



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 29. April 2014 / aje

1100.140
Entlastungsprogramm 2015; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2014

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

A. Ausgangslage

1. 1. Lesung im Kantonsrat

Gegenstand der 1. Lesung im Kantonsrat war aus dem gesamten Entlastungsprogramm 2015 (EP 15) das Paket 1 "Politik", Teil A (Massnahmen G00-G06) mit den entsprechenden Gesetzesänderungen.

Der Kantonsrat hat gegenüber dem Antrag des Regierungsrates Änderungen beim Betriebskostenbeitrag Volksschule (Massnahme G01) sowie bei den Gemeindebeiträgen an die Sonderschulung (Massnahme G02) vorgenommen und den übrigen Massnahmen zugestimmt. Der Kantonsrat hat das Ergebnis der 1. Lesung in der Schlussabstimmung mit 49:11 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen und der Volksdiskussion bis zum 28. März 2014 unterstellt.

Die finanziellen Auswirkungen der Änderungen dieser beiden Massnahmen (G01 und G02) verteilt auf die Jahre 2015–2017 sind in der Beilage 1.4 (rote Schrift) ersichtlich. Gesamtheitlich wird der Kanton nach der 1. Lesung des Kantonsrates im Jahr 2017 um rund Fr. 27 Mio. entlastet und nicht um Fr. 28 Mio., wie vom Regierungsrat beantragt. Dagegen werden die Gemeinden infolge der Änderung beim Betriebskostenbeitrag Volksschule und bei den Gemeindebeiträgen an die Sonderschulung mit rund Fr. 3,2 Mio. belastet gegenüber Fr. 5,3 Mio., wie ursprünglich vorgesehen. Die Gesamtübersicht zur Entlastung des Staatshaushaltes ist in der Beilage 1.3 enthalten.



Der Betriebskostenbeitrag von Fr. 2'460 wird gemäss 1. Lesung schrittweise gesenkt (Fr. 100 im 2015, Fr. 230 im 2016 und Fr. 360 im 2017) und beträgt im Jahr 2017 Fr. 2'100 nach Art. 45 Abs. 3 des Schulgesetzes (siehe Beilage 1.2).

Die Gemeindebeiträge an die Sonderschulung nach Art. 46a Abs. 4 und neu Abs. 5 des Schulgesetzes betragen gemäss 1. Lesung rund 40 Prozent der anrechenbaren Kosten (siehe Beilage 1.2).

2. Ergebnis der Volksdiskussion

Gegenstand der Volksdiskussion waren die Gesetzesänderungen (G00-G06), welche in einem gesetzlich vorgeschriebenen Prozess durch den Kantonsrat behandelt werden. Die originalen Stellungnahmen der Teilnehmenden sind in einem separaten Dokument zusammengefasst, damit der Originaltext und inhaltlich alle Aspekte verfügbar sind (Beilage 1.7). Eingegangen sind: ein Beitrag der Gemeindepräsidienkonferenz und einer aus dem Volk zur generellen Thematik sowie je vier Beiträge zu den Themenbereichen Energiefonds und Prämienverbilligung. Eine Stellungnahme des Regierungsrates zuhanden des Kantonsrates ist in den folgenden Erwägungen enthalten (Abschnitt B Ziff. 3).

3. Finanzielle Situation des Kantons per Ende 2013

Die Rechnung 2013 schliesst mit einem Aufwandüberschuss von Fr. 24,3 Mio. ab. Nach Verrechnung des Defizits beträgt das Eigenkapital noch Fr. 23,5 Mio. Wesentlich für die Abweichung sind hauptsächlich die tieferen Steuererträge bei den natürlichen Personen. Dagegen konnte bei den Steuern der juristischen Personen eine Steigerung in der Höhe von Fr. 0,8 Mio., bei den Grundstückgewinnsteuern von Fr. 0,5 Mio. und bei den Verrechnungssteuern von Fr. 1,0 Mio. erzielt werden. Ebenfalls zum schlechteren Ergebnis beigetragen haben höhere Kosten bei der Prämienverbilligung (1,7 Mio.), der Spitalfinanzierung (2,6 Mio.), der Finanzierung der Sozialen Einrichtungen (0,7 Mio.) und dem öffentlichen Verkehr (0,7 Mio.). Positiven Einfluss auf den Rechnungsabschluss hatten höhere Zins- und Vermögenserträge (2,2 Mio.) sowie die tieferen Kosten bei der Sonderschulung (1,1 Mio.).

4. Situation Gemeinderechnungen per Ende 2013

Die Gemeinden haben im Jahr 2013 wesentlich besser abgeschlossen als budgetiert. Dies ist unter anderem auch eine Folge der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, bei welcher die Gemeinden entlastet wurden. Eine Kostenverschiebung von rund Fr. 3 Mio. infolge des EP 15 sind durch die Gemeinden grösstenteils ohne Steuererhöhungen zu verkraften.

	Voranschlag 2013	Rechnung 2013	Differenz
Total alle Gemeinden	- 6.2	+ 8.6	+ 14.8

in Mio. Fr.; minus – = Aufwandüberschuss / plus + = Ertragsüberschuss; Betrag in Mio. Franken



B. Erwägungen

1. Änderungsanträge für die 2. Lesung im Kantonsrat

a) Steuererträge (Massnahme G00)

Die Steuererträge wurden nachkalkuliert und ein Fehler beim Anteil der Gemeinden an der Gewinnsteuer wurde behoben, wodurch insgesamt die Einnahmen von Kanton und Gemeinden verbessert werden konnten (siehe Beilage 1.4, blaue Schrift).

Als zusätzliche, steuerliche Massnahme wurde eine neue Regelung für den Pendlerabzug aufgenommen (Art. 29 StG, siehe Synopse - Beilage 1.2). Der sogenannte Pendlerabzug wird neu auf maximal Fr. 5'000 begrenzt. Mit dem FABI-Projekt zur Finanzierung der Bahninfrastruktur, das vom Schweizer Volk am 9. Februar 2014 angenommen wurde, hat der Bund das Gesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) angepasst und den Pendlerabzug bei den Bundessteuern auf maximal Fr. 3'000 begrenzt. Im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) wurde die Grundlage geschaffen, damit die Kantone die Höhe des Pendlerabzugs im kantonalen Steuerrecht selber festlegen können.

Der Höchstbetrag für den Pendlerabzug von Fr. 5'000 entspricht ungefähr dem Preis eines Generalabonnements der SBB 1. Klasse abzüglich eines Selbstbehaltes für die private Nutzung des Abonnements. Die Kantone TG (ca. Fr. 4'800) und SG (Fr. 3'000 wie DBG) beabsichtigen ebenfalls, den Pendlerabzug zu beschränken. Da die Ausgaben für den ÖV allgemein steigen und die Durchmesserlinie St. Gallen-Appenzell finanziert werden muss, soll der Pendlerabzug in Appenzell Ausserrhoden ebenfalls begrenzt werden, was höhere Steuererträge von rund Fr. 720'000 beim Kanton und Fr. 900'000 bei den Gemeinden ergibt.

b) Finanzierung Sonderschulung (Massnahme G02)

Der Regierungsrat kommt für die 2. Lesung auf seinen früheren Antrag in der 1. Lesung zurück und beantragt nochmals, den Gemeindeanteil an den Sonderschulungskosten auf 50% festzusetzen. Der Sonderschulbereich soll, wie ursprünglich vorgesehen, als Verbundaufgabe hälftig finanziert werden. Angesichts der Tatsache, dass die Gemeinden gemäss dem vorliegenden Antrag von höheren Steuererträgen profitieren können, erachtet es der Regierungsrat als vertretbar und richtig, wenn die Gemeinden für die Sonderschulung etwas mehr bezahlen, als in der 1. Lesung beschlossen. Im Ergebnis werden die Gemeinden gegenüber der 1. Lesung ab 2016 nochmals leicht entlastet (siehe Beilagen 1.3 und 1.4).

2. Stellungnahme zur Volksdiskussion

Mit der Umsetzung der drei Massnahmenpakete: Paket 1 "Politik", Paket 2 "Verwaltung" und Paket 3 "NFA/ Steuerfuss" wird der Staatshaushalt ins Lot gebracht und kann dann mittelfristig wieder ausgeglichen geführt werden, wie dies in der Verfassung und im Finanzhaushaltsgesetz vorgeschrieben ist. Dies ist jedoch nur möglich, wenn einerseits verschiedene Einnahmen erhöht und andererseits Ausgaben gekürzt werden können. Die Lösung des Problems nur auf der Einnahmenseite durch Steuererhöhungen zu suchen, ist aus Sicht des Regierungsrates ebenso unrealistisch, wie eine isolierte Lösung auf der Ausgabenseite durch einen massiven Leistungsabbau zulasten des Bürgers.



Die Gemeindepräsidenten-Konferenz weist auf ihr Engagement hin, durch das die Belastung der Gemeinden auf rund Fr. 3 Mio. reduziert werden konnte. Sie hält am Grundsatz fest, dass zuerst der Kanton sein Sparpotenzial ausschöpfen soll, bevor auf die Gemeinden zurückgegriffen wird. Das Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates werde jedoch hingenommen. Die Gemeinden dürften aber auf keinen Fall zusätzlich belastet werden. Aufgrund der Änderung des Schulkostenbeitrags (Belastungsausgleichsgrösse Kanton-Gemeinden) dürfe jedoch keine Bildungsdebatte geführt werden.

Der Regierungsrat begrüsst diese Stellungnahme und dankt der Gemeindepräsidenten-Konferenz für die konstruktive Haltung. Mit den Anträgen des Regierungsrates auf die 2. Lesung gibt es für die Gemeinden in der Summe nochmals eine kleine, zusätzliche Entlastung.

Ein weiterer Volksdiskussionsbeitrag lehnt die Entlastung des Staatshaushalts in der vorliegenden Form vollumfänglich ab und schlägt vor, dass der Kanton mehr Kosten der Gemeinden übernehmen müsse (bspw. in den Bereichen Schulwesen, Verkehr und Strassen). Aufgrund der Finanzlage des Kantons kann der Regierungsrat nicht näher auf diese Vorschläge eintreten.

Die Änderung der Zweckbindung der SAK-Dividende und die Finanzierung des Energiefonds werden in vier Volksdiskussionsbeiträgen abgelehnt. Die Argumente gegen die Änderung von Art. 18a des Energiegesetzes haben ein gewisses Gewicht, wenn davon ausgegangen wird, dass der Kantonsrat keine Mittel für den Fonds zur Verfügung stellen würde. Dies ist jedoch nicht beabsichtigt. Im Gegenteil haben Regierungsrat und Kantonsrat aus dem guten Rechnungsergebnis 2011 den Fonds zusätzlich geäufnet und Mittel für die aktuelle Energieförderung bereitgestellt. Angesichts der Finanzlage des Kantons müssen die Einnahmequellen für den allgemeinen Staatshaushalt erschlossen sein. Es ist dann Aufgabe der Politik zu entscheiden, welche Aufgaben des Staates in welchem Umfang finanziert werden.

Die Reduktion der Prämienverbilligung für Kinder von 100% auf 75% (Bundesvorschrift 50%) wird in vier ähnlich lautenden Beiträgen abgelehnt. Es bestehen Befürchtungen, dass die Familienfreundlichkeit des Kantons abnehmen würde und eine Verschiebung hin zu den Sozialhilfekosten eintreten könnte.

Eine Reduktion von sehr grosszügigen Unterstützungsleistungen wird nicht gerne entgegengenommen. Wie stark diese Anpassung der IPV sich auf die Familienfreundlichkeit auswirkt, darf aber nicht überschätzt werden, da andere und massgebendere Faktoren (Lage, Wohnraum, Betreuung, Erschliessung, Schulen, Versorgung, Umwelt, Politik, Vereine usw.) einen wesentlichen Einfluss auf die Wahl des Wohnortes haben. Eine geringere Verbilligung der IPV alleine wird in den wenigsten Fällen, wenn überhaupt, eine Inanspruchnahme der Sozialhilfe verursachen. Sozialhilfeleistungen werden aus anderen Gründen und weniger wegen eines Anteils von 25% an den Krankenkassenprämien für Kinder notwendig. Der Kanton betreibt eine Familienpolitik, welche nicht auf die IPV-Verbilligung reduziert werden darf. Dass der Staatshaushalt saniert werden muss, ist eine dringliche Notwendigkeit. Verschiedene Bereiche sind von Einsparungen betroffen, nicht nur die IPV.

Ein Teil der Einsparungen wird sogar verwendet, um den Selbstbehalt bei der IPV zu stabilisieren. Davon profitieren vor allem ältere Personen mit kleinen Einkommen oder Renten. Diese erhalten wegen des Selbstbehalts bereits heute keine IPV oder würden bei einem laufend steigenden Selbstbehalt keine IPV mehr erhalten. Dann entsteht eine echte Gefahr für eine Kostenverlagerung zur Sozialhilfe resp. zu den Ergänzungsleistungen, welche jährlich zunehmen und den Staatshaushalt heute schon massiv belasten.



3. Organisation der Oberstufen (Sekundarstufe I)

Anlässlich der 1. Lesung des EP 15 war die Sekundarstufe I Gegenstand der Debatte. Unter anderen formulierte der Präsident der parlamentarischen Kommission die Erwartung an den Regierungsrat, die Oberstufenreform rasch wieder an die Hand zu nehmen.

Im Jahr 2009 nahm der Regierungsrat Kenntnis vom "Entwicklungsbericht Volksschule Appenzell Ausserrhoden 2010–2015" und vom Bericht "Zukunft Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden". Ende 2009 wurde eine Konsultation zu den Schlüsselthemen der beiden genannten Berichte durchgeführt. Dabei wurde die Option einer Trägerschaft der Sekundarstufe I durch den Kanton und die Option der Reduktion auf fünf Standorte mehrheitlich abgelehnt. Gefordert wurde eine vertiefte Prüfung von Schulmodellen für Kleinstschulen. Deshalb wurde 2010 ein entsprechender Bericht in Auftrag gegeben, welcher Modelle und Rahmenbedingungen für kleinere Sekundarschulen aufzeigen soll. Der Bericht hält fest, dass die Qualität einer Sekundarschule in erster Linie nicht von deren Grösse oder vom Schulmodell abhängt.

Bei dieser Ausgangslage fasste der Regierungsrat im März 2012 Beschlüsse zur Zukunft der Sekundarstufe I. Er liess kleine Schulen zu und beschloss Massnahmen, damit die Qualität gesichert werden kann und die Kosten vertretbar bleiben. Die Massnahmen basieren auf einem Planungshorizont bis mindestens ins Jahr 2020. Die Gemeinden haben bereits begonnen, erste Massnahmen umzusetzen. Die jetzt gültigen Beschlüsse zur Sekundarstufe I müssen verlässlich sein. Für alle Akteure ist eine langfristige Planungssicherheit wichtig. Daher besteht auch vor dem Hintergrund des EP 15 keine Veranlassung, von der eingeschlagenen Richtung abzuweichen. Die Umsetzung einer Regionalisierung oder gar Kantonalisierung der Sekundarstufe I würde mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Die damit verbundenen finanziellen Effekte, welche heute noch nicht verlässlich feststehen, hätten auch keine finanziellen Auswirkungen auf das EP 15.

Selbstverständlich steht es den Gemeinden als Schulträger jederzeit offen, Zusammenschlüsse auf der Sekundarstufe I zu prüfen oder umzusetzen. Allfällige Bestrebungen in diese Richtung werden begrüsst. Eine von den kantonalen Behörden verordnete Regionalisierung oder gar Kantonalisierung der Sekundarstufe I wäre zum heutigen Zeitpunkt aber nicht sachgerecht.

C. Auswirkungen

1. Finanzhaushalt des Kantons

Mit den geplanten Entlastungsmassnahmen, welche bereits im Jahr 2014 mit der Steuerfusserhöhung und ab 2015 mit den unten aufgeführten Beträgen nachhaltig wirken sollen, kann erreicht werden, dass mindestens kein Bilanzfehlbetrag entsteht, ein geringes Eigenkapital vorhanden ist und damit auch ein gewisser Handlungsspielraum bestehen bleibt. Mit der Umsetzung des EP 15 soll der Staatshaushalt mittelfristig wieder ausgeglichen geführt werden können, wie dies in der Verfassung und im Finanzhaushaltsgesetz festgelegt ist.



Entwicklung des Finanzhaushaltes des Kantons mit den Entlastungsmassnahmen

(Beträge in Mio. Franken)	R 2011	R 2012	R 2013	S 2014 ¹⁾	FP 2015 ¹⁾	FP 2016 ¹⁾	FP 2017 ¹⁾
Ausgabenüberschuss (ohne Massnahmen P1+P2)		- 21.9	- 24.3	- 23.0	- 17.6	- 20.7	- 21.8
Massnahmen Paket 1					12.3	14.2	15.0
Massnahmen Paket 2					3.5	7.0	7.0
Ergebnis operativ ²⁾ (minus = Ausgabenüberschuss)		- 21.9	- 24.3	- 23.0	- 1.8	0.5	0.2
Eigenkapital Ende Jahr	69.7	47.8	23.5	³⁾	³⁾	³⁾	³⁾

¹⁾ gemäss Grobfinanzplan März 2014

R = Rechnung

²⁾ operatives Ergebnis, Basis für ausgeglichenen Haushalt

S = Schätzung

³⁾ ab Jahr 2014 wird Eigenkapital gemäss HRM2-Regeln dargestellt

FP = Finanzplan

2. Belastung der Gemeinden

Es werden keine Aufgaben auf die Gemeinden verlagert, nur die Finanzierung wird geändert. Ab 2015 werden sie mit rund Fr. 2,3 Mio. und ab 2016 mit Fr. 2,2 Mio. und ab 2017 mit Fr. 2,9 Mio. per Saldo gegenüber der heutigen Situation zusätzlich belastet. Die höheren Aufwendungen betreffen die Bereiche: Volksschule, Sonderschulung und Krankenpflege.

Anpassung der Belastung der Gemeinden nach der 1. Lesung

	2015	2016	2017
Antrag Regierungsrat 1. Lesung	3.0 Mio.	4.1 Mio.	5.3 Mio.
<i>Ergebnis Kantonsrat 1. Lesung</i>	<i>1.6 Mio.</i>	<i>2.4 Mio.</i>	<i>3.2 Mio.</i>
Antrag Regierungsrat 2. Lesung	2.3 Mio.	2.2 Mio.	2.9 Mio.
Änderung gegenüber 1. Lesung	+ 0.7 Mio.	- 0.2 Mio.	- 0.3 Mio.

3. Rechtliche Aspekte

Die notwendige Anpassung verschiedener Gesetze im Zusammenhang mit dem EP 15 erfolgt in einem sogenannten Mantelerlass. Dadurch werden alle Änderungen der betroffenen Gesetze mit einem Beschluss vorgenommen. Da keine Aufgaben oder Zuständigkeiten in Gesetzen geändert, sondern nur Finanzierungsregeln angepasst werden, wird die Einheit der Materie nicht verletzt. Die Änderung von Gesetzen erfolgt durch den Kantonsrat, resp. im Falle eines Referendums durch das Volk.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Gesetz über die Entlastung des Staatshaushaltes in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

sign. Roger Nobs

Marianne Koller-Bohl, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Gesamtkonzept Entlastung Staatshaushalt
Beilage 1.4	Massnahmen Entlastungsprogramm 2015, Teil A
Beilage 1.5	Massnahmen Entlastungsprogramm 2015, Teil B
Beilage 1.6	Zeitplan
Beilage 1.7	Volksdiskussionsbeiträge zum Entlastungsprogramm 2015