



Kommission Finanzen, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 4. November 2019 / sba

## **2000.130**

### **Voranschlag 2020; Genehmigung**

#### **2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 4. November 2019**

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

#### **A. Ausgangslage**

Der Voranschlagsentwurf 2020 wurde nach den Richtlinien des harmonisierten Rechnungslegungsmodelles für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und der Rechnungslegung nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) erstellt. Die im Voranschlag 2020 aufgeführten Vergleichsperioden (Rechnung 2018 und Voranschlag 2019) wurden nach denselben Vorschriften erstellt und sind somit weitestgehend vergleichbar.

Die wesentlichen Grundzüge des Voranschlags wurden bereits bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes 2020–2022 (AFP 2020) gelegt. Für die Kommission Finanzen sind diese Eckwerte bei der Beurteilung des Voranschlags bindend.

Die Kommission Finanzen hat an ihrer Sitzung vom 8. August 2019 den Entwurf des Voranschlags 2020 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Regierungsratsbeschluss «Voranschlag 2020 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023; 1. Lesung» vom 2. Juli 2019 inkl. fünf Beilagen
- Regierungsratsbeschluss «Steuerungsbericht I/19; Genehmigung» vom 2. Juli 2019

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



Der Voranschlagsentwurf vom 2. Juli 2019 ging von einem operativen Ergebnis von 3.8 Millionen Franken Aufwandüberschuss aus. Der Regierungsrat strebt grundsätzlich den Einklang mit dem Aufgaben- und Finanzplan an. Die fehlende Kongruenz mit dem Finanzplan rührte hauptsächlich von folgenden grösseren Positionen:

Positionen mit Verbesserungen gegenüber dem AFP 2020:

- Erhöhung Finanzausgleich Bund

Positionen mit Verschlechterungen gegenüber dem AFP 2020:

- geplante Mindereinnahmen bei den Steuererträgen
- höhere Lohnmassnahmen sowie Aufstockung Personal bei der Kantonspolizei
- Mehrkosten Informatik sowie diverse höhere Kosten im Sachaufwand
- höherer Transferaufwand wegen der Spitalfinanzierung und der individuellen Prämienverbilligung

Die geplanten Nettoinvestitionen 2020 fielen im Entwurf um 1.4 Millionen Franken höher aus. Wesentliche neue und nicht im Investitionsplan enthaltene Projekte waren höhere Investitionen in der Strassenrechnung (CHF 1.7 Mio.), der Wiederaufbau des Werkhofs Furt (850 TCHF) und das Projekt «Kantonale Notrufzentrale KNZ» (800 TCHF). Zusätzlich in die Investitionsrechnung aufgenommen wurde der Abgang der Strasse (N25), die per Ende 2020 an den Bund übergeben wird. Dies führt in der Investitionsrechnung 2020 zu einer Desinvestition von 3.6 Millionen Franken und in der Erfolgsrechnung 2020 zu einer Wertberichtigung in gleicher Höhe.

Die Kommission Finanzen nahm den Voranschlagsentwurf 2020 zur Kenntnis und machte in ihrer Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates unter anderem folgende Bemerkungen:

- Die Kommission nahm besorgt zur Kenntnis, dass die Eckwerte aus dem AFP 2020–2022 mit dem Entwurf nicht eingehalten wurden und der operative Aufwand im Vergleich zum AFP um 3.6 Millionen Franken und im Vergleich zu den Vorgaben 2020 um 2.9 Millionen Franken höher ausfiel.
- Ein zentrales Anliegen der Kommission Finanzen in der 1. Lesung war die Senkung des Sachaufwandes mindestens auf die Vorgaben aus dem AFP 2020. Die Erreichung dieses Ziels war insbesondere unter dem Aspekt der geplanten Erhöhung der Lohnmassnahmen von besonderer Bedeutung.

Anfang Oktober 2019 erhielt die Kommission Finanzen die beiden Regierungsratsbeschlüsse vom 24. September 2019 «Steuerungsbericht II/19» und «Voranschlag 2020 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023; 2. Lesung» (inkl. definitive Zahlen der Organisationseinheiten).

Im Gegensatz zu den Vorjahren war der AFP 2021 zu diesem Zeitpunkt noch nicht verfügbar. Anlässlich der Sitzung vom 14. Oktober 2019 informierten der Finanzdirektor und der Leiter des Amtes für Finanzen die Kommissionsmitglieder mündlich über den Zwischenstand bei der Erarbeitung des Voranschlags 2020 und des AFP 2021–2023. Der Bericht des Regierungsrates zum Voranschlag 2020 und zum AFP 2021 wurde am 30. Oktober 2019 nachgereicht.

Die Kommission Finanzen führte ihre Schlussberatung bezüglich Voranschlag 2020 anlässlich der Sitzung vom 4. November 2019 durch. Für Fragen standen dabei erneut Regierungsrat Paul Signer und Bruno Mayer zur Verfügung.



## B. Erwägungen

### 1. Gesamtergebnis

Der Regierungsrat hat nach der 1. Lesung verschiedene Anpassungen am Voranschlag 2020 vorgenommen. So konnte der AFP durch tiefere Plankosten bei der Spitalfinanzierung entlastet werden (1'760 TCHF). Durch zusätzliche Sparmassnahmen beim Sachaufwand konnten 528'000 Franken eingespart werden. Die direkte Bundessteuer trägt gemäss aktualisierter Berechnungen des Finanzdepartementes 1 Mio. Franken zur Verbesserung bei. Zugleich mussten jedoch die Ergänzungsleistungen erhöht werden (700 TCHF). Aufgrund der Resultate des Steuerungsberichts II/19 waren ebenfalls Erhöhungen der Beiträge an die Obligatorischen Schulen (358 TCHF) und an die Einrichtungen der IVSE (200 TCHF) nötig. Daraus resultiert ein Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von 1.2 Mio. Franken und ein Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung mit einem Ertragsüberschuss von 17.6 Mio. Franken.

Trotz Ertragsüberschüssen bei den Gesamtergebnissen steigen der Finanzierungsfehlbetrag und damit die Nettoschulden I in den Planjahren 2020–2023 stark an. Die Kommission Finanzen nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Regierungsrat plant, Massnahmen zur Stabilisierung der Staatsverschuldung auszuarbeiten und diesbezüglich auch bereit ist, die bestehenden Gesetze hinsichtlich einer Aufgabenanpassung bzw. Aufgabenreduktion zu prüfen und anzupassen. Der Regierungsrat will die Verschuldung mittelfristig stabilisieren und langfristig abbauen.

### 2. Ausgabenentwicklung

#### Personalaufwand

Die Kommission Finanzen nimmt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat die Mittel zur Lohnentwicklung gegenüber dem AFP 2020 um 0.6 % erhöhen möchte. Gründe dafür sind die Entwicklung der Löhne in den Nachbarkantonen und Forderungen von Sozialpartnern. Für Lohnmassnahmen inklusive Anerkennungsprämien sind deshalb im Voranschlag 2020 Mittel in der Höhe von 1.5 % enthalten. Der entstandene Mehraufwand soll teilweise durch entsprechend tiefere Wachstumsvorgaben beim Sachaufwand kompensiert werden.

Mit den vom Regierungsrat eingestellten Personalmassnahmen ist die Kommission Finanzen grundsätzlich einverstanden. Sie anerkennt die Notwendigkeit, konkurrenzfähige Löhne bezahlen zu müssen. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die höheren Personalkosten im AFP fortgeschrieben werden. Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung und den zahlreichen IT-Projekten kann die Kommission diese Entwicklung nur beschränkt nachvollziehen. Sie regt an, dass bei künftigen IT-Projekten ein Business-Case erstellt wird, in dem die Kosten der Digitalisierung den Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand gegenübergestellt werden.

#### Sachaufwand

Der vorgesehene Sachaufwand ohne Globalkredite liegt für 2020 bei 41.7 Millionen Franken und damit 0.7 Millionen Franken über dem AFP 2020. Um die Mehrkosten aufgrund der Erhöhung der Lohnmassnahmen zu kompensieren, beabsichtigte der Regierungsrat eine nachhaltige Reduktion beim Sachaufwand. Ein zentrales Anliegen der Kommission Finanzen aus der 1. Lesung war die Senkung des Sachaufwandes mindestens auf



die Vorgaben aus dem AFP 2020. Dieses Ziel konnte trotz intensiven Bemühungen nicht ganz erreicht werden. Die Kommission Finanzen anerkennt jedoch, dass alle Departemente zu einer Kompensation von insgesamt 521'500 Franken beigetragen haben. Sie geht davon aus, dass diese Einsparungen nachhaltig wirken und nicht auf das nächste Jahr verschoben werden.

Die Kommission Finanzen nimmt besorgt zur Kenntnis, dass vor allem die Kosten für IT-Projekte ständig ansteigen. Sie hat den Eindruck gewonnen, dass Wartungs- und Folgekosten oftmals zu wenig berücksichtigt und nicht bei den Gesamtprojektkosten ausgewiesen wurden. Sie regt hier mit der Einführung von Business-Cases bei IT-Projekten eine grundsätzliche Überprüfung und Neubeurteilung an. Die Kommission sieht in diesem Zusammenhang auch die neu aufgestellte Informatikstrategie-Kommission in der Pflicht, das Augenmerk vermehrt auf mögliche Einsparungen durch Informatikprojekte zu richten. Vor Einführung einer neuen Software soll zudem zwingend eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorgenommen und mögliche Alternativen geprüft werden.

### **Transferaufwand**

Die Kommission Finanzen nimmt besorgt zur Kenntnis, dass der Aufwand für die Spitalfinanzierung erneut um rund 2 Mio. Franken gestiegen ist, obwohl sich letztes Jahr eine Entspannung abzeichnete. Zudem steigt der Aufwand für die individuellen Prämienverbilligungen (IPV) gegenüber dem Voranschlag 2019 um rund eine Million Franken. Die Mehrkosten sind auf das Urteil des Bundesgerichtes zum Kanton Luzern zurückzuführen, das eine Senkung der Obergrenze für bestimmte Einkommensklassen zur Folge hatte. In der Gesamtschau gibt die Entwicklung der Gesundheitskosten Anlass zur Sorge, da in diesem Bereich die Einflussmöglichkeiten des Kantons sehr gering sind.

## **3. Einnahmenentwicklung**

### **Steuerertrag**

Die im Voranschlag 2019 budgetierte Zunahme der Steuererträge von natürlichen Personen von 4 % und von juristischen Personen um 10.5 % kann gemäss Prognose 2019 nicht erreicht werden. Die Zunahme liegt für den Voranschlag 2020 entsprechend tiefer. Die budgetierte Entwicklung wurde von der Finanzkommission bereits beim Voranschlag 2019 als zu optimistisch beurteilt. Die Kommission Finanzen schätzt die nun budgetierten Zahlen für 2020 als realistisch ein.

### **Kantonaler Steuerfuss**

Im Voranschlag 2020 sind ein Steuerfuss für die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen von 3.3 Steuereinheiten und ein Gewinnsteuersatz bei den juristischen Personen von 6.5 % vorgesehen. Aufgrund von Sondereffekten (Raumplanung und Umstellung von IST- auf SOLL-Prinzip) steigen die Grundstückgewinnsteuern in den Jahren 2019 und 2020 vorübergehend an.

### **Ressourcenausgleich Bund**

Die Kommission Finanzen nimmt von der Reduktion des Ressourcenindex von 85.3 (2019) auf neu 85 Punkte Kenntnis. Der Kanton erhält gegenüber dem Vorjahr 0.8 Millionen Franken Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich des Bundes (NFA).



### **Anteile an Bundeseinnahmen**

Im Rahmen der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) werden auf das kommende Jahr die Kantonsanteile an der Direkten Bundessteuer erhöht. Der Anteil steigt gegenüber der aktuellen Prognose für das laufende Jahr um 4.6 Mio. Franken auf einen Ertrag von 22.6 Mio. Franken.

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) hat im laufenden Jahr 2019 Gewinne in Milliardenhöhe erzielt. Die Kommission Finanzen schätzt die budgetierten Einnahmen von 8.5 Millionen Franken aus dem Reingewinn der SNB als nachvollziehbar und realistisch ein, da die SNB die Schwankungsreserven aufgrund der guten Ergebnisse äufnen und eine konstante Auszahlung ermöglichen kann.

### **Investitionsrechnung**

Die für das Jahr 2020 geplanten Nettoinvestitionen liegen mit 21.9 Mio. Franken um 0.6 Mio. Franken tiefer als im Voranschlag 2019. Die in der Investitionsrechnung budgetierten Positionen können im Einzelnen von der Kommission Finanzen nachvollzogen werden. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass auch im Voranschlag 2020 die Investitionen im Vergleich zum Geldzufluss zu hoch liegen und dadurch ein weiterer Schuldenaufbau nötig sein wird.

Die Übersicht über das Haushaltsgleichgewicht zeigt, dass die Abweichungen in früheren Jahren deutlich höher ausfielen als in den letzten zwei Jahren. Die Kommission Finanzen begrüsst die ausgeglichene Prognose, weist aber darauf hin, dass diese mit einer Hochkonjunkturphase zusammenfällt, in der Schulden abgebaut werden müssten.

Die Kommission weist darauf hin, dass aufgrund von Investitionen im IT-Bereich die notwendigen Abschreibungen steigen.

### **Kennzahlen**

Der Selbstfinanzierungsgrad liegt mit 90.8 % knapp unter 100 %, dies ergibt eine Finanzierungslücke, welche mit Fremdkapital gedeckt werden muss. Damit Schulden abgebaut werden, muss der Selbstfinanzierungsgrad mittelfristig bei über 100 % liegen.

## **C. Gesamtbeurteilung**

Mit der Diskussion und Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplanes 2020–2022 hat der Kantonsrat die finanzpolitischen Leitplanken gesetzt. Die Kommission Finanzen orientiert sich in ihrer Beurteilung an diesen Vorgaben.

Die Kommission Finanzen nimmt den Voranschlag 2020 zur Kenntnis. Dabei möchte die Kommission folgende Bemerkungen anbringen:

- Der Regierungsrat will mittelfristig die heutige Verschuldung stabilisieren und langfristig abbauen. Deshalb plant er im Aufgaben- und Finanzplan ab 2021 und 2022 nachhaltige Verbesserungsmassnahmen.



Die Kommission Finanzen nimmt diesen Schritt erfreut zur Kenntnis und unterstützt grundsätzlich das angekündigte Stabilisierungsprogramm.

- Das Anliegen der Kommission Finanzen, den Sachaufwand auf die Vorgaben aus dem AFP 2020 zu senken, um die geplante Erhöhung der Lohnmassnahmen auszugleichen, konnte trotz intensiven Bemühungen nicht ganz umgesetzt werden. Die Kommission anerkennt jedoch den Sparwillen des Regierungsrates und die Einsparungen im Umfang von 0.5 Mio. Franken. Aus oben genannten Gründen unterstützt die Kommission die Lohnmassnahmen in der Höhe von 1.5 %.
- Ein wichtiges Anliegen der Kommission sind die ständig steigenden Kosten für IT-Projekte ohne ersichtliche Reduktion des Personalaufwandes. In diesem Bereich wünscht die Kommission mehr Kostenkontrolle und die Erstellung von Business-Cases als Grundlage zur Beurteilung der Rentabilität der IT-Investitionen.
- Grosse Abweichungen gegenüber dem AFP 2020 bestehen in den Bereichen der Spitalfinanzierung, der IPV und der Ergänzungsleistungen. Die steigenden Gesundheitskosten belasten den Haushalt, die Handlungsmöglichkeiten des Kantons sind jedoch sehr begrenzt.

### D. Antrag

Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen, den Voranschlag 2020 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Globalkredit der Kantonsschule Trogen mit einem Aufwandüberschuss von TCHF 14'484;
- Globalbudget der Strafanstalt Gmünden mit einem Ertragsüberschuss von TCHF 700;
- Kantonaler Steuerfuss bei 3,3 Einheiten;
- Nettoinvestitionen von TCHF 21'938;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von TCHF 1'167;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von TCHF 17'573.

Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident