

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten)

vom 17. August 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsauftrag	1
2	Jahres- und Geschäftsberichte 2016 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten	2
3	Antrag	4

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission Stellung zu den Geschäftsberichten der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen sowie der Gebäudeversicherung und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen. Die Prüfung stützte sich auf die seit 1. Juni 2016 geltenden gesetzlichen Grundlagen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte dem Kantonsrat die Berichterstattung über die Prüfung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten in ihrem Bericht 2017 in Aussicht.¹

1 Prüfungsauftrag

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates² weist der Staatswirtschaftlichen Kommission die Prüfung der Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu (Art. 15 Abs. 1 Bst. a). Die Staatswirtschaftliche Kommission ist damit beauftragt, die parlamentarische Aufsicht im Bereich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen.

Die Botschaft der Regierung vom 21. Oktober 2014 zur Umsetzung der Public Corporate Governance (22.14.07) enthält eine Übersicht über alle kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen. Folgende kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen sind aufgeführt:

- Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen³;
- Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen⁴;
- Universität St.Gallen⁵;
- Pädagogische Hochschule St.Gallen⁶;

¹ Bericht 2017 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 2. Mai 2017, Abschnitt 2.4.

² sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

³ Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1; abgekürzt EG AHV).

⁴ Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG).

⁵ Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG).

⁶ Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG).

- Spitalverbunde⁷;
- Psychiatrieverbunde⁸;
- Zentrum für Labormedizin⁹;
- Melioration der Rheinebene¹⁰;
- Rheinunternehmen¹¹;
- St.Galler Pensionskasse¹².

Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Kantonsrates sind in den jeweiligen Gründungserlassen dieser öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen festgehalten. Der Bericht im Zusammenhang mit den Spitalverbunden wird von der Finanzkommission vorberaten. Diese Zuweisung hatte das Präsidium im Einvernehmen mit den damaligen Präsidenten von Finanzkommission und Staatswirtschaftlicher Kommission getroffen.¹³ Diese Zuweisung gilt auch für die Geschäftsberichte der Psychiatrieverbunde und des Zentrums für Labormedizin.

Weitere Anstalten gründen auf interkantonalen bzw. interstaatlichen Vereinbarungen. Beispiele sind die Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB), die Hochschule für Technik Rapperswil (HSR), die Fachhochschule St.Gallen (FHS) oder die Linthebene-Melioration. Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft diese Anstalten jedoch nicht auf jährlicher Basis, sondern lediglich auf besondere Veranlassung hin.

2 **Jahres- und Geschäftsberichte 2016 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten**

Prüfungspunkt

Mit dem IV. Nachtrag zum Universitätsgesetz und dem II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen wurde die jährliche Berichterstattung von Universität und Pädagogischer Hochschule an den Kantonsrat abgelöst durch eine Berichterstattung, die auf die neue mehrjährige Leistungsperiode abgestimmt ist. Damit beschränkt sich die ordentliche Prüfung der Staatswirtschaftlichen Kommission im Jahr 2017 auf die folgenden Geschäftsberichte:

- Geschäftsbericht 2016 der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, von der Verwaltungskommission am 9. Mai 2017 genehmigt;
- Geschäftsbericht 2016 der Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen, vom Verwaltungsrat am 3. März 2017 genehmigt.

Weitere Berichte selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten wurden nicht geprüft, da sie entweder in der Zuständigkeit der Finanzkommission (siehe Abschnitt 1), der Regierung¹⁴ oder der Stiftungsaufsicht¹⁵ liegen.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Staatswirtschaftliche Kommission beauftragte ihre ständige Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten», die Geschäftsberichte der zwei genannten selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zuhanden der Kommission vertieft zu prüfen und zu berichten, was im Allgemeinen und

⁷ Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2; abgekürzt GSV).

⁸ Gesetz über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5; abgekürzt GPV).

⁹ Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22; abgekürzt GZL).

¹⁰ Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos (sGS 633.3).

¹¹ Rheingesetz (sGS 734.21; abgekürzt RhG).

¹² Gesetz über die St.Galler Pensionskasse (sGS 864.1; abgekürzt PKG).

¹³ Bericht 2004 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Abschnitt 4.

¹⁴ Die Regierung übt die Oberaufsicht über die Melioration der Rheinebene und über das Rheinunternehmen aus.

¹⁵ Die St.Galler Pensionskasse ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung.

im Vergleich zu den Geschäftsberichten des Vorjahrs aufgefallen ist. Die Subkommission erstattete der Kommission im Rahmen der Sitzung vom 17. August 2017 Bericht über ihre Feststellungen und die Erkenntnisse ihrer Prüfung. Die Kommission beriet die Feststellungen, machte Ergänzungen und Empfehlungen und verabschiedete den vorliegenden Bericht.

Würdigung und Bewertung

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen

Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) ist eine vom Kanton geführte öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in St.Gallen.¹⁶ Sie vollzieht die Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die Invalidenversicherung, und ihr können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden¹⁷, z.B. im Vollzug der Ergänzungsleistungsgesetzgebung und der Gesetzgebung über die Pflegefinanzierung. Die Verwaltungskommission der SVA überwacht die Geschäftsführung von Sozialversicherungsanstalt und Gemeindezweigstellen. Die Regierung übt die Aufsicht über die Sozialversicherungsanstalt aus, soweit diese nicht der Bundesaufsicht untersteht. Sie genehmigt den Jahresbericht und bringt diesen dem Kantonsrat zur Kenntnis.¹⁸

Der Geschäftsbericht der Sozialversicherungsanstalt ist in ähnlicher Form abgefasst wie in den Vorjahren. Die Hinweise der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Struktur, zum Aufbau und zum Inhalt des Geschäftsberichts fanden keinen Niederschlag in einer Überarbeitung der Berichterstattung. Der Geschäftsbericht ist im Sinn eines Publikumsberichts gut und illustrativ gestaltet, besitzt aber für eine parlamentarische Prüfung zu wenig Aussagekraft. So bietet das Sonderthema durchaus eine interessante Lektüre, ist nach Meinung der Kommission aber nicht zwingend Teil eines ordentlichen Geschäftsberichts. Positiv würdigt die Kommission die Bestrebungen der SVA, Merkblätter in die «leichte Sprache» zu übersetzen. In anderen Bereichen hätte die Kommission mehr erwartet: Informationen über die Organisation der SVA fehlen weitgehend, und es ist nicht klar, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt ist. Es fehlen langfristige Vergleiche oder Prognosen in Form aufbereiteter und aussagekräftiger Grafiken, und die Kommission vermisst Erläuterungen zu den Abweichungen bei den Finanzkennzahlen.

Mit Bedauern nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass ihre Hinweise und Erwartungen an den Geschäftsbericht keine Beachtung fanden. Auch sind bei der Prüfung des Geschäftsberichts Fragen offen geblieben, und die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion der verschiedenen Organe blieb unklar. Aufgrund dessen und als Folge der offenen Punkte in Bezug auf die Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission in den Vorjahren hat die Kommission beschlossen, im Prüfungsjahr 2017/2018 eine vertiefte Prüfung der SVA durchzuführen.

Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen

Die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.¹⁹ Sie versichert Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden und fördert Massnahmen zur Verminderung der Feuer- und Elementarschadengefahr, zur Schadenverhütung und zur Schadenbekämpfung. Die Regierung kann ihr durch Verordnung Aufgaben des Feuerschutzes übertragen.²⁰ Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die GVA aus. Ihm ist jährlich über die Geschäftsführung und die Rechnung der GVA Bericht zu erstatten.²¹

¹⁶ Art. 1 EG AHV.

¹⁷ Art. 2 EG AHV.

¹⁸ Art. 10 EG AHV.

¹⁹ Art. 1 GVG.

²⁰ Art. 1bis GVG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

²¹ Art. 8 GVG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

Der Geschäftsbericht erläutert die Tätigkeiten der GVA in informativer und lesefreundlicher Weise. Er weist die verschiedenen Entwicklungen über die Jahre mit aussagekräftigen und gut aufbereiteten Diagrammen aus. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt den Bericht positiv, namentlich die ordentliche Bestellung der Verwaltungskommission mittels öffentlicher Ausschreibung, die Teilnahme am interkantonalen Verbund bei Katastrophenhilfe, die kompakten und gleichermassen aufschlussreichen Mehrjahresvergleiche der Schadenverläufe und die gute Entwicklung des Eigenkapitals trotz tiefen Prämienvolumens. Sie macht allerdings darauf aufmerksam, dass dieses Ergebnis stark vom Geschäftsgang an der Börse abhängig ist. Die Erläuterungen zur Erfolgsrechnung sind zwar aufgrund der angepassten gesetzlichen Grundlagen ohne Vorjahresvergleiche, nach Rücksprache konnten die Daten plausibel erörtert und nachvollzogen werden. Die Kommission beanstandet einzig, dass weiterhin detaillierte und aussagekräftige Aussagen zum Risikomanagement fehlen und zur Kapitalanlagestrategie zusätzliche Erläuterungen notwendig sind, z.B. ob ein hoher Anteil an Aktien und Obligationen nicht ein unverhältnismässiges Risiko darstellen.

Empfehlungen und Anträge

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- den Geschäftsbericht als Rechenschafts- statt als Publikumsbericht zu konzipieren;
- vermehrt mit Mehrjahresvergleichen oder Prognosen in Form aufbereiteter und aussagekräftiger Grafiken und Diagrammen zu arbeiten;
- kritische Aspekte oder negative Entwicklungen und entsprechend getroffene oder beabsichtigte Massnahmen aufzuführen.

Gebäudeversicherung und Amt für Feuerschutz des Kantons St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- detaillierte und aussagekräftige Aussagen zum Risikomanagement zu machen;
- zusätzliche Erläuterungen zur Kapitalanlagestrategie aufzunehmen.

3 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, einzutreten auf:

- den Geschäftsbericht 2016 der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, von der Verwaltungskommission am 9. Mai 2017 genehmigt;
- den Geschäftsbericht 2016 der Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen, vom Verwaltungsrat am 3. März 2017 genehmigt;
- den Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten) vom 17. August 2017.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Felix Bischofberger
Präsident