



An die Mitglieder
des Kantonsrates

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

Herisau, 1. November 2022

2000.302
Voranschlag 2023; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 1. November 2022

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

A. Ausgangslage

Der Voranschlag 2023 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodelles für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) erstellt. Die im Voranschlag 2023 aufgeführten Vergleichsperioden (Rechnung 2021 und Voranschlag 2022) wurden nach denselben Vorschriften erstellt und sind somit weitestgehend vergleichbar.

Die wesentlichen Grundzüge des Voranschlags wurden bereits bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes 2023–2025 (AFP 2023) gelegt. Für die Kommission Finanzen sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Voranschlags bindend.

Die Kommission Finanzen hat an ihrer Sitzung vom 8. August 2022 den Entwurf des Voranschlags 2023 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Regierungsratsbeschluss «Voranschlag 2023 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2024–2026; 1. Lesung» vom 5. Juli 2022 inkl. sieben Beilagen
- Regierungsratsbeschluss «Steuerungsbericht I/22; Kenntnisnahme» vom 28. Juni 2022

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



Der Voranschlagsentwurf geht von einem operativen Ergebnis von 300'000 Franken Ertragsüberschuss 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 Verschlechterungen gegenüber dem AFP 2023 / neue Positionen:

- Ertragsausfälle aufgrund Reduktion des Steuerfusses um 0.1 Einheiten
- Mehrkosten aufgrund gemeinwirtschaftlicher Leistungen, ausserordentlicher Betriebsbeitrag und Bewertungskorrektur der Beteiligung am Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR)
- Mehrkosten für das Energieprogramm und die Klimastrategie
- Mehrkosten durch die geänderte Kostenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton beim Kinderbetreuungsgesetz
- Mehrkosten durch die Umsetzung der Beschlüsse aus der 1. Lesung des Volksschulgesetzes
- Mehrkosten für das Covid-Management

Die Nettoinvestitionen 2023 fallen um 25.3 Mio. Franken höher aus als im AFP 2023 geplant. Der Hauptgrund ist ein Darlehen an den SVAR über 25 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen nahm den Voranschlagsentwurf 2023 zur Kenntnis und machte in ihrer Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates unter anderem folgende Bemerkungen:

- Eine Gesamtbeurteilung des Voranschlags ist ein weiteres Mal sehr schwierig. Die Wirtschaft boomt, aber die Teuerung steigt weiter an. Ebenso ist es nicht absehbar, wie sich der Bilanzgewinn der Schweizerischen Nationalbank (SNB) entwickelt und ob am Ende des Jahres eine Ausschüttung möglich sein wird. Die budgetierte vierfache Ausschüttung ist aus Sicht der Kommission stark risikobehaftet. So ist zum Beispiel der Zwischenabschluss der SNB mit einem Euro-Frankenkurs von 99 Rappen pro Euro erstellt. Der Franken ist letzte Woche zum Teil unter 98 Rappen pro Euro gefallen. Es ist daher im Bereich des Möglichen, dass die SNB keine Ausschüttung vornehmen können wird. Aus all diesen Gründen spricht sich eine Mehrheit der Kommission gegen eine Steuersenkung aus.
- Im aktuellen Umfeld stellt sich für die Kommission die Frage, wie die Teuerung beim Personalaufwand ausgeglichen werden soll. Bisher sind 2.7 % für Lohnmassnahmen (inkl. Anerkennungsprämien) eingestellt. Wird davon 1 % für individuelle Lohnmassnahmen vorgesehen, bleiben 1.5 % für den Ausgleich der Teuerung. Eine Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass dies angesichts des vermuteten weiteren Anstiegs bis Ende Jahr zu wenig ist. Sie ermutigt den Regierungsrat, eine Erhöhung der generellen Lohnmassnahmen zu prüfen.
- Aus Sicht der Kommission soll der Steuerfuss möglichst stabil und zuverlässig sein. Eine kurzfristige Anpassung nach unten ist für das Vertrauen nicht förderlich. Ein Blick in den AFP zeigt, dass sich die Prognosen in den Jahren 2025 und 2026 deutlich verschlechtern. Daher müsste der Steuerfuss in ein bis zwei Jahren wieder erhöht werden. Das möchte die Kommission verhindern. Nur wenn sich der AFP noch deutlich zum Besseren verändern sollte, kann aus Sicht der Kommission über eine Steuersenkung diskutiert werden.
- Der Kanton hat in letzter Zeit verschiedene Kosten von den Gemeinden übernommen, eventuell bietet sich dadurch den Gemeinden die Möglichkeit einer Steuersenkung.

Anfang Oktober 2022 erhielt die Kommission Finanzen die beiden Regierungsratsbeschlüsse vom 27. September 2022 «Steuerungsbericht II/22; Kenntnisnahme» und «Voranschlag 2023 sowie Aufgaben- und Finanzplan



2024–2026; 2. Lesung; Genehmigung Zahlenteil» mit neun Beilagen. Die Berichte des Regierungsrates zum Voranschlag 2023 und zum AFP 2024 wurden am 28. Oktober 2022 nachgereicht.

Die Kommission Finanzen führte ihre Schlussberatung bezüglich Voranschlag 2023 und AFP 2024 anlässlich der Sitzung vom 1. November 2022 durch. Für Fragen standen dabei Regierungsrat Paul Signer und Bruno Mayer zur Verfügung.

B. Erwägungen

1. Gesamtergebnis

Der Regierungsrat hat nach der 1. Lesung verschiedene Anpassungen am Voranschlag 2023 vorgenommen. Der Voranschlag 2023 weist ein Gesamtergebnis mit einem Ertragsüberschuss von 6.3 Mio. Franken aus. Aus dem operativen Ergebnis ergibt sich ein Aufwandüberschuss von 7.5 Mio. Franken. Hauptgrund für das schlechtere operative Ergebnis im Voranschlag 2023 ist der Verzicht auf die Budgetierung einer Gewinnausschüttung der SNB. Gegenüber dem letztjährigen Aufgaben- und Finanzplan liegt das Gesamtergebnis um 16 Mio. Franken tiefer. Der Regierungsrat beantragt keine Steuersenkung.

Die Kommission Finanzen stellt fest, dass der Voranschlag 2023 unter den gegebenen Umständen weniger negativ ausfällt als erwartet. Sie ist davon ausgegangen, dass ein Voranschlag ohne eine Ausschüttung der SNB deutlich schlechter aussehen würde. Die Kommission begrüsst einstimmig, dass der Regierungsrat keine Steuersenkung beantragt hat. Sie nimmt zudem zur Kenntnis, dass er im Vergleich zur 1. Lesung die Lohnmassnahmen für den Ausgleich der Teuerung von 1.5 auf 2 % erhöht hat.

2. Ausgabenentwicklung

Personalaufwand

Insgesamt steigen die Personalkosten ohne Globalkreditbetriebe im kommenden Jahr gegenüber dem Voranschlag 2022 um 5.0 % auf 86.5 Mio. Franken. Im aktuellen Aufgaben- und Finanzplan hat der Regierungsrat für 2023 ein Lohnwachstum von 1.2 % vorgesehen. Zur Abfederung der im 2022 stark angestiegenen Teuerung hat er zusätzlich 2 % der Lohnsumme für generelle Lohnmassnahmen eingestellt. Darüber hinaus ist ein Wachstum von 1.8 % für die Bewältigung neuer Aufgaben und für zusätzliche Personalressourcen zu verzeichnen.

Die Kommission nimmt vom deutlichen Anstieg der Personalkosten Kenntnis. Sie kann die Begründungen für die Mehrausgaben und die neuen Stellen im Einzelnen mehrheitlich nachvollziehen. Sie ist sich bewusst, dass hinter den Personalkosten auch neue Aufgaben und immer höhere Ansprüche stecken, die an eine Verwaltung gestellt werden. Sie ist aber auch der Ansicht, dass durch die Digitalisierung Personal abgebaut oder bei einer Kündigung nicht mehr ersetzt werden sollte. Im Rahmen der letzten Entlastungsprogramme wurden bereits Ansatzpunkte zum Sparen definiert. Zudem hat der Regierungsrat ein Projekt zur regelmässigen Aufgabenüberprüfung gestartet. Die Kommission begrüsst, dass das Thema im Rahmen dieses Projektes erneut eingehend



geprüft wird. Sie fordert den Regierungsrat auf, auch in finanziell stabilen Zeiten ohne unmittelbaren Druck die Aufgaben und Ausgaben regelmässig zu überprüfen.

Die Kommission unterstützt einstimmig den Ausgleich der Teuerung von 2 %. Sie stellt sich jedoch die Frage, wie diese 2 % verteilt werden. Aus Sicht der Kommission sollten die tieferen Einkommen stärker vom Teuerungsausgleich profitieren als die höheren Einkommen. Der Regierungsrat könnte einen fixen Betrag für den Teuerungsausgleich für eine 100 %-Stelle festlegen. Damit bliebe der Betrag derselbe, aber die tieferen Einkommen würden stärker davon profitieren. Die Kommission ist sich bewusst, dass der Kantonsrat lediglich die Lohnsumme bewilligen kann. Sie empfiehlt dem Regierungsrat aber, eine Verteilung mit einem Pauschalbetrag zu prüfen.

Sachaufwand

Der Sachaufwand ohne Globalkreditbetriebe fällt gegenüber dem Vorjahr um 2.4 Mio. Franken höher aus, was einer Zunahme von 5.2 % entspricht. Im aktuellen AFP wurde für das Jahr 2023 ein Wachstum von 0.5 % geplant, was einem Aufwand von 45.6 Mio. Franken entspricht. Die Mehrkosten gegenüber der Finanzplanung betragen 2.2 Mio. Franken. Die Abweichungen ergeben sich zum Beispiel aus Mehrkosten bei der Informatik (Wartung und Support, 520'000 Franken), beim Kinderbetreuungsgesetz (250'000 Franken), bei den Ausgaben im Zusammenhang mit Corona (265'000 Franken) und bei der Klimastrategie (218'000 Franken).

Die Kommission stellt fest, dass die Kosten für die Informatik jedes Jahr ansteigen. Dies hängt unter anderem mit Verträgen zur Wartung und dem Support zusammen. Die Kommission weist einmal mehr darauf hin, dass mit dem steigenden Aufwand für die Digitalisierung die Personalkosten gesenkt werden können sollten. Der Kanton ist der Entwicklung der IT-Kosten ausgeliefert. Der Ausbau der Informatik bringt immer mehr Möglichkeiten, was dazu führt, dass auch die Ansprüche steigen. Dieser Teufelskreis sollte unterbrochen werden. Die Kommission ermuntert den Regierungsrat, den Trend zum Perfektionismus in der Verwaltung etwas zu durchbrechen, ohne die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu vernachlässigen.

Transferaufwand

Insgesamt steigt der Transferaufwand gegenüber dem Voranschlag 2022 um 23.6 Mio. Franken, was einer Zunahme von 8.7 % entspricht. Die Veränderung ist hauptsächlich auf das Kinderbetreuungsgesetz (6.2 Mio. Franken) und die Finanzierung des Asylwesens (16.1 Mio. Franken) zurückzuführen. Diesen Mehrkosten stehen jedoch Transfererträge in nahezu gleicher Höhe von Bund und Gemeinden gegenüber.

Im Voranschlag 2023 sind bei der Spitalfinanzierung gegenüber der aktuellen Finanzplanung zusätzliche ausserordentliche Betriebsbeiträge von 0.7 Mio. Franken aufgenommen worden. Insgesamt wurden ausserordentliche Betriebsbeiträge zur Stabilisierung des SVAR von 2.7 Mio. Franken eingestellt. Zudem wurden zusätzliche gemeinwirtschaftliche Leistungen für die Bereitstellung von Intensivpflegeplätzen sowie für Plätze für die fürsorgliche Unterbringung von gesamthaft 1.2 Mio. Franken aufgenommen. Hinzu kommen eine budgetierte Abwertung der Beteiligung des Kantons am SVAR von 3 Mio. Franken und ein Darlehen von 25 Mio. Franken (siehe Investitionsrechnung).

Die Kommission begrüsst, dass alle diese Komponenten im Voranschlag aufgenommen wurden. Dies ist für eine realistische Abbildung des Staatshaushaltes nötig. Die Kommission unterstützt den Regierungsrat im Bestreben, die kurz- und mittelfristige Finanzplanung zwischen Kanton und SVAR in Zukunft besser abzustimmen.



3. Einnahmenentwicklung

Steuerertrag

Bei den Steuereinnahmen der natürlichen Personen konnte die Prognose 2022 aufgrund der aktuellen Entwicklung gegenüber dem Voranschlag 2022 um 4.5 Mio. Franken erhöht werden. Der Voranschlag 2023 geht von einem Periodenwachstum von 3.0 % aus. In der Prognose 2022 wird bei den Steuereinnahmen der juristischen Personen mit Einnahmen von 17 Mio. Franken gerechnet. Der Regierungsrat geht bei den Steuereinnahmen der juristischen Personen für den Voranschlag 2023 von gleichbleibenden Steuereinnahmen aus. Er rechnet aufgrund der unsicheren Wirtschaftsentwicklung mit einem Nullwachstum.

Die Kommission schätzt die budgetierten Steuererträge als realistisch ein. Sie entsprechen dem Aufwärtstrend, der sich in der Prognose 2022 deutlich abzeichnet. Die Kommission hält fest, dass es insgesamt schwierig ist vorauszusehen, wie sich der Steuerertrag entwickeln wird.

Kantonaler Steuerfuss

Im Voranschlag 2023 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 %. Zu Beginn des Budgetprozesses stand noch eine Reduktion des Steuerfusses bei den natürlichen Personen um 0.1 Einheiten zur Diskussion.

Die Kommission begrüsst den Entscheid des Regierungsrates, den Steuerfuss auf dem aktuellen Niveau zu belassen. Wie der Regierungsrat betont, ist die Finanzplanung mit erheblichen Risiken aufgrund der aktuellen weltpolitischen Lage behaftet. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Steuerfuss in einer solch unsicheren Lage nicht gesenkt werden soll. Sie begrüsst, dass die Projekte und Investitionen, die auch im Regierungsprogramm vorgesehen sind, umgesetzt werden sollen.

Ressourcenausgleich Bund

Die Kommission nimmt von der Senkung des Ressourcenindex von 85.3 auf neu 85.2 Punkte Kenntnis. Aus dem Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes ist im Voranschlag 2023 ein Ertrag von 48.3 Mio. Franken budgetiert. Im Vergleich zum Voranschlag 2022 steigt der Nettoertrag um 1.1 Mio. Franken.

Anteile an Bundeseinnahmen

Aufgrund des hohen Verlustes im Halbjahresabschluss 2022 der SNB und des aktuell tiefen Eurokurses geht der Regierungsrat davon aus, dass eine Ausschüttung für das Geschäftsjahr 2022 sehr unwahrscheinlich ist. Deshalb ist im Voranschlag 2023 keine Ausschüttung der SNB vorgesehen. Gegenüber der Finanzplanung sinken die Einnahmen um 17.1 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen hat letztes Jahr darauf hingewiesen, dass es nicht definitiv gesichert ist, dass die SNB jedes Jahr eine Dividende ausschütten kann. Für 2023 scheint dieses Szenario nun einzutreten. Die Kommission hat in ihrer Stellungnahme zur 1. Lesung des Voranschlags bereits darauf hingewiesen, dass eine Ausschüttung für 2023 stark risikobehaftet ist. Die Kommission begrüsst, dass der Regierungsrat den Mut hatte, als einer von vier Kantonen in der Schweiz einen Voranschlag ohne eine Ausschüttung der SNB vorzulegen. Sie ist der Ansicht, dass dieser Entscheid ehrlich und richtig war. Auf Basis der heute vorliegenden Infor-



mationen scheint eine Ausschüttung nicht realistisch. Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren immer versucht, möglichst realitätsnah zu budgetieren. Die Kommission befürwortet, dass dieser Grundsatz auch in diesem Fall beibehalten wird.

Investitionsrechnung

Im Voranschlag 2023 sind Nettoinvestitionen von 60.2 Mio. Franken budgetiert. Im Vergleich zum Voranschlag 2022 liegen diese um 30.1 Mio. Franken höher. Hauptgrund für die Zunahme ist das Darlehen von 25 Mio. Franken an den SVAR. Ohne das Darlehen liegen die geplanten Ausgaben im Rahmen der letzten Jahre.

Die grössten Positionen der Investitionsrechnung des nächsten Jahres sind Investitionen ins Staatsstrassennetz in der Höhe von 8.9 Mio. Franken, für Hochbauten in der Höhe von 8.2 Mio. Franken, im Bereich Gewässerschutz in der Höhe von 2.1 Mio. Franken sowie Beiträge an den Bahninfrastrukturfonds des Bundes mit 2.4 Mio. Franken. Hinzu kommen Investitionen in verschiedene Informatikprojekte von 3.6 Mio. Franken.

Die Kommission Finanzen nimmt die Investitionsrechnung zur Kenntnis. Der Vergleich zwischen budgetierten und tatsächlich angefallenen Investitionen über die vergangenen Jahre zeigt, dass das angestrebte Investitionsniveau selten erreicht wurde. Die Kommission hofft daher, dass alle geplanten Projekte auch wirklich umgesetzt werden können.

Kennzahlen

Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass alle Kennzahlen im grünen Bereich liegen. Aufgrund des Ergebnisses der Erfolgsrechnung und den vorgesehenen Investitionen sinkt der Selbstfinanzierungsgrad im Voranschlag 2023 auf 26.6 %. Hauptgrund ist das Darlehen von 25 Mio. Franken an den Spitalverbund.

C. Gesamtbeurteilung

Mit der Diskussion und Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplanes 2023–2025 hat der Kantonsrat die finanzpolitischen Leitplanken gesetzt. Die Kommission Finanzen orientiert sich in ihrer Beurteilung an diesen Vorgaben.

Die Kommission Finanzen nimmt den Voranschlag 2023 zur Kenntnis. Dabei möchte die Kommission folgende Bemerkungen anbringen:

- Im Vergleich zu anderen Jahren hat der Regierungsrat nach der 1. Lesung einige grössere Änderungen am Voranschlag 2023 vorgenommen. So hat er auf die Budgetierung einer Gewinnausschüttung der SNB und auf eine angedachte Steuersenkung verzichtet sowie den Ausgleich der Teuerung für die kantonalen Angestellten weiter erhöht. Alle diese Punkte hat die Kommission in ihrer Stellungnahme zur 1. Lesung explizit unterstützt. Die Anpassungen spiegeln die aktuelle weltpolitische Lage, die die Erstellung eines verlässlichen Voranschlages erschwert.
- Nach vielen Jahren kommt es 2023 wieder einmal zum Ausgleich der Teuerung für die kantonalen Angestellten. Der Regierungsrat hat dazu eine Lohnsumme von 2 % vorgesehen. Damit erhalten alle Mit-



arbeitenden, unabhängig von ihrem Einkommen, 2 % mehr Lohn. Die Kommission findet diesen Ansatz nicht ganz fair, da alle Haushalte ähnliche Fixkosten wie Miete und Krankenkassenprämien zahlen müssen. Für höhere Einkommen machen die 2 % wenig Unterschied, für tiefere hingegen schon. Auch wenn die Verteilung der Lohnsumme nicht in der Kompetenz der Kommission bzw. des Kantonsrates liegt, empfiehlt die Kommission dem Regierungsrat eine Verteilung über einen Pauschalbetrag für kommende Jahre zumindest zu prüfen.

- Die Kommission weist darauf hin, dass der Kantonsrat in letzter Zeit mehrere Beschlüsse gefällt hat, die grosse finanzielle Konsequenzen haben. So verursacht der Kostenteiler zugunsten der Gemeinden im Volksschulgesetz gemäss Beschluss der 1. Lesung Mehrkosten von 2.75 Mio. Franken. Im Kinderbetreuungsgesetz entstehen durch den Beschluss des Kantonsrates Mehrkosten von 1.3 Mio. Franken bis ins Jahr 2026. Die beschlossenen Massnahmen waren noch nicht im Voranschlag eingestellt. Jetzt wird ersichtlich, welche finanziellen Konsequenzen die Beschlüsse haben. Ganz neu hinzu kommt der Entscheid des Kantonsrates zur 1. Lesung des Steuergesetzes. Dieser hat Auswirkungen auf den AFP 2024. Die Kommission appelliert dringend an ein besseres Kostenbewusstsein im Kantonsrat.
- Die Kommission stellt an verschiedenen Orten fest, dass die Kosten deutlich steigen, ohne dass eine klare und eindeutige Ursache dafür ersichtlich wäre (z. B. Personalkosten, IT-Kosten, Sachaufwand). Die einzelnen Begründungen für den Anstieg sind oft nachvollziehbar und einleuchtend. Trotzdem nimmt der Aufwand deutlich zu. Die Kommission fordert den Regierungsrat auf, die bereits im Rahmen von vergangenen Stabilisierungsprogrammen erarbeiteten Ansätze erneut ernsthaft zu prüfen, um die steigenden Ausgaben in den Griff zu bekommen. Sie hat schon in ihrem letztjährigen Bericht zum Voranschlag gefordert, dass mit den Empfehlungen und Optionen des letzten Stabilisierungsprogramms weitergearbeitet werden soll. Sie fordert den Regierungsrat erneut auf, auch in finanziell stabilen Zeiten ohne unmittelbaren Druck die Aufgaben regelmässig zu überprüfen. Das ist eine wichtige Führungsaufgabe des Regierungsrates.

D. Antrag

Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen, den Voranschlag 2023 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Globalkredit der Kantonsschule Trogen mit einem Aufwandüberschuss von TCHF 16'092;
- Globalbudget der Strafanstalt Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von TCHF 700;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3.3 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von TCHF 60'183;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von TCHF 7'470;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von TCHF 6'334.

Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin