

Bericht der Finanzkommission über die Rechnung 2021

vom 19. Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammensetzung	1
2	Einleitung	2
3	Bericht der Finanzkontrolle	2
4	Prüfungsschwerpunkte	3
5	Fazit	3
6	Antrag	4
Beilage:		
	Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2021 des Kantons St.Gallen	5

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzkommission erstattet Ihnen nach Art. 62 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Rechnung 2021.

1 Zusammensetzung

Die Finanzkommission setzt sich wie folgt zusammen (Stand 19. Mai 2022):

Mitglieder:

Christof Hartmann, Bankangestellter, Tscherlach, *Präsident*
Christoph Bärlocher, Bauunternehmer, Eggersriet
Stefan Britschgi, Gemüseproduzent, Balgach
Cornel Egger, Gemeindepräsident, Bichwil
Guido Etterlin, Stadtrat, Rorschach
Marco Fäh, Leiter Steueramt, Necker
Raphael Frei, Schulleiter Oberstufe und Unternehmer, Rorschacherberg
Rolf Huber, Gemeindepräsident, Oberriet
Monika Scherrer, Gemeindepräsidentin, Degersheim
Sascha Schmid, IT-Auditor, Buchs
Monika Simmler, Assistenzprofessorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, St.Gallen
Toni Thoma, Unternehmer, Gemeindepräsident, Andwil
Boris Tschirky, Gemeindepräsident, Abtwil

Christian Willi, Treuhänder, Altstätten
Bernhard Zahner, Comestibles-Händler, Rapperswil-Jona

Geschäftsführer:
Ralf Zwick, Dipl. Wirtschaftsprüfer, Leiter der Finanzkontrolle

2 Einleitung

Der Abschluss- und Rechnungsabnahmeprozess des Kantons unterliegt einem straffen Zeitplan. Der Finanzkommission steht für die Prüfung der Rechnung nur ein enges Zeitfenster zur Verfügung. Aus diesem Grund fasst die Finanzkommission nur einen kurzen Bericht. Damit die Mitglieder des Kantonsrates trotzdem über die notwendigen Informationen verfügen, ist diesem Bericht auch derjenige der Finanzkontrolle beigelegt.

Die Finanzkommission behandelte die Rechnung 2021 am 18. und 19. Mai 2022. Sie stützte sich dabei auf die Berichte ihrer Subkommissionen, die in der Zeit vom 25. bis 28. April 2022 die Departemente und die Staatskanzlei überprüften. An den Sitzungen der Gesamtkommission erteilten der Vorsteher des Finanzdepartementes und der Leiter der Finanzkontrolle sowie bei ihren Ressortgeschäften die Departementvorsteherinnen und die Departementvorsteher sowie der Staatssekretär Auskunft über die ihnen unterbreiteten Fragen.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Rechnung 2021 einschliesslich Bericht der Regierung zur Rechnung 2021 vom 15. März 2022;
- Rechnung 2021 Teil 2, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung gemäss HRM2-Kontenrahmen;
- Interne Version der Rechnung 2021 einschliesslich Begründungen zu wesentlichen Budgetabweichungen;
- Protokolle der Subkommissionssitzungen mit ergänzenden Unterlagen;
- Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2021 des Kantons St.Gallen;
- Revisionsberichte der Finanzkontrolle über die Prüfung einzelner Dienststellen und Institutionen (es standen 85 Berichte zur Verfügung);
- Bericht des kantonalen Steueramtes zu den kantonalen Steuern 2021.

3 Bericht der Finanzkontrolle

Die kantonale Finanzkontrolle hat am 28. April 2022 einen Bericht über die Prüfung der Rechnung 2021 abgegeben (vgl. Beilage). Dieser besteht aus zwei Teilen, einem zusammenfassenden und einem umfassenden Bericht. Im zusammenfassenden Bericht hält die Finanzkontrolle als Prüfungsurteil fest, dass gemäss ihrer Beurteilung die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2021 abgeschlossene Rechnungsjahr den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Der zweite Teilbericht, der umfassende Bericht, gibt Auskunft über den Auftrag der Finanzkontrolle und enthält ergänzende Erläuterungen und Feststellungen zu einzelnen Rechnungsabschnitten oder Rechnungspositionen.

Die Finanzkommission als politische Finanzaufsicht stützt sich bei ihrer Beurteilung der Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Jahresrechnung weitgehend auf die Ergebnisse der Prüfungen durch die Finanzkontrolle.

4 Prüfungsschwerpunkte

Die zuständigen Subkommissionen haben vor allem ein Augenmerk auf die grösseren Abweichungen zum Budget gelegt und ergänzende Auskünfte zu Prüfungsfeststellungen in den Berichten der Finanzkontrolle verlangt.

In den einzelnen Departementen bzw. den Gerichten sind unter anderem die folgenden zusätzlichen Punkte behandelt worden:

Volkswirtschaftsdepartement

- Mehrjahresvergleich der Kosten für den öffentlichen Verkehr zu Lasten des Kantons St.Gallen.

Departement des Innern

- Rückblick, aktueller Stand und Ausblick bezüglich Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Krise im Bereich Kultur (finanzielle Entschädigungen).

Bildungsdepartement

- aktueller Stand der IT-Bildungsoffensive;
- finanzielle Entwicklung des Lehrmittelverlages;
- Eckwerte Sonderschülerinnen und -schüler sowie Auswirkungen auf Staatsbeiträge;
- interkantonaler Austausch von Studierenden;
- Sport-Toto-Fonds.

Finanzdepartement

- Entwicklung und Struktur der Steuereinnahmen;
- Information zum Vorgehen im Projekt IT-Steuern SG+;
- Berichterstattung über die steuerbefreiten Institutionen betreffend politische Tätigkeit;
- Informationen zum aktualisierten Grundlagenbericht zur finanziellen Entwicklung des Kantons St.Gallen;
- Bericht zur Verwendung der Mittel der individuellen Lohnmassnahmen und zum strukturellen Personalbedarf im Sockelpersonalaufwand (2018–2022);
- Information zur aktuellen Situation im Bereich der Genossenschaft Olma Messen St.Gallen.

Bau- und Umweltdepartement

- von der Regierung im Rechnungsjahr 2021 genehmigte Kreditumlagerungen und Mehrausgaben Bauten und Renovationen;
- Beschaffungen im Tiefbauamt;
- Budgetierung baulicher Unterhalt von Kantonsstrassen.

Gesundheitsdepartement

- Beiträge für ausserkantonale Hospitalisationen nach Kantonen und Unternehmen;
- Entwicklung bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV);
- Geschäftsberichte 2021 der Spitalverbunde und des Zentrums für Labormedizin.

Gerichte

- Austausch mit Prof. Dr. Patrick Guidon, Kantonsrichter, über aktuelle Herausforderungen der Strafgerichte.

5 Fazit

Die Rechnung 2021 schliesst mit einem Ertragsüberschuss vor Bezug von besonderem und freiem Eigenkapital von 157,0 Mio. Franken ab. Das Ergebnis ist damit 399,8 Mio. Franken besser als budgetiert. Die Regierung gibt in ihrem Bericht detaillierte Informationen über die Faktoren, die

zum Ergebnis 2021 geführt haben. Ertragsseitig haben insbesondere die über Budget erfolgte Gewinnausschüttung der SNB und die höheren kantonalen Steuereinnahmen die Rechnung verbessert. Minderaufwände bei den individuellen Prämienverbilligungen, bei den Ergänzungsleistungen und bei der innerkantonalen Hospitalisation haben sich positiv auf die Rechnung ausgewirkt. Die wesentlichsten Mehraufwände ergaben sich – bedingt durch die Corona-Pandemie – bei der Umsetzung des Härtefallprogramms, beim kantonalen Führungsstab sowie beim Amt für Kultur für die Ausfallentschädigungen. Diese Corona-bedingten Kosten wurden in der Rechnung durch Bezüge aus dem besonderen Eigenkapital kompensiert. Weitere negative Effekte betreffen Mehraufwände für die Wertberichtigungen auf den Darlehen an die Spitalverbunde, an die Genossenschaft Olma Messen St.Gallen und an die Pizolbahnen.

Seit einigen Jahren geben die finanzielle Entwicklung der Spitalverbunde und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Kantonsrechnung Anlass zu grosser Sorge. Auch im Jahr 2021 mussten wieder Wertberichtigungen auf den Darlehen und Beteiligungen von 26,4 Mio. Franken vorgenommen werden. Dies ist umso bedauerlicher, als dass im Jahr 2021 insgesamt bereits 88 Mio. Franken Eigenkapitalerhöhungen vorgenommen wurden. Die Finanzkommission erachtet demnach eine nachhaltige Sanierung der Spitalverbunde als essenziell. Diese Sanierung darf jedoch nicht nur aus Eigenkapitalzuschüssen des Kantons bestehen. Die Spitalverbunde müssen zwingend mittelfristig in der Lage sein, ausgeglichene Ergebnisse zu erzielen. Ansonsten wäre es nur eine Frage der Zeit, bis die nächste Sanierung anstehen würde.

Unsicherheiten bestehen aus Sicht der Finanzkommission im Bereich der Planung von Neubauten und beim aufgestauten Unterhalt. Die Notwendigkeit von Provisorien, vor allem beim Sicherheits- und Justizdepartement, sowie die hohen Kreditreserven für laufende und geplante Projekte sind nicht im Sinn der Finanzkommission. So ist das zeitnahe Vorliegen der Immobilienstrategie ein grosses Anliegen.

Beim Personalaufwand konnte die Finanzkommission feststellen, dass die finanziellen Vorgaben eingehalten bzw. die Abweichungen nachvollziehbar erklärt werden konnten. Die Einführung von NeLo, aber auch die Personalaufwandsteuerung geben weiterhin zu Diskussionen Anlass. Insbesondere ist es unbefriedigend, dass die nach NeLo vorgesehenen Lohnentwicklungen nicht vollumfänglich stattfinden. Die Finanzkommission erwartet deshalb die Resultate aus dem diesjährigen NeLo-Review mit grosser Spannung.

Insgesamt zeigt sich die Finanzkommission äusserst erfreut über das hervorragende Ergebnis 2021. Die Meinungen, wie mit dem Ergebnis und dem dadurch erhöhten Eigenkapital umzugehen ist, gehen jedoch auseinander. Der Kanton ist grundsätzlich in einer guten finanziellen Verfassung, was Handlungsspielraum für diverse Anliegen eröffnet.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Rechnung 2021 des Kantons St.Gallen einzutreten.

Im Namen der Finanzkommission

Christof Hartmann
Präsident



Finanzkontrolle, Davidstrasse 35, 9001 St.Gallen

Revisionsbericht

Bericht über die Prüfung der Rechnung 2021 des Kantons St.Gallen

- Zusammenfassender Bericht
- Umfassender Bericht

28. April 2022

Berichtsempfänger:

- Finanzkommission des Kantonsrates
- Regierung des Kantons St.Gallen



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Zusammenfassender Bericht	4
3	Umfassender Bericht	5
3.1	Übersicht	5
3.1.1	Erfolgsrechnung	5
3.1.2	Investitionsrechnung	7
3.2	Ergebnisse unserer Prüfungen	8
3.2.1	Allgemein	8
3.2.2	Prüfungsvorgehen	8
3.2.3	Nachtragsbuchungen	9
3.2.4	Bemerkungen zur Bilanz	9
3.2.5	Bemerkungen zu den Schwerpunktprüfungen 2021	9
3.2.6	Prüfung Sonderkredite	14
3.2.7	IT-Prüfungen	15
4	Zur Finanzkontrolle und ihrem Umfeld	16
4.1	Auftrag der Finanzkontrolle	16
4.1.1	Auftrag allgemein	16
4.1.2	Unterstützung der Finanzkommission des Kantonsrates	17
4.1.3	Unterstützung der Regierung und der Departemente	17
4.1.4	Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung	17
4.2	Organisation und Mitgliedschaften	18
4.2.1	Qualifikation und Berufsstandards	18
4.2.2	Andere Aufsichtsorgane und Berufsverbände	18
5	Schlussbemerkungen	18

Anhang:

Verzeichnis der Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung



1 Einleitung

Gemäss Art. 42m Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) erstattet die Finanzkontrolle der Finanzkommission des Kantonsrates und der Regierung jährlich Bericht über:

- a) Umfang und Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen;
- b) die Ergebnisse der Prüfung der Kantonsrechnung.

Mit dem vorliegenden Bericht kommen wir diesem Auftrag nach. Er enthält einen zusammenfassenden Bericht (Vermerk), einen umfassenden Bericht mit einer Übersicht zur Rechnung und unseren Prüfungsfeststellungen sowie Ausführungen zum Auftrag und zur Organisation der Finanzkontrolle.

Die Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. März 2022 zur Rechnung 2021 enthält Erläuterungen zur Entwicklung von Aufwand und Ertrag, zu Abweichungen im Vergleich zum Budget und zur Vorjahresrechnung sowie in Kapitel «7 Finanzkennzahlen» ein umfassendes Kennzahlenset. Deshalb enthält der Bericht der Finanzkontrolle nur wenige ergänzende Analysen zur Jahresrechnung.

Der Abschluss- und Rechnungsabnahmeprozess des Kantons unterliegt einem straffen Zeitplan. Die Finanzkommission muss die Rechnung in einem engen Zeitfenster prüfen. Aus diesem Grund verfasst die Finanzkommission nur einen kurzen Bericht über ihre Prüftätigkeit¹. Im Übrigen verweist die Kommission auf den Bericht der Finanzkontrolle, den sie ihrem eigenen Bericht beilegt.

¹ Bericht an den Kantonsrat gemäss Art. 62 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, sGS 131.11.



2 Zusammenfassender Bericht

In Ausführung unseres gesetzlichen Auftrags gemäss Abschnitt IIbis. des Staatsverwaltungs-gesetzes (sGS 140.1), haben wir die Jahresrechnung des Kantons St.Gallen, bestehend aus Bi-lanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und Anhang für das am 31. Dezember 2021 abgeschlossene Rechnungsjahr geprüft.

Verantwortung der Regierung und Departemente

Regierung und Departemente sind für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestal-tung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus sind Regierung und Departemente für die Aus-wahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme an-gemessener Schätzungen verantwortlich.

Verantwortung der Finanzkontrolle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrech-nung abzugeben. Wir haben die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir hinrei-chende Sicherheit gewinnen, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prü-fungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Anga-ben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrech-nung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berück-sichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Existenz und Wirksamkeit des internen Kontrollsys-tems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der ange-wandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen so-wie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Jahresrechnung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Prüfungsurteil

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2021 abge-schlossene Rechnungsjahr den gesetzlichen Vorschriften.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Prüfungsberichte zu einzelnen Dienststellen, welche der Finanzkommission, dem Finanzdepartement sowie den zuständigen Departementen und Dienststellen zugestellt worden sind.

Finanzkontrolle des Kantons St.Gallen

Amtsleiter

Ralf Zwick
Zugelassener Revisionsexperte

Amtsleiter Stv.

Thomas Haeggberg
Zugelassener Revisionsexperte

St.Gallen, 28. April 2022



3 Umfassender Bericht

3.1 Übersicht

Die Rechnung 2021 ist im Bericht der Regierung vom 15. März 2022 ausführlich erläutert. In den folgenden Kapiteln werden deshalb nur zusammenfassende und ergänzende Ausführungen aus der Sicht der Finanzkontrolle gemacht.

3.1.1 Erfolgsrechnung

Vorjahres- und Budgetvergleich

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung 2020</i>	<i>Budget 2021</i>	<i>Rechnung 2021</i>	<i>Abweichung R/B21 Mio. Fr. in %</i>	
Aufwand:					
- mit Verrechnungen	5'475.6	5'391.6	5'609.8	+ 218.2	+ 4.0%
- ohne Verrechnungen*)	4'639.8	4'540.7	4'751.1	+ 210.4	+ 4.6%
Ertrag:					
- mit Verrechnungen	5'654.6	5'364.4	6'053.9	+ 689.5	+ 12.9%
- ohne Verrechnungen*)	4'818.8	4'513.5	5'195.2	+ 681.7	+ 15.1%
Rechnungsergebnis	+ 179.0	- 27.2	+ 444.1	+ 471.2	
Bezug freies Eigenkapital	+ 0.0	- 175.0	- 175.0	+ 0.0	
Bezug besonderes Eigenkapital	- 63.9	- 40.6	- 112.1	- 71.5	
A.o. Aufwände	103.2	0.0	3.1	+ 3.1	
A.o. Erträge	-1.5	0.0	0.0	+ 0.0	
Operatives Ergebnis	216.8	-242.8	160.1	+ 402.9	

*) Aufwand/Ertrag ohne durchlaufende Beiträge (37/47) und interne Verrechnungen (39/49)

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 444.1 Mio. Franken ab. Das ausgewiesene Ergebnis ist somit 471.2 Mio. Franken besser als budgetiert.

Einzelheiten über die Verbesserungen und Verschlechterungen der Erfolgsrechnung 2021 im Vergleich zum Budget und zum Vorjahr sind im Bericht der Regierung zur Rechnung wiedergegeben. Eine Übersicht über die grössten Differenzen zwischen Budget und Rechnung befindet sich in Kapitel 2.2 des erwähnten Berichts. Die Abweichungen zum Vorjahr werden in Kapitel 2.3 aufgezeigt und erläutert. Die Begründungen zu den einzelnen Kreditüberschreitungen sind in der Rechnung separat aufgeführt.



Saldoabweichungen in den Rechnungsabschnitten im Vergleich zum Budget

In der externen Fassung der Erfolgsrechnung werden 122 Rechnungsabschnitte ausgewiesen. Die Statistik der saldomässigen Kreditunterschreitungen und -überschreitungen sieht wie folgt aus:

	Anzahl	Abweichung in Mio. Fr.
Rechnungsabschnitte mit besserem Rechnungssaldo als budgetiert	70	+ 546.0
Rechnungsabschnitte ohne Saldoabweichung im Vergleich zum Budget	24	0.0
Rechnungsabschnitte mit schlechterem Rechnungssaldo als budgetiert	28	- 74.8
Total	122	471.2

In den Abweichungen sind Auflösungen von nicht mehr benötigten Kreditreserven von 19.0 Mio. Franken (Vorjahr 13.8 Mio. Franken) enthalten.

Erfolgsrechnung – Übersicht Staatsbeiträge

Bei den Beiträgen fallen die folgenden Positionen am stärksten ins Gewicht; sie machen zusammen 2'165.6 Mio. Franken oder 89 Prozent des Beitragsaufwands von 2'423 Mio. Franken aus:

<i>Rechnungsabschnitt</i>	<i>Beitrag</i>	<i>2021 Mio. Fr.</i>	<i>2020 Mio. Fr.</i>
2050 Amt für öffentlichen Verkehr	Öffentliche Transportunternehmen	132.9	130.0
2451 Standortförderung	Standortförderung	152.2	2.9
3051 Ergänzungsleistungen	Ergänzungsleistungen EL	333.6	336.3
3052 Pflegefinanzierung	Pflegeversicherung	85.5	91.8
3200 Amt für Soziales	Beiträge Invalidität, übrige Fürsorge	202.7	190.2
4053 Sonderschulen	Beiträge an Sonderschulen	131.8	128.4
4231 Universitäre Hochschulen	Beiträge an Uni St.Gallen u.a. Hochschulen	189.0	184.8
4232 Fachhochschulen	Beiträge an eigene und fremde FHS	130.7	129.2
8301 Individuelle Prämienverbilligung	Krankenkassenprämien-Verbilligung IPV	232.0	242.1
8303 Innerkantonale Hospitalisation	Beiträge an Spitäler und Kliniken	433.0	465.1
8304 Ausserkantonale Hospitalisation	Beiträge an ausserkantonale Spitäler	142.1	136.0
Total grösste Positionen		2'165.6	2'036.7



3.1.2 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung werden die Veränderungen des Verwaltungsvermögens dargestellt; sie zeigt folgendes Ergebnis:

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung</i> 2020	<i>Budget</i> 2021 (inkl. NK)	<i>Rechnung</i> 2021	<i>Abweichung</i> R/B21
Total Investitionsrechnung:				
- Bruttoinvestitionen	205.8	311.8	252.6	-59.2
- Einnahmen	22.9	22.7	86.5	63.8
Nettoinvestitionen	182.9	289.1	166.1	-123.0

Die Investitionsrechnung schliesst insgesamt mit einem Nettoinvestitionsvolumen von 166.1 Mio. Franken ab. Die Abweichungen zum Budget liegen vor allem in den tieferen resp. verzögerten Bauten im Bereich öffentliche Sicherheit (Regionalgefängnis Altstätten - 19.4 Mio. Franken), der Bildung (Kantonsschule Sargans - 5.3 Mio. Franken), der Kultur (Erneuerung und Umbau Theater St.Gallen - 5.7 Mio. Franken) sowie den verzögerten Ausgaben für die Ablösung des Einsatzleitsystems der kantonalen Notrufzentrale (- 17.3 Mio. Franken).

Eine Aufteilung in die drei Hauptbereiche ergibt den folgenden Überblick:

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung</i> 2020	<i>Rechnung</i> 2021	<i>Abweichung</i> zu Vorjahr
-----------------------------	-------------------------	-------------------------	---------------------------------

Zusammensetzung der Investitionsrechnung (Objektgliederung):

Hochbauten, techn. Einrichtungen und Investitionsbeiträge:

- Bruttoinvestitionen	46.0	37.8	- 8.2
- Einnahmen	3.5	3.3	- 0.2
- <i>Nettoinvestitionen</i>	42.5	34.5	- 8.0

Strassenbau:

- Bruttoinvestitionen	96.2	77.2	- 19.0
- Einnahmen	16.1	22.2	+ 6.1
- <i>Nettoinvestitionen</i>	80.1	55.0	- 25.1

Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge:

- Ausgaben	63.6	137.6	+ 74.0
- Einnahmen	3.3	61.0	+ 57.7
- <i>Nettoinvestitionen</i>	60.3	76.6	+ 16.3

Hochbauten, technische Einrichtungen, Investitionsbeiträge: Die einzelnen Objekte sind im Anlagespiegel der Rechnung des Kantons St.Gallen aufgelistet.

Strassenbau: Die Investitionen betreffen die Kantonsstrassen. Die beiden Projekte mit den höchsten Ausgaben im 2021 sind zum einen der Zubringer Güterbahnhof (5.5 Mio. Franken) und zum anderen die Umfahrung Wattwil, 2. Etappe (20.8 Mio. Franken).



Die Position *Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge* des Verwaltungsvermögens beinhaltet insbesondere die gewährten Darlehen sowie die Erhöhung des Dotationskapitals der Spitalregionen 2 und 4 infolge Bareinlage sowie Umwandlung von Darlehen in Eigenkapital (88.0 Mio. Franken).

3.2 Ergebnisse unserer Prüfungen

3.2.1 Allgemein

Die Regierung hat die Rechnung 2021 am 15. März 2022 genehmigt und dem Kantonsrat beantragt, den Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung vollumfänglich dem freien Eigenkapital zuzuweisen (RRB Nr. 2022/189).

Die Kantonsrechnung wird grundsätzlich nach den Regeln des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) erstellt. Abweichungen von Fachempfehlungen zum HRM2 sind im Anhang begründet.

In Übereinstimmung mit den Schweizer Prüfungsstandards holt die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfung bei den geprüften Dienststellen sogenannte Vollständigkeitserklärungen ein. Damit bestätigen die Leitungen der Dienststellen, dass die Aufstellung der Jahresrechnung in ihrer Verantwortung liegt, dass alle buchungspflichtigen Tatsachen erfasst und die Finanzkontrolle über alle für den Abschluss und die Prüfung bedeutenden Tatsachen informiert wurde. Im Rahmen der Rechnungsgenehmigung hat auch die Regierung der Finanzkontrolle bestätigt, dass ihr keine weiteren Tatsachen, die eine wesentliche Auswirkung auf die Rechnung haben, bekannt sind (RRB Nr. 2022/189).

Im zusammenfassenden Bericht (Kapitel 2) haben wir festgehalten, dass nach unserer Beurteilung die Jahresrechnung 2021 den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Diese Feststellung beinhaltet insbesondere auch folgende Aussagen:

- Die in der gedruckten Rechnung publizierte Erfolgs- und Investitionsrechnung 2021 und die Bilanz per 31. Dezember 2021 stimmen mit der Buchhaltung überein;
- das Rechnungswesen des Kantons ist ordnungsgemäss geführt;
- die bilanzierten Bestände sind nachgewiesen;
- die Budgetkredite sind, soweit wir feststellen konnten, bestimmungsgemäss verwendet worden;
- wo Kreditüberschreitungen zu verzeichnen waren, sind sie zuhanden der Regierung und des Kantonsrates begründet worden, soweit nicht schon im Lauf des Jahres ein Nachtragskredit eingeholt wurde.

3.2.2 Prüfungsvorgehen

Wir prüfen die Dienststellen je nach Grösse und nach unserer Risikoeinschätzung jährlich oder im Mehrjahresturnus. Im Zeitpunkt der vorliegenden Berichterstattung ist die Prüfung der Dienststellenrechnungen 2021 noch nicht abgeschlossen. Bei der Abschlussprüfung der Kantonsrechnung fassen wir die Ergebnisse der Zwischenrevisionen, Schwerpunktprüfungen und der bereits durchgeführten Schlussprüfungen bei Dienststellen zusammen und führen Prüfungen aus Gesamtsicht Kanton (Analysen, Abgrenzungen, Abstimmungen mit Nebenbuchhaltungen, Prüfung wesentlicher Positionen, Besprechungen mit Amtsleitungen) durch. Die Dienststellenprüfungen und die Abschlussprüfung der Kantonsrechnung bilden die Grundlage für unsere Beurteilung der Rechnung des Kantons St.Gallen als Ganzes (vgl. «2. Zusammenfassender Bericht»).



3.2.3 Nachtragsbuchungen

Die Summe aller während der Prüfung festgestellten Nachtragsbuchungen erachten wir als unwesentlich. Sie haben keinen signifikanten Einfluss auf den Abschlussprozess oder die Kantonsrechnung.

Festgestellte, aber nicht korrigierte Fehler betreffen insbesondere fehlerhafte Abgrenzungen, zu hohe Bezüge aus dem besonderen Eigenkapital sowie nicht gerechtfertigte Kreditreservierungen.

3.2.4 Bemerkungen zur Bilanz

Die Beteiligungen an den Spitalregionen sind im Verwaltungsvermögen bilanziert. Darlehen an die Spitalverbunde sind sowohl im Verwaltungs- wie auch teilweise im Finanzvermögen bilanziert. Und schliesslich sind die Kontokorrentforderungen an die Spitalverbunde im Finanzvermögen enthalten. Im Rahmen der Abschlusserstellung führt das Finanzdepartement Werthaltigkeitsüberlegungen zu den Beteiligungen an den Spitalverbunden und Forderungen gegenüber den Spitalverbunden durch. Aufgrund der sich in der Mittelfristplanung abzeichnenden negativen Ertrags- und Eigenkapitalentwicklung mussten Darlehen in der Höhe der geplanten negativen Eigenkapitalien wertberichtigt werden. Wir sind mit der Bewertung der Beteiligungen und der Forderungen gegenüber den Spitalverbunden per 31. Dezember 2021 einverstanden.

3.2.5 Bemerkungen zu den Schwerpunktprüfungen 2021

Im Folgenden orientieren wir über unsere Prüfungsschwerpunkte, die im Prüfprogramm 2021 der Finanzkontrolle enthalten sind und die wir in Ergänzung zu den ordentlichen Dienststellenrevisionen durchgeführt haben. Unsere Empfehlungen betreffen hauptsächlich die Verbesserung von Abläufen, die Stärkung der internen Kontrollsysteme sowie Rechnungslegungsfragen. Unsere Feststellungen und Empfehlungen können wir im Rahmen dieses Berichts nicht vollständig wiedergeben. Wir führen deshalb bei den einzelnen Departementen Bemerkungen aus den Revisionen beispielhaft auf. Wir überwachen die Umsetzung der Empfehlungen, indem wir Folgeprüfungen, sogenannte Follow-up's, durchführen.

a) Räte und Staatskanzlei

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Kantonsrat	Prüfung der Umsetzung des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (sGS 131.12) für die Periode von Juni 2020 bis Mai 2021.
Staatskanzlei	Prozess, IKS und Stichprobenprüfung für den Personalaufwand der Staatskanzlei.

Die Anpassungen der Entschädigungen des *Kantonsrates* haben uns dazu veranlasst, die Umsetzung im ersten Jahr zu überprüfen. Die Schwerpunktprüfung hat insgesamt ein gutes Gesamtbild ergeben. Wir haben nur vereinzelte, geringfügige Fehler sowie teilweise Klärungsbedarf festgestellt. Wir erachten eine Klärung für die Entschädigung von mehreren Sitzungen am Tag sowie die Stärkung des IKS in diesem Bereich für wichtig.

Die Prüfungen im Personalbereich der *Staatskanzlei* haben insgesamt ein gutes Gesamtbild mit einigen Verbesserungsmöglichkeiten ergeben. Diese Verbesserungsmöglichkeiten beziehen sich auf zusätzliche sinnvolle Kontrollen und auf die Dokumentation der Begründungen von



Funktionswechseln. Zusätzlich haben wir die Rechtmässigkeit eines Sachverhalts von Tagespauschalspesen sowie die Streichung von Ferienguthaben in Frage gestellt.

b) Volkswirtschaftsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Amt für öffentlichen Verkehr	Prüfung der Existenz eines IKS in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung sowie der Weisung des Finanzdepartementes.
Landwirtschaftsamt	Prozess, IKS und Stichprobenprüfung bei der Gewährung von Staatsbeiträgen.

Für das *Amt für öffentlichen Verkehr* konnten wir die Existenz eines IKS mit Einschränkung bestätigen. So sind die Bilanz, der Jahresabschluss als Ganzes sowie ein Teil des Sachaufwands noch nicht durch das IKS abgedeckt. Des Weiteren ist das Risiko, dass die eingereichten Offerten (Spartenrechnungen) Fehler aufweisen, nicht im IKS aufgeführt. Somit kann auch in Zukunft ein «Subventionsfall» nicht durch das IKS aufgedeckt werden. Und schliesslich sind beim wesentlichen Prozess der Aufträge an Dritte nicht sämtliche Risiken erfasst, wodurch auch nicht alle notwendigen Schlüsselkontrollen definiert wurden.

Den Schwerpunkt im *Landwirtschaftsamt* konnten wir noch nicht abschliessen. Grund waren geplante Kontrollen von Landwirtschaftsbetrieben vor Ort, welche Corona-bedingt verschoben werden mussten.

c) Departement des Innern

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Generalsekretariat DI – Personaldienst	Prozess, IKS und Stichprobenprüfung für den Personalaufwand des DI.
Konkursamt	Prüfung der Existenz eines IKS in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung sowie der Weisung des Finanzdepartementes.
Amt für Gemeinden und Bürgerrecht	Finanz- und Lastenausgleich – Umsetzung IV. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz. Zusammenlegung vom Amt für Bürgerrecht und Zivilstand mit dem Amt für Gemeinden.

Der Prozess und das IKS für den Personalaufwand im *Generalsekretariat DI* funktionieren gut. Auch unsere Einzelfallprüfungen haben keine wesentlichen negativen Feststellungen ergeben. Einige Verbesserungspotenziale haben wir im Bereich der Dokumentation der Kontrolldurchführung festgestellt.

Die Existenz eines IKS konnten wir beim *Konkursamt* bestätigen. Da Konkursbeamte/-beamtinnen die Konkurse weitgehend selbständig abwickeln können, erachten wir hier eine Schlüsselkontrolle als notwendig. Auch sollten die unangemeldeten Kassenkontrollen verstärkt werden, da aufgrund des Kassenbestands und -verkehrs hier Risiken vorhanden sind. Bei Kontrollen ist zudem auf eine strikte Funktionentrennung zu achten.



Beim *Amt für Gemeinden und Bürgerrecht* konnten wir feststellen, dass der innerkantonale Finanzausgleich 2021 unter Berücksichtigung der angepassten Rechtsgrundlagen korrekt berechnet und ausbezahlt wurde. Wir haben empfohlen, die Dokumentation einer wesentlichen Kontrolle nachvollziehbar vorzunehmen.

Bei der Zusammenlegung vom Amt für Bürgerrecht und Zivilstand mit dem Amt für Gemeinden sind nach unserer Beurteilung – soweit ersichtlich – die Projektvorgaben und Ziele erreicht worden. Die Aufbauorganisation wurde entsprechend unseren Erwartungen angepasst.

d) Bildungsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Amt für Volksschule	Prüfung der Existenz eines IKS in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung sowie der Weisung des Finanzdepartementes.
Berufsfachschulen	Kostenverrechnungen an den Bereich Weiterbildung. Prozess, IKS und Stichprobenprüfung für den Personalaufwand der Berufsfachschulen GBS, KBZSG, BWZT.

Für das *Amt für Volksschule* haben wir bestätigt, dass ein IKS existiert. Wir haben jedoch festgestellt, dass für den Jahresabschluss und das Budget kein IKS-Prozess definiert wurde. Ebenfalls wurden vier wesentliche Positionen der Jahresrechnung keinem Geschäftsprozess zugeordnet. Weitere Verbesserungen sehen wir bei der stufengerechten Freigabe von Rechnungen und bei Kontrollbeschreibungen.

Als Ergebnis der Prüfung halten wir fest, dass die Kostenverrechnung bei den *Berufsfachschulen* nicht durchgängig zu Vollkosten gemäss Art. 13 Abs. 1 EG-BB (sGS 231.1) erfolgt. Insbesondere die Raumkosten werden nicht vollständig resp. nur zu den variablen Betriebskosten den Weiterbildungsabteilungen weiterbelastet. Auch fehlen einheitliche Vorgaben für alle Berufsfachschulen, wie eine Vollkostenrechnung zu erfolgen hat. Zusätzlich haben wir empfohlen, die Kostenverrechnungen im IKS zu berücksichtigen.

Aus der Prüfung des Personalbereichs beim Gewerblichen Berufs- und Weiterbildungszentrum St.Gallen (*GBS*) ergaben sich keine wesentlichen negativen Feststellungen. Wir haben jedoch bemängelt, dass für Mitarbeitende im Stundenlohn keine Verträge ausgestellt und auch keine Einstufung nach Nelo vorgenommen werden. In einigen Fällen haben zudem die Auszahlungen von Inkonvenienzen nicht der Personalverordnung entsprochen.

Beim Kaufmännischen Berufs- und Weiterbildungszentrum St.Gallen (*KBZSG*) hat unsere Prüfung ein gutes Gesamtbild für den Personalaufwand ergeben. In einem Fall wurde der Lohnnachgenuss fälschlicherweise mit der Erbmasse vermischt. Auch wurden Inkonvenienzen nicht gemäss Personalverordnung ausbezahlt.

Die Prüfung beim Berufs- und Weiterbildungszentrum Toggenburg (*BWZT*) hat einige Verbesserungsmöglichkeiten ergeben. So sind für die Anstellungen und die Entlöhnung in der Weiterbildung keine Vertragsgrundlagen vorhanden. Teilweise fehlten die Nachweise oder die Freigabe von Zahlungen. Aufgrund unserer Einzelfallprüfungen haben wir jedoch keine wesentlichen Fehler festgestellt.



e) Finanzdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Amt für Finanzdienstleistungen (Gesamte Kantonsrechnung)	Kreditreservierungen – Prüfung der Einhaltung von Art. 53 Abs. 2 StVG sowie Art. 27f FHV.
Amt für Finanzdienstleistungen	Prüfung der Existenz eines IKS in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung sowie der Weisung des Finanzdepartementes.
Kantonales Steueramt	Quellensteuern (Turnus nach Prüfleitfaden der Konferenz der Finanzkontrollen zur Prüfung gemäss Art. 104a DBG).

Der Schwerpunkt zu den Kreditreservierungen im *Amt für Finanzdienstleistungen* betraf die übrigen kurzfristigen Rückstellungen per 31. Dezember 2020. Den Prozess der Kreditreservierungen erachten wir als angemessen. Wir haben jedoch empfohlen, die Begründungen für die Bildung oder Weiterverwendung von Kreditreserven ausführlicher und klarer zu dokumentieren. Grösstenteils sind die Vorschriften für die Bildung von Kreditreserven eingehalten. Wir haben aber auch Fälle (rund 4.5% des Gesamtbetrags) festgestellt, welche nicht den Vorschriften entsprechen und u.E. aufgelöst werden müssen.

Anlässlich unserer Follow-up Prüfung per 31. Dezember 2021 konnten wir uns davon überzeugen, dass bereits einige unserer Feststellungen umgesetzt wurden. Allerdings gibt es v.a. beim Hochbauamt immer noch Kreditreserven, welche nicht den Vorschriften entsprechen. Aufgrund der mehrjährigen Projekte bietet sich in diesem Bereich eine Präzisierung der Vorschriften an.

Die Existenz eines IKS beim *Amt für Finanzdienstleistungen* (AFDL) konnte für den Jahresabschluss des AFDL bestätigt werden. Der Bereich Kantonsrechnung ist jedoch noch nicht ausreichend im IKS des AFDL abgebildet. Zusätzlich haben wir eine Reihe von Detailfeststellungen gemacht, welche v.a. dem AFDL helfen sollen, Verbesserungen im IKS zu erreichen. Dazu gehören unvollständige Risikoübersichten, fehlender Einbezug der generellen IT-Kontrollen ins IKS oder ein fehlender roter Faden von Prozessschritten zu Risiken und Kontrollen.

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer verpflichtet die kantonalen Finanzkontrollen, jährlich die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer durch das *kantonale Steueramt* zu prüfen und der Eidg. Steuerverwaltung und der Eidg. Finanzkontrolle Bericht zu erstatten. Wir sind zudem verpflichtet, in einem Turnus Schwerpunkte gemäss einem vorgegebenen Prüfraster zu setzen. Im Berichtsjahr haben wir den Bereich «Quellensteuer» vertieft geprüft. Unsere Prüfungen hinterliessen einen guten Eindruck. Verbesserungen sehen wir in der Dokumentation des IKS. Zudem haben wir festgestellt, dass kaum Bussen bei der Verletzung von Verfahrenspflichten ausgesprochen werden, obwohl diese im Gesetz vorgesehen sind. Auch haben wir auf die Gefahr von fehlerhaften Veranlagungen aufgrund mangelnder Unabhängigkeit hingewiesen, da das Verhalten bei möglichen Interessenkonflikten intern nicht klar geregelt resp. wenig bekannt ist.



f) Bau- und Umweltdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Hochbauamt	Turnusgemässer Schwerpunkt.
Amt für Wasser und Energie	Prüfung der Existenz eines IKS in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung sowie der Weisung des Finanzdepartementes.

Der turnusgemässe Schwerpunkt beim *Hochbauamt* basierte auf der Prüfung der Jahresrechnung 2020. Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung den massgebenden Gesetzen, Verordnungen und Weisungen. Die wesentlichsten Feststellungen betrafen die u.E. zu tiefe Gewichtung des Preises bei einer Nutzwertanalyse, die fehlende Abgrenzung von Beiträgen Dritter bei B+R Projekten (Bauten und Renovationen) und eine fehlende Kontrolle bei Bundesbeiträgen.

Unsere Prüfungshandlungen im *Amt für Wasser und Energie* ermöglichen es uns, ein positives Prüfungsurteil zur Existenz des IKS abzugeben. Wir erachten es als notwendig, in einigen Bereichen die Risiken einerseits möglichst vollständig zu erfassen und andererseits noch klarer zu umschreiben. Dies ist wichtig, um die angemessenen Kontrollen zu definieren. Auch die Durchführung der Kontrollen ist noch nicht in allen Fällen nachvollziehbar dokumentiert. Und schliesslich fehlen noch die Kontrolle des Jahresabschlusses sowie des Budgets/des AFP als Ganzes, insb. der Abweichungsbegründungen.

g) Sicherheits- und Justizdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Jugendheim Platanenhof	Turnusgemässer Schwerpunkt.
Strassenverkehrsamt	Prüfung der Existenz eines IKS in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung sowie der Weisung des Finanzdepartementes.
Staatsanwaltschaft	Prüfung IKS und Einzelfallprüfungen im Bereich der Bussen.

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung 2020 des *Jugendheims Platanenhof* den massgebenden Gesetzen, Verordnungen und Weisungen. Im Rahmen der Prüfung haben wir festgestellt, dass die Verpflegungsgelder in den Jahren 2017 bis 2020 jeweils wesentlich zu hoch budgetiert wurden (durchschnittlich rund 600 TFr. pro Jahr). Zusätzlich haben wir bemängelt, dass es faktisch kaum Anreize und auch wenig Druck gibt, eine volle Kostendeckung zu erreichen. Denn obwohl die Tagespauschalen im Grundsatz kostendeckend ausgestaltet sind, erzielt der Platanenhof Defizite, welche durch das SJD resp. den Kanton getragen werden müssen. Zur Klärung der Situation und zum Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten hat das SJD eine betriebswirtschaftliche Analyse in Auftrag gegeben.

Das IKS des *Strassenverkehrsamtes* wurde im Frühling 2021 erstellt und im Januar/Februar 2022 nochmals überarbeitet und ergänzt. Wir haben unvollständige Risikoübersichten festgestellt, wodurch möglicherweise unbewusst zu viele Risiken getragen werden und nicht durch Kontrollen abgedeckt sind. Auch sind die Kontrolldokumentationen in verschiedenen Fällen nicht nachvollziehbar, womit diese Kontrollen nicht wirksam funktionieren. Weitere Verbesse-



rungsmöglichkeiten sehen wir in der klaren Beschreibung der Schlüsselkontrollen, in der Berücksichtigung von automatischen Tätigkeiten und Kontrollen sowie bei den internen Verrechnungen im Zusammenhang mit dem Strassenfonds.

Aus der Prüfung des IKS und der Einzelfallprüfungen im Bereich der Bussen bei der *Staatsanwaltschaft* ergaben sich keine wesentlichen Feststellungen. Wir haben Empfehlungen abgegeben zur Dokumentation von Schlüsselkontrollen sowie zur Berücksichtigung von automatischen und halbautomatischen Kontrollen.

h) Gesundheitsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Bereich	Prüfungsschwerpunkt
Generalsekretariat GD – Personaldienst	Prozess, IKS und Stichprobenprüfung für den Personalaufwand des GD.
Amt für Gesundheitsvorsorge	Prüfung der Existenz eines IKS in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung sowie der Weisung des Finanzdepartementes.
Innerkantonale Hospitalisation	Abwicklung Entschädigung von Ertragsausfällen der Spitäler und Kliniken COVID-19.

Die Prüfungen für den Personalaufwand des Gesundheitsdepartementes beim *Generalsekretariat* hat ein gutes Gesamtbild mit einigen Verbesserungsmöglichkeiten ergeben. Diese betreffen insbesondere das IKS sowie die Ablage von Arbeitsbewilligungen. Aus den Prüfungen von Einzelfällen haben wir keine wesentlichen negativen Feststellungen.

Für das *Amt für Gesundheitsvorsorge* können wir die Existenz eines IKS bestätigen. Wir weisen darauf hin, dass bei der Erarbeitung der Risikobeschriebe teilweise nicht vollständig oder unklar auf IKS-relevante Sachverhalte / Risiken eingegangen wurde. Zudem bestehen Optimierungsmöglichkeiten bei der Festlegung und der konkreten Ausgestaltung der Schlüsselkontrollen.

Die Schwerpunktprüfung im Bereich der *innerkantonalen Hospitalisation* hat insgesamt ein gutes Gesamtbild über die Abwicklung der Entschädigung von Ertragsausfällen der Spitäler und Kliniken betreffend COVID-19 ergeben. Die Vorgaben gemäss dem Kantonsratsbeschluss über die Ausgleichsentschädigungen (sGS 320.204) sind bis auf eine Ausnahme eingehalten und korrekt in die Berechnung der Entschädigungen eingeflossen. Als Ergebnis unserer Prüfung wurden jedoch rund 155 TFr. von einem Empfänger zurückgefordert.

3.2.6 Prüfung Sonderkredite

Sonderkredite werden vom Kantonsrat als Objektkredit für ein bestimmtes Vorhaben oder als Rahmenkredit für ein Programm gesprochen. Nach Abschluss des Vorhabens oder nach Ablauf der Programmperiode muss das zuständige Departement die Abrechnung über den Sonderkredit – ausgenommen Strassenprojekte – der Regierung zur Genehmigung vorlegen. Im Jahr 2021 hat die Finanzkontrolle die Prüfung der folgenden Sonderkreditabrechnungen resp. Bauabrechnungen durchgeführt:

- Hochbauten
 - Lämmlisbrunnenstrasse 54, St.Gallen, Innensanierung
 - Psychiatrische Klinik Wil, Teilsanierung des Aufnahmegebäudes A01



- Tiefbauten
 - Kantonsstrasse Nr. 8, Wil: Kapazitätsanpassung Georg-Renner-Strasse – Flawiler-Strasse
 - Toggenburger-Strasse

Bei allen Sonderkredit- und Bauabrechnungen konnten wir bestätigen, dass diese in Übereinstimmung mit den massgebenden Vorgaben erstellt wurden. Bei den Bauabrechnungen haben wir Empfehlungen im Zusammenhang mit Ausschreibungen und Offerteinholungen abgegeben.

3.2.7 IT-Prüfungen

Die Informatik-Revisionen umfassen die Prüfung von Fachanwendungen und der generellen IT-Sicherheit. Die Prüfziele fokussieren auf die Beurteilung der:

- Angemessenheit der Informatik-Aufbauorganisation, der IT-Service Verträge und des Berechtigungskonzepts;
- Datenkorrektheit und –integrität an den finanzrelevanten Systemschnittstellen;
- Wirksamkeit der automatisierten Kontrollaktivitäten, der Abwicklung der IT-Prozesse Change-, Release- und Test-Management;
- Berechtigungskonzept-konformen und funktionsgerechten Erteilung von Zugriffsrechten.

In der Zeit zwischen Anfang April 2021 und Ende März 2022 wurden bei den kantonalen Ämtern und den öffentlich-rechtlichen Anstalten die folgenden Informatik-Revisionen durchgeführt und abgeschlossen:

- Applikation cari (Fachapplikation für Strassenverkehrs- und Schifffahrtsämter) beim Strassenverkehrsamt;
- Applikationen EpsiPol (Bussen- und Inkassoverwaltungssoftware) bei der Verkehrspolizei;
- Applikation eXpert Konkurs (Fachapplikation für die Abwicklung der Konkursfälle) beim Konkursamt;
- Applikation abx-tax.quest (Quellensteuer) und generelle IT-Sicherheit abx-tax (Steuerlösung für juristische Personen) und SN Neue Steuern (Steuerlösung für natürliche Personen) beim kantonalen Steueramt;
- Kreditorenworkflow VIM beim Amt für Finanzdienstleistungen;
- Generelle IT-Sicherheit an der Pädagogischen Hochschule St.Gallen;
- Applikation NILS (Neue Informatiklösung Schätzungswesen) bei der GVSG;
- Applikation OPALE (Patientenadministration, Finanzbuchhaltung und Logistik) bei der Psychiatrie St.Gallen Nord (PSGN) und den Psychiatrischen Diensten Süd (PDS).

Im Rahmen dieser Informatik-Revisionen stellten wir zusammenfassend Folgendes fest:

- Die Aufbauorganisationen sind angemessen;
- die IT-Prozesse werden grundsätzlich wirksam umgesetzt. In wenigen Fällen sind die durchgeführten Testfälle ungenügend nachvollziehbar;
- die Berechtigungen werden nachvollziehbar aktiv verwaltet. Die Berechtigungskonzepte sind zum Teil nicht vorhanden. Angemessen dokumentierte Berechtigungskonzepte liegen mehrheitlich ohne Abnahme vor. SoD-Matrizen (Segregation of Duties, Aufgabentrennung) wurden in den meisten Fällen nicht erstellt;
- eine periodische Überprüfung der im System abgebildeten Berechtigungsmatrix ist mehrheitlich nicht nachvollziehbar;
- die dokumentierten automatisierten Kontrollen sind grundsätzlich wirksam. Nicht alle automatisierten Kontrollen sind aber dokumentiert. Den Automatisierungsgrad der Kontrollaktivitäten beurteilen wir zum Teil als gering;
- die Ämter sind meistens nicht informiert, ob und wie wirksam die Kontrollaktivitäten bei den Lieferanten durchgeführt werden;
- eine Schutzbedarfsanalyse ist meistens nicht vorhanden;



- die Daten an den automatischen Systemschnittstellen werden integer und korrekt übertragen;
- die IT-Service Verträge liegen unterzeichnet vor und berücksichtigen u.a. die festgelegte Datenklassifizierung;
- die Benutzeraktivitäten werden korrekterweise automatisch aufgezeichnet. Eine periodische Überprüfung der Aktivitäten von Benutzern (interne und externe) mit Administratorenrechten findet nur in Ausnahmefällen statt;
- IT-relevante Vorschriften werden grundsätzlich eingehalten.

Die IT-Revision prüft ablauf- und aufbauorganisatorische Aspekte der Cyber-Security, wie bspw. die Umsetzung von Berechtigungskonzepten und Berechtigungsmatrizen sowie die Angemessenheit und Wirksamkeit automatisierter Kontrollen und das Zugriffsmanagement. Der technische Aspekt der Cyber-Security wird im Rahmen von Gremien (IT Architektur und IT Security Fachgremium) aufgrund durchgeführter technischer Audits durch externe Firmen oder technischer Reports aus Security-Tools, wie EDR (Endpoint Detection and Response) erörtert. Bemerkungen und Empfehlungen seitens IT-Revision fliessen direkt zu den operativen Arbeitsgruppen aus diesen Fachgremien. Die IT-Revision stützt für die Risikobeurteilung sowie die Abgrenzung und Festlegung ihrer Prüfhandlungen auch auf den Ergebnissen aus diesen technischen Audits. Der periodische Austausch mit dem Bund und anderen Kantonen ermöglicht u.a. die Optimierung von Prüfhandlungen. Die IT-Revision führt aus Ressourcen- und Know-how-Gründen keine eigenen technischen Cyber-Security-Audits durch.

4 Zur Finanzkontrolle und ihrem Umfeld

4.1 Auftrag der Finanzkontrolle

4.1.1 Auftrag allgemein

Die Finanzkontrolle unterstützt als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons den Kantonsrat und die Regierung. Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Entsprechend legt sie auch ihr Prüfprogramm selbständig fest, wobei ihr die Finanzkommission des Kantonsrates und die Regierung ergänzend besondere Prüfaufträge erteilen können.

Im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1) sind in den Artikeln 42j und 42k folgende Aufgaben und Aufträge der Finanzkontrolle festgehalten:

- Jährliche Prüfung der Kantonsrechnung und der Rechnungen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons sowie Prüfung der Dienststellen der Staatsverwaltung in angemessenen Zeitabständen;
- Prüfungen der internen Kontrollsysteme (IKS);
- Systemprüfungen und Projektprüfungen (z.B. Informatik, Bauabrechnungen);
- Prüfungen im Auftrag des Bundes;
- Beratung bei Fragen der Rechnungslegung und der Organisation des Rechnungswesens;
- Beratung und Projektbegleitung bei der Einführung von Systemen des Personal- und Rechnungswesens;
- Beratung bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Finanzhaushalt.

Ergänzend übernimmt die Finanzkontrolle die Beratung der kantonalen Dienststellen bei Mehrwertsteuerfragen. Diese Aufgabe wurde im April 2022 vom Finanzdepartement übernommen.

Das Hauptgewicht unserer Arbeit liegt bei der Prüfung des Rechnungswesens der Dienststellen. Dazu gehören sowohl ergebnisorientierte Einzelfallprüfungen als auch Prüfungen der Prozesse und der vorhandenen internen Kontrollen. Neben der Ordnungsmässigkeit und der



Rechtmässigkeit umfasst die Finanzaufsicht auch die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit (Art. 42i StVG).

Wenn wir Mängel feststellen oder Empfehlungen für Verbesserungen abgeben, werden diese mit den betroffenen Departementen und Dienststellen jeweils direkt besprochen. Dabei wird die Behebung der Mängel und die Umsetzung der Empfehlungen vereinbart, wobei wir eine grosse Akzeptanz unserer Vorschläge feststellen. Über wesentliche Ergebnisse unserer Prüfung erstatten wir schriftlich Bericht.

In unserer Mandatsdatenbank führen wir rund 250 zu prüfende Einheiten. Diese teilen sich in rund 140 Dienststellen, Sonderrechnungen und den Staatsfonds der Kantonsrechnung sowie rund 110 Revisionsstellenmandate und selbständige Anstalten ausserhalb der Kantonsrechnung (vgl. **Anhang**) auf. Darin nicht enthalten sind zusätzlich durchgeführte Projektprüfungen.

4.1.2 Unterstützung der Finanzkommission des Kantonsrates

Im Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11, abgekürzt GeschKR) wird die Finanzkontrolle unter den Parlamentsdiensten aufgeführt. In Art. 47 GeschKR ist festgelegt, dass die Finanzkontrolle das Sekretariat der Finanzkommission besorgt, die Finanzkommission unterstützt, ihr die Revisionsberichte zur Verfügung stellt und Revisionsaufträge ausführt.

Die Finanzkontrolle nimmt an den Sitzungen der Finanzkommission und an den Sitzungen der für die einzelnen Departemente zuständigen Subkommissionen teil und führt das Protokoll. Sie erstellt Dokumentationen und Auswertungen, stellt ihre Berichte zur Verfügung und informiert über wichtige Feststellungen. Im Zeitraum Mai 2021 bis April 2022 wurden der Finanzkommission 85 Revisionsberichte zugestellt.

4.1.3 Unterstützung der Regierung und der Departemente

Neben der Finanzkommission unterstützt die Finanzkontrolle auch die Regierung bei deren Finanzaufsichtspflichten. Neben der schriftlichen Berichterstattung zu einzelnen Dienststellen finden mit den Departementsleitungen jährlich sogenannte Departementsbesprechungen statt. An diesen Besprechungen wird auf die wesentlichen Feststellungen der abgeschlossenen Berichtsperiode, auf offene Pendenzen und die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle eingegangen und es werden die Prüfungsschwerpunkte des kommenden Jahres besprochen.

Die Finanzkontrolle steht den Mitgliedern der Regierung auch für besondere Prüfungsaufträge und für Stellungnahmen zu Fragen mit einem haushaltsrechtlichen Hintergrund zur Verfügung.

4.1.4 Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung

Die grössten Mandate betreffen selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, wie die Spitalregionen, die Universität, die OST – Ostschweizer Fachhochschule, die Gebäudeversicherung St.Gallen, die Psychiatrieverbunde und das Zentrum für Labormedizin. Diese Institutionen gehören gemäss Art. 42b StVG ebenfalls zum Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle.

Die Finanzkontrolle kann zusätzlich Revisionsstellenmandate von Institutionen annehmen, die Staatsbeiträge empfangen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind oder in denen der Kanton in Leitungsorganen vertreten ist.

Die Finanzkontrolle prüft rund 110 Buchhaltungen ausserhalb der Rechnung des Kantons. Im **Anhang** befindet sich das Verzeichnis dieser externen Revisionsstellenmandate.



4.2 Organisation und Mitgliedschaften

4.2.1 Qualifikation und Berufsstandards

Der Finanzkontrolle stehen für die Erfüllung ihres Auftrags (vgl. 4.1) 15 Stellen zur Verfügung. Das Revisionsteam verfügt über viel Erfahrung und die einzelnen Mitglieder über eine gute Ausbildung. In unseren Reihen befinden sich Uni- und Fachhochschulabsolventen, dipl. Wirtschaftsprüfer, eingetragene Revisionsexperten, Fachleute im Finanz- und Rechnungswesen mit eidgenössischem Fachausweis, eine HR Fachspezialistin sowie ein Certified Internal Auditor (CIA) und ein Certified Government Auditing Professional (CGAP).

Unsere Prüfungen richten sich neben den rechtlichen Vorgaben des Kantons nach den Schweizer Prüfungsstandards (PS). Ebenfalls massgebend sind die Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision (IIA Standards).

Die Finanzkontrolle erfüllt aufgrund des Ausbildungsstands und der Erfahrung ihrer Mitarbeitenden die Voraussetzungen, um als Revisionsexpertin für private Gesellschaften tätig zu sein. Sie ist dementsprechend im Register der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde RAB unter der Registernummer 501907 als Revisionsexpertin eingetragen.

4.2.2 Andere Aufsichtsorgane und Berufsverbände

Wo es Schnittstellen und gemeinsame Prüfinteressen zwischen Bund und Kanton St.Gallen gibt, arbeiten wir mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zusammen.

Teilweise stützen wir uns auch auf die Arbeit anderer Prüfer. Dazu gehören kantonsinterne Aufsichtsstellen, Prüfer von Bundesämtern und vom Bund beauftragte Wirtschaftsprüfer, die bei kantonalen Dienststellen Revisionen durchführen.

Die Finanzkontrolle ist Mitglied der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen, des IIA Switzerland und der Fachvereinigung der Finanzkontrollen (FV). Vier Revisoren sind zudem Einzelmitglieder bei EXPERTsuisse.

Im Jahr 2021 hat die Finanzkontrolle des Kantons St.Gallen eine Vereinbarung zur Peer Review (Qualitätszirkel) mit den Finanzkontrollen des Kantons Aargau und des Kantons Basel-Stadt unterzeichnet. Die Vereinbarung trat per 1. Januar 2022 in Kraft. Im Rahmen der Peer Review soll einerseits das Vorhandensein eines Qualitätssicherungssystems geprüft werden, andererseits sollen auf Mandatsstufe einige Revisionen auf die Einhaltung der Vorschriften geprüft werden.

5 Schlussbemerkungen

Die Finanzkontrolle erfüllt ihren Auftrag als unabhängige, politisch neutrale Finanzaufsichtsinanz. Oberstes Ziel ist es, eine ordnungsmässige Buchführung und Rechnungslegung sicherzustellen sowie eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Unsere Prüfmethode sind darauf ausgerichtet, um aus kritischer Distanz nicht nur einzelne Fehler aufzudecken, sondern um Abläufe und Systeme zu verbessern und sicher zu gestalten. Die Dienststellen sollen Unstimmigkeiten dank ihrer internen Kontrollsysteme selbst frühzeitig erkennen und korrigieren.

Auch wenn unsere Berichte regelmässig Empfehlungen zur Beseitigung von Schwachstellen enthalten, schränkt das unser gesamthaftes Urteil, dass das Finanzwesen des Kantons St.Gallen ordnungsgemäss geführt ist und dass die Verantwortlichen in den Dienststellen ihre Aufgaben mit grossem Engagement erfüllen, nicht ein. Wir bedanken uns bei den Geprüften für die



Unterstützung unserer Arbeit, den konstruktiven Dialog und die gute Aufnahme und Umsetzung unserer Empfehlungen.

Die Finanzkontrolle bedankt sich auch bei der Finanzkommission des Kantonsrates und bei der Regierung für das Vertrauen, die Anregungen und die kritische Begleitung ihrer Arbeit.

Amtsleiter

Ralf Zwick
Zugelassener Revisionsexperte

Amtsleiter Stv.

Thomas Haeggberg
Zugelassener Revisionsexperte

St.Gallen, 28. April 2022

Externe Revisionsstellenmandate der Finanzkontrolle

Vorbemerkung: Die Mandate sind nach den zuständigen Departementen sortiert.

1. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Volkswirtschaft

- Ö.2.1 Linthebene – Melioration (im Wechsel mit der Finanzkontrolle des Kantons Schwyz, Vierjahresturnus)
- Ö.2.2 Melioration der Rheinebene, Altstätten
- Ö.2.3 Rhysearch. Das Forschungs- und Innovationszentrum Rheintal (im Wechsel mit der Finanzkontrolle des Fürstentum Liechtenstein, Vierjahresturnus)

Bildung

- U.101 Universität St.Gallen (HSG) inkl. diverse selbständige Nebenrechnungen, Fonds und Rechnungen im Bereich der Weiterbildung
Rund 30 Revisionsmandate von Instituten und Forschungsstellen im Umfeld der Universität St.Gallen
- Ö.4.1 Interkantonale Lehrmittelzentrale
- Ö.4.2 Interstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene St.Gallen / Sargans
- Ö.4.3 OST – Ostschweizer Fachhochschule (OST)
- Ö.4.4 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)

Finanzen

- Ö.5.1 eGovernment St.Gallen digital.

Bau und Umwelt

- Ö.6.1 Linthwerk, Uznach
- Ö.6.2 Rheinunternehmen (Sonderrechnung des Kantons)

Sicherheit und Justiz

- Ö.7.1 Gebäudeversicherung St.Gallen (GVSG)

Gesundheit

- Ö.8.10 Kantonsspital St.Gallen (KSSG)
- Ö.8.11 Spitalanlagengesellschaft Kantonsspital St.Gallen
- Ö.8.20 Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- Ö.8.21 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- Ö.8.30 Spital Linth, Uznach
- Ö.8.31 Spitalanlagengesellschaft Spital Linth
- Ö.8.40 Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- Ö.8.41 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- Ö.8.50 Psychiatrie-Dienste Süd, Pfäfers (PDS)
- Ö.8.51 Psychiatrie St.Gallen Nord, Wil (PSGN)
- Ö.8.52 Zentrum für Labormedizin, St.Gallen

2. Genossenschaften, Stiftungen, Vereine und andere Rechtsformen

Staatskanzlei

P.1.1 Verein iGovPortal.ch

Volkswirtschaft

P.2.1 Landwirtschaftliche Bürgschaftsgenossenschaft (LBG)

P.2.2 Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft (LKG)

P.2.3 Tourismusrat St.Gallen

Inneres

P.3.1 Irma und Samuel Teitler Stiftung (Sonderrechnung des Kantons)

P.3.2 Simon und Charlotte Frick-Stiftung St.Gallen

P.3.3 St.Gallische Kulturstiftung, St.Gallen (Sonderrechnung des Kantons)

P.3.4 Stiftung Altes Bad Pfäfers, Pfäfers

P.3.5 Stiftung Anna Marie Hugentobler-Aschwanden

P.3.6 Stiftung Frauenhaus St.Gallen

P.3.7 Stiftung Heimstätten Wil

P.3.8 Stiftung KlangWelt Toggenburg, Wildhaus-Alt St.Johann

P.3.9 Verein Schloss Werdenberg

P.3.10 Verein Südkultur, St.Gallen

Bildung

Mit der Universität St.Gallen verbundene Mandate:

P.4.1 Akademischer Sportverband St.Gallen

P.4.2 Dr. Heinrich Wachter-Stiftung

P.4.3 Master of Science in Engineering

P.4.5 Peter Häberle Stiftung

P.4.6 Verein Retail Promoter Programm

P.4.7 Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Logopädie SAL (der Verein führt die Schweizer Hochschule für Logopädie, Rorschach, SHLR)

P.4.8 Stiftung Anna Wettler, Buchs

P.4.9 Stiftung Studentenwohnungen St.Gallen

P.4.10 Stiftung zur Förderung von Technologiemanagement, Technologiepolitik und Technologietransfer

P.4.11 Swiss University Sports

P.4.12 Swiss University Sports Foundation

P.4.13 Law and Economics Foundation St.Gallen

Finanzen

P.5.1 Verein Arbeitgeberkrippe St.Gallen (im Wechsel mit der Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen, Vierjahresturnus)

Ö.5.2 Schweizerische Steuerkonferenz: Ressort Informatik (SSK-IT)

Ö.5.10 Finanzkontrolle Kanton Zürich

Ö.5.11 Finanzkontrolle Kanton Aargau

Bau- und Umwelt

- P.6.1 Verein Agglo Obersee
- P.6.2 Regionalmanagement Obersee-Linth
- P.6.3 Energieagentur St.Gallen GmbH
- Ö.6.3 Internationale Rheinregulierung (IRR) (Gemeinschaftsrevision mit der eidg. Finanzkontrolle und dem zuständigen Bundesministerium in Wien)

Sicherheit und Justiz

- P.7.1 Verein für die Koordination von Informatikaufgaben (KISTRA)
- P.7.2 Ostschweizer Feuerwehr-Ausbildungszentrum (OFA)

Gesundheit

- P.8.1 Fiore Praxis AG, St.Gallen (Beteiligung des Kantonsspitals)
- P.8.2 OdA Gesundheit Soziales SG AR AI FL (OdA GS) (Verein)
- P.8.3 Stiftung Suchthilfe, St.Gallen (inkl. Gassenküche)
- P.8.4 Stiftung Sonnenhof, Ganterschwil
- Ö.8.1 Ethikkommission Ostschweiz

Mandatsbezeichnungen:

Ö = Öffentlich-rechtliches Mandat

P = Privatrechtliches Mandat

U = Universität St.Gallen