



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 1. November 2023

2000.365
Vorschlag 2024; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 1. November 2023

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

A. Ausgangslage

Der Vorschlag 2024 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) erstellt. Die im Vorschlag 2024 aufgeführten Vergleichsperioden (Rechnung 2022 und Vorschlag 2023) wurden nach denselben Vorschriften erstellt und sind somit weitestgehend vergleichbar.

Die wesentlichen Grundzüge des Vorschlags wurden bereits bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes 2024–2026 (AFP 2024) gelegt. Für die Kommission Finanzen sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Vorschlags bindend.

Die Kommission Finanzen hat an ihrer Sitzung vom 7. August 2023 den Entwurf des Vorschlags 2024 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Regierungsratsbeschluss «Vorschlag 2024 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027; 1. Lesung» vom 4. Juli 2023 inkl. sieben Beilagen
- Regierungsratsbeschluss «Steuerungsbericht I/23; Kenntnisnahme» vom 27. Juni 2023

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 10.7 Mio. Franken Aufwandüberschuss aus. Der Regierungsrat strebt grundsätzlich den Einklang mit dem Aufgaben- und Finanzplan an. Die fehlende Kongruenz mit dem Finanzplan rührt hauptsächlich von folgenden grösseren Positionen:

Positionen mit Veränderungen gegenüber dem AFP 2024 / neue Positionen:

- Wegfall einer Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von 12.5 Mio. Franken
- Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes von netto rund 5 Mio. Franken
- Mehrausgaben in der Spitalfinanzierung von 1.5 Mio. Franken, unter anderem aufgrund von zusätzlichen gemeinwirtschaftlichen Leistungen für den Rettungsdienst und den Notfall
- 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
- Minderausgaben bei der individuellen Prämienverbilligung von rund 1 Mio. Franken

Die Nettoinvestitionen 2024 fallen um 300'000 Franken tiefer aus als im AFP 2024 geplant.

Die Kommission Finanzen nahm den Voranschlagsentwurf 2024 zur Kenntnis und machte in ihrer Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates unter anderem folgende Bemerkungen:

- Die Kommission schätzt den ersten Entwurf des Voranschlages 2024 noch sehr risikobehaftet ein. In verschiedenen Bereichen zeichnen sich Veränderungen ab, deren genaue Entwicklung aber noch unsicher ist. So gibt es erste Signale, dass auf Bundesebene der Mechanismus der Schuldenbremse greifen wird. Der Bundesrat wird sich Gedanken machen, welche Lasten er an die Kantone abschieben kann. Aufgrund des Anstiegs der Teuerung muss die kalte Progression 2024 mit 7 Mio. Franken ausgeglichen werden. Die SNB wird 2024 voraussichtlich keine Ausschüttung an die Kantone vornehmen können. Zudem stehen grössere Investitionsprojekte im Kanton an. Angesichts dieser Ausgangslage hätte der Voranschlag nach Meinung der Kommission auch deutlich schlechter ausfallen können.
- Die Kommission spricht sich für einen stabilen Steuerfuss aus. Obwohl die Aussichten nicht mehr so schlecht sind wie auch schon, ist die Finanzplanung mit grossen Unsicherheiten behaftet. Die Kommission ermutigt den Regierungsrat aus diesen Gründen, keine Steuersenkung vorzunehmen.
- Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat bezüglich Lohnmassnahmen, dass Lohnerhöhungen in erster Linie individuell und nicht generell verteilt werden, damit junge Mitarbeitende gefördert werden können. Die generelle Lohnerhöhung sollte mittels eines Pauschalbetrags ausbezahlt werden. Die Kommission regt eine erneute Überprüfung der Idee an und wünscht sich eine Begründung, falls eine Umsetzung nicht möglich ist.
- Die Kommission weist darauf hin, dass der Kantonsrat in letzter Zeit mehrere Beschlüsse gefasst hat, die grosse finanzielle Konsequenzen haben. Im Voranschlag 2024 werden diese Konsequenzen nun ersichtlich.

Anfang Oktober 2023 erhielt die Kommission Finanzen die beiden Regierungsratsbeschlüsse vom 26. September 2023 «Steuerungsbericht II/23; Kenntnisnahme» und «Voranschlag 2024 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027; 2. Lesung; Genehmigung Zahlenteil» mit zehn Beilagen. Die Berichte des Regierungsrates zum Voranschlag 2024 und zum AFP 2025 wurden am 27. Oktober 2023 nachgereicht.



Die Kommission Finanzen führte ihre Schlussberatung bezüglich Voranschlag 2024 anlässlich der Sitzung vom 1. November 2023 durch. Für Fragen standen dabei Regierungsrat Hansueli Reutegger und Martin Walser erneut zur Verfügung.

B. Erwägungen

1. Gesamtergebnis

Der Regierungsrat hat nach der 1. Lesung verschiedene Anpassungen am Voranschlag 2024 vorgenommen. Der Voranschlag 2024 weist ein Gesamtergebnis mit einem Aufwandüberschuss von 10.4 Mio. Franken aus. Aus dem operativen Ergebnis ergibt sich ein Aufwandüberschuss von 6.7 Mio. Franken. Hauptgrund für das schlechtere operative Ergebnis ist der Verzicht auf die Budgetierung einer Gewinnausschüttung der SNB. Gegenüber dem letztjährigen Aufgaben- und Finanzplan liegt das Gesamtergebnis um 10.5 Mio. Franken tiefer. Der Regierungsrat beantragt keine Anpassung des Steuerfusses.

Das Gesamtergebnis entspricht aus Sicht der Kommission den Erwartungen. Die Ausschüttung der SNB fällt 2024 ein zweites Mal in Folge weg. Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass sich der Kanton in einer Übergangsphase von sehr guten Abschlüssen hin zu einer aussergewöhnlichen Situation ohne Ausschüttungen der SNB befindet. Die Ausschüttungen der SNB haben jahrelang den Staatshaushalt massgeblich geprägt. Zudem hat der Kantonsrat letztes Jahr verschiedene Gesetzesanpassungen vorgenommen, die grosse finanzielle Auswirkungen haben. Es muss jetzt abgewartet werden, wie diese mittelfristig wirken.

2. Ausgabenentwicklung

Personalaufwand

Insgesamt steigen die Personalkosten ohne Globalkreditbetriebe im kommenden Jahr gegenüber dem Voranschlag 2023 um 2.3 % auf 88.5 Mio. Franken. Im aktuellen Aufgaben- und Finanzplan hat der Regierungsrat für 2024 ein Lohnwachstum von 2.4 % vorgesehen. Zur Abfederung der stark angestiegenen Teuerung hat er 1.5 % der Lohnsumme für generelle Lohnmassnahmen eingestellt. Für individuelle Lohnmassnahmen sind 0.5% der Lohnsumme vorgesehen.

Die Kommission nimmt vom deutlichen Anstieg der Personalkosten Kenntnis. Sie ist mit den durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Lohnmassnahmen einverstanden. Angesichts der Teuerung ist es aus ihrer Sicht richtig, dass die generellen Lohnmassnahmen auf 1.5 % festgelegt werden.

Im Zusammenhang mit dem Ausgleich der Teuerung prüfte der Regierungsrat, ob eine generelle Lohnerhöhung anders als mit einem prozentualen Einheitssatz ausgerichtet werden kann. Er ist zum Schluss gekommen, dass Lohnanpassungen mit einem fixen Betrag pro Mitarbeitenden oder eine nach Lohnhöhe unterschiedliche prozentuale generelle Anpassung nicht umsetzbar sind. Die Kommission Finanzen regte diese Prüfung letztes Jahr an, damit die tieferen Einkommen stärker vom Teuerungsausgleich profitieren als die höheren. Sie schlug damals vor, einen fixen Betrag für den Teuerungsausgleich für eine 100 %-Stelle festzulegen.



Die Kommission bedankt sich beim Regierungsrat für die Prüfung ihres Anliegens. Sie nimmt die rechtlichen Bedenken bei der Umsetzung zur Kenntnis. Aus ihrer Sicht ist das Anliegen damit abgeschlossen.

Sachaufwand

Der Sachaufwand ohne Globalkreditbetriebe beträgt im Voranschlag 2024 49.1 Mio. Franken. Gegenüber dem AFP 2024 bedeutet dies ein Wachstum von 0.2 % oder 74'000 Franken. Darin enthalten sind Mehrkosten von insgesamt 1.2 Mio. Franken, welche aufgrund von nicht beeinflussbaren externen Faktoren entstanden sind. Diese Mehrkosten konnten durch verschiedene Anpassungen und Einsparungen fast kompensiert werden. Gegenüber dem Voranschlag 2023 steigt der Sachaufwand um 1.2 Mio. Franken, was einem Wachstum von 2.6 % entspricht.

Die Kommission stellt erneut fest, dass die Kosten für die Informatik jedes Jahr ansteigen. Sie weist darauf hin, dass eine neue Software oft die bestehenden Aufgaben erleichtert, diese aber auch in vielen Fällen mehr leisten kann. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die Ämter auf das Optimum beschränken und nicht das Maximum aus den Programmen herausholen sollen, um den Anstieg der IT-Kosten zu bremsen. Sie kann nachvollziehen, dass die neuen Programme nicht direkt zu Einsparungen führen. Sie sollten aber aus Sicht der Kommission zur Plafonierung der IT-Kosten beitragen. Falls keine Einsparungen bei den personellen Ressourcen möglich sind, sollten mindestens die Qualität und die Dienstleistung für die Bevölkerung verbessert werden.

Transferaufwand

Insgesamt fällt der Transferaufwand gegenüber dem Voranschlag 2023 um 7 Mio. Franken tiefer aus.

Bei der Spitalfinanzierung sind 2.7 Mio. Franken ausserordentliche Betriebsbeiträge zur Stabilisierung des Spitalverbundes von Appenzell Ausserrhoden (SVAR) eingestellt. Zusätzlich wurden gemeinwirtschaftliche Leistungen für den Notfall des Spitals von 1 Mio. Franken aufgenommen. Ohne die ausserordentlichen Betriebsbeiträge und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sinken die Kosten der Spitalfinanzierung im Voranschlag 2024 gegenüber der Prognose 2023 um 0.6 Mio. Franken, was einem Rückgang von 0.9 % entspricht. Die Kommission begrüsst, dass alle diese Komponenten im Voranschlag aufgenommen wurden. Dies ist für eine realistische Abbildung des Staatshaushaltes nötig.

Für die individuelle Prämienverbilligung wird 2023 voraussichtlich rund 1 Mio. Franken mehr ausbezahlt. Im Voranschlag 2024 sind netto 16.9 Mio. Franken vorgesehen. Obwohl die Ausgaben die Staatskasse belasten, haben Regierungs- und Kantonsrat immer wieder darauf hingewiesen, dass die Unterstützung verstärkt genutzt werden soll.

3. Einnahmenentwicklung

Steuerertrag

Bei den Steuereinnahmen der natürlichen Personen geht die aktuelle Prognose 2023 gegenüber dem Rechnungsjahr 2022 von einem Periodenwachstum von 2.3 % aus, der Voranschlag 2024 von einem Periodenwachstum von 3.8 %. In der Prognose 2023 wird bei den Steuereinnahmen der juristischen Personen mit Einnahmen von 18.8 Mio. Franken gerechnet. Der Regierungsrat geht für den Voranschlag 2024 von einer Zunahme der Steuereinnahmen auf 21.5 Mio. Franken aus, was einem Wachstum gegenüber der Prognose 2023



von 14.4 % entspricht. Der überwiegende Anteil des Wachstums stammt aus der Neuaufteilung der Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden. Für den Ausgleich der kalten Progression sind 2024 4.3 Mio. Franken und 2025 1 Mio. Franken vorgesehen.

Die Kommission schätzt die budgetierten Steuererträge als realistisch ein. Das veranschlagte Periodenwachstum von 3.8 % erscheint der Kommission vernünftig. Der Mehrertrag wird jedoch von der kalten Progression aufgebraucht. Die Kommission ist verhalten optimistisch, dass die Steuereinnahmen in diesem Umfang zunehmen.

Die Kommission weist darauf hin, dass der Ausgleich der kalten Progression direkt der Bevölkerung zu Gute kommt, weil er die Kaufkraft erhöht und die Teuerung ausgleicht. Die Ausgaben für den Ausgleich der kalten Progression entsprechen etwa 0.1 Steuereinheiten. Der im Steuergesetz festgehaltene Mechanismus zum Ausgleich entspricht einer versteckten Steuersenkung, die eine versteckte Steuererhöhung bereinigt. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gesetzesbestimmung der Bevölkerung gegenüber sehr fair ist. Die Teuerung wird sofort ausgeglichen, obwohl sie erst seit einem Jahr ansteigt.

Kantonaler Steuerfuss

Im Voranschlag 2024 hat der Regierungsrat entschieden, den kantonalen Steuerfuss für die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen unverändert bei 3.3 Steuereinheiten zu belassen, ebenso der Gewinnsteuersatz der juristischen Personen bei 6.5 %.

Die Kommission unterstützt den Entscheid des Regierungsrates, den Steuerfuss bei 3.3 Einheiten zu belassen. Damit ist die Stabilität gewährleistet. Für die Kommission ist eine Erhöhung der Steuern kurzfristig kein Thema. Sie verweist auf das finanzpolitische Ziel, das sich der Regierungsrat für die Legislaturperiode 2019–2023 gesetzt hatte: «Z1 Der Steuerfuss bei den natürlichen Personen wird bei 3.4 Einheiten begrenzt und der Steuersatz bei der Gewinnsteuer der juristischen Personen bleibt unverändert bei 6.5 %». Die Kommission begrüsst diese Zielsetzung. Das Ziel erlaubt einen gewissen Handlungsspielraum, sollte dieser nötig werden.

Ressourcenausgleich Bund

Die Kommission nimmt vom Anstieg des Ressourcenindex von 85.2 auf neu 85.5 Punkte Kenntnis. Aufgrund einer neuen Simulationsrechnung des BAK Basel anfangs 2023 wurde der Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes gegenüber dem AFP 2024 um rund 5 Mio. Franken erhöht. Mit einem budgetierten Betrag von 48.8 Mio. Franken liegen die Einnahmen um 0.5 Mio. Franken höher als im Voranschlag 2023.

Anteile an Bundeseinnahmen

Aufgrund des sehr hohen Verlustes der SNB im Jahr 2022 und den aktuellen Erwartungen für den Abschluss 2023 geht der Regierungsrat davon aus, dass für das Geschäftsjahr 2023 keine Ausschüttung für den Bund und die Kantone erfolgen wird. Deshalb ist im Voranschlag 2024 keine Ausschüttung der SNB vorgesehen. Gegenüber der Finanzplanung sinken die Einnahmen um 12.7 Mio. Franken. Für das Planjahr 2025 rechnet der Regierungsrat mit einer einfachen Ausschüttung und für die Planjahre 2026 und 2027 mit einer zweifachen Ausschüttung.

Die Kommission weist seit einiger Zeit darauf hin, dass es nicht definitiv gesichert ist, dass die SNB jedes Jahr eine Dividende ausschütten kann. Für 2024 tritt dieses Szenario nun zum zweiten Mal ein. Die Kommission



unterstützt den Entscheid des Regierungsrates, den Voranschlag 2024 ohne Ausschüttung der SNB zu erstellen. Sie schätzt die Entwicklung der Wirtschaft und der politischen Lage relativ unsicher ein und rechnet daher nicht so schnell wieder mit Ausschüttungen.

Investitionsrechnung

Bei den Nettoinvestitionen sind im Voranschlag 2024 rund 59 Mio. Franken budgetiert. In diesem Betrag ist ein weiteres Darlehen an den SVAR von 20 Mio. Franken zur Ablösung eines externen Darlehens berücksichtigt. Im Vergleich zum Voranschlag 2023 liegen die Nettoinvestitionen um 1.2 Mio. Franken tiefer. Die grössten Positionen der Investitionsrechnung des nächsten Jahres sind neben dem Darlehen an den SVAR Investitionen ins Staatsstrassennetz in der Höhe von 9.2 Mio. Franken, für Hochbauten von 7.1 Mio. Franken, Investitionsbeiträge im Bereich der Sozialversicherungen von 2.5 Mio. Franken sowie Investitionen in verschiedene Informatikprojekte von 3.3 Mio. Franken.

Die Kommission nimmt die Investitionsrechnung zur Kenntnis. Sie weist darauf hin, dass die Nettoinvestitionen von knapp 60 Mio. Franken ein Darlehen an den SVAR von 20 Mio. Franken umfassen. Es handelt sich dabei um die letzte Ablösung eines externen Darlehens des SVAR. Damit hat der SVAR nur noch Schulden gegenüber dem Kanton. Die Kommission erachtet es als richtig, dass der Kanton dem SVAR Darlehen zur Verfügung stellt und diese nicht am Markt beschafft werden müssen.

In den letzten Jahren hat die Kommission immer wieder darauf hingewiesen, dass das angestrebte Investitionsniveau selten erreicht wurde. Ohne das Darlehen an den SVAR bleiben 40 Mio. Franken an geplanten Investitionsausgaben. In den vergangenen Jahren konnten jeweils zwischen 20 und 30 Mio. Franken ausgegeben werden. Die Kommission hofft daher, dass alle geplanten Projekte auch wirklich umgesetzt werden können.

Kennzahlen

Der Selbstfinanzierungsgrad sinkt voraussichtlich 2024 auf 13.6 %. Grund dafür ist die Zunahme der Verschuldung, unter anderem ausgelöst durch das Darlehen an den SVAR. Aufgrund des Finanzierungsfehlbetrages in den Jahren 2023 und 2024 rechnet der Regierungsrat für 2024 mit einer Aufnahme eines neuen Darlehens von 40 Mio. Franken, um die Finanzierungslücke zu decken. Wann genau das passiert, ist noch unklar. Die Kommission weist darauf hin, dass in den vergangenen guten Jahren viele auslaufende Darlehen zurückbezahlt werden konnten. Konkret zahlte der Kanton 2020 ein Darlehen von 20 Mio. Franken und 2022 eines von 30 Mio. Franken zurück.

Der Zinsbelastungsanteil zeigt, dass der Kanton momentan mit den Zinsen Geld verdient. Hier profitiert er von den Zinsen aus den Darlehen an den SVAR.

Der Investitionsanteil liegt im mittleren Bereich. Die Kommission betont, dass diese Aussage relativiert werden muss. In der Investitionsrechnung sind nicht nur bauliche Investitionen aufgeführt, sondern auch das Darlehen an den SVAR, das einen Drittel ausmacht. Würde man diesen Drittel abziehen, läge die Kennzahl tiefer. Die Kommission nimmt die weiteren Kennzahlen zur Kenntnis.



C. Gesamtbeurteilung

Mit der Diskussion und Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplanes 2024–2026 hat der Kantonsrat die finanzpolitischen Leitplanken gesetzt. Die Kommission Finanzen orientiert sich in ihrer Beurteilung an diesen Vorgaben.

Die Kommission Finanzen nimmt den Voranschlag 2024 zur Kenntnis. Dabei möchte die Kommission folgende Bemerkungen anbringen:

- Die Kommission schätzt den Entwurf des Regierungsrates zum Voranschlag als stabil und vernünftig ein. Sie ist erfreut, dass der definitive Voranschlag besser ausfällt als die Version zur 1. Lesung.
- Die Kommission kommt zum Schluss, dass sich die Finanzplanung des Kantons in einer Zwischenphase befindet. Die Staatsrechnungen 2021 und 2022 haben sehr gut abgeschlossen. Die Kommission nimmt an, dass jetzt eher schwierige Jahre folgen. Die Ausschüttungen der SNB haben die letzten Jahre 0.2 Steuereinheiten im Staatshaushalt ausgemacht. Diese können kurzfristig nicht kompensiert werden.
- Der Kantonsrat hat kürzlich verschiedene Gesetze angepasst, deren finanzielle Auswirkungen nun sichtbar werden (Volksschulgesetz, Kinderbetreuungsgesetz, Steuergesetz mit der Neuaufteilung der Steuererträge zwischen dem Kanton und den Gemeinden).
- Aus Sicht der Kommission mehren sich die Anzeichen, dass sich die Wirtschaft abschwächt. Die weltpolitische Lage ist unsicher und es drohen weitere Kriege und Konflikte. Vor diesem Hintergrund ist es aus der Perspektive der Kommission vertretbar, dass der Voranschlag kurzfristig ins Minus rutscht, vor allem wenn auch die SNB keine Ausschüttungen vornehmen kann. Mittelfristig muss sich der Regierungsrat Gedanken machen, wie er mit dieser neuen Ausgangslage umgeht. Sollte die Ausschüttung der SNB mehrere Jahre ausbleiben, muss er eine neue Strategie entwickeln.

D. Antrag

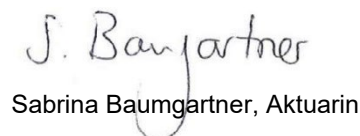
Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen, den Voranschlag 2024 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Globalkredit der Kantonsschule Trogen mit einem Aufwandüberschuss von 16'170 TCHF;
- Globalbudget der Strafanstalt Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von 700 TCHF;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3.3 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von 58'983 TCHF;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von 6'719 TCHF;
- Aufwandüberschuss beim Gesamtergebnis von 10'366 TCHF.

Im Namen der Kommission Finanzen



Balz Ruprecht, Präsident



Sabrina Baumgartner, Aktuarin