



---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 23. April 2018

## **2000.84**

### **Staatsrechnung 2017; Genehmigung**

#### **2. Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 23. April 2018**

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 2017.

Die Finanzkommission stellt gestützt auf den Bericht über die Ergebnisse der Prüfung 2017 fest, dass die Buchführung und die Jahresrechnung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und beantragt dem Kantonsrat die Genehmigung der Staatsrechnung 2017.

#### **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 2017, umfassend die Staatsrechnung inklusive Behörden.

Die 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 Finanzamt besprochen. Der Regierungsrat hat von der Möglichkeit der Stellungnahme anlässlich der Sitzung vom 6. März 2018 Gebrauch gemacht. Die Finanzkommission hat den Management-Letter an ihrer Sitzung vom 8. März 2018 behandelt und die Regierung über das Ergebnis der Beratungen mit Schreiben vom 15. März 2018 orientiert.

Die Risikobeurteilung wurde durch die Finanzkontrolle selbständig erstellt und diente als Grundlage für die Jahresplanung 2017/2018. Die Finanzkommission hat den Prüfplan an ihrer Sitzung vom 20. November 2017 zur Kenntnis genommen.

Geprüft werden konnten bis zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichtes die Staatsrechnung sowie die Stiftungen und Fonds der Staatsrechnung. Der Bericht des Regierungsrates über die Staatsrechnung 2017 lag noch nicht vor. Das Prüfungsergebnis ist unter diesem Vorbehalt zu betrachten.

Prüfungsgegenstand waren die Jahresrechnung sowie im Departement Finanzen die Einzelbereiche Kredite, Anlagebuchhaltung, Gerichtskasse, Lohnadministration, Steuerverwaltung und die Projektabwicklung im Amt für Immobilien. Im Departement Bildung und Kultur lag der Schwerpunkt bei der Kantonsschule Trogen, im Departement Gesundheit und Soziales bei den Beitragserlassen Sozialversicherungen, im Departement Bau und Volkswirtschaft bei den Konzessionen und Abgaben im Amt für Umwelt, der Projektabwicklung im Tiefbauamt und der landwirtschaftlichen Kreditkasse und im Departement Inneres und Sicherheit bei den Entschädigungen vom Bund in der Abteilung Militär und Zivilschutz.

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 auch Positionen geprüft, welche nicht ohnehin aufgrund ihrer Wesentlichkeit oder Risiken geprüft wurden.

Das Prüfungsurteil der Finanzkontrolle lautet wie folgt:

„Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2017 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen sowie dem Fachbehelf Rechnungslegung und HRM2. Wir empfehlen dem Kantonsrat, die vorliegende Jahresrechnung zu genehmigen.“

Die Finanzkommission bewertet das Prüfungsergebnis als gut und stellt gestützt auf den Management Letter 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 den Ausführungen und dem Management-Letter der Finanzkontrolle, dass in der kantonalen Verwaltung generell sehr gut und ordnungsgemäss gearbeitet wird. Die Zusammenarbeit 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 einzelne Erwartungen, welche vor einem Jahr geäussert wurden, möchte die Finanzkommission nun folgende aktualisierte Einschätzung abgeben:

1. **Finanzielle Führung / Kreditüberschreitungen**

Es ist klar erkennbar, dass im Bereich der finanziellen Führung / Controlling mit dem erstmals erstellten Steuerungsbericht im August 2017 ein grosser Fortschritt erzielt wurde. Die im Vorjahr beanstandete Überwachung der Staatsfinanzen und die Vornahme von periodischen Hochrechnungen wurden entsprechend im Jahr 2017 erstmals umgesetzt.

Die effektive Staatsrechnung 2017 zeigt zwar erhebliche Unterschiede zu den prognostizierten Werten. Diese Abweichungen sind jedoch mehrheitlich durch Einzeleffekte und schwierig vorhersehbare Entwicklungen begründet. Durch die zweimalige Erstellung des Steuerungsberichts im Jahr 2018 werden sich weitere Verbesserungen in der Genauigkeit der Prognose bestimmt einstellen. Die Finanzkommission möchte deshalb die starken Verbesserungen des ersten Steuerungsberichts in Bezug auf den Informationsfluss und den Verantwortungseinbezug der Amtsleiter/innen in den Vordergrund stellen.

In diesen positiven Gesamteindruck der verbesserten finanziellen Führung ist auch die Konkretisierung und Umsetzung der Anzeige von Kreditüberschreitungen sowie der neu aufgesetzte Aufgaben- und Finanzplan 2019-2021 einzuordnen.

2. **Wertberichtigung Beteiligung SVAR**

Nach dem aus Sicht der Finanzkommission bereits letztes Jahr eine Wertberichtigung bei der Beteiligung SVAR angezeigt gewesen wäre, beurteilt die Finanzkommission die nun vorgenommene Wertberichtigung im Umfang der gesamten Unterdeckung des Dotationskapitals per 31.12.2017 als korrekt. Die Finanzkommission ist mit dem eingeschlagenen Weg der Bewertung der Beteiligung zum Substanzwert mit Verbuchung der Wertberichtigung im ordentlichen Ergebnis einverstanden.

3. **Internes Kontrollsystem (IKS)**

Nach mehreren Jahren Verzögerung gegenüber dem im FHG vorgegebenen Einführungstermin und der daraus folgenden Kritik durch die Finanzkommission wurden die Mitglieder der Finanzkommission anlässlich ihrer Sitzung vom 20. November 2017 durch den IKS-Beauftragten Reto Müller über den Stand der Einrichtung des IKS in der kantonalen Verwaltung informiert.

Die Finanzkommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Einrichtung des IKS in der kantonalen Verwaltung im Jahr 2017 so vorangetrieben werden konnte, dass die Finanzkontrolle mit der Staatsrechnung 2017 erstmals die Einrichtung des IKS bestätigen kann.

Gleichzeitig erwartet die Finanzkommission vom Regierungsrat, dass die Einrichtung bzw. die Dokumentation des IKS auch in den noch nicht geprüften Organisationseinheiten forciert wird.

### **B. Bemerkungen zur Staatsrechnung 2017**

Die Staatsrechnung 2017 schliesst mit einem operativen Aufwandüberschuss von 7'779'620.58 Franken ab. Gegenüber dem Voranschlag von 2017 ist das Ergebnis damit 7.9 Mio. Franken schlechter als erwartet ausgefallen. Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung wird mit einem Ertragsüberschuss von 4.4 Mio. Franken ausgewiesen. Dieses liegt damit um 10.4 Mio. Franken unter dem Voranschlag. Der Hauptgrund für



den schlechteren Abschluss liegt in der Wertberichtigung der Beteiligung am SVAR in der Höhe von 7.6 Mio. Franken.

Darüber hinaus traten folgende grösseren Abweichungen zum Voranschlag ein:

- Mindererträge resultierten bei den Steuereinnahmen der juristischen Personen (2.7 Mio. Franken), der natürlichen Personen (1.6 Mio. Franken) und der Grundstückgewinnsteuer (0.9 Mio. Franken), aus einem tieferen Gewinn aus Verkauf von Sachanlagen in der Höhe von 1.3 Mio. Franken, und geringeren Buserträgen der Kantonspolizei (1.0 Mio. Franken) und der Staatsanwaltschaft (0.9 Mio. Franken).
- Mehrausgaben resultierten bei der Spitalfinanzierung (Versorgung und GWL, in der Höhe von 2.9 Mio. Franken) und den Prämienverbilligungen in der Höhe von 1.8 Mio. Franken.
- Mehrerträge resultierten beim Anteil am Reingewinn der Nationalbank (2.0 Mio. Franken), den Verrechnungssteuern (2.7 Mio. Franken), aus dem Energiefonds (1.5 Mio. Franken) und einem Sondereffekt durch die Anpassung des Delkrederes auf Steuerausständen (1.8 Mio.).

Es ist positiv zu werten, dass im Gegensatz zur Staatsrechnung 2016 im Jahr 2017 nun wieder einzelne positive Abweichungen zum Budget aufgetreten sind. Insbesondere die Mehrerträge aufgrund der Delkredereanpassung, sowie unter Umständen auch die zusätzlichen Erträge aus der Verrechnungssteuer sind jedoch als Einmaleffekt zu betrachten.

Erfreut nimmt die Finanzkommission die im Vergleich zum Vorjahr positive Entwicklungen bei den Steuererträgen (natürliche Personen +5.8%, juristische Personen +8.5%) zur Kenntnis, nachdem im Jahr 2016 bei den natürlichen Personen nur ein geringes und bei den juristischen Personen kein Wachstum erzielt werden konnte und die Ertragsentwicklung für 2017 daher ungewiss war.

Die im letzten Jahr ergriffenen Sofortmassnahmen zur Senkung der Ausgaben haben gemäss Ausführungen im Bericht des Regierungsrates zur Staatsrechnung 2017 im Umfang von 2.6 Mio. Franken in der Erfolgsrechnung gegriffen. Es ist nun wichtig, diese Massnahmen auch in Zukunft anzuwenden, damit die Ausgabenreduktion nachhaltig ist.

Beim Personalaufwand ist nach der Ausgabensteigerung von 1.6% im Vorjahr auch im Jahr 2017 wieder eine Steigerung von 1.5% eingetreten. Die Überschreitung des Voranschlags beträgt 0.32 Mio. Franken, wobei ein Sondereffekt von 0.13 Mio. Franken bei den Ruhegehältern und eine Zunahme von 0.16 Mio. Franken bei den Aus- und Weiterbildungen mehrheitlich dafür verantwortlich ist.

Markante Mehraufwendungen gegenüber dem Voranschlag sind im Bereich Gesundheit zu verzeichnen. Diese betragen rund 2.9 Mio. Franken bei der Spitalfinanzierung und rund 1.8 Mio. Franken bei der Verbilligung an die Krankenversicherungsprämien. Auch wenn diese Aufwände durch den Kanton kaum beeinflussbar sind, nimmt die Finanzkommission diese Entwicklung weiterhin mit grosser Sorge zur Kenntnis.

Die Senkung des Verlustes beim SVAR im Vergleich zum Vorjahr wird erfreut zur Kenntnis genommen. Trotzdem muss das Ziel des SVAR sein, mittelfristig wieder Gewinne in einer Höhe zu erwirtschaften, mit welchen auch Investitionen finanziert werden können. In der Finanzkommission bestehen nach wie vor Zweifel, ob der SVAR dieses Ziel erreichen kann, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Reduktion der gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Kantons ab 2019. Eine Einschätzung ist schwierig, weil aktuell noch



keine Planerfolgsrechnung des SVAR für mehrere Jahre vorliegt. Die Finanzkommission sieht jedoch die starken Verbesserungen im 2017 und hat Vertrauen in die neue Führung des Spitalverbunds. Insofern lässt sich die Finanzkommission gerne positiv überraschen.

Die Rechnung 2017 der Kantonsschule Trogen schliesst mit einem Nettoaufwand von 13.94 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag um 56'000 Franken leicht besser ab. Im Vorjahr resultierte noch ein um 106'000 Franken höherer Aufwand als budgetiert.

Die Strafanstalt Gmünden konnte das Rechnungsjahr mit einem Nettoertrag von 1.2 Mio. Franken und damit 0.55 Mio. Franken besser als die Globalbudgetvorgabe abschliessen. Aus finanzpolitischer Sicht ist diese Entwicklung erfreulich und zeigt, dass die Strafanstalt Gmünden mit den vorhandenen Mitteln wirtschaftlich arbeitet, innovative Ideen umsetzt und sich mit Nischenangeboten gut positioniert.

Die Nettoinvestitionen 2017 liegen mit 29.7 Mio. Franken rund 3.8 Mio. Franken höher als im Voranschlag veranschlagt. Die Zunahme ist durch Mehrausgaben für ein Hypothekendarlehen an den SVAR (3.9 Mio. Franken) und ein Darlehen an die AR Informatik AG (2.5 Mio. Franken) begründet. Demgegenüber stehen Einsparungen in der Investitionsrechnung, welche hauptsächlich durch das Verschieben von Projekten und nicht deren Sistierung herrühren. Der Selbstfinanzierungsgrad verbesserte sich auf einen Wert von 67.8%, was jedoch unter den im Voranschlag erwarteten 75.8% liegt.

Bei Betrachtung der Kennzahlen kommt zum Ausdruck, dass die Verschuldung aufgrund des Finanzierungsfehlbetrags 2017 in der Höhe von 18 Mio. Franken weiterhin stark zunimmt. Die Nettoschuld pro Einwohner hat mit 2'020 Franken in diesem Jahr erstmals die Marke von 2'000 Franken überschritten. Dieser Entwicklung muss entgegengesteuert werden.

Entsprechend unterstützt die Finanzkommission die vom Regierungsrat im Ausblick der Staatsrechnung gemachte Äusserung: „Es ist unabdingbar, kurz- bis mittelfristig auch auf operativer Stufe der Erfolgsrechnung wieder Ertragsüberschüsse zu erzielen mit dem Ziel, den Geldabfluss zu stoppen und die Verschuldung wieder senken zu können.“

### **Gesamtbeurteilung**

Wenn die Wertberichtigung der SVAR-Beteiligung, welche nicht budgetiert werden konnte, nicht mitberücksichtigt wird, kann von einer Punktlandung bei der Erreichung der Vorgaben des Voranschlags 2017 gesprochen werden. Nach dem sehr schlechten Ergebnis 2016 ist diese Entwicklung sehr positiv zu werten.

Dennoch bleibt das finanzpolitische Umfeld unverändert anspruchsvoll. Zu nennen ist insbesondere die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen. Aufgrund dieser zusätzlichen Kosten, welche auf den Kanton zukommen werden, ist es aus Sicht der Finanzkommission unabdingbar, nebst der bereits umgesetzten Steuererhöhung auch die weiteren geplanten Massnahmen des Stabilisierungsprogramms in den kommenden Jahren anzugehen.



**C. Antrag**

Die Finanzkommission empfiehlt Ihnen, die Staatsrechnung 2017 samt Anhang mit folgenden Eckdaten zu genehmigen:

- Nettoinvestitionen von 29'687'033.46 Franken;
- Aufwandüberschuss beim operativen Ergebnis von 7'779'620.58 Franken;
- Ertragsüberschuss beim Gesamtergebnis von 4'361'790.50 Franken;
- Geldflussrechnung mit einem Finanzierungsfehlbetrag von 18'023'270.50 Franken;
- Bilanzüberschuss per 31.12.2017 von 25'532'345.66 Franken.

Im Namen der Finanzkommission

sign. Edgar Bischof

Edgar Bischof, Präsident