



Kommission Finanzen, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 1. April 2021

2000.211
Staatsrechnung 2020; Genehmigung

3. Bericht der Kommission Finanzen vom 1. April 2021

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

Gemäss Art. 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) erstattet die Geschäftsprüfungskommission Bericht über die Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Staatsrechnung und stellt dem Kantonsrat Antrag auf Genehmigung.

Die Kommission Finanzen verfasst einen schriftlichen Bericht zu den finanzpolitischen Aspekten der Staatsrechnung. Die Kommission Finanzen hat an ihrer Sitzung vom 15. März 2021 den Regierungsratsbeschluss zum Zwischenbericht zur Staatsrechnung 2020 beraten. Für Auskünfte waren Regierungsrat Paul Signer und Bruno Mayer, Leiter Amt für Finanzen, an der Sitzung anwesend.

Die definitive Staatsrechnung wurde anlässlich einer Sitzung am 1. April 2021 mit Regierungsrat Paul Signer, Bruno Mayer, Leiter Amt für Finanzen, Claudia Andri Krensler, Leiterin Finanzkontrolle, und der Subkommission Finanzaufsicht der Geschäftsprüfungskommission besprochen.

A. Bemerkungen zur Staatsrechnung 2020

Die Staatsrechnung 2020 schliesst mit einem operativen Aufwandüberschuss von 6.6 Millionen Franken ab. Gegenüber dem Voranschlag 2020 ist das Ergebnis damit um 0.6 Mio. Franken geringfügig besser ausgefallen. Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung wird mit einem Ertragsüberschuss von 9.5 Mio. Franken ausgewiesen. Dieses liegt um 2 Mio. Franken unter dem Voranschlag 2020.



Folgende grösseren Abweichungen zum Voranschlag 2020 entstanden in der Rechnung 2020:

- Mehrerträge resultieren aus der Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) (8.8 Mio. Franken) und den Grundstückgewinnsteuern (1.2 Mio. Franken).
- Minderausgaben resultieren bei der Spitalfinanzierung (3.4 Mio. Franken, inkl. Ausfinanzierung der Ertragsausfälle von 6 Mio. Franken), den Ergänzungsleistungen (1.1 Mio. Franken), den Kosten der Prämienverbilligungen der Krankenversicherungen (2.9 Mio. Franken) sowie den Beiträgen an Berufs-, Mittel- und Hochschulen (2 Mio. Franken).
- Mindererträge resultierten aus den Steuereinnahmen der natürlichen Personen (2.5 Mio. Franken) und der juristischen Personen (4.3 Mio. Franken), dem Anteil an der direkten Bundessteuer (1.9 Mio. Franken) und der Verrechnungssteuer (3 Mio. Franken).
- Mehrausgaben resultieren aus der Wertberichtigung der Beteiligung am Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) (7.2 Mio. Franken).

1. Steuerertrag

Der Steuerertrag bei den natürlichen und juristischen Personen fällt gegenüber dem Voranschlag 2020 erneut tiefer aus. Der Minderertrag ist bereits in der Prognose 2020 erwartet worden. Die Kommission Finanzen hatte die Annahmen im Voranschlag 2020 als realistisch beurteilt. Es stellt sich die Frage, inwieweit der Rückgang auf die Pandemie zurückzuführen ist. Gemäss Auskunft des Departementes sind bei den natürlichen Personen Gesuche für eine tiefere Einschätzung der Steuerkraft eingegangen, die die Abweichungen grösstenteils erklären.

2. Sachaufwand

Der Sachaufwand (ohne Betriebe mit Globalkredit und Leistungsauftrag) fällt im Vergleich zum Voranschlag um 4.2 Mio. Franken tiefer aus. Die grössten Minderkosten fielen beim Tiefbauamt in der Strasseninstandhaltung und dem wasserbaulichen Unterhalt an (0.8 Mio. Franken) sowie in der Strassenrechnung aufgrund von Verzögerungen bei Projekten (2.6 Mio. Franken).

Die Kommission nimmt überrascht Kenntnis von diesem deutlichen Besserabschluss und begrüsst diesen. Die hohe Abweichung kann gemäss Einschätzung des Regierungsrates nur bedingt auf die schwierige Vorhersehbarkeit aufgrund der Corona-Pandemie zurückgeführt werden. Im Rahmen des Voranschlags 2020 wurden mit den Departementen und Ämtern intensive Diskussionen um eine Senkung des Sachaufwands geführt. Die Kommission forderte die Senkung des Sachaufwandes mindestens auf die Vorgaben aus dem AFP 2020, was jedoch verfehlt wurde. Der Besserabschluss zeigt, dass bei der Genauigkeit der Budgetierung und den Prognosen der Departemente und Ämter noch Verbesserungspotenzial besteht.

3. Transferaufwand

Der Transferaufwand schliesst gegenüber dem Voranschlag um 3.3 Mio. Franken besser ab. Bei den Prämienverbilligungen der Krankenkassen bestehen weiterhin grosse Unterschiede zwischen Voranschlag und Staatsrechnung (2.9 Mio. Franken). Die Kommission Finanzen hofft, dass die neue Simulationssoftware diesbezüglich endlich Verbesserungen bringen wird.



Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Kosten in der Spitalfinanzierung durch die Verschiebung von elektiven Eingriffen im Frühling 2020 gesunken sind. Trotz der Ausfinanzierung der Ertragsausfälle in der Höhe von 6 Mio. Franken sind gegenüber dem ursprünglichen Voranschlag Minderkosten von 3.4 Mio. Franken entstanden.

4. Beteiligung Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden

Der erneute Verlust des SVAR führt zu einer Wertberichtigung der Beteiligung des Kantons. Trotz der Ausfinanzierung der Ertragsfälle beträgt der Aufwandüberschuss 7.2 Mio. Franken im Geschäftsjahr. Das Dotationskapital beträgt neu 32.1 Mio. Franken und wird bei gleichbleibender Ertragslage in vier bis fünf Jahren aufgebraucht sein.

5. Investitionsrechnung

Die Nettoinvestitionen betragen im Berichtsjahr 9.2 Mio. Franken, budgetiert waren 22 Mio. Franken. Die Abweichungen sind hauptsächlich mit Minderausgaben im Bereich Strassen-, Wasser- und Hochbau sowie für Informatikprojekte begründet.

Die Kommission Finanzen hat schon vor einem Jahr darauf aufmerksam gemacht, dass bei der Planung von Investitionsprojekten vermehrt auf mögliche Hindernisse wie Einsprachen und Dauer der Bewilligungsverfahren geachtet werden sollte. Gewisse Zeitplanungen erscheinen sehr optimistisch. Dies zeigt sich dieses Jahr besonders deutlich, in dem nicht einmal die Hälfte der geplanten Investitionen getätigt wurde. In einer Pandemie spielen staatliche Investitionsprojekte eine zentrale Rolle. Die Kommission Finanzen hat anlässlich des Voranschlags 2021 darauf hingewiesen, dass die öffentliche Hand gerade in Krisenzeiten antizyklisch investieren soll.

Im Weiteren erwartet die Kommission eine Analyse der Investitionstätigkeit des Kantons. Seit Jahren wird die Haltung vertreten, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden zu wenig investiere. Untermauert wurde diese Aussage mit der Kennzahl des Investitionsanteils. Die Kommission hinterfragt die Aussagekraft dieser Kennzahl. Sie stellt den Nettoinvestitionen den Gesamtaufwand der Erfolgsrechnung gegenüber. Bei Betrachtung der letzten Jahre fällt auf, dass der Gesamtaufwand insbesondere vom Transferaufwand getrieben wird. Aus Sicht der Kommission gibt es zwischen Transferaufwand und Investitionen keinen direkten Zusammenhang, beziehungsweise keinen direkten Einfluss. Als zweiten Punkt gilt es zu beachten, dass mit HRM2 werterhaltende Investitionen nicht mehr in der Investitionsrechnung, sondern in der Erfolgsrechnung verbucht und dargestellt werden. Deshalb empfiehlt die Kommission dem Regierungsrat, hier eine neue, sinnvollere Kennzahl zur Beurteilung der Investitionstätigkeit zu evaluieren.

6. Kennzahlen

Entgegen der Planung im Voranschlag 2020 zeigen die Kennzahlen erster Priorität eine positive Entwicklung. So verbessert sich der Nettoverschuldungsquotient von 19.1 % auf 14.8 %. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt mit 216,4 % erneut sehr hoch. Die Kommission Finanzen begrüsst diese Entwicklungen.



7. Corona

Bei der Erarbeitung des Voranschlags 2020 war Corona noch kein Thema, weshalb es in der Staatsrechnung 2020 bei einigen Kenngrössen zu bedeutenden Abweichungen gekommen ist. Der Regierungsrat weist die Kosten der Pandemie transparent aus. Neben den Mehrausgaben führt er auch die Mindereinnahmen bei den Steuererträgen und den Gesundheitskosten auf.

Insgesamt fielen 8.3 Mio. Franken Nettoausgaben für die Bewältigung der Corona-Krise an. Darunter sind unter anderem Ausgaben für die Mehrkosten der Spitäler, das kantonale Testzentrum, die kantonale Hotline, das Impfprogramm sowie Unterstützungsleistungen im Kultursektor und Soforthilfe für Kindertagesstätten. Der grösste Betrag mit 6 Mio. Franken fiel für die Ausfinanzierung der Ertragsausfälle der Spitäler an. Von diesen 6 Mio. Franken gingen 5.9 Mio. Franken an den SVAR und 0.1 Mio. Franken an die privaten Listenspitäler. Die Kommission begrüsst, dass die Ertragsausfälle der Spitäler, die aufgrund des Verbots des Bundes von elektiven Eingriffen entstanden sind, nachträglich auf das Rechnungsjahr 2020 gebucht wurden. Dies erlaubt eine korrekte und transparente Beurteilung der Kosten des vergangenen Jahres.

Die Kommission Finanzen ist insgesamt positiv überrascht, dass die Folgen der Corona-Krise das Ergebnis nicht stärker belasten. Sie fragt sich jedoch, ob die Mindereinnahmen bei den Steuererträgen von natürlichen und juristischen Personen sowie bei den Gesundheitskosten tatsächlich ausschliesslich auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sind. Es ist schwierig einzuschätzen, ob die Pandemie andere Entwicklungen überdeckt, beschleunigt oder abschwächt.

B. Gesamtbeurteilung

Die Staatsrechnung 2020 schliesst mit einem operativen Aufwandüberschuss von 6.6 Millionen Franken ab. Angesichts der grossen Unsicherheiten, die eine Pandemie für die finanzielle Planung eines Kantons bedeutet, nimmt die Kommission Finanzen diesen Abschluss positiv zur Kenntnis.

Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass viele Vorzeichen auf einen deutlich schlechteren Abschluss hinweisen: tiefere Steuererträge bei den natürlichen und den juristischen Personen, tieferer Anteil an der direkten Bundessteuer und deutliche Mindererträge bei der Verrechnungssteuer sowie hohe Zusatzkosten für die Pandemie. Dass das Ergebnis trotzdem nicht schlechter ausgefallen ist, liegt an der höheren Ausschüttung der SNB, an den Minderausgaben beim Sachaufwand und dem tiefen Investitionsniveau, welches auch zu tieferen Abschreibungen führt.

Den deutlichsten Einfluss auf die Staatsrechnung hatte die Ausschüttung der SNB mit einem Mehrertrag von 8.8 Mio. Franken. Die Beurteilung des Rechnungsergebnisses würde deutlich düsterer ausfallen, wenn die SNB nicht eine sechsfache Ausschüttung hätte auszahlen können. Die Kommission sieht diesen Zusammenhang kritisch und warnt vor einer Abhängigkeit von der SNB. Die Kommission unterstützt daher den Entscheid des Regierungsrates, das angekündigte Stabilisierungsprogramm wie geplant durchzuführen.



Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin