



Kommission Finanzen, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 3. November 2020

2000.172
Voranschlag 2021; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 3. November 2020

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Voranschlagsentwurf 2021 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodelles für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) erstellt. Die im Voranschlag 2021 aufgeführten Vergleichsperioden (Rechnung 2019 und Voranschlag 2020) wurden nach denselben Vorschriften erstellt und sind somit weitestgehend vergleichbar.

Die wesentlichen Grundzüge des Voranschlags wurden bereits bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes 2021–2023 (AFP 2021) gelegt. Für die Kommission Finanzen sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Voranschlags bindend.

Die Kommission Finanzen hat an ihrer Sitzung vom 10. August 2020 den Entwurf des Voranschlags 2021 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Regierungsratsbeschluss «Voranschlag 2021 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024; 1. Lesung» vom 30. Juni 2020 inkl. sechs Beilagen
- Regierungsratsbeschluss «Steuerungsbericht I/20; Kenntnisnahme» vom 23. Juni 2020

Für Auskünfte waren Regierungsrat Paul Signer und Bruno Mayer, Leiter Amt für Finanzen, an der Sitzung anwesend.



Der Voranschlagsentwurf ging von einem operativen Ergebnis von 13 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 Verbesserungen gegenüber dem AFP 2021:

- Reduktion Lohnmassnahmen
- Minderkosten Berufsbildungszentrum (BBZ)
- Reduktion Sachaufwand aufgrund Sofortmassnahmen Corona-Krise

Positionen mit Verschlechterungen gegenüber dem AFP 2021:

- Erhöhung Personalaufwand Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft
- Mehrkosten Regierungsprogramm
- Mindereinnahmen bei den Steuererträgen
- Mehrkosten Abrechnungsstelle Ergänzungsleistungen

Die geplanten Nettoinvestitionen 2021 fallen um 2.2 Mio. Franken tiefer aus als im AFP 2021 geplant. Hauptgrund ist die Verschiebung der Investitionen im Psychiatrischen Zentrum Appenzell Ausserrhoden (PZA).

Die Kommission Finanzen nahm den Voranschlagsentwurf 2021 zur Kenntnis und machte in ihrer Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates unter anderem folgende Bemerkungen:

- Die Kommission Finanzen kann nachvollziehen, dass sich der Regierungsrat für ein Szenario entscheiden musste und dieses dann angewandt hat. Dieses bleibt jedoch ein Szenario unter vielen. Die Kommission schätzt die Annahmen, die der Regierungsrat für den Voranschlag 2021 getroffen hat, als realistisch und vernünftig ein.
- Die Kommission Finanzen macht sich Sorgen um die Entwicklung der Kosten im Gesundheitsbereich, namentlich beim Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR). Negative Ergebnisse des SVAR haben einen enormen Einfluss auf die Finanzplanung des Kantons. Die Auswirkungen der Fokussierung auf Corona und das Verbot von nicht-lebensnotwendigen operativen Eingriffen im Frühjahr können einen hohen Ertragsausfall bedeuten. Welche Lösungen sich auf Bundesebene diesbezüglich ergeben, ist ungewiss. Es besteht das Risiko, dass der Kanton für die Ausfälle beziehungsweise das Defizit aufkommen muss.

Ende September 2020 erhielt die Kommission Finanzen die beiden Regierungsratsbeschlüsse vom 22. September 2020 «Steuerungsbericht II/20» und «Voranschlag 2021 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024; 2. Lesung; Genehmigung Zahlenteil» mit sechs Beilagen.

Der Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag 2021 und zum AFP 2022 wurde am 30. Oktober 2020 nachgereicht.

Die Kommission Finanzen führte ihre Schlussberatung bezüglich Voranschlag 2021 anlässlich der Sitzung vom 3. November 2020 durch. Für Fragen standen dabei erneut Regierungsrat Paul Signer und Bruno Mayer zur Verfügung.



B. Erwägungen

1. Gesamtergebnis

Der Regierungsrat hat nach der 1. Lesung verschiedene Anpassungen am Voranschlag 2021 vorgenommen. So konnte der Voranschlag durch eine Reduktion bei der Spitalfinanzierung gemäss aktueller Hochrechnung entlastet werden (1'200 TCHF). Die Prognose für die Einkommenssteuer der natürlichen Personen konnte gemäss aktualisierter Berechnungen des Departementes Finanzen nach oben angepasst werden (1'300 TCHF) und es wurden diverse Einsparungen beim Sachaufwand vorgenommen (738 TCHF). Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer mussten aufgrund von aktuellen Berechnungen nach unten angepasst werden (300 TCHF). Zu einer Verschlechterung der Erfolgsrechnung trugen unter anderem weitere Ausgaben im Sachaufwand wie zum Beispiel für das Contact Tracing (154 TCHF) oder für eine Expertise zur Simulation der individuellen Prämienverbilligung (IPV; 200 TCHF) bei. Daraus resultiert ein Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von 10.8 Mio. Franken und ein Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung mit einem Ertragsüberschuss von 4.1 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen stellt fest, dass eine verlässliche Planung angesichts der Umstände momentan äusserst schwierig ist. Es gibt viele Unsicherheiten und Einflussfaktoren, die der Regierungsrat nicht oder nur beschränkt beeinflussen kann. Neben der grösseren Unsicherheit bei den möglichen Entwicklungen sind aus Sicht der Kommission auch die Risiken gestiegen, die eine Auswirkung auf den Staatshaushalt haben können. Zu diesen Risiken gehören unter anderem die Entwicklung der Spitalfinanzierung, die finanziellen Auswirkungen von Entscheidungen des Bundes und die unsichere wirtschaftliche Entwicklung angesichts der zweiten Welle der Corona-Pandemie. Die Bandbreite der möglichen Schwankungen und Abweichungen in der Finanzplanung steigen damit deutlich an.

2. Stabilisierungsprogramm

Trotz Ertragsüberschüssen bei den Gesamtergebnissen steigen der Finanzierungsfehlbetrag und damit die Nettoschulden I in den Planjahren 2021–2024 stark an. Die Kommission Finanzen hat sich über die ersten Massnahmen des Stabilisierungsprogramms informieren lassen. Das geplante Stabilisierungsprogramm basiert auf drei Säulen: Leistungsabbau, Einsparungen der kantonalen Verwaltung und Aufgabenverteilung Kanton–Gemeinden. Die Erhöhung der Einnahmen hat zweite Priorität. Insgesamt sind ab 2024 nachhaltige Verbesserungsmassnahmen von 9 Mio. Franken geplant.

Eine erste Tranche von Einsparungen im Umfang von 2.0 Mio. Franken ist im Voranschlag 2021 bei der IPV berücksichtigt. Der Regierungsrat geht davon aus, dass durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie bei der IPV ein Mengenwachstum entstehen wird. Er plant, die Parameter für den Leistungsbezug bei der IPV so anzupassen, dass daraus faktisch eine Leistungskürzung resultiert. Die Ausgaben für die IPV steigen im Voranschlag 2021 gegenüber der Prognose 2020 dennoch um 1.7 Mio. Franken auf 15.5 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen hat diese erste Tranche kritisch hinterfragt und kontrovers diskutiert. Einigen Mitgliedern erschliesst sich nicht, wie eine weniger hohe Erhöhung im Voranschlag gleichzeitig eine Sparmassnahme darstellen soll. Es ist nicht ersichtlich, warum die IPV im Jahr 2021 eine so deutliche Steigerung erfahren soll, die der Regierungsrat um 2 Mio. Franken nach unten korrigiert. Es ist bekannt, dass verlässliche



Prognosen für die IPV sehr schwierig sind und die Prognosequalität noch Verbesserungspotenzial aufweist. Die Kommission betrachtet die Einsparungen bei der IPV mehrheitlich kritisch, überlässt aber die politische Einordnung von Sparmassnahmen bei der IPV den Fraktionen im Kantonsrat.

3. Ausgabenentwicklung

Personalaufwand

Im AFP 2021 hatte der Regierungsrat für das Jahr 2021 1.5 % für individuelle Lohnmassnahmen eingestellt. Als Sofortmassnahme im Zusammenhang mit der Corona-Krise hat er beschlossen, die Mittel zur Lohnentwicklung für das kommende Jahr um 0.5 % auf 1 % zu reduzieren. Zusätzlich wird im 2021 auf die Ausrichtung von Anerkennungsprämien verzichtet. Die Vorgabe aus dem AFP 2021 wird im Voranschlag 2021 eingehalten.

Die Kommission Finanzen konnte sich nicht auf eine gemeinsame Position zu den Personalmassnahmen einigen. Einerseits anerkennt sie, dass es nur um individuelle Lohnerhöhungen bei ausgewiesenen Mehr- oder Sonderleistungen geht. Die Verwaltung soll auch für junge, leistungsfähige Menschen und im Vergleich zu anderen Arbeitgebern und anderen Kantonen attraktiv bleiben. Andererseits ist eine Lohnerhöhung politisch gesehen ein schlechtes Zeichen gegenüber jenen Arbeitnehmenden, die entlassen wurden, in Kurzarbeit sind oder um ihre Stelle bangen müssen. Es muss dazu berücksichtigt werden, dass die öffentliche Verwaltung im Vergleich zur Wirtschaft verhältnismässig sichere Stellen bietet.

Sachaufwand

Der vorgesehene Sachaufwand ohne Globalkredite liegt für 2021 bei 42.5 Mio. Franken und damit 0.6 Mio. Franken unter dem AFP 2021. Der Regierungsrat hatte als Sofortmassnahme im Rahmen der Corona-Krise zusätzlich eine Reduktion des Sachaufwands auf das Niveau des Voranschlags 2020 angestrebt. Die Kommission Finanzen hatte diese Bemühungen in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Voranschlags explizit unterstützt. Die Vorgabe konnte jedoch nicht erfüllt werden. Die Abweichungen zu den Vorgaben des Regierungsrates ergeben sich durch Mehrkosten aus dem Regierungsprogramm (TCHF 123), bei den Betriebskosten bei der Steuerverwaltung (TCHF 120), aus Anpassungen bei den Durchführungskosten aufgrund einer Gesetzesrevision im Bereich der Ergänzungsleistungen (TCHF 240), aufgrund zusätzlicher Gutachten beim Obergericht für die fürsorgliche Unterbringung (TCHF 100), für das Contact-Tracing (TCHF 154) und für eine Expertise für die Simulation der IPV (TCHF 200).

Die Kommission Finanzen anerkennt die Bemühungen des Regierungsrates und des Departements Finanzen, den Sachaufwand möglichst tief zu halten. Oft werden die angestrebten Vorgaben jedoch durch andere Effekte zunichte gemacht. Die oben genannten Beispiele zeigen, dass sich Mehrkosten aus Gesetzesanpassungen ergeben können oder durch äussere Umstände zwingend werden. Kritisch beobachtet die Kommission den über Jahre stetigen Anstieg von externen Dienstleistungen und Ausgaben für Honorare.

Transferaufwand

Nach den starken Wachstumsraten früherer Jahre können die Kosten der Spitalfinanzierung voraussichtlich stabilisiert werden. Gemäss aktueller Prognose wird der Voranschlag 2020 in diesem Bereich um 2.0 Mio. Franken unterschritten, gegenüber der Rechnung 2019 resultiert in diesem Jahr noch ein Wachstum von 3.5 %.



Die Kommission Finanzen ist über die Entwicklung der Kosten im Gesundheitsbereich besorgt, namentlich aber nicht nur beim SVAR. Trotz der voraussichtlichen Stabilisierung sind die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht absehbar und werden den Staatshaushalt voraussichtlich stark belasten.

Über die Entwicklungen bei der IPV wurde im Rahmen des Stabilisierungsprogramms bereits Stellung genommen (siehe Kapitel 2).

4. Einnahmenentwicklung

Steuerertrag

Bei den Steuereinnahmen der natürlichen Personen geht die Prognose 2020 von einem Nullwachstum gegenüber dem Rechnungsjahr 2019 aus. Beim Steuerertrag der juristischen Personen geht die aktuelle Schätzung für 2020 von einem Steuerertrag von 10.0 Mio. Franken aus, was einem Rückgang zur Rechnung 2019 aufgrund der Corona-Auswirkungen von 30 % entspricht.

Die Kommission Finanzen ist der Ansicht, dass der Voranschlag 2021 auf einer optimistischen Schätzung beruht. Dies liegt aber daran, dass der Voranschlag zu einem Zeitpunkt erstellt wurde, als die zweite Welle der Corona-Pandemie noch nicht in dieser Heftigkeit absehbar war. Der Regierungsrat war aufgrund der unsicheren Lage gezwungen, ein Szenario zu wählen und diese Zahlen dem Voranschlag zugrunde zu legen. Die Kommission geht davon aus, dass der Regierungsrat bei höherem Rückgang der Steuereinnahmen Szenarien entwickelt hat, mit denen er unterjährig rasch darauf reagieren kann.

Kantonaler Steuerfuss

Im Voranschlag 2021 bleibt der kantonale Steuerfuss für die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen unverändert bei 3.3 Steuereinheiten bestehen, ebenso der Gewinnsteuersatz bei den juristischen Personen bei 6.5 %. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat im Rahmen des Stabilisierungsprogramms die Einnahmeseite erst in zweiter Priorität anschaut. Die Mehrheit der Kommission unterstützt diese Priorisierung, um die privaten Haushalte in der aktuellen Krise nicht zusätzlich zu belasten.

Ressourcenausgleich Bund

Die Kommission Finanzen nimmt von der Reduktion des Ressourcenindex von 85.0 auf neu 84.7 Punkte Kenntnis. Der Ertrag aus dem Ressourcenausgleich des Bundes und der Kantone steigt gegenüber dem Voranschlag 2020 um rund 300'000 Franken. Der Nettoertrag sinkt jedoch, da im nächsten Jahr der Ausgleich an die Gemeinden in der Höhe von 1.2 Mio. Franken anfällt. Die Corona-Krise könnte andere Kantone härter treffen als den Kanton Appenzell Ausserrhoden. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass Ausserrhoden im Ressourcenindex steigt. Dies hätte weniger Einnahmen aus dem nationalen Finanz- und Lastenausgleich zur Folge.

Anteile an Bundeseinnahmen

Mit der Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) per 1. Januar 2020 erhöhte sich der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17.0 % auf 21.2 %. Aufgrund der Corona-Krise geht der Regierungsrat jedoch davon aus, dass die Einnahmen aus den direkten Bundessteuern um 1.8 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag 2020 sinken werden.



Beim Anteil am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ist im Voranschlag 2021 erneut eine doppelte Ausschüttung budgetiert. In den vergangenen zwei Jahren wurde dank der gut dotierten Ausschüttungsreserve eine vierfache Ausschüttung ausbezahlt. Aufgrund der laufenden Verhandlung über die neue Gewinnausschüttungsvereinbarung geht der Regierungsrat für das Jahr 2021 davon aus, dass die zukünftige Gewinnausschüttung auf der Basis der Rechnung 2019 erfolgen wird. Dementsprechend wurde für den Voranschlag 2021 ein Gewinnanteil von 8.6 Mio. Franken budgetiert. Die Kommission Finanzen schätzt die budgetierten Einnahmen aus dem Reingewinn der SNB als nachvollziehbar und realistisch ein, da die SNB die Schwankungsreserven aufgrund der guten Ergebnisse äufnen und eine konstante Auszahlung ermöglichen kann.

Investitionsrechnung

Die für das Jahr 2021 geplanten Nettoinvestitionen liegen mit 30.0 Mio. Franken um 8.0 Mio. Franken höher als im Voranschlag 2020. Die grössten Positionen der Investitionsrechnung sind Investitionen ins Staatsstrassennetz in der Höhe von 9.7 Mio. Franken, für Hochbauten von 4.1 Mio. Franken, für Projekte im Wasserbau und für die Sanierung von Bahnübergängen in der Höhe von je 1.0 Mio. Franken, für die Deponie Gmünden von 0.9 Mio. Franken sowie Investitionen in verschiedene Informatikprojekte von 3.0 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen befürwortet die deutliche Steigerung in der Investitionsrechnung. Die öffentliche Hand soll gerade in Krisenzeiten antizyklisch investieren. Der Vergleich zwischen budgetierten und tatsächlich angefallenen Investitionen über die vergangenen Jahre zeigt jedoch, dass das angestrebte Investitionsniveau selten erreicht wurde. Die Kommission äussert daher Zweifel, ob alle geplanten Projekte auch wirklich umgesetzt werden können.

In Bezug auf die Investitionen in Informatikprojekte möchte die Kommission Finanzen auf ihre Aussage aus dem letzten Jahr verweisen. Die Kommission regte die Einführung der Business-Case-Methodik bei neuen IT-Projekten an. In diesem Zusammenhang ist auch weiterhin die neu aufgestellte Informatikstrategie-Kommission in der Pflicht, das Augenmerk vermehrt auf mögliche Einsparungen durch Informatikprojekte zu richten. Vor Einführung einer neuen Software soll zudem zwingend eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorgenommen und mögliche Alternativen geprüft werden.

Kennzahlen

Der höhere Aufwandüberschuss im operativen Ergebnis und die höheren Nettoinvestitionen im Vergleich zum Voranschlag 2020 führen zu einem tieferen Selbstfinanzierungsgrad gegenüber dem Vorjahr. Dieser sinkt auf 35.6 % gegenüber 90.8 % im Voranschlag 2020. Damit werden die Legislaturziele des Regierungsrates verfehlt, die einen Selbstfinanzierungsgrad von im Schnitt 100 % festlegen.



C. Gesamtbeurteilung

Mit der Diskussion und Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplanes 2021–2023 hat der Kantonsrat die finanzpolitischen Leitplanken gesetzt. Die Kommission Finanzen orientiert sich in ihrer Beurteilung an diesen Vorgaben.

Die Kommission Finanzen nimmt den Voranschlag 2021 zur Kenntnis. Dabei möchte die Kommission folgende Bemerkungen anbringen:

- Der Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag 2021 wurde überarbeitet und neu gestaltet (Beilage 1.1). Die Kommission ist der Ansicht, dass der neue Bericht sehr übersichtlich geworden ist. Die neuen Darstellungen mit den farbigen Pfeilen sind sehr leserfreundlich. Besonders hervorheben möchte die Kommission die neue Seite mit den Kenngrössen (Seite 12). Auf dieser sind die wichtigsten Einflussfaktoren und deren Entwicklung auf einen Blick dargestellt. Die Neugestaltung des Berichts wird von der Kommission begrüsst.
- Es ist in der aktuellen Lage besonders schwierig, eine verlässliche Planung zu erstellen. Es gibt viele Einflussfaktoren, die der Regierungsrat nicht oder nur beschränkt beeinflussen kann. Dies gilt auch insbesondere für die Spitalfinanzierung. Negative Ergebnisse des SVAR haben einen enormen Einfluss auf die Jahresergebnisse und die Finanzplanungen des Kantons. Es ist nach wie vor unklar, wie und ob die Ertragsausfälle aus der ersten Welle der Corona-Pandemie erstattet werden. Mit der zweiten Welle können nun weitere Kosten hinzukommen, die noch nicht absehbar sind.
- Die Kommission Finanzen erwartet, dass der Regierungsrat verschiedene Szenarien erarbeitet, damit er unter dem Jahr auf verschiedene mögliche Entwicklungen reagieren kann. Es ist in der Zwischenzeit klar geworden, dass der Voranschlag 2021 und insbesondere die Steuereinnahmen auf einer optimistischen Schätzung beruhen, da er zu einem Zeitpunkt erstellt wurde, als die zweite Welle der Corona-Pandemie in dieser Form noch nicht absehbar war. Umso wichtiger ist es jetzt, dass sich der Regierungsrat proaktiv Gedanken über die möglichen Szenarien macht und eine Verzichtsplanung erstellt.
- Ein wichtiges Anliegen der Kommission sind weiterhin die ständig steigenden Kosten für IT-Projekte ohne ersichtliche Reduktion des Personalaufwandes. In diesem Bereich wünscht die Kommission mehr Kostenkontrolle und die Erstellung von Business-Cases als Grundlage zur Beurteilung der Rentabilität der IT-Investitionen.
- Die geplante Steigerung der Investitionssumme wird in der aktuellen Lage begrüsst. Die Kommission erwartet jedoch, dass bei der Planung die möglichen und vorhandenen Ressourcen berücksichtigt werden, damit die Vorhaben auch umgesetzt werden können. In der Vergangenheit hat sich meistens gezeigt, dass die Annahmen in diesem Bereich zu optimistisch waren.



D. Antrag

Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen, den Voranschlag 2021 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Globalkredit der Kantonsschule Trogen mit einem Aufwandüberschuss von TCHF 14'435;
- Globalbudget der Strafanstalt Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von TCHF 700;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3,3 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von TCHF 30'020;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von TCHF 10'828;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von TCHF 4'078.

Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin