



Kommission Finanzen, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 2. November 2021

**2000.228**  
**Voranschlag 2022; Genehmigung**

**2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 2. November 2021**

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

**A. Ausgangslage**

Der Voranschlag 2022 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodelles für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) erstellt. Die im Voranschlag 2022 aufgeführten Vergleichsperioden (Rechnung 2020 und Voranschlag 2021) wurden nach denselben Vorschriften erstellt und sind somit weitestgehend vergleichbar.

Die wesentlichen Grundzüge des Voranschlags wurden bereits bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes 2022–2024 (AFP 2022) gelegt. Für die Kommission Finanzen sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Voranschlags bindend.

Die Kommission Finanzen hat an ihrer Sitzung vom 9. August 2021 den Entwurf des Voranschlags 2022 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Regierungsratsbeschluss «Voranschlag 2022 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025; 1. Lesung» vom 6. Juli 2021 inkl. acht Beilagen
- Regierungsratsbeschluss «Steuerungsbericht I/21; Kenntnisnahme» vom 29. Juni 2021

Für Auskünfte war Bruno Mayer, Leiter Amt für Finanzen, an der Sitzung anwesend.



Der Voranschlagsentwurf geht von einem operativen Ergebnis von 3 Mio. 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 Verbesserungen gegenüber dem AFP 2022:

- Höhere Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB)
- Höhere Fiskalerträge

Positionen mit Verschlechterungen gegenüber dem AFP 2022 / neue Positionen:

- Mehrkosten im Zusammenhang mit der Übernahme der Spitalliegenschaft in Heiden (Hauswart und Unterhalt)
- Mehrkosten Einführung Amt für Justizvollzug
- Stellenausbau beim Amt für Gesundheit (teilweise vorübergehend coronabedingt und teilweise gesetzlich vorgegeben)
- Ausserordentliche Betriebsbeiträge und Wertberichtigung der Beteiligung am Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR)
- Mehrkosten Corona im Sachaufwand
- Mehrkosten Steuerverwaltung, Anpassung Betreibungsgebühren
- Mehrkosten Staatsanwaltschaft, Untersuchungskosten und Rechtsvertretungen

Die geplanten Nettoinvestitionen 2022 fallen um 4.4 Millionen Franken tiefer aus als im AFP 2022 geplant. Hauptgrund ist erneut die Verschiebung der Investitionen im Psychiatrischen Zentrum Appenzell Ausserrhoden (PZA).

Die Kommission Finanzen nahm den Voranschlagsentwurf 2022 zur Kenntnis und machte in ihrer Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates unter anderem folgende Bemerkungen:

- Der Regierungsrat hat im Voranschlag 2022 verschiedene Positionen aufgenommen, die Mehrkosten verursachen und die nur teilweise durch Sachzwänge wie die weiter andauernde Pandemie, die Schliessung des Spitals Heiden oder der absehbare Verlust des SVAR begründet sind. Ausserdem sind die im AFP pauschal enthaltenen Massnahmen aus dem Stabilisierungsprogramm 2021+ in Höhe von 3.5 Mio. Franken nicht mehr im Entwurf enthalten. Trotzdem resultiert ein positives operatives Ergebnis.
- Die Kommission weist darauf hin, dass das gute operative Ergebnis massgeblich davon abhängt, dass mit einer sechsfachen Ausschüttung der SNB geplant wurde. Angesichts der hohen Volatilität der Ausschüttungen unterstützt sie mehrheitlich die Argumentation des Regierungsrates, dass das Stabilisierungsprogramm weiterhin nötig ist, um die Handlungsfähigkeit wieder zu erlangen.
- Die Kommission begrüsst ausdrücklich, dass im Voranschlag eine Bewertungskorrektur der Beteiligung am SVAR aufgenommen wurde. Sie hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass ihr die Entwicklung der Kosten im Gesundheitsbericht, namentlich beim SVAR, grosse Sorgen bereitet.

Anfang Oktober 2021 erhielt die Kommission Finanzen die beiden Regierungsratsbeschlüsse vom 28. September 2021 «Steuerungsbericht II/21» und «Voranschlag 2022 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025; 2. Lesung; Genehmigung Zahlenteil» mit sieben Beilagen.



Der Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag 2022 und zum AFP 2023 wurde am 29. Oktober 2021 nachgereicht.

Die Kommission Finanzen führte ihre Schlussberatung bezüglich Voranschlag 2022 und AFP 2023 anlässlich der Sitzung vom 2. November 2021 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 2022 vorgenommen. Der Voranschlag 2022 weist ein Gesamtergebnis mit einem Ertragsüberschuss von 23.9 Mio. Franken aus. Aus dem operativen Ergebnis ergibt sich ein Ertragsüberschuss von 10 Mio. Franken. Aufgrund der erwarteten 6 Mia. Franken Gewinnausschüttung der SNB und der positiven Entwicklung bei den Steuereinnahmen fällt das Ergebnis des Voranschlags 2022 deutlich besser aus als geplant. Gegenüber dem letztjährigen Aufgaben- und Finanzplan liegt das Gesamtergebnis um 17.7 Mio. Franken höher.

Die Kommission Finanzen stellt fest, dass der Voranschlag 2022 überraschend positiv ausfällt. Dazu tragen die sechsfache Ausschüttung der Nationalbank sowie die positive Entwicklung bei den Steuererträgen massgeblich bei. Sie stellt in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat auch fest, dass eine verlässliche Planung angesichts der Umstände momentan weiterhin schwierig ist. Es gibt viele Unsicherheiten und Einflussfaktoren, die der Regierungsrat nicht oder nur beschränkt beeinflussen kann.

### **2. Stabilisierungsprogramm**

Zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts hat der Regierungsrat 2021 ein Stabilisierungsprogramm mit externer Unterstützung initiiert. Aus dem Abschlussbericht geht hervor, dass sich das Potenzial für Sparmassnahmen kleiner erwiesen hat als erwartet. Zudem hat sich die Ausgangslage deutlich verändert. Die mittelfristigen Finanzaussichten lassen einen raschen Anstieg der Verschuldung nicht mehr erkennen. Daher hat der Regierungsrat beschlossen, das Stabilisierungsprogramm nicht mehr weiterzuverfolgen. Die im Abschlussbericht erwähnten Empfehlungen und Optionen will er hingegen ernsthaft prüfen und vielversprechende Optionen weiterverfolgen.

Die Kommission kann es nachvollziehen, dass der Regierungsrat das Stabilisierungsprogramm nicht weiterverfolgt. Politisch wären Einsparungen mit den aktuellen Finanzaussichten nicht so einfach zu begründen. Es ist jedoch richtig und wichtig, dass der Regierungsrat die einzelnen Massnahmen und Erkenntnisse vertieft prüft und gegebenenfalls umsetzt. Es ist aus Sicht der Kommission zudem eine ständige Aufgabe des Regierungsrates, die Prozesse regelmässig zu überprüfen und zu optimieren. Die Kommission ist der Ansicht, dass der gewählte Ansatz des Stabilisierungsprogramms richtig war. Das Projekt hat aufgezeigt, wo in den verschiedenen Bereichen Einsparpotenzial vorhanden ist. Darauf kann und muss der Regierungsrat bei seinen weiteren Entscheidungen zurückgreifen.



Eine Minderheit der Kommission weist darauf hin, dass das Stabilisierungsprogramm gezeigt hat, dass das Sparpotenzial bei der kantonalen Verwaltung ausgeschöpft ist und weitere Sparmassnahmen direkt zu Leistungskürzungen führen würden.

### 3. Ausgabenentwicklung

#### Personalaufwand

Im Voranschlag 2022 beantragt der Regierungsrat Mittel von 1.0% der Lohnsumme für Lohnmassnahmen. Zudem sind auch Mittel für Anerkennungsprämien von 0.2% der Lohnsumme berücksichtigt. Die Kommission ist sich grossmehrheitlich einig, dass die beantragten Lohnmassnahmen von 1.2 % angemessen sind.

Die Personalkosten fallen im Voranschlag 2022 mit 82.4 Mio. Franken um 0.8 Mio. Franken höher aus als im Aufgaben- und Finanzplan 2022-2024. Die Abweichung setzt sich vor allem aus Mehrkosten in verschiedenen Ämtern zusammen. Die Kommission Finanzen ist der Ansicht, dass der Personalaufwand im Voranschlag schwierig zu lesen und zu interpretieren ist. Die Mitglieder können anhand der Darstellung nicht beurteilen, was dieser Topf alles umfasst und worauf der Anstieg beim Personalaufwand tatsächlich zurückzuführen ist (neue Stellen, höhere Sozialversicherungskosten, Lohnmassnahmen, Teuerungsausgleich etc). Die Kommission bat das Departement zu überlegen, wie der Personalaufwand im Voranschlag transparenter dargestellt werden könnte und hat einige Vorschläge dazu eingebracht.

#### Sachaufwand

Der Sachaufwand ohne Globalkreditbetriebe fällt gegenüber dem Vorjahr um 2.9 Mio. Franken höher aus, was einer Zunahme von 6.8 % entspricht. Der Regierungsrat hatte sich während des Erarbeitungsprozesses das Ziel gesetzt, eine Reduktion des Sachaufwands um 700'000 Franken zu erreichen. Davon konnten schlussendlich 400'000 Franken eingespart werden. Die Abweichungen ergeben sich zum Beispiel aus Mehrkosten aus dem zusätzlichen Unterhalt der Spitalliegenschaft Heiden (259'000 Franken), den Untersuchungskosten und Rechtsvertretungen bei der Staatsanwaltschaft (260'000 Franken) oder dem Anteil Sachaufwand für die Umsetzung der Klimastrategie (128'000 Franken).

Die Kommission Finanzen anerkennt die Bemühungen des Regierungsrates und des Departements Finanzen, den Sachaufwand möglichst tief zu halten. Die Kommission hebt positiv hervor, dass dieses Jahr im Sachaufwand mehr Mittel für den baulichen Unterhalt eingestellt wurden, denn diese führen zu einer Werterhaltung der Immobilien des Kantons.

#### Transferaufwand

##### *Ausserordentlicher Betriebsbeitrag SVAR*

Bei der Spitalfinanzierung sind im Voranschlag 2022 zusätzliche ausserordentliche Betriebsbeiträge zur Stabilisierung des SVAR von 3.9 Mio. Franken eingestellt. Diese ausserordentlichen Betriebsbeiträge sind der Hauptgrund für den Kostenanstieg.

Der ausserordentliche Betriebsbeitrag an den SVAR ist aus Sicht der Kommission unbestritten. Es war bei der Schliessung des Spitals Heiden klar, dass zusätzliche Kosten auf den Kanton zukommen. Damit der SVAR gesunden kann, braucht er diese finanzielle Unterstützung durch den Kanton. Die Kommission hätte jedoch gerne erfahren, wie diese Zahl genau zustande gekommen ist. Gemäss Aussagen des Vorstehers des Finanzdepartements sind die ausserordentlichen Beiträge nur für den laufenden Transformationsprozess. Die Kom-



mission geht deshalb davon aus, dass der SVAR eine transparente Kosten- und Zeitplanung für den Prozess erstellt hat und die Beiträge auf dieser Basis eingesetzt wurden. Des Weiteren erwartet die Kommission, dass diese Beiträge nur vorübergehend gesprochen werden müssen und der SVAR nach Umsetzung des Prozesses die wegfallenden Beiträge kompensiert hat.

### *Wertberichtigung SVAR*

Eine allfällige Wertberichtigung der Beteiligung am SVAR wurde im Voranschlag 2022 aufgenommen. Die Zahl wurde anlässlich eines ausserordentlichen Eignergesprächs Anfang Oktober mit dem SVAR festgelegt. Da negative Ergebnisse des SVAR den Staatshaushalt direkt belasten, ist eine engere Abstimmung zwischen Regierungsrat und SVAR nötig.

Die Kommission begrüsst, dass die Wertberichtigung im Voranschlag aufgenommen wurde. 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. Sie geht davon aus, dass die eingestellte Wertberichtigung auf Basis einer Mittelfristplanung berechnet wurde.

### *Individuelle Prämienverbilligung (IPV)*

Der Regierungsrat erwartet aufgrund der Corona-Pandemie ein Mengenwachstum bei der IPV. Deshalb steigen die Ausgaben der Prämienverbilligung gegenüber der Prognose 2021 um 1.8 Mio. Franken an. Die Kommission schätzt die Budgetierung für 2022 als realistisch ein.

Aus dem Voranschlag 2022 geht hervor, dass die Ausgaben für eine Expertise im Bereich der individuellen Prämienverbilligung verschoben wurden. Grund dafür sind Änderungen in der Bundesgesetzgebung, die sich auf die Berechnung auswirken. Die Ausgaben sind nun für 2023 vorgesehen. Es ist der Kommission ein grosses Anliegen, dass dieses Thema 2023 angegangen wird.

## **4. Einnahmenentwicklung**

### **Steuerertrag**

Bei den Steuereinnahmen der natürlichen Personen konnte die Prognose 2021 gegenüber dem Voranschlag 2021 um 10 Mio. Franken erhöht werden. Bei den juristischen Personen geht die Prognose 2021 von Einnahmen von 13.5 Mio. Franken aus. Dies entspricht einer Zunahme der Steuereinnahmen gegenüber dem Voranschlag 2021 von 1 Mio. Franken. Basierend auf diesen Zahlen wurden die Steuererträge für 2022 nach oben angepasst.

Die Kommission schätzt die budgetierten Steuererträge als realistisch ein. Sie entsprechen dem Aufwärtstrend, der sich bereits für dieses Jahr deutlich abzeichnet. Die Kommission hält jedoch fest, dass es insgesamt schwierig ist vorauszusehen, wie sich der Steuerertrag entwickeln wird. Die Wirtschaft scheint sich momentan zu erholen. Viele Branchen budgetieren sehr optimistisch und es herrscht eine allgemeine Aufbruchsstimmung. Es ist jedoch offen, ob alles so eintrifft wie angenommen.

### **Kantonaler Steuerfuss**

Im Voranschlag 2022 beantragt der Regierungsrat, 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 empfiehlt, den Steuerfuss auf dem aktuellen Niveau zu belassen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die vorgesehenen Projekte und Investitionen, die auch im Regierungsprogramm vorgesehen wurden, umgesetzt werden sollen.

### **Ressourcenausgleich Bund**

Die Kommission Finanzen nimmt vom Anstieg des Ressourcenindex von 84.8 auf neu 85.3 Punkte Kenntnis. Aus dem Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes ist im Voranschlag 2022 ein Ertrag von 47.1 Mio. Franken budgetiert. Trotz den Abfederungsmassnahmen des Bundes von 2.1 Mio. Franken bedeutet dies einen Rückgang der Einnahmen aus dem Finanzausgleich von 1.2 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag 2021.

### **Anteile an Bundeseinnahmen**

Die SNB zahlt dieses Jahr erstmals eine Gewinnausschüttung in der Höhe von 6 Mia. Franken an den Bund und die Kantone. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden erhält einen Anteil von 25.7 Mio. Franken. Gegenüber dem Voranschlag 2021 erhöhen sich die Einnahmen damit um 17.1 Mio. Franken. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Bedingungen für eine maximale Gewinnausschüttung für das Geschäftsjahr 2021 ebenfalls erfüllt werden. Deshalb wird im Voranschlag 2022 wieder mit einer Ausschüttung von 25.7 Mio. Franken gerechnet.

Die Kommission Finanzen weist darauf hin, dass es sich hierbei um eine Annahme handelt. Dass die SNB eine Dividende in dieser Höhe ausschüttet, ist nicht definitiv gesichert. Die Kommission Finanzen schätzt die Annahme dennoch als realistisch ein. Auch der Bund rechnet in seinem Voranschlag für 2022 mit einer Ausschüttung von 6 Mia. Franken.

### **Investitionsrechnung**

Die für das kommende Jahr geplanten Nettoinvestitionen liegen mit 29.8 Mio. Franken um 0.3 Mio. Franken tiefer als im Voranschlag 2021. Die grössten Positionen der Investitionsrechnung des nächsten Jahres sind Investitionen ins Staatsstrassennetz in der Höhe von 9.4 Mio. Franken, für Hochbauten von 6.5 Mio. Franken, Investitionen in verschiedene Informatikprojekte von 2.8 Mio. Franken, das Darlehen an das Ostschweizer Kinderspital von 2.1 Mio. Franken sowie Beiträge an den Bahninfrastrukturfonds des Bundes (BIF) von 2.1 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 liegt der Selbstfinanzierungsgrad im Voranschlag 2022 bei 112.3 %.



### C. Gesamtbeurteilung

Mit der Diskussion und Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplanes 2022–2024 hat der Kantonsrat die finanzpolitischen Leitplanken gesetzt. Die Kommission Finanzen orientiert sich in ihrer Beurteilung an diesen Vorgaben.

Die Kommission Finanzen nimmt den Voranschlag 2022 zur Kenntnis. Dabei möchte die Kommission folgende Bemerkungen anbringen:

- Die Kommission hält fest, dass der Voranschlag 2022 überraschend positiv ausfällt. Dazu trägt die sechsfache Ausschüttung der Nationalbank sowie die positive Entwicklung bei den Steuererträgen massgeblich bei. Die aus Sicht der Kommission eher optimistischen Prognosen des Regierungsrates bei den Steuererträgen im Voranschlag 2021 haben sich als korrekt herausgestellt. Das hängt auch damit zusammen, dass die Corona-Pandemie eher ertragsschwache Branchen getroffen hat.
- Letztes Jahr hat die Kommission darauf hingewiesen, dass es 2020 sehr schwierig war, eine verlässliche Finanzplanung zu erstellen. Der Voranschlag 2021 stand ganz im Zeichen der zweiten Welle der Corona-Pandemie. Viele haben erwartet, dass die Einschränkungen und Massnahmen die Wirtschaft bald mit voller Wucht treffen werden. Aufgrund der schnellen und kräftigen Erholung der schweizerischen Wirtschaft nach der Lockerung der Corona-Massnahmen ist die Stimmung dieses Jahr optimistischer. Dies ist auch im Voranschlag 2022 zu spüren.
- In den vergangenen Jahren hat die SNB in der Regel 1 Mia. Franken an den Bund und die Kantone ausgeschüttet. Die Ausschüttung ist auch schon ausgeblieben oder doppelt ausgefallen. Mit einer sechsfachen Ausschüttung erhält der Kanton Appenzell Ausserrhoden 25.7 Mio. Franken. Im Verhältnis zum übrigen Staatshaushalt hat die Ausschüttung eine Dimension erreicht, in der das Ergebnis des Kantons massgeblich von der Höhe der Ausschüttung beeinflusst wird. Die Kommission Finanzen sieht diese Abhängigkeit grossmehrheitlich mit Besorgnis. Dies war der Hauptgrund, warum sie den Regierungsrat in ihrer Stellungnahme zur 1. Lesung aufgefordert hat, am Stabilisierungsprogramm festzuhalten.
- Die finanzielle Lage und die Entwicklung der finanziellen Kenngrössen haben sich auf die 2. Lesung des Voranschlags noch einmal verbessert. Dies liegt vor allem an den Steuererträgen, die aufgrund der Prognose für 2021 nach oben angepasst werden konnten. Die Kommission Finanzen ist einverstanden mit der Entscheidung des Regierungsrates, das Stabilisierungsprogramm nicht mehr weiterzuverfolgen. Es ist ihr jedoch ein wichtiges Anliegen, dass der Regierungsrat mit den Empfehlungen und Optionen im Abschlussbericht weiterarbeitet und diese prüft und allenfalls umsetzt.



**D. Antrag**

Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen, den Voranschlag 2022 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Globalkredit der Kantonsschule Trogen mit einem Aufwandüberschuss von TCHF 14'930;
- Globalbudget der Strafanstalt Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von TCHF 700;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3.3 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von TCHF 29'767;
- Ertragsüberschuss beim operativen Ergebnis von TCHF 10'038;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von TCHF 23'920.

Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin