



Finanzkommission, Regierungsgebäude, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 5. April 2019

2000.120
Staatsrechnung 2018; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 5. April 2019

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

Gemäss Art. 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates und Art. 41 des Finanzhaushaltsgesetzes erstattet Ihnen die Finanzkommission Bericht über die Ordnungsmässigkeit der Staatsrechnung 2018.

Die Finanzkommission stellt gestützt auf den Bericht über die Ergebnisse der Prüfung 2018 fest, dass die Buchführung und die Jahresrechnung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und beantragt dem Kantonsrat die Genehmigung der Staatsrechnung 2018.

A. Prüfungsergebnisse

Die Prüfung der Jahresrechnung erfolgte gemäss Art. 96 Abs. 4 der Kantonsverfassung und gemäss Art. 39 ff des Finanzhaushaltsgesetzes. Geprüft wurden die Jahresrechnung 2018, umfassend die Staatsrechnung inklusive Behörden.

Management-Letter der Finanzkontrolle

Die detaillierten Prüfungsergebnisse der Finanzkontrolle Appenzell Ausserrhoden wurden in Form eines Management-Letters für den Regierungsrat bereitgestellt. Die gesetzlichen Grundlagen des Management-Letters sind in Art. 43 FHG und Art. 9 Geschäftsordnung Kantonsrat geregelt. Die Berichtsform beinhaltet Prüfungsergebnisse/Feststellungen und Empfehlungen/Beanstandungen der Finanzkontrolle aus der Prüfungstätigkeit während der Zwischen-/Abschlussrevision. Festgehalten werden dabei nur Prüfungsergebnisse, die einen



wesentlichen Einfluss auf das Jahresergebnis haben, die die festgelegte Umsetzung der Rechnungslegung nach HRM2 und FHG massgeblich betreffen sowie wesentliche falsche Angaben.

Gemäss Art. 43 Abs. 1 FHG erhält die zu prüfende Stelle, in diesem Falle der Regierungsrat, vor der Besprechung mit der Finanzkommission die Möglichkeit zur Stellungnahme. Vorgängig wurde der Bericht zwischen der Finanzkontrolle sowie dem Direktor des Departements Finanzen und dem Amt für Finanzen besprochen. Der Regierungsrat hat von der Möglichkeit der Stellungnahme anlässlich der Sitzung vom 12. März 2019 Gebrauch gemacht. Die Finanzkommission hat den Management-Letter an ihrer Sitzung vom 18. März 2019 behandelt und die Regierung über das Ergebnis der Beratungen mit Schreiben vom 18. März 2019 orientiert.

Die Risikobeurteilung wurde durch die Finanzkontrolle selbständig erstellt und diente als Grundlage für die Jahresplanung 2018/2019. Die Finanzkommission hat den Prüfplan an ihrer Sitzung vom 19. November 2018 zur Kenntnis genommen.

Geprüft werden konnten bis zum Zeitpunkt der Erstellung des Management-Letters (7. März 2019) die Staatsrechnung sowie die Stiftungen und Fonds der Staatsrechnung. Der Bericht des Regierungsrates über die Staatsrechnung 2018 lag noch nicht vor. Die Prüfungsergebnisse im Management-Letter sind unter diesem Vorbehalt zu betrachten.

Prüfungsgegenstand waren die Jahresrechnung sowie im Departement Finanzen die Einzelbereiche Kredite, Anlagebuchhaltung, Liquidität, Lohnadministration, Steuerverwaltung und die Projektabwicklung im Amt für Immobilien. In den weiteren Departementen wurde stichprobenweise in verschiedenen Gebieten vertiefter geprüft (diverse Beiträge, Entschädigungen, Sachaufwand, Gebühren und Abgaben; Projektabwicklung Tiefbauamt).

Über die gesamte kantonale Verwaltung wurden die Bereiche Internes Kontrollsystem und die Rechnungslegung nach HRM2 geprüft. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Erfolgsrechnung und mit der Beurteilung der Risiken von Gesetzesverstössen und unerlaubten Handlungen wurden auch Positionen geprüft, welche nicht ohnehin aufgrund ihrer Wesentlichkeit oder Risiken geprüft wurden.

Testat der Finanzkontrolle

Das Prüfungsurteil der Finanzkontrolle im Testat zur Staatsrechnung 2018 (S. 97) mit Datum 29. März 2019 lautet schliesslich wie folgt:

„Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2018 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen sowie dem Fachbehelf Rechnungslegung und HRM2. Wir empfehlen dem Kantonsrat, die vorliegende Jahresrechnung zu genehmigen.“

Beurteilung der Finanzkommission

Die Finanzkommission bewertet das Prüfungsergebnis als gut und stellt gestützt auf das Testat der Finanzkontrolle fest, dass die Jahresrechnung ordnungsgemäss und in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben, dem Fachbehelf Rechnungslegung und HRM2 geführt wurde.

Die Finanzkommission schliesst aus dem Management-Letter und den mündlichen Ausführungen der Finanzkontrolle, dass in der kantonalen Verwaltung generell sehr gut und ordnungsgemäss gearbeitet wird. Die Zu-



sammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle und den geprüften Einheiten in der kantonalen Verwaltung scheint offen und konstruktiv zu sein, was zu einer ergebnisorientierten Prüfung beigetragen hat.

In Bezug auf zwei Erwartungen, welche vor einem Jahr an die Regierung gerichtet wurden, möchte die Finanzkommission folgende aktualisierten Einschätzungen abgeben:

1. Finanzielle Führung

Die starken Verbesserungen, welche im Bereich der finanziellen Führung durch die Einführung eines Steuerungsberichts 2017 erreicht wurden, konnten 2018 fortgeführt werden. Mit der Erstellung eines zweiten Steuerungsberichts wurde die Überwachung der Staatsfinanzen nochmals verbessert und eine Grundlage für die Budgetierung für das jeweils kommende Jahr geschaffen.

Die effektive Staatsrechnung 2018 zeigt jedoch wiederum erhebliche Unterschiede zu den prognostizierten Werten. Damit die teilweise noch zu vorsichtigen Annahmen und Prognosen zukünftig vermindert werden können, sind aus Sicht der Finanzkommission im Prozess der Erstellung der Steuerungsberichte noch Verbesserungen bzw. Verfeinerungen anzustreben.

2. Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Finanzkommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Einrichtung des IKS in der kantonalen Verwaltung im Jahr 2018 in allen Departementen weiter vorangetrieben wurde und die Finanzkontrolle auf Stufe Regierungsrat nun keinen Handlungsbedarf mehr erkennt.

B. Bemerkungen zur Staatsrechnung 2018

Die Staatsrechnung 2018 schliesst mit einem operativen Ertragsüberschuss von 6'230'015.60 Franken ab. Gegenüber dem Voranschlag von 2018 ist das Ergebnis damit 11.9 Mio. Franken besser als erwartet ausgefallen, was die Finanzkommission erfreut zur Kenntnis nimmt. Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung wird mit einem Ertragsüberschuss von 14.7 Mio. Franken ausgewiesen. Dieses liegt damit um 9.2 Mio. Franken über dem Voranschlag.

Folgende grösseren Abweichungen zum Voranschlag 2018 entstanden in der Rechnung 2018:

- Mehrerträge resultierten beim Anteil am Reingewinn der Nationalbank (2.1 Mio. Franken), den direkten Steuern bei den natürlichen Personen (1.9 Mio. Franken), dem Anteil an Bundessteuern (1.3 Mio. Franken), den Marktwertanpassungen Liegenschaften (1.1 Mio. Franken), dem Anteil an den Verrechnungssteuern (1.0 Mio. Franken), den Strafanstalten Gmünden (Globalkredit; vor Rücklage 0.7 Mio. Franken) und der ausserordentlichen Rückerstattung Postauto AG (1.2 Mio. Franken wovon 0.6 Mio. an die Gemeinden weitergeleitet wurden).
- Minderausgaben resultierten bei der Spitalfinanzierung (3.2 Mio. Franken), dem Berufsbildungszentrum (0.7 Mio. Franken), bei der höheren Berufsbildung (0.6 Mio. Franken), den Hochschulen (0.6 Mio. Franken), den Sonderschulen (0.4 Mio. Franken), den allgemein bildenden Schulen (0.5 Mio. Franken), der Kantonsschule Trogen (Globalkredit; vor Rücklage 0.4 Mio. Franken), der beruflichen Grundbildung (0.3 Mio. Franken), der Einmaleinlage in die Pensionskasse (0.5 Mio. Franken) und den Zinsaufwänden (0.3 Mio. Franken).
- Mindererträge resultierten aus dem Gewinn aus Verkauf von Sachanlagen Finanzvermögen (2.2 Mio. Franken), bei den Steuereinnahmen der juristischen Personen (1.0 Mio. Franken) und den Zinserträgen (0.9 Mio. Franken).



- Mehrausgaben resultierten bei den Prämienverbilligungen Krankenversicherungen (1.2 Mio. Franken), der Finanzierung von Einrichtungen gemäss IVSE (1.0 Mio. Franken) und der Wertberichtigung der Beteiligung am SVAR (0.6 Mio. Franken).

Die verschiedenen positiven Abweichungen zum Budget sind positiv zu werten. Die zusätzlichen Erträge aus den Marktwertanpassungen Liegenschaften, der Verrechnungssteuer und der Rückerstattung der Postauto AG, sowie die Minderausgaben bei der Einmaleinlage in die PK sind dabei als Einmaleffekt zu betrachten.

Steuerertrag

Erfreut nimmt die Finanzkommission die im Vergleich zum Vorjahr positive Entwicklung bei den Steuererträgen (natürliche Personen +4.8%, juristische Personen +5.4%) zur Kenntnis. Gleichzeitig ist auch auf die Einschätzung der Regierung im Ausblick hinzuweisen, wonach die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass das dem Voranschlag 2019 zugrunde liegende Steuerwachstum nicht erreicht werden kann.

Personalaufwand

Beim Personalaufwand ist nach der Ausgabensteigerung von 1.5% im Vorjahr im Berichtsjahr eine moderatere Steigerung von 0.8% eingetreten. Die Finanzkommission begrüsst, dass sich dieses Wachstum im Rahmen des Voranschlags 2018 bewegt.

Sachaufwand

Der gesamte Sachaufwand konnte im Vergleich zum Voranschlag um 1.3 Mio. Franken auf 46.3 Mio. Franken reduziert werden. Dabei muss gemäss Ausführungen des Regierungsrates jedoch berücksichtigt werden, dass bei einem grossen Teil der Budgetunterschreitungen davon auszugehen ist, dass diese nicht nachhaltig eingespart, sondern zu Lasten der kommenden Jahre aufgeschoben wurden.

Gesundheitskosten

Die Finanzkommission ist erfreut über die Tatsache, dass die Kosten in der Spitalfinanzierung nicht weiter angestiegen sind und gegenüber 2017 gar eine leichte Kostensenkung eingetreten ist. Wieweit diese Entwicklung auch mittel- und langfristig anhält, ist aus Sicht der Finanzkommission jedoch offen.

Weiterhin Sorge bereiten die nicht budgetierten Kostenentwicklungen im Bereich der Verbilligungen an die Krankenversicherungsprämien (+11.6% gegenüber Voranschlag 2018) und der Finanzierung von Einrichtungen gemäss IVSE (+6.2% gegenüber Vorschlag 2018). Der Finanzkommission ist bewusst, dass die finanzpolitischen Möglichkeiten in diesen Bereichen eingeschränkt sind. Dennoch erwartet sie, dass die Budgetierung die Kostenentwicklungen in diesen beiden Bereichen realistischer abbildet.

Die Finanzkommission wurde an ihrer Sitzung vom 1. April 2019 durch Frau Paola Giuliani, CEO SVAR, und Herrn Yves Marzoli, Leiter Departement Finanzen SVAR, mündlich über das Ergebnis 2018 des Spitalverbands von Appenzell Ausserrhoden und die laufenden und geplanten Projekte informiert. Die nochmalige starke Senkung des Verlustes beim SVAR im Vergleich zum Vorjahr wird erfreut zur Kenntnis genommen. Die Finanzkommission anerkennt die Bemühungen, die die Leitung und das Personal des SVAR unternimmt, um die Ergebnisse ins Positive zu drehen. Die Anstrengungen haben 2018 bereits dazu geführt, dass eine EBITDA-Marge von 5.3% erzielt werden konnte. Die Richtung, in welche sich die Ergebnisse des SVAR entwickeln, stimmt. Benötigt werden aber noch weitere Schritte, damit die vorgegebene EBITDA-Marge von 8% bis 12% erreicht und dadurch Investitionen aus eigener Kraft finanziert werden können.



Globalkredite

Die Rechnung 2018 der Kantonsschule Trogen schliesst mit einem Nettoaufwand von 13.8 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag um 0.4 Mio. Franken deutlich besser ab, was die Finanzkommission erfreut zur Kenntnis nimmt.

Die Strafanstalt Gmünden konnte das Rechnungsjahr mit einem Nettoertrag von 1.4 Mio. Franken und damit 0.7 Mio. Franken besser als die Globalbudgetvorgabe abschliessen. Aus finanzpolitischer Sicht ist dieses erneut sehr positive Ergebnis zu begrüssen. Aufgrund der in der Staatsrechnung abgebildeten statistischen Werten alleine, lässt sich aus Sicht der Finanzkommission kein abschliessendes Bild über die Tätigkeiten und Bedingungen in der Strafanstalt ableiten.

Investitionsrechnung

Die Nettoinvestitionen 2018 betragen im Berichtsjahr -23.6 Mio. Franken, budgetiert waren 22.5 Mio. Franken. Dabei hat im Berichtsjahr insbesondere die Rückzahlung des Darlehens durch den SVAR in der Höhe von 38.4 Mio. Franken und die Übertragung des PZA massgeblichen Einfluss auf die Abweichung gegenüber dem Voranschlag. Werden die Nettoinvestitionen um diese beiden Sondereffekte korrigiert, resultieren immer noch 6.2 Mio. Franken geringere Nettoinvestitionen. Hauptsächlich sind diese durch Minderausgaben im Bereich Strassen-, Wasser- und Hochbau sowie für Software begründet. Wie bereits im Vorjahr liegt die Begründung für Minderausgaben hauptsächlich bei Projektverzögerungen.

Der Selbstfinanzierungsgrad lag im Rechnungsjahr, bereinigt um die genannten Sondereffekte (ohne Darlehen und Beteiligungen), bei 184.1% und damit deutlich über der finanzpolitischen Zielsetzung des Regierungsrates (80%).

Kennzahlen

Die Rückzahlung des Darlehens durch den SVAR muss auch bei der Betrachtung der Kennzahlen berücksichtigt werden. Mit der Rückzahlung hat sich die Verschuldung des Kantons wesentlich verbessert. Da sich der SVAR jedoch dafür gegenüber Dritten neu verschuldet hat, hat sich in einer konsolidierten Betrachtung die Verschuldung nicht in gleichem Masse verbessert. Der konsolidierte Nettoverschuldungsquotient beträgt 36.9%, bzw. die Nettoschulden I pro Einwohner betragen 1'291 Franken, was dennoch deutlich positivere Anzeichen darstellen.

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. Die Finanzkommission begrüsst, dass mit der neuen Übersicht im Kapitel 7 der Staatsrechnung die Einhaltung der Voranschlagskredite im Detail pro Amt bzw. Abrechnungsstelle in Analogie zum Voranschlag und AFP ausgewiesen werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen (Art. 15 Abs. 1 FHG) können im Voranschlag nicht vorgesehene Ausgaben ohne Einholung eines Nachtragskredites der Jahresrechnung belastet werden. Der Regierungsrat hat dazu aufgrund der prognostizierten Werte im Steuerungsbericht II/2018 diverse Kreditüberschreitungen behandelt und diese in Kapitel 7.4.1 einzeln aufgelistet. Aufgrund der IST-Zahlen in der Staatsrechnung 2018 zeigt sich, dass darüber hinaus weitere Kreditüberschreitungen eingetreten sind, welche nicht durch den Regierungsrat behandelt wurden. Diese sind in Kapitel 7.4.2 aufgelistet. Der Finanzkommission sind dabei vor allem die Kostenüberschreitungen bei der Kantonspolizei im Personalaufwand (0.6 Mio. Franken, wovon 0.2 Mio. Franken von der Regierung behandelt wurden) und bei der Staatsanwaltschaft in den Untersuchungskosten (0.3 Mio. Franken) aufgefallen. Die finanzielle Führung hat in diesen Bereichen noch nicht funktioniert. Ziel



muss es sein, durch eine genauere Prognose, Kreditüberschreitungen früh zu erkennen und aktiv Gegenmassnahmen einzuleiten.

Gesamtbeurteilung

In den vergangenen Jahren hat die Finanzkommission verschiedentlich auf mehr Ausgabendisziplin und ein moderates Wachstum beim Personalaufwand in der kantonalen Verwaltung gedrängt. Die Finanzkommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass diesbezüglich Anstrengungen unternommen wurden und diese im Berichtsjahr nun mit einem deutlich positiven operativen Ergebnis auch entsprechend Früchte tragen.

Bei der Einschätzung des Ergebnisses ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass im Berichtsjahr einerseits wiederum positive Einmaleffekte eingetreten sind und andererseits einige nötige Ausgaben lediglich auf die folgenden Jahre verschoben wurden.

Weiter ist anzunehmen, dass die positive Entwicklung beim Steuerertrag nicht in diesem Ausmass weitergehen wird. Das dem Voranschlag 2019 zugrunde liegende Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts von 2.0%, wird gemäss aktuellen Prognosen nicht mehr erreicht werden. Die Wirtschaftsentwicklung bis zum Stichtag 31. Dezember 2018 sowie auch das sehr tiefe Bevölkerungswachstum im Jahr 2018 deuten auf geringere Steuererträge als budgetiert hin.

Das FHG gibt vor, dass der Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen gestaltet werden soll. Um die Erreichung dieses finanzpolitischen Hauptziels zu beurteilen, müssen auch die Ergebnisse der vergangenen Jahre einbezogen werden. In dieser Betrachtung stellt das seit längerem erste positive operative Ergebnis einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts ist mit diesem positiven Jahr alleine aber noch nicht erreicht worden.

C. Antrag

Die Finanzkommission empfiehlt Ihnen, die Staatsrechnung 2018 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Nettoinvestitionen von -23'609'000.03 Franken;
- Ertragsüberschuss beim operativen Ergebnis von 6'230'015.60 Franken;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von 14'690'101.05 Franken;
- Geldflussrechnung mit einem Finanzierungsüberschuss von 42'022'846.86 Franken;
- Bilanzüberschuss per 31.12.2018 von 40'222'446.71 Franken.

Im Namen der Finanzkommission

sign. Edgar Bischof

Edgar Bischof, Präsident