

Bericht der Finanzkommission über die Rechnung 2019

vom 14. Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammensetzung	1
2	Einleitung	2
3	Bericht der Finanzkontrolle	2
4	Prüfungsschwerpunkte	2
5	Fazit	4
6	Antrag	5

Beilage:

Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2019 des Kantons St.Gallen

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzkommission erstattet Ihnen gemäss Art. 62 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11) Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Rechnung 2019.

1 **Zusammensetzung**

Die Finanzkommission setzt sich wie folgt zusammen (Stand 14. Mai 2020)

Mitglieder:

Christof Hartmann, Bankangestellter, Tscherlach, *Präsident*
Christoph Bärlocher, Bauunternehmer, Eggersriet
Erich Baumann, Bankangestellter, Flawil
Stefan Britschgi, Gemüseproduzent, Diepoldsau
Cornel Egger, Gemeindepräsident, Bichwil
Marco Fäh, Leiter Steueramt, Kaltbrunn
Raphael Frei, Schulleiter, Rorschacherberg
Walter Gartmann, Unternehmer/Geschäftsführer, Mels
Peter Hartmann, Gewerkschaftssekretär, Flawil
Monika Simmler, Juristin, St.Gallen
Paul Scheiwiller, Unternehmer, Waldkirch
Marianne Steiner, Treuhänderin/Unternehmerin, Kaltbrunn
Yvonne Suter, Direktorin, Rapperswil-Jona

Boris Tschirky, Gemeindepräsident, Abtwil
Christian Willi, Treuhänder, Altstätten

Geschäftsführer:

Ralf Zwick, Dipl. Wirtschaftsprüfer, Amtsleiter 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 verfasst 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 2019 am 13. und 14. Mai 2020. Sie stützte sich dabei auf die Berichte ihrer Subkommissionen, die in der Zeit vom 23. bis 28. April 2020 die einzelnen Departemente überprüften. An den Sitzungen der Gesamtkommission erteilten der Vorsteher des Finanzdepartementes und der Leiter der Finanzkontrolle sowie bei ihren Ressortgeschäften die Departementsvorsteherin und die Departementsvorsteher Auskunft über die ihnen unterbreiteten Fragen.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Rechnung 2019 einschliesslich Bericht der Regierung zur Rechnung 2019 vom 24. März 2020;
- Interne Version der Rechnung 2019 einschliesslich Begründungen zu wesentlichen Budgetabweichungen;
- Protokolle der Subkommissionssitzungen mit ergänzenden Unterlagen;
- Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2019 des Kantons St.Gallen;
- Revisionsberichte der Finanzkontrolle über die Prüfung einzelner Dienststellen und Institutionen (es standen 97 Berichte zur Verfügung);
- Bericht des kantonalen Steueramtes zu den kantonalen Steuern 2019.

3 Bericht der Finanzkontrolle

Die kantonale Finanzkontrolle hat am 30. April 2020 einen Bericht über die Prüfung der Rechnung 2019 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 2019 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 sind unter anderem die folgenden zusätzlichen Punkte behandelt worden:

Volkswirtschaftsdepartement

- Informationen zur Corona-Krise aus der Sicht von Karin Jung, Leiterin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit

Departement des Innern

- Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus in den verschiedenen Bereichen des DI
- Finanzierung der Aufwendungen im Bereich Archäologie
- Umsetzung der Massnahmen im Amt für Handelsregister und Notariate aus dem Revisionsbericht 2018

Bildungsdepartement

- Universität St.Gallen – Joint Medical Master
- Stand der Umsetzung der Massnahmen in Bezug auf die Feststellungen zu Spesen, Nebenbeschäftigungen etc. an der Universität St.Gallen
- Berufsauftrag Berufsschulen – Vereinfachung und technische Umsetzung in NESAs
- Massnahmen zur Eindämmung der Zunahme der Lektionenguthaben bei den Berufsfachschulen und Mittelschulen
- Berufsfachschulen – Umsetzung Abschöpfung der Reserven im Weiterbildungsbereich
- Kostenentwicklung im Bereich der Sonderschulen
- Sport-Toto-Fonds
- Auswirkung der Corona-Pandemie – Kurzinformation

Finanzdepartement

- Entwicklung und Struktur der Steuereinnahmen
- Beurteilung Werthaltigkeit der Beteiligungen und Darlehen der Spitalverbunde
- Personalaufwandsteuerung
- Drittfinanzierte Stellen innerhalb des Sockelpersonalaufwands

Baudepartement

- Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite 2020 (Mehrkosten beim Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet / Mehrkosten im Rahmen von Teilabbruch und Erweiterung der Kantonsschule Sargans: Ersatzneubau Schulraumprovisorium)
- Von der Regierung im Rechnungsjahr 2019 genehmigte Kreditumlagerungen und Mehrausgaben B&R

Sicherheits- und Justizdepartement

- Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeit der Ämter

Gesundheitsdepartement

- Beiträge für ausserkantonale Hospitalisationen nach Kantonen und Unternehmen
- Buchhalterische Berücksichtigung von Überliegern in der Kantonsrechnung
- Entwicklung bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV)
- Beurteilung Werthaltigkeit der Beteiligungen und Darlehen der Spitalverbunde

Gerichte

– Aktueller Stand der Klagen betreffend Lohnforderungen von Kreisrichtern

5 Fazit

Der Rückblick auf die Rechnung 2019 wurde in der Diskussion der Finanzkommission überlagert durch die aktuellen, insbesondere finanziellen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie. Als Zusammenfassung stellt die Finanzkommission zufrieden fest, dass durch die positiven Jahresergebnisse der vergangenen Jahre und insbesondere auch durch das deutlich über Budget liegende Ergebnis 2019 eine gestärkte Eigenkapitalbasis vorhanden ist, welche eine gute Ausgangslage für die Bewältigung der gegenwärtigen Situation darstellt.

Die Rechnung 2019 schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 118,4 Mio. Franken ab. Das Ergebnis ist damit 106,7 Mio. Franken besser als budgetiert. Die Regierung gibt in ihrem Bericht detaillierte Informationen über die Faktoren, die zum Ergebnis 2019 geführt haben. Ertragsseitig haben insbesondere die höheren kantonalen Steuereinnahmen, die über Budget erfolgte Gewinnausschüttung der SNB sowie der Kantonsanteil an den Bundessteuern die Rechnung verbessert. Auch die Minderaufwände resp. Mehrträge bei der innerkantonalen Hospitalisation haben sich positiv auf die Rechnung ausgewirkt. Die wesentlichsten Mehraufwände betreffen die Wertberichtigungen auf den Darlehen an die Spitalverbunde 2 und 4 sowie der Beteiligung am Spitalverbund 2. Da die in den Verwaltungseinheiten zur Verfügung stehenden Kredite Obergrenzen darstellen, ist es systemimmanent, dass die Mehrzahl der Rechnungsabschnitte besser als budgetiert abschliesst.

Nach dem Rückgang der Staatsquote im vergangenen Jahr musste im Jahr 2019 wieder ein Anstieg um 2,2 Prozent verzeichnet werden. Das Aufwandwachstum lag damit oberhalb des BIP-Wachstums der Schweiz von 0,9 Prozent.

Die finanzielle Entwicklung der Spitalverbunde und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Kantonsrechnung geben Anlass zu grosser Sorge. Die Befürchtungen der Finanzkommission aus dem Vorjahr haben sich bewahrheitet. So mussten in der Rechnung 2019 sowohl eine erneute Wertberichtigung auf den Beteiligungen als auch Wertberichtigungen auf ausstehenden Darlehen vorgenommen werden. Trotzdem bleiben die Risiken insbesondere auf den ausstehenden Forderungen gegenüber den Spitalverbunden weiterhin hoch. Die Corona-Krise wie auch die unsicheren Strukturanpassungen können weitere Wertberichtigungen notwendig machen. Die Finanzkommission erwartet eine transparente Information an die Bevölkerung, welche ausserordentlichen Kosten im Bereich Spitäler durch den Kanton zu tragen sind.

Die Finanzkommission hat zur Kenntnis genommen, dass das Projekt zur Einführung eines internen Kontrollsystems auf Kurs ist und der Verhaltenskodex im Herbst 2019 bereits eingeführt wurde. Auch im Bereich der Personalaufwandsteuerung wurden weitere Fortschritte gemacht, auch wenn der Budgetkredit nicht ganz ausgeschöpft wurde.

Erstmals seit 2014 weist die Rechnung des Kantons St.Gallen wieder ein leichtes Nettovermögen aus. Damit ist der Kanton in guter finanzieller Verfassung, um die finanziellen Herausforderungen der Corona-Pandemie, aber auch weitere Ertragsausfälle u.a. als Folge der kantonalen Unternehmenssteuerreform angehen zu können.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Rechnung 2019 des Kantons St.Gallen einzutreten.

Christof Hartmann
Präsident der Finanzkommission



Finanzkontrolle, Davidstrasse 35, 9001 St.Gallen

Revisionsbericht

Bericht über die Prüfung der Rechnung 2019 des Kantons St.Gallen

- Zusammenfassender Bericht
- Umfassender Bericht

30. April 2020

Berichtsempfänger:

- Finanzkommission des Kantonsrates
- Regierung des Kantons St.Gallen
- Finanzdepartement des Kantons St.Gallen



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Zusammenfassender Bericht	4
3	Umfassender Bericht	5
3.1	Auftrag der Finanzkontrolle	5
3.1.1	Auftrag allgemein	5
3.1.2	Unterstützung der Finanzkommission des Kantonsrates	5
3.1.3	Unterstützung der Regierung und der Departemente	6
3.1.4	Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung	6
3.2	Allgemeine Feststellungen	6
3.3	Erfolgsrechnung	7
3.3.1	Vergleich mit Rechnung 2018 und Budget 2019	7
3.3.2	Bemerkungen zu einzelnen Departementen	8
3.3.3	Bemerkungen zu Aufwand und Ertrag	14
3.4	Investitionsrechnung	15
3.5	Bilanz	16
3.6	Zur Finanzkontrolle und ihrem Umfeld	17
3.6.1	Die Finanzkontrolle	17
3.6.2	Andere Aufsichtsorgane und Berufsverbände	17
3.7	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 gliedert sich analog der Berichterstattung gemäss privatem Revisionsrecht in den Zusammenfassenden Bericht (Vermerk) und den Umfassenden Bericht. Der Umfassende Bericht enthält Feststellungen zum Auftrag der Finanzkontrolle, zur Kantonsrechnung und zu Schwerpunkten unserer Prüfungstätigkeit.

Der Bericht der Regierung zur Rechnung 2019 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. Die Kennzahlen sind HRM2-konform auch im Anhang zur Jahresrechnung, Bst. H, nochmals zusammengefasst. 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 Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis und Anhang für das am 31. Dezember 2019 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 Ausgestaltung, 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 Auswahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich.

Verantwortung der Finanzkontrolle

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

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt 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 Kontrollsystems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen sowie 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 2019 abgeschlossene 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

St.Gallen, 30. April 2020

Amtsleiter Stv.

Thomas Haeggberg
Zugelassener Revisionsexperte



3 Umfassender Bericht

3.1 Auftrag der Finanzkontrolle

3.1.1 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, abgekürzt StVG) 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.

Das Hauptgewicht unserer Arbeit liegt bei der Prüfung des Rechnungswesens der Dienststellen. Bei der grossen Anzahl Transaktionen, die im Kantonshaushalt abgewickelt werden, ist ein Prüfurteil nur möglich, wenn der Schwerpunkt bei Funktionsprüfungen des IKS liegt. Das bedeutet, dass wir in erster Linie prüfen, ob die internen Kontrollsysteme die Risiken bezüglich Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Jahresrechnung tief halten. 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 werden 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 260 zu prüfende Einheiten. Diese teilen sich in rund 150 Dienststellen, Sonderrechnungen und Staatsfonds der Kantonsrechnung sowie rund 110 Revisionsstellenmandate und selbständige Anstalten ausserhalb der Kantonsrechnung (vgl. **Anhang**) auf. Darin nicht enthalten sind zusätzlich durchgeführte Projektprüfungen.

3.1.2 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 und Art. 42k Abs. 2 StVG ist festgelegt, dass die Finanzkontrolle die Geschäftsführung 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 2019 bis April 2020 wurden der Finanzkommission 97 Revisionsberichte zugestellt.

3.1.3 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.

3.1.4 Revisionsstellenmandate ausserhalb der Kantonsrechnung

Die grössten Mandate betreffen selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten, wie die Spitalregionen, die Universität, die Fachhochschulen, die Gebäudeversicherung des Kantons 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.

3.2 Allgemeine Feststellungen

Die Regierung hat die Rechnung 2019 am 3. März 2020 genehmigt und dem Kantonsrat beantragt, den Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung vollumfänglich dem freien Eigenkapital zuzuweisen (RRB Nr. 2020/136).

Die Kantonsrechnung wird grundsätzlich nach den Regeln des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) erstellt. Abweichungen von Fachempfehlungen zum HRM2 sind regelkonform 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. 2020/184).



Im voranstehenden Zusammenfassenden Bericht haben wir festgehalten, dass nach unserer Beurteilung die Jahresrechnung 2019 den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Diese Feststellung beinhaltet insbesondere auch folgende Aussagen:

- Die in der gedruckten Rechnung publizierte Erfolgs- und Investitionsrechnung 2019, die Bilanz per 31. Dezember 2019 sowie die Geldflussrechnung und der Eigenkapitalnachweis 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.

3.3 Erfolgsrechnung

Die Rechnung 2019 ist im Bericht der Regierung vom 24. März 2020 ausführlich erläutert. In den folgenden Kapiteln werden deshalb nur zusammenfassende und ergänzende Ausführungen aus der Sicht der Finanzkontrolle gemacht.

3.3.1 Vergleich mit Rechnung 2018 und Budget 2019

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung 2018</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Rechnung 2019</i>	<i>Abweichung R/B19</i>	
				<i>Mio. Fr.</i>	<i>in %</i>
Aufwand:					
- mit Verrechnungen	5'001.1	5'374.5	5'504.1	+ 129.6	+ 2.4%
- ohne Verrechnungen*)	4'261.9	4'529.9	4'577.8	+ 47.9	+ 1.1%
Ertrag:					
- mit Verrechnungen	5'193.2	5'386.2	5'622.5	+ 236.3	+ 4.4%
- ohne Verrechnungen*)	4'453.9	4'541.5	4'696.2	+ 154.6	+ 3.4%
Rechnungsergebnis	+ 192.1	+ 11.6	+ 118.4	+ 106.7	
Bezüge Eigenkapital	0.0	0.0	0.0	+ 0.0	
A.o. Aufwände und Erträge	3.8	14.4	121.0	+ 106.6	
Operatives Ergebnis	195.9	26.0	239.4	+ 213.3	

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

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 118.4 Mio. Franken ab. Das ausgewiesene Ergebnis ist somit 106.7 Mio. Franken besser als budgetiert.

Einzelheiten über die Verbesserungen und Verschlechterungen der Erfolgsrechnung 2019 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 auf Seite 245 ff. der Rechnung zu finden.



Saldoabweichungen in den Rechnungsabschnitten im Vergleich zum Budget

In der externen Fassung der Erfolgsrechnung werden 121 Rechnungsabschnitte ausgewiesen. Die Statistik der saldomässigen Kreditunterschreitungen und -überschreitungen sieht wie folgt aus:

	Anzahl	Abweichung in Mio. Fr.
Rechnungsabschnitte mit besserem Rechnungssaldo als budgetiert	68	+ 192.4
Rechnungsabschnitte ohne Saldoabweichung im Vergleich zum Budget	19	0.0
Rechnungsabschnitte mit schlechterem Rechnungssaldo als budgetiert	34	- 85.7
Total	121	106.7

3.3.2 Bemerkungen zu einzelnen Departementen

a) Allgemeines

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 2019 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) 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»).

Im Folgenden orientieren wir über unsere Prüfungsschwerpunkte, die im Prüfprogramm 2019 der Finanzkontrolle enthalten sind und die wir in Ergänzung zu den ordentlichen Dienststellenrevisionen durchgeführt haben. Unsere Empfehlungen betreffen hauptsächlich die Verbesserung von Abläufen, die Überwachung von ausgelagerten Bereichen resp. Empfänger von Staatsbeiträgen, die Stärkung der internen Kontrollsysteme und die Verbesserung der Qualität des Rechnungswesens. 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.

Bei den Vorjahresprüfungen hatten wir in verschiedensten Bereichen der kantonalen Verwaltung festgestellt, dass noch kein dokumentiertes internes Kontrollsystem in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung besteht. Das daraufhin gestartete Projekt «Internes Kontrollsystem und Code of Conduct» ist zwischenzeitlich weit fortgeschritten. Ein IKS-Konzept sowie Formularsätze wurden erstellt. Erste Pilotprojekte werden im 1. Semester 2020 durchgeführt und beurteilt. Der Verhaltenskodex wurde fertiggestellt und im November 2019 in Kraft gesetzt.

Keine speziellen Bemerkungen haben wir zu Räte und Staatskanzlei anzubringen.



b) Volkswirtschaftsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Amt für öffentlichen Verkehr	Prozess der Auftragsvergabe sowie Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Leistungsinhalte.
Waldregionen	Abrechnung Globalkredite und Finanzierungsbeiträge Gemeinden / Waldeigentümer.

Der Schwerpunkt beim *Amt für öffentlichen Verkehr* lag bei der Organisation, den Abläufen und den durchgeführten Kontrollen in den Bereichen der Offertprüfungen und der retrospektiven Prüfung der Einhaltung der vereinbarten Leistungsinhalte. Wir konnten feststellen, dass die Offertprüfungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen stattfinden. Im Bereich IKS und in der Abstimmung mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) sehen wir jedoch Verbesserungspotenzial. Derzeit fehlt eine nachvollziehbare Abstimmung zwischen den Aufgaben der Besteller (Bund und Kanton) in der Offertprüfung. Daraus ergibt sich das Risiko von Kontrolllücken (Fehler werden nicht festgestellt) oder von zu vielen Kontrollen (Ineffizienz). Auch konnten wir die durchgeführten Kontrollen durch das Amt für öffentlichen Verkehr nicht immer aufgrund der vorhandenen Dokumentationen nachvollziehen. Unseres Erachtens wird zu stark auf die Prüfungen des BAV abgestützt, ohne zu wissen, welche Prüfungen das BAV tatsächlich durchgeführt hat. Dadurch ergibt sich das Risiko, dass Fehler in der relevanten Spartenrechnung nicht festgestellt werden. Wir wurden vom Amt für öffentlichen Verkehr informiert, dass das BAV derzeit an einem neuen Aufsichtssystem arbeitet, worin diese Themen adressiert werden sollen.

Ziel unserer Prüfung im Bereich *Waldregionen* war die Überprüfung der korrekten Abrechnung der Globalkredite, inkl. des Ausgleichs der dazugehörigen Vorkosten-Profitcenter. Diese Abrechnungen waren im Wesentlichen korrekt. Bei der Festlegung der Verteilschlüssel für die Verteilung der Vorkosten auf die verschiedenen Leistungskategorien haben wir Verbesserungspotenzial festgestellt. Auch haben wir festgestellt, dass gewisse Rückstellungen nicht für die zweckbestimmte Leistungskategorie verwendet wurden.

c) Departement des Innern

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Amt für Soziales	Prozess der Erstellung der Leistungsvereinbarungen sowie Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Leistungsinhalte.
Amt für Kultur / Lotteriefonds	Prozess der Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Leistungsinhalte.

Die Prüfung des Prozesses der Leistungsvereinbarungen im *Amt für Soziales* (AfSO) hat ein gutes Gesamtbild ergeben. Wir halten jedoch fest, dass in der Beurteilung der Institutionen mit Leistungsvereinbarung und der Abgeltung ein nicht unwesentlicher, fachlich begründeter Ermessensspielraum auf Seiten des AfSO besteht. Die Institutionen und deren Angebote sind sehr heterogen, was grundsätzlich einen Quervergleich erschwert.

Die finanzrelevanten individuellen Betreuungsleistungen einer Einrichtung zugunsten von Menschen mit Behinderung werden mittels des IBB-Einstufungssystems (individueller Betreuungsbedarf) ermittelt. Eine gleiche Einstufung bedeutet aber nicht, dass die Kosten der verschiedenen Einrichtungen in gleicher Höhe anfallen. Weitere Einflussfaktoren, welche nicht im IBB-System enthalten sind, spielen hier eine Rolle. Diese unterscheiden sich stark zwischen den Einrichtungen und den entsprechenden Angeboten. Die Beurteilung dieser Unterschiede liegt im



Erkennen der Mitarbeitenden des AfSO. Es bestehen interne Regeln und Richtlinien sowie eine Verantwortungs- und Zuständigkeitsmatrix, welche einen sauberen Ablauf unterstützen.

Die Prüfung des Prozesses der Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Leistungsinhalte im *Amt für Kultur* hat ein gutes Gesamtbild ergeben. Die Überprüfung der Leistungsinhalte beinhaltet einen gewissen Ermessensspielraum auf Seiten des Amtes für Kultur, da viele qualitative Aspekte zu berücksichtigen sind.

In einigen Fällen haben wir festgestellt, dass die ursprünglichen Vorgaben durch die Kulturinstitutionen nicht vollständig eingehalten wurden. Weshalb dann trotzdem der Beitrag gesprochen wurde, konnte aus den Unterlagen nicht nachvollzogen werden. Auch haben wir empfohlen, in den Leistungsvereinbarungen nur jene Informationen zu verlangen, welche auch wirklich vom Amt für Kultur benötigt werden. Dies soll dann auch konsequent überwacht werden.

d) Bildungsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt / Anstalt	Prüfungsschwerpunkt
Generalsekretariat BLD – Personalaufwand	Prozess, IKS und Stichprobenprüfung für den Personalaufwand des BLD (exkl. Schulen).
Sonderschulen	Prozess der Überwachung und Kontrolle der Sonderschulen durch das Amt für Volksschule.
Mittelschulen	Prozess Berechnung/Kontrolle von Entlastungen durch das Amt für Mittelschulen.
Fachhochschulen	Prozess Staatsbeiträge an andere Fachhochschulen (Nicht-Konkordats-Fachhochschulen).

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

Die Abteilung Sonderpädagogik führt gute interne Kontrollen im geprüften Bereich der *Sonderschulen* durch. Anhand von detaillierten Prozessen und Beschrieben konnten die Kontrollen nachvollzogen werden. Wir hatten in diesem Bereich keine wesentlichen negativen Feststellungen und haben demnach keine Empfehlungen abgegeben.

Im Bereich der Entlastungen bei den Mittelschulen führt das *Amt für Mittelschulen* ausreichende interne Kontrollen durch. Anhand von detaillierten Beschrieben konnten die Kontrollen nachvollzogen werden. Bei der Prüfung haben wir festgestellt, dass die Lehraufträge nicht wie vorgesehen durch das Amt genehmigt wurden. Im Bereich der Berechnung der Entlastungen durch das Amt haben wir eine Kontrolle nach dem 4-Augen-Prinzip empfohlen. Schliesslich haben wir festgestellt, dass die Rektoren ihre Unterrichtsverpflichtung gemäss der ergänzenden Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Mittelschul-Lehrpersonen nicht erfüllen. Das Amt ist hier der Ansicht, dass diese Vorgabe nicht mehr zeitgemäss ist und klärt ab, ob eine Revision der Verordnung in Angriff genommen werden soll.

Der Prozess Staatsbeiträge an andere *Fachhochschulen* für die Nicht-Konkordats-Fachhochschulen beim Amt für Hochschulen funktioniert sehr gut. Es besteht eine interne Mitteilung, worin das Vorgehen für die Kontrolle der FHV-Beitragsrechnungen beschrieben wird. Damit kann sichergestellt werden, dass die Kontrollen wie vorgesehen durchgeführt werden. Die Kreditorenrechnungen werden vollständig kontrolliert. Das beinhaltet die Kontrolle jeder Einzelposition



der Sammelrechnungen der Fachhochschulen. Die Durchführung der Kontrollen wird nachvollziehbar dokumentiert.

Anlässlich unserer Prüfungen haben wir zur Kenntnis genommen, dass durch die Kontrollen des Amtes für Hochschulen einige Fälle festgestellt werden konnten, bei welchen der Kanton St. Gallen nicht der zahlungspflichtige Kanton ist. Dies führt zu nicht unwesentlichen Kostensparnissen, wodurch sich ein gutes Kosten-/Nutzen-Verhältnis dieser umfangreichen Kontrolle ergibt.

e) Finanzdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Amt für Finanzdienstleistungen	Beurteilung Prozess zum Monitoring der Werthaltigkeit der Darlehen an die Spitalverbunde, inkl. Beteiligungen an Spitalverbunden (Verschiebung Schwerpunkt aus 2018).
Kantonales Steueramt	Steuererklärung, Veranlagung (Turnus nach Prüfleitfaden der Konferenz der Finanzkontrollen zur Prüfung gemäss Art. 104a DBG). Prozess Steuerstrafen.

Die Beurteilung des Prozesses zum Monitoring der Werthaltigkeit der Darlehen an die Spitalverbunde, inkl. Beteiligungen an Spitalverbunden beim *Amt für Finanzdienstleistungen* (AFDL) haben wir im Rahmen der Abschlussprüfung und der erfolgten Wertberichtigungen von Darlehen und Beteiligungen bei den Spitalverbunden 2 und 4 vorgenommen. Für die Beurteilung der Werthaltigkeit wurde ein Grundlagenpapier erstellt, worin das Vorgehen und die Systematik festgehalten sind. Das Grundlagenpapier deckt neben den finanziellen Anlagen auch Sachanlagen ab. Im Bereich Grundstück und Gebäude war die Bewertungssystematik zu pauschal festgeschrieben und wir haben zusätzliche Erläuterungen empfohlen. Bereits im Vorjahr haben wir angemerkt, dass die verwendete modifizierte Praktikermethode grundsätzlich nicht genügt. Ein Wechsel auf eine zukunftsorientiertere Methode erachten wir als notwendig.

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 «Steuererklärung, Veranlagung» vertieft geprüft. Unsere Prüfungen hinterliessen einen guten Eindruck. Wir sind auf keine wesentlichen Mängel gestossen.

Als zweiten Schwerpunkt im kantonalen Steueramt haben wir den Prozess der Strafsteuern geprüft. Die Prüfung hat insgesamt ein gutes Gesamtbild ohne wesentliche negative Feststellungen ergeben.



f) Baudepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Verwaltung der Staatsliegenschaften	Miet- und Pachtverträge; Prozess Abschluss und Kündigung von Miet- und Pachtverträgen, Einhaltung interner Kompetenzregelungen.
Bauten und Renovationen	Vergaben unterhalb der Schwellenwerte; Vergaben allgemein und Einhaltung interner Kompetenzregelungen.
Amt für Wasser und Energie	Prozess und Verbuchung der Programmvereinbarungen.
Tiefbauamt/Kantonsstrassen	Auftragsvergaben, insb. Koordination zwischen Abteilungen und Festlegung der Vergabelose (Fortsetzung Schwerpunkt 2017).

Unsere Prüfungshandlungen zum «Mietprozess» im Bereich *Verwaltung der Staatsliegenschaften* haben ein gutes Gesamtbild ergeben. Dabei stellten wir im Rahmen unserer Prozessprüfung fest, dass diverse wirkungsvolle Kontrollen durchgeführt werden. Teilweise sind diese Kontrollmassnahmen allerdings noch nicht durchgängig dokumentiert. Weiter hat unsere stichprobenbasierte Prüfung gezeigt, dass die Dossiers ordnungsgemäss und sauber geführt werden. Für alle geprüften Mietverhältnisse lagen aktuelle Mietverträge vor. Die zwei wesentlichsten Feststellungen betreffen das fehlende Berechtigungsmanagement sowie das fehlende 4-Augenprinzip bei der Zahlungsfreigabe. Die übrigen Feststellungen betreffen diverse Punkte mit Verbesserungspotenzial u.a. in den Bereichen IKS, Prozesse und Rechnungslegung.

Generell beurteilen wir die Einhaltung der Vergaberichtlinien und der Kompetenzregelungen im Bereich der Kleinvorhaben *Bauten und Renovationen* als gut. Insbesondere konnten wir feststellen, dass die Sensibilisierung zur Einholung mehrerer Offerten auch im freihändigen Verfahren mehrheitlich vorhanden ist. Die aktuell gültige – unseres Erachtens mit Unklarheiten behaftete – Finanzkompetenzregelung wurde grundsätzlich eingehalten. Derzeit fehlt noch eine zweckmässige Regelung, wann bei freihändigen Beschaffungen Offerten eingeholt werden sollen. In einem Fall haben wir festgestellt, dass das gleiche Projekt buchhalterisch über zwei Projekte abgewickelt wurde, woraus sich eine fehlende Transparenz bezüglich Budgeteinhaltung ergab.

Der Schwerpunkt im *Amt für Wasser und Energie* zur Verbuchung der Programmvereinbarungen bezog sich auf den Jahresabschluss per 31. Dezember 2018. Die Prüfung hat wesentliche nicht gebuchte Fehler aufgezeigt. So waren die Aktiven für den Bereich Wasserbau um 7.7 Mio. und die Passiven im Bereich Energie um 5.9 Mio. Fr. zu tief ausgewiesen. Netto wurde damit das Jahresergebnis 2018 um 1.8 Mio. Fr. zu schlecht dargestellt. Der Prozess und das IKS haben demnach nicht funktioniert. Unsere Follow-up Prüfung per 31. Dezember 2019 hat gezeigt, dass die Fehler korrigiert und der Prozess verbessert wurde.

Die Förderprogramme im Energiebereich wurden der Energieagentur übertragen, wo die Prüfung und die Zusicherung von Beiträgen erfolgen. Die Verbuchung der Zusicherung und die anschliessende Auszahlung erfolgen aber ausschliesslich über das Amt für Wasser und Energie. Die Verantwortung liegt grundsätzlich weiterhin beim Amt, weshalb wir angemessene Kontrollen durch das Amt bei der Energieagentur empfohlen haben.

Die eigentlichen Prüfungshandlungen zum Schwerpunkt im *Tiefbauamt* waren bis zum Zeitpunkt des letztjährigen Berichts abgeschlossen, aber der Bericht war noch nicht finalisiert. Die Resultate betreffen den Buchungszeitraum 2013 bis Juni 2018. Unter anderem die Vergaben von freihändigen Aufträgen, die Art und Weise von Stückelungen von Aufträgen sowie die



Preise von Standardgütern gaben zu Fragen und Bemerkungen Anlass. Im Einzelfall konnte das Tiefbauamt seine Praxis begründen. Die Bemerkungen der Finanzkontrolle haben aber das Tiefbauamt veranlasst, seine Prozesse zu hinterfragen und punktuell anzupassen. Anlässlich einer ausserordentlichen Sitzung der Finanzkommission Subkommission Bau im Februar 2020 hat das Tiefbauamt darüber informiert und die weiteren Schritte aufgezeigt.

g) Sicherheits- und Justizdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Kantonspolizei	Einkaufsprozess und dazugehöriges IKS.
Strassenfonds	Prozess und IKS Motorfahrzeugsteuer.
Staatsanwaltschaft	Verwaltung Vermögenswerte Dritter.

Der Grossteil des Einkaufsprozesses wird bei der *Kantonspolizei* durch die Abteilung «Technik & Logistik» (T&L) vollzogen. Wir haben unsere Schwerpunktprüfung daher hauptsächlich auf den Bereich T&L konzentriert, aber auch die Abteilung «Kompetenzzentrum Forensik» in unsere Prüfung einbezogen. Bisher bestand noch kein dokumentiertes internes Kontrollsystem in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsverordnung. Die Kantonspolizei ist nun Teil der ersten Pilotprojekte, welche im 1. Semester 2020 durchgeführt werden sollen. Eine abschliessende Beurteilung der Abläufe und der bestehenden Kontrollen ist deshalb derzeit nicht möglich. Wir haben Empfehlungen bezüglich Bestellwesen und zum unentgeltlichen Abgang («Verschrottung») von inventarisierten Anlagegütern abgegeben, welche bei der Erstellung des IKS berücksichtigt werden sollen.

Der Prozess zur Erhebung der Motorfahrzeugsteuer im Bereich *Strassenfonds* ist stark IT-gestützt mit vielen guten automatischen Kontrollen. Dadurch wird die vollständige und richtige Rechnungstellung im Wesentlichen sichergestellt. Ein formalisiertes IKS mit einer Risiko-/Kontrollmatrix besteht derzeit allerdings noch nicht.

Die Verwaltung von Vermögenswerten Dritter durch die *Staatsanwaltschaft* erfolgt grundsätzlich durch den fallverantwortlichen zuständigen Staatsanwalt resp. die zuständige Staatsanwältin des jeweiligen Untersuchungsamtes. Sämtliche Schritte im Umgang mit beschlagnahmten Vermögenswerten Dritter sind geregelt und beruhen auf (Rechts-)Vorschriften. Die Verfahrensschritte sind dokumentiert und können nachgewiesen werden. Wir haben Empfehlungen bezüglich Inventarisierung und bezüglich Zugang zu den beschlagnahmten Vermögenswerten abgegeben.

h) Gesundheitsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt / Anstalt	Prüfungsschwerpunkt
Kantonsarztamt	Prozesse und IKS (neues Amt).
Inner-/Ausserkantonale Hospitalisationen	Prozess und IKS zum Kantonsbeitrag für die stationären Behandlungen.

Die beiden wesentlichsten finanziellen Prozesse im *Kantonsarztamt* betreffen die Kreditoren und die Staatsbeiträge. Die Schwerpunktprüfung der Prozesse und des IKS haben einige Verbesserungspotenziale gezeigt, insgesamt aber einen guten Gesamteindruck ergeben. Bei der Abteilung «Sucht und Sexual Health» haben wir festgestellt, dass die Rechnungskontrolle und damit auch die Visierung häufig alleine durch die Abteilungsleiterin erfolgt. Es besteht



keine Kompetenzregelung, in welcher die Zuständigkeiten und betragliche Limiten festgehalten sind.

Verbesserungspotenzial sehen wir bei gewissen Staatsbeiträgen im Bereich der Leistungsüberprüfung resp. beim Controlling über die in den Leistungsvereinbarungen geforderten Reporting-Unterlagen. Es findet keine systematische und dokumentierte Kontrolle über die Einhaltung der vereinbarten Leistungsziele und über die Einreichung der vereinbarten Unterlagen (Statistiken, Tätigkeitsberichte, Jahresrechnungen, Revisionsberichte) statt.

Bei der Prüfung der Jahresrechnung haben wir zudem festgestellt, dass die Kreditreserven um rund 401 TFr. zu hoch ausgefallen sind.

Die Schwerpunktprüfung über die Ausrichtung der *Staatsbeiträge an stationäre Behandlungen* hat insgesamt einen guten Gesamteindruck ergeben. Die Kontrollen betreffend Rechnungsprüfung der Einzelfallrechnungen für stationären Behandlungen werden als angemessen beurteilt. Die wesentlichste Feststellung betrifft die fehlende Abgrenzung per 31. Dezember 2019 für Überlieger (Personen, welche übers Jahresende stationär behandelt werden) in der Höhe von rund 10.6 Mio. Fr. Die korrekte Abgrenzung würde im Jahr der Verbuchung zu einem Einmaleffekt in der Erfolgsrechnung sowie zu einer permanenten Reduktion des Eigenkapitals führen.

i) Gerichte

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Gericht	Prüfungsschwerpunkt
Kantonsgericht	Update des Stands zur Einführung eines internen Kontrollsystems.

Beim *Kantonsgericht* haben wir die Dokumentation für das interne Kontrollsystem (IKS) sowie die Implementierung der Kontrollen geprüft. Das IKS wurde dokumentiert und implementiert. Die wesentlichen finanziellen Risiken werden adressiert. Das IKS erfüllt damit die Vorschriften nach Art. 13/14 FHV. Bei zwei Kontrollen haben wir zu bedenken gegeben, dass der zeitliche Aufwand für die Kontrolle sehr hoch ist, was sich negativ auf die Akzeptanz auswirken könnte. Alternative Kontrollen, welche das gleiche Risiko adressieren, aber weniger zeitintensiv sind, werden derzeit geprüft.

3.3.3 Bemerkungen zu Aufwand und Ertrag

Erfolgsrechnung Artengliederung (HRM2)

Auf Seite 124ff der Rechnung sind Aufwand und Ertrag nach dem Kontenrahmen von HRM2 gemäss Artengliederung zusammengefasst.

Beim *Aufwand* ist der Transferaufwand mit 3'020 Mio. Franken die grösste Position. Sie macht mit rund 55 Prozent über die Hälfte des gesamten Aufwands aus. Zweitgrösste Position ist der Personalaufwand mit rund 13 Prozent Anteil.

Bei den Beiträgen fallen die folgenden zehn Positionen am stärksten ins Gewicht; sie machen zusammen 1'953 Mio. Franken oder 88 Prozent des Beitragsaufwands von 2'211 Mio. Franken aus:



<i>Rechnungsabschnitt</i>		<i>Beitrag</i>	<i>2019 Mio. Fr.</i>	<i>2018 Mio. Fr.</i>
2050	Amt für öffentlichen Verkehr	Öffentliche Transportunternehmen	126.9	122.5
3051	Ergänzungsleistungen	Ergänzungsleistungen EL	327.4	317.9
3052	Pflegefinanzierung	Pflegeversicherung	92.0	72.3
3200	Amt für Soziales	Beiträge Invalidität, übrige Fürsorge	179.9	174.5
4053	Sonderschulen	Beiträge an Sonderschulen	126.3	124.0
4231	Universitäre Hochschulen	Beitrag an Uni St.Gallen u.a. Hochschulen	176.0	167.9
4232	Fachhochschulen	Beiträge an eigene und fremde FHS	122.5	121.7
8301	Individuelle Prämienverbilligung	Krankenkassenprämien-Verbilligung IPV	247.5	241.2
8303	Innerkantonale Hospitalisation	Beiträge an Spitäler und Kliniken.	424.1	426.8
8304	Ausserkantonale Hospitalisation	Beiträge an ausserkantonale Spitäler	131.0	128.2
Total 10 grösste Positionen			1'953.6	1'897.0

Bei den *Erträgen* bildet der Fiskalertrag mit 44 Prozent die Hauptposition. Es folgt der Transferertrag mit 29 Prozent.

Funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung nach HRM2

Die funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung ist auf Seite 162ff der Rechnung 2019 ersichtlich. Bei Betrachtung des für den Kantonshaushalt massgebenden Nettoaufwands zeigt sich, dass rund 72 Prozent des Nettoaufwands durch die drei Bereiche Bildung (25 Prozent), Gesundheit (25 Prozent) und Soziale Wohlfahrt (22 Prozent) beansprucht werden.

3.4 Investitionsrechnung

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

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung 2018</i>	<i>Budget 2019</i>	<i>Rechnung 2019</i>	<i>Abweichung R/B19</i>
Total Investitionsrechnung:				
- Bruttoinvestitionen	397.6	452.8	439.6	-13.2
- Einnahmen	44.7	33.5	93.5	60.0
Nettoinvestitionen	<u>352.9</u>	<u>419.3</u>	<u>346.1</u>	<u>-73.2</u>

Die Investitionsrechnung schliesst insgesamt mit einem Nettoinvestitionsvolumen von 346.1 Mio. Franken ab. Abweichungen zum Budget liegen vor allem in den tieferen resp. verzögerten Bauten im Bereich Bildung (Kantonsschule Sargans -17.0 Mio. Franken; Universität St.Gallen -15.3 Mio. Franken), den Investitionsbeiträgen (Kunstmuseum -13 Mio. Franken) sowie Spitaldarlehen (-28.1 Mio. Franken) begründet.



Eine Aufteilung in die drei Hauptbereiche ergibt den folgenden Überblick:

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung 2018</i>	<i>Rechnung 2019</i>	<i>Abweichung zu Vorjahr</i>
Zusammensetzung der Investitionsrechnung (Objektgliederung):			
<i>Hochbauten, techn. Einrichtungen und Investitionsbeiträge:</i>			
- Bruttoinvestitionen	50.1	71.1	+ 21.0
- Einnahmen	3.9	6.2	+ 2.3
- <i>Nettoinvestition</i>	46.2	64.9	+ 18.7
<i>Strassenbau:</i>			
- Bruttoinvestitionen	73.9	104.3	+ 30.4
- Einnahmen	21.4	19.2	- 2.2
- <i>Nettoinvestition</i>	52.5	85.1	+ 32.6
<i>Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge:</i>			
- Ausgaben	273.5	264.2	- 9.3
- Einnahmen	19.3	68.1	+ 48.8
- <i>Nettoinvestition</i>	254.2	196.1	- 58.1

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 meisten Ausgaben im 2019 sind zum einen die Umfahrung Bütschwil (30.7 Mio. Franken) und zum anderen die Umfahrung Wattwil, 2. Etappe (32.4 Mio. Franken).

Die Position *Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge* des Verwaltungsvermögens beinhaltet insbesondere die gewährten Darlehen (netto 64.9 Mio. Franken) an die Spitalverbunde und den Übertrag der Aktien an der St.Galler Kantonalbank vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen (127.3 Mio. Franken).

3.5 Bilanz

Der Bericht der Regierung enthält in Kapitel 5 Angaben zur Bilanz. In der Bilanz widerspiegelt sich das positive operative Ergebnis im Eigenkapital.

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 sieht die Spitalvorlage der Regierung Sanierungsbeiträge für die Spitalverbunde 2 und 4 vor. Die Notwendigkeit von Sanierungsbeiträgen ist ein deutliches Anzeichen, dass die Rückzahlbarkeit der Forderungen gefährdet ist. Im Jahresab-



schluss 2019 wurden somit konsequenterweise Darlehen in der Höhe der vorgesehenen Sanierungsbeiträge sowie der entsprechende Beteiligungsbuchwert wertberichtigt. Die Wertberichtigungen wurden nach dem Szenario '4plus5' ermittelt. Sollte dieses Szenario nicht realisiert werden können, könnte das weitere wesentliche Wertberichtigungen zur Folge haben. Diese Unsicherheit wurde im Anhang zur Jahresrechnung (Bst. G) offengelegt.

Wir sind mit der Behandlung der Beteiligungen und der Forderungen gegenüber den Spitalverbunden per 31. Dezember 2019 einverstanden. Sollten sich die Aussichten verschlechtern, sei dies aufgrund der aktuellen Corona-Krise oder wegen Ablehnung resp. Anpassung des '4plus5' Szenarios, sind diese neuen Parameter in die Bewertung miteinzubeziehen. Wir erwarten deshalb auf den nächsten Bilanzstichtag eine Beurteilung mit einer Methode, bei welcher eine zukunftsorientiertere Betrachtungsweise (Einbezug von Plan-Erträgen / Cash-Flows) zur Anwendung kommt.

3.6 Zur Finanzkontrolle und ihrem Umfeld

3.6.1 Die Finanzkontrolle

Der Finanzkontrolle stehen für die Erfüllung ihres Auftrags (vgl. 3.1) 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.

3.6.2 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.

Dort wo eine gemeinsame Trägerschaft für Anstalten besteht, führen wir Revisionen als Gemeinschaftsmandat mit anderen kantonalen Finanzkontrollen oder der Finanzkontrolle des Fürstentums Liechtenstein durch.

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 Schweizerischen Verbandes für Interne Revision (SVIR) und der Fachvereinigung der Finanzkontrollen (FV). Über den SVIR sind wir auch Mitglied des Institute of Internal Auditors (IIA).



3.7 Schlussbemerkungen

Die Finanzkontrolle erfüllt ihren Auftrag als unabhängige, politisch neutrale Finanzaufsichtsin-
stanz. Oberstes Ziel ist es, eine ordnungsmässige Buchführung und Rechnungslegung sicher-
zustellen sowie eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Unsere Prüfmethode
sind darauf ausgerichtet, um aus kritischer Distanz nicht nur einzelne Fehler aufzudecken, son-
dern 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.Gal-
len ordnungsgemäss geführt ist und dass die Verantwortlichen in den Dienststellen ihre Aufga-
ben 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, 30. April 2020

Anhang

Externe Revisionsstellenmandate der Finanzkontrolle

Vorbemerkung: Die Mandate sind nach den zuständigen Departementen sortiert.

1. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Landwirtschaft

- 215010.1 Linthebene - Melioration (im Wechsel mit der Finanzkontrolle des Kantons Schwyz, Vierjahresturnus; 2017 – 2020 Finanzkontrolle Schwyz)
- 215010.2 Melioration der Rheinebene, Altstätten

Bildung

- 405100.1 Interkantonale Lehrmittelzentrale
- 420590.1 Interstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene St.Gallen/Sargans (ISME)
- 423100.101 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
- 423200.1 FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften
- 423200.2 Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB) [Gemeinschaftsrevision mit der Finanzkontrolle FL]
- 423200.3 Hochschule für Technik Rapperswil (HSR)
- 423260 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)

Sicherheit

- 5.GVA Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA)
- 5.OFA Ostschweizer Feuerwehr-Ausbildungszentrum

Bau

- 6156.1 Linthwerk, Uznach
- 615600 Rheinunternehmen (Rheinfonds) [Sonderrechnung des Kantons]

Gesundheit

- 830360 Spitalverbund 1: Kantonsspital St.Gallen (KSSG)
- 830360.1 Spitalanlagengesellschaft Kantonsspital St.Gallen
- 830361 Spitalverbund 2: Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- 830361.1 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- 830362 Spitalverbund 3: Spital Linth, Uznach
- 830362.1 Spitalanlagengesellschaft Spital Linth
- 830363 Spitalverbund 4: Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- 830363.1 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- 830370 Psychiatrieverbund Süd, Pfäfers
- 830371 Psychiatrieverbund Nord, Wil
- 8309 Zentrum für Labormedizin, St.Gallen

Anhang

2. Genossenschaften, Stiftungen, Vereine und andere Rechtsformen

(Zustellung der Berichte an die Finanzkommission nur auf Verlangen resp. auf Entscheid der Finanzkontrolle bei wesentlichen Feststellungen)

Landwirtschaft

- 215010.3 Landwirtschaftliche Bürgschaftsgenossenschaft (LBG)
- 215010.4 Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft (LKG)

VD/F & E

- 245100 Rhysearch, Forschungs- und Innovationszentrum Rheintal
- 2.TOUR Tourismusrat St.Gallen

Soziales

- 3.SF7103 Irma und Samuel Teitler Stiftung (Sonderrechnung des Kantons)
- 320000.1 Stiftung Frauenhaus St.Gallen
- 320000.2 Stiftung Anna Marie Hugentobler-Aschwanden
- 320000.3 Stiftung Heimstätten Wil

Kultur

- 3.KLWE Stiftung KlangWelt Toggenburg, Wildhaus-Alt St.Johann
- 3.SKUL Verein Südkultur, St.Gallen
- 3.WERD Verein Schloss Werdenberg
- 325000.1 St.Gallische Kulturstiftung, St.Gallen (Sonderrechnung des Kantons)
- 325000.2 Stiftung Altes Bad Pfäfers, Pfäfers
- 325000.3 Simon und Charlotte Frick-Stiftung St.Gallen

Bildung

Mit der Universität St.Gallen verbundene Mandate:

- 423100.301 Peter Häberle-Stiftung an der Universität St.Gallen
- 423100.302 Stiftung zur Förderung von Technologiemanagement, Technologiepolitik und Technologietransfer
- 423100.304 Dr. Heinrich-Wachter-Stiftung
- 423100.305 Stiftung Studentenwohnungen St.Gallen
- 423100.306 Verein Retail-Promoter-Programm
- 423100.310 Max Schmidheiny-Stiftung zugunsten der Universität und ihrer Institute
- 423100.405 Swiss University Sports Foundation SUSF (Stiftung)
- 423100.407 Law and Economics Foundation St.Gallen
- 423100.420 Schweizer Hochschulsport-Verband, St.Gallen (Verein)
- 423100.421 Akademischer Sportverband St.Gallen
- 423100.999 Prüfungen von EU- und Seco-Projekten der Universität St.Gallen

Mit den Fachhochschulen verbundene Mandate:

- 4232.1 Fachhochschule Ostschweiz (FHO) [Gemeinschaftsrevisionen mit der Finanzkontrolle des Kantons GR]:
 - Geschäftsstelle FHO
 - Fachhochschule Ostschweiz (Bericht an das SBFI)

Anhang

- 423200.2.1 Stiftung Anna Wettler, Buchs (gehört zu NTB, Gemeinschaftsrevision mit Finanzkontrolle FL)
- 423200.3.1 Master of Science in Engineering (gehört zu HSR, einfache Gesellschaft)
- 423260.1 Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Logopädie SAL (Der Verein führt die Schweizer Hochschule für Logopädie, Rorschach, SHLR)
- 4232.999 Prüfungen von EU- und Seco-Projekten der Fachhochschulen

FD/Arbeitgeberkrippe

- 505000.1 Verein Arbeitgeberkrippe St.Gallen (im Wechsel mit der Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen, Vierjahresturnus)
- 5.SSK-IT Schweizerische Steuerkonferenz: Ressort Informatik
- 5.e.GOV eGovernment St.Gallen digital.

Raumplanung, Gewässer, Energie

- 6050.1 Zentrum für Regionalmanagement Obersee Linth
- 6050.2 Verein Agglo Obersee
- 6156.2 Internationale Rheinregulierung (IRR) [Gemeinschaftsrevision mit der eidg. Finanzkontrolle und dem zuständigen Bundesministerium in Wien]
- 6200.1 Energieagentur St.Gallen GmbH

Gesundheit

- 800000.3 Organisation der Arbeitswelt der Gesundheits- und Sozialberufe, St.Gallen OdA (Verein)
- 805020.1 Stiftung Suchthilfe, St.Gallen (inkl. Gassenküche)
- 83030.1 fiore, Fachinstitut der Ostschweiz für Reproduktionsmedizin und Gynäkologische Endokrinologie (Einfache Gesellschaft, Beteiligung des Kantonsspitals)
- 83030.2 Ethikkommission Ostschweiz
- 83030.5 Stiftung Orthoptik, St.Gallen (KSSG)
- 830361.1 Fürsorgestiftung Otto Streicher, Zürich (Spital Walenstadt)
- 83035.1 Dr.med. Jakob Ambühl-Stiftung, Wil (Psychiatrieverbund Nord)
- 830374 Klinik Sonnenhof, Kinder- und Jugendpsychiatrisches Zentrum, Ganterschwil (Stiftung)
- 8303.999 Prüfungen von EU-Projekten im Gesundheitswesen (Kantonsspital St.Gallen)

Sicherheit und Justiz

- 7.KKJPD Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren