



Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle für das Jahr 2016

Die nationale Vernetzung der Finanzkontrolle dient dem Erfahrungsaustausch, der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, der Qualitätssicherung und unterstützt damit die Kernprozesse, sei es durch gemeinsame Prüfungen oder durch Fachtagungen.

(Auszug aus der Strategie der Finanzkontrolle)

1. Grundlagen

Art. 96 Abs. 4 der Kantonsverfassung hält als Grundsatz fest, dass verwaltungsunabhängige Kontrollorgane prüfen, ob der Finanzhaushalt gesetzmässig geführt wird. Das auf den 1. Januar 2014 in Kraft getretene Finanzhaushaltsgesetz (FHG, bGS 612.0) trägt dem Rechnung mit einer selbständigen Behörde, der Finanzkontrolle (FK), die in ihrer Tätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet ist. Die Finanzkontrolle ist das verwaltungsunabhängige Fachorgan für die Finanzaufsicht des Kantons. Sie steht in dieser Funktion auch dem Kantonsrat zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht zur Verfügung. Nach Art. 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) kann die Finanzkontrolle von der Finanzkommission beigezogen werden zur Prüfung des gesamten Finanzhaushalts und der staatlichen Anstalten. Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit dürfen der Finanzkontrolle dagegen keine Vollzugsaufgaben übertragen werden; die Finanzkontrolle ist also sachlich und personell von der Exekutive vollständig getrennt und kann nicht durch diese geführt oder beauftragt werden.

Zweck und Aufgaben der Finanzkontrolle sind in Art. 38 ff. FHG beschrieben. Die Finanzkontrolle prüft die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und die Einhaltung der Vorgaben für die Rechnungslegung, die Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Grundsätze des Finanzhaushaltes, wie namentlich Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbegrenzung, Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die aktuellen Prüfungen der Finanzkontrolle basieren auf einem Fünfjahresplan, der sämtliche Departemente, Organisationseinheiten, staatlichen Anstalten und selbständigen öffentlichen Institutionen umfasst. Auf der Basis einer ersten Einschätzung wird eine Risikobeurteilung vorgenommen und Prüft Themen konkretisiert. Die Grundlagen der Planung werden jährlich überprüft und ergänzt. Daraus ergibt sich die Jahresplanung der Finanzkontrolle, die jeweils dem Regierungsrat und der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht wird.

Im Rahmen der Prüfaufträge pflegt die Finanzkontrolle den direkten Kontakt mit den geprüften Stellen. Der Ablauf der Prüfung ist in Diagrammen dokumentiert, formelle Besprechungen sind festgehalten. Der offene Dialog und der Austausch von Informationen und Feststellungen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen und für qualitativ gute Prüfberichte.

Die Prüfberichte werden nach Art. 43 FHG erstellt. Dabei kann es sich um eine jährliche Revision (Abschlussrevision) oder eine Einzelprüfung im Audit Turnus handeln. Die geprüfte Organisationseinheit und das jeweilige Aufsichtsorgan werden mit den Prüfberichten bedient.

Die Finanzkontrolle ist befugt, neben dem gesetzlich vorgegebenen Prüfauftrag auch Revisionsmandate von öffentlichen Institutionen wahrzunehmen. Sie verfügt über die Zulassung der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisorin und ist im Handelsregister eingetragen.



Nach Art. 41 FHG erstattet die Finanzkontrolle dem Kantonsrat jährlich Bericht. Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht kommt die Finanzkontrolle dieser gesetzlichen Pflicht zur jährlichen Rechenschaftslegung nach.

2. Personelle Besetzung

Die geplante Besetzung mit zwei Vollzeitstellen war ab 1.09.2016 wieder vorhanden. Vom 1.01.-31.08.2016 wurden externe Fachpersonen im Auftragsverhältnis zugezogen.

3. Prüfplanung

Mit der Vornahme einer ersten Risikobeurteilung und der Erarbeitung einer Mehrjahresplanung wurde auch die Jahresplanung 2016 erstellt. Die Planung unterscheidet grundsätzlich zwischen Abschlussrevision mit einem entsprechenden Bezug zur Jahresrechnung und dem Audit Turnus, der eine thematisch beschränkte Einzelprüfung umfasst und auf die interne Revision ausgerichtet ist. Über die Prüfungsergebnisse werden die geprüften Organisationseinheiten ausführlich informiert.

4. Abschlussrevision

Staatsrechnung 2015 (Kant. Verwaltung inkl. Gerichtsbehörden, Stiftungen und Fonds der Staatsrechnung)

Auf der Grundlage der detaillierten Prüfungsplanung sind die Ziele, Themen und Schwerpunkte für die Prüfung der Jahresrechnung festgelegt worden. Die Auswahl von Prüfungshandlungen und die Prüfung von Geschäftsfällen erfolgte nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit und beruhte auf einer Risikoeinschätzung der Prüfer. Massgebliche Gesichtspunkte für die Prüfung von Bilanz und Erfolgsrechnung waren Vollständigkeit, Vorhandensein, Richtigkeit, Abgrenzungen, Bewertungen, Rechte und Verpflichtungen, Kontozuordnung, Ausweis sowie die Regeln des Harmonisierten Rechnungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2). In der Erfolgsrechnung sind insbesondere Löhne, Sachaufwendungen, Beiträge (Aufwand und Ertrag), Steuereinnahmen und Finanzausgleich geprüft worden.

Die Beurteilung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2015 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen entspricht. Der Bericht der Finanzkontrolle über die Revision der Jahresrechnung wird im Bericht des Regierungsrates zur Staatsrechnung 2015 wiedergegeben. Im Bericht der FK ist festgehalten, dass ein gemäss den Vorgaben des Regierungsrates ausgestaltetes Internes Kontrollsystem (IKS) nach Art. 25 FHG für die Aufstellung der Jahresrechnung in allen wesentlichen Bereichen noch nicht existent ist. Im Management-Letter für den Regierungsrat sind zwei Empfehlungen aufgeführt, die eine betrifft die Umsetzung des FHG und die andere das HRM2.

Landwirtschaftliche Kreditkasse und forstliche Investitionskredite

Die Prüfungen in der Bilanz waren auf Bestand, Vollständigkeit und richtige Bewertung im Rahmen der Rechnungslegung nach HRM2 bzw. FHG ausgerichtet. In der Erfolgsrechnung wurden analytische Prüfungen vorgenommen.



Die Prüfung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2015 abgeschlossene Rechnungsjahr in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit den massgebenden Gesetzen und Verordnungen ist.

5. Prüfungen im Audit Turnus

Die Finanzkontrolle hat im Audit Turnus zahlreiche Einzelprüfungen vorgenommen. Die folgende Berichterstattung beschränkt sich auf Prüfungen von allgemeinem Interesse.

Prüfung der Umsetzung des Gesetzes über eGovernment und Informatik

Geprüft wurde die Umsetzung des Gesetzes mit Schwergewicht auf Zweck, Geltungsbereich, Strategie und Projekte. Dabei wurden Ebenen in organisatorischer, strategischer und planerischer Hinsicht einbezogen. Es wurde die Tätigkeit der Strategiekommission nachverfolgt, die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden in der Entscheidungsfindung zur gemeinsamen Strategie und die wesentlichen Projekte in der aktuellen Informatik Sach- und Terminplanung. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass die Umsetzung des eGovG in den geprüften Schwergewichten zweckmässig erfolgt ist. Empfehlungen wurden gemacht hinsichtlich der Zusammensetzung der Strategiekommission, einem besseren Überblick der in der Sach- und Terminplanung enthaltenen Projekte und der Aufnahme der Anwendergremien in die Informatik Strategie.

Prüfung nach Art. 104a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG)

Die Finanzkontrolle prüfte als unabhängiges kantonales Finanzaufsichtsorgan im Sinne von Art. 104a DBG die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung und Ablieferung der direkten Bundessteuer der noch nicht abgeschlossenen Steuerjahre an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV). Nicht Prüfungsgegenstand war der Veranlagungsprozess. Die Aufbereitung der Daten für die Meldung an die ESTV wird mit dem Einsatz der neuen Steuersoftware (NEST) verbessert werden können. Die Organisation ist zweckmässig und die Funktionentrennung gewährleistet. Die Abrechnung über Steuern und Bussen an den Bund ist für das Prüforgan nachvollziehbar.

Projektmanagement bei der Durchmesserlinie (DML) der Appenzeller Bahnen (AB) und der Aufsicht

Geprüft wurde das in der Ausführung stehende Projekt bezüglich Organisation der Bauausführung, Führungs- und Kontrollwerkzeugen, Baurechnungswesen, Kostenkontrolle, Leistungskontrolle und Abstimmung zwischen Baubuchhaltung und Finanzbuchhaltung. Die Prüfung erfolgte gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Es wurde festgestellt, dass eine zweckmässige, zielführende Organisation mit tragfähigen Instrumenten für eine erfolgreiche Realisierung besteht. Handlungsbedarf ist beim Reporting der AB gegenüber dem Bund erkennbar. Es wurde empfohlen, den aktuellen Kostenstand und die Endkostenprognose mit den verfügbaren Finanzierungsgefässen in Verbindung zu bringen, den Prozess von Projekt- und Bestellungenänderungen umfassend festzulegen und sicherzustellen, dass bei Akonto Rechnungen nachvollziehbare Massurkunden gegenseitig unterschrieben vorliegen.

Projekt ISAR (Integrierte Steuersoftware AR), Organisation, Projektmanagement

Geprüft wurde die Projektorganisation mit Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen, die Projektziele mit Führungs- und Kontrollwerkzeugen hinsichtlich erfolgter Umsetzung, die Projektplanung mit den erforderlichen Ressourcen und die Verträge mit Partnern und Dienstleistern. Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass die Beschreibung von Aufgaben und Verantwortung für leitende Projektmitarbeiter erst für die Test- und Einführungsphase erstellt werden. Die Führungs- und Kontrollwerkzeuge sind ausreichend gestaltet und werden angewendet. Der Projektplan mit den Meilensteinen ist planmässig in der Umsetzung und der Einsatz der ei-



genen Ressourcen erfolgt mit einem pragmatischen, bedürfnisorientierten Ansatz. Die Verträge mit Partnern und Dienstleistern sind nachvollziehbar und deren Beträge stimmen mit dem bewilligten Beschaffungskosten überein. Der Werkvertrag mit den Dienstleistungen des Lieferanten ist pauschal festgelegt und die bisher aufgelaufenen Aufwendungen entsprechen aktuell der Planung des Lieferanten. Es wurden Empfehlungen gemacht hinsichtlich des Abgleichs der Funktionalität, der Pendenzenliste und der Benutzerdokumentation.

Projekt Enterprise Content Management (ECM), Stand der Umsetzung, Projektcontrolling

Die Prüfung umfasste den Nachvollzug der inhaltlichen Umsetzung im Rahmen der sechs Teilprojekte, die Beurteilung des Projektcontrollings und den Vergleich der Projektziele mit den umgesetzten Projekteinhalten. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Werkzeuge für die Umsetzung der Teilprojekte verfügbar gemacht wurden. Die eigentliche Umsetzung von einzelnen Instrumenten wie Posteingang / Scanning, Dokumenten Management, Geschäftsverwaltung, Aufbewahrung & Archivierung liegt in der Verantwortung der Departemente. Deshalb ist diese in den Organisationseinheiten sehr unterschiedlich fortgeschritten. Das Leistungsverzeichnis und das eMail Management sind flächendeckend in der Kantonalen Verwaltung umgesetzt. Die Geschäftsverwaltung ist bei fast allen Organisationseinheiten, wo nutzbar, eingeführt. In den Gemeinden ist überall das eMail Management eingeführt. Von den weiteren Teilprojekten ist die Geschäftsverwaltung bei acht Gemeinden eingeführt und von den anderen Teilprojekten sind vereinzelt Einführungen ausgeführt. Es wurde die Empfehlung abgegeben, festzulegen, wer nach Abschluss des Projektes eine Leader- und Koordinationsfunktion hat für die Ausdehnung der Nutzung der Instrumente.

Entschädigungen und Beiträge an die berufliche Grundbildung

Die Prüfung umfasste den Nachvollzug der Vereinbarungen mit den einzelnen Leistungserbringern. Die kontrollierte Abwicklung der Rechnungen für die Lernenden. Die Sicherstellung einer korrekten Datenbasis und die Vermeidung von Doppelzahlungen. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass Vereinbarungen inhaltsgetreu umgesetzt werden und ausreichende, dokumentierte Kontrollen vorhanden sind. Die gemachten Empfehlungen beziehen sich auf formale Aspekte.

Kantonsgericht: Entschädigungen für Rechtsvertretungen, Ertrag aus Gebühren + Abgaben

Es wurde geprüft, ob die Gesuche für unentgeltliche Rechtspflege mit den Grundlagen nachvollziehbar sind und die Entscheidungsfindung verständlich ist. Wie die Behandlung von Rückforderungen gewährter unentgeltlicher Rechtspflege ist. Wie die Abwicklung der Gebühren und Abgaben mit Bezug zu den rechtlichen Grundlagen erfolgt. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Gesuche korrekt behandelt werden und die Entscheide nachvollziehbar sind. Die Rechnungen der vertretenden Anwälte werden ausreichend kontrolliert, die Gerichtsgebühren nach Richtlinien festgelegt und mit den Abgaben korrekt in Rechnung gestellt. Es wurde eine Empfehlung gemacht, die eine ordnungsgemässe Abwicklung der Honorarnoten sicherstellt und die eine Einschränkung bei der Weitergabe von Urteilen beinhaltet.

Beiträge an Dritte und Dienstleistung Dritter bei der Pflege und Bewirtschaftung des Waldes

Es wurde geprüft, ob die Beiträge in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen gewährt wurden. Ob diese den korrekten Konten und der korrekten Periode belastet wurden. Ob Dienstleistungen und Honorare korrekt verbucht wurden. Ob Kontrollen vorhanden und dokumentiert sind, welche sicherstellen, dass Doppelzahlungen vermieden und dass Beiträge und Dienstleistungen / Honorare korrekt und vollständig verbucht wurden. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Beiträge in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen gewährt und sowohl Beiträge als auch Dienstleistungen / Honorare korrekt und vollständig verbucht wurden. Es besteht eine ausreichende Kontrolle über die einzelnen Projekte und Ausgaben.



Prozess Gesuchsabwicklung und Beiträge der Denkmalpflege

Die Finanzkontrolle prüfte die Behandlung von Gesuchen, die Berechnung und Auslösung von Beiträgen an Private, Gemeinden und Kantone, sowie die Verbuchung und Abbildung der pendenten Gesuche zum Abschlussstichtag. Es wurde festgestellt, dass die Beitragsberechnungen beim Gesuch und der Abrechnung sehr genau vorgenommen werden. Es sind Empfehlungen gemacht worden, die eine inhaltskorrekte Verbuchung sicherstellen und eine administrative Vereinfachung bei der Rückzahlungspflicht bei Zweckentfremdung ermöglichen.

Betrieb der Kantonalen Notrufzentrale (KNZ), Inhalt und Verträge des Informatik-Nutzungsaufwandes

Zum Prüfinhalt gehörten das Betriebskonzept, die Einsatzplanung und ein Ausblick auf zukünftige Dienstleistungen der KNZ. Ein anderer Teil umfasste den gesamten Inhalt des verrechneten Informatik-Nutzungsaufwandes an die Kantonspolizei. Die KNZ wird seit Januar 2013 in spezifisch erstellten Räumlichkeiten und mit modernen technischen Systemen ausgestattet betrieben. Das im Betriebshandbuch beschriebene Dienstmodell basiert auf einem bewährten Rhythmus mit knapp genügenden Ressourcen. Es wird festgestellt, dass die Führung der Vertragsdaten verbesserungswürdig ist. Es wurden Empfehlungen abgegeben, wie Dienstleistungen der KNZ ausgebaut werden könnten und wie bei den Verträgen bezüglich Übersicht und vollständiger Ablage Verbesserungen vorgenommen werden sollten.

Strafvollzug, Beiträge an öffentliche und private Unternehmen

Untersucht wurde, ob Beiträge an öffentliche und private Unternehmen in Übereinstimmung mit den geltenden rechtlichen Grundlagen / Vereinbarungen ausgerichtet wurden. Es wurde festgestellt, dass Rechnungen für den Strafvollzug durch die Zuständigen geprüft und korrekt verbucht werden. Es wurden Empfehlungen gemacht im Hinblick auf detailliertere Kontrollen der einzelnen Elemente und der Sicherstellung der vollständigen Abgrenzung Ende Jahr.

Tourismusbeiträge an private Unternehmen, Tourismusabgaben und Beherbergungstaxen

Geprüft wurde, ob die bestehenden Leistungsvereinbarungen den gesetzlichen Grundlagen entsprechen, die ausbezahlten Beiträge mit den Grundlagen übereinstimmen, die Tourismusabgaben und die Beherbergungstaxen korrekt erhoben wurden. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass die Beiträge korrekt abgewickelt wurden. Die Tourismusabgaben und Beherbergungstaxen korrekt eingezogen und verbucht werden. Es wurden Empfehlungen abgegeben bezüglich der Berichterstattung und der vollständigen, nachvollziehbaren Dokumentation.

Prozess Abrechnung Grundstückgewinnsteuer

Die Finanzkontrolle prüfte die Anwendung der gesetzlichen Grundlagen, die Abrechnungen mit den Gemeinden und die korrekte, vollständige Verbuchung der Steuern. Es wurde festgestellt, dass sämtliche Handänderungen registriert werden und die Steuern korrekt veranlagt, bezogen und verbucht werden. Es wurden Empfehlungen hinsichtlich der Ausführung des Bezugs, der Verstärkung von Kontrollen und der Dokumentation, sowie der Verbuchung in der Finanzbuchhaltung gemacht.

Prozess Abrechnung Erbschafts- und Schenkungssteuer

Untersucht wurde die Anwendung der gesetzlichen Grundlagen, die Abrechnungen mit den Gemeinden und die korrekte, vollständige Verbuchung der Steuern. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass durch die Führung der Listen beim Kanton und den Gemeinden, sichergestellt wird, dass alle Fälle erfasst werden. Die Steuern wer-



den korrekt nach Gesetz und den angewandten Parametern veranlagt und bezogen. Es wurde eine Empfehlung abgegeben bezüglich der Verbuchung der ausstehenden Steuern Ende Jahr.

Umsetzung Gesetz über die Pensionskasse Appenzell Ausserrhoden

Aufgenommen wurde der Stand der Umsetzung des Gesetzes über die Pensionskasse AR mit Schwergewicht auf Organisation und Vorsorgereglement. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass die Vorgaben des Gesetzes in den jeweiligen Reglementen umgesetzt wurden. Sie hat keine Anzeichen dafür gefunden, dass die Vorgaben nicht eingehalten werden. Es wurde eine Empfehlung bezüglich der Auftragserteilung an die Revisionsstelle abgegeben.

6. Weitere Prüfungen

Die Finanzkontrolle nahm im Berichtsjahr zehn Revisionsmandate im Sinne von Art. 39 Abs. 6 FHG wahr und führte bei den entsprechenden Institutionen Abschlussrevisionen durch.

7. Zusammenarbeit

Die Finanzkontrolle dankt allen Verwaltungsstellen, dem Regierungsrat und Dritten für die gute und konstruktive Zusammenarbeit, ebenso der Finanzkommission für die zielführenden Diskussionen.

Herisau, 6. Februar 2017

Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden

Sign. R. Ramsauer / 6.02.2017

Rudolf Ramsauer, Leiter