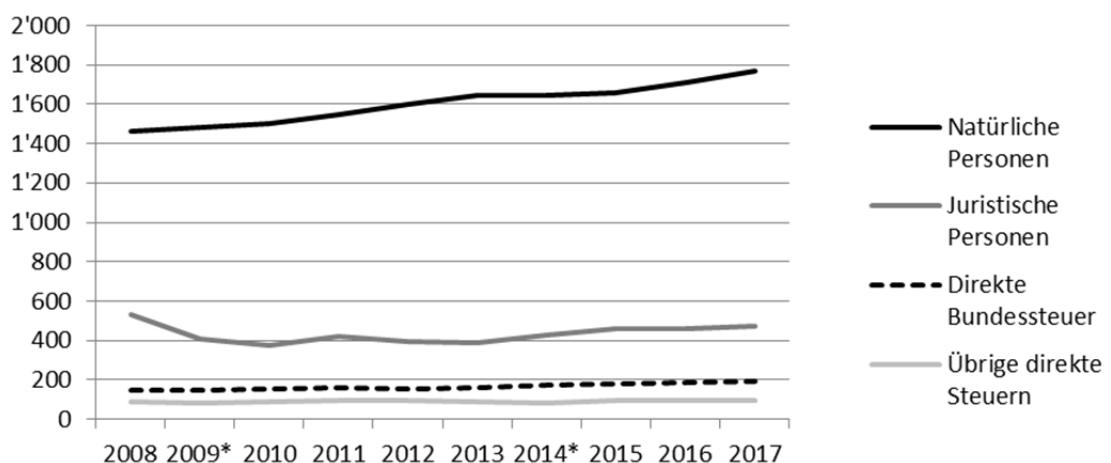
### 1.1.5 Entwicklung Steuern

Die bedeutendste Ertragsquelle des Kantons Aargau sind die Steuern. Rund zwei Drittel der Steuereinnahmen stammen von den natürlichen Personen, rund ein Viertel von den juristischen Personen.

Nachfolgende Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen, der direkten Bundessteuern und der übrigen direkten Steuern. Auf der Zeitachse sind die Steuergesetzrevisionen markiert.

Zwischen 2008 und 2012 sind die Steuereinnahmen der natürlichen Personen um rund 9 % gestiegen. Jene der juristischen Personen sind um rund 25 % gesunken. Hier war 2008 insofern ein Ausnahmejahr, als sehr hohe Nachträge resultierten. 2009 haben tiefere provisorische Rechnungen, Tarifmilderungen und die Finanz- und Wirtschaftskrise für tiefere Erträge gesorgt. Die Erträge aus der direkten Bundessteuer sowie jene aus den übrigen direkten Steuern sind leicht angestiegen. Das Total der Steuereinnahmen ist zwischen 2008 und 2012 um 1 % gewachsen.

**Abbildung 5. Steuereinnahmen 2008–2017 (in Millionen Franken)**

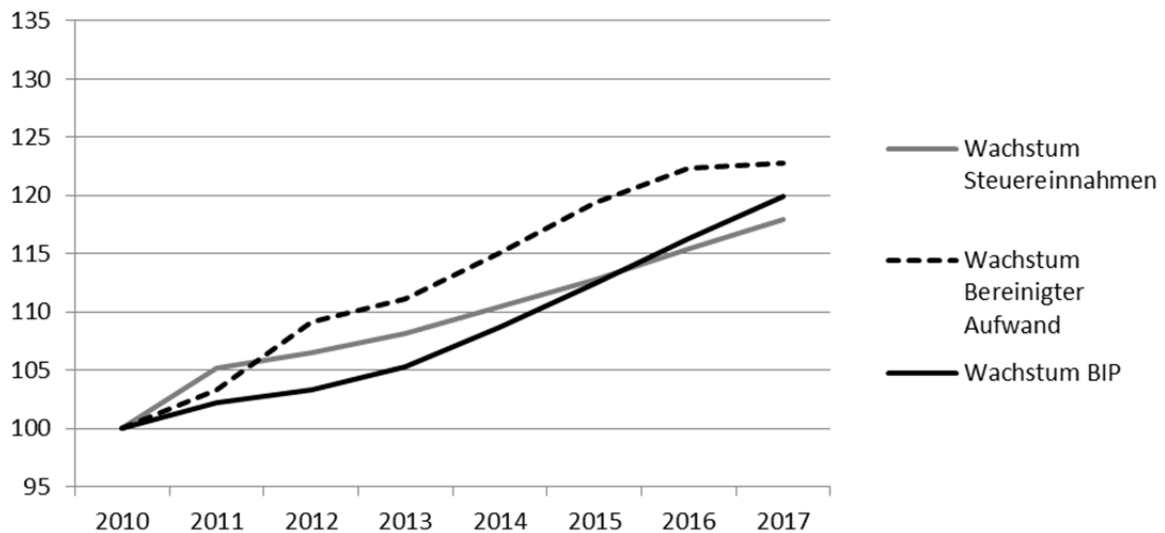


Quelle: Staatsrechnungen Kanton Aargau; AFP 2013–2016 und AFP 2014–2017

\* Steuergesetzrevisionen

Auch in den kommenden Jahren wird mit einem Wachstum der Steuereinnahmen von natürlichen und juristischen Personen gerechnet. Zwischen 2013 und 2017 wird für die Erträge von natürlichen Personen mit einem Wachstum von 7 % bzw. bei den juristischen Personen von 21 % gerechnet. Die gesamten Steuereinnahmen dürften um 9 % wachsen.

**Abbildung 6. Wachstum Steuereinnahmen, Wachstum BIP und Wachstum bereinigter Aufwand 2010–2017 (Index: 2010=0)**



Quelle: Staatsrechnungen Kanton Aargau; AFP 2013–2016 und AFP 2014–2017; BAK Basel Economics AG

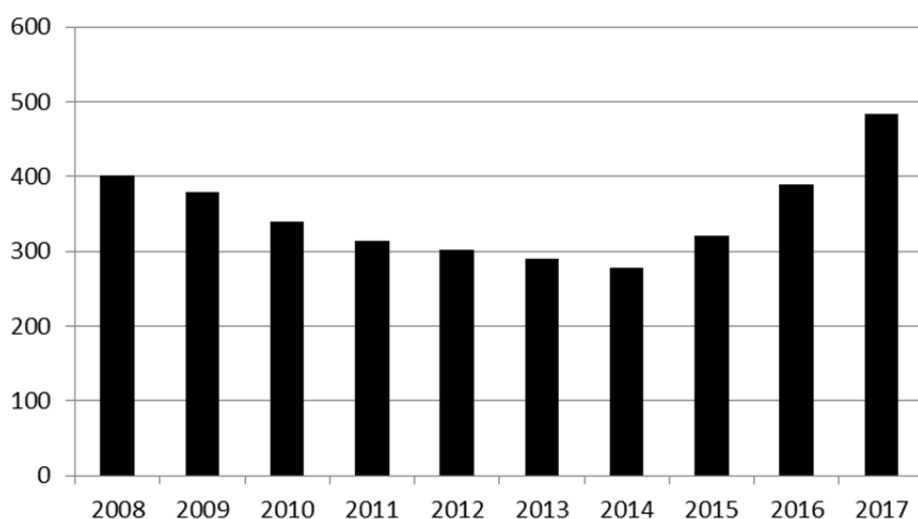
Aufgrund oben genannter Effekte für die Jahre 2008 und 2009 ist ein Vergleich des Wachstums der Steuereinnahmen mit dem Wachstum des BIP und des bereinigten Aufwands ab dem Jahr 2010 aufschlussreich.

Abbildung 6 zeigt, dass der bereinigte Aufwand ohne Gegenmassnahmen in den kommenden Jahren schneller wächst als die Steuereinnahmen und das kantonale BIP. Um strukturelle Defizite zu vermeiden, muss in erster Linie das Aufwandwachstum reduziert und stabilisiert werden. Die Umsetzung der Leistungsanalyse soll deshalb hauptsächlich aufwandseitig erfolgen.

### 1.1.6 Aufgelaufene Fehlbeträge der ordentlichen Rechnung

Die aufgelaufenen Fehlbeträge der ordentlichen Rechnung können von 2003–2014 kontinuierlich abgetragen werden (Abbildung 7). Ab 2015 würde jedoch die Verschuldung ohne Leistungsanalyse wieder markant ansteigen, da ohne diese Entlastungen die drohenden strukturellen Defizite der Finanzierungsrechnung nicht vermieden werden können.

**Abbildung 7. Entwicklung aufgelaufene Fehlbeträge (ohne Leistungsanalyse) 2008–2017 (in Millionen Franken)**



Quelle: Staatsrechnungen Kanton Aargau; AFP 2013–2016 und AFP 2014–2017 (ohne Leistungsanalyse)

### 1.1.7 Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2014–2017

Der AFP 2014–2017 weist im Budgetjahr 2014 einen Ertragsüberschuss der Finanzierungsrechnung von 1,4 Millionen Franken auf (Tabelle 3).

**Tabelle 3. Ergebnis der Finanzierungsrechnung**

in Mio. Franken	JB 2012	Budget 2013	Budget 2014	%-Δ Vorjahr	Plan 2015	Plan 2016	Plan 2017
Saldo Finanzierungsrechnung	-	-2.1	-1.4	-32.4%	-0.1	-0.1	-0.6

Anmerkung: (+) Aufwand, Defizit; (-) Ertrag, Überschuss; Rundungsdifferenzen sind möglich

Schon vor Beginn des Budgetprozesses zeigte sich, dass ohne gezielte und rasch wirksame Gegenmassnahmen in den Planjahren hohe Defizite entstehen würden. Insbesondere verschiedene externe Faktoren wie die gegenüber der letzten Planung schlechteren Konjunkturaussichten, die hohe Kostendynamik bei den Bildungsausgaben und im Justizbereich, die hohen Kosten im Sozial- und Gesundheitswesen, die rückläufigen Dividenden aus Beteiligungen des Kantons sowie die im Vergleich zu früheren Jahren tieferen Ausschüttungen der Nationalbank belasten den Staatshauhalt stark. Der Regierungsrat hat deshalb die Verwaltung beauftragt, einerseits kurzfristig wirksame Entlastungsmassnahmen und andererseits eine nachhaltig wirkende Leistungsanalyse mit einem substanziellen Entlastungspotenzial zu erarbeiten. Die Planjahre können dank der vollständigen Auflösung der Ausgleichsreserve, der kurzfristig wirksamen Entlastungsmassnahmen sowie der bereits integrierten Entlastungen aus der Leistungsanalyse ausgeglichen gestaltet werden.

Mit den kurzfristig umsetzbaren Entlastungsmassnahmen sowie mit der geplanten Entnahme von 80 Millionen Franken aus der Ausgleichsreserve konnten die drohenden Defizite im Budget 2014 vollständig beseitigt werden.

Das Entlastungspotenzial der Leistungsanalyse ist im AFP 2014–2017 in den Planjahren 2015–2017 zentral im Aufgabenbereich 100 'Zentrale Dienstleistungen und Kantonale Projekte' als Sammelposition eingestellt (Tabelle 4). Aktuell geht der Regierungsrat von Entlastungen in der Grössenordnung von 55 Millionen Franken im Planjahr 2015, von 80 Millionen Franken im Jahr 2016 und 120 Millionen Franken im Jahr 2017 aus. Diese Beträge sind zu zwei Drittel als Aufwandminderung und zu einem Drittel als Ertragssteigerung in je zwei separaten Konten im Globalbudget (Erfolgsrechnung) abgebildet. Die detaillierte Umsetzung der Massnahmen der Leistungsanalyse auf Stufe Aufgabenbereich, Steuergrösse und Einzelkonto erfolgt im Zug der Erstellung des AFP 2015–2018.

**Tabelle 4. Abbildung der Leistungsanalyse im AFP 2014–2017**

in Mio. Franken	JB 2012	Budget 2013	Budget 2014	%-Δ Vorjahr	Plan 2015	Plan 2016	Plan 2017
<b>Aufgabenbereich 100 (Globalbudget)</b>							
<i>31 Sach- und Betriebsaufwand</i>							
31999999 Leistungsanalyse	-	-	-	-	-37.0	-53.0	-80.0
<i>43 Verschiedene Erträge</i>							
43909999 Leistungsanalyse	-	-	-	-	-18.0	-27.0	-40.0
<b>Leistungsanalyse total</b>	-	-	-	-	<b>-55.0</b>	<b>-80.0</b>	<b>-120.0</b>

Anmerkung: (+) Saldoverschlechterung; (-) Saldoverbesserung; Rundungsdifferenzen sind möglich

## 1.2 Auftrag aus Verfassung und Gesetz

Die Kantonsverfassung und das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF; SAR 612.300) verlangen einen ausgeglichenen Staatshaushalt und eine laufende Überprüfung der Leistungen:

### **Verfassung des Kantons Aargau (KV)**

#### § 116 Finanzhaushalt und Finanzplanung

- <sup>1</sup> Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich, konjunkturgerecht und auf die Dauer ausgeglichen zu führen.
- <sup>2</sup> Die Aufgaben und Ausgaben sind laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und ihre Tragbarkeit hin zu überprüfen.

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

#### § 2 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

- <sup>1</sup> Die Steuerung der Aufgabenerfüllung erfolgt zusammen mit der Festlegung der Finanzen. Aufgaben und Finanzen sind miteinander zu verknüpfen.

- <sup>2</sup> Die zur Erfüllung der Aufgaben erbrachten Leistungen (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen) sind auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Aufgaben sind mit dem besten Kosten-/Nutzen-Verhältnis zu erfüllen.
- <sup>3</sup> Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Neue Aufgaben sind nach Massgabe ihrer Wichtigkeit, Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen.

Die gesetzlichen Grundlagen enthalten überdies Regelungen zur Ausgaben- und Schuldenbremse. Damit soll auch mittel- und langfristig ohne Steuererhöhungen eine ausgeglichene Rechnung erreicht werden. Sie beruhen auf folgenden gesetzlichen Grundlagen:

- Ausgabenbremse: § 32 GAF
- Schuldenbremse: § 20 GAF
- Staats- und Steuerquotenbremse: § 3 GAF
- Steuerfussbremse: § 2 Steuergesetz

## **2 Handlungsbedarf und Ziel**

Bei den in Kapitel 1.1.1 aufgezeigten drohenden Fehlbeträgen ab 2015 handelt es sich um strukturelle Defizite. Ein strukturelles Defizit bedeutet eine dauerhafte Überbeanspruchung des Staatshaushalts. Strukturelle Defizite können auch in konjunkturell guten Zeiten bestehen. Damit diese drohenden strukturellen Defizite beseitigt werden können, ist eine umfassende Überprüfung der kantonalen Leistungen und Aufgaben nötig. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat eine nachhaltig wirkende Leistungsanalyse lanciert. Dieses Vorgehen leitet sich aus der Finanzordnung der Kantonsverfassung (§ 116 Abs. 3 KV) ab, wonach die Aufgaben und Ausgaben laufend auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanzielle Tragbarkeit zu überprüfen sind.

Ziel der Leistungsanalyse ist eine substanzielle und langfristige Entlastung des Finanzhaushalts ab dem Jahr 2015. Im Fokus stehen dabei eine kritische Überprüfung des Umfangs sowie eine Neujustierung der öffentlichen Mittel zugunsten von Bereichen, die für die zukünftige Leistungserbringung wichtig sind. Mit der Leistungsanalyse soll der Aufwand in der Grössenordnung des strukturellen Defizits entlastet werden.

Während mit den Entlastungen aus der Leistungsanalyse die strukturellen Defizite ab 2015 beseitigt werden sollen, können mit der Auflösung der Ausgleichsreserve die konjunkturellen Effekte abgedeckt werden. So führte die schwächere Wirtschaftslage in den Jahren 2012 und 2013 aufgrund von Verzögerungseffekten zu einem abgeschwächten Wachstum der Steuereinnahmen in den Folgejahren. Davon sind sämtliche Kantonssteuern betroffen, die gemäss heutiger Planung von 2013–2017 jährlich mit der Umsetzung der Steuergesetzrevision im Durchschnitt um rund 2,5 % wachsen. Die Entwicklung der Kantonssteuern bewegt sich damit im Rahmen des erwarteten Wirtschaftswachstums.

### 3 Umsetzungsvorschlag

#### 3.1 Methodik

Die Leistungsanalyse knüpft direkt an den Auftrag aus Verfassung und Gesetz (GAF) an: Diese verlangen im Kern eine regelmässige Überprüfung der Aufgaben und Ausgaben, einen auf die Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalt und eine Aufgabenerfüllung mit Leistungen, die wirksam und wirtschaftlich sind. Ausdrücklich verlangt das Gesetz zudem ein gutes Kosten-/Nutzenverhältnis.

Die Leistungsanalyse setzt deshalb auf zwei Ebenen an:

- die *Zweckkritik* fokussiert auf die Analyse der Kernaufgaben: "Werden die richtigen Leistungen für die Bevölkerung erstellt?"
- die *Vollzugskritik* beinhaltet die Analyse der Art der Aufgabenerfüllung: "Werden die Leistungen für die Bevölkerung richtig erbracht?"

Die Kriterien für die Zweckkritik ergeben sich aus dem Prüfauftrag aus Verfassung und Gesetz (Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, finanzielle Auswirkungen, Tragbarkeit). Die Frage nach den richtigen Aufgaben und Leistungen kann aus zwei Blickwinkeln gestellt werden:

- *Negative* Aufgabenkritik: Auf welche Aufgabe kann/soll in Zukunft verzichtet werden?
  - Wie kann die Art und Weise der Leistungserfüllung reduziert oder vereinfacht werden?
- *Positive* Aufgabenkritik: Welche Leistungen werden in 10 Jahren erforderlich sein?
  - Wie werden diese Aufgaben in 10 Jahren erfüllt?

Die Kriterien für die Vollzugskritik ergeben sich aus dem Prüfauftrag gemäss § 2 GAF. Die Frage nach der Art der Aufgaben- und Leistungserfüllung beinhaltet die Aspekte Leistungsmenge, Leistungsqualität und Organisationsform. Diese drei Aspekte lassen sich nach folgendem Schema mit Fragebeispielen illustrieren:

- Welche Aufgaben deckt der Kanton Aargau mit den erbrachten Verwaltungsleistungen ab? (Effizienz)
- Welche Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger werden mit diesen Leistungen tatsächlich befriedigt? (Effektivität)
- Wie wirtschaftlich und kostengünstig werden diese Leistungen erbracht? (Wirtschaftlichkeit)
- Wer kann eine Aufgabe am besten und kostengünstigsten erfüllen? (Steuerungsform)
- Werden die Kosten der Leistungen vom Verursacher getragen? (Verursacherprinzip)

Wie Erfahrungen aus anderen Kantonen und erfolgreiche ausländische Beispiele zeigen, sollte eine Leistungsanalyse in relativ kurzer Zeit erarbeitet werden, um den Aufwand für die Abklärungen limitiert und die Phase der Unsicherheit kurz zu halten. Die Analyse erfolgte deshalb parallel mit der Erarbeitung des AFP 2014–2017.

Die Leistungsanalyse erfolgte anhand eines Fragerasters auf Stufe der wichtigsten Leistungen. In einem ersten Schritt wurden die internen und externen Faktoren zu den Kriterien

Steuerungsform, Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Verursacherprinzip erhoben. Die Analyse der Leistungserbringung bezüglich dieser Kriterien erfolgte auf Ebene der Leistungsgruppen mittels eines Fragebogens. Ausgehend von den Ergebnissen und Auswertungen wurden Optimierungsvorschläge auf der Ebene der Leistungen erarbeitet.

### **3.2 Zuständigkeiten und Prozessablauf**

Bei der zeitlichen Priorisierung von Entlastungsmassnahmen spielen die politischen Zuständigkeiten und die damit einhergehenden Entscheidungsprozesse eine wesentliche Rolle. Die Massnahmenvorschläge sind deshalb aufgeteilt in Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats (Änderungen an Gesetzen, Dekreten oder Grossratsbeschlüssen notwendig), und Massnahmen, die keine Änderungen an Gesetzen, Dekreten oder Grossratsbeschlüssen erfordern (Kompetenz Regierungsrat, Gerichte und Finanzkontrolle).

Die Umsetzung der Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rats erfordert die Anpassung von Gesetzen und Dekreten. Beschlüsse des Grossen Rats über Gesetzesänderungen unterliegen gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum. Gemäss § 66 Abs. 2 der Kantonsverfassung ist daher vor dem Beschluss eine Anhörung durchzuführen. Da für die Umsetzung der Massnahmen keine Änderung der Kantonsverfassung notwendig ist, ist für die Leistungsanalyse nicht obligatorisch eine Volksabstimmung durchzuführen. Eine Volksabstimmung aufgrund eines Referendums bleibt vorbehalten. Das Sammelgesetz wird als "Gesetz über die Leistungsanalyse 2013" bezeichnet<sup>3</sup>.

Die Massnahmen im Kompetenzbereich des Regierungsrats wie Verordnungsänderungen und Anpassungen von Regierungsratsbeschlüssen beschliesst der Regierungsrat im Hinblick auf deren Umsetzung mit dem Aufgaben- und Finanzplan 2015–2018.

## **4 Anhörungsvorlage**

### **4.1 Inhalt und Verfahren**

Die vorliegende Anhörungsvorlage enthält in der Beilage Informationen zu allen Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats. Gegenüber dem Stand vom 28. August 2013 zeigte sich, dass sechs Massnahmen keinen Beschluss des Grossen Rats benötigen, sie werden im vorliegenden Bericht der Vollständigkeit halber dennoch kurz beschrieben. Weiter zeigte sich, dass drei Massnahmen zusätzlich im Kompetenzbereich des Grossen Rats liegen. Diese sind im vorliegenden Bericht ebenfalls beschrieben.

Die Anhörung richtet sich nach § 66 der Kantonsverfassung. Die Massnahmen mit Gesetzesänderungen unterliegen gemäss Absatz 2 zwingend der Anhörung, für die übrigen Massnahmen wird im Sinne von Absatz 1 eine Anhörung durchgeführt.

---

<sup>3</sup> Dieses Gesetz wird nur in der AGS publiziert und erhält keine eigene SAR-Nummer. Jede einzelne der in der Sammelvorlage enthaltenen Änderungen wird in der SAR direkt in den betreffenden Erlass eingefügt.

## Verfassung des Kantons Aargau (KV)

### § 66 Anhörung

- <sup>1.</sup> Bei der Vorbereitung von Vorlagen können der Grosse Rat oder der Regierungsrat die politischen Kantonalparteien und interessierte Organisationen anhören.
- <sup>2.</sup> Unterliegen Vorlagen der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung, darf auf eine Anhörung nicht verzichtet werden. Jedermann kann Vorschläge unterbreiten.

Da die Massnahmen der Leistungsanalyse alle staatlichen Politikbereiche betrifft, wird der Kreis der Anzuhörenden weit gefasst. Neben den politischen Kantonalparteien und interessierten Organisationen kann sich jedermann zu den Massnahmen vernehmen lassen. Die Anhörung ist im Amtsblatt und im Internet veröffentlicht und dauert vom 11. November 2013 bis zum 14. Februar 2014.

## 4.2 Entlastungspotenzial

Der Regierungsrat hatte am 28. August 2013 insgesamt 197 Massnahmen vorgelegt. Diese Massnahmen umfassen 147 Vorschläge zur Aufwandminderung (75 %) und 50 Vorschläge zur Ertragssteigerung (25 %). 44 Massnahmen (22 %) liegen in der Kompetenz des Grossen Rats und 149 Massnahmen (76 %) in der Kompetenz des Regierungsrats (beziehungsweise je 2 (2 %) in der Kompetenz der Justizleitung und der Finanzkontrolle).

Das finanzielle Entlastungspotenzial der Leistungsanalyse beträgt insgesamt 55 Millionen Franken für das Planjahr 2015, 80 Millionen Franken für das Planjahr 2016, 120 Millionen Franken für das Planjahr 2017 und 145 Millionen Franken ab dem Jahr 2018. Dieses Entlastungspotenzial ist im AFP 2014–2017 im Aufgabenbereich 100 "Zentrale Dienstleistungen und kantonale Projekte" pauschal eingestellt.

Die im vorliegenden Anhörungsbericht dargestellten Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rats haben eine finanzielle Gesamtwirkung von 13 Millionen Franken im Jahr 2015, 21 Millionen Franken im Jahr 2016, 58 Millionen Franken im Jahr 2017 und 92 Millionen Franken ab dem Jahr 2018. Diese Massnahmen umfassen somit zwischen 24 % (2015) und 63 % (ab 2018) des gesamten finanziellen Entlastungspotenzials.

**Tabelle 5. Finanzielles Entlastungspotenzial**

in Mio. Fr.	2015	2016	2017	ab 2018
<b>Entlastungspotenzial total (pauschal im AFP 2014-2017 eingestellt)</b>	<b>55.0</b>	<b>80.0</b>	<b>120.0</b>	<b>145.0</b>
Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats	13.1	20.5	58.4	91.7
Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrats	43.7	58.3	68.0	48.7

Anmerkung: Das pauschal im AFP 2014-2017 eingestellte Entlastungspotenzial weicht leicht von der Summe der Einzelmassnahmen ab.

Die Massnahmen der Leistungsanalyse zeigen bei den Stellen gegenüber dem AFP 2014–2017 insgesamt ein Entlastungspotenzial von maximal 15 Stellen beim Verwaltungspersonal. Das Entlastungspotenzial bei den Lehrpersonen von rund 200 Stellen entspricht per Saldo nicht einem Stellenabbau, sondern einem verlangsamten Aufbau gegenüber heute. Die im



vorliegenden Anhörungsbericht dargestellten Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rats beinhalten nur einen Teil dieser Entlastungen.

### **4.3 Umsetzung mittels Sammelvorlagen**

Sammelvorlagen sind Spezialfälle in der Rechtssetzung: Sie fassen Änderungen verschiedener Erlasse, die auf Grund eines Programms oder einer beschlossenen Massnahme in einem engen Sachzusammenhang stehen, in einem einzigen Erlass zusammen. Die Revision einer Vielzahl von Gesetzen durch eine Sammelvorlage hat zur Folge, dass das Gesetzesreferendum nicht gegen die Änderungen der einzelnen Gesetze, sondern nur gegen die Sammelvorlage als solche ergriffen werden kann. Damit das Prinzip der Einheit der Materie nicht verletzt ist, muss der Zusammenhang zwischen mehreren Teilen einer Vorlage genügend eng sein; er kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Gemäss Bundesgericht soll mit der Zusammenfassung in einer Sammelvorlage verhindert werden, dass einzelne Massnahmen abgelehnt werden können, so dass die "Opfersymmetrie" nicht mehr eingehalten sei<sup>4</sup>.

Die vorliegenden Massnahmen der Leistungsanalyse sowie die sich daraus ergebenden Erlassänderungen weisen einen starken inneren Zusammenhang auf. Das Ziel des langfristigen Haushaltsausgleichs und die dazu führenden Massnahmen wurden aufgrund eines einheitlichen Konzepts zusammen entwickelt und aufeinander abgestimmt. Dabei wurde auch der Ausgewogenheit der entstehenden Belastungen ("Opfersymmetrie") ein besonderes Augenmerk geschenkt.

Die Leistungsanalyse als Gesamtpaket schafft den notwendigen inneren Sachzusammenhang, der es gemäss der bundesgerichtlichen Praxis erlaubt, die betreffenden Massnahmen der Leistungsanalyse in einer einzigen Vorlage zu behandeln. Dies gilt insbesondere auch deshalb, da der Grundsatz der Einheit der Materie gerade einen möglichst klaren Willensakt der Stimmbürgerschaft ermöglichen will. Dieses Ziel würde vereitelt, wenn die Stimmenden über eine ganze Liste von bezüglich Zielsetzung und Inhalt zusammenhängenden Gesetzesänderungen je separat zu befinden hätten, und es ihnen dadurch verunmöglicht beziehungsweise sehr erschwert würde, die einzelnen zusammenhängenden und zueinander in einer eigentlichen "Opfersymmetrie" stehenden Vorlagen einer echten Gesamtwürdigung zu unterziehen.

## **5 Auswirkungen auf die Gemeinden**

Per Saldo werden die Gemeinden durch die Massnahmen der Leistungsanalyse deutlich entlastet (Abbildung 8). Grösseren Entlastungen vor allem im Bildungsbereich und bei den Steuereinnahmen stehen kleinere Belastungen durch verschiedene Massnahmen gegenüber.

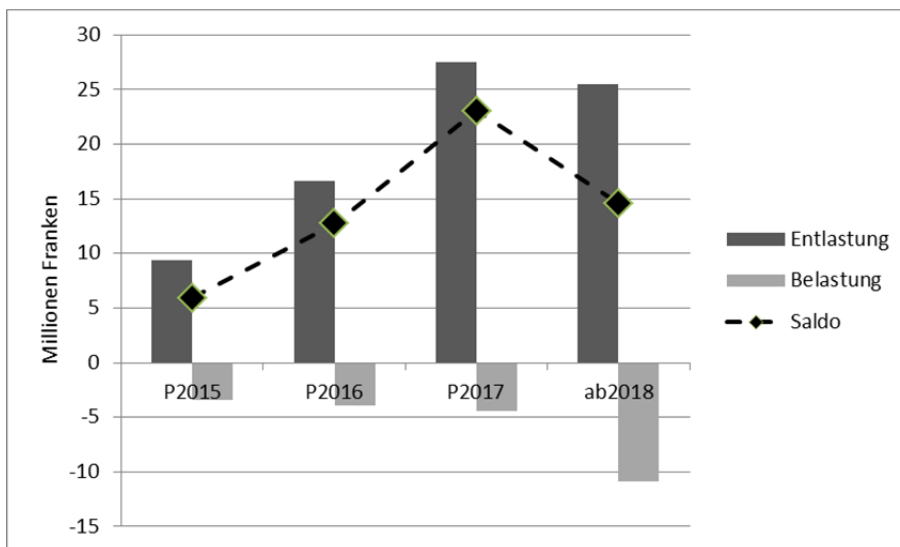
---

<sup>4</sup> vgl. Urteil 1P.414/1999 vom 14. Dezember 1999, in Sachen Volksabstimmung über die aargauische Sammelvorlage vom 9. März 1999 betreffend Massnahmen des Finanzpakets 1998, veröffentlicht in Praxis 7/2000, Nr. 91; GEORG MÜLLER, Mantelgesetze und Einheit der Materie, in: LEGES 2013/2, S. 510 ff.

Die meisten Massnahmen betreffen die Gemeinden in proportionaler Weise. Nur wenige Massnahmen haben spezifische Auswirkungen auf einzelne Gemeinden, Beispiele dafür sind das Zurückstellen von ausgewählten Hochwasserschutzprojekten, ortsgebundene Biodiversitätsprojekte oder sehr kleine Dorfschulen.

Eine Detailsicht der Auswirkungen je Gemeinde kann zurzeit noch nicht erstellt werden. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres wird die Gemeinden im 1. Quartal 2014 über die erforderlichen Anpassungen im Budget 2015 der Gemeinden näher informieren.

**Abbildung 8. Belastung und Entlastung der Gemeinden total (in Millionen Franken)**



Das vorliegende Anhörungspaket umfasst nur die Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rats. Darin von besonderer Bedeutung für die Gemeinden sind die nachfolgenden Massnahmen:

- 240-01 Anpassung Aufsicht über die kommunalen Finanzen
- 310-02 Abschaffung der Einschulungsklassen
- 310-10 Erhöhung Schülerzahlen an Primarschule
- 533-01 Aufhebung der Pilzkontrolle
- 535-01 Totalrevision EG KVG
- 545-01 Erhöhung Vermögensverzehr bei Altersrentner/innen im Heim
- 620-03 Verzicht auf Reduktion der Grundwassernutzungsgebühr für Körperschaften
- 625-05 Erhöhung Gemeindeanteil Wasserbau auf 75 %
- 625-06 Erhöhung Gemeindeanteil Wasserbau auf einen Einheitssatz von 60 %
- 635-02 Verzicht finanzielle Beteiligung Kommunalen Gesamtplan Verkehr
- 645-01 Reduktion Beiträge Forstreviere

Die Auswirkungen dieser Massnahmen sind in den entsprechenden Massnahmenblättern in der Beilage detailliert beschrieben.

## **6 Weitere Auswirkungen**

### **6.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft**

Die Auswirkungen auf die Wirtschaft sind insgesamt gering. Bei den Gebührenerhöhungen sind die Leistungsbezüger direkt betroffen. Diese direkte Betroffenheit folgt dem Verursacherprinzip und entspricht gemäss den Anforderungen des Äquivalenzprinzips dem individuellen Nutzen. Weiter können Auftragnehmer des Kantons durch Ausgabenkürzungen direkt betroffen sein. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass gesunde Kantonsfinanzen zur Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beitragen.

### **6.2 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Bei der Leistungsanalyse wurden alle vom Kanton erbrachten Leistungen und erfüllten Aufgaben umfassend überprüft. Bei der Festlegung der Massnahmen waren die Auswirkungen auf die Gesellschaft ein wichtiges Kriterium. Bei einem Entlastungspaket in dieser Grössenordnung sind Auswirkungen auf die von einzelnen Massnahmen betroffenen Leistungsbereiche und Aufgabengebiete nicht zu vermeiden. Mit einer Gesamtbetrachtung über alle Politikbereiche wurde darauf geachtet, dass sich diese Auswirkungen in einem verantwortbaren Ausmass halten. Im Quervergleich mit den andern Kantonen wird der Aargau bei der Erbringung von staatlichen Leistungen und Erfüllung von staatlichen Aufgaben auch künftig hohe Standards aufweisen.

### **6.3 Auswirkungen auf die Umwelt**

Die Auswirkungen auf die Umwelt sind insgesamt gering. Kleinere positive und negative Auswirkungen halten sich die Waage: Einige Massnahmen stärken das Verursacherprinzip und führen zu einem geringeren Ressourcenverbrauch, Projekterstreckungen führen zu einem späteren Erreichen von Zielen im Naturschutz oder im Klimaschutz.

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

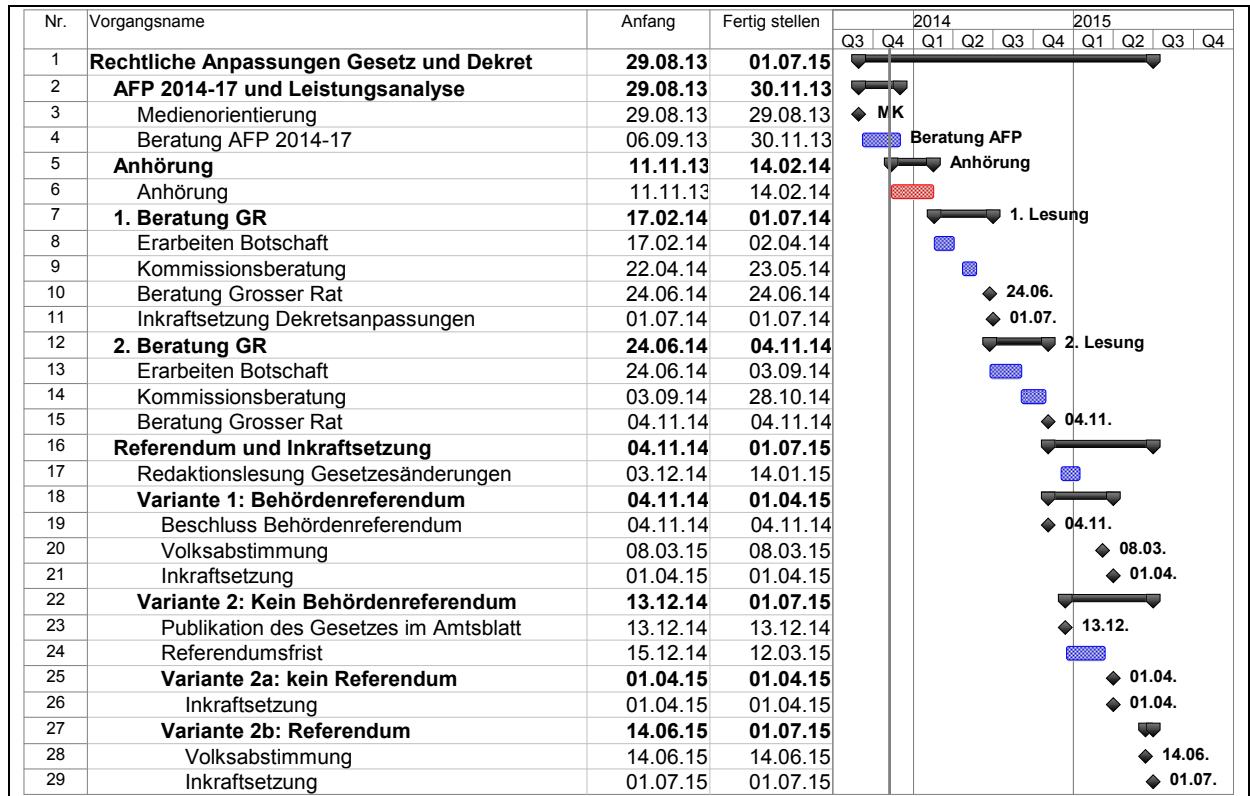
Die Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen sind insgesamt gering. Punktuell werden Zielvorgaben des Bundes später erreicht. Einige Massnahmen führen zu proportional geringeren Beiträgen des Bundes (zum Beispiel Energieförderprogramme), andere lösen zusätzliche Mittel aus (zum Beispiel Hochwasserschutz). Direkte Auswirkungen auf drei Nachbarkantone hat die Massnahme zum Trägerbeitrag an die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW).

## 7 Weiteres Vorgehen

### 7.1 Zeitplan

Das weitere Vorgehen ist in Abbildung 9 dargestellt. Die Anhörung dauert vom 11. November 2013 bis zum 14. Februar 2014.

Abbildung 9. Zeitplan für die Anpassung der rechtlichen Grundlagen



### 7.2 Unterlagen und Fragebogen

Die Unterlagen zur Anhörung sind verfügbar unter: [www.ag.ch/vernehmlassungen](http://www.ag.ch/vernehmlassungen)

Die Rückmeldungen zur Leistungsanalyse können mittels Fragebogen erfolgen. Dieser ist ebenfalls am angegebenen Ort elektronisch verfügbar.

#### Beilage:

- Beschreibung der Massnahmen in der Kompetenz des Grossen Rats