



Kommission Finanzen, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 27. April 2020

2000.162
Staatsrechnung 2019; Genehmigung

3. Bericht der Kommission Finanzen vom 27. April 2020

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. Aufgrund der ausserordentlichen Lage und den Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus konnte die Kommission Finanzen keine Sitzung zur Vorberatung der Staatsrechnung durchführen. Die Kommission hat schriftlich Fragen an Regierungsrat Paul Signer und Bruno Mayer, Leiter Amt für Finanzen, eingereicht und die Antworten ebenfalls schriftlich erhalten. Der vorliegende Bericht wurde auf dem Zirkularweg besprochen und verabschiedet.

A. Bemerkungen zur Staatsrechnung 2019

Die Staatsrechnung 2019 schliesst mit einem operativen Ertragsüberschuss von 10.7 Millionen Franken ab. Gegenüber dem Voranschlag von 2019 ist das Ergebnis damit 9.6 Mio. Franken besser als erwartet ausgefallen, was die Kommission Finanzen erfreut zur Kenntnis nimmt. Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung wird mit einem Ertragsüberschuss von 22.1 Mio. Franken ausgewiesen. Dieses liegt um 6.2 Mio. Franken über dem Voranschlag.



Folgende grösseren Abweichungen zum Voranschlag 2019 entstanden in der Rechnung 2019:

- Mehrerträge resultieren aus den Grundstückgewinnsteuern (2.7 Mio. Franken), dem Anteil an der direkten Bundessteuer (1.8 Mio. Franken), der Verrechnungssteuer (1.7 Mio. Franken) und der Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens (3.3 Mio. Franken).
- Minderausgaben resultieren bei den Berufs-, Mittel- und Hochschulen (2.3 Mio. Franken), den Kosten der Prämienverbilligungen der Krankenversicherungen (2.1 Mio. Franken), den Ausgaben für die Spitalfinanzierung (2 Mio. Franken), der beruflichen Grundausbildung (0.7 Mio. Franken) sowie bei den Betrieben mit Globalkredit und Leistungsaufträgen (Kantonsschule Trogen 0.5 Mio. Franken, Strafanstalten Gmünden 0.2 Mio. Franken).
- Mindererträge resultierten aus den Steuereinnahmen der natürlichen Personen (3.6 Mio. Franken) und der juristischen Personen (0.9 Mio. Franken).
- Mehrausgaben resultieren bei der Wertberichtigung der Beteiligung am Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) (6.7 Mio. Franken) und den Ergänzungsleistungen (0.4 Mio. Franken).

1. Steuerertrag

Der Steuerertrag bei den natürlichen und juristischen Personen fällt gegenüber dem Voranschlag 2019 tiefer aus. Der Minderertrag ist bereits in der Prognose für 2019 erwartet worden. Die Finanzkommission hatte die Annahme bereits im Voranschlag 2019 als zu optimistisch beurteilt. Gesamthaft sind die Steuereinnahmen besser als in der Hochrechnung erwartet. Hauptgrund sind die höheren Grundstückgewinnsteuern, die aufgrund einer einmaligen Aufarbeitung der pendenten Verrechnungen höher ausfallen. Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer und der direkten Bundessteuer liegen ebenfalls höher als im Voranschlag 2019 angenommen.

2. Personalaufwand

Der Personalaufwand (ohne Betriebe mit Globalkredit und Leistungsauftrag) beträgt 77.8 Mio. Franken. Gegenüber dem Voranschlag fällt der Personalaufwand damit um 0.5 Mio. Franken tiefer aus. Die Kommission Finanzen begrüsst, dass der Anstieg somit weniger hoch als geplant ausfällt. Im Vergleich zum Vorjahr ist er um 1.5 % angestiegen.

3. Sachaufwand

Der Sachaufwand (ohne Betriebe mit Globalkredit und Leistungsauftrag) fällt im Vergleich zum Voranschlag um 1.7 Mio. Franken höher aus. Mehrkosten von 1.7 Mio. Franken entstanden beim baulichen Unterhalt in Strassenbauprojekten. Diese Mehrkosten konnten aber teilweise durch Minderaufwände bei den Planungsleistungen Dritter im Strassenbau sowie durch höhere Gemeindebeiträge an Strassenbauprojekte im entsprechenden Ertragskonto kompensiert werden.

Gegenüber der Prognose im Steuerungsbericht II/2019 ist der Sachaufwand ohne Globalkredite in der Staatsrechnung noch einmal um 0.3 Mio. Franken angestiegen. Die Kommission Finanzen stellt fest, dass der Sachaufwand in der Staatsrechnung 2019 schon beinahe auf demselben Niveau wie der Voranschlag 2020 zu liegen kommt. Es stellt sich für die Kommission die Frage, ob der für 2020 budgetierte Sachaufwand unter diesen Vorzeichen eingehalten werden kann.



4. Transferaufwand

Der Transferaufwand schliesst ohne Berücksichtigung des SVAR gegenüber dem Voranschlag besser ab. Die Verbesserungen resultieren vor allem aus den Bereichen Spitalfinanzierung (2.2 Mio. Franken) und Prämienverbilligungen (2.1 Mio. Franken). Bei den Prämienverbilligungen bestehen immer noch grosse Unterschiede zwischen Voranschlag, Steuerungsbericht und Staatsrechnung. Die Kommission Finanzen hofft, dass die neue Simulationssoftware diesbezüglich endlich Verbesserungen bringt.

Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kosten in der Spitalfinanzierung gesunken sind. Für die Zukunft stellt sich jedoch die Frage, wie nachhaltig diese Entwicklung ist.

5. Beteiligung Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden

Der 2019 durch den SVAR erwirtschaftete Verlust von 6.7 Mio. Franken ist unter anderem auf eine Wertberichtigung in der Höhe von 4.8 Mio. Franken zurückzuführen. In der Staatsrechnung 2019 wurde demzufolge die Beteiligung SVAR um 6.7 Mio. Franken abgewertet und wird nun mit einem Wert von 39.0 Mio. Franken in den Aktiven der Bilanz ausgewiesen. Das operative Ergebnis des Kantons wurde durch die Abwertung der Beteiligung entsprechend belastet. Die Kommission Finanzen bedauert die erneute Wertberichtigung der Beteiligung am SVAR und ist besorgt, da davon ausgegangen werden muss, dass die Aussichten in Zukunft nicht besser werden.

6. Globalkredite

Die Rechnung 2019 der Kantonsschule Trogen schliesst mit einem Nettoaufwand von 13.8 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag um 0.5 Mio. Franken deutlich besser ab, was die Kommission Finanzen erfreut zur Kenntnis nimmt.

Die Strafanstalt Gmünden konnte das Rechnungsjahr mit einem Nettoertrag von 0.9 Mio. Franken und damit 0.2 Mio. Franken besser als die Globalbudgetvorgabe abschliessen. Aus finanzpolitischer Sicht ist dieses erneut positive Ergebnis zu begrüßen.

7. Investitionsrechnung

Die Nettoinvestitionen 2019 betragen im Berichtsjahr 17.4 Mio. Franken, budgetiert waren 22.5 Mio. Franken. Die Abweichung von 5.1 Mio. Franken ist hauptsächlich mit Minderausgaben im Bereich Strassen-, Wasser- und Hochbau sowie für Software begründet. Die Minderausgaben im Bereich der Bauten entstanden aufgrund von Projektverzögerungen bzw. -verschiebungen. Damit fallen diese Kosten zu einem späteren Zeitpunkt wieder an. Im Vergleich zu den Nettoinvestitionen 2018 von 16.2 Mio. Franken wurden 2019 1.2 Mio. Franken mehr Investitionen getätigt.

Die Kommission Finanzen ist der Ansicht, dass bei der Planung von Investitionsprojekten vermehrt auf mögliche Hindernisse wie Einsparungen und Dauer der Bewilligungsverfahren geachtet werden sollte. Gewisse Zeitplanungen erscheinen sehr optimistisch.



8. Kennzahlen

Der Selbstfinanzierungsgrad lag im Rechnungsjahr 2019 bei 214.1 % und damit deutlich über der Vorgabe aus dem Voranschlag 2019 von 94.1 %. Aufgrund der tieferen Nettoinvestitionen (5.1 Mio. Franken) und dem besseren Jahresabschluss (6.2 Mio. Franken) gegenüber dem Voranschlag liegt der Selbstfinanzierung wesentlich über den finanzpolitischen Zielsetzungen des Regierungsrates (Selbstfinanzierungsgrad von 80 %).

Der Nettoverschuldungsquotient ist trotz prognostizierter Zunahme von 29.8 % 2018 auf 19.1 % 2019 gesunken. Ebenfalls verbesserte sich die Nettoverschuldung I pro Person, die gegenüber dem Vorjahr von 1'042 Franken auf 689 Franken pro Kopf sinkt. Die Kommission Finanzen begrüsst diese Entwicklungen.

9. Voranschlagskredite/Kreditüberschreitungen

Als finanziell bindend für die Verwaltung gelten die Voranschlagskredite pro Amt oder Abrechnungsstelle im Personal-, Sach- und Transferaufwand, wie sie im Rahmen des Voranschlags jeweils durch den Kantonsrat festgelegt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können im Voranschlag nicht vorgesehene Ausgaben ohne Einholung eines Nachtragskredites der Jahresrechnung belastet werden (Art. 15 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz). Gesamthaft hat der Regierungsrat 3.3 Mio. Franken an Kreditüberschreitungen mit der Staatsrechnung behandelt. Dies entspricht 0.8 % des beeinflussbaren Aufwands (100 % = Personalaufwand + Sachaufwand + Transferaufwand). Ziel muss weiterhin sein, durch eine genauere Prognose, Kreditüberschreitungen früh zu erkennen und aktiv Gegenmassnahmen einzuleiten.

B. Gesamtbeurteilung

Die Kommission Finanzen nimmt erfreut zur Kenntnis, dass das Berichtsjahr mit einem positiven operativen Ergebnis abgeschlossen wurde. Dies ist bemerkenswert, da bei der Beteiligung SVAR eine Wertberichtigung von 4.8 Mio. Franken zusätzlich zu Buche schlägt. Das positive Ergebnis wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Sehr deutlich zeigen sich der Einfluss und die Abhängigkeit der Staatsrechnung von den Gesundheits- und Sozialkosten. Auf der Seite der Verbesserungen wird dies insbesondere bei der individuellen Prämienverbilligung und der Spitalfinanzierung deutlich, auf der Seite der Verschlechterungen bei der Wertberichtigung des SVAR.

Die Kommission Finanzen stellt fest, dass in mehreren Bereichen zum Teil deutliche Abweichungen zwischen Voranschlag, unterjährigen Prognosen und der Staatsrechnung vorliegen. Insbesondere in den Kenngrössen wie Steuern, Bundeseinnahmen, Gesundheitsversorgung und Schulbeiträge sollte die Prognosequalität verbessert werden. Die Kommission anerkennt jedoch, dass diese Bereiche stark fremdbestimmt und daher schwierig zu prognostizieren sind. Trotzdem stellt sie sich die Frage, wie zuverlässig die Prognosen grundsätzlich sind und wie die Genauigkeit und damit die Verlässlichkeit der Prognosen künftig verbessert werden können. Der Regierungsrat merkt zu diesem Punkt selbstkritisch an, dass das Rechnungsergebnis noch zu stark von den Prognosen abweicht und er bestrebt ist, die Qualität weiter zu verbessern.

Der positive Rechnungsabschluss ist mit Blick auf das Jahr 2020 sehr erfreulich, da der Ausblick sehr ungewiss ist. Die Auswirkungen der aktuellen ausserordentlichen Lage bezüglich COVID-19 auf die Staatsfinanzen sind noch nicht abzuschätzen.



Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin