

An den Landrat

Glarus, 3. April 2019

Bericht zur Jahresrechnung 2018

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzaufsichtskommission behandelte die Jahresrechnung 2018 des Kantons Glarus an ihrer Sitzung vom 3. April 2019 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz:	LR Samuel Zingg, Mollis
Mitglieder:	LR Andreas Schlittler, Glarus LR Thomas Hefti, Schwanden LR Thomas Tschudi, Näfels LR Marco Hodel, Glarus LR Hans Schubiger, Netstal LR Ruedi Schwitler, Näfels LR Vreni Reithebuch, Linthal (Ersatz für Markus Schnyder)
Entschuldigt:	LR Martin Laupper, Näfels LR Markus Schnyder, Netstal

An der Sitzung nahmen weiter teil:

RR Dr. Rolf Widmer, Departement Finanzen und Gesundheit
Samuel Baumgartner, Departementssekretär
Andreas Schiesser, Finanzverwaltung
Dieter Elmer, Leiter Finanzkontrolle

Das Sitzungsprotokoll wurde von Frau Isabella Mühlemann, Staatskanzlei, geführt.

Für die Beratung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Jahresrechnung 2018 und Bericht des Regierungsrates vom 5. März 2019 samt den dazugehörigen Tabellen, dem Detailkommentar und den Zusammenstellungen der Nachtragskredite 2018 sowie der Kreditübertragungen;
- Bericht der algofin ag zur Anlage der Mittel aus der Heimfallverzichtsabgeltung KLL;
- Revisionsbericht und Management-Letter der Finanzkontrolle vom 22. Februar 2019.

1. Grundsätzliches

- Die im Bericht des Regierungsrates gemachten Angaben und die weiteren zur Verfügung gestellten Unterlagen sind umfassend und aussagekräftig.
- Die Prüfung der Jahresrechnung 2018 durch die Finanzkontrolle hat zu keinen Vorbehalten grundsätzlicher Art geführt.
- Der Bericht zur Jahresrechnung enthält eine Geldflussrechnung und den Anhang zur Jahresrechnung.
- Von der Finanzkontrolle wurde wiederum ein Management-Letter zum Revisionsbericht der Jahresrechnung erstellt. Darin ist der Handlungsbedarf im Finanz- und Rechnungswesen des Kantons festgehalten.
- Eintreten auf die Vorlage ist unbestritten.

2. Allgemeine Bemerkungen zur Jahresrechnung 2018

- Aufwand und Ertrag der Jahresrechnung 2018 betragen 389.5 Mio. Franken (Budget 363.6 Mio. Franken) resp. 391.4 Mio. Franken (Budget 362.3 Mio. Franken). Die Hauptgründe für den gegenüber dem Budget höheren Aufwand und Ertrag sind:

<i>in Mio. Fr.</i>	<i>B2018</i>	<i>R2018</i>	<i>ΔR2018 - B2018</i>
Bewilligungsgebühr für Wasserwerke	0.1	5.1	5.0
Steuerertrag	91.1	95.1	4.0
Anteil am Reingewinn der SNB	3.3	6.4	3.1
Anteil an Eidgenössischer Verrechnungssteuer	2.8	4.7	1.8
Abgeltung Staatsgarantie GLKB	1.8	3.0	1.3
Entschädigungen an Sonderschulen	-13.8	-12.5	1.3
Marktprämie Grosswasserkraft	0.0	1.2	1.2
Marktwertanpassung Beteiligung GLKB	0.0	-5.4	-5.4
Einlage in Fonds Förderung von ICT- und Digitalisierungsprojekten in der Bildung	0.0	-2.5	-2.5
Wasserwerksteuer	7.0	5.7	-1.3
Prämienverbilligungsbeiträge an öff. Sozialversicherungen	-17.5	-18.7	-1.2

- Bei einem Finanzierungsüberschuss von 4.1 Millionen Franken und einer Selbstfinanzierung von 19.9 Millionen Franken beträgt der Ertragsüberschuss 1.9 Millionen Franken.
- Mit 126% liegt der Selbstfinanzierungsgrad in der Rechnung 2018 deutlich über dem Budget von 34%.
- Aufgrund des guten Jahresergebnisses wurden zusätzliche Abschreibungen von 12.1 Mio. Franken vorgenommen. Dadurch können die Jahresrechnungen der Folgejahre entlastet werden. In diesem Betrag sind auch zusätzliche Abschreibungen von 0.7 Millionen Franken auf der bausteuerfinanzierten Gesamtanierung des Kantonsspitals Glarus. Die entsprechende Bausteuer in der Höhe von 1.5 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer entfällt damit ab dem Jahr 2021.
- Der Landsgemeinde wird der Antrag für die Einlage von 2.5 Millionen Franken zugunsten des Fonds zur Förderung von ICT- und Digitalisierungsprojekten in der Bildung im Sinne eines Verpflichtungskredits in gleicher Höhe unterbreitet.

Die Fondseinlage von 2.5 Millionen Franken aus dem Jahr 2000 wurde in der Vergangenheit tranchenweise aufgelöst. Der Fonds hat, vor der erneuten Einlage von 2.5 Millionen Franken, noch einen Bestand von gut 1 Million Franken. Der Fonds wird gemäss Finanzplan 2020–2023 spätestens im Jahr 2022 nicht mehr für die Deckung der Kosten für die ICT an den Schulen ausreichen. Der Landrat beschliesst jeweils über die laufende Kreditfreigabe. Letztmals erfolgte eine Kreditfreigabe von 620'000 Franken an der Landratssitzung vom 27. September 2017 für die Jahre 2018–2021. An diesem Ablauf wird festgehalten.

Stimmt der Landrat der Fondseinlage bzw. dem entsprechenden Verpflichtungskredit zu, wird im April nach der Rechnungssitzung eine Publikation im Amtsblatt erfolgen. Die Traktandierung erfolgt wie 2001 beim Geschäft „Festsetzung des Steuerfusses“ als separater Beschlussentwurf. Es kann Antrag nur zu diesem Verpflichtungskredit gestellt werden, während der Steuerfuss gesondert zu behandeln ist. Stimmt der Landrat oder die Landsgemeinde dem Verpflichtungskredit nicht zu, wird die Einlage in der Jahresrechnung 2019 wieder aufgelöst. Es handelt sich um ein unbürokratisches Verfahren, das sich an den verfassungsmässigen Finanzkompetenzen orientiert. Bei der Vorlage an die Landsgemeinde ist im Sinne eines Verpflichtungskredites gemäss Artikel 42 FHG die politische Legitimation gegeben und die rechtlichen Schranken bleiben gewahrt.

In der Kommission ist das Vorgehen bezüglich dieser Fondseinlage sowie grundsätzlich das Führen von zweckgebundenen Fonds umstritten. Bemängelt wurde seitens einer Minderheit der Kommission, dass die Stimmberechtigten in der verbleibenden Zeit keine fundierte Auseinandersetzung mit diesem Finanzvorhaben vornehmen können. Die Beantragung einer Fondseinlage ohne separate Vorlage muss eine Ausnahme bleiben und darf nicht zur Regel werden. Man befürchtet, mit dieser beantragten Vorgehensweise, die Legitimierung für zukünftige weitere solche Vorhaben zu erhöhen, was nicht im Sinne der Finanzaufsichtskommission sei. Ebenfalls zu erwähnen ist, dass dieses Vorgehen gegen die Prinzipien von HRM2 verstösst.

Die Kommission beschliesst mit 5 Ja-, 2 Nein-Stimmen und einer Enthaltung, der Landsgemeinde die Einlage von 2.5 Millionen Franken zugunsten des Fonds zur Förderung des ICT-Unterrichtes an Schulen im Sinne eines Verpflichtungskredits in gleicher Höhe zur Zustimmung zu unterbreiten.

- Die Beteiligung des Kantons an der Glarner Kantonalbank hat sich wie folgt verändert:

	Finanzvermögen			Verwaltungsvermögen		
	<i>Anzahl Aktien</i>	<i>Wert Aktie in CHF</i>	<i>Bilanzwert in CHF</i>	<i>Anzahl Aktien</i>	<i>Wert Aktie in CHF</i>	<i>Bilanzwert in CHF</i>
Beteiligung GLKB 31.12.2017	2'088'500	30.80	64'325'800	5'761'500	10.00	57'615'000
Beteiligung GLKB 31.12.2018	2'088'500	28.20	58'895'700	5'761'500	10.00	57'615'000

Die Marktwertanpassung der Aktien der Glarner Kantonalbank im Finanzvermögen führte zu einem nicht budgetierten Aufwand von 5.43 Mio. Franken.

- Der Depotwert der seit dem 1. Oktober 2008 nach einem Anlagekonzept der algofin ag, St. Gallen, angelegten Heimfallverzichtsabgeltung KLL von ursprünglich 130 Mio. Franken, beträgt per 31. Dezember 2018 121.1 Mio. Franken. 2018 betrug die Vermögensabnahme 8 Mio. Franken (Vorjahr: Vermögenszuwachs von 4.3 Mio. Franken). Der Anlage wurden 2018, wie budgetiert, 6 Mio. Franken entnommen.
- Mit einem gerichtlichen Vergleich vor dem Obergericht des Kantons Bern konnte am 25. März 2019 im rund zwei Jahre dauernden Rechtsstreit mit der Axpo Power AG betreffend die Verwertung der Energieproduktion und Tragung der Jahreskosten des Pumpspeicherwerks Limmern eine Einigung erzielt werden.

Demnach sind die Jahreskosten der gesamten KLL bis zur Inbetriebnahme des PSWL entsprechend dem Aktienanteil von 15 (GL) bzw. 85 Prozent (Axpo) zu tragen. Ab Inbetriebnahme des PSWL am 19. August 2017 trägt die Axpo die Jahreskosten des PSWL und verwertet dessen Energie alleine. Der Kanton Glarus muss rückwirkend ab diesem Zeitpunkt nur noch seinen Anteil von 15 Prozent an den Jahreskosten des alten Teils der KLL tragen und kann dessen Energie verwerten. Die KLL wird eine entsprechende Spartenrechnung für die alte KLL und das PSWL führen.

Der Vergleich entspricht den Gedanken des Gründungsvertrages der KLL. Dieser soll aber in wenigen Punkten geringfügig abgeändert werden: Die Dividende wird aufgrund der aktuell schwierigen Marktlage für die KLL vorübergehend von 1.5 Prozent über der durchschnittlichen Rendite der zehnjährigen Bundesobligationen der Eidgenossenschaft auf 1 Prozent gesenkt. Neu wird eine halbe Million Franken der dem Kanton Glarus jährlich zufließenden Dividende aufgrund der Übernahme der Jahreskosten des PSWL von der Axpo und nicht mehr vom Kanton Glarus selber finanziert. Zudem wurden die Bedingungen für einen allfälligen späteren Energiebezug des Kantons am PSWL geklärt. Möchte der Kanton dereinst Energie aus dem PSWL beziehen, so kann er dies frühestens ab dem Geschäftsjahr 2027/28 machen, wobei er seinen Energiebezug jährlich um höchstens 1.5 Prozent erhöhen kann. Demnach könnte er sein dem Aktienanteil entsprechendes Energiebezugsrecht von 15 Prozent frühestens im Jahr 2037/38 wieder vollständig ausüben.

Aufgrund der Rückabwicklung der Jahreskosten und Energieverwertung der Geschäftsjahre 2015/16 bis 2018/19 der KLL rechnet der Kanton Glarus zugunsten der Jahresrechnung 2019 mit einem nicht budgetierten Ertrag von rund 6 Millionen Franken aus Rückzahlungen der Axpo und der Auflösung des Fonds Kosten PSWL. Zudem muss er künftig nicht – wie bei einem allfälligen Unterliegen im Rechtsstreit befürchtet – Kosten von netto 9 bis 11 Millionen Franken pro Jahr tragen.

Die Kommission ist erfreut, dass der Kanton im Rechtsstreit mit der Axpo diese Einigung erzielen konnte und dankt den involvierten Personen, insbesondere RR Rolf Widmer, für ihren Einsatz der zu diesem für den Kanton vorteilhaften und Rechtssicherheit bietenden Vergleich beigetragen hat.

- Unverändert beibehalten wurde die Rückstellung im Umfang von 2.2 Millionen Franken für einen Rechtsstreit mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) betreffend die Mehrwertsteuerpflicht der KLL. Die ESTV war der Auffassung, dass der vorgenommene Vorsteuerabzug auf der Kostenstelle 20680 nicht rechtmässig ist, da die Defizite aus dem Stromhandel durch Gelder des öffentlichen kantonalen Haushalts gedeckt würden und entsprechend eine Subventionierung gemäss Mehrwertsteuergesetz vorliege. Der Kanton Glarus bestritt dies jedoch und erhob Einsprache gegen die entsprechende Verfügung. Diese wurde am 25. Januar 2019 gutgeheissen, so dass die Rückstellung zugunsten der Jahresrechnung 2019 aufgelöst werden kann.
- Aufgelöst wurde eine Rückstellung für den Ertragsanteil an der Verrechnungssteuer, obwohl auch im Jahr 2018 die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer über dem Budget lagen. Der Bund hat eine Korrektur an den Zahlen zum Vorjahr vorgenommen. Die eidgenössische Steuerverwaltung hat mittels Verrechnung in der Höhe von 0.25 Millionen Franken den Vorjahreswert (2017) korrigiert. Die Befürchtung der zu hohen Einnahmen hat sich somit teilweise bestätigt, die Rückstellung kann aufgrund des Restatements aufgelöst werden. Es wird zudem davon ausgegangen, dass sich die Differenz zwischen Eingängen und Rückerstattungen reduziert, so dass ein Ausgleich zwischen Rückerstattungen und künftig allfälligen tieferen Erträgen über die Erfolgsrechnung erfolgen kann.
- Landrat und Regierungsrat bewilligten Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen für das Jahr 2018 von 7.3 Mio. Franken in der Erfolgsrechnung (Vorjahr 19.7 Mio. Franken) und 1.0 Mio. Franken in der Investitionsrechnung (Vorjahr 1.7 Mio. Franken). Davon sind 0.8 Mio. Franken Nachtragskredite gemäss Art. 51 FHG, 6.4 Mio. Franken Kreditüberschreitungen gemäss Art. 52 Abs. 1 FHG und 1.1 Mio. Franken Kreditüberschreitungen gemäss Art. 52 Abs. 2 FHG.

3. Schlussbeurteilung der Jahresrechnung 2018 und Ausblick

Die Rechnung 2018 schliesst sehr gut ab.

Für den erfreulichen Jahresabschluss sind nebst den gegenüber dem Budget 4 Mio. Franken höheren Steuereinnahmen hauptsächlich Sondererträge, wie die letzte Tranche der Konzessionsgebühr für das KLL im Umfang von 5 Mio. Franken sowie der höhere Anteil am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank verantwortlich. Beigetragen haben aber auch viele grössere und kleinere Abweichungen, die durch Zufälle und sicher auch bewusst vorsichtiges Budgetieren zustande gekommen sind.

Die Kommission ist über den sehr guten Abschluss durchwegs erfreut. Der Kanton Glarus weist eine stabile und intakte Finanzlage auf. Damit dies so bleibt, ist weiterhin eine strikte Ausgabendisziplin notwendig.

Folgende, heute schon bekannten Abweichungen zum Budget 2019 werden das Jahresergebnis positiv beeinflussen:

	<i>in Mio. Fr.</i>
- Rückerstattungen Axpo aus Rechtsstreit PSWL	ca. +6.0
- Auflösung Rückstellung für Vorsteuerkürzung MwSt.	+2.2
- Anteil am Reingewinn der SNB ("doppelte" Gewinnausschüttung)	+3.1
- Tiefere Abschreibungen als Folge zusätzlicher Abschreibungen im 2018	+1.4
- Dividenden GLKB	+0.8

Mittelfristig werden Aufwandüberschüsse von 1.3 (2020) bis 8.9 Millionen Franken (2023) erwartet. Der Aufwand wird in Zukunft anwachsen. Die anstehenden, grossen Investitionsprojekte werden dazu führen, dass die Abschreibungen steigen. Beides ist in der Finanzplanung berücksichtigt. Nicht eingeplant sind unerwartete Ausgaben. So wird das Bundesgerichtsurteil im Bereich der Prämienverbilligung betreffend den Kanton Luzern von anfangs Jahr (Urteil BGER 8C_228/2018 vom 22.1.2019) dazu führen, dass der Kanton Glarus mit stark steigenden Ausgaben auf sehr hohem Niveau zu rechnen hat.

Erfreulich mit Blick auf die Zukunft ist, dass die Steuerbelastung ab dem Jahr 2021 durch den Wegfall der Bausteuer für die Gesamtsanierung des Kantonsspitals in der Höhe von 1,5 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer sinken wird.

Die Genehmigung der Jahresrechnung ist in der Kommission unbestritten. Der Entlastung des Regierungsrates in Bezug auf die Kreditüberschreitungen und Nachtragskredite wird zugestimmt.

4. Dank

Die Finanzaufsichtskommission dankt allen, die durch ihr entsprechendes Handeln zum sehr guten Jahresabschluss beitragen haben. Sie dankt sowohl der Verwaltung, dem Regierungsrat wie auch dem Landrat für die konstruktive Zusammenarbeit.


5. Antrag

Wir beantragen dem Landrat:

1. Die Jahresrechnung 2018 mit einem Ertragsüberschuss von 1'887'625 Franken, gestützt auf Artikel 22 des Finanzhaushaltgesetzes **zu genehmigen**.
2. Von den Kreditüberschreitungen **Kenntnis zu nehmen** und dem Regierungsrat gemäss Artikel 52 Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes **Entlastung zu erteilen**.
3. Der Landsgemeinde die Einlage von 2.5 Millionen Franken zugunsten des Fonds zur Förderung des ICT-Unterrichtes an Schulen im Sinne eines Verpflichtungskredits in gleicher Höhe **zur Zustimmung zu unterbreiten**.

Genehmigen Sie, Herr Landratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Landrätliche Finanzaufsichtskommission



Samuel Zingg, Mollis
Präsident