

# **Bericht der Finanzkommission über die Rechnung 2016**

vom 19. Mai 2017

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Zusammensetzung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Bericht der Finanzkontrolle</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Prüfungsschwerpunkte</b>	<b>3</b>
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>4</b>
<b>6</b>	<b>Anträge</b>	<b>5</b>

## **Beilage**

Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2016 des Kantons St.Gallen

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzkommission erstattet Ihnen nach Art. 62 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11) Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Rechnung 2016.

## 1 Zusammensetzung

Die Finanzkommission setzt sich wie folgt zusammen<sup>1</sup>:

Mitglieder:

Kurt Alder, Dipl. Betriebsökonom FH, Generalagent, St.Gallen, *Präsident*  
Erich Baumann, Bankangestellter, Flawil  
Karl Brändle, Gemeindepräsident, Bütschwil  
Laura Bucher, Juristin, Dr.iur., St.Margrethen  
Patrick Dürr, Dipl. Bankfachexperte, Vizedirektor, Widnau  
Walter Gartmann, Unternehmer/Geschäftsführer, Mels  
Michael Götte, Gemeindepräsident, Tübach  
Andreas Hartmann, Dr.med. Arzt FMH, Rorschach  
Christof Hartmann, Bankangestellter, Walenstadt  
Peter Hartmann, Gewerkschaftssekretär, Flawil  
Marianne Steiner, Treuhänderin/Unternehmerin, Kaltbrunn  
Bettina Surber, lic.iur., Rechtsanwältin, St.Gallen  
Yvonne Suter, lic.rer.publ.HSG, Direktorin, Rapperswil-Jona  
Jörg Tanner, Gemeindepräsident, Sargans  
Beat Tinner, Gemeindepräsident, Azmoos

Geschäftsführer:

Hans Schnurrenberger, 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 2016 am 18. und 19. Mai 2017. Sie stützte sich dabei auf die Berichte ihrer Subkommissionen, die in der Zeit vom 26. April bis 2. Mai 2017 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 sowie die Präsidenten des Kantons- und des Verwaltungsgerichtes Auskunft über die ihnen unterbreiteten Fragen.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Rechnung 2016 einschliesslich Bericht der Regierung zur Rechnung 2016 vom 21. März 2017;
- interne Version der Rechnung 2016 einschliesslich Begründungen zu wesentlichen Budgetabweichungen;
- Prüfungsberichte der Subkommissionen mit ergänzenden Unterlagen;

---

<sup>1</sup> Stand 19. Mai 2017

- Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2016 des Kantons St.Gallen;
- Revisionsberichte der Finanzkontrolle über die Prüfung einzelner Dienststellen und Institutionen (es standen 99 Berichte zur Verfügung);
- Bericht des kantonalen Steueramtes zu den kantonalen Steuern 2016.

### **3 Bericht der Finanzkontrolle**

Die kantonale Finanzkontrolle hat am 25. April 2017 einen Bericht über die Prüfung der Rechnung 2016 abgegeben (vgl. Beilage). Dieser besteht aus zwei Teilen, einem zusammenfassenden und einem umfassenden Bericht. Im zusammenfassenden Bericht hält die Finanzkontrolle als Prüfungs-urteil fest, dass gemäss ihrer Beurteilung die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2016 ab-geschlossene Rechnungsjahr den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Der zweite Bericht, der umfassende Bericht, gibt Auskunft über den Auftrag der Finanzkontrolle und enthält ergänzende Erläuterungen und Feststellungen zu einzelnen Rechnungsabschnitten oder Rechnungspositio-nen.

Die Finanzkommission als politische Finanzaufsicht stützt sich bei ihrer Beurteilung der Ordnungs-mässigkeit der Buchführung und der Jahresrechnung weitgehend auf die Ergebnisse der Prüfun-gen durch die Finanzkontrolle.

### **4 Prüfungsschwerpunkte**

Die zuständigen Subkommissionen haben vor allem ein Augenmerk auf die grösseren Abweichun-gen 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**

- Stand des Projekts Optimierung der Tourismus-Strukturen im Kanton St.Gallen
- Stand der Darlehen und Voraussetzungen für NRP<sup>2</sup>-Darlehen an Bergbahnen
- Zusammenwirken von Gesamtverkehrsstrategie, Agglomerations-, Strassenbau- und öV-Pro-grammen (gemeinsam mit Subkommission BD)

#### **Departement des Innern**

- Entwicklung und Kostentreiber bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und den Familienzula- gen für Nichterwerbstätige
- Entwicklung der Geschäftslast und Wartezeiten beim Amt für Handelsregister und Notariate
- Entwicklung der Geschäftslast und Rückstände bei der Bearbeitung in der Abteilung Zivilstand des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand
- Erhöhung der Staatsbeiträge an die Stiftsbibliothek und das Textilmuseum sowie Stand des Anerkennungsverfahren als beitragsberechtigte Museen für Fördermittel des Bundes

#### **Bildungsdepartement**

- Auslegeordnung (Rechtsgrundlagen, Kompetenzordnung, Rechenschaftsablage) des Sport- Toto-Fonds
- Jahresrechnung 2016 der HSR (Hochschule für Technik Rapperswil) im Übergang zur neuen Trägervereinbarung
- Einführung des neuen Berufsauftrags an den Berufsfachschulen

---

<sup>2</sup> Neue Regionalpolitik des Bundes und der Kantone.

## **Finanzdepartement**

- Entwicklung und Struktur der Steuereinnahmen
- Entwicklung der straflosen Selbstanzeigen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern

## **Baudepartement**

- Zusammenwirken von Gesamtverkehrsstrategie, Agglomerations-, Strassenbau- und öV-Programmen (gemeinsam mit Subkommission VD)
- Ausschreibungs- und Vergabepaxis im Tiefbauamt

## **Sicherheits- und Justizdepartement**

- Entwicklung der benötigten Kapazitäten in Asylzentren

## **Gesundheitsdepartement**

- Stand der Tariffestsetzungsverfahren für Spitäler
- Beiträge für ausserkantonale Hospitalisationen nach Kantonen und Unternehmen
- Entwicklung bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV)

## **5 Fazit**

Die Rechnung 2016 schliesst mit einem geringen positiven Saldo von 8,1 Mio. Franken ab. Das Ergebnis ist damit 39 Mio. Franken besser als budgetiert. Ein weniger gutes und realistischeres Bild zeigt das operative Ergebnis, bei dem die Reservebezüge ausgeklammert sind. Es zeigt ein Minus von 33,5 Mio. Franken.

Die Regierung gibt in ihrem Bericht detaillierte Informationen über die Faktoren, die zum Ergebnis 2016 geführt haben. Im Vergleich zum Budget kann zusammenfassend festgehalten werden, dass vor allem die Abschreibungen auf Hochbauten und die innerkantonalen Hospitalisationen zusätzlichen Aufwand verursacht haben. Stärker wirken sich erfreulicherweise die positiven Abweichungen aus. So haben auf der Einnahmenseite die höhere Gewinnausschüttung der SNB und die höheren Steuereinnahmen die Rechnung verbessert. Da die in den Verwaltungseinheiten zur Verfügung stehenden Kredite Obergrenzen darstellen, ist es systemimmanent, dass die Mehrzahl der Rechnungsabschnitte besser als budgetiert abschliesst.

Sorge bereitet das hohe Aufwandwachstum von 4,1 Prozent. Da das BIP-Wachstum der Schweiz deutlich tiefer liegt, bedeutet dies, dass die Staatsquote steigt. Die Finanzkommission sieht sich darin bestärkt, dass restriktive Vorgaben für die künftigen Budgets – wie vom Kantonsrat in der Februarsession bei der Beratung des AFP 2018-2020 beschlossen – notwendig sind. Die Regierung weist in ihrem Bericht in Kapitel «7 Finanzkennzahlen» den Transferanteil bezogen auf den bereinigten Gesamtaufwand mit hohen 74,8 Prozent aus. Deshalb verfolgt die Finanzkommission die Anstrengungen der Regierung genau, im Bereich der Beiträge die Entwicklung besser zu steuern und Einsparungen zu erzielen. Sparen ist nicht Selbstzweck, sondern es geht der Finanzkommission darum, für zukünftige Herausforderungen, wie z.B. die Reform der NFA oder die Steuerreform, die nach der Ablehnung der USR III zwangsläufig folgen wird, gewappnet zu sein. Auch müssen zukunftssträchtige Investitionen, wie z.B. der Aufbau des Medical-Master Studiums oder die IT-Bildungsinitiative möglich sein, ohne in eine Phase mit strukturellen Defiziten abzugleiten.

## 6 Anträge

Die Finanzkommission stellt Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren folgende Anträge:

1. Die Rechnung 2016, umfassend die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung, die Bilanz sowie die Sonderrechnungen, wird genehmigt.
2. Der Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung von Fr. 8'136'739.87 wird dem freien Eigenkapital zugewiesen.
3. Die Regierung wird eingeladen, den Kantonsrat in geeigneter Form in die Ausrichtung der Gesamtverkehrsstrategie (GVS) einzubinden und sicherzustellen, dass die Legitimation der GVS und die langfristige, strategische Mitsprache des Kantonsrates über die Investitionsprogramme gewährleistet ist.
4. Die Regierung wird eingeladen, Bericht zu erstatten, wie bezüglich öV-, Agglomerations- und Strassenbauprogrammen in folgenden Punkten Verbesserungen erzielt werden können:
  - a) Eingaben für öV-Programme, Agglomerationsprogramme und Strassenbauprogramme erfolgen jeweils regional abgestimmt.
  - b) Bei Eingaben wird von den Beteiligten – wie Gemeinden – eine höherer Planungsstandard eingefordert.
  - c) Bei Vorlagen zu Strassenbau- und öV-Programmen wird der Blick über das zur Debatte stehende Programm hinaus geöffnet (z.B. Entwicklungsziele beim Fernverkehr und politische Absicherung der Projekte auf Bundesebene und interkantonal).

Kurt Alder  
Präsident der Finanzkommission



Finanzkontrolle, Davidstrasse 35, 9001 St.Gallen

---

## Revisionsbericht

### Bericht über die Prüfung der Rechnung 2016 des Kantons St.Gallen

- Zusammenfassender Bericht
- Umfassender Bericht

25. April 2017

---

#### Berichtsempfänger:

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



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zusammenfassender Bericht</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Umfassender Bericht</b>	<b>5</b>
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 2015 und Budget 2016	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	16
3.6.1	Die Finanzkontrolle	16
3.6.2	Andere Aufsichtsorgane und Berufsverbände	17
3.7	Schlussbemerkungen	17

### **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 2016 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 Prüftätigkeit<sup>1</sup>. Im Übrigen verweist die Kommission auf den Bericht der Finanzkontrolle, den sie ihrem eigenen Bericht beilegt.

---

<sup>1</sup> 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, Eigenkapitalnachweis und An-hang für das am 31. Dezember 2016 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 2016 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

Hans Schnurrenberger  
Zugelassener Revisionsexperte

Amtsleiter Stv.

Thomas Haeggberg  
Zugelassener Revisionsexperte

St.Gallen, 25. April 2017



## 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 270 zu prüfende Einheiten. Diese teilen sich in rund 160 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 GeschK) wird die Finanzkontrolle unter den Parlamentsdiensten aufgeführt. In Art. 47 GeschK 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 2016 bis April 2017 wurden der Finanzkommission 99 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 betriebswirtschaftlichen oder 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. Das grösste Mandat aus dieser Gruppe sind die Kliniken Valens, die an mehreren Standorten medizinische Rehabilitationsdienstleistungen anbieten.

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

## **3.2 Allgemeine Feststellungen**

Die Regierung hat die Rechnung 2016 am 7. März 2017 genehmigt (RRB Nr. 2017/136). Am 21. März 2017 wurde dem Kantonsrat beantragt, den Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung vollumfänglich dem freien Eigenkapital zuzuweisen (RRB Nr. 2017/165).

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 grösseren 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.



Im voranstehenden Zusammenfassenden Bericht haben wir festgestellt, dass nach unserer Beurteilung die Jahresrechnung 2016 den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Diese Feststellung beinhaltet insbesondere auch folgende Aussagen:

- Die in der gedruckten Rechnung publizierte Erfolgs- und Investitionsrechnung 2016, die Bilanz per 31. Dezember 2016 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 2016 ist im Bericht der Regierung vom 21. März 2017 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 2015 und Budget 2016

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung 2015</i>	<i>Budget 2016</i>	<i>Rechnung 2016</i>	<i>Abweichung R/B16</i>	
				<i>Mio. Fr.</i>	<i>in %</i>
<b>Aufwand:</b>					
- mit Verrechnungen	4'682.7	4'928.6	4'874.1	- 54.5	- 1.1%
- ohne Verrechnungen*)	3'983.3	4'130.2	4'121.1	- 9.1	- 0.0
<b>Ertrag:</b>					
- mit Verrechnungen	4'837.2	4'897.7	4'882.2	- 15.5	- 0.3%
- ohne Verrechnungen*)	4'137.8	4'099.3	4'129.2	+ 29.9	+ 0.7%
Rechnungsergebnis	<b>+ 154.5</b>	<b>- 30.9</b>	<b>+ 8.1</b>	<b>+ 39.0</b>	
Bezüge Eigenkapital	50.6	42.6	42.6	+ 0.0	
A.o. Aufwände und Erträge	3.9	0.0	1.0	+ 1.0	
<b>Operatives Ergebnis</b>	<b>107.8</b>	<b>-73.5</b>	<b>-33.5</b>	<b>+ 40.0</b>	

\*) Aufwand und Ertrag ohne durchlaufende Beiträge (37) und interne Verrechnungen (39)

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 8.1 Mio. Franken ab. Das ausgewiesene Ergebnis ist somit 39.0 Mio. Franken besser als budgetiert.

Einzelheiten über die Verbesserungen und Verschlechterungen der Erfolgsrechnung 2016 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 233 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	66	+ 99.0
Rechnungsabschnitte ohne Saldoabweichung im Vergleich zum Budget	21	0.0
Rechnungsabschnitte mit schlechterem Rechnungssaldo als budgetiert	34	- 60.0
Total	121	+ 39.0

### 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 2016 noch nicht abgeschlossen. Bei der Abschlussprüfung der Kantonsrechnung fassen wir die Ergebnisse der Zwischenrevisionen 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 2016 der Finanzkontrolle enthalten sind und die wir in Ergänzung zu den ordentlichen Dienststellenrevisionen gebildet haben. Unsere Empfehlungen betreffen hauptsächlich die Verbesserung von Abläufen, 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 der Revision beispielhaft auf. Wir überwachen die Umsetzung der Empfehlungen, indem wir Folgeprüfungen, sogenannte Follow-up's, durchführen.

Keine speziellen Bemerkungen haben wir zu Räte, Staatskanzlei und Gerichte anzubringen.

#### b) Volkswirtschaftsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Generalsekretariat	Rechnungsabschnitt und zentrale Prozesse des VD (turnusgemässer Schwerpunkt)
Kantonsforstamt	Abschluss der Programmvereinbarungen Wald mit dem BAFU für die Periode 2012 – 2015
Amt für Natur, Jagd und Fischerei	Follow-up Schwerpunktprüfung



Der Schwerpunkt bei der Prüfung im *Generalsekretariat* lag bei den Prozessen der Personaladministration. Diese werden für das gesamte Volkswirtschaftsdepartement mit seinen rund 580 Mitarbeitenden und rund 59 Mio. Franken Personalaufwand zentral abgewickelt. Wir haben festgestellt, dass für die wichtigsten Abläufe Checklisten vorhanden sind und dass zweckmässige interne Kontrollen installiert sind, die verlässlich funktionieren. Die wesentlichste Empfehlung betrifft Einschränkungen von Berechtigungen im SAP-HR.

Das *Kantonsforstamt* ist für die Umsetzung der Programmvereinbarungen Schutzwald, Schutzbauten, Waldwirtschaft und Biodiversität zuständig. Für die Erfüllung der Programme der Vierjahresperiode 2012 – 2015 wurden rund 35 Mio. Franken Bundes- und Kantonsmittel eingesetzt. Das Kantonsforstamt muss gegenüber dem Bund über die Zielerreichung Rechenschaft ablegen und wenn die Ziele nicht erreicht werden, entsprechend Bundesmittel zurückzahlen. Bei den Schutzbauten wurden weniger Projekte realisiert und einzig in diesem Bereich erfolgte deshalb eine wesentliche Rückzahlung von rund 3.7 Mio. Franken der 6.3 Mio. Franken, die zur Verfügung standen. Die Rückzahlung belastet die Rechnung des Kantons nicht, da die Beitragszahlungen korrekt überwacht und abgegrenzt werden.

Beim *Amt für Natur, Jagd und Fischerei* haben wir geprüft, wie die Empfehlungen aus der Schwerpunktprüfung 2015, die hauptsächlich die Gesuchsadministration für Beiträge betrafen, umgesetzt wurden. Wir konnten feststellen, dass Gesuchsformulare für Beiträge standardisiert und ein Tool für deren Überwachung eingeführt wurde. Es sind Rahmenbedingungen geschaffen worden, die es erlauben, ältere Zusicherungen zu bereinigen. Damit sind die Pendenzen erledigt.

#### c) Departement des Innern

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Amt für Soziales	Staatsbeiträge an Institutionen
Amt für Kultur	Follow-up Archäologie und Denkmalpflege
Amt für Handelsregister und Notariate	Prozesse Gebührenerhebung im HR und Erhebung Verfahrenskosten

Die Staatsbeiträge im *Amt für Soziales* haben in den vergangenen Jahren zugenommen und beliefen sich im Jahr 2015 auf 159 Mio. Franken. Davon machen die Beiträge an Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen mit 147 Mio. Franken den grössten Anteil aus. Der Kanton leistet seine Beiträge nach den Regeln der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) an anerkannte Institutionen. Die Kernprozesse inklusive der internen Kontrollen sind ausführlich beschrieben. Dementsprechend zeigt die Prüfung ein positives Bild. Bei der stichprobenweisen Prüfung der Beiträge haben wir einzig festgestellt, dass die Kostenübernahmegarantien (KÜG) z.T. nicht dem aktuellen Finanzierungsmodus angepasst sind. Es handelt sich dabei um veraltete Dokumentationen; es kam deswegen nach Abklärungen des Amtes nicht zu unberechtigten Beitragsleistungen. Das Amt für Soziales hat die Erneuerungen der KÜG an die Hand genommen.

Das Follow-up in den Abteilungen Archäologie und Denkmalpflege des *Amtes für Kultur* bezog sich auf eine Prüfung von 2013. Die wichtigste Empfehlung, dass für Programmvereinbarungen mit dem Bundesamt für Kultur (BAK) die Geschäftskontrolle so aufgebaut ist, dass die Mittelflüsse für Projekte stichtagsbezogen und über die Programmlaufzeit nachgewiesen und überwacht werden können, ist umgesetzt. Die Zahlen der Geschäftskontrolle sind mit der Kantons-



buchhaltung abstimmbare und das BAK bestätigt, dass der Schlussbericht zur Programmvereinbarung 2012 – 2015 vollständig und korrekt ist. Auch alle übrigen Empfehlungen des Berichts von 2013 sind angemessen umgesetzt.

Bei der Prüfung im *Amt für Handelsregister und Notariate* betreffen die hauptsächlichlichen Feststellungen die Abstimmung der Systeme JURIS und SAP. JURIS wird in den Notariaten als Fachapplikation für die Erbschaftsverwaltungen und die amtlichen Teilungen eingesetzt. Die Hauptbuchhaltung des Kantons wird mit SAP geführt. Die unterschiedliche Ausrichtung der Systeme führt zu Schwierigkeiten bei den übereinstimmenden Periodenabgrenzungen und beim Ausweis von Vermögensauszahlungen, die im JURIS teilweise als Verfahrenskosten erfasst werden. Die Probleme sind erkannt und es wird an Lösungen gearbeitet.

#### d) Bildungsdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt / Anstalt	Prüfungsschwerpunkt
Berufsfachschulen	Einführung neuer Berufsauftrag auf das Schuljahr 2016/2017
Mittelschulen	Fakturierung von Schulgeldern und Schulbeiträgen
Universität	Beschaffungswesen (Vergaberecht) Prozesse Bargeldverkehr
Fachhochschulen	Abrechnung mit Nichtträgerkantonen auf Basis ECTS-Punkte

Bei den *Berufsfachschulen* haben wir den Stand der Einführung des neuen Berufsauftrags geprüft. Dazu gehören die neuen Arbeitsverträge, die Erfassung der Beschäftigungsgrade, die Lehraufträge und der Aufbau des Controllings. Die Vorbereitungsarbeiten sind auf Kurs. Die kritischen Bemerkungen betreffen die Informatikunterstützung. Bis zur Einführung einer Erweiterung von NESA (neues Schulverwaltungssystem) für die Administration des neuen Berufsauftrages der Berufsfachschulen wird als Übergangslösung ein Excel-Tool eingesetzt. Dieses ist bezüglich Stabilität, Auswertungsmöglichkeiten und Revisionstauglichkeit nicht auf dem Stand einer ausgereiften Fachapplikation. Das erfordert erhöhte Sorgfalt und zieht administrativen Mehraufwand nach sich.

Über zwei Jahre verteilt haben wir in allen *Mittelschulen* die Prozesse für die Fakturierung von Schulgeldern und Schulbeiträgen geprüft. Im 2016 haben wir die Schwerpunktprüfung bei allen Mittelschulen abgeschlossen. Wir haben festgestellt, dass interne Kontrollen vorhanden, teilweise aber noch zu wenig dokumentiert sind.

Die *Universität St.Gallen (HSG)* hat eine interne Projektgruppe mit der Optimierung des Beschaffungsprozesses beauftragt und strebt eine Koordination und Unterstützung des Einkaufs an. Wir begrüßen die getroffenen organisatorischen Vorkehrungen. Bei Beschaffungen hält die Universität die gesetzlichen Schwellenwerte für öffentliche Ausschreibungen ein. Vertiefter geprüft werden intern noch Bereiche, in denen nicht einzelne Aufträge, sondern die Summe gleichartiger Aufträge die Schwellenwerte übersteigen.

Bei den *Fachhochschulen* geben die Abrechnungen mit Nichtträgerkantonen auf der Basis der ECTS-Punkte zu keinen speziellen Bemerkungen Anlass. Im Berichtsjahr haben wir bei allen Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschule IT-Prüfungen durchgeführt. Diese bezogen sich entweder auf die generelle IT-Sicherheit oder auf bestimmte Applikationen. Zur Sprache kamen die IT-Sicherheit, die Verfügbarkeit der Systeme, die IT-Prozesse (Change-/Release-Management, Test-Management, etc.), der Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten sowie das Zugangs- und Berechtigungsmanagement.



#### e) Finanzdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

<b>Amt</b>	<b>Prüfungsschwerpunkt</b>
Personalamt	Prozess Stufenanstieg
Amt für Finanzdienstleistungen	Follow-up Rechnungslegung nach HRM2
Kantonales Steueramt	Inkasso / Bezug (Turnus nach Prüfleitfaden der Konferenz der Finanzkontrollen zur Prüfung gemäss Art. 104a DBG)

Die Verantwortung für den korrekten Stufenanstieg liegt primär dezentral bei den personellen Rechnungsführerinnen und Rechnungsführer. Im *Personalamt* haben wir im CC SAP HR den zentralen Prozess Mitte Dezember für die Stufenanstiege auf den 1. Januar 2017 analysiert. Da mit dem Projekt «NeLo» ein neues Lohnsystem eingeführt wird, haben wir den Prüfungsumfang eingeschränkt. Wir erachten die technische Umsetzung in Kombination mit Informationen und Dokumentationen zuhanden der Rechnungsführerinnen und Rechnungsführer als zweckmässig.

Die erste Jahresrechnung des Kantons St.Gallen nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) betraf das Jahr 2014. Im 2015 haben wir die Umsetzung des Modells detailliert geprüft und Empfehlungen formuliert. Unser Follow-up im 2016 zeigt, dass diese durch das *Amt für Finanzdienstleistungen* weitgehend umgesetzt wurden. Handlungsbedarf haben wir noch im formellen Bereich sowie in der Vollständigkeit der von den Fachempfehlungen verlangten Informationen ausgemacht. Das betriebswirtschaftlich orientierte True an Fair View-Prinzip von HRM2 steht zum Teil im Widerspruch zu den im Kanton St.Gallen finanzpolitisch motivierten Haushaltsregeln. Das führt dazu, dass der Kanton im interkantonalen Vergleich durch aussergewöhnlich strenge Parameter (hohe Aktivierungsgrenze, kurze Abschreibungsfristen) auffällt.

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 die Bereiche «Inkasso/Buchhaltung» und «Abrechnung zwischen den Kantonen (Repartitionen)» vertieft geprüft. Wir haben einen guten Eindruck von den geprüften Prozessen gewonnen.

#### f) Baudepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

<b>Amt</b>	<b>Prüfungsschwerpunkt</b>
Amt für Raumentwicklung und Geoinformation	Prozess Zusicherungen Staatsbeiträge im Bereich Vermessung
Tiefbauamt/Kantonsstrassen	Prüfung GEVI (Nationalstrassengebiet VI) Strassenkreis Schmerikon (Turnus)
Amt für Umwelt und Energie	Schlussabrechnungen Förderprogramme Energie 2008 – 2012 sowie 2013 – 2014

Die Abteilung Vermessung ist Teil des *Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation*. In diesem Bereich haben wir die Zusicherungen von Staatsbeiträgen geprüft. Es besteht eine mehr-



jährige Rahmenvereinbarung mit dem Bund und zusätzlich werden die jährlichen Projekte in einer Leistungsvereinbarung festgehalten. Die Beiträge werden mit einem selbst entwickelten Excel-Tool bewirtschaftet. Positiv ist zu vermerken, dass dieses Tool wie eine Fachapplikation bewirtschaftet wird. Dies bedeutet, dass die wichtigen IT-Prozesse (z.B. Release-Management, Tests vor Inbetriebnahme) definiert sind.

Gemäss kantonaler Praxis werden die zugesicherten Kantons- und Bundesbeiträge passiviert. Die anteiligen Bundesbeiträge gehen aber beim Kanton nicht bei der Beitragszusicherung, sondern nach dem Zahlungsprinzip ein. Dies kann zu erheblichen Verwerfungen in der Erfolgsrechnung des AREG führen. Deshalb haben wir empfohlen, auch die erwarteten Bundesbeiträge parallel zu den Beitragszusicherungen abzugrenzen.

Bei den Prüfungen im *Tiefbauamt* haben wir sowohl beim Nationalstrassengebiet VI als auch bei den Strasseninspektoraten den Prüfungsschwerpunkt auf die Auftragsvergaben gelegt. Zu diesem Zweck haben wir die Kreditoren ausgewertet um festzustellen, in welchen Bereichen öfters gleichartige Aufträge vergeben werden. Aufgrund dieser Analyse haben wir empfohlen zu prüfen, ob es möglich ist, in bestimmten Bereichen freihändige Einzelbeschaffungen zusammenzufassen und das offene Vergabeverfahren anzuwenden. Dies nicht nur unter vergaberechtlichen, sondern auch unter wirtschaftlichen Aspekten.

Für die Buchführung und die Abrechnung der Sonderkredite der Förderungsprogramme Energie ist die Abteilung Energie des *Amtes für Umwelt und Energie* zuständig. Mit der Abwicklung der Beitragsgesuche ist seit November 2012 die Energieagentur St.Gallen GmbH beauftragt, wobei die Beitragsauszahlungen weiterhin durch den Kanton erfolgen. Der eine Sonderkredit betrifft die Jahre 2008 – 2012 mit einem Finanzrahmen von 12 Mio. Franken. Dazu kommen Bundesbeiträge von 5.7 Mio. Franken, so dass insgesamt 17.7 Mio. Franken für Beitragszusicherungen zur Verfügung standen. Der zweite Sonderkredit wurde ursprünglich für die Jahre 2013 – 2017 ebenfalls mit einem Finanzrahmen von 12 Mio. Franken beschlossen. Aufgrund von Gesetzesänderungen wurde dieser Sonderkredit per Ende 2014 vorzeitig geschlossen und ab 2015 durch einen neuen Sonderkredit, gültig für die Jahre 2015 – 2020 abgelöst. Für die verkürzte Periode 2013 und 2014 standen inklusive Bundesbeiträge anteilmässig 6.5 Mio. Franken zur Verfügung. Die Abrechnung der Sonderkredite ist nach unserer Beurteilung korrekt erfolgt. Auf den Stichtag sind aufgrund des Zeitbedarfs für die Realisierung von Massnahmen und die anschliessende Prüfung der Abschlussunterlagen durch die Energieagentur GmbH noch nicht alle bewilligten Gesuche abgerechnet. Diese Auszahlungen werden durch die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Dienststellenprüfung im Amt für Umwelt und Energie geprüft.

#### g) Sicherheits- und Justizdepartement

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

Amt	Prüfungsschwerpunkt
Migrationsamt	Neue Asylzentren in Amden und Vilters
Amt für Justizvollzug	Aufwendungen ausserkantonale für Vollzug und Massnahmen
Kantonspolizei	Kriminalpolizei; Ermittlungsdienst Zwischenrevision KAPOgoesMobile
Staatsanwaltschaft	Debitoren, Inkassowesen, Abschreibungen und Bussenumwandlungen

Ein Revisor der Finanzkontrolle hat zusammen mit der im *Migrationsamt* für die Asylzentren zuständigen Rechnungsführerin die Zentren in Amden und Vilters besucht. Geprüft wurden Ab-



läufe im Zusammenhang mit der Administration betreffend die Asylbewerber aber auch die Personaladministration und das Rechnungswesen. Wir haben den Eindruck gewonnen, dass die administrativen Prozesse den Risiken angemessen sind und gut funktionieren.

Das *Amt für Justizvollzug* weist Kosten von rund 26.1 Mio. Franken für den Vollzug von Freiheitsstrafen und den Massnahmenvollzug aus. Davon entfallen rund 12.5 Mio. Franken auf Institutionen im Kanton St.Gallen, 11 Mio. Franken auf Institutionen des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats in anderen Kantonen und 2.5 Mio. Franken auf Institutionen ausserhalb des Konkordats. Die internen Kontrollen stellen sicher, dass lediglich berechnete Kosten den Institutionen ausbezahlt werden. Unsere Empfehlung, den internen Prozess zu dokumentieren, ist umgesetzt worden.

Die *Kantonspolizei* ist in der Umsetzungsphase des Projektes KAPOgoesMobile. Das Projektbudget beträgt rund 4 Mio. Franken und kann nach heutigem Kenntnisstand eingehalten werden. Es geht im Wesentlichen um die Ausrüstung der Mitarbeitenden mit Smartphones, sowie die Entwicklung und Einführung von polizeispezifischen Apps für die mobile Unterstützung der Polizistinnen und Polizisten. Das Projekt ist nach anerkannter Methodik aufgesetzt. Anlässlich der Zwischenrevision haben wir die dem Sonderkredit belasteten Aufwendungen, die internen Kontrollen und die Abrechnungsstruktur geprüft. Unsere Feststellungen betreffen lediglich einige formelle Aspekte. Der Projektabschluss ist auf Ende 2017 geplant.

Die *Staatsanwaltschaft* weist Strafrechtsdebtoren von 16.9 Mio. Franken und ein Delkredere von 6.75 Mio. Franken aus. In den Fällen, in denen dies möglich ist, werden systematisch aktive Inkassomassnahmen getroffen. Mit der Einführung von HRM2 wird auf den Strafrechtsdebtoren ein Delkredere gebildet. Die pauschale Wertberichtigung beträgt aufgrund von Erfahrungswerten 37 Prozent, dazu kommen Einzelwertberichtigungen von bedeutenden Positionen.

#### *h) Gesundheitsdepartement*

Prüfungsschwerpunkte neben den ordentlichen Dienststellenrevisionen:

<b>Amt / Anstalt</b>	<b>Prüfungsschwerpunkt</b>
Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen	Neues Labormanagementsystem Limsophy
Spitalverbunde	Weiterentwicklung IKS Umsetzung Swiss GAAP FER in den Regionen 2 – 4
Psychiatrieverbunde	Psychiatrieverbund Nord: Psychiatriezentrum Rorschach (Turnus) Psychiatrieverbund Süd: Kreditorenworkflow

Im *Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen* wurde eine neue Fachapplikation, nämlich das Labormanagementsystem Limsophy eingeführt. Damit werden alle Kernprozesse des Amtes abgewickelt (Laboruntersuchungen, Inspektionen, Bewilligungen, Fakturierung, etc.). IT-seitig haben wir die IT-Prozesse, die automatischen Kontrollen und die Service- und Supportverträge mit der Softwarelieferantin und dem Systembetreiber geprüft. Die wichtigste Empfehlung der IT-Prüfung betrifft die Einführung eines schriftlichen Betriebskonzepts nach Projektabschluss. Weiter haben wir die Abläufe im Rechnungswesen geprüft, da über das neue System auch die Gebühren für Laboraufträge, Inspektionen und Zertifikate in Rechnung gestellt werden. Das Hauptaugenmerk lag dabei bei der Sicherungsstellung der vollständigen Verrechnung der Gebühren im SAP. Wir haben festgestellt, dass der vollständige und korrekte Datenübertrag von Limsophy ins SAP kontrolliert und dokumentiert wird (Abgleich der Datensätze). Wir



haben empfohlen, die Gesamtumsatzabstimmung zwischen SAP und Limsophy – wie sie früher beim abgelösten System erstellt wurde – wieder einzuführen

Die Statuten der *Spitalverbunde* regeln, dass die Rechnungslegung in Anlehnung an die Bestimmungen im OR erfolgt. Das Kantonsspital wendet schon längere Zeit den strengerem Standard Swiss GAAP FER an. Für das Rechnungsjahr 2016 konnten wir erstmals auch für die Spitalverbunde 2 – 4 testieren, dass die Abschlüsse «true and fair» nach dem Regelwerk von Swiss GAAP FER sind.

In den Spitalverbunden ist das IKS in den vergangenen Jahre laufend ausgebaut und verbessert worden. Noch nicht überall abgeschlossen ist die ganzheitliche Dokumentation des Systems sowie der durchgeführten Kontrollen.

Wir führen auch regelmässig IT-Prüfungen beim SSC-IT, dem gemeinsamen Informatik-Servicezentrum der Spitalverbunde durch. Im Berichtsjahr haben wir das IT-Security-Management und die Notfallplanung geprüft. Das SSC-IT hat ein Security-Board eingesetzt. Aus den Sitzungsprotokollen des Boards ist ersichtlich, dass die Sicherheitsthematik aktiv angegangen wird.

Bei den *Psychiatrieverbunden* führen wir in einem Turnus auch Prüfungen in den dezentralen Psychiatrischen Zentren durch, so im 2016 in Rorschach, wo eine Tagesklinik und ein Ambulatorium betrieben werden. Bei einem Besuch vor Ort haben wir diverse Prozesse im Bereich der flüssigen Mittel, Personal, Kreditoren und Leistungserfassung mit den Verantwortlichen besprochen und haben dabei einen guten Eindruck gewonnen. Bezüglich der ambulanten Leistungserfassung haben wir das im 2016 eingeführte Medizincontrolling und die damit verbundenen Produktivitätsvorgaben für die Leistungserbringer thematisiert. Im Bereich der Tagesklinik haben wir zur Sicherstellung der Vollständigkeit der Erträge eine Empfehlung abgegeben, die Patienten-Anwesenheitslisten mit den in der Patientenadministration erfassten Tagen abzugleichen.

Im Psychiatrieverbund Süd lag der Schwerpunkt beim Kreditorenworkflow, welcher seit Jahren in Betrieb ist. Wir haben den ganzen Ablauf vom Rechnungseingang bis zur Kreditorenzahlung mit den Verantwortlichen besprochen und unsere Systembeschreibung aktualisiert. Unsere wichtigsten Empfehlungen im Zusammenhang mit dem IKS betreffen die Einführung einer Kontrolle über Mutationen der Kreditorenstammdaten, Kontrollen über die mögliche Umgehung des Workflows sowie das Berechtigungsmanagement (Dokumentation über die Vergabe von Berechtigungen).

### **3.3.3 Bemerkungen zu Aufwand und Ertrag**

#### **Erfolgsrechnung Artengliederung (HRM2)**

Auf Seite 111ff der Rechnung sind Aufwand und Ertrag nach dem Kontenrahmen von HRM2 gemäss Artengliederung zusammengefasst.

Beim *Aufwand* ist der Transferaufwand mit 2'775 Mio. Franken die grösste Position. Sie macht mit rund 57 Prozent über die Hälfte des gesamten Aufwands aus. Zweitgrösste Position ist der Personalaufwand mit rund 15 Prozent Anteil. Der Stellenplan enthält für das Jahr 2016 4'787 Stellen (Vorjahr 4'718). Der grösste Zuwachs erfolgt einerseits beim VD und dort vor allem im Amt für Wirtschaft und Arbeit und andererseits im SJD wobei dort vor allem bei der Kantonspolizei.

Bei den Beiträgen fallen die folgenden zehn Positionen am stärksten ins Gewicht; sie machen zusammen 1'813 Mio. Franken oder 89 Prozent des Beitragsaufwands von 2'035 Mio. Franken aus:



<i>Rechnungsabschnitt</i>		<i>Beitrag</i>	<i>Mio. Fr.</i>
2050	Amt für öffentlichen Verkehr	Öffentliche Transportunternehmen	120.7
3051	Sozialwerke des Kantons	Ergänzungsleistungen EL	294.3
3052	Pflegefinanzierung	Pflegeversicherung	65.5
3200	Amt für Soziales	Beiträge Invalidität, übrige Fürsorge	169.3
4053	Sonderschulen	Beiträge an Sonderschulen	124.1
4231	Universitäre Hochschulen	Beitrag an Uni St.Gallen u.a. Hochschulen	161.2
4232	Fachhochschulen	Beiträge an eigene und fremde FHS	112.0
8301	Indiv. Prämienvorbereitung	Krankenkassenprämien-Verbüßung IPV	210.5
8303	Innerkantonale Hospitalisation	Beiträge an Spitäler und Kliniken.	433.6
8304	Ausserkant. Hospitalisation	Beiträge an ausserkantonale Spitäler	122.2

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 151ff der Rechnung 2016 ersichtlich. Bei Betrachtung des für den Kantonshaushalt massgebenden Nettoaufwands zeigt sich, dass rund 79 Prozent des Nettoaufwands durch die drei Bereiche Bildung (27 Prozent), Gesundheit (27 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</i> <i>2015</i>	<i>Budget</i> <i>2016</i>	<i>Rechnung</i> <i>2016</i>	<i>Abweichung</i> <i>R/B16</i>
<b>Total Investitionsrechnung:</b>				
- Bruttoinvestitionen	193.8	320.7	187.4	-133.3
- Einnahmen	51.2	54.4	51	-3.4
Nettoinvestitionen	<u>142.6</u>	<u>266.3</u>	<u>136.4</u>	<u>-129.9</u>

Die Investitionsrechnung schliesst insgesamt mit einem Nettoinvestitionsvolumen von 136.4 Mio. Franken ab. Im Berichtsjahr führten vor allem Projektverzögerungen bei Hochbauten zu tieferen Investitionsausgaben als budgetiert.



Eine Aufteilung in die drei Hauptbereiche ergibt den folgenden Überblick:

<i>in Millionen Franken</i>	<i>Rechnung 2015</i>	<i>Rechnung 2016</i>	<i>Abweichung zu Vorjahr</i>
-----------------------------	--------------------------	--------------------------	----------------------------------

### **Zusammensetzung der Investitionsrechnung (Objektgliederung):**

#### *Hochbauten, techn. Einrichtungen und Investitionsbeiträge:*

- Bruttoinvestitionen	113.4	84.4	- 29.0
- Einnahmen	11.0	8.6	- 2.4
- <i>Nettoinvestition</i>	<i>102.4</i>	<i>75.8</i>	<i>- 26.6</i>

#### *Strassenbau:*

- Bruttoinvestitionen	73.9	79.2	+ 5.3
- Einnahmen	21.1	21.3	+ 0.2
- <i>Nettoinvestition</i>	<i>52.8</i>	<i>57.9</i>	<i>+ 5.1</i>

#### *Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge:*

- Ausgaben	6.5	23.8	+ 17.3
- Einnahmen	19.1	21.1	+ 2.0
- <i>Nettoinvestition</i>	<i>-12.6</i>	<i>2.7</i>	<i>+ 15.3</i>

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

*Strassenbau:* Die Investitionen betreffen die Kantonsstrassen. Die zwei Projekte mit den meisten Ausgaben im 2016 machen gut 50 Prozent des Investitionsvolumens aus. Es sind dies die Umfahrung Bütschwil (35.6 Mio. Franken) und die Taminabrücke (4.6 Mio. Franken).

Die Position *Darlehen, Beteiligungen und Finanzierungsbeiträge* des Verwaltungsvermögens beinhaltet insbesondere die gewährten Darlehen an Behinderteneinrichtungen.

## **3.5 Bilanz**

Der Bericht der Regierung enthält in Kapitel 5 Angaben zur Bilanz. Die Zunahme des Finanzvermögens um rund 217 Mio. Franken ist insbesondere auf die Anlage von flüssigen Mitteln in Festgelder unterschiedlicher Laufzeiten zurückzuführen. Der Zufluss an liquiden Mitteln liegt in der Aufnahme einer Anleihe über 200 Mio. Franken im Zusammenhang mit der Finanzierung der Spitalneubauten begründet. Die Abnahme des Strassenfonds (rund 9.2 Mio. Franken) sowie die budgetierten Bezüge aus dem besonderen (25.6 Mio. Franken) und dem freien Eigenkapital (17 Mio. Franken) bilden die Hauptgründen für die Abnahme des Eigenkapitals.

## **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 sowie ein Certified Internal Auditor (CIA) und 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 durch (z.B. Fachhochschulen).

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 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

Hans Schnurrenberger  
Zugelassener Revisionsexperte

Amtsleiter Stv.

Thomas Haeggberg  
Zugelassener Revisionsexperte

St.Gallen, 25. April 2017

## 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; 2013 – 2016 Finanzkontrolle St.Gallen)
- 215010.2 Melioration der Rheinebene, Altstätten

#### Bildung

- 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 (Gemeinschaftsrevision mit der Finanzkontrolle des Kantons TG)
- 423200.2 Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB) (Gemeinschaftsrevision mit der Finanzkontrolle FL)
- 423200.3 Hochschule für Technik Rapperswil (HSR) (Gemeinschaftsrevision mit der Finanzkontrolle des Kantons GL)
- 423260 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)

#### Finanzen

- 5.GVA Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA)

#### Bau

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

#### Gesundheit

- 83030 Spitalverbund 1: Kantonsspital St.Gallen (KSSG)
- 83030.1 Spitalanlagengesellschaft Kantonsspital St.Gallen
- 83031 Spitalverbund 2: Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- 83031.1 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland
- 83032 Spitalverbund 3: Spital Linth, Uznach
- 83032.1 Spitalanlagengesellschaft Spital Linth
- 83033 Spitalverbund 4: Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- 83033.1 Spitalanlagengesellschaft Spitalregion Fürstenland Toggenburg
- 83034 Psychiatrieverbund Süd, Pfäfers
- 83035 Psychiatrieverbund Nord, Wil
- 8309 Zentrum für Labormedizin, St.Gallen

## 2. Genossenschaften, Stiftungen, Vereine und andere Rechtsformen

### Landwirtschaft

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

### VD/F & E

- 245100 Rhysearch, Forschungs- und Innovationszentrum Rheintal

### 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:*

- 423100.120 Max Schmidheiny-Stiftung zugunsten der Universität und ihrer Institute  
 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  
 423100.401 Genossenschaft Mensa HSG  
 423100.405 Swiss University Sports Foundation SUSF (Stiftung)  
 423100.420 Schweizer Hochschulsport-Verband, St.Gallen (Verein)  
 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)  
 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)  
 423200.3.2 Weiterbildungsinstitut für Energie- und Rohstoff-Rückgewinnung, Zug (gehört zu HSR, Subventionsvereinbarung)  
 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)

5055.1 Verein Auditworld

### **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)

83031.1 Fürsorgestiftung Otto Streicher, Zürich (Spital Walenstadt)

83035.1 Dr. med. Jakob Ambühl-Stiftung, Wil (Psychiatrieverbund Nord)

83035.4 Wohnbaugenossenschaft Letten (Psychiatrieverbund Nord)

83039.4 Klinik Sonnenhof, Kinder- und Jugendpsychiatrisches Zentrum, Ganterschwil (Stiftung)

83039.5 Stiftung Kliniken Valens und Walenstadtberg, Pfäfers

83039.6 Ruvowa AG

83039.7 Rheinburg-Klinik AG

8303.999 Prüfungen von EU-Projekten im Gesundheitswesen (Kantonsspital St.Gallen)