



An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 5. November 2014 / lbr

**1100.183**  
**Vorschlag 2015, Genehmigung**

**2. Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 5. November 2014**

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

**A. Ausgangslage**

Der Voranschlagsentwurf 2015 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodelles für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem neuen Finanzhaushaltsgesetz (nFHG) erstellt. Nachdem der Systemwechsel bereits im vergangenen Jahr entsprechend abgebildet wurde, können wieder Vorjahresvergleiche gezogen werden.

Die wesentlichen Grundzüge des Voranschlags wurden bei der Behandlung des Entlastungsprogrammes 2015 und des Finanzplanes 2015 – 2018 / Investitionsplan 2015 – 2020 gelegt. Für die Finanzkommission sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Voranschlags bindend.

Der Entwurf des Voranschlags 2015, datiert vom 8. Juli 2014, wurde von der Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 12. August 2014 beraten. An weiteren Unterlagen standen das Regierungsratsprotokoll der 1. Lesung des Entwurfes vom 8. Juli 2014 und der anlässlich der Kantonsratssitzung vom 16. Juni 2014 zur Kenntnis genommene Finanzplan 2015 – 2018 / Investitionsplan 2015 – 2020 zur Verfügung. Mündliche Auskünfte erteilten die Herren Regierungsrat Köbi Frei und Bruno Mayer, Leiter des Finanzamtes. Der Regierungsrat wurde über das Ergebnis der Beratungen mit Schreiben vom 19. August 2014 in Kenntnis gesetzt.

Der Voranschlagsentwurf ging von einem operativen Ergebnis von rund 4,2 Mio. Franken Aufwandüberschuss aus. Der Regierungsrat hat bereits vorgängig in einer selber in Auftrag gegebenen internen Überprüfungsrunde



einen operativen Aufwandüberschuss von maximal 3,0 Mio. Franken anvisiert. Diese Zielgrösse lag noch immer rund 1,2 Mio. Franken über der am 16. Mai 2014 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommenen Finanzplangrösse. Diese Differenz ist unter anderem im Zusammenhang mit dem Verzicht auf Verzinsung der Vermögenswerte der Strassenrechnung (Spezialfinanzierung) zu betrachten. Zur Frage der Verzinsung nehmen wir unter Abschnitt B Sachaufwand noch detailliert Stellung. Gesamthaft gesehen entsprach der Voranschlagsentwurf 2015 mehrheitlich den Vorgaben. Allerdings erachtete eine Mehrheit der Finanzkommission das Einsparungspotential als noch nicht ausgereizt. Gemäss den Vorstellungen der Finanzkommission sollte das operative Ergebnis des Voranschlags 2015 maximal einen Aufwandüberschuss von 2,0 Mio. Franken aufweisen. Explizit ausgenommen in dieser Beurteilung war die Position „0990 Staatsleitungsreform und AÜP Dienstleistungen Dritter“ über 1,0 Mio. Franken. Die Finanzkommission war über die Höhe der vorgesehenen Mittel erstaunt, insbesondere da im Rahmen der Gesetzeserarbeitung wenige Monaten früher noch ein viel tieferer Bedarf von 0,5 Mio. Franken für die Staatsleitungsreform kommuniziert wurde. Im August fehlten zudem die Detailangaben, welche eine Beurteilung erlaubten. Die Finanzkommission sah sich daher veranlasst, diese Position mangels Informationen abzulehnen und rasch möglichst fundierte Detailinformationen einzufordern, welche eine Meinungsbildung erlauben.

Die geplanten Investitionsausgaben für das kommende Jahr von rund 24,9 Mio. Franken entsprachen den Finanzplanvorgaben.

Ende September erhielt die Finanzkommission die definitiven Zahlen der Organisationseinheiten Voranschlag 2015 samt Regierungsratsprotokoll vom 16. September 2014. Der Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag 2015 wurde am 31. Oktober 2014 nachgereicht. Den Anregungen der Finanzkommission gemäss Schreiben vom 19. August 2014 wurde darin weitestgehend entsprochen. Die Finanzkommission führte ihre Schlussberatung anlässlich der Sitzung vom 5. November 2014 durch. Für Fragen standen dabei wiederum die Herren Regierungsrat Köbi Frei und Bruno Mayer, Leiter des Finanzamtes zur Verfügung.

## **B. Erwägungen der Finanzkommission**

### **Wirtschaftsaussichten**

Die Annahmen basieren auf den Werten des Bundes Stand März 2014 mit einem Abschlag beim BIP-Wachstum von 0,5 % gegenüber der gesamtschweizerischen Erwartung. Für die Finanzkommission sind die Planungsgrössen nachvollziehbar, wenn auch aus heutiger Sicht das BIP-Wachstum eher optimistisch erscheint.

### **Personalaufwand**

Die Gesamtlohnsumme liegt leicht unter den Vorjahreswerten und dies unter Berücksichtigung der Stellenaufstockung bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Ebenfalls enthalten sind in der abgeschlossenen Rechnung gegenüber dem Voranschlag nicht benötigte Mittel von rund 1,0 Mio. Franken, welche der Regierungsrat für individuelle Lohnmassnahmen einsetzen möchte. In Prozenten entspricht dies einer Quote von 1,0 % für individuelle Lohnmassnahmen. Dieser Wert entspricht den gemäss Umfragen erwarteten Erhöhungen im



gesamtschweizerischen Quervergleich. Die Finanzkommission anerkennt die Bemühungen zur Stabilisierung des Personalaufwandes und unterstützt den Antrag.

### **Sachaufwand**

Die geplanten Sachaufwendungen 2015 bewegen sich gesamthaft gesehen über den Finanzplanwerten. Darin enthalten sind Sondereffekte im Zusammenhang mit den Entlastungsmassnahmen. Zu längeren Diskussionen Anlass gaben die geplanten Kosten Staatsleitungsreform und AÜP.

### **Position 0990 Staatsleitungsreform und AÜP, Konto 3130.00 Dienstleistungen Dritter**

Für Massnahmen im Zusammenhang mit der Verwaltungsreorganisation und Aufgabenüberprüfung ist ein Betrag von 0,8 Mio. Franken eingestellt worden. Im Voranschlagsentwurf lag dieser Wert noch bei 1.0 Mio. Franken. Wie einleitend erläutert, sah sich die Finanzkommission im August mangels Informationen ausserstande dazu Stellung zu nehmen.

Zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Stellungnahme lag der regierungsrätliche Antrag für einen entsprechenden Verpflichtungskredit, über welchen der Kantonsrat am 1. Dezember 2014 vorgängig zur Behandlung des Voranschlags 2015 befinden soll, noch nicht vor. Ausgehändigt wurde uns eine Zusammenstellung der Kosten für den Verpflichtungskredit. Grob setzt sich dieser aus den beiden Elementen, Projektbegleitung extern im Umfange von rund 0,5 Mio. Franken und Querschnittsprojekte im Umfange von rund 0,8 Mio. Franken zusammen. Auf der Zeitschneise fallen 2015 0,8 Mio. Franken und 2016 0,5 Mio. Franken an. Bei den Querschnittsprojekten handelt es sich insbesondere um Informatikanpassungen durch die AR Informatik AG, welche nach neuer Rechnungslegung und Organisation als externe Kosten und nicht mehr wie früher als interne Verrechnung ausgewiesen werden müssen. Im Rahmen des Systemwechsels ist dies für die Finanzkommission nachvollziehbar. Zu längeren Diskussionen führten die externen Beratungs- und Begleitungskosten über 0,5 Mio. Franken. Die Finanzkommission hinterfragt diesen hohen Betrag sehr kritisch. Seitens des Regierungsrates wurde uns aber glaubhaft dargestellt, dass die personellen Ressourcen, welche über das notwendige Know-how verfügen, für eine zeitgerechte Umsetzung der Reorganisationsmassnahmen und der Aufgabenüberprüfung nicht ausreichen. Eine verspätete Umsetzung könnte zur Folge haben, dass Einsparungen später realisiert würden und dies per Saldo mehr kostet, als die Beratungs- und Begleitungskosten. Die ganze Thematik wurde bei der Aufarbeitung klar unterschätzt.

Die Finanzkommission erwartet, dass die Mehrkosten im Rahmen der Aufgabenüberprüfung / Neuorganisation kompensiert werden. Die Ausführungen nimmt die Finanzkommission zur Kenntnis, behält sich aber vor bei der Beratung des Verpflichtungskredites allenfalls darauf zurückzukommen.

### **Steuerertrag**

Die Wachstumsannahmen von 4,0 % bei natürlichen Personen und 6,5 % bei juristischen Personen haben wir bei der Behandlung des Finanzplanes 2015 – 2018 / Investitionsplan 2015 – 2020 mit dem Vermerk sportlich zur Kenntnis genommen. Gerne entnehmen wir den Äusserungen von Herrn Regierungsrat Köbi Frei, dass sich die aktuellen Steuereingänge auf Zielkurs bewegen und die Vorgaben realisierbar sind.



## **Kantonaler Steuerfuss**

Der Voranschlag basiert auf einem unveränderten Steuerfuss von 3,2 Einheiten und einem im Rahmen des Entlastungspaketes erhöhten Gewinnsteuersatzes von 6,5 % für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Die Finanzkommission ist mit den regierungsrätlichen Vorschlägen einverstanden.

## **NFA**

Die Finanzkommission nimmt vom Rückgang des Ressourcenindex von 84.8 auf neu 84.4 Punkte und den damit zusammen mit dem Lastenausgleich verbundenen Mehreinnahmen von 1,21 Mio. Franken Kenntnis. Die Verschiebung bewegt sich innerhalb der von der Finanzkommission für die nächsten Jahre erwarteten Seitwärtsbewegung.

## **Nationalbank**

Der Regierungsrat hat im Voranschlag 2015 einen Betrag von 4,5 Mio. Franken Anteil am Reingewinn der Nationalbank eingestellt. Die Finanzkommission kann nachvollziehen, dass der Regierungsrat aus einer Erwartungshaltung und zur Stärkung der Verhandlungsposition diesen Betrag eingestellt hat. Aus Risikosicht bleibt aber ein Fragezeichen betreffend Realisierbarkeit. Unverändert hoch ist die Volatilität auf den Finanzmärkten, welche zu massiven Ausschlägen nach oben oder unten führen kann.

## **Einzelthemen**

### **a) Restatement**

Mit dem Restatement soll das langfristige Abschreibungsvolumen infolge Umstellung auf HRM2 geglättet werden oder mit anderen Worten sollen durch die Umstellung keine Verzerrungen im Finanzbild entstehen. Das provisorische Restatement wurde gegenüber dem Vorjahr leicht angepasst. Das definitive Restatement wird dem Kantonsrat mit der Rechnung 2014 vorgelegt.

### **b) Verzinsung der Investitionen**

Die Finanzkommission teilt die regierungsrätliche Ansicht, dass Investitionen aus Gründen der Transparenz intern verzinst werden sollen. Längere Grundsatzdiskussionen löste die Frage der Verzinsung der mittels Restatement aufgewerteten Vermögenswerte aus. Ergebnisrelevant ist diese Frage bei den Staatsstrassen. Dies nicht nur infolge der absoluten Höhe der Aufwertung, sondern vor allem durch den Umstand, dass die Strassenrechnung als Spezialfinanzierung geführt wird. Wir können das Ansinnen des Regierungsrates, das mittels Restatement aufgewertete Verwaltungsvermögen intern nicht zu verzinsen nachvollziehen, da dieses faktisch Eigenkapitalcharakter aufweist. Dieses Vorgehen ist unserer Ansicht nach auch HRM2 konform.



### c) Globalkredit Kantonsschule Trogen

Der Globalkredit liegt mit 14,2 Mio. Franken rund 2 % unter dem Vorjahreswert. Für einen aussagekräftigen Vergleich sind unter anderem die durchschnittlichen Kosten pro Schüler erforderlich. Wie im Vorjahr wird dem Kantonsrat der Leistungsauftrag 2015 der Kantonsschule Trogen vorgelegt. Die Finanzkommission nimmt die Ausführungen zur Kenntnis, behält sich aber vor bei der Beratung des Leistungsauftrages allenfalls darauf zurückzukommen.

### d) Akutpsychiatrie

Die Finanzkommission sieht mit Interesse der seit längerem angekündigten Verrechnung der Kosten mittels Leistungsauftrag entgegen. Der SVAR wurde beauftragt, eine Deckungsbeitragsrechnung zu erstellen auf dessen Werten die Kosten den Kostenträgern zugerechnet werden können. Der Bereich Akutpsychiatrie konnte bereits bearbeitet werden, im Bereich Wohn- und Pflegezentrum sind die Arbeiten noch im Gange. Den budgetierten Kantonsbeitrag für das kommende Jahr über 9,2 Mio. Franken nimmt die Finanzkommission zur Kenntnis.

### e) Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Im Stellenspiegel wird der Personaletat der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde um 1,35 Einheiten aufgestockt. Gleichzeitig wurde auch bereits bei der Behandlung des Berichtes über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2014 auf die gestiegenen Nettoaufwendungen pro Einwohner bei den Soziallasten hingewiesen. Die Entwicklung bereitet der Finanzkommission Sorge und wir bitten den Regierungsrat um eine offene Beurteilung wohin die Reise geht.

### f) Ergänzungsleistungen

Die massive Zunahme gegenüber dem Vorjahr ist auf einen Systemfehler bei der Berechnung des Vorschlags 2014 zurückzuführen.

## Investitionsrechnung 2015

Die Nettoinvestitionen belaufen sich auf 25,3 Mio. Franken und entsprechen den Vorgaben gemäss Investitionsplan. Mit einem Selbstfinanzierungsgrad von 58,6 % wird die Verschuldung allerdings weiter steigen. Wesentliche Teile der Investitionen sind aufgrund von Abstimmungsentscheiden bzw. gesetzlichen Vorgaben gegeben, so dass der Handlungsspielraum klein bleibt.

## C. Gesamtbeurteilung

### Finanzkennzahlen

Die Finanzkennzahlen zeigen eine insgesamt gute Verfassung des Staatshaushaltes. Diese Beurteilung wurde in den vergangenen Jahren jeweils getrübt durch die rasante Negativentwicklung. Dieser Trend konnte ge-



stoppt werden. Der Voranschlag 2015 zeigt auf, dass die eingeleiteten Gegenmassnahmen bereits greifen bzw. in Kürze greifen werden.

## Fazit

Der Voranschlag 2015 schliesst mit einem operativen Ausgabenüberschuss von 2,2 Mio. Franken ab. Dieses Ergebnis liegt auf Kurs im Hinblick auf eine ausgeglichene Rechnung im Jahr 2016. Die Finanzkommission stellt erfreut fest, dass die Massnahmen des Entlastungsprogrammes und der Aufgabenüberprüfung greifen. Das Oberziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes 2016 sollte erreicht werden. Dies ist umso wichtiger, als wie der regierungsrätliche Ausblick auf den Seiten 34/35 zeigt, neue Herausforderungen auf uns zukommen können. Die Finanzkommission teilt diese Einschätzung. Wir sind auf dem Weg ins Ziel, dürfen aber mit unseren gemeinsamen Anstrengungen nicht nachlassen.

## D. Anträge der Finanzkommission

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat, den Voranschlag 2015 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu bewilligen:

- 1,0 % der Lohnsumme für Lohnmassnahmen;
- Globalkredit der Kantonsschule Trogen von 14'261'400.00 Franken;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3,2 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von 25'271'400.00 Franken;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von 2'158'600.00 Franken;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von 12'300'000.00 Franken.



Im Namen der Finanzkommission des Kantonsrates

Reto Altherr, Präsident

**Verteiler**

Kantonsrat via Kantonskanzlei  
Departement Finanzen, RR Köbi Frei  
Mitglieder der Finanzkommission  
Aktuar der Finanzkommission