



---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 20. November 2017

**2000.51**  
**Voranschlag 2018; Genehmigung**

**2. Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 20. November 2017**

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

**A. Ausgangslage**

Der Voranschlagsentwurf 2018 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodelles für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) erstellt. Die im Voranschlag 2018 aufgeführten Vorjahre (Rechnung 2016 und Voranschlag 2017) wurden nach denselben Vorschriften erstellt und sind somit weitestgehend vergleichbar.

Die wesentlichen Grundzüge des Voranschlags wurden bereits bei der Behandlung des Finanzplanes 2018–2020/Investitionsplan 2018–2022 gelegt. Für die Finanzkommission sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Voranschlagsentwurfs bindend.

Der Entwurf des Voranschlags 2018, datiert vom 4. Juli 2017, wurde von der Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 14. August 2017 beraten. An weiteren Unterlagen standen das Regierungsratsprotokoll vom 4. Juli 2017 und der anlässlich der Kantonsratssitzung vom 28. November 2016 zur Kenntnis genommene Finanzplan 2018–2020/Investitionsplan 2018–2022 zur Verfügung. Mündliche Auskünfte erteilten die Herren Regierungsrat Köbi Frei und Bruno Mayer, Leiter Amt für Finanzen. Der Regierungsrat wurde über das Ergebnis der Beratungen mit Schreiben vom 23. August 2017 in Kenntnis gesetzt.

Der Voranschlagsentwurf vom 4. Juli 2017 ging von einem operativen Ergebnis von rund 8.7 Mio. Franken Aufwandüberschuss aus. Der Regierungsrat strebte grundsätzlich den Einklang mit dem Finanzplan an. Die fehlende Kongruenz mit dem Finanzplan rührte hauptsächlich von einem um 6.2 Mio. Franken geringeren Fis-



alertrag, einem um 1.5 Mio. Franken tieferen Aufwand beim baulichen Unterhalt der Hochbauten, einem um 0.8 Mio. Franken tieferen Informatikaufwand, um 1.6 Mio. Franken geringeren verschiedenen Erträgen und netto um 2.7 Mio. Franken höheren Transferaufwendungen her. Im ausserordentlichen Aufwand war der Beitrag an die Pensionskasse AR in der Höhe von 2.3 Mio. Franken eingestellt. Die geplanten Nettoinvestitionen 2018 entsprachen mit einer kleinen Abweichung den Werten gemäss Finanzplan.

Die Finanzkommission war grundsätzlich mit dem Voranschlagsentwurf 2018 einverstanden. Dabei machte die Finanzkommission folgende Einschränkungen bzw. Bemerkungen:

- Weil der Steuerungsbericht zum Zeitpunkt der Beurteilung noch nicht vorlag und die Rechnung 2016 stark vom Voranschlag 2016 abgewichen war, war nur eine isolierte Beurteilung des Voranschlags 2018 möglich. Entsprechend wurde es als unerlässlich beurteilt, nach Vorliegen des Steuerungsberichts alle wesentlichen nicht beeinflussbaren Erträge und Aufwände nochmals zu überprüfen und gegebenenfalls für die 3. Lesung anzupassen.
- Das Trimester Ergebnis des SVAR und die Ergebnisse der Arbeiten der Arbeitsgruppe SVAR waren zum Zeitpunkt der Beurteilung noch nicht bekannt und wurden mit Spannung erwartet. Das Vorliegen dieser Erkenntnisse zum SVAR war für die Finanzkommission für eine abschliessende und sachverhaltsgerechte Beurteilung des Voranschlags 2018 von eminenter Bedeutung.
- Das budgetierte negative operative Ergebnis verdeutlichte, dass der Kanton ein strukturelles Defizit in der Höhe von rund 8 bis 10 Mio. Franken aufweist. Auch die Kennzahl Überschuldung I pro Kopf wird voraussichtlich über eine kritische Grenze ansteigen. Das Ergebnis und die Kennzahlen des Voranschlags 2018 wurden entsprechend kritisch zur Kenntnis genommen. Der Handlungsbedarf war erkannt und die Finanzkommission erachtete wie der Regierungsrat ein Stabilisierungsprogramm als unumgänglich.

Anfang September 2017 erhielt die Finanzkommission den Regierungsratsbeschluss bezüglich Kenntnisnahme des Steuerungsberichts I/17. An ihrer Sitzung vom 11. September 2017 wurde die Finanzkommission durch die Herren Regierungsrat Köbi Frei und Bruno Mayer über die Resultate des Steuerungsberichts, das weitere Vorgehen bezüglich den Übertragungen der Liegenschaften PZA sowie über die möglichen Grundzüge des Stabilisierungsprogramms 2019 informiert.

Ende September 2017 erhielt die Finanzkommission die definitiven Zahlen der Organisationseinheiten im Voranschlag 2018 samt Regierungsratsprotokoll vom 26. September 2017. Die Finanzkommission wurde an ihrer Sitzung vom 16. Oktober 2017 durch Frau Paola Giuliani, CEO SVAR, und Herrn Yves Marzoli, Leiter Departement Finanzen SVAR, mündlich über die Ergebnisse des zweiten Trimesters und den Geschäftsverlauf des SVAR informiert.

Der Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag 2018 wurde am 4. November 2017 nachgereicht. Die Informationen, welche der Finanzkommission gemäss Schreiben vom 23. August 2017 noch nicht vorlagen, waren nun im Grundsatz vorhanden.

Die Finanzkommission führte ihre Schlussberatung anlässlich der Sitzung vom 20. November 2017 durch. Für Fragen standen dabei die Herren Regierungsrat Köbi Frei und Bruno Mayer zur Verfügung.



## B. Erwägungen

Einleitend kann positiv festgehalten werden, dass durch die im Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag 2018 eingefügte Zusammenstellung des Voranschlags der Ämter und Abrechnungsstellen, inkl. den schattierten Feldern der Voranschlagskredite (s. Kapitel 4.1) die Übersichtlichkeit diesbezüglich verbessert werden konnte.

### 1. Gesamtergebnis

Der Voranschlag 2018 schliesst mit einem operativen Aufwandüberschuss von 9.98 Mio. Franken ab. Dieses ungenügende finanzielle Ergebnis setzt die Reihe der hohen Aufwandüberschüsse der Rechnung 2016 und jener gemäss Prognose 2017 fort. Das Vorliegen eines strukturellen Defizits in der Höhe von rund 10 Mio. Franken ist offensichtlich. Entsprechend sind die im Stabilisierungsprogramm aufgeführten Massnahmen und ein haushälterischer Umgang mit den Mitteln unerlässlich.

### 2. Personalaufwand

Die Finanzkommission nimmt zur Kenntnis, dass der budgetierte Personalaufwand von 93.4 Mio. Franken mit einem Wachstum von 0.9% gegenüber dem Voranschlag 2017, ohne Berücksichtigung des ausserordentlichen Pensionskassenbeitrags, finanzplankonform gestaltet ist. Die Senkung der Krankentaggeldbeiträge um 0.2% für das Jahr 2018 ist als einmalige Massnahme zu verstehen. Entsprechend soll dies auch den Kantonsangestellten kommuniziert werden. Die Finanzkommission stellt in Frage, ob es als Massnahme für die Kompensation der höheren PK-Beiträge sinnvoll ist, gänzlich auf die Anerkennungsprämien zu verzichten und stattdessen eine generelle Lohnerhöhung von 0.6% zu gewähren. Damit hat die Leistung der Angestellten keinen Einfluss auf die Entlohnung. Da die beiden in Frage gestellten Sachverhalte grundsätzlich eine Angelegenheit der operativen Personalführung darstellen, diskutierte die Finanzkommission diese nicht weiter und ist entsprechend mit dem budgetierten Personalaufwand einverstanden.

### 3. Sachaufwand

Die Finanzkommission nimmt die gegenüber dem Finanzplan um 2.5 Mio. Franken geringeren budgetierten Sach- und übrigen Aufwände zur Kenntnis. Die Einsparungen im Umfang von 2.5 Mio. Franken beim baulichen Unterhalt der Hochbauten und von 0.8 Mio. Franken im Bereich der Informatik werden durch die Finanzkommission begrüsst.

### 4. Steuerertrag

Die Zunahme der Steuererträge um 4.2 Mio. Franken bzw. 3% gegenüber der Prognose 2017 bei den natürlichen Personen, wird als ambitiös betrachtet. Es besteht Einigkeit darüber, dass in gewissen Bereichen höhere Steuereinnahmen erwartet werden können. Gemäss Einschätzung der Finanzkommission entsprechen diese Annahmen einem Bestcase, bzw. die Schätzung liegt am oberen Limit.



Die Zunahme des Steuerertrags der Juristischen Personen um 0.7 Mio. Franken bzw. 5% gegenüber der Prognose 2017 ist, sofern der Ausfall von 2016 ausgeglichen werden kann, im realistischen Bereich. Eine Verbesserung der Ergebnisse bei den Juristischen Personen kann tendenziell beobachtet werden.

### **5. Kantonsbeitrag Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR)**

Der dem SVAR letztmals ausserordentlich zugesprochene Betrag von 2.5 Mio. Franken im Voranschlag 2018 an die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wird von der Finanzkommission unterstützt.

### **6. Spitalfinanzierung**

Die weiterhin starke Zunahme der Kosten im Bereich der Spitalfinanzierung nimmt die Finanzkommission besorgt zur Kenntnis. Die Mengenausweitung gemäss Prognose 2017 von 3.6%, sowie die budgetierte zusätzliche Kostensteigerung von 2.1 Mio. Franken bzw. 3.4% gegenüber der Prognose 2017 belastet die Staatsrechnung wiederum stark.

### **7. Kantonaler Steuerfuss**

Der Voranschlag basiert auf einem unveränderten Steuerfuss von 3.2 Einheiten für natürliche Personen und einem Gewinnsteuersatz von 6.5% für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Die Finanzkommission ist mit den regierungsrätlichen Vorschlägen einverstanden.

In der Finanzkommission wurde diskutiert, ob aufgrund der ungenügenden finanziellen Situation der Staatsfinanzen, die im Stabilisierungsprogramm für 2019 vorgesehene Steuerfusserhöhung um 0.1 Einheiten auf 3.3 Einheiten bereits für das Jahr 2018 vorgenommen werden soll. Da diese Steuererhöhung in den Gesamtzusammenhang der weiteren Massnahmen des Stabilisierungsprogramms zu stellen ist, fand dieser Antrag keine Mehrheit.

### **8. Nationaler Finanzausgleich**

Die Finanzkommission nimmt vom Anstieg des Ressourcenindex von 84.7 auf neu 85.6 Punkte Kenntnis. Im Vergleich zur Prognose 2017 resultiert daraus ein um 0.8 Mio. Franken tieferer Nettoertrag aus dem Finanzausgleich des Bundes.

### **9. Schweizerische Nationalbank [SNB]**

Die SNB hat für die ersten drei Quartale des Jahres 2017 einen Gewinn in der Höhe von 33.7 Milliarden Franken kommuniziert. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Erträge aus dem Anteil am Reingewinn der SNB, welche unverändert zum Finanzplan in der Höhe von 6.6 Mio. Franken budgetiert wurden, mindestens auch in dieser Höhe eingehen werden.



## 10. Einzelthemen

### **a) Globalkredit Kantonsschule Trogen**

Der Globalkredit liegt mit 14.24 Mio. Franken rund 2.2% über dem Voranschlag 2017, was hauptsächlich durch höhere Mieten (rund 148'000 Franken) und einer Teilkompensation für die generelle Lohnerhöhung (rund 71'000 Franken) zu erklären ist. Wie im Vorjahr wird dem Kantonsrat der Leistungsauftrag 2018 der Kantonsschule Trogen vorgelegt. Die Finanzkommission nimmt von den Ausführungen und dem budgetierten Globalkredit Kenntnis. In Anbetracht der tendenziell sinkenden Schülerzahlen ist die Kostenentwicklung der kommenden Jahre kritisch zu betrachten. Auffällig sind etwa die kleinen Klassengrößen in der Wirtschaftsmittelschule. Diesbezüglich ist in den kommenden Jahren ein Augenmerk darauf zu legen.

### **b) Globalkredit Strafanstalt Gmünden**

Das Globalbudget der Strafanstalt Gmünden sieht einen Ertragsüberschuss in der Höhe von 0.7 Mio. Franken und damit eine kleine Ergebnisverbesserung von 0.3% gegenüber dem Vorjahresbudget vor. Die Finanzkommission nimmt das erfreuliche Ergebnis zur Kenntnis.

## 11. Investitionsrechnung

Die für 2018 geplanten Nettoinvestitionen betragen 22.5 Mio. Franken. Dieser, gegenüber der Prognose 2017 (30.8 Mio. Franken) wesentlich tiefere Betrag, wird als realistisch und aufgrund der angespannten Finanzlage als richtig eingeschätzt. Die budgetierten Investitionen werden als nötig erachtet.

## C. Gesamtbeurteilung

### 1. Finanzkennzahlen

Aufgrund des gegenüber dem Voranschlag 2017 um 7.0 Mio. Franken tieferen Geldzuflusses aus betrieblicher Tätigkeit, vergrößert sich letztendlich auch der Finanzierungsfehlbetrag im Jahr 2018 auf 9.6 Mio. Franken. Deshalb müssen zusätzliche Gelder am Kapitalmarkt aufgenommen werden und die Verschuldung steigt nochmals deutlich an. Die Nettoschuld I wird statt den ursprünglich budgetierten 94.9 Mio. Franken für 2017 nun gemäss Prognose 2017 voraussichtlich 123.4 Mio. betragen. Für 2018 wird die Nettoschuld I mit 132.9 Mio. Franken budgetiert. Damit werden zwei finanzpolitische Ziele für die Legislaturperiode 2015-2019 klar verfehlt. Die Kennzahl Nettoschuld I pro Einwohner wird statt der anvisierten maximal 2'000 Franken pro Einwohner gemäss Voranschlag 2018 nun 2'405 Franken betragen. Der Selbstfinanzierungsgrad sinkt von 75.8% gemäss Voranschlag 2017 auf noch 57.2%. Damit entfernt sich der Kanton deutlich vom finanzpolitischen Ziel von 80% Selbstfinanzierungsgrad.

Das Haushaltsgleichgewicht ist mit einem kumulierten operativen Ergebnis über die Jahre 2014 bis 2018 mit 60.7 Mio. Franken Aufwandüberschuss deutlich in Schieflage. Dass das frei verfügbare Eigenkapital aufgrund der ausserordentlichen Auflösung von (vor allem im Rahmen der Umstellung auf die Rechnungslegung nach HRM2 gebildeten) Aufwertungsreserven gemäss Voranschlag 2018 um 1.2 Mio. Franken auf voraussichtlich 24.9 Mio. Franken ansteigen wird, darf nicht über die steigende Verschuldung hinwegtäuschen.



## 2. Stabilisierungsprogramm

Aufgrund der ausgeführten Erwägungen wird deutlich, dass das Stabilisierungsprogramm, wie es vom Regierungsrat vorgeschlagen wird, unerlässlich ist. Die darin aufgeführten Massnahmen werden von der Finanzkommission entsprechend befürwortet. Die Finanzkommission ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Reduktion des Aufwands der Kantonalen Verwaltung um 1 Mio. Franken auf neu 2.3 Mio. Franken erhöht werden muss. Der Regierungsrat soll deshalb beauftragt werden, auch die bestehenden Ausgaben auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans weitere Einsparungsmöglichkeiten zu identifizieren. Diese Massnahme soll ein nachhaltig positives operatives Ergebnis der Staatsrechnung ermöglichen.

## 3. Fazit

Der Voranschlag 2018 schliesst mit einem operativen Aufwandsüberschuss von 9.98 Mio. Franken ab. Diese Tatsache weist klar auf ein strukturelles Defizit hin. Dieses muss mit den im Stabilisierungsprogramm aufgezeigten Massnahmen, sowie weiteren Einsparungen in der kantonalen Verwaltung beseitigt werden. Nur so können die finanzpolitischen Ziele, insbesondere der Selbstfinanzierungsgrad von 80% (57.2% gemäss Voranschlag 2018) und die Nettoverschuldung I von 2'000 Franken pro Einwohner (2'405 Franken gemäss Voranschlag 2018) mittelfristig wieder erreicht werden.

Das Ergebnis des Voranschlags 2018 und die Kennzahlen werden entsprechend besorgt zur Kenntnis genommen.

## D. Antrag

Die Finanzkommission beantragt Ihnen, den Voranschlag 2018 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Globalkredit der Kantonsschule Trogen mit einem Aufwandüberschuss von 14'243'000 Franken;
- Globalbudget der Strafanstalt Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von 696'000 Franken;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3.2 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von 22'532'400 Franken;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von 9'975'800 Franken;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von 1'171'300 Franken.

Im Namen der Finanzkommission

sign. Edgar Bischof

Edgar Bischof, Präsident