



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Damian Rüger
stv. Leiter Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Damian.Rueger@ar.ch

Herisau, 6. November 2024

2000.424
Vorschlag 2025; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 30. Oktober 2024

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Vorschlag 2025 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) erstellt. Die im Vorschlag 2025 aufgeführten Vergleichsperioden (Rechnung 2023 und Vorschlag 2024) wurden nach denselben Vorschriften erstellt und sind somit weitestgehend vergleichbar.

Die wesentlichen Grundzüge des Vorschlags wurden bereits bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes 2025–2027 gelegt. Für die Kommission Finanzen sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Vorschlags bindend.

Die Kommission Finanzen hat an ihrer Sitzung vom 5. August 2024 den Entwurf des Vorschlags 2025 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Regierungsratsbeschluss «Vorschlag 2025 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2026–2028; 1. Lesung» vom 2. Juli 2024 inkl. sieben Beilagen
- Regierungsratsbeschluss «Steuerungsbericht I/24; Kenntnisnahme» vom 25. Juni 2024



Für Auskünfte waren Regierungsrat Hansueli Reutegger und Martin Walser, Leiter Amt für Finanzen, an der Sitzung anwesend.

Der Voranschlagsentwurf geht von einem operativen Ergebnis von 15.5 Mio. Franken Aufwandüberschuss aus. Im AFP 2025–2027 war für das Jahr 2025 ein Aufwandüberschuss von lediglich 5.8 Mio. Franken vorgesehen. Dies entspricht einer Ergebnisverschlechterung beim operativen Ergebnis um 9.7 Mio. Franken gegenüber dem AFP.

Positionen mit Veränderungen gegenüber dem AFP 2025 / neue Positionen:

- Wegfall einer Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) an die Kantone. Beim Anteil am Reingewinn der SNB wurde im AFP 2025 von einer einfachen Gewinnausschüttung von 4.2 Mio. Franken ausgegangen. Für den VA 2025 muss der Regierungsrat von einem Ausbleiben der Gewinnausschüttung ausgehen, sodass es zu entsprechenden Mindereinnahmen gegenüber dem AFP 2025 kommt.
- Für das Jahr 2025 entstehen dem Kanton Informatik-Mehrkosten von 0.8 Mio. Franken.
- Mehrausgaben in der Spitalfinanzierung: Die Abweichung bei der Spitalfinanzierung gegenüber dem AFP 2025 von 3.2 Mio. Franken ist hauptsächlich auf Mehrkosten in der Akutsomatik (3.2 Mio. Franken) und der Psychiatrie (0.6 Mio. Franken) sowie auf Minderkosten in der stationären Versorgung im Bereich Rehabilitation (0.5 Mio. Franken) zurückzuführen. Weiterhin sind in der Spitalfinanzierung ausserordentliche Betriebsbeiträge von 2.2 Mio. Franken zur Stabilisierung des SVAR enthalten. Die Abweichung des VA 2025 zur Rechnung 2023 von 1.5 Mio. Franken ist hauptsächlich auf die zusätzlichen gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) im Bereich des Notfalls (1 Mio. Franken), welche ab 2024 ausgerichtet werden, zurückzuführen.
- Mehrausgaben aufgrund der gesetzlichen Neuaufteilung der Beiträge für die Volksschule zwischen Gemeinden und Kanton und des Ausbaus der integrativ verstärkten Massnahmen von 3.3 Mio. Franken.
- Mehrkosten beim Sachaufwand (ohne Globalkredite) von 800'000 Franken.
- Mehrkosten beim Personalaufwand (ohne Betriebe mit Globalkredit und Leistungsauftrag) von 0.6 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen nahm den Voranschlagsentwurf 2025 zur Kenntnis und machte in ihrer Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates unter anderem folgende Bemerkungen:

- Die Kommission Finanzen stellt mit grossem Unbehagen fest, dass der Voranschlagsentwurf von einem operativen Ergebnis von 15.5 Mio. Franken Aufwandüberschuss ausgeht.
- Obwohl der Voranschlag einen sehr schlechten Eindruck hinterlässt, nimmt die Kommission erfreut zur Kenntnis, dass sich der Regierungsrat der prekären Situation bewusst ist und ein Entlastungsprogramm mit Aufgabenüberprüfung plant. Diesem Vorgehen stimmt die Kommission zu.
- Die Kommission erwartet vom Regierungsrat eine kurzfristige Ergebnisverbesserung in den nächsten zwei Jahren von 5 bis 6 Mio. Franken. Mittelfristig erwartet die Kommission eine Ergebnisverbesserung von 10 bis 12 Millionen Franken. Die Kommission erwartet, dass sowohl die kurzfristige als auch die mittelfristige Ergebnisverbesserung ohne Steuererhöhungen, Investitionsstreichungen oder gesetzliche Anpassungen möglich sind.



- Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat die Überprüfung des Personalaufwandes und der Informatikkosten. Gerade bei diesen beiden Positionen erkennt die Kommission Sparpotenzial.
- Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat künftig, maximal mit einer einfachen Gewinnausschüttung der SNB zu planen. Die Kommission ist der Meinung, dass der Voranschlag auch mit einer einfachen Ausschüttung funktionieren müsse.
- Der SVAR und insbesondere die Spitalfinanzierung ist weiterhin stark risikobehaftet. Die Kommission schlägt dem Regierungsrat deshalb eine genaue Überprüfung vor.

Die Kommission Finanzen führte ihre Schlussberatung bezüglich Voranschlag 2025 anlässlich der Sitzung vom 30. Oktober 2024 durch. Für Fragen standen dabei Regierungsrat Hansueli Reutegger und Martin Walser erneut zur Verfügung.

Für ihre Sitzung vom 30. Oktober standen der Kommission die konkreten Massnahmen des Entlastungsprogramms noch nicht zur Verfügung, sodass dazu keine Äusserungen gemacht werden können.

B. Erwägungen

1. Gesamtergebnis

Im Voranschlag 2025 wird zusammengefasst, dass im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2025–2027 für das Jahr 2025 mit einem einen Aufwandüberschuss im Gesamtergebnis von 8.5 Mio. Franken geplant wurde. Das Gesamtergebnis Voranschlag 2025 weist einen Aufwandüberschuss von 13.3 Mio. Franken aus, was einer Verschlechterung von 4.8 Mio. Franken entspricht. Das negative operative Ergebnis mit einem Aufwandüberschuss von 9.5 Mio. Franken fällt gegenüber dem AFP 2025 um 3.7 Mio. Franken höher aus. Das schlechtere operative Ergebnis ist – trotz Mehreinnahmen beim Fiskalertrag – im Wesentlichen auf Mehrkosten im Bereich der Gesundheit und Sozialen Sicherheit sowie auf Mindereinnahmen bei den Bundeseinnahmen zurückzuführen. Im kommenden Jahr wird in der Geldflussrechnung mit einem Finanzierungsfehlbetrag von 23.9 Mio. Franken gerechnet. Für die Deckung dieser Finanzierungslücke wird die Aufnahme eines Darlehens in derselben Höhe notwendig. Die erwarteten Finanzierungsfehlbeträge in der Prognose 2024 und im Voranschlag 2025 führen zu einer Zunahme der Nettoschuld I (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) per Ende 2025; sie beträgt 90.5 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen nimmt das Gesamtergebnis des Voranschlags 2025 zur Kenntnis. Aus Sicht der Kommission wurde für den Voranschlag 2025 eine realistische Budgetierung vorgenommen, die im Wesentlichen aufzeigt, dass der Kanton aufgrund der guten Ergebnisse in den vergangenen Jahren nach wie vor robust dasteht. Dennoch ist eine grundsätzliche Verschlechterung der finanziellen Lage zu beobachten, die ein Umdenken erforderlich macht. Die Kommission Finanzen ist der Meinung, dass es nun gilt, eine Trendwende hin zu einer sparsameren Ausgabenpolitik einzuleiten. Der Kantonsrat ist hier ebenfalls gefordert, sich dieser Verantwortung zu stellen und den Kurs aktiv mitzugestalten.

2. Ausgabenentwicklung



Personalaufwand

Die Kommission Finanzen stellt fest, dass der Personalaufwand erneut angestiegen ist. So sind gegenüber dem AFP 2025 im Voranschlag 2025 beim Personalaufwand (ohne Betriebe mit Globalkredit und Leistungsauftrag) Minderkosten von 2.15 Mio. Franken budgetiert, gegenüber dem Voranschlag 2024 aber Mehrkosten von 0.72 Mio. Franken. Beim Personalaufwand ohne Globalkredite resultiert gegenüber dem Voranschlag 2024 ein Wachstum von 0.8 % bzw. 1.9 % ohne Berücksichtigung der Entlastungsmassnahmen von 1 Mio. Franken. Die Kommission unterstützt die vorgesehen individuellen Lohnmassnahmen von 0.5% der Lohnsumme und die Anerkennungsprämien von 0.2% der Lohnsumme, sowie den Verzicht auf generellen Lohnmassnahmen zur Abfederung der Teuerung.

Die Kommission stellt sich auf den Standpunkt, dass neue Stellen nur noch unter starker Zurückhaltung zu genehmigen sind. Dabei soll genau geprüft werden, ob an anderen Orten Stellenprozente eingespart oder umgewidmet werden können. Für neue Aufgaben werden tendenziell neue Stellen geschaffen. Diese Einstellung muss hinterfragt werden. Wenn es sich um eine Verschiebung der Art der Aufgaben handelt, sollten diese möglichst mit bestehenden Ressourcen aufgefangen werden.

Obschon die Kommission den erneut angestiegenen Personalaufwand irritiert zur Kenntnis nimmt, betont sie, dass er grundsätzlich nachvollziehbar ist; künftig dennoch stärker hinterfragt werden muss.

Sachaufwand

Beim Vergleich der Voranschläge für die Jahre 2024 und 2025 wird deutlich, dass die Ausgangslage in beiden Jahren sehr ähnlich ist und nur geringfügige Veränderungen aufweist. Anders gestaltet sich der Vergleich des Voranschlags 2025 mit den Voranschlägen der Jahre 2018 bis 2020. In dieser längerfristigen Perspektive ist der Sachaufwand stark gestiegen.

Im Bereich des Sachaufwands fällt der Kommission besonders auf, dass die Informatikkosten erneut gestiegen sind. Dies ist unter anderem auf steigende Lizenzgebühren und andere unvermeidbare Kosten in der IT zurückzuführen, die nur begrenzt beeinflussbar sind. Trotz dieser fehlenden Einflussmöglichkeiten ist es von zentraler Bedeutung, dass die erhöhten Ausgaben im Informatikbereich zumindest einen direkten Nutzen für die Bevölkerung oder Effizienzgewinne oder Einsparungen in anderen Bereichen der Verwaltung bewirken. Es wird erwartet, dass durch gestiegene Informatikkosten die Verwaltung effizienter gestaltet und die Servicequalität für die Bürgerinnen und Bürger verbessert werden kann. Die steigenden Informatikkosten sollten daher als Investition in eine zukunftsfähige und digitalisierte Verwaltung betrachtet werden, die langfristig Vorteile und potenzielle Einsparungen bringt.

Transferaufwand

Die Budgetierung für die Spitalfinanzierung wurde auf Basis der Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Jahr 2024 vorgenommen. Neu wurde dabei mit einer Plafonierung gerechnet, was bedeutet, dass im Jahr 2025 die Spitalkosten auf dem Niveau von 2024 bleiben und keine weitere Steigerung erfahren.

Besonders positiv fällt der Kommission die detaillierte Aufgliederung des Transferaufwands auf. Dies war ein ausdrücklicher Wunsch des Parlaments und wurde nun umgesetzt. Die neue Darstellung bietet einen guten Überblick darüber, welche Mittel in welche Bereiche fließen. Es ist nun transparenter nachvollziehbar, wie sich der Transferaufwand zusammensetzt und welche Summen ausgeschüttet werden.



3. Einnahmenentwicklung

Steuerertrag

Das Amt für Finanzen hat in den vergangenen Jahren bei seinen Schätzungen solide Arbeit geleistet. Rückblickend zeigt sich, dass die Prognosen in der Regel zuverlässig waren und somit eine gute Grundlage für die aktuelle Finanzplanung bilden.

Gegenüber dem AFP 2025 ist bei den Steuererträgen im Voranschlag 2025 ein Mehrertrag von 3.3 Mio. Franken zu verzeichnen; im Vergleich zum Voranschlag 2024 ein Mehrertrag von 7.6 Mio. Franken. Der Kommission ist mit den Steuerentwicklungen zufrieden, betont aber zugleich, dass Sparmassnahmen dennoch schrittweise und gezielt umgesetzt werden sollen, da der Aufwand zurzeit stärker wächst als die Steuererträge. Der erste Fokus soll dabei auf internen Einsparungen innerhalb der Verwaltung liegen. In einem nächsten Schritt sollen die Aufgaben des Kantons überprüft werden und bei weiterem Bedarf die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Erst als letzte Option wird die Einnahmenseite, insbesondere Steuererhöhungen, in Betracht gezogen. Aktuell besteht jedoch aus Sicht der Kommission diesbezüglich kein Handlungsbedarf. Die Haltung der Kommission ist klar auf eine stabile Steuerpolitik ausgerichtet: Das Augenmerk liegt weiterhin auf einer Verbesserung des Defizits durch Einsparungen auf Verwaltungs- und Ausgabenseite.

Investitionsrechnung

Der Kommission ist es ein bedeutendes Anliegen, trotz eines aktuell weniger positiven operativen Ergebnisses, nicht an Investitionen zu sparen. Die Strategie soll beibehalten werden, um die langfristige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Grundsätzlich ist die Kommission der Meinung, dass die bisherigen Investitionen fortzuführen sind, wobei wichtige Projekte weiterhin priorisiert vorangetrieben werden sollten.

Kennzahlen

Im aktuellen Voranschlag sind leichte Veränderungen bei den Kennzahlen zu verzeichnen: Einige Indikatoren bewegen sich von einem "sehr guten" in ein "gutes" Niveau. Diese Verschlechterungen bei den Kennzahlen sind jedoch noch nicht als alarmierend einzustufen, sondern sollten im Kontext einer mittelfristigen Entwicklung betrachtet werden.

C. Gesamtbeurteilung

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Budgetierung realistisch vorgenommen wurde, und der Kanton finanziell weiterhin robust dasteht. Die Kommission ist zuversichtlich, dass der Regierungsrat mit dem Entlastungsprogramm das bestehende Defizit abbauen kann. Aktuell sind sowohl der Bilanzüberschuss mit 140.0 Mio. Franken als auch der kumulierte Ertragsüberschuss von 26.8 Mio. Franken solide, was zeigt, dass der Kanton mittelfristig in einer stabilen Lage ist. Dennoch ist ein Umdenken erforderlich und es gilt, die Trendwende einzuleiten. Der Kantonsrat ist hier ebenfalls gefordert, sich dieser Verantwortung zu stellen und den Kurs aktiv mitzugestalten, damit auch zukünftig ein ausgeglichener Haushalt gewährleistet ist.



Die Kommission Finanzen ist überzeugt, dass jetzt der richtige Zeitpunkt ist, um Massnahmen zu ergreifen, da noch genug Spielraum bleibt, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen. Der Voranschlag 2025 entspricht zwar nicht den langfristigen Zielen, ist jedoch im Gesamtkontext tragbar. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, sowohl auf Seiten des Regierungsrats als auch des Kantonsrats kostenbewusst zu handeln und einen sorgfältigen Umgang mit den finanziellen Mitteln sicherzustellen.

D. Antrag

Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen, den Voranschlag 2025 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Globalkredit der Kantonsschule Trogen mit einem Aufwandüberschuss von 16'389 TCHF;
- Globalkredit der Strafanstalt Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von 700 TCHF;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3.3 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von 30'016 TCHF;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von 9'498 TCHF;
- Aufwandüberschuss beim Gesamtergebnis von 13'313 TCHF.

Im Namen der Kommission Finanzen

Balz Ruprecht, Präsident

Damian Rüger, stv. Leiter Parlamentsdienst