



**DEPARTEMENT
FINANZEN UND RESSOURCEN**

17. März 2021

Begleitbericht zur Schuldenbremse

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Staatsverschuldung (nicht in Anhörungsbericht enthalten)	3
3. Verschuldung im Kanton Aargau (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	4
4. Sinn und Zweck einer Schuldenbremse (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	5
5. Ausprägungen von Schuldenbremsen (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	5
6. Heutige Schuldenbremse im Kanton Aargau	7
6.1 Geschichte und Rechtsgrundlagen (zum Teil im Anhörungsbericht)	7
6.2 Hohe Übereinstimmung von Erfolgs- und Finanzierungsrechnung im Kanton Aargau (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	10
6.3 Einordnung der Aargauer Schuldenbremse im interkantonalen Vergleich (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	11
6.4 Beurteilung der heutigen Schuldenbremse (im Anhörungsbericht enthalten)	13
7. Neugestaltung der Schuldenbremse	15
7.1 Zielsetzung (im Anhörungsbericht enthalten)	15
7.2 Grundsatz einer doppelten Schuldenbremse (im Anhörungsbericht enthalten)	16
7.3 Mittelfristig ausgeglichene Erfolgsrechnung (im Anhörungsbericht enthalten)	16
7.4 Abtragung des Bilanzfehlbetrags (Sanktionsregel) (im Anhörungsbericht enthalten)	18
7.5 Ausreichende Selbstfinanzierung (im Anhörungsbericht enthalten)	19
7.6 Finanzpolitische Reserve (im Anhörungsbericht enthalten)	21
7.7 Berücksichtigung der Konjunktorentwicklung (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	22
7.8 Aufhebung des Finanzierungsmodells für Immobiliengrossvorhaben (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	23
7.9 Systemumstellung (im Anhörungsbericht enthalten)	23
7.10 Vergleich bisherige und neue Schuldenbremse (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	24
8. Modellrechnungen (nicht im Anhörungsbericht enthalten)	25
8.1 Anwendung für den AFP 2021–2024	25
8.1.1 Ausgeglichene Erfolgsrechnung (AFP 2021–2024)	25
8.1.2 Ausreichender Selbstfinanzierungsgrad (AFP 2021–2024)	26
8.2 Weitere Simulationen anhand von fiktiven Beispielen	26
8.2.1 Ausgeglichene Erfolgsrechnung	26
8.2.2 Abtragung Bilanzfehlbetrag	27
8.3 Fazit	29

1. Einleitung

Dieser Begleitbericht zur Schuldenbremse ergänzt das Kapitel 2 "Neugestaltung der Schuldenbremse" des Anhörungsberichts. Er enthält Hintergrundinformationen, weitergehende Erläuterungen sowie Modellrechnungen, welche den Rahmen des Anhörungsberichts sprengen würden. Einzelne Passagen sind aber deckungsgleich mit Ausführungen im Anhörungsbericht, damit dieser Begleitbericht als eigenständiges Dokument verstanden werden kann.

2. Staatsverschuldung (nicht in Anhörungsbericht enthalten)

Auch wenn allein der Begriff "Schulden" oft schon negativ konnotiert wird, sind Schulden keineswegs per se etwas Schlechtes, das zwingend zu vermeiden wäre. Ein funktionsfähiges Kreditsystem – und somit die Existenz von Schulden – ist für unser heutiges Wirtschaftssystem, für seine Effizienz und für den Wohlstand den es generiert, absolut unabdingbar¹. Auch wenn die Ausgangslage bei der Staatsverschuldung nicht die gleiche ist wie bei der Verschuldung von Privaten oder von Firmen, gilt auch hier, dass nicht die Staatsverschuldung an sich problematisch ist, sondern ihr übermässiger und verantwortungsloser Gebrauch.

Dank folgender Funktionen können Staatsschulden von Nutzen sein²:

- Staatsschulden helfen bei der Glättung konjunktureller Ausschläge und bei der Stabilisierung der Steuersätze über einen Konjunkturzyklus.
- Mittels Verschuldung können Investitionen finanziert werden, von deren Nutzen auch künftige Generationen profitieren, was deren Beteiligung an der Finanzierung rechtfertigt.
- Staatsanleihen von soliden Staaten und Gemeinwesen gelten als sichere Anlagen für die Ersparnisse der Einwohnerinnen und Einwohner, aber auch für Versicherungen und Sozialwerke. Sie helfen somit, die Nachfrage nach sicheren Anlagemöglichkeiten zu befriedigen.

Es ist nachweislich wissenschaftlich belegt, dass Schulden im Übermass negative Auswirkungen haben. Die Erfahrungen mit Staatsschuldenkrisen zeigen dies eindrücklich. Die infolge der übermässigen Verschuldung steigenden Risikoprämien können – zusammen mit dem Zwang, Schulden zurückzuführen und Ausgaben zu reduzieren – zu einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale führen. Private Investitionen können verdrängt werden. Die Anfälligkeit auf Schocks oder spekulative Attacken kann ansteigen und der politische Handlungsspielraum zunehmend eingeengt werden. Übermässige Staatsschulden können so im schlimmsten Fall Auslöser einer umfassenderen Finanz- und Bankenkrise mit schwerwiegenden und langanhaltenden Folgen sein.

Es gibt kein Verfahren, das es erlauben würde, eine eindeutige Verschuldungsobergrenze für öffentliche Haushalte festzulegen. Empirische Studien zeigen jedoch, dass ab einer Verschuldungsquote von etwa 90 % das Wachstum einer Volkswirtschaft tendenziell abnimmt. Sobald sich die Verschuldung in einem kritischen Bereich bewegt, können bereits kleine und zufällige Ereignisse dazu führen, dass das Vertrauen in die Schuldentragfähigkeit kippt und eine Schuldenkrise ausgelöst wird.

Die Staatsverschuldung sollte also einerseits den weiter oben erläuterten Zwecken dienen und andererseits sollte sich ihre Höhe in einem Bereich bewegen, der sich innerhalb der Grenzen der Tragbarkeit befindet. Fast entscheidender als die absolute Schuldenhöhe ist daher die langfristige Schuldenentwicklung: "Die staatliche Finanzpolitik muss langfristig konsistent angelegt und durchhaltbar sein."³

¹ Vgl. Baltensperger, Ernst, Staatsverschuldung - Nutzen und Grenzen, in: Adamovich, Ivan und Christoph A. Schaltegger, Vom Kredit zur Schuld. Wenn Verschuldung die Freiheit bedroht, Zürich 2019, S. 55 – 68.

² Vgl. zum Folgenden Villiger, Kaspar: Staatsschulden: Fluch oder Segen? in: Adamovich, Ivan und Christoph A. Schaltegger (2019), S. 27 – 48.

³ Baltensperger (2019), S. 59.

Schulden können im Rahmen der Wirtschaftskraft wachsen, solange sich der Realzins ebenfalls im Rahmen des Wirtschaftswachstums bewegt. Staatliche Ausgaben können aber längerfristig nicht grösser sein als alle Einnahmen aus Steuern und Abgaben. Entscheidend ist daher die Stabilisierung der Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftskraft (Schuldenquote).

3. Verschuldung im Kanton Aargau (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

In den letzten fünfzehn Jahren – betrachtet wird der Zeitraum seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2005 – hat sich die Verschuldung des Kantons Aargau insgesamt reduziert, unabhängig davon, welche Schuldendefinition betrachtet wird. HRM2 kennt drei Verschuldungsgrössen:

- Bruttoschulden = Summe aller bilanzierten Verbindlichkeiten (laufende Verbindlichkeiten, kurzfristige Finanzverbindlichkeiten und langfristige Finanzverbindlichkeiten)
- Nettoschuld I = Fremdkapital minus Finanzvermögen
- Nettoschuld II = Fremdkapital minus Finanzvermögen minus Darlehen und Beteiligungen (des Verwaltungsvermögens)

In der politischen Steuerung verwendet der Kanton Aargau in erster Linie die gesetzlich verankerten Verschuldungsgrössen wie die bisherigen Fehlbeträge (§ 51 GAF), die neuen Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung gemäss Schuldenbremse (§ 20 GAF) sowie die Verschuldung der Spezialfinanzierung Sonderlasten (G Sonderlasten).

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Verschuldung des Kantons. Nach einem zwischenzeitlichen Höchststand im Jahr 2008 infolge der Ausfinanzierung der Pensionskasse nimmt die Verschuldung in der Tendenz ab. Zu beachten ist allerdings, dass ein Vergleich der heutigen Werte nur bis zum Jahr 2014 sinnvoll ist. Die Umstellung auf das neue Rechnungsmodell nach HRM2 im Jahr 2014 brachte gewisse Bewertungseffekte mit sich, sodass die Zahlen aus den früheren Jahren nicht vollständig mit jenen ab 2014 verglichen werden können. Der deutliche Rückgang bei allen ausgewiesenen Grössen seit 2014 ist vor allem auf die sehr guten Rechnungsabschlüsse in den Jahren 2017–2020 zurückzuführen und dem zusätzlichen Schuldenabbau in der Jahresrechnung 2018.

Tabelle 1: Verschuldungsentwicklung Kanton Aargau

in Millionen Franken	2004	2008	2014	2018	2019	2020
Bruttoschulden	2'470	2'684	2'218	1'961	1'801	1'719
Nettoschuld I	1'713	1'988	1'614	1'087	831	523
Nettoschuld II	1'229	1'430	560	106	-127	-408
Bisherige Fehlbeträge bis 2014						
Fehlbeträge FIRE ab 2014						
Spezialfinanzierung Sonderlasten	n/a	1'815	1'313	943	873	766

Um die Verschuldungshöhe einordnen zu können, werden die Bruttoschulden ins Verhältnis zum BIP gesetzt. So ergibt sich die Bruttoverschuldungsquote. Im Durchschnitt aller Kantone liegt diese Quote Ende 2018 bei gut 10 %. Die Spannweite erstreckt sich von 1,7 % (AI) bis zu 30 % (GE). Der Kanton Aargau hat mit 4,7 % eine überdurchschnittlich tiefe Verschuldungsquote. Er liegt damit an siebenter Stelle aller Kantone; nur sechs Kantone weisen eine noch tiefere Quote auf. Für 2019 liegen noch keine Vergleichsdaten vor.

Die Verschuldungssituation im Kanton Aargau per Ende 2020 darf als sehr gut bezeichnet werden. Die Schuldenhöhe bewegt sich nicht in einem kritischen Bereich, die Entwicklung war rückläufig, im Quervergleich steht der Kanton gut da, und sein gutes Kreditrating bringt das Vertrauen in die Tragbarkeit seiner Verschuldung zum Ausdruck.

Es ist absehbar, dass sich die Kennzahlen zur Verschuldung des Kantons infolge der durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise in den kommenden Jahren verschlechtern und die Staatsverschuldung zunehmen wird. Das Ausmass der Neuverschuldung wird abhängig sein vom weiteren Verlauf der Pandemie und der damit verbundenen direkten oder indirekten Mehrausgaben respektive Mindereinnahmen. Mit der Schuldenbremse verfügt der Kanton über ein Instrument zur Verhinderung einer kontinuierlichen Neuverschuldung.

4. Sinn und Zweck einer Schuldenbremse (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

Schuldenbremsen wurden in der Schweiz vor dem Hintergrund langer Perioden mit andauernd steigender Verschuldung eingeführt und der Erfahrung, dass es im politischen Prozess nicht gelungen ist, diese Entwicklung in den Griff zu bekommen und den Trend zu brechen.

Schuldenbremsen unterstützen eine massvolle und auf den langfristigen Ausgleich bedachte Haushaltsführung, haben stark präventive Wirkung und stärken das Vertrauen in die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Pointiert formuliert: Eine Schuldenbremse braucht es nicht in einer finanzpolitischen Krisensituation, sondern es braucht sie, um eine solche Krisensituation zu vermeiden, lange bevor sie eintreten könnte.

Im Kern handelt es sich bei den diversen Schuldenbremse-Regelungen um institutionelle Mechanismen zur Selbstbindung. Die politischen Akteure haben zahlreiche Anreize, die Ausgaben zu erhöhen und Ausgabenprogramme durch Verschuldung zu finanzieren. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass es eher gelingt diesen Anreizen zu widerstehen, wenn klare Zielvorgaben und Regeln bestehen, die darauf abzielen, die Haushaltsführung nachhaltig im Gleichgewicht zu halten. Eine Regelbindung trägt somit zu einer stabilen Finanzpolitik bei.

Wichtig ist aber auch, dass es sich um eine demokratisch legitimierte Selbstbindung handelt. Es werden nicht Regeln von irgendwo her aufoktroziert, sondern die politischen Akteure (Parlament oder allenfalls auch die Stimmberechtigten) geben sich diese Regeln selber und schränken damit den finanziellen Handlungsspielraum bewusst in einem gewissen Mass ein. Die Fiskalregeln funktionieren daher nur, wenn sie von einer Stabilitätskultur getragen werden⁴.

5. Ausprägungen von Schuldenbremsen (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

Die Begrenzung der Neuverschuldung beziehungsweise das Ziel eines auf Dauer ausgeglichenen Staatshaushalts nimmt heute in den Kantonen der Schweiz wie auch beim Bund eine zentrale Stellung in der finanzpolitischen Steuerung ein. Als Instrument zur Zielerreichung dient dabei in den meisten Fällen eine "Schuldenbremse". Dieser Begriff hat sich eingebürgert, ist aber nicht in jedem Fall ganz zutreffend. Die in den einzelnen Kantonen verwendeten konkreten Instrumente wären oft präziser als Defizit- oder Ausgabenbremsen oder einfach generell als Haushaltsregeln zu bezeichnen. Der Usanz folgend, wird aber auch im Folgenden generell von "Schuldenbremse" gesprochen.

Um die heutige Aargauer Schuldenbremse und die im Rahmen der Revision des GAF vorgeschlagenen Veränderungen besser einordnen zu können, macht es Sinn, einen Überblick über die verschiedenen Aspekte und Ausprägungen von Schuldenbremsen in der Schweiz zu gewinnen. Der folgende Fragenkatalog zeigt, welches die relevanten Aspekte sind und wie stark und in welcher Hinsicht sich die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente in den Kantonen (und beim Bund) unterscheiden können:

⁴ Schaltegger, Christoph A. und Michele Salvi, Erfolgsmodell Schuldenbremse, in: Adamovich, Ivan und Christoph A. Schaltegger (2019), S. 69 – 81.

- a) Ist die relevante Hauptzielgrösse ein bestimmtes Niveau des absoluten Schuldenstands oder wird die (Neu-)Verschuldung "indirekt" über die Zielvorgabe eines ausgeglichenen Haushalts gesteuert? Bei der grossen Mehrheit der Kantone wird der zweite Weg beschritten.
- b) Zielt die Schuldenbremse auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt, so fragt sich, auf welchen Teil beziehungsweise welches Element der staatlichen Rechnungslegung sich die Vorgabe des Ausgleichs bezieht. In Frage kommen die Finanzierungsrechnung (Ausgaben und Einnahmen) und die Erfolgsrechnung (Aufwand und Ertrag). Bei der überwiegenden Mehrheit der Kantone steht die Erfolgsrechnung im Zentrum.
- c) Muss der Ausgleich jedes Jahr oder über eine gewisse Zeitspanne erreicht werden? Meist wird ein mittelfristiger Ausgleich verlangt, wobei die Zeiträume zwischen drei und zehn Jahren schwanken. In wenigen Fällen gilt das Ziel für jedes einzelne Jahr.
- d) Werden zur Erreichung des Haushaltsgleichgewichts primär die Ausgaben beziehungsweise der Aufwand oder die Einnahmen beziehungsweise der Ertrag gesteuert oder lässt es die konkrete Regelung offen, wie der Saldoausgleich zu erreichen ist? Es gibt beispielsweise Regelungen, welche im Fall eines Ungleichgewichts Sparmassnahmen erzwingen, und andere, welche – sofern andere Massnahmen nicht fruchten – direkt zu einer Steuererhöhung führen.
- e) Handelt es sich bei den Regelungen der Schuldenbremse um Planungsvorgaben oder sind Sanktionen vorgesehen, wenn bestimmte Zielsetzungen nicht eingehalten werden? Es gibt Regelungen, welche vorwiegend eine disziplinierende Wirkung in den Budgetierungs- und Planungsprozessen anstreben, und andere, welche mittels Sanktionen direkt Gegensteuer geben, wenn die jeweilige Zielsetzung verfehlt wird.
- f) Werden ergänzend zur Forderung nach dem Rechnungsausgleich auch Vorgaben für die Höhe der Selbstfinanzierung gemacht? Die Mehrheit der Kantone, welche über die Erfolgsrechnung steuern, begnügen sich mit Vorgaben zum Ausgleich dieser Rechnung, ein anderer Teil der Kantone hingegen ergänzt diese mit Bestimmungen zum Selbstfinanzierungsgrad.
- g) Spielt die absolute Höhe der Verschuldung eine Rolle im Steuerungssystem? Neben der selten genutzten Möglichkeit, als Ziel überhaupt direkt eine Schuldengrösse zu verwenden (vgl. Buchstabe a) oben), findet sich häufiger die Variante, dass Vorgaben zur Selbstfinanzierung erst ab einer gewissen Schuldenhöhe greifen oder ab einem bestimmten Grenzwert der Verschuldung verschärft werden.
- h) Berücksichtigt die Schuldenbremse-Regelung die jeweilige Konjunkturlage? Bekannt in diesem Zusammenhang ist vor allem die Regelung des Bundes. Diese fordert im Grundsatz, dass die Ausgaben die (erwarteten) Einnahmen nicht übersteigen dürfen. Der so ermittelte Ausgabenplafond wird aber – in Abhängigkeit von der Konjunkturlage, konkret: in Abhängigkeit vom Verhältnis des effektiven BIP-Wachstums zum Potenzialwachstum – erhöht beziehungsweise gesenkt. Dies führt dazu, dass in den einzelnen Jahren die Ausgaben unter den Einnahmen liegen müssen (bei starker Konjunktur) beziehungsweise die Einnahmen überschreiten dürfen (bei schwacher Konjunktur). Die Kantone beschränken sich demgegenüber meist auf allgemein gehaltene Vorgaben zur Berücksichtigung der Konjunkturlage und auf gewisse Lockerungen von Vorgaben im Fall einer stagnierenden oder rückläufigen Konjunktur.
- i) Welche Ausnahmen von der Schuldenbremse-Regelung sind möglich – abgesehen von den eben erwähnten Spezialregelungen im Hinblick auf die Konjunkturlage? Es finden sich vor allem drei Typen von Ausnahmen:
1. Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag infolge unerwarteter, nicht beeinflussbarer Grosseignisse (zum Beispiel Naturkatastrophen) werden häufig, so auch im Kanton Aargau – von der Schuldenbremse ausgenommen.

2. In einzelnen Kantonen werden Ausgaben für Grossvorhaben ausgenommen und speziellen Regelungen unterstellt.
 3. Das Parlament kann generell – aber unter erhöhten formellen Voraussetzungen (zum Beispiel absolute Mehrheit aller Mitglieder oder höheres Quorum) – beschliessen, bestimmte Ausgaben von der Schuldenbremse-Regelung auszunehmen.
- j) Regelungen zur Selbstfinanzierung bezwecken eine Begrenzung oder Verhinderung einer Neuverschuldung. Es fragt sich, ob darüber hinaus noch Bestimmungen vorgesehen sind, welche direkt auf einen Abbau der bestehenden Verschuldung zielen.

Bei all diesen Aspekten einer Schuldenbremse sind verschiedene Ausprägungen und Kombinationen möglich, was die grosse Vielfalt an konkreten Schuldenbremse-Regelungen in den Schweizer Kantonen erklärt. Plant ein Kanton Anpassungen bei seiner Schuldenbremse-Regelung, kann er nicht einfach einen anderen (den "besten") Kanton kopieren. Vielmehr geht es darum, inspiriert von der Vielfalt der möglichen Lösungen eine angesichts der eigenen Ziele, Rahmenbedingungen sowie der politischen Geschichte und Kultur massgeschneiderte Lösung zu finden.

6. Heutige Schuldenbremse im Kanton Aargau

6.1 Geschichte und Rechtsgrundlagen (zum Teil im Anhörungsbericht)

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

Die Einführung der Schuldenbremse steht im Zusammenhang mit einer vorangegangenen längeren finanzpolitisch angespannten Phase. So heisst es in der (03.32) Botschaft des Regierungsrats zur Einführung einer Ausgaben- und Schuldenbremse vom 22. Januar 2003 unter anderem (Seite 5):

"Vor dem Hintergrund jährlicher Defizite seit 1991 sieht sich der Regierungsrat veranlasst, den Auftrag der Kantonsverfassung in § 116 Abs. 1 [...] durch eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes wahrzunehmen. Der Verfassungsauftrag des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben auf die Dauer zielt im Wesentlichen auf die Vermeidung von zusätzlichen Schulden ab. Mit der beabsichtigten Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes sollen Normen geschaffen werden, durch die eine Institutionalisierung des Verfassungsauftrags erreicht wird. [...] Das bestehende Finanzrecht des Kantons Aargau enthält heute keine rechtlich verbindlichen Instrumente, die zur Erreichung dieser Ziele zwingen."

Kontext und Hintergrund der Einführung sind typisch und ähnlich gelagert wie beim Bund und bei manchen anderen Kantonen.

Die beschlossene Neuregelung umfasste folgende Elemente:

- Jedes einzelne Defizit der Verwaltungsrechnung (umfasst die Laufende Rechnung ohne Abschreibungen und Investitionsrechnung; heute: Finanzierungsrechnung) muss über die folgenden fünf Jahre (ab dem übernächsten Jahr) hinweg in gleichbleibenden Raten (linear) abgetragen werden. Dabei spielen die Jahresergebnisse der Folgejahre keine Rolle. Das heisst ein Fehlbe-

trag wird grundsätzlich über fünf Jahre abgetragen, auch wenn im Folgejahr ein hoher Überschuss resultiert. Es findet folglich keine automatische Verrechnung von Defiziten und Überschüssen statt. Jedoch besteht die Möglichkeit, bei einem Überschuss einen noch zu tilgenden Fehlbetrag vorzeitig durch eine zusätzliche Abtragung zu eliminieren. Dazu muss aber der Grosse Rat einen solchen zusätzlichen Abtragungsaufwand im Rahmen des Jahresabschlusses beschliessen. Eine Ausnahme vom Abtragungsgrundsatz ist nur in Jahren mit stagnierender oder rezessiver Wirtschaftsentwicklung möglich: Dann kann die Abtragung halbiert oder auf null gesetzt werden.

- Die vor Inkraftsetzung aus früheren Jahren aufgelaufenen Defizite von damals 581 Millionen Franken müssen mit einer Rate von 2 % pro Jahr abgetragen werden. Bei schlechter konjunktureller Lage sind auch hier Ausnahmen möglich.

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

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

Ab hier im Anhörungsbericht enthalten

Im neuen GAF ist der Kern der Schuldenbremse im § 20 wie folgt geregelt:

§ 20 Schuldenbremse

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

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

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

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

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

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

§ 10 Finanzierungsrechnung

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

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

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

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

Dabei ist zu beachten, dass die im DAF verankerte Selbstfinanzierung nicht identisch ist mit der Selbstfinanzierung, wie sie gemäss den Empfehlungen von HRM2 berechnet wird. Beide Grössen setzen sich aus dem Ergebnis der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen zusammen, bei der Definition gemäss HRM2 werden darüber hinaus aber noch weitere Positionen berücksichtigt, wie die nachfolgende Darstellung zeigt:

Abbildung 1: Berechnung Selbstfinanzierung gemäss HRM2 und gemäss Aargauer Rechnungsmodell

Herleitung der Selbstfinanzierung gemäss Vorgaben HRM2

Saldo Erfolgsrechnung ((-): Ertragsüberschuss; (+): Aufwandüberschuss)	
KG 33	- Abschreibungen Verwaltungsvermögen
KG 35	- Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen
KG 364	- Wertberichtigungen Darlehen Verwaltungsvermögen
KG 365	- Wertberichtigungen Beteiligungen Verwaltungsvermögen
KG 366	- Abschreibungen Investitionsbeiträge
KT 46900000	+ Rückzahlung abgeschriebene Investitionsbeiträge
KG 389	- Einlagen in das Eigenkapital (Rücklagen, Reserven, Abtragung Fehlbetrag)
KG 45	+ Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen
KG 489	+ Entnahmen aus dem Eigenkapital (Rücklagen, Reserven)
= Selbstfinanzierung gemäss HRM2	

Definition der Selbstfinanzierung gemäss Aargauer Finanzrecht

Saldo Erfolgsrechnung ((-) Ertragsüberschuss; (+) Aufwandüberschuss)	
KG 33	- Abschreibungen Verwaltungsvermögen
KG 366	- Abschreibungen Investitionsbeiträge
= Selbstfinanzierung gemäss Aargauer Rechnungsmodell	

Der folgenreichste Unterschied zwischen den beiden Definitionen besteht darin, dass die Spezialfinanzierungen im Kanton Aargau bei der Berechnung der Selbstfinanzierung keine Rolle spielen. Der jährliche Rechnungsabschluss der Spezialfinanzierungen ist damit für die finanzpolitische Steuerung über die Finanzierungsrechnung nicht relevant. Würden die Spezialfinanzierungen hier berücksichtigt, wären sie unmittelbar der Schuldenbremse unterstellt. Dies macht im Aargauer Steuerungsmodell insofern keinen Sinn, als die Spezialfinanzierungen über separate spezialgesetzlich verankerte Steuerungsmechanismen verfügen – auch hinsichtlich Verschuldung. So würden beispielsweise vorübergehende Investitionsspitzen im Strassenbau über den Bestand der Spezialfinanzierung Strassenrechnung gedeckt und müssen nicht – wie dies bei einer Unterstellung unter die Schuldenbremse der Fall wäre – mit Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden.

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

§ 21 Ausgleichsreserve

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

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

Wie schon im Jahr 2005 wurde auch 2014 eine Übergangsregelung geschaffen hinsichtlich der bis dahin entstandenen Fehlbeträge. Die Abtragung wurde so festgesetzt, dass sie betragsmässig der Höhe der zuvor geltenden Abtragung entsprach. Anstelle einer linearen wurde jedoch eine degressive Abtragsregelung festgelegt in der Absicht, dass bei einem hohen Rechnungsüberschuss mit Beschluss des Grossen Rats eine zusätzliche Abtragung der bisherigen Fehlbeträge vorgenommen und damit die Restschuld und folglich auch die jährliche noch zu tätige Abtragung reduziert werden kann.

§ 51 Bisherige Fehlbeträge

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

² Die bisherigen Fehlbeträge werden jährlich mindestens im Umfang eines gleichbleibenden Prozentsatzes des Restbestands abgetragen. Der Regierungsrat legt diesen Prozentsatz bei Inkrafttreten dieses Gesetzes so fest, dass er im ersten Jahr Fr. 11 Millionen Franken entspricht.⁵

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

Die geltende Regelung der Schuldenbremse hat in Kombination mit dem Rechnungsmodell beziehungsweise der Aargauer Definition der Selbstfinanzierung zur Konsequenz, dass sämtliche Spezialfinanzierungen von der Schuldenbremse nicht erfasst werden. Für den Saldo der Erfolgsrechnung sind die Spezialfinanzierungen saldoneutral und allfällige Investitionen von Spezialfinanzierungen (zum Beispiel Strassen) werden direkt abgeschrieben.

6.2 Hohe Übereinstimmung von Erfolgs- und Finanzierungsrechnung im Kanton Aargau (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

Die für die Schuldenbremse im Kanton Aargau massgebende Finanzierungsrechnung weist eine sehr hohe Übereinstimmung mit der Erfolgsrechnung auf. Grund dafür ist die Definition der Selbstfinanzierung gemäss aktuellem Aargauer Finanzrecht (vgl. Kapitel 6.1). Einziger Unterschied sind die Abschreibungen, welche für die Erfolgsrechnung massgebend sind, beziehungsweise die Investitionen, welche in der Finanzierungsrechnung enthalten sind. In dem Fall, in dem die Investitionen in einem Jahr dasselbe Niveau aufweisen wie die Abschreibungen in diesem Jahr, wäre der Saldo beider Rechnungen identisch.

Der Blick auf die Ergebnisse seit der Einführung von HRM2 im Kanton Aargau zeigt, dass der Saldo der Erfolgsrechnung in den letzten Jahren jeweils rund 20–50 Millionen Franken schlechter ausfiel als der Saldo der Finanzierungsrechnung. Der Grund liegt darin, dass in diesen Jahren die Nettoinvestitionen tiefer ausgefallen sind als die Abschreibungen. Dies wird sich wieder ändern. Auf die lange Frist betrachtet, müssen sich die beiden Salden angleichen.

⁵ Der gemäss dieser Vorgabe ermittelte Satz beträgt 3,8%.

Tabelle 2: Vergleich Saldo Erfolgsrechnung und Saldo Finanzierungsrechnung 2014–2020

In 1'000 Fr.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo ER	74'640	27'980	134'933	50'123	23'160	16'348	9'071
Saldo FR	65'506	-409	105'413	-230	0	0	0

Anmerkung: (+) Defizit; (-) Überschuss

Es sind noch zwei weitere Aspekte beim Vergleich der Finanzierungsrechnung und der Erfolgsrechnung zu beachten:

- Gemäss § 8 DAF werden in der Investitionsrechnung nur Investitionen verbucht, wenn sie die Wesentlichkeitsgrenze von Fr. 250'000.– überschreiten. Diese vergleichsweise hohe Aktivierungsgrenze hat zur Folge, dass die Aargauer Investitionsrechnung (Aufwand 2020: 360 Millionen Franken) im Vergleich zur Erfolgsrechnung (Aufwand 2020: 6'000 Millionen Franken) sehr klein ist und gerade mal knapp 6 % ausmacht.
- Vom Gesamtaufwand von 360 Millionen Franken der Investitionsrechnung können die Investitionen der Spezialfinanzierung Strassenrechnung (2020: 234 Millionen Franken) abgezogen werden, weil diese direkt abgeschrieben werden und damit immer auch in der Erfolgsrechnung enthalten sind. Die Investitionen der Strassenrechnung werden somit in der Finanzierungsrechnung und in der Erfolgsrechnung mit dem gleichen Betrag berücksichtigt. Ohne die Investitionen der Strassenrechnung beträgt das Total der Investitionsrechnung damit 126 Millionen Franken.

Aus diesen Ausführungen kann gefolgert werden, dass die heutige Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Finanzierungsrechnung aufgrund der Aargauer Definition der Selbstfinanzierung, der hohen Aktivierungsgrenze und der Abschreibungsregel für die Strassenrechnung nicht weit entfernt ist von einer Schuldenbremse, welche sich an der Erfolgsrechnung orientiert. Der einzige relevante Unterschied besteht darin, dass in der Finanzierungsrechnung kurzfristig hohe Investitionen in Anlagegüter, welche ordentlich abgeschrieben werden (zum Beispiel Immobilien, Informatik) das Ergebnis entsprechend belasten und im Fall eines Defizits die Sanktionsregel mit entsprechender Abtragung der Fehlbeträge sehr rasch auslösen.

6.3 Einordnung der Aargauer Schuldenbremse im interkantonalen Vergleich (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

Für die vergleichende Einordnung der Aargauer Schuldenbremse in den gesamtschweizerischen Kontext wird im Folgenden auf die bereits in Kapitel 5 erläuterten Elemente und möglichen Ausprägungen einer Schuldenbremse Bezug genommen.

a) Zielsetzung

Wie bei den meisten Kantonen ist der Rechnungsausgleich das Hauptziel der Schuldenbremse-Regelung und nicht ein bestimmter Verschuldungsstand.

b) Für die Schuldenbremse relevanter Teil / relevantes Element der Rechnungslegung

Der Kanton Aargau ist heute der einzige Kanton, dessen Schuldenbremse sich ausschliesslich an der Finanzierungsrechnung orientiert. Ein wichtiger Grund dafür dürfte sein, dass die Schuldenbremse aus einer Zeit stammt, als die Rechnungslegung im Kanton noch nicht beziehungsweise nur mit Einschränkungen (keine Übernahme der Abschreibungsregeln) an HRM ausgerichtet war. Bei der Totalrevision des GAF auf das Jahr 2014 wurde dann bewusst darauf geachtet, dass die Wirkungsweise möglichst unverändert blieb. Daher wurde sie gezielt auf die Finanzierungsrechnung ausgerichtet und die Selbstfinanzierung im Dekret entsprechend definiert.

c) **Zeitspanne für Rechnungsausgleich**

Die Kantonsverfassung verlangt "einen auf die Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalt". Diese Bestimmung wird heute auf Gesetzesstufe nicht präzisiert, sondern nur wiederholt. Die relativ strikte Sanktionsnorm (vgl. weiter unten) sowie die Möglichkeit, gegen ein defizitäres Budget ein Höherverschuldungsreferendum zu ergreifen, führen aber dazu, dass de facto ein jährlicher Ausgleich angestrebt wird. Häufig kommt es auch vor, dass der Grosse Rat bei der Budgetberatung fordert, dass auch für das nächste Jahr ein ausgeglichenes Budget vorgelegt wird.

d) **Einnahmen-, Ausgaben- oder Saldosteuerung**

Die Rechtsvorschriften im Kanton Aargau lassen offen, wie der Haushaltsausgleich zu erreichen ist. Die kann sowohl durch aufwandseitige als auch durch ertragsseitige Massnahmen erfolgen. In der Praxis ist es meistens eine Kombination von beidem.

e) **Sanktionen**

Im Kanton Aargau muss jeder einzelne in einem Rechnungsjahr entstandene Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung ab dem übernächsten Jahr über einen Zeitraum von jeweils maximal fünf Jahren abgetragen werden. Damit wird eine rasche Tilgung der entstandenen Neuverschuldung erzwungen und der finanzielle Handlungsspielraum in den Folgejahren unter Umständen beträchtlich eingeschränkt. Einmalige Ausgabenspitzen führen in diesem Kontext rasch zu Schwierigkeiten, weshalb für deren Bewältigung mehrere Sondergefässe geschaffen wurden (Ausgleichsreserve, Finanzierungsgesellschaft Immobilien FHNW, Spezialfinanzierung öV-Infrastruktur, neue (befristete) Sonderregelung für grosse Immobilienvorhaben).

Seit Einführung dieser Regelung gab es Fehlbeträge in den Jahren 2014 und 2016. Diese wurden in den Jahren 2016 bis 2020 in den Mindestraten von 20 % abgetragen. Gemäss geltender Praxis werden diese Abtragungen sowohl im Budget und in den Planjahren budgetiert als auch in der Jahresrechnung erfolgswirksam verbucht. Eine „automatische“ Verrechnung der Rechnungsergebnisse ist nicht vorgesehen, denn die Abtragsregel orientiert sich im Prinzip nur an den entstandenen Fehlbeträgen und nicht an den kumulierten Ergebnissen. Allerdings ist eine "Verrechnung" mit Überschüssen faktisch dann möglich, wenn ein Überschuss für eine grössere Abtragung verwendet wird und so den Fehlbetrag bereinigt. Dies benötigt aber ein entsprechender Beschluss des Grossen Rats, der in einem solchen Fall eine erhöhte Abtragungstranche genehmigen muss.

f) **Vorgaben für die Selbstfinanzierung**

Für den Kanton Aargau stellt sich diese Frage nicht, da er nicht über die Erfolgsrechnung steuert. Die Finanzierungsrechnung ist grundsätzlich schon an der Selbstfinanzierung beziehungsweise direkt an der Schuldenentwicklung ausgerichtet. Die dabei vom Kanton Aargau verwendete Definition der Selbstfinanzierung unterscheidet sich, wie ausgeführt, allerdings von der Selbstfinanzierung gemäss den Empfehlungen von HRM2.

g) **Höhe der Verschuldung**

Der absolute Schuldenstand ist nicht Gegenstand der Aargauer Regelung. Da gewisse Positionen von der Schuldenbremse nicht erfasst werden (zum Beispiel Spezialfinanzierungen), kann es vorkommen, dass die Nettoverschuldung des Kantons ansteigt, obwohl die Finanzierungsrechnung ausgeglichen ist oder gar einen Überschuss aufweist und gleichzeitig noch Abtragungen von Fehlbeträgen vorgenommen werden. Dies erschwert die Kommunikation und die Darstellung der Schuldenentwicklung beträchtlich (buchhalterische vs. politische Sichtweise).

h) **Berücksichtigung der Konjunktorentwicklung**

Der Kanton Aargau benennt den Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen im Finanzhaushalt als eines der Ziele der finanzpolitischen Steuerung. Bei der Schuldenbremse-Regelung sieht das Gesetz vor, dass der Grosse Rat im Falle einer rezessiven Wirtschaftslage die Abtragung von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung aussetzen kann. Weit wichtiger ist allerdings die im § 21 GAF geregelte Ausgleichsreserve. Diese dient, wie das Gesetz formuliert, zum Ausgleich

von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen. Über Einlagen und Entnahmen entscheidet der Grosse Rat. In der Praxis ist jedoch kaum möglich, den Anteil eines konjunkturellen Effekts eines Überschusses oder eines Defizits methodisch hinreichend klar herzuleiten. Das Kriterium der Konjunktorentwicklung wird deshalb unspezifisch angewendet.

i) **Ausnahmen**

Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag werden vom massgebenden Saldo der Finanzierungsrechnung nicht erfasst. Damit sind die Folgen von Grossereignissen gemeint, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und die sich der Einflussnahme und der Kontrolle des Kantons entziehen.

Nicht Gegenstand der Finanzierungsrechnung sind darüber hinaus die Gewährung von Darlehen und das Eingehen von Beteiligungen (§ 20 Abs. 1 DAF). Beide Vorgänge werden im Kanton Aargau über die Bilanz und nicht über die Investitionsrechnung abgewickelt. Das bedeutet, dass die Gewährung eines Darlehens oder der Erwerb einer Beteiligung (soweit sie Bestandteil des Verwaltungsvermögens werden) zwar die Bilanzkennzahl Nettoschuld I erhöhen⁶, in der Finanzierungsrechnung aber nie sichtbar werden und somit von der Schuldenbremse nicht erfasst werden. Trotzdem bedeutet das nicht, dass auf diesem Weg die Verschuldung unkontrolliert ansteigen kann, denn jede Gewährung eines Darlehens⁷ unterliegt heute dem Höherverschuldungsreferendum und wird somit auf anderem Weg als über die Schuldenbremse "kontrolliert".

Die Spezialfinanzierungen des Kantons sind nicht explizit, aber de facto von der Schuldenbremse ausgenommen. Aus Sicht der Verschuldung am bedeutsamsten ist die Spezialfinanzierung Sonderlasten, die für die Abwicklung von besonderen, in der Regel einmaligen und vor allem aussergewöhnlich hohen Finanzierungsbedürfnissen (konkret: Sanierung der Sondermülldeponie Kölliken und Ausfinanzierung der Pensionskasse) geschaffen wurde. Diejenigen Spezialfinanzierungen, welche über eine rechtliche Verschuldungsmöglichkeit verfügen, kennen eigenständige Abtragsregeln.

j) **Vorgaben zum Abbau der Verschuldung**

In der Übergangsbestimmung ist geregelt, dass die "bisherigen" Fehlbeträge (die bis Ende 2013 angefallenen Fehlbeträge) mit einem fixen Prozentsatz von 3,8 % jährlich abgetragen werden müssen. Ebenfalls gibt es Vorschriften für die Abtragung der Verschuldung der Spezialfinanzierung Sonderlasten. Diese Bestimmungen führen zu einem Rückgang dieser Verschuldungspositionen und – sofern es keine anderen gegenläufigen Positionen gibt – auch der Gesamtverschuldung.

Vervollständigt wird die heutige Schuldenbremse-Regelung im Kanton Aargau durch eine Verfahrensvorschrift: Gemäss § 20 Abs. 5 GAF kann der Grosse Rat ein Budget, das zu einem Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung führt, nur mit absoluter Mehrheit aller Mitglieder beschliessen. Diese Quorumsregelung stellt eine zusätzliche Hürde für eine Neuverschuldung dar.

6.4 Beurteilung der heutigen Schuldenbremse (im Anhörungsbericht enthalten)

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

⁶ Die Bruttoschuld kann sich erhöhen, muss aber nicht. Die Nettoschuld II bleibt definitionsgemäss (Fremdkapital minus Summe aus Finanzvermögen, Darlehen und Beteiligungen) unverändert.

⁷ In der Praxis gilt dies auch für den Erwerb von Beteiligungen. Dieser Punkt fehlt aber im GAF.

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

- Die Schuldenbremse ist das mit Abstand wichtigste Regelwerk für die finanzpolitische Haushaltssteuerung. Die Orientierung an der Finanzierungsrechnung ist aus heutiger Betrachtung aber nicht mehr zweckmässig. Sowohl im HRM2 wie auch in der Privatwirtschaft erfolgt die finanzielle Steuerung über die Erfolgsrechnung und Bilanz. Verschuldungskennzahlen sind zwar unerlässlich und eine wichtige Bezugsgrösse, aber nicht allein handlungsrelevant.
- Die heutige Schuldenbremse erzeugt einen starken Druck, in jedem einzelnen Jahr eine ausgeglichene Rechnung zu realisieren. Damit kann das System kaum mit grösseren, unregelmässig anfallenden Investitionsprojekten umgehen. Diese Problematik zeigt sich darin, dass heute praktisch für alle wesentlichen Investitionsbereiche Sonderlösungen zur Finanzierung bestehen. So werden die Infrastrukturinvestitionen im öffentlichen Verkehr wie auch die Strasseninvestitionen über eigene Spezialfinanzierungen finanziert. Hinzu kommt die neue befristete Sonderregelung für grosse Immobilienvorhaben (> 20 Millionen Franken), bei denen gerade nicht die Investitionen, sondern die Abschreibungen für die Schuldenbremse relevant sind (GRB Nr. 2020-1810). Dies erschwert eine kohärente finanzpolitische Steuerung und vermindert die Transparenz.
- Weiter enthält die heutige Regelung einen beachtlichen Anreiz, in finanziell angespannten Zeiten Sparvorgaben bei den Investitionen (beziehungsweise jenen Teil der Investitionen, der noch direkt auf die Finanzierungsrechnung wirkt) vorzunehmen. Dieser Schritt entlastet unmittelbar die Finanzierungsrechnung und ist in der Regel (politisch) leichter umzusetzen als die Kürzung von laufenden Ausgaben oder die Erhöhung von Einnahmen. Mittelfristig ist dies aber kein nachhaltiges Vorgehen, da es auf Kosten der Substanz geht.
- Der faktische Zwang, bei der Budgetierung und beim Rechnungsabschluss *Jahr für Jahr* eine schwarze Null zu erzielen, ist restriktiver als die Intention des Gesetzes, wonach der Ausgleich auf Dauer, also wohl am ehesten in einem mittelfristigen Horizont gewährleistet werden soll.
- Die Ausgleichsreserve ermöglicht es de facto Defizite aufzufangen, ohne dass damit sofort Sanktionen verbunden wären. Somit übernimmt die Ausgleichsreserve finanzpolitisch eine ähnliche Funktion wie ein Bilanzüberschuss bei einem Modell, das auf die Erfolgsrechnung ausgerichtet ist. Während der Ausgleich über den kumulierten Bilanzüberschuss respektive -fehlbetrag quasi automatisch nach Abschluss der Jahresrechnung über die Verbuchung des Gewinns beziehungsweise des Verlusts erfolgt, wird die Bildung und Auflösung der Ausgleichsreserve in jedem einzelnen Jahr geplant und in der Rechnung verbucht. Das eigentliche Rechnungsergebnis wird dadurch verändert und entweder zu gut (bei Reserveauflösung) oder zu schlecht (bei Reservebildung) ausgewiesen. Darunter leidet die Transparenz und es besteht die Gefahr, dass ein strukturelles Defizit nicht oder zu spät erkannt wird und ganz allgemein politische strategische Entscheidungen aufgrund falscher Annahmen getroffen werden.
- Die heutige Regelung sieht vor, dass die Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung abgetragen werden müssen. Aufgrund der Rechnungslegung nach HRM2 ist es aber so, dass in der Bilanz die kumulierten Fehlbeträge (beziehungsweise Überschüsse) der Erfolgsrechnung ausgewiesen werden. Diese beiden Grössen können deutlich abweichen. So kann es sein, dass die geforderte Abtragung der Fehlbeträge abgeschlossen ist, obwohl sie insgesamt noch nicht die Höhe der in der Bilanz ausgewiesenen Fehlbeträge erreicht haben – oder aber, dass die Abtragung fort dauert, obwohl die Summe der Abtragungstranchen die Höhe des ausgewiesenen Fehlbetrags bereits übersteigt. Das ist schwierig nachzuvollziehen.
- Die Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Finanzierungsrechnung und die damit verbundenen Konsequenzen sind für viele Mitglieder des Parlaments ungewohnt. Als private Unternehmer oder als Gemeindevertreter ist ihnen der Umgang mit der Erfolgsrechnung wesentlich vertrauter als die finanzpolitische Steuerung über die Finanzierungsrechnung.

- Der Kanton Aargau ist der einzige Kanton, dessen Schuldenbremse sich ausschliesslich an der Finanzierungsrechnung orientiert. Dies hat auch damit zu tun, dass die Schuldenbremse aus einer Zeit stammt, als die Rechnungslegung noch nicht auf HRM2 ausgerichtet war. Bei der Einführung von HRM2 im Jahr 2014 wurde die bisherige Wirkungsweise der Schuldenbremse fortgeführt und dazu die Finanzierungsrechnung als steuerungsrelevant definiert.
- Die interkantonalen Vergleiche der Rechnungsabschlüsse basieren auf der Erfolgsrechnung. Die Erfolgsrechnung hat heute jedoch keine politische Steuerungsrelevanz für den Kanton Aargau. Die in den Medien oder in öffentlichen Statistiken ausgewiesenen Rechnungsabschlüsse des Kantons stimmen folglich nicht überein mit den von Regierung und Parlament verabschiedeten Jahresergebnissen, welche auf der Finanzierungsrechnung basieren. So kann ein Überschuss in der anderen Lesart rasch zu einem Defizit werden oder umgekehrt, was schwierig zu verstehen und zu kommunizieren ist.
- Aufgrund der hohen Aktivierungsgrenze für Investitionen von Fr. 250'000.– einerseits und der Pflicht für Direktabschreibungen (vgl. § 6 DAF) von Investitionen bei Spezialfinanzierungen (zum Beispiel Strassenrechnung und öV-Infrastruktur), von Wasserbauten und erteilten Investitionsbeiträgen andererseits, besteht eine sehr hohe inhaltliche Übereinstimmung zwischen der heutigen Finanzierungsrechnung und der Erfolgsrechnung. Seit Einführung der Finanzierungsrechnung im Jahr 2014 betrug die Differenz im Saldo zwischen 20–50 Millionen Franken. In der Jahresrechnung 2019 unterscheiden sich der Saldo der Finanzierungsrechnung und der Saldo der Erfolgsrechnung gerade mal um 16 Millionen Franken. Diese Differenz ist bei einem Haushalt von jährlich über 6 Milliarden Franken praktisch vernachlässigbar und rechtfertigt es nicht, die Haushaltsteuerung weiterhin auf das Konstrukt der Finanzierungsrechnung auszurichten.

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

7. Neugestaltung der Schuldenbremse

7.1 Zielsetzung (im Anhörungsbericht enthalten)

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

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

1. Die wichtigste Anpassung betrifft die künftige Ausrichtung der Haushaltsführung auf die Erfolgsrechnung. Mit der Aufwertung der Erfolgsrechnung erfolgt eine Angleichung an die Privatwirtschaft und die Rechnungslegung, wie sie schweizweit verbreitet und dadurch gut verständlich ist.
2. Die finanzpolitische Steuerung soll sich stärker auf eine mittelfristige Planperiode ausrichten als nur auf ein einzelnes Budgetjahr. Dadurch sollen konjunkturelle Schwankungen wie auch Sonderfaktoren besser berücksichtigt und verdeckte strukturelle Defizite frühzeitig erkannt werden.
3. Die Sanktionsregel orientiert sich neu am Bilanzfehlbetrag. Abtragungen sind nur solange vorzunehmen respektive im Budget und in den Planjahren einzuplanen, wie ein Bilanzfehlbetrag besteht.

4. Zur Begrenzung einer allfälligen Neuverschuldung aus Investitionen werden Vorgaben für eine mittelfristig ausreichende Selbstfinanzierung gesetzlich verankert. Damit soll eine auf die Dauer stabile Verschuldungsquote sichergestellt werden.
5. Die heute bestehende Möglichkeit, im Fall eines Budgetdefizits das fakultative Referendum zu ergreifen, wird aufgehoben. Ein Budgetreferendum auf Kantonsebene ist nicht zweckmässig. Die damit einhergehenden Prozesse sind sehr aufwändig und führen beim Kanton wie auch bei den Leistungserstellern und Leistungsbezügern zu einer hohen Planungsunsicherheit.
6. Die heutige Ausgleichsreserve wird durch eine zweckfreie allgemeine finanzpolitische Reserve in der Kompetenz des Grossen Rats abgelöst. Dieses finanzpolitische Instrument ist jedoch kein zwingender Bestandteil der neuen Schuldenbremse.

7.2 Grundsatz einer doppelten Schuldenbremse (im Anhörungsbericht enthalten)

Mit der Neugestaltung der Aargauer Schuldenbremse wird die Konzeption einer sogenannt doppelten Schuldenbremse umgesetzt:

- Das erste Grundprinzip orientiert sich am Ziel des Haushaltsgleichgewichts. Ein Haushalt befindet sich im Gleichgewicht, wenn er im mittelfristigen Zyklus ausgeglichen ist. Dazu soll das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein. Damit bleibt das Eigenkapital erhalten und langfristig – bei gleichbleibender Investitionstätigkeit – auch die Verschuldung konstant. Dieses erste Grundprinzip wird in den meisten Kantonen wie auch bei den Aargauer Gemeinden in unterschiedlicher Ausprägung angewendet.
- Das zweite Grundprinzip bezweckt eine Begrenzung der Neuverschuldung. Dazu soll durch eine mittelfristig ausreichende Selbstfinanzierung die Zunahme des Fremdkapitals verhindert respektive begrenzt werden. Dieses zweite Grundprinzip wird bei zirka der Hälfte der Kantone auf unterschiedliche Art angewendet. Häufig kommt dieses Grundprinzip erst ab einer bestimmten Höhe der Verschuldung zu Anwendung. In der Aargauer Schuldenbremse soll das Prinzip jedoch generell gelten.

Beide Grundprinzipien der doppelten Schuldenbremse sollen in der Verfassung verankert werden.

Als mittelfristig wird im Zusammenhang mit der Schuldenbremse ein Zeithorizont von zehn Jahren verstanden. Dies entspricht der in der Regel maximalen Dauer eines Konjunkturzyklus.

Von der Schuldenbremse explizit ausgenommen sind weiterhin der ausserordentliche Aufwand und Ertrag in der Erfolgs- und Investitionsrechnung infolge von Grossereignissen. Die bisherige Definition des Ausserordentlichen Aufwands und Ertrags gemäss § 9 Abs. 1 DAF wird beibehalten, jedoch auf die Gesetzesstufe angehoben. Wie bisher soll auch künftig der Grosse Rat den ausserordentlichen Aufwand und Ertrag sowie den ausserordentlichen Investitionsaufwand und -ertrag mit absoluter Mehrheit aller Mitglieder festlegen.

7.3 Mittelfristig ausgeglichene Erfolgsrechnung (im Anhörungsbericht enthalten)

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

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

Die finanzpolitische Steuerung und Planung soll sich stärker auf eine *mittelfristige* Planperiode ausrichten als nur auf ein einzelnes Budget- oder Rechnungsjahr. Das Ziel einer mittelfristig ausgeglichenen Erfolgsrechnung gilt sowohl für den Planungs- und Budgetprozess (ex ante) als auch beim Rechnungsabschluss (ex post). Dazu wird einerseits eine Planungsvorgabe geschaffen und andererseits eine Sanktion vorgesehen, welche dann greift, wenn der mittelfristige Ausgleich – gemessen am kumulierten Ergebnis der Erfolgsrechnung – nicht erreicht wird (vgl. Kapitel 7.4).

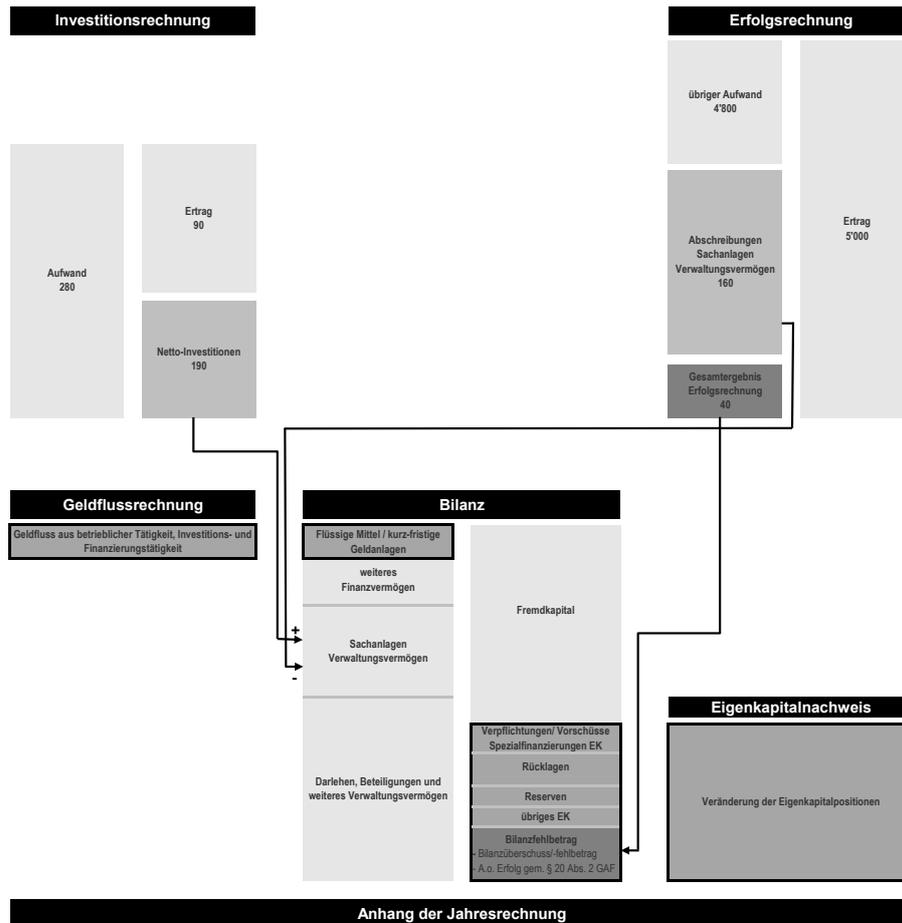
Der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung wird im Gesetz als Zielsetzung (Haushaltsgleichgewicht) formuliert. Die Ziel- oder Planungsvorgabe ist verbindlich für den Regierungsrat und den Grossen Rat. Die Gesetzesbestimmung soll aber nicht einen Zwang vorsehen (Muss-Bestimmung), sondern in Form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

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

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

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

Abbildung 2: Neues Aargauer Rechnungsmodell



Anmerkung: Fiktives Zahlenbeispiel

7.4 Abtragung des Bilanzfehlbetrags (Sanktionsregel) (im Anhörungsbericht enthalten)

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

Der Kanton Aargau gehört heute zu jenen Kantonen, die ihre Schuldenbremse-Regelung mit einer relativ einfachen und stark wirksamen Sanktion stützen. Dies soll im Grundsatz so erhalten bleiben. Die heutige Regelung ist allerdings sehr rigoros, indem jeder einzelne Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung über maximal fünf Jahre konsequent linear abgetragen werden muss. Es gibt keine Verrechnung mit Überschüssen aus anderen Jahren. Das heisst, ein Fehlbetrag wird über fünf Jahre konsequent abgetragen, auch wenn inzwischen bereits wieder Überschüsse erzielt und das kumulierte Ergebnis verbessert wurden. Eine Verrechnung ist nur indirekt möglich, indem der Grosse Rat mit dem Jahresabschluss in einem Jahr eine höhere Abtragung als gesetzlich verlangt beschliesst, zum Beispiel aufgrund eines guten Rechnungsabschlusses.

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

Sobald ein Bilanzfehlbetrag vorliegt, ist im übernächsten Budget und in den darauffolgenden Planjahren eine Abtragung von 20 % auf dem jeweiligen Restbuchwert vorzusehen. Dies entspricht einer de-

gressiven Abtragungsmethode, wie sie auch von HRM2 empfohlen und in den meisten Kantonen angewendet wird. Die Abtragung wird budgetiert, solange nicht mit den Ergebnissen der Erfolgsrechnung wieder ein Bilanzüberschuss erreicht werden kann.

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

Tabelle 3: Mechanismus Abtragung Bilanzfehlbetrag (fiktives Beispiel)

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

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

Tabelle 4: Ergebnis Jahresrechnung mit und ohne verbuchter Abtragung (fiktives Beispiel)

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

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

7.5 Ausreichende Selbstfinanzierung (im Anhörungsbericht enthalten)

Eine über lange Sicht ausgeglichene Erfolgsrechnung bedeutet, dass alle Investitionen finanziert sind und folglich die Verschuldung konstant bleibt. Kurz- und mittelfristig ist aber trotzdem eine Neuverschuldung möglich, sofern die Nettoinvestitionen stärker ansteigen als die Abschreibungen. Aus diesem Grund soll im Sinne der doppelten Schuldenbremse (vgl. Kapitel 7.2) als Ergänzung zum Haushaltsziel (mittelfristig ausgeglichene Erfolgsrechnung) auch eine Vorgabe für eine ausreichende Selbstfinanzierung gesetzlich verankert werden.

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

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

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

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

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

Im Unterschied zu heute sollen jedoch alle übrigen Einlagen und Entnahmen aus dem Eigenkapital bei der Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads berücksichtigt werden. Dazu zählen die Rücklagen, Fonds und Reserven (ohne finanzpolitische Reserve).

Tabelle 5: Herleitung Selbstfinanzierung und Selbstfinanzierungsgrad

Saldo Erfolgsrechnung
+ Abschreibungen Verwaltungsvermögen
+ Abschreibungen Investitionsbeiträge
./ Entnahmen aus dem Eigenkapital (Rücklagen, Fonds, Reserven; ausgenommen finanzpolitische Reserve gemäss § 21 Abs. 1 GAF)
+ Einlagen in das Eigenkapital (Rücklagen, Fonds, Reserven, Abtragung Fehlbetrag; ausgenommen finanzpolitische Reserve gemäss § 21 Abs. 1 GAF)
= Selbstfinanzierung
Selbstfinanzierungsgrad = Selbstfinanzierung : Nettoinvestitionen x 100

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

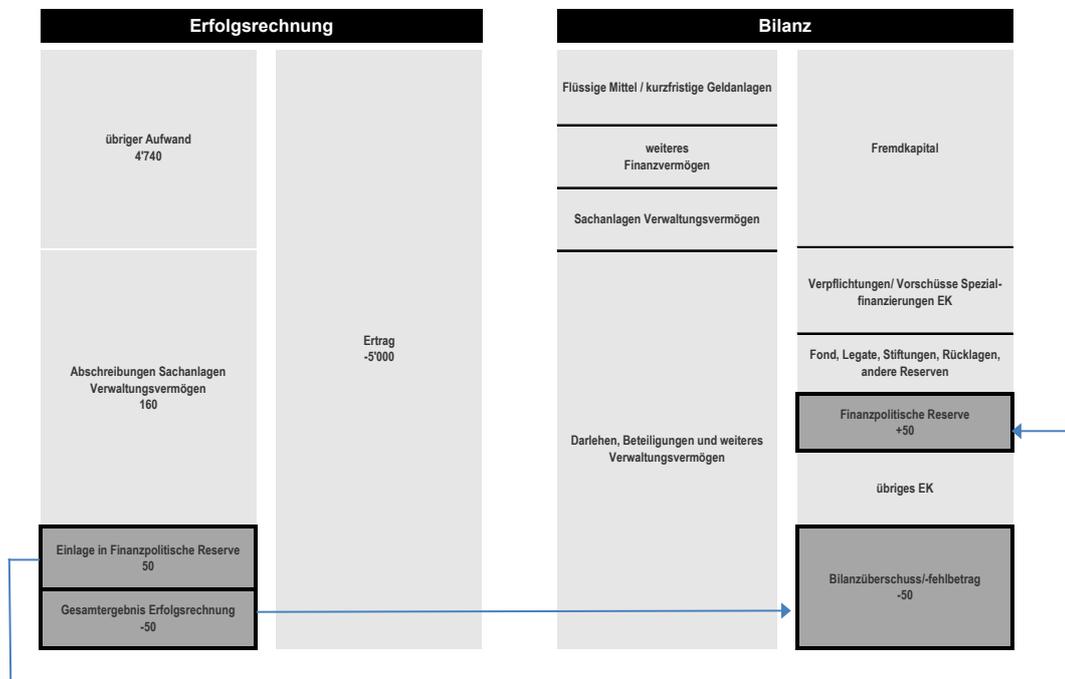
7.6 Finanzpolitische Reserve (im Anhörungsbericht enthalten)

Die heutige Ausgleichsreserve ist ein zweckmässiges finanzpolitisches Steuerungsinstrument in Abhängigkeit der aktuell geltenden Schuldenbremse. Mit der Umstellung der finanzpolitischen Steuerung und Ausrichtung der Schuldenbremse auf die Erfolgsrechnung verliert die Ausgleichsreserve in ihrer bisherigen Form an Bedeutung. Neu ist der Bilanzfehlbetrag beziehungsweise -überschuss die massgebende Grösse. Ein Überschuss der Erfolgsrechnung erhöht und ein Defizit der Erfolgsrechnung reduziert den Bilanzüberschuss. Der Bilanzüberschuss dient der Deckung von künftigen Defiziten. Kippt der Bilanzüberschuss in einen Bilanzfehlbetrag, kommt die Sanktionsregel gemäss Kapitel 7.4 zur Anwendung. Aufgrund dieser Verbuchungslogik wird es künftig keine Überschüsse mehr geben, welche in die Ausgleichsreserve eingelegt werden müssen, damit sie zur Deckung künftiger Fehlbeträge verwendet werden können.

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

Abbildung 3: Anschauungsbeispiel Verwendung Finanzpolitische Reserve

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



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

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

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

7.7 Berücksichtigung der Konjunkturontwicklung (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

Der Konjunkturverlauf führt zu Schwankungen im Staatshaushalt. Mehrere Kantone kennen deshalb wie der Kanton Aargau in ihren Rechtsgrundlagen pragmatische Bestimmungen, die dem Konjunkturverlauf bei der finanzpolitischen Steuerung Rechnung tragen sollen. Über eine stringente Konjunkturregel verfügt jedoch nur die Schuldenbremse des Bundes.

Die Schuldenbremse beim Bund verwendet eine Ausgabenregel anstelle einer Defizit- oder Saldoregel, wie dies die Kantone und auch der Kanton Aargau vorsehen. Beim Bund bestimmt die Höhe der erwarteten Einnahmen den zulässigen Ausgabenplafond. Dabei werden die erwarteten Einnahmen mit einem Konjunkturfaktor multipliziert, der bewirkt, dass die Ausgaben bei guter wirtschaftlicher Lage unter den Einnahmen liegen müssen, bei schlechter Konjunktur hingegen die Einnahmen übersteigen dürfen. Der Konjunkturfaktor entspricht dabei dem Verhältnis des Potenzialwachstums zum effektiven Wirtschaftswachstum.

Auf Kantonsebene existiert keine vergleichbare Regelung. Dafür dürften vor allem zwei Gründe ausschlaggebend sein:

- Die Regelung des Bundes ist technisch sehr anspruchsvoll, weil das Potenzialwachstum keine zu beobachtende Grösse ist, sondern mit komplexen Verfahren ermittelt werden muss.
- Konjunkturrell bedingte Schwankungen fallen für die Kantone weniger ins Gewicht als für den Bund. Während sich der Bund fast ausschliesslich über Fiskalerträge finanziert, die konjunktursensitiv sind, sind bei den Kantonen nicht-fiskalische Erträge von grösserer Bedeutung. Schwankungen und Sondereffekte (zum Beispiel Beiträge aus dem Ressourcenausgleich, Ausschüttungen von Beteiligungen), die nicht notwendigerweise in einem Zusammenhang mit der Konjunkturontwicklung stehen, haben oft grössere Auswirkungen auf die Volatilität der Rechnungsergebnisse als die Wirtschaftsentwicklung.

Die meisten Kantone kennen – wie auch der Kanton Aargau – deklamatorische Bestimmungen, indem zum Beispiel in der Verfassung oder im Gesetz festgeschrieben ist, dass der Finanzhaushalt konjunkturgerecht zu führen ist (zum Beispiel § 116 KV).

Ein paar wenige Kantone (zum Beispiel GE, NE) kennen eine Konjunkturreserve. Bei genauerem Hinschauen zeigt sich allerdings, dass es sich dabei eher um eine generelle finanzpolitische Reserve handelt als um eine spezifische Konjunkturreserve.

Diverse Kantone berücksichtigen die Wirtschaftsentwicklung indirekt dadurch, indem sie Ausnahmebestimmungen kennen: Im Falle eines negativen Konjunkturverlaufs kann von gewissen Zielgrössen abgewichen werden oder Vorgaben – zum Beispiel zur Abtragung von Fehlbeträgen – werden vorübergehend ausser Kraft gesetzt.

Der Kanton Aargau kennt heute beide Formen einer möglichen Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs: Mit der heutigen Ausgleichsreserve sollen Schwankungen der Rechnungsergebnisse infolge des Konjunkturverlaufs ausgeglichen werden. Hinsichtlich der bisherigen und neuen Fehlbeträge ist in der geltenden Rechtsgrundlage vorgesehen, dass die gemäss Schuldenbremse vorgeschriebene

Abtragung von Defiziten der Finanzierungsrechnung bei rezessivem Konjunkturverlauf vorübergehend ausgesetzt werden kann.

Mit der Orientierung an mittelfristigen (statt auf jedes einzelne Jahr bezogenen) Vorgaben sowie mit der Einführung des "automatischen" Ausgleichs von Schwankungen über die Bilanzposition der kumulierten Ergebnisse wird die Voraussetzung geschaffen, dass auch konjunkturelle Schwankungen aufgefangen werden können. Zudem kann die finanzpolitische Reserve für den Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen eingesetzt werden. Eine darüberhinausgehende separate Konjunkturreserve ist nicht zweckmässig. Das wirksamste Instrument zur Verhinderung eines prozyklischen Ausgabenwachstums wäre eine konjunkturabhängige Ausgabenplafonierung wie beim Bund. In Kombination mit der im Kanton Aargau praktizierten Saldosteuerung würde dies aber die Komplexität der finanzpolitischen Steuerung deutlich erhöhen und es könnten Zielkonflikte entstehen.

An den heute bestehenden konjunkturbedingten Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Abtragung von Fehlbeträgen soll sinngemäss festgehalten werden. So soll es bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung weiterhin möglich sein, mit Beschluss des Grossen Rats über das Budget die Abtragung im Budget und in den Planjahren vorübergehend auszusetzen. Die Wirtschaftsentwicklung ist rezessiv, wenn die reale Wirtschaftsentwicklung (Prognose reales BIP) im Budgetjahr oder im Jahr zuvor bei null % oder tiefer liegt.

7.8 Aufhebung des Finanzierungsmodells für Immobiliengrossvorhaben (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

Heute bestehen praktisch für alle wesentlichen Investitionsbereiche Sonderlösungen zur Finanzierung. Neben der seit langem, bestehenden Spezialfinanzierung für die Strassen wurden eigens eine Spezialfinanzierung für Investitionen im öffentlichen Verkehr sowie eine Finanzierungsgesellschaft für die Gebäude der Fachhochschule Nordwestschweiz (FGI FHNW) geschaffen. Zudem hat der Grosse Rat im Juni 2020 ein spezielles Finanzierungsmodell zur Finanzierung von Grossinvestitionen im Immobilienbereich beschlossen. Der Grosse Rat hat diese Sonderlösung aber nicht als Dauerlösung akzeptiert und deshalb eine Befristung bis Ende 2023 beschlossen. Gleichzeitig hat der Grosse Rat die Erwartung geäussert, dass mit der GAF-Revision die Schuldenbremse aus einer Gesamtsicht überprüft und in Richtung einer doppelten Schuldenbremse weiterentwickelt wird.

Als Folge der Einführung des neuen Finanzierungsmodells für Immobiliengrossvorhaben konnte die FGI FHNW im Jahr 2021 aufgelöst und die Immobilien zurück an den Kanton überführt werden. Mit dem Finanzierungsmodell für Immobiliengrossvorhaben respektive der Neugestaltung der Schuldenbremse ab 2024 ist sichergestellt, dass die noch nötigen Abschreibungen der Schuldenbremse unterworfen sind.

Das Finanzierungsmodell für Immobiliengrossvorhaben ist wie erwähnt auf Ende 2023 befristet. Bei Inkraftsetzung der neugestalteten Schuldenbremse auf das Rechnungsjahr 2024 steht eine Anschlusslösung bereit. Im Fall einer Ablehnung der neuen Schuldenbremse oder einer Verzögerung wäre rechtzeitig eine Verlängerung der Befristung des Finanzierungsmodells für Immobiliengrossvorhaben zu erwägen. Der Regierungsrat würde in diesem Fall dem Grossen Rat entsprechend Antrag stellen.

Was die Spezialfinanzierungen "Strassenrechnung" und "Öffentlicher Verkehr Infrastruktur" betrifft, hat der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf im Rahmen der GAF-Revision festgestellt.

7.9 Systemumstellung (im Anhörungsbericht enthalten)

Mit der Systemumstellung werden per 31. Dezember 2023 die in der Bilanz geführten Konti "Bisherige Fehlbeträge bis 31. Dezember 2013", "Bilanzfehlbeträge ab 1. Januar 2014 gemäss Erfolgsrechnung", "Abtragung Fehlbetrag Finanzierungsrechnung ab 1. Januar 2014" sowie "Ausgleichsreserve"

miteinander verrechnet. Resultiert daraus ein positives Ergebnis, wird der Betrag der neuen Finanzpolitischen Reserve zugewiesen und der Bilanzfehlbetrag /-überschuss beträgt 0. Resultiert hingegen ein negatives Ergebnis (Bilanzfehlbetrag), sind folgende Vorgehensweisen geplant:

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

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

7.10 Vergleich bisherige und neue Schuldenbremse (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

Die nachfolgende Tabelle fasst die wichtigsten Merkmale der alten und neuen Schuldenbremse im Vergleich zusammen.

Thema	Bisher	Neu
Rechtsgrundlage	GAF; DAF	Kantonsverfassung; GAF; DAF
Finanzpolitische Steuergrösse	Saldo Finanzierungsrechnung	Saldo Erfolgsrechnung Selbstfinanzierungsgrad
Zeitspanne Haushaltsausgleich	Auf die Dauer; nicht weiter konkretisiert	Mittelfristiger Haushaltsausgleich; Ausgleich der Erfolgsrechnung über 10 Jahre (5 Rechnungs-, 2 Budget- und 3 Planjahre)
Sanktionsregel	Ex Post; lineare Abtragung eines jeden einzelnen Fehlbetrags der Finanzierungsrechnung ab übernächstem Jahr innert maximal 5 Jahren (Raten von 20 %)	Ex Post; degressive Abtragung von 20 % des kumulierten Bilanzfehlbetrag (= kumulierte Ergebnisse der Vorjahre inklusive aktuelles Jahresergebnis) ab übernächstem Jahr. Entscheidend ist der jeweilige (prognostizierte) Bestand
Budgetierung / Verbuchung der Abtragung des Fehlbetrags	Abtragungen werden im AFP budgetiert und in der Jahresrechnung erfolgswirksam verbucht	Abtragungen werden im AFP budgetiert; keine Verbuchung in Jahresrechnung (Verbuchung erfolgt mit Übertrag Ergebnis Erfolgsrechnung)
Selbstfinanzierung	Keine explizite Regelung; Saldo Finanzierungsrechnung entspricht der Gegenüberstellung der Nettoinvestitionen mit dem Ergebnis der Erfolgsrechnung zuzüglich der Abschreibungen	Zielvorgabe: Selbstfinanzierungsgrad von 80–100 % über eine Periode von 10 Jahren (5 Rechnungs-, 2 Budget- und 3 Planjahre)
Absolute Verschuldungshöhe	Keine Regelung	Keine Regelung
Ausgleichsreserve	Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen in Kompetenz des Grossen Rats	Unspezifische finanzpolitische Reserve in Kompetenz des Grossen Rats
Konjunkturregel	Ausgleichsreserve Ausnahmebestimmungen betreffend Abtragung Fehlbeträge	Ausnahmebestimmungen betreffend Abtragung Fehlbeträge (Budgetierung)

Thema	Bisher	Neu
Sondergefässe (zur Glättung der Belastungen)	Ausgleichsreserve Spezialfinanzierung öV Spezialfinanzierung Strassenrechnung Finanzierungsgesellschaft Immobilien FHNW Finanzierungsmodell Immobiliengrossvorhaben	Finanzpolitische Reserve Spezialfinanzierung öV Spezialfinanzierung Strassenrechnung
Ausnahmen	Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag; Darlehen und Beteiligungen; Spezialfinanzierungen	Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag; Darlehen und Beteiligungen; Spezialfinanzierungen
Abbau bisheriger Schulden	Vorschriften zur Abtragung bisheriger Fehlbeträge (Raten von 3,8 %) sowie zum Abbau der Verschuldung der Spezialfinanzierung Sonderlasten	Vorschriften zur Abtragung bisheriger Fehlbeträge (sofern vorhanden) sowie zum Abbau der Verschuldung der Spezialfinanzierung Sonderlasten.
Vergleichbarkeit	Andere relevante Kenngrössen als die meisten übrigen Kantone	Vergleichbare Kenngrössen

8. Modellrechnungen (nicht im Anhörungsbericht enthalten)

8.1 Anwendung für den AFP 2021–2024

8.1.1 Ausgeglichebene Erfolgsrechnung (AFP 2021–2024)

Um zu prüfen, wie sich diese Zielvorgabe der Schuldenbremse auswirken würde, wurde für den AFP 2021–2024 eine Simulation über zehn Jahre erstellt. Da mit der neuen Methodik die Ausgleichsreserve nicht mehr im gleichen Sinn verwendet wird (Überführung in Finanzpolitische Reserve), wurden die Einlagen und Entnahmen der Ausgleichsreserve neutralisiert. Ebenfalls korrigiert wurden die Abtragungen der Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung; dafür wurden die Abtragungen des Bilanzfehlbetrags berücksichtigt. In der Erfolgsrechnung wurden somit folgende Positionen korrigiert:

- Einlagen / Entnahmen aus der Ausgleichsreserve
- Abtragung der Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung ab 2014
- Berücksichtigung der Abschreibungen anstelle der Amortisation der Finanzierungsgesellschaft FHNW (im AFP 2021–2024 bereits im Ergebnis der Erfolgsrechnung enthalten)
- Abtragung der bisherigen Fehlbeträge aufgrund der Plafonierung der Saldowirkung von Grossvorhaben Immobilien

Für die Simulation wird als Ausgangswert für den Bilanzfehlbetrag / -überschuss der Stand 0 angenommen.

Tabelle 6: Ergebnis Simulation Erfolgsrechnung über zehn Jahre (AFP 2021–2024; 2015–2024)

in Millionen Franken	10 Jahre	R 2015	R 2016	R 2017	R 2018	R 2019	B 2020	B 2021	P 2022	P 2023	P 2024
Saldo der Erfolgsrechnung		28.0	134.9	50.1	23.2	16.3	-53.2	-1.5	132.0	59.6	96.3
- Einlage Ausgleichsreserve		-39.0	-	-119.0	-135.8	-228.5	-	-	-	-	-
+ Entnahme Ausgleichsreserve		87.7	61.1	-	-	-	-	114.1	-	-	-
- Abtragung Fehlbeträge		-	-13.1	-13.1	-34.2	-34.2	-34.2	-21.1	-21.1	-	-
- Abtragung bisherige Fehlbeträge aufgrund Immobiliengrossvorhaben		-	-	-	-	-	-	-	-	-19.0	-21.0
- Amortisation Finanzierungsgesellschaft		-8.3	-8.7	-7.0	-8.3	-8.3	-8.3	-	-	-	-
- übriger Aufwand Finanzierungsgesellschaft		-0.0	-0.1	-0.1	-0.0	-0.1	-0.1	-	-	-	-
+ ordentliche Abschreibung Investition		11.3	11.8	11.8	11.8	10.8	10.1	-	-	-	-
+ Budgetierte Abtragung Bilanzfehlbetrag (≠ R)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
= Saldo der Erfolgsrechnung (simuliert)	33.7	79.6	186.0	-77.2	-143.3	-243.9	-85.6	91.4	110.9	40.5	75.2
Bilanzfehlbetrag / -überschuss		79.6	265.6	188.4	45.1	-198.8	-284.5	-193.0	-82.1	-41.5	33.7

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss; (-) Ertragsüberschuss; Rundungsdifferenzen sind möglich

Für den AFP 2021–2024 sind in einer Zehnjahresperiode die Rechnungsjahre 2015 bis 2019, die Budgets 2020 und 2021 sowie die Planjahre 2022 bis 2024 relevant. Unter der Annahme, dass mit einem kumulierten Ergebnis der Erfolgsrechnungen von 0 gestartet werden kann, müsste im AFP 2021–2024 keine Abtragung eines Bilanzfehlbetrags budgetiert werden. In den Rechnungsjahren sind keine Abtragungen aufgeführt, da keine Abtragungen mehr verbucht werden.

Die Simulation ergibt über den Zeitraum von zehn Jahren ein Defizit von 33,7 Millionen Franken. Trotz Covid-19-Pandemie hätte die Zielvorgabe dank der guten Ergebnisse in den Jahren 2017 bis 2020 nur knapp nicht erreicht werden können. Würde die Prognose für das laufende Budgetjahr 2020 (Prognose Rechnung 2020) berücksichtigt, würde der Ausgleich über zehn Jahre erreicht. Die Simulation zeigt, dass Schwankungen im Kantonshaushalt vorkommen dürfen, solange nicht über eine zu lange Periode Fehlbeträge resultieren.

8.1.2 Ausreichender Selbstfinanzierungsgrad (AFP 2021–2024)

Der Selbstfinanzierungsgrad wurde – ausgehend von der modifizierten Erfolgsrechnung – gemäss der oben ausgeführten Berechnungsweise ermittelt. Die Simulation für den AFP 2021–2024 ergibt damit folgendes Ergebnis:

Tabelle 7: Ergebnis Simulation Selbstfinanzierungsgrad über zehn Jahre (AFP 2021–2024; 2015–2024)

in Millionen Franken	10 Jahre	2015	2016	R 2017	R 2018	R 2019	B 2020	B 2021	P 2022	P 2023	P 2024
Saldo Erfolgsrechnung (simuliert)		79.6	186.0	-77.2	-143.3	-243.9	-85.6	91.4	110.9	40.5	75.2
- Abschreibungen Verwaltungsvermögen (KG 33)		-158.6	-176.8	-163.2	-158.8	-191.3	-189.7	-236.8	-181.9	-174.2	-201.5
- Abschreibungen Investitionsbeiträge (KG 366)		-33.3	-19.4	-29.9	-21.2	-24.2	-66.8	-61.5	-42.4	-40.4	-30.2
+ Rückzahlung abgeschriebene Investitionsbeiträge (KT 469000)		0.3	0.1	2.7	0.7	0.5	0.1	0.1	0.3		
- Einlagen in das Eigenkapital (KG 389) ohne FPR		-33.0	-40.1	-24.0	-127.2	-48.7	-40.8	-39.0	-39.0	-36.9	-38.9
+ Entnahmen aus dem Eigenkapital (KG 489) ohne FPR		38.9	39.0	38.4	41.2	38.4	36.7	36.6	35.8	37.5	3.9
Selbstfinanzierung	-2'284.7	-106.1	-11.2	-253.2	-408.7	-469.1	-346.2	-209.1	-116.3	-173.4	-191.4
Nettoinvestitionen	2'198.4	163.6	166.6	140.0	156.2	198.6	257.4	242.6	258.1	338.1	277.1
Selbstfinanzierungsgrad (simuliert)	103.9%	64.9%	6.7%	180.8%	261.7%	236.2%	134.5%	86.2%	45.0%	51.3%	69.1%

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss; (-) Ertragsüberschuss; Rundungsdifferenzen sind möglich

Der Selbstfinanzierungsgrad über zehn Jahre hätte gemäss Simulation mit 103,9 % den erforderlichen Wert von 80–100 % erreicht respektive leicht übertroffen.

8.2 Weitere Simulationen anhand von fiktiven Beispielen

8.2.1 Ausgeglichene Erfolgsrechnung

Nachfolgend werden noch fiktive Beispiele zur Veranschaulichung der Wirkungsweise der neuen Schuldenbremse aufgeführt. Die Zielvorgabe für eine ausgeglichene Erfolgsrechnung über zehn Jahre soll inklusive allfälliger Einlagen oder Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve sowie allfälliger budgetierter Abtragungen des Bilanzfehlbetrags gelten. Die nachfolgenden fiktiven Beispiele veranschaulichen, wie die finanzpolitische Reserve zukünftig eingesetzt werden könnte.

Tabelle 8: Simulation Erfolgsrechnung inklusive Abtragung Bilanzfehlbetrag und finanzpolitische Reserve (fiktives Zahlenbeispiel 1)

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.			-50.0	-100.0	-120.0	-130.0	-135.0	-85.0	95.0	45.0	5.0
Saldo Erfolgsrechnung exkl. Abtragung und Reserve	-25.0	-150.0	-100.0	-20.0	-10.0	-5.0	200.0	180.0	-50.0	-40.0	-30.0
Abtragung Bilanzfehlbetrag	19.0									19.0	
Einlage (+) / Entnahme (-) Reserve	-	100.0	50.0				-150.0				
Saldo Erfolgsrechnung inkl. Abtragung und Reserve	-6.0	-50.0	-50.0	-20.0	-10.0	-5.0	50.0	180.0	-50.0	-21.0	-30.0
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		-50.0	-100.0	-120.0	-130.0	-135.0	-85.0	95.0	45.0	5.0	-25.0
Bestand finanzpolitische Reserve per 31.12.		100.0	150.0	150.0	150.0	150.0	-	-	-	-	-

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

Das erste Zahlenbeispiel geht von zunächst hohen Überschüssen in der Erfolgsrechnung aus, die sich dann in hohe Defizite wandeln; gegen Ende der Zehnjahresperiode resultieren wieder Überschüsse. Diese Simulation zeigt, dass eine Einlage in die finanzpolitische Reserve (2015, 2016) den Ertragsüberschuss reduziert, was sich in einem tieferen Bilanzüberschuss niederschlägt. Bei der Auf-

lösung der Reserve (2020) verbessert sich das Rechnungsergebnis, was sich positiv auf den Bilanzfehlbetrag auswirkt. Im Planjahr 2023 ist zudem eine Abtragung des Bilanzfehlbetrags budgetiert, die sich auf den Bilanzfehlbetrag aus dem Jahr 2021 bezieht. Sobald aber mit dem geplanten Saldo der Erfolgsrechnung ein Bilanzüberschuss erzielt werden kann (2024), kann auf die Budgetierung der Abtragung des Bilanzfehlbetrags verzichtet werden. Über zehn Jahre weist der Saldo der Erfolgsrechnung in dieser Simulation einen Überschuss von 6 Millionen Franken auf, womit die Zielvorgabe erreicht beziehungsweise leicht übertroffen wird. Mit der zusätzlich budgetierten Abtragung von 19 Millionen Franken im Jahr 2023 wird über die ganze Periode gesamthaft ein Bilanzüberschuss von 25 Millionen Franken erreicht.

Die nachfolgende Simulation verwendet exakt das gleiche Zahlenbeispiel, doch wird auf die Einlage und Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve verzichtet. Dadurch verändert sich das Ergebnis der Erfolgsrechnung und damit auch der Stand des Bilanzüberschusses (2015–2019). Ab dem Jahr 2020 ist das Ergebnis in beiden Simulationen identisch. Über die gesamte Periode von zehn Jahren ergibt sich ebenfalls ein Ertragsüberschuss von 6 Millionen Franken und per Ende 2024 ein Bilanzüberschuss von 25 Millionen Franken.

Tabelle 9: Simulation Erfolgsrechnung inklusive Abtragung Bilanzfehlbetrag; ohne finanzpolitische Reserve (fiktives Zahlenbeispiel 1)

In Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.			-150.0	-250.0	-270.0	-280.0	-285.0	-85.0	95.0	45.0	5.0
Saldo Erfolgsrechnung exkl. Abtragung und Reserve	-25.0	-150.0	-100.0	-20.0	-10.0	-5.0	200.0	180.0	-50.0	-40.0	-30.0
Abtragung Bilanzfehlbetrag	19.0									19.0	
Einlage (+) / Entnahme (-) Reserve	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo Erfolgsrechnung inkl. Abtragung und Reserve	-6.0	-150.0	-100.0	-20.0	-10.0	-5.0	200.0	180.0	-50.0	-21.0	-30.0
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		-150.0	-250.0	-270.0	-280.0	-285.0	-85.0	95.0	45.0	5.0	-25.0
Bestand finanzpolitische Reserve per 31.12.		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

Mit der nachstehenden dritten Simulation wird ein Zahlenbeispiel verwendet, bei welchem der Ausgleich der Erfolgsrechnung über acht Jahre um 31 Millionen Franken verfehlt wird. Einzige Differenz zum obigen Zahlenbeispiel ist das Rechnungsergebnis 2021, das um 20 Millionen Franken schlechter ausfällt. Weil dadurch der Bilanzfehlbetrag und damit die zu budgetierenden Abtragungen erhöht werden, verschlechtert sich das Gesamtergebnis über zehn Jahre um insgesamt 37 Millionen Franken. Um die Zielvorgabe einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung möglichst einfach zu erreichen, sollte in der Planung ein ansteigender Bilanzfehlbetrag vermieden werden.

Tabelle 10: Simulation Erfolgsrechnung inklusive Abtragung Bilanzfehlbetrag und finanzpolitische Reserve (fiktives Zahlenbeispiel 2)

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.			-50.0	-100.0	-120.0	-130.0	-135.0	-85.0	115.0	65.0	25.0
Saldo Erfolgsrechnung exkl. Abtragung und Reserve	-5.0	-150.0	-100.0	-20.0	-10.0	-5.0	200.0	200.0	-50.0	-40.0	-30.0
Abtragung Bilanzfehlbetrag	36.0									23.0	13.0
Einlage (+) / Entnahme (-) Reserve	-	100.0	50.0				-150.0				
Saldo Erfolgsrechnung inkl. Abtragung und Reserve	31.0	-50.0	-50.0	-20.0	-10.0	-5.0	50.0	200.0	-50.0	-17.0	-17.0
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		-50.0	-100.0	-120.0	-130.0	-135.0	-85.0	115.0	65.0	25.0	-5.0
Bestand finanzpolitische Reserve per 31.12.		100.0	150.0	150.0	150.0	150.0	-	-	-	-	-

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

8.2.2 Abtragung Bilanzfehlbetrag

Die heutige Schuldenbremse verlangt, dass jeder einzelne Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung über maximal fünf Jahre (20 %) konsequent linear abgetragen werden muss. Es gibt keine Verrechnung mit Überschüssen aus anderen Jahren. Das heisst, ein Fehlbetrag wird über fünf Jahre konsequent abgetragen, auch wenn inzwischen bereits wieder Überschüsse erzielt wurden und das mittelfristige Ergebnis ausgeglichen ist. Eine Verrechnung ist nur indirekt möglich, indem der Grosse Rat mit dem Jahresabschluss in einem Jahr eine höhere Abtragung als gesetzlich verlangt beschliesst.

Mit der Steuerung über die Erfolgsrechnung ist der Bilanzfehlbetrag die neu massgebende Grösse für die Sanktionsregel. Auch künftig sind im übernächsten Budget 20 % eines Bilanzfehlbetrags abzutragen. Der Bilanzfehlbetrag ist aber nicht das Ergebnis aus einer einzelnen Jahresrechnung, son-

dem das kumulierte Ergebnis aus den Vorjahren inklusiv dem aktuellen Jahresergebnis der Erfolgsrechnung.

Die Abtragung erfolgt degressiv, das bedeutet die neuen Jahresergebnisse werden laufend berücksichtigt. Das verhindert eine zu starke Sanktionierung durch das sture Abtragen von Fehlbeträgen, auch wenn die Bilanz bereits wieder einen Überschuss aufweist. Eine Abtragung ist solange zu berücksichtigen, bis wieder ein Bilanzüberschuss resultiert.

Es handelt sich aber dennoch um eine Sanktion, da die budgetierten Abtragungen in der Zehnjahresbetrachtung berücksichtigt sind. Die Erfolgsrechnung muss also über zehn Jahre ausgeglichen sein (=keine Veränderung des Bilanzergebnisses), wobei zusätzlich eine Abtragung des Bilanzfehlbetrags budgetiert ist (=Verbesserung des Bilanzergebnisses). Dieser Mechanismus ist in untenstehendem fiktiven Beispiel illustriert:

Tabelle 11: Simulation Abtragung Bilanzfehlbetrag nach neuer Schuldenbremse – Beispiel 1

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.	-	50.0	100.0	140.0	170.0	192.0	108.0	19.6	-30.4	-80.4	-80.4
Saldo der Erfolgsrechnung (inkl. Abtragung)	-	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	-50.0	-50.0	-50.0	-50.0	-50.0
Budgetierte Abtragung Bilanzfehlbetrag			10.0	20.0	28.0	34.0	38.4				
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.	-	50.0	100.0	140.0	170.0	192.0	108.0	19.6	-30.4	-80.4	-130.4

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

Tabelle 12: Simulation Abtragung Fehlbetrag nach alter Schuldenbremse – Beispiel 1

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.	-	50.0	50.0	90.0	120.0	140.0	50.0	-50.0	-140.0	-220.0	-220.0
Saldo der Finanzierungsrechnung	-	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	-50.0	-50.0	-50.0	-50.0	-50.0
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2015				10.0	10.0	10.0	10.0	10.0			
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2016					10.0	10.0	10.0	10.0			
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2017						10.0	10.0	10.0	10.0		
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2018							10.0	10.0	10.0	10.0	
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2019								10.0	10.0	10.0	10.0
Total Abtragung pro Jahr				10.0	20.0	30.0	40.0	50.0	40.0	30.0	20.0
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		50.0	50.0	90.0	120.0	140.0	50.0	-50.0	-140.0	-220.0	-290.0

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

Das Beispiel illustriert den neuen Mechanismus im Vergleich zum Status quo. In beiden Fällen ist das Ergebnis der Erfolgs- respektive Finanzierungsrechnung identisch. Über zehn Jahre ist das Ergebnis ausgeglichen und es würde ohne Sanktionsmechanismus nicht zu einem Schuldenaufbau kommen.

Es ist erkennbar, dass die Sanktion zu Beginn – egal ob degressiv oder linear – sehr ähnlich verläuft. Mit der degressiven Abtragung verringern sich in den Jahren 2020 und 2021 die Abtragungen gegenüber der linearen Abtragung aber deutlich, da die erzielten Überschüsse mitberücksichtigt werden.

Ebenfalls erkennbar ist, dass in beiden Fällen über den gesamten Betrachtungszeitraum ein Bilanzüberschuss erzielt wird. Obwohl das Ergebnis der Erfolgsrechnung (oder Finanzierungsrechnung) über zehn Jahre genau ausgeglichen ist, wird durch die erzwungene Abtragung eine Verbesserung in der Bilanz erreicht und Handlungsspielraum zurückgewonnen. Indem in der heutigen Schuldenbremse die Fehlbeträge konsequent abgetragen werden und inzwischen angefallene Überschüsse nicht berücksichtigt werden, kann die heutige Schuldenbremse hinsichtlich Sanktionsmechanismus als restriktiver bezeichnet werden. Dies bedeutet aber nicht, dass die neue Schuldenbremse unwirksam ist, denn auch sie führt dazu, dass trotz ausgeglichener Erfolgsrechnung ein Budgetüberschuss erzwungen wird, sofern über die zehn Jahre eine Abtragung nötig wird. Dieser Unterschied kommt in Beispiel 2 noch stärker zum Ausdruck.

Tabelle 13: Simulation Abtragung Bilanzfehlbetrag nach neuer Schuldenbremse – Beispiel 2

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.	-	-150.0	-50.0	100.0	50.0	-20.0	-10.0	-160.0	-210.0	-220.0	-220.0
Saldo der Erfolgsrechnung (inkl. Abtragung)	-180.0	-150.0	100.0	150.0	-50.0	-50.0	10.0	-150.0	-50.0	-10.0	20.0
Budgetierte Abtragung Bilanzfehlbetrag						20.0					
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		-150.0	-50.0	100.0	50.0	-20.0	-10.0	-160.0	-210.0	-220.0	-200.0

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

Tabelle 14: Simulation Abtragung Fehlbetrag nach alter Schuldenbremse – Beispiel 2

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.				-	150.0	80.0	-20.0	-60.0	-260.0	-362.0	-404.0
Saldo der Finanzierungsrechnung	-180.0	-150.0	100.0	150.0	-50.0	-50.0	10.0	-150.0	-50.0	-10.0	20.0
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2016					20.0	20.0	20.0	20.0	20.0		
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2017						30.0	30.0	30.0	30.0		
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2020									2.0	2.0	2.0
Total Abtragung pro Jahr					20.0	50.0	50.0	50.0	52.0	32.0	2.0
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		-150.0	100.0	150.0	80.0	-20.0	-60.0	-260.0	-362.0	-404.0	-386.0

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

Das letzte Beispiel 3 zeigt ein Szenario mit wiederkehrenden Defiziten (Defizitspirale). Auch dieses hypothetische Beispiel zeigt, dass mit der degressiven Abtragung des Bilanzfehlbetrags eine stark korrigierende Wirkung erzielt wird.

Tabelle 15: Simulation Abtragung Bilanzfehlbetrag nach neuer Schuldenbremse – Beispiel 3

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.	-	50.0	100.0	140.0	170.0	192.0	208.0	219.6	228.0	234.1	234.1
Saldo der Erfolgsrechnung (inkl. Abtragung)	500.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
Budgetierte Abtragung Bilanzfehlbetrag				10.0	20.0	28.0	34.0	38.4	41.6	43.9	45.6
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		50.0	100.0	140.0	170.0	192.0	208.0	219.6	228.0	234.1	238.5

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

Tabelle 16: Simulation Abtragung Fehlbetrag nach alter Schuldenbremse – Beispiel 3

in Millionen Franken	10 J.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 1.1.	-	50.0	100.0	140.0	170.0	190.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0
Saldo der Finanzierungsrechnung	500.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2015				10.0	10.0	10.0	10.0	10.0			
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2016					10.0	10.0	10.0	10.0	10.0		
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2017						10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2018							10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2019								10.0	10.0	10.0	10.0
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2020									10.0	10.0	10.0
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2021										10.0	10.0
Budgetierte Abtragung Fehlbetrag 2022											10.0
Total Abtragung pro Jahr			-	10.0	20.0	30.0	40.0	50.0	50.0	50.0	50.0
Bilanzfehlbetrag/-überschuss per 31.12.		50.0	100.0	140.0	170.0	190.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0

Anmerkungen: (+) Aufwandüberschuss / Bilanzfehlbetrag; (-) Ertragsüberschuss / Bilanzüberschuss

8.3 Fazit

Eine Aussage, ob die neue Schuldenbremse restriktiver ist als die heutige Regelung, ist nicht abschliessend möglich, weil es heute keine vergleichbare Vorgabe gibt. Das Ziel eines mittelfristigen Ausgleichs besteht denn auch primär darin, nicht nur das nächste verbindliche Budgetjahr zu betrachten, sondern eine mittelfristige Perspektive einzunehmen, in welcher sich begrenzte Schwankungen über die Jahre ausgleichen können. Ein Handlungsbedarf entsteht aber nicht erst, wenn der Ausgleich über zehn Jahre nicht erreicht werden kann, sondern schon vorher. Weisen die Planjahre substantielle oder steigende Defizite auf, sind rechtzeitig entsprechende Korrekturmassnahmen einzuleiten. Aufgrund der Mittelfristperspektive stehen dabei aber nicht überstürzte und wenig effektive Budgetmassnahmen im Vordergrund, sondern eher grundlegende Aufgaben- und Leistungsüberprüfungen auf der Aufwandseite oder Verbesserungen auf der Ertragsseite.