

Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission

vom 9. Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Die Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission	3
1.1 Auftrag	3
1.2 Organisation	3
1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2018/2019	4
1.4 Berichterstattung	5
2 Prüfung der Amtsführung von Regierung, Verwaltung und Anstalten	6
2.1 Öffentlichkeitsgesetz	6
2.2 Amt für Handelsregister und Notariate: Prozesse und Strukturen	8
2.3 Abfall- und Deponieplanung	9
2.4 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	11
3 Weitere Prüfungen	14
3.1 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen	14
3.2 Planung der Staatstätigkeit	17
3.3 Ergebnis des Regierungscontrollings	22
3.4 Nachkontrollen	25
3.5 Fachstelle für Datenschutz	27
4 Empfehlungen	29
5 Antrag	30

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2018/2019.

Mitgliederverzeichnis

Stand 9. Mai 2019

Mitglieder

Felix Bischofberger-Thal, *Präsident*¹
Walter Freund-Eichberg, *Vizepräsident*²

Erwin Böhi-Wil
Markus Bonderer-Sargans³
Stefan Britschgi-Diepoldsau
Marcel Dietsche-Oberriet⁴
Ernst Dobler-Oberuzwil⁵
Bruno Dudli-Oberbüren
Barbara Dürr-Gams
Katrín Frick-Buchs⁶
Meinrad Gschwend-Altstätten
Etrit Hasler-St.Gallen
Rolf Huber-Oberriet⁷
Eva B. Keller-Kaltbrunn
Monika Lehmann-Rorschacherberg⁸
Robert Raths-Thal
Valentin Rehli-Walenstadt⁹
Mirco Rossi-Sevelen
Erich Zoller-Quarten¹⁰

Geschäftsführung

Matthias Renn, *Geschäftsführer*
Lukas Schmucki, *Stv. Geschäftsführer*
Aline Tobler, *Mitwirkung*

-
- 1 Präsident seit der Junisession 2015.
 - 2 Vizepräsident seit 20. Juni 2018.
 - 3 Mitglied seit der Junisession 2018.
 - 4 Mitglied und Vizepräsident bis Ende der Junisession 2018.
 - 5 Mitglied seit der Februarsession 2019.
 - 6 Mitglied seit der Junisession 2018.
 - 7 Mitglied bis Ende der Junisession 2018.
 - 8 Mitglied bis Ende Januar 2019.
 - 9 Mitglied bis Ende Januar 2019.
 - 10 Mitglied seit der Februarsession 2019.

1 Die Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission

1.1 Auftrag

Der Kantonsrat übt die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung aus.¹¹ Im Geschäftsreglement des Kantonsrates¹² werden der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission je eigene Prüfungsbereiche zugewiesen. Die drei Kommissionen sind beauftragt, in ihren Bereichen die parlamentarische Aufsicht umzusetzen und dem Kantonsrat darüber periodisch zu berichten.¹³

Nach Art. 15 Abs. 1 GeschKR prüft die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK):

- die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Bst. a);
- die Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen (Bst. a^{bis});
- die Planung der Staatstätigkeit (Bst. b);
- das Ergebnis des Regierungscontrollings (Bst. b^{bis});
- die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge (Bst. c).

Nach dem Datenschutzgesetz¹⁴ übt die für die Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung zuständige Kommission des Kantonsrates auch die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz aus.¹⁵ Es ist deshalb die Staatswirtschaftliche Kommission, welche die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz ausübt.

1.2 Organisation

Für ihre Prüfungstätigkeit teilt sich die Staatswirtschaftliche Kommission in ständige und in ad-hoc-Subkommissionen auf. Die Subkommissionen prüfen und berichten der Kommission über Ergebnisse und Erkenntnisse. In ihrem jährlichen Bericht skizziert die Kommission ihre Prüfungstätigkeit, bewertet die Erkenntnisse und Ergebnisse, spricht Erwartungen und Empfehlungen aus und stellt dem Kantonsrat Antrag.¹⁶

Das Organisations- und Prüfungskonzept der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2013¹⁷ legt verschiedene Eckpunkte fest:

1. Die Kontrolle der Staatswirtschaftlichen Kommission richtet sich auf das Typische der parlamentarischen Aufsicht aus, nämlich die politische Kontrolle und Aufsicht.
2. Die Staatswirtschaftliche Kommission deckt alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle und Aufsicht ab, die das Geschäftsreglement des Kantonsrates ihr zuordnet.
3. Die Prüfungspunkte werden nach Bedeutung und Aktualität festgelegt. Im Bereich der Kontrolle der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung werden die Prüfungspunkte ungeachtet der Organisationsstruktur der Staatsverwaltung bestimmt.
4. Die Prüfungspunkte werden jährlich neu festgelegt, einschliesslich der Bestätigung von noch nicht abgeschlossenen Prüfungspunkten.
5. Die Organisation der Kommission richtet sich auf das Prüfungskonzept aus. Sie besteht aus den folgenden Organen, die jährlich bestellt werden:

¹¹ Art. 65 Abs. 1 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Zur parlamentarischen Aufsicht siehe Bericht 2012 der StwK zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012, Abschnitt 1.2.

¹² sGS 131.11; abgekürzt GeschKR (Stand: 1. Juni 2016).

¹³ Art. 14 Abs. 1 Bst. e, Art. 14^{bis}, Art. 15 Abs. 1, Art. 16 Abs. 2 und Art. 16^{bis} Abs. 3 GeschKR.

¹⁴ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

¹⁵ Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

¹⁶ Bericht 2013 der StwK zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Abschnitt 1.

¹⁷ Bericht 2014 der StwK zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014, Abschnitt 1.

Organe	Aufgabe und Zusammensetzung
Planungsausschuss	Planung der nächsten Prüfungsphase durch Sammeln und Evaluieren möglicher Prüfungspunkte. Zuweisung der Prüfungspunkte an die Subkommissionen und Zeitplanung der Prüfung. Sicherstellung der Prüfungskontinuität und Monitoring der Empfehlungen und Aufträge der Kommission. Steuerung, Koordination und Begleitung der Prüfungstätigkeit. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin bzw. ein Vertreter je Fraktionsdelegation.
Ad-hoc-Subkommissionen	Ausrichtung der Prüfung auf einen bestimmten Prüfungspunkt. Prüfungstätigkeit vor Ort und Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> keine feste Mitgliederzahl und kein festgelegter Schlüssel; die Kommission achtet darauf, dass wenigstens eine Vertreterin bzw. ein Vertreter je Fraktionsdelegation Einsitz nimmt.
Ständige Subkommissionen	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung eines Prüfungspunkts. Prüfungstätigkeit vor Ort und Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> keine feste Mitgliederzahl und kein festgelegter Schlüssel; die Kommission achtet darauf, dass wenigstens eine Vertreterin bzw. ein Vertreter je Fraktionsdelegation Einsitz nimmt.
Delegation Aufsicht Datenschutz	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz; Konzentration auf die parlamentarische Aufsicht. Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin bzw. ein Vertreter je Fraktionsdelegation.

1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2018/2019

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit 2018/2019 so fest, dass sie dem Prüfungskonzept Rechnung tragen und alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle aufgreifen:

Einheit	Mitglieder¹⁸	Aufgabe/Auftrag
Planungsausschuss	<i>Bischofberger-Thal</i> Freund-Eichberg Gschwend-Altstätten Raths-Thal	Planung der Prüfungstätigkeit 2018/2019, Vorbereitung der Prüfungstätigkeit 2019/2020, Koordination und Durchführung von Nachkontrollen
Subkommission «Öffentlichkeitsgesetz»	<i>Raths-Thal</i> Böhi-Wil Hasler-St.Gallen Rehli-Walenstadt	Prüfung des Öffentlichkeitsgesetzes in Bezug auf Umsetzung in den Departementen, den gemachten Erfahrungen sowie der Anwendung auf das Parlament und seine Organe.

¹⁸ Die Mitglieder der ad-hoc-Subkommissionen werden im 2018/2019 nicht ersetzt. Die Ersatzwahl der ständigen Subkommissionen erfolgt im Juni 2019, anlässlich der Konstituierungssitzung.

Einheit	Mitglieder¹⁸	Aufgabe/Auftrag
Subkommission «Amt für Handelsregister und Notariate: Prozesse und Strukturen»	<i>Freund-Eichberg</i> Keller-Kaltbrunn Britschgi-Diepoldsau Bischofberger-Thal	Prüfung des Amtes für Handelsregister und Notariate im Departement des Innern mit Fokus auf Organisation, Arbeitsweise und Prozesse
Subkommission «Abfall- und Deponieplanung»	<i>Bonderer-Sargans</i> Dudli-Oberbüren Frick-Buchs Gschwend-Altstätten Lehmann-Rorschacherberg	Prüfung der Abteilung «Boden und Stoffkreislauf» im Amt für Umwelt des Baudepartementes sowie der Staats-tätigkeit im Bereich der Abfallplanung im Allgemeinen und in Bezug auf die Deponieplanung im Besonderen
Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»	<i>Gschwend-Altstätten</i> Böhi-Wil Britschgi-Diepoldsau Dürr-Gams Freund-Eichberg	Prüfung der Personalpolitik 2017–19, des Geschäftsberichts der Regierung, des Regierungscontrollings, insbesondere des Projektportfolios sowie der Listen der hängigen parlamentarischen Vorstösse und Aufträge
Subkommission «Zwischenstaatliche Vereinbarungen»	<i>Lehmann-Rorschacherberg</i> Böhi-Wil Frick-Buchs Keller-Kaltbrunn Rehli-Walenstadt	Prüfung der Umsetzung der Programmvereinbarung mit dem Bund zur Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) im Kanton St.Gallen in den Jahren 2014–2017, Information zum Geldspielkonkordat und Durchführung von Nachkontrollen
Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten»	<i>Dudli-Oberbüren</i> Britschgi-Diepoldsau Hasler-St.Gallen Rossi-Sevelen Rehli-Walenstadt	Prüfung der Aufsicht der Regierung über die GVA und SVA, der Umsetzung der neuen Vergütungsverordnungen, der Eigentümerstrategien sowie des Beteiligungscontrollings
Delegation Aufsicht Datenschutz	<i>Böhi-Wil</i> Bischofberger-Thal Britschgi-Diepoldsau Hasler-St.Gallen	Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz

1.4 Berichterstattung

Ordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission plante ihre Prüfungstätigkeit 2018/2019 so, dass sie dem Kantonsrat über die Ergebnisse ihrer Prüfungen auf die Junisession 2019 hin berichten kann. Im vorliegenden Bericht nimmt die Kommission überdies Stellung zum Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2018 und dem darin enthaltenen Regierungscontrolling, zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten sowie zum Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2018. Zu den Jahres- und Geschäftsberichten der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Septembersession 2019 hin Stellung nehmen.

Ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit führt die Staatswirtschaftliche Kommission entweder auf Einladung des Kantonsrates¹⁹ oder aus eigener Veranlassung²⁰ ausserordentliche Prüfungen durch. Über eine ausserordentliche Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat nach Abschluss der Prüfung. Aktuell findet eine ausserordentliche Prüfung statt (siehe Abschnitt 2.4.2).

2 Prüfung der Amtsführung von Regierung, Verwaltung und Anstalten

2.1 Öffentlichkeitsgesetz

2.1.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Überprüfung der Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes²¹ in der Verwaltung zu einem ihrer Prüfungspunkte 2018/2019 zu machen. Die Entscheidung, einen Fokus auf die Überprüfung des OeffG zu legen, ist dadurch begründet, dass das Gesetz vor vier Jahren in Kraft trat und einige Unsicherheiten mit sich brachte. Deshalb galt es zu klären, wie die Umsetzung in den Departementen angelaufen ist, was die gemachten Erfahrungen seitens Kanton und Gemeinden sind und was allenfalls angepasst werden muss. Die Anwendung auf das Parlament und seine Organe sollte bewusst ausgeklammert werden. Anlässlich der Prüfung hat sich gezeigt, dass Botschaft und Entwurf der Rechtspflegekommission zum Nachtrag zum Öffentlichkeitsgesetz (22.18.04) ebenfalls von Interesse für die Prüfung ist.

2.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission liess sich umfassend dokumentieren. Das Prüfungsthema wurde durch vier Personen beleuchtet. Die Subkommission befragte am 22. November 2018 aus der Perspektive der Departemente der Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartements, aus der Perspektive der Leiterinnen und Leiter Rechtsdienste der Leiter Recht und Legistik, der gleichzeitig Leiter Rechtsdienstekonferenz ist, und aus der Perspektive der Gemeinden der Geschäftsführer der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP). Für die Befragung zum Stand der Arbeiten betreffend Nachtrag zum Öffentlichkeitsgesetz stand der Leiter Parlamentsdienste, der gleichzeitig Geschäftsführer Präsidium ist, der Subkommission Red und Antwort. Die Subkommission hat den Befragten mit der Einladung Fragen zugestellt.

2.1.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass die Meinungen und Einschätzungen der befragten Personen und die gemachten Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz sehr ähnlich sind. Sie nahm zur Kenntnis, dass die Umsetzung sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene unspektakulär, ruhig und reibungslos angelaufen ist und es lediglich in der Anfangsphase teilweise zu vermehrten Anfragen und Verfahren kam. Es gab durchwegs gewisse Vorbehalte, da ein Paradigmenwechsel stattfand: vom «Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt» zum «Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt». Der Bürger hat grundsätzlich ohne Interessensnachweis Anspruch auf Zugang zu Dokumenten. Es liegt nun an der Verwaltung zu begründen, weshalb im Einzelfall kein Zugang gewährt wird (z.B. bei Verfahren der Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrechtspflege, bei Personendaten nach Datenschutzgesetz, bei besonderen gesetzlichen Bestimmungen oder bei entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen).

¹⁹ Siehe Bericht 1990 der StwK zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Abschnitt 1.

²⁰ Siehe Bericht der StwK über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011 (39.11.03), Abschnitt 1.

²¹ sGS 140.2; abgekürzt OeffG.

Gestützt auf die Erfahrungen im Rahmen der wenigen Verfahren, die bisher durchzuführen waren, wird das Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich als zweckmässig qualifiziert.

Die Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz zeigen, dass die Auskunftsbegehren rasch und mehrheitlich formlos bearbeitet werden können. Formelle Verfahren bilden die Ausnahme und beziehen sich vorwiegend auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten, weniger auf die Tätigkeit öffentlicher Organe. Die Befürchtung, dass für die Bearbeitung nicht genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, hat sich nicht bewahrheitet. Die Anwendung funktioniert weitgehend unproblematisch.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass das Gesetz seinen Nutzen durchaus erfüllt, aber nicht viel verändert hat. Denn bereits Art. 60 KV enthält das Öffentlichkeitsprinzip, und die St.Galler Behörden pflegten schon vorher eine offene Informationspraxis. Das Öffentlichkeitsgesetz hat jedoch nur schon durch seine Einführung dazu beigetragen, das Vertrauen in die Verwaltungstätigkeit zu stärken und eine transparentere Amtstätigkeit zu fördern. Aufgrund der geringen Anzahl von formellen Verfahren in den Departementen und Gemeinden kann davon ausgegangen werden, dass die Wirkung des Öffentlichkeitsgesetzes vor allem präventiv ist. Es besteht somit kein akuter Änderungsbedarf. Verschiedene Auslegungs- und Anwendungsfragen sind allerdings aufgrund der geringen Zahl an Rekurs- und Beschwerdeentscheiden in Bezug auf die Rechtsanwendung noch offen. Dies lässt sich bei einem neuen Gesetz ohnehin nicht verhindern; Auslegungs- und Anwendungsfragen sind in erster Linie durch die Praxis zu beantworten. Die meisten Anfragen beziehen sich auf Verträge des Staates (z.B. im Anschluss an ein Submissionsverfahren). Formelle Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Art. 13 ff. OeffG wurden in den Departementen nur wenige bearbeitet:

Rechtsdienst	formelle Verfahren	davon noch hängige Verfahren
Staatskanzlei	3	0
Volkswirtschaftsdepartement	0	0
Departement des Innern	0	0
Bildungsdepartement (inkl. Hochschulen)	2	2
Finanzdepartement (inkl. Steueramt)	0	0
Baudepartement	5	1
Sicherheits- und Justizdepartement	1	1
Gesundheitsdepartement (ohne Spitalverbunde)	6	1

Tabelle 1: Übersicht Zugangsgesuche seit November 2014 bis Ende 2018. Quelle: Rechtsdienste-Konferenz.

Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüßen, wenn in Bezug auf die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes auf Unterlagen des Kantonsrates offene Fragen (Wie verhält sich das Öffentlichkeitsgesetz zum Kommissionsgeheimnis?) geklärt und die Verfahrensabläufe definiert würden (An wen sind Gesuche zu richten? Wer verfügt? Wer entscheidet über eine Beschwerde?). Gegebenenfalls ist das GeschKR anzupassen. Den von der Rechtspflegekommission vorgeschlagenen Ausschluss des Parlamentes vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes möchte die Staatswirtschaftliche Kommission vermeiden. Werden für den Kantonsrat besondere Regelungen getroffen, ist jedoch sicherzustellen, dass auch für die kommunalen Parlamente die gleichen Regelungen gelten.

2.1.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- das Öffentlichkeitsgesetz nicht zu ändern. Das relativ neue Gesetz soll sich vorerst etablieren und die noch offenen Fragen in erster Linie im Rahmen konkreter Fälle durch die Praxis geklärt werden. Sollte eine bestimmte Rechtspraxis zu erheblichen Umsetzungsproblemen oder zu einer übermässigen Einschränkung oder Ausweitung des Informationsanspruchs führen, wäre eine Gesetzesrevision erforderlich;
- eine Sammlung zu erarbeiten, welche die Rechtsprechung zum Öffentlichkeitsgesetz abbildet;
- bei der Beratung des Nachtrags zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (22.18.04) sicherzustellen, dass für die kommunalen Parlamente die gleichen Regeln gelten wie für den Kantonsrat.

2.2 Amt für Handelsregister und Notariate: Prozesse und Strukturen

2.2.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte und auf Antrag der Rechtspflegekommission, das Amt für Handelsregister und Notariate (AfHN) zu einem ihrer Prüfungspunkte 2018/2019 zu machen. Der Fokus der Prüfung liegt in der Information über Organisation, Arbeitsweise und Prozesse des AfHN. Einzelfälle, wie das Beispiel des Neubaus des Fliegermuseums in Altenrhein, sollen dazu dienen, die Prozesse anhand einer Ablaufchronik zu prüfen. Es soll jedoch keine Prüfung und Beurteilung eines konkreten Falls gemacht werden. Zudem soll der Stand der Umsetzung des XI. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (22.15.12) und die Einführung des Registers für Urkundspersonen (UPReg) überprüft werden.

2.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission liess sich vom AfHN umfassend informieren und dokumentieren. Die Subkommission befragte am 10. September 2018 für eine Aussensicht den Präsidenten des St.Galler Anwaltsverbandes (SGAV) und den Präsidenten der kantonalen Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs sowie über das Handelsregister. Seitens des Departementes des Innern wurden der Generalsekretär und der Amtsleiter AfHN befragt. Die Subkommission hatte einen Fragenkatalog zusammengestellt und ihn dem Generalsekretär und dem Amtsleiter im Vorfeld zugestellt.

Der Fokus der Prüfungstätigkeit lag bei der Abteilung Handelsregister. Es lagen von verschiedenen Seiten Kritikpunkte vor, denen nachgegangen werden sollte. Von einzelnen konkreten Fällen wurde im Fachkreis auf generelle Aussagen geschlossen. Deshalb hatte sich die Subkommission nicht auf konkrete Fälle konzentriert, sondern generelle Fragen zur Handlungsweise des Amtes gestellt.

2.2.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission kam nach der Befragung zu folgenden Erkenntnissen:

- Eine Wartezeit von zwei bis drei Wochen ist akzeptabel, eine Wartezeit von einem Monat entspricht nicht den Vorstellungen aller Beteiligten.
- Das AfHN ist seit der Fusion im Jahr 2012 und wegen andauernden (IT-)Projekten stark gefordert. Im Amt fehlen insbesondere personelle Ressourcen, was zu langen Bearbeitungszeiten führt.
- Das Thema Digitalisierung betrifft das AfHN stark. Die Einführung von Anwendungen und die Unterstützung bei deren Weiterentwicklung führt zu einer Mehrbelastung, sollte aber längerfristig einen Mehrwert und Entlastung bringen.

- Gründungen einer GmbH²² oder einer AG²³ sind zwingend von einer Notarin oder einem Notar vorzunehmen. Wenn die nötigen und korrekten Unterlagen nicht vorliegen, kann es Verzögerungen geben, die nicht vom Amt verschuldet sind.
- Das AfHN macht bei hohen Pendenzenzahlen einen Aufgabenverzicht; somit werden nur noch die nötigsten Arbeiten erledigt («Must-haves»).
- Aufgrund der Anpassungen der Rahmenbedingungen im Bundesrecht und der fehlenden kantonalen Aufsicht bei den Notarinnen und Notaren kam es zu Verzögerungen bei der Umsetzung des UPReg. Die Umsetzungsarbeiten sind in die Wege geleitet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass mit der Befragung die an sie herangetragenen Kritikpunkte grösstenteils widerlegt werden konnten. Das Amt hat einzelne Kritikpunkte bereits selbst erkannt und versucht diese mit guten Ansätzen zu lösen. Mit der Personalaufwandplanung sollen die bestehenden Ressourcenprobleme längerfristig behoben werden. Die Umsetzung von Massnahmen und somit die Behebung der langen Wartezeiten respektive der hohen Pendenzenzahl ist ein längerfristiges Projekt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass die Prüfungstätigkeit ein guter Anlass war, um das Amt auf die von aussen festgestellten Problemstellungen aufmerksam zu machen. Der Austausch des Amtes mit den Fachkreisen, insbesondere mit dem Anwaltsverband, wird gepflegt, er soll aber regelmässiger stattfinden.

2.2.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- die Kommunikation des AfHN nach aussen zu verbessern. Insbesondere der Austausch zwischen AfHN und SGAV soll intensiviert und allenfalls institutionalisiert werden. Der Austausch soll nicht erst zwecks Behebung von Problemen erfolgen, sondern zukunftsgerichtet sein und insbesondere die Themen Informatik und E-Dossier beinhalten;
- die Arbeiten zur Einführung des Registers für Urkundspersonen (UPReg) voranzutreiben;
- die IT-Projekte zu forcieren, um Optimierungen zu erreichen und Mitarbeitende längerfristig zu entlasten. Die Ressourcenverteilung ist innerhalb des Personalplafonds steuerbar;
- die Personalaufwandplanung aktiv umzusetzen, um so Ressourcenprobleme abzufangen und langfristig zu planen.

2.3 Abfall- und Deponieplanung

2.3.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Staatsverwaltung im Bereich der Abteilung «Boden und Stoffkreislauf» im Amt für Umwelt sowie die Staatstätigkeit im Bereich der Abfallplanung im Allgemeinen und in Bezug auf die Deponieplanung im Besonderen zu einem ihrer Prüfungspunkte 2018/2019 zu machen.

Die Abfallplanung und als Teil davon die Deponieplanung sind eine ebenso wichtige wie herausfordernde Aufgabe des Kantons. Der Kanton ist gefordert, die anfallenden Abfälle von gestern, heute und morgen adäquat zu behandeln, sei es unbelastetes oder schwer belastetes Material. Die Staatswirtschaftliche Kommission beauftragte deshalb eine Subkommission zu prüfen, ob bzw. wie der Kanton seine Aufgaben in diesem Bereich wahrnimmt.

²² Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

²³ Aktiengesellschaft.

2.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission liess sich umfassend dokumentieren. Das Prüfungsthema wurde in fünf Themenkreise unterteilt:

- a) Organisation;
- b) Stoffkreislauf;
- c) Deponien;
- d) Rechtliches;
- e) Neue Technologien.

Zu jedem Themenkreis wurde ein umfangreicher Katalog an Fragen zusammengestellt. Diese Fragen wurden jenen Personen zugestellt, welche die Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission am 26. Oktober 2018 zu einer Befragung einlud.

Seitens des Baudepartementes bzw. der Abteilung «Boden und Stoffkreislauf» im Amt für Umwelt wurden der Abteilungsleiter «Boden und Stoffkreislauf», der gleichzeitig Sektionsleiter «Boden und Altlasten» ist, sowie der Sektionsleiter «Abfall und Rohstoffe», der gleichzeitig Projektleiter «Abfall- und Deponieplanung» ist, befragt.

2.3.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte aufgrund der Befragungen fest, dass die Aufgaben im Bereich der Abfall- und Deponieplanung ebenso gross sind wie die Herausforderungen und insbesondere die Deponieplanung nicht frei von Konflikten und Rückschlägen ist. Der Gesamteindruck, wie der Kanton seine Verantwortung in den geprüften Bereichen wahrnimmt, ist positiv. Die Aufgabenbereiche sind kompetent geführt, die Verantwortlichen sind fachlich und rechtlich auf dem neusten Stand, und die Planung geschieht vorausschauend und in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Anspruchsgruppen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission gewann den Eindruck, dass die befragte Abteilung transparent und umfassend informierte. Probleme und «Baustellen» wurden offen angesprochen, sodass die Staatswirtschaftliche Kommission überzeugt werden konnte, dass Realisten und nicht Utopisten am Werk sind. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um in einem solch komplexen und kontroversen Themenfeld wie dem vorliegenden erfolgreich agieren und die verschiedenen Anspruchsgruppen trotz unterschiedlicher Interessenlage mit ins Boot holen zu können.

Die Verantwortlichen überzeugen mit fachlicher Kompetenz und sind bemüht, technologisch stets auf dem aktuellen Stand zu sein. Dies ist angesichts der rasanten Entwicklung im Bereich Stoffkreislauf sehr entscheidend, bedeutet aber auch, Planungen immer wieder neu auszurichten (rollende Planung) und den neuesten technologischen Möglichkeiten Rechnung zu tragen. Die Befragten haben glaubhaft dargelegt, dass der Kanton St.Gallen diesbezüglich gut aufgestellt ist und die notwendigen Projekte auf breiter Basis initiiert sind.

Anerkennend zur Kenntnis nahm die Staatswirtschaftliche Kommission das erneut festgestellte und bereits im letzten Jahr gewürdigte Bemühen des Amtes für Umwelt um Kunden- und Anwenderfreundlichkeit (Stichwort «integraler Vollzug»). Dass die personellen Ressourcen knapp bemessen sind, ist der Staatswirtschaftlichen Kommission bewusst. Dass dies nicht zum Anlass genommen wird, Wichtiges unerledigt zu lassen, sondern im Gegenteil versucht wird, konsequent nach Wichtigkeit und Dringlichkeit zu priorisieren, wird von der Staatswirtschaftlichen Kommission ausdrücklich gewürdigt.

Dass es in Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie in Bezug auf die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden «Baustellen» gibt, wurde nachvollziehbar dargelegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst es, dass die Verantwortlichen beim Kanton auf die Vollzugsdefizite bei den Gemeinden nicht mit Anwürfen reagieren, sondern Verständnis

zeigen und gemeinsam an Problemlösungen mitarbeiten. Gleichwohl ist der angemessenen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden ein grosses Augenmerk zu schenken.

Das erfolgreiche Bewältigen der Herausforderungen im Bereich der Abfall- und Deponieplanung ist nur möglich, wenn es dem Kanton weiterhin gelingt, fachlich qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten, die Planung laufend den neuen rechtlichen, technischen und politischen Gegebenheiten anzupassen sowie die Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung in diesem Bereich zu begleiten und zu stärken. Dies sind hohe Anforderungen, denen angesichts der Wichtigkeit der Abfall- und Deponieplanung jedoch die nötige Aufmerksamkeit zu schenken ist.

2.3.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Aufträge ab. Sie begnügt sich damit, ihre Erwartungshaltung klar zu machen (siehe Abschnitt 2.3.3).

2.4 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

2.4.1 Auftrag

Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR weist der Staatswirtschaftlichen Kommission die Prüfung der Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu. 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) zählt die kantonalen öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen auf:

- die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen²⁴;
- die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen²⁵;
- die Universität St.Gallen²⁶;
- die Pädagogische Hochschule St.Gallen²⁷;
- die Spitalverbunde²⁸;
- die Psychiatrieverbunde²⁹;
- das Zentrum für Labormedizin³⁰;
- die Melioration der Rheinebene³¹;
- das Rheinunternehmen³²;
- die St.Galler Pensionskasse³³.

Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Kantonsrates sind in den jeweiligen Gründungserlassen dieser öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen festgehalten. In Bezug auf die Prüfung der

²⁴ Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1; abgekürzt EG AHV).

²⁵ Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG).

²⁶ Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG).

²⁷ Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG).

²⁸ Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2; abgekürzt GSV).

²⁹ Gesetz über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5; abgekürzt GPV).

³⁰ Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22; abgekürzt GZL).

³¹ Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos (sGS 633.3).

³² Rheingesezt (sGS 734.21; abgekürzt RhG).

³³ Gesetz über die St.Galler Pensionskasse (sGS 864.1; abgekürzt PKG).

selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten einigten sich die Präsidenten der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission am 15. Januar 2018 auf die Zuständigkeiten.³⁴ Noch nicht abschliessend geklärt ist, wer die Fachhochschule «OST» prüft.

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

2.4.2 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, in Sinn der Oberaufsicht die Aufsicht der Regierung über die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu prüfen. Die Prüfung erfolgte anhand jener Dokumentation, die der Regierung als Kontrollinstanz über die Sozialversicherungsanstalt (SVA) und die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA) zur Verfügung gestellt wird. Bei der Prüfung haben sich einige Fragen ergeben, die den zuständigen Gremien zur Beantwortung schriftlich zugestellt wurden. Zu den Geschäftsberichten der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2018 wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Septembersession 2019 hin Stellung nehmen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat Ende 2018 zudem beschlossen, den «Fall HSG» (Spesenaffäre, Nebenbeschäftigungen, Revision von Reglementen und Richtlinien sowie des Universitätsgesetzes usw.) zu prüfen. Im Januar bis April 2019 fanden verschiedene Befragungen und Informationsaustausche statt. Zudem wurden mit der Finanzkommission die Zuständigkeiten und der Prüfungsumfang der einzelnen ständigen Kommissionen geklärt. Die Befragungen und Auswertungen der Unterlagen zeigen aber bereits jetzt auf, dass im Rahmen der laufenden Totalrevision des Universitätsgesetzes Verbesserungen der Governance an der Universität St.Gallen umgesetzt, diverse Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Organe und Gremien geklärt und die Mängel in den Organisationsstrukturen angepasst werden müssen. Zum «Fall HSG» wird die Staatswirtschaftliche Kommission in einer ausserordentlichen Berichterstattung auf Ende 2019 hin Stellung nehmen.

2.4.3 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission prüfte anhand der Unterlagen, ob und wie die Regierung ihre Aufsicht wahrnimmt und welche Massnahmen sie fordert bzw. wie sie deren Umsetzung kontrolliert. Im Fokus der Oberaufsicht standen die Themen rechtlicher Rahmen/Rechtsform, Eignerstrategie und Beteiligungen, Leistungsvereinbarungen, Informations- und Entscheidungsprozesse, Umgang mit Risiken und Zielerreichung. Dazu wurden die Regierungsbeschlüsse zu den Geschäftsberichten, die Revisionsberichte, die Vergütungsverordnungen und die Eigentümerstrategien sowie das Beteiligungscontrolling analysiert und ausgewertet. Detailfragen wurden den betreffenden Gremien im Anschluss zugestellt und von ihnen schriftlich beantwortet.

2.4.4 Würdigung und Bewertung

2.4.4.a Sozialversicherungsanstalt (SVA)

Mit der Analyse der zur Verfügung gestellten Dokumentation konnte die Staatswirtschaftliche Kommission ihre Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht wahrnehmen. Sie nimmt positiv zur Kenntnis, dass aufgrund ihrer Prüfungstätigkeit eine nicht gesetzeskonforme Handhabung zur formellen Genehmigung des Jahresberichts der SVA durch die Regierung festgestellt wurde. In der Praxis wurde der Geschäftsbericht von der Verwaltungskommission der SVA genehmigt und dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Art. 10 Abs. 1 Bst. g des Einführungsgesetzes zur

³⁴ Siehe Bericht 2018 der StwK vom 2. Mai 2018, Abschnitt 2.4.1.b.

Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung³⁵ sieht vor, dass die Regierung den Jahresbericht genehmigt und dem Kantonsrat zur Kenntnis bringt. Der Prozess wird entsprechend angepasst.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich der Fokus der Aufsicht durch die Regierung bei der SVA stark auf die Abnahme bzw. Prüfung von Budget und Rechnung sowie auf das Controlling der Staatsbeiträge Ergänzungsleistung (EL) und Individuelle Prämienverbilligung (IPV), einschliesslich der Entwicklung der Durchführungskosten, fokussiert. In diesen Bereichen kommt es auch immer wieder zu kritischen Anmerkungen sowie Rückfragen von Seiten der Regierung. Das Departement des Innern übt seine umfassende Aufsicht wesentlich über die Einsitznahme des Stv. Generalsekretärs in der Verwaltungskommission sowie auf der Basis regelmässiger Gespräche mit der Geschäftsleitung der SVA und dem Verwaltungskommissionspräsidenten aus. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die Regierung bzw. das zuständige Departement ihre Aufgabe (Aufsicht) wahrnehmen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission konnte nicht abschliessend klären, wie die Umsetzung von Massnahmen/Empfehlungen stattfindet. Dazu wurden den jeweiligen Gremien Fragen gestellt. Die Überprüfung der Ziele und Vorgaben der Eigentümerstrategie der SVA erfolgt im Rahmen eines Berichts, der einmal je Amtszeit erstellt wird. Die konkrete Vorbereitung der Überprüfungs-methode ist aktuell noch in Bearbeitung und wird bis im Frühjahr 2019 vorliegen. Als Basis für die Ermittlung der Methode sollen Vergleiche bzw. Erfahrungen aus anderen Kantonen sowie mit anderen Beteiligungen im Kanton St.Gallen dienen. Die Überprüfung findet erstmalig im Sommer 2019 statt. Alle offenen Fragen konnten zur Zufriedenheit beantwortet werden. Die Stellungnahmen des Departementes des Innern und der Geschäftsleitung der SVA sind fundiert, einlässlich und teils mit zusätzlichen Unterlagen ergänzt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschliesst, die Prüfung im nächsten Jahr erneut anhand derselben Unterlagen durchzuführen. Die Prüfung des Geschäftsberichts und der Oberaufsicht sollen jedoch zeitgleich erfolgen.

2.4.4.b Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA)

Mit der Analyse der zur Verfügung gestellten Dokumentation konnte die Staatswirtschaftliche Kommission ihre Aufgabe zur Oberaufsicht wahrnehmen. Sie stellt fest, dass bei zwei Punkten Mängel und ein Handlungsbedarf besteht und dass bei weiteren Punkten ein Verbesserungspotenzial vorhanden ist. Dank den detaillierten Ausführungen durch den Direktor der GVA konnten die offenen Fragen abschliessend und zufriedenstellend geklärt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die Regierung bzw. das zuständige Departement ihre Aufgabe (Aufsicht) wahrnehmen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschliesst, die Prüfung im nächsten Jahr wieder anhand derselben Unterlagen durchzuführen. Die Prüfung des Geschäftsberichts und der Oberaufsicht sollen jedoch zeitgleich erfolgen.

2.4.4.c Vergütungsverordnungen

Die Finanzkommission nimmt nach Art. 16 Abs. 2 GeschKR zum Finanzgebaren der öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung. Damit die zuständige Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission die Oberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR umfassend wahrnehmen kann, hat sie die Revisionsberichte zu den Spital- und Psychiatrieverbunde zur Kenntnis genommen. Sie begrüsst die gemachten Empfehlungen.

³⁵ sGS 350.1; abgekürzt EG-AHV.

Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüßen, wenn die Finanzkontrolle für folgenden öffentlich-rechtlichen Anstalten ebenfalls Revisionsberichte über die Vergütungen erstellen: Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen, Universität St.Gallen, Pädagogische Hochschule St.Gallen, Melioration der Rheinebene und Rheinunternehmen. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass die Zuständigkeiten und Aufgabenteilungen zusammen mit der Finanzkommission frühzeitig abgesprochen werden sollen und das Vorgehen festzulegen ist. So können beide Kommissionen ihrem Auftrag gemäss Geschäftsreglement des Kantonsrates nachkommen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet es als sinnvoll, wenn sie zukünftig im Rahmen der Oberaufsicht und der Prüfung der Amtsführung der öffentlich-rechtlichen Anstalten in dieser Thematik die Koordination übernimmt und durchführt.

2.4.4.d Eigentümerstrategien und Beteiligungscontrolling

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Regierung das Beteiligungscontrolling per erstem Quartal 2019 eingeführt hat und eine gute Übersicht über die Eigentümerstrategien und Geschäftsreglemente besitzt. Zudem zeigt der Beteiligungsspiegel (vgl. Bericht 33.17.01 «Rechnung 2017», S. 210 ff.) die Übersicht über die Organisationen mit kantonaler Beteiligung. Als neues Instrument soll ein Strategiebericht unterbreitet werden, der über die wesentlichen Beteiligungen Bericht erstattet. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt erfreut fest, dass aufgrund dieser neuen Instrumente und weil die Übersichten im Internet öffentlich zugänglich gemacht werden, das Öffentlichkeitsprinzip verstärkt wird.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die periodische Prüfung bzw. die entsprechende Berichterstattung an die Regierung gemäss den in der jeweiligen Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie enthaltenen Vorgaben erfolgt. Sie wird die Eigentümerstrategien und das Beteiligungscontrolling auch zukünftig gelegentlich überprüfen.

2.4.5 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11):

- die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe und Gremien zu klären und präzise festzuhalten;
- die Organisationsstrukturen anzupassen, um die erkannten Mängel zu beheben;
- die Governance an der Universität St.Gallen zu verbessern und die Umsetzung der Governance sicherzustellen.

3 Weitere Prüfungen

3.1 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen

3.1.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a^{bis} GeschKR ist die Prüfung der Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie bestellte zu diesem Zweck eine ständige Subkommission, die nebst der Prüfung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen auch Nachkontrollen durchführt, sich im Bereich der Aussenbeziehungen von der Regierung informieren lässt und als Ansprechpartnerin für die parlamentarischen Vertretungen in interkantonalen Gremien wirkt.

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission wählte aus der von der aufgehobenen Kommission für Aussenbeziehungen übernommenen Liste der zwischenstaatlichen Vereinbarungen (Konkordate) und Verwaltungsvereinbarungen für die diesjährige Prüfung

die «Programmvereinbarung [mit dem Bund] betreffend Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung im Kanton St.Gallen in den Jahren 2014–2017». Dabei legte sie den Fokus auf den Inhalt und den Zweck der Vereinbarung und wie diese im Kanton umgesetzt wird. In diesem Zusammenhang prüfte sie das Kantonale Integrationsprogramm (KIP) im Kanton St.Gallen in den Jahren 2014 bis 2017 und liess sich über das Kantonale Integrationsprogramm 2018 bis 2021 informieren.

Zudem wurde seitens der Regierung bzw. des Volkswirtschaftsdepartementes umfassend über das Geldspielkonkordat und die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020) und die Vernehmlassungsantwort der Regierung informiert.

3.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission liess sich vom Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG) des Amtes für Soziales (AfSO) im Departement des Innern umfassend informieren und dokumentieren. Die Subkommission befragte am 26. Oktober 2018 die Abteilungsleiterin KIG und den Projektleiter KIG.

Am 27. August 2018 informierte der Leiter Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartementes umfassend über das Geldspielkonkordat und die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen.

3.1.3 Würdigung und Bewertung

3.1.3.a Programmvereinbarung und KIP

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass der Kanton St.Gallen die Programmvereinbarung mit dem Bund und entsprechend das Kantonale Integrationsprogramm sehr gut umsetzt. Die Beiträge werden richtig und bedarfsgerecht verteilt. Die Ausführungen haben gezeigt, dass der Kanton sehr viele Grundlagen erarbeitet und Instrumente geschaffen hat. Keine Aussagen macht die Staatswirtschaftliche Kommission zu den Inhalten der Integrationsmassnahmen, da diese nicht Teil der Prüfung sind und einer politischen Würdigung bedürfen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission zeigt sich mit der Befragung sehr zufrieden. Die Ausführungen der Abteilungsleiterin KIG waren sehr interessant, informativ, detailliert und fundiert. Es wurde ersichtlich, dass das KIG bedarfsgerecht arbeitet und die zur Verfügung gestellten Instrumente nutzt. In der Diskussion hat sich gezeigt, dass offen kommuniziert und geantwortet wurde. Diese Transparenz wird geschätzt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Kanton seine Aufsichtspflicht wahrnimmt, seine Rechenschaftspflichten erfüllt und die Kontrollen in den Gemeinden und Gremien sinnvoll durchgeführt werden. Eine zentralisierte, umfassende und vom Kanton gesteuerte Integrationspolitik ist kaum möglich, da die Gemeinden eine grosse Autonomie wünschen. Die Aussage des Trägervereins Integrationsprojekte St.Gallen (TISG), dass der Kanton Gelder zurückhält, kann nicht bestätigt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist zudem der Meinung, dass die Hoheit über die finanziellen Mittel weiterhin beim Kanton bleiben soll. Controlling und Monitoring müssen beim Kanton stattfinden, und der Kanton soll weiterhin als Schnittstelle fungieren.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie der Kanton bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern seine Zuständigkeit gegenüber den Gemeinden erhöhen könnte und ob ein entsprechendes Postulat eingereicht werden soll. Im resultierenden Bericht soll zudem ausgeführt werden, wie die fünf Integrationsziele im Kanton umgesetzt werden. Weiter sollen Aussagen zur Arbeitsmarkterleichterung, zur Kantonspauschale und zur Aufsichtspflicht des Kantons (Instrumente und Umsetzung) gemacht werden. Zwischen-

zeitlich wurde in der Novembersession 2018 das Postulat 43.18.06 «Integrationsagenda St.Gallen» gutgeheissen. Das Postulat verlangt einen Bericht zu den Zuständigkeiten, Finanzierungsflüssen und Aufgaben der verschiedenen Akteure. Es fehlt lediglich der Teilaspekt der Aufsichtsrechte des Kantons.

3.1.3.b GSK und IKV 2020

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Kanton St.Gallen in seinen Vernehmlassungsantworten zum Geldspielkonkordat und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen versucht, die kantonalen Gegebenheiten aufzuzeigen und einzubringen. Die Ausführungen des Leiters Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartementes waren sehr ausführlich und fundiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Lösungsvorschläge zu den Diskussionspunkten Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS), Monopolklausel, Übergangsrecht und Interkantonale Kleinlotterien. So soll insbesondere das Kontingentsystem abgeschafft werden und der Spielraum für das kantonale Gesetz möglichst gross bleiben. Es ist für den Kanton wichtig, dass sich die jeweilige St.Galler Vertretung in den Aussenbeziehungen in den entsprechenden Gremien aktiv einbringt. Die Staatswirtschaftliche Kommission ihrerseits hat keine inhaltliche Stellungnahme verfasst, sondern lediglich eine allgemeine Rückmeldung gegeben.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass diese Art von Information über die Aussenbeziehungen (vgl. Art. 65 Bst. e KV) – sprich: die Vorstellung der Vernehmlassungsantwort der Regierung – zukünftig bei allen Vernehmlassungen der Regierung gegenüber dem Bund gewünscht wird. Es wäre angezeigt, dass die Regierung noch vor dem Einreichen der kantonalen Vernehmlassung die Staatswirtschaftliche Kommission über den Inhalt der Vernehmlassungsantwort informiert, wie dies andere Kantone vorsehen.³⁶ Im Frühling/Sommer 2019 soll die Liste der geltenden und geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen erstmals erstellt werden (vgl. Art. 5b StVG). Die Staatswirtschaftliche Kommission beabsichtigt, den Austausch mit der Regierung über die Aussenbeziehungen zu institutionalisieren.

3.1.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, bei der Beratung des Berichts zum Postulat 43.18.06 «Integrationsagenda St.Gallen» die Frage zu klären, ob und wie der Kanton bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern seine Zuständigkeiten und Aufsichtsrechte ausbauen könnte und wie der komplizierte und nicht zufriedenstellende Prozess der Arbeitsbewilligungen verbessert werden kann.

³⁶ Vgl. Kanton Zug, Art. 21 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats; Kanton Bern, Art. 39 und 62 der Geschäftsordnung des Grossen Rates.

3.2 Planung der Staatstätigkeit

Die Kantonsverfassung und das Staatsverwaltungsgesetz bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlage für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie die dafür vorgesehenen Instrumente. Die Regierung bezeichnet die Ziele und Mittel staatlichen Handelns, und sie plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit. Sie überwacht und überprüft regelmässig die Erfüllung, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben.³⁷

Konkret gibt es die folgenden Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI): Schwerpunktplanung, Departementsstrategien, Controlling (Regierungs- und Departementscontrolling), Staatszielmonitoring, Budget und Aufgaben- und Finanzplan sowie Investitionsprogramm.³⁸ Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft die Planung der Staatstätigkeit aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen. Beim Verständnis, was die Planung der Staatstätigkeit ist, hält sich die Kommission an die Umschreibung im Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente»³⁹.

3.2.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Umsetzung der «Ziele der Personalpolitik 2017–2019» zu einem ihrer Prüfungspunkte 2018/2019 zu machen und die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» damit zu beauftragen. Der Fokus der Prüfung liegt auf der Analyse der Entstehung der neuen Ziele der Personalpolitik, dem Controlling der alten und neuen Ziele, der geplanten Massnahmen und deren Umsetzung (in den Departementen) sowie der Überprüfung der Wirkung. Die Entscheidung, einen Fokus auf die Ziele der Personalpolitik 2017–2019 zu legen, ist dadurch begründet, dass die Ziele neu definiert wurden, das Personalgesetz⁴⁰ im Kantonsrat intensiv diskutiert und die Personalverordnung⁴¹ angepasst wurde. Zudem hat die Staatswirtschaftliche Kommission in ihrem Bericht 2016 diverse Empfehlungen zur Personalpolitik festgehalten, diese gilt es zu kontrollieren. Die Prüfung der Planungs- und Steuerungsinstrumente wird im Jahr 2019 wieder aufgenommen.

3.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission liess sich vom Personalamt umfassend informieren und dokumentieren. Am 25. Juni 2018 führten der Leiter Personalamt und der Leiter Personal- und Organisationsentwicklung (POE) in die Personalpolitik, deren rechtliche Grundlagen und die Stellung des Personalamtes ein. Zudem liess sich die Subkommission über den Stand der Arbeiten zur Umsetzung des Neuen Lohnsystem (NeLo) informieren. Den Befragten wurde vorgängig zur Sitzung ein umfassender Fragenkatalog zu den Zielen der Personalpolitik 2017–2019 im Allgemeinen und im Detail zugestellt. Einige Fragen wurden beantwortet, andere bewusst offen gelassen und bei einigen auf die Zuständigkeit der Personalverantwortlichen in den Departementen (Generalsekretäre) verwiesen.

Die Subkommission hat deshalb beschlossen, den Fragenkatalog zu aktualisieren, zu ergänzen und den Generalsekretären und dem Staatssekretär einzeln zur schriftlichen Beantwortung zuzustellen. Am 1. Februar 2019 wurde der Fragenkatalog verschickt. Es wurde bewusst darauf verzichtet, die Umfrage lediglich ausgewählten Generalsekretären zu schicken. Das Ziel der Befragung war, dass alle Generalsekretäre die Fragen einzeln beantworten, damit unterschiedliche Einschätzungen zu den verschiedenen Themenbereichen ersichtlich werden. Nach der Auswertung der eingegangenen Antworten wurde entschieden, dass ein weiterer (persönlicher) Austausch nicht nötig ist.

³⁷ Art. 71 Abs. 1 und Art. 30 KV sowie Art. 16a StVG.

³⁸ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5a, 16a ff. und 60 ff. StVG.

³⁹ Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente», aktualisierte Version der Regierung, genehmigt am 15. März 2016.

⁴⁰ sGS 143.1; abgekürzt PersG

⁴¹ sGS 143.11; PersV

3.2.3 Würdigung und Bewertung

3.2.3.a Rechtliche Grundlagen

Das Personalgesetz legt die Grundlagen der kantonalen Personalpolitik und des Personalamtes fest. Nach Art. 3 PersG bekennt sich der Kanton zu einer zeitgemässen, sozial verantwortungsvollen und wirtschaftlich tragbaren Personalpolitik. Art. 4 PersG besagt, dass die Regierung über die Personalpolitik ein Leitbild erlässt. Art. 13 und 140 PersG beschreiben Aufgaben und Stellung des Personalamtes, das als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum agiert und die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Umsetzung der Personalpolitik unterstützt. Art. 141 PersG regelt die Zusammenarbeit zwischen dem Personalamt und den Dienststellen von Departementen, Staatskanzlei, Gerichten und anderer Justizbehörden. Das Personalamt kann keine Weisungen gegenüber den Departementen und der Staatskanzlei erlassen. Die Generalsekretäre können hingegen nach Art. 28 StVG Weisungen in ihrem Departement erlassen. Dies ist sachlich korrekt, denn der Generalsekretär ist oberster Personalverantwortlicher in seinem Departement. In der Regel erfolgen Weisungen in Absprache mit der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher. Die Weisungskompetenz ist etabliert und wird seitens der Ämter und der Mitarbeitenden nicht in Frage gestellt. Vielfach werden Weisungen partizipativ (z.B. an Teamsitzungen) thematisiert und erlassen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Umsetzung und Überprüfung der Personalziele und Massnahmen geschaffen sind.

3.2.3.b Stellung Personalamt

Die Befragungen haben gezeigt, dass das Personalamt als Fachstelle für inhaltliche und rechtliche Personalfragen wahrgenommen und geschätzt wird. Die Zusammenarbeit funktioniert grundsätzlich gut, die Beratung ist kompetent und die Mitarbeitenden agieren hilfsbereit und antworten zeitnah. In konkreten Fällen wird das Personalamt jedoch vereinzelt als «unnahbar, formalistisch, praxisfern und bürokratisch» wahrgenommen. Zudem sei die Qualität der erbrachten Leistungen gegenüber den Departementen nicht in allen Fällen gleich. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass sich das Personalamt seiner delikaten Stellung bewusst ist, seine fachliche Unabhängigkeit auch gegenüber dem eigenen Departement wahrt und alle Departemente gleich behandelt werden.

Das Personalamt stösst im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten vieles an und erarbeitet fundierte Grundlagen. Die Umsetzung der Ziele und Massnahmen liegt aber in der Verantwortung der Departemente. Sie hängt vielfach von den vorhandenen Ressourcen im Personaldienst, Personalkapazitäten und den finanziellen Mitteln ab. Das Personalamt hat teils gar keine Einflussmöglichkeiten; dies ist aber so gewollt und Teil des Systems. Dieses soll nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht geändert werden. Sie stellt sich jedoch die Frage, ob die Regierung verpflichtet werden soll, den Empfehlungen des Personalamtes mehr Nachdruck zu verleihen. Denn nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission müssen und sollen die Ziele der Personalpolitik einheitlich umgesetzt werden, ansonsten sind sie überflüssig und verkommen zu einem «Papiertiger». Die Regierung muss für eine bessere Umsetzung der Personalziele sorgen. In diesem Zusammenhang soll das aus dem Jahr 2003 stammende Leitbild zur Personalpolitik aktualisiert und den aktuellsten Gegebenheiten angepasst werden. Vieles hat sich in den letzten 16 Jahren gewandelt. Stichworte sind: Digitalisierung, neue Arbeitsformen, Demografie, flexibler Ressourceneinsatz usw. Der Kanton steht mit seiner Vorbildrolle als Arbeitgeber in der Pflicht, diese neuen Herausforderungen ganzheitlich anzugehen.

3.2.3.c Personalaufwandsteuerung

Auf das Jahr 2018 hin wurde die neue Personalaufwandsteuerung eingeführt. Die Steuerung durch den Kantonsrat erfolgt nicht mehr über die einzelnen Stellen, sondern über pauschale Personalaufwandkredite bzw. Wachstumsraten. Die Steuerung konnte dadurch stärker strategisch und damit stufengerechter ausgerichtet werden. Die Befragung zeigt auf, dass der Wechsel von der Stellen- hin zur Personalaufwandsteuerung mental noch nicht überall in der Verwaltung

vollzogen ist. Einige Departemente versuchen bereits heute, mit den neu gewonnenen Spielräumen die Personalführung und die Umsetzung der Personalziele aktiv zu gestalten.

Die Regierung hat sich im Dezember 2018 für eine stärkere Konzernsicht im Bereich des Personalmanagements ausgesprochen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt aber fest, dass das «Silodenken» immer noch gross ist. Das Personalamt ist gewillt, den Departementen bei der Personalaufwandsteuerung neue Wege aufzuzeigen. Beispielsweise soll eine Stelle nicht zwingend 1:1 ersetzt, sondern zuerst das geforderte Stellenprofil analysiert und erst dann neu ausgeschrieben werden. So können Ressourcen freigespielt werden, die für andere Aufgaben, allenfalls auch in anderen Departementen, eingesetzt werden können. Aufgrund der hohen Belastung in den Ämtern wird dieser Prozess heute noch zu wenig umgesetzt. Selbst eine «Minireorganisation» wäre aufwändig zu organisieren, ein grosser Personenkreis müsste miteinbezogen und informiert werden. Dies würde eine vorausschauende Planung in den Departementen (durch die Generalsekretariate) bedingen, die aufgrund der Geschäftslast oder aus anderen Gründen häufig fehlt. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst es, dass ein aktives «Personal-Pooling» betrieben wird, damit die vorhandenen Personalressourcen optimal eingesetzt werden können.

3.2.3.d Ziele der Personalpolitik

Allgemein

Als Grundlage für den Bericht zur Indikatorenmessung und zur Erreichung der Ziele der Personalpolitik dient das Leitbild mit seinen 33 Indikatoren. Das Personalamt erstellt neu alle vier Jahre ein Konzept, wie die Indikatorenmessung ablaufen soll. Dieses wird in der Generalsekretäre-Konferenz (GSK) besprochen und von der Regierung genehmigt. Basierend auf der Zielerreichung werden Ziele (und Massnahmen) für die Folgeperiode durch das Personalamt vorgeschlagen und durch die Regierung formell verabschiedet. Die GSK und die Regierung sind somit in die Erarbeitung der Ziele eingebunden. Die Ziele der Personalpolitik sind aber nicht auf die unmittelbare Umlage in den Departementen ausgerichtet. Es gilt deshalb, die Personalpolitik, die Ziele und das Controlling transparent, umsetzungsorientiert und einfach messbar zu definieren und offen zu kommunizieren. Zudem haben sie sich am Prinzip der Wesentlichkeit zu orientieren. Ausserdem muss in den Departementen eine Kultur gefördert werden, die der entsprechenden Zielerfüllung zuträglich ist.

Die Befragungen haben gezeigt, dass die Prüfung und Bewirtschaftung der Massnahmen und Ziele in den Departementen nur unzureichend stattfindet. Geradezu ernüchtert stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass nicht allen Entscheidungsträgern die Ziele der Personalpolitik und deren bisherige Ergebnisse im Detail vertraut sind. Zudem zeigt sich die Staatswirtschaftliche Kommission erstaunt, dass viele ihrer Fragen von den Generalsekretären nicht oder nur unvollständig beantwortet wurden. Einzelne Kommentare von Generalsekretären, welche die Fragen der Kommission als «bemühend» und aus ihrer Sicht «wenig zielführend» bezeichneten, weisen auf ein fragwürdiges Amtsverständnis in Bezug auf das Parlament und die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung hin. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt klar, dass sich ihre Fragen auf die Geschäftsberichte der Regierung, auf Aussagen des Personalamtes sowie auf weitere Prüfungsergebnisse und Statistiken abstützten. Die Antworten bestätigen aber den Eindruck, dass den Zielen der Personalpolitik in den Departementen zu wenig Rechnung getragen wird. Die nächste Indikatorenmessung erfolgt im Herbst 2019, und im dritten Quartal 2020 werden die Personalziele 2020–2024 neu festgelegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass sich mit dem Personalcontrolling-Tool die Vergleichbarkeit und Auswertbarkeit verbessern wird und Lücken geschlossen werden können. Neue Resultate sind in der zweiten Hälfte 2019 zu erwarten.

Einzelne Ziele im Detail

Die Staatswirtschaftliche Kommission zeigt sich erfreut vom Ansatz, dass – um den Fachkräftemangel zu beheben – wieder vermehrt eigenes Personal eingesetzt, rekrutiert und gefördert werden soll, statt Aufgaben auszulagern. Es wird sich zeigen, ob das Konzept in Sachen Nachwuchsförderung Erfolg bringen wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst es, dass mit den neuen Arbeitsformen mehr orts- und zeitunabhängiges Arbeiten ermöglicht und vermehrt Ergebnisorientierung statt Präsenz im Mittelpunkt stehen soll. Es wurden zwar bereits in einzelnen Bereichen neue Arbeitsformen erprobt und die bisherigen Erfahrungen (z.B. «open space» oder Homeoffice) eingebracht. Für eine Beurteilung ist es indessen noch zu früh.

Die Befragungen haben zudem aufgezeigt, dass die Mehrheit der Departemente bestrebt sind, anspruchsvolle Teilzeitstellen (Ziel 3) anzubieten. Dazu werden diverse Massnahmen wie Job-sharing, Homeoffice oder Telearbeit angeboten. Einzelne Departemente haben aktuell keine besonderen Massnahmen geplant. Weiter wurde ersichtlich, dass mehrheitlich gar keine speziellen Massnahmen geplant sind, um den Anteil von Frauen in Kaderstellen zu erhöhen (Ziel 4). Bei einer Neubesetzung sei die Qualifikation und die Fachkompetenz der Bewerberinnen und Bewerber zentral und das Geschlecht habe keinen Einfluss. Die Auswertung der Kadermitarbeitenden zeigt auf, dass vor allem im mittleren und oberen Kader erheblicher Nachholbedarf besteht und einige Departemente dem Ziel deutlich näher sind als andere. Ebenso stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass keine speziellen Massnahmen geplant sind, um die definierte Anzahl Stellen für Menschen mit Behinderung zu schaffen (Ziel 5). Vielmehr wird versucht, bei Bedarf individuelle Lösungen zu suchen oder bauliche Massnahmen umzusetzen. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass die Ziele der GSK vorgelegt und von der Regierung genehmigt wurden. Demgemäss sind auch entsprechende Massnahmen zu entwickeln und umzusetzen und die Unternehmenskultur ist danach auszurichten oder anzupassen. Hier besteht Nachholbedarf und deutliches Verbesserungspotenzial.

3.2.3.e Neues Lohnsystem (NeLo)

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass weder durch die Kommission noch durch die Verwaltung eine systematische Erhebung zur Meinung des Personals zu NeLo gemacht wurde. Die Befragungen des Personalamtes und der Generalsekretäre inkl. Staatssekretär zeigen aber eine klare Tendenz, dass eine Reihe von Mitarbeitenden spürbar unzufrieden ist. Dabei geht es weniger um die finanzielle Abgeltung der Arbeit als vielmehr um die Einteilung in eine Referenzfunktion, die als nicht sachgerecht und im internen Vergleich als nicht fair beurteilt wird. Weiter wird die missglückte Kommunikation bei der Einführung von NeLo bemängelt und die fehlende Möglichkeit, sich gegen die Einteilung in eine Referenzfunktion in geeigneter Weise zur Wehr setzen zu können. Verbreitet wird NeLo immer noch als «Sparübung» betrachtet. Die Herausforderung wird sein, den Mitarbeitenden das Gefühl der Wertschätzung zurückzugeben, das System noch besser auszutarieren und zu etablieren, jenen Mitarbeitenden und Vorgesetzten, welche die Einteilung in eine Referenzfunktion als nicht sachgerecht erachten, eine transparente Wiedererwägung einzuräumen und nicht zuletzt die unbestrittenen Vorteile des Systems besser aufzuzeigen, z.B. dass die Lohnentwicklung aufgrund guter Leistungen und (fast) automatisch geschieht. Ein wichtiger Faktor für die Zufriedenheit der Mitarbeitenden ist nebst der Wertschätzung ein gutes Arbeitsklima und eine partizipative Führungskultur. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt diesbezüglich die Einschätzungen der Befragten. Sie erwartet, dass nach drei Jahren die Referenzfunktionen unabhängig und extern zu analysieren, zu beurteilen und wo nötig anzupassen sind. Gleichzeitig gilt es, die Kommunikation gegenüber dem Staatspersonal auszubauen und zu verbessern.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Prozess zur Festlegung des Anfangslohns grundsätzlich transparent und nachvollziehbar ist und mit Hilfsmitteln unterstützt wird. Bei der Festlegung des Anfangslohns steht den Departementen ein standardisiertes Berechnungstool

zur Verfügung, das auch die Vorgaben der Regierung zur Festlegung des Anfangslohns berücksichtigt. Dank dieser Standardisierung konnte der Kompetenzbereich von Staatskanzlei, Departementen und Gerichten für die Festlegung des Anfangslohns ausgeweitet werden. Liegt der Anfangslohn innerhalb eines Ermessensspielraums, kann von der stillschweigenden Zustimmung des Personalamtes ausgegangen werden. Nur wenn der Anfangslohn ausserhalb des Ermessensspielraums liegt, ist die ausdrückliche Zustimmung des Personalamtes einzuholen. Dieser Prozess wurde seitens Regierung bewusst gewählt, da er für die interne Lohngerechtigkeit sehr wichtig ist, was im Übrigen auch von den Personalverbänden unterstrichen wird. Der Prozess wird von den Departementen jedoch als «kompliziert, schwerfällig und praxisfern» wahrgenommen. Zudem besteht das Problem, dass die Konsequenzen des Entscheids des Personalamtes von den Departementen getragen werden müssen. Auch wird bemängelt, dass das Personalamt seine Entscheide nur unzureichend und oft nicht schriftlich begründet. Die Staatswirtschaftliche Kommission regt zudem an zu prüfen, ob dem Arbeitgeber zugestanden werden soll, in speziellen Fällen trotz negativem Entscheid des Personalamtes den Anfangslohn selbst zu bestimmen, z.B. wenn der Departementsvorsteher bzw. Departementsvorsteherin dies aufgrund der Bedeutung der Anstellung bewilligt.

Erstaunt nahm die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass die Staatskanzlei infolge der Einführung von NeLo ihre Attraktivität als Arbeitgeberin in Frage gestellt sieht. Grund ist, dass der Staatskanzlei in der NeLo-Systematik keine departementale Stellung zugestanden wurde, obschon auch die Staatskanzlei von einer Magistratsperson geführt wird. Das Personalamt weist darauf hin, dass die Stellung der Staatskanzlei als Stabsstelle von Regierung und Kantonsrat ohnehin keine Auswirkung auf die Einteilung in die Referenzfunktionen hatte. Die Einteilung orientiert sich vielmehr an inhaltlich-funktionalen Kriterien. Die Staatswirtschaftliche Kommission sieht diese Entwicklung – auch mit Blick auf die Stellung des Kantonsrates – mit Sorge. Viele Positionen in der Staatskanzlei zeichnen sich durch hohe Spezifität, Komplexität, Verantwortung und öffentliche Exponiertheit aus. Fachdepartemente und Fachämter pauschal höher einzustufen als die Staatskanzlei als Stabsstelle von Regierung und Parlament ist nur schwer nachvollziehbar. Die Staatskanzlei zu schwächen, indem ihr die Rekrutierung von qualifiziertem Personal erschwert wird, ist nicht sachgerecht und nicht im Interesse des Parlamentes und der Staatswirtschaftlichen Kommission.

3.2.4 Empfehlungen und Anträge

Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein:

- das Leitbild der Personalpolitik zu überarbeiten und zu aktualisieren;
- die Ziele und Massnahmen der Personalpolitik verbindlich zu erklären und im jeweils definierten Zeitfenster umzusetzen;
- die NeLo-Systematik einschliesslich der Zuweisung der Referenzfunktionen zeitnah durch eine unabhängige, externe Stelle überprüfen zu lassen, insbesondere auch die Stellung der Staatskanzlei im NeLo-System.

Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- die bestehenden Ziele und Massnahmen der Personalpolitik 2017–2019 umzusetzen;
- den Empfehlungen des Personalamtes zur Umsetzung der Ziele der Personalpolitik in den Departementen mehr Nachdruck zu verleihen;
- den Ausbau und die Verbesserung der Kommunikation im Bereich der Personalpolitik seitens der Regierung, insbesondere die Beschlüsse der Regierung und des Kantonsrates transparent darzulegen;
- ablehnende Entscheide des Personalamtes in Bezug auf den Anfangslohn oder die Referenzfunktion stets schriftlich zu begründen.

3.3 Ergebnis des Regierungscontrollings

3.3.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 5a StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat jährlich einen Geschäftsbericht und berichtet über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (nachfolgend Liste A) und den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (nachfolgend Liste B).

Der Geschäftsbericht enthält Ausführungen über bedeutende politische Themen, die Staats-tätigkeit, deren Planung und Steuerung sowie die Ergebnisse des Regierungscontrollings. Der Geschäftsbericht der Regierung ist deshalb die Grundlage für die Prüfung der Ergebnisse des Regierungscontrollings. In Art. 16f StVG heisst es: «Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele, der Umsetzung der Gesetzesvorhaben und der Umsetzung von Projekten im Auftrag der Regierung».

3.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» prüfte die Berichte zu den Listen A und B am 27. März 2019 und berichtete der Staatswirtschaftlichen Kommission am 3. April 2019 über ihre Erkenntnisse. Die Kommission unterbreitet dem Kantonsrat die Anträge zu den Listen A und B ausserhalb des vorliegenden Berichts.⁴²

Am 10. April 2019 prüfte die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2018. Sie erstattete der Staatswirtschaftlichen Kommission am 9. Mai 2019 Bericht über ihre Erkenntnisse. Die Subkommission gliederte die Prüfung des Geschäftsberichts in vier Schwerpunkte: die allgemeine Bewertung sowie die kritische Analyse der Berichte der Departemente und der Staatskanzlei, des Abschnitts zu den Aussenbeziehungen und des Abschnitts zum Regierungscontrolling. Zudem wurden die gemachten Empfehlungen⁴³ überprüft.

3.3.3 Würdigung und Bewertung

Bewertung im Allgemeinen

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2018 leserfreundlich aufbereitet und gut strukturiert verfasst ist. Der Bericht gibt einen guten Gesamtüberblick über das Jahr 2018. Die Empfehlungen und Anregungen der Staatswirtschaftlichen Kommission wurden mehrheitlich umgesetzt (z.B. Aufnahme Schwerpunktziele in Lauftext, Vereinheitlichung Personalinformation und Kurz-Interviews). Der Rückblick auf das Geschäftsjahr 2018 wird im Vergleich zu den bisherigen Berichten 2015 bis 2017 insgesamt positiver wahrgenommen, so ist der Bericht spannender, aussagekräftiger die einzelnen Themen besser nachvollziehbar. Lediglich die Begründungen bei Projekten mit zeitlichem Verzug sind nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission ungenügend.

Analyse der Berichte der Staatskanzlei und der Departemente

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Leitthema «Innovation» aufgegriffen wurde. Das Thema ist aktuell und die Kommission begrüsst es, dass sich alle Departemente danach richten. Beim Abschnitt zur Staatskanzlei stellt sich aber die Frage, ob der prominente Hinweis auf den Wechsel der E-Voting-Lösung auf das System der Post glücklich gewählt ist. Zudem weist die Staatswirtschaftliche Kommission darauf hin, dass durchaus auch kritischer und weniger euphorisch über die Thematik hätte berichtet werden können (vgl. Motionen 42.18.22 und 42.19.07). Der in Aussicht gestellte Bericht über Sicherheitsmerkmale bei elektronischen Prozessen rund um Wahlen und Abstimmungen wird mit grossem Interesse erwartet.

⁴² Siehe dazu Anträge der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019 zu 32.19.01A und 32.19.01B.

⁴³ Bericht 2018 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 2. Mai 2018, Seite 26.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die selbstkritische Einschätzung des Finanzdepartementes zu NeLo. Das Projekt zeigte deutlich auf, dass sich in der Staatsverwaltung unterschiedliche Praxiswelten aufgebaut haben. Die Staatswirtschaftliche Kommission interpretiert dies dahingehend, dass sich die Departemente zu wenig als Gesamtverwaltung verstehen, was zukünftig aber zu begrüssen wäre. Ebenso begrüsst die Staatswirtschaftliche Kommission die selbstkritische Einschätzung des Baudepartementes betr hoher Fluktuationsrate.

Die Staatswirtschaftliche Kommission befürwortet die pragmatische Art und Weise, wie die Geschäftsberichte der Universität St.Gallen, der Pädagogischen Hochschule St.Gallen und der Hochschule für Technik Rapperswil integriert wurden. Nach wie vor, würde sie es bevorzugen, wenn verstärkt zur eigentlichen Geschäftsführung informiert, mit Statistiken operiert und weniger mit halbseitigen Bildern gearbeitet würde. Die Staatswirtschaftliche Kommission bemängelt, dass Aussagen zur Diskussion über die Fachhochschule Ostschweiz und zur Debatte über die Gesundheitskosten und -versorgung fehlen.

Analyse der Aussenbeziehungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission findet es wichtig, dass der Geschäftsbericht einen eigenen Abschnitt über die Aussenbeziehungen enthält. Die Kommission vermisst aber nach wie vor Aussagen zu bedeutenden politischen Themen und eine Information über abgeschlossene und geplante zwischenstaatliche Vereinbarungen. Begrüssenswert wäre überdies eine Würdigung zu den Auswirkungen von eidgenössischen und interkantonalen Vorlagen auf den Kanton St.Gallen.

Analyse des Regierungscontrollings

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Abschnitt «Strategische Ziele der Schwerpunktplanung» informativ, detailliert und gut strukturiert ist. Die grafische Umsetzung der einzelnen Ziele ist sehr gut. Es gilt nun, die Indikatoren gezielt weiter auszubauen.

Die Darstellung des Projektportfolios ist sehr gelungen und einfach verständlich. Projekte mit zeitlichem Verzug werden im Geschäftsbericht aber nur mit wenigen und zudem weitgehend wenig verständlichen Formulierungen kommentiert. Für eine seriöse Prüfung fehlen ausführlichere Hinweise zu den Gründen der Verzögerung (Kosten, externe Einflüsse usw.), weshalb eine Projektanpassung notwendig war und welche Massnahmen getroffen wurden. Da das Projektportfolio intensiv geprüft wird, werden Detailfragen direkt mit dem betroffenen Departement geklärt.

3.3.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Aufträge ab. Sie verweist aber auf ihre Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 3.3.3.

3.3.5 Projektportfolio und Gesetzesvorhaben

3.3.5.a Prüfungspunkt

Die Regierung berichtet in ihrem Geschäftsbericht 2017 u.a. über das Projektportfolio (inkl. Hochbauten) und die Gesetzesvorhaben. Dabei zeigt sie den Stand der laufenden Projekte und der Gesetzesvorhaben auf. Im Projektportfolio sind die Dauer der Projekte und die in den einzelnen Projekten federführenden und mitwirkenden Departemente ersichtlich. Zudem liefert die Übersicht Anhaltspunkte zum Umfang der Projekte, indem die dafür veranschlagten Ressourcen in Personentagen wiedergegeben sind. Durch eine Ampel-Darstellung wird im Weiteren die Zielerreichung in Bezug auf die Termine, Kosten und Qualität signalisiert.

3.3.5.b Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission wählte die Projekte «KAPOgoesMOBILE: mobile Endgeräte für Polizistinnen und Polizisten» und «Durchgangsplätze für Fahrende (DGP)» sowie das Hochbauprojekt «H060: Kant. Psych. Klinik Pfäfers: Sanierung Klostergebäude» aus dem Projektportfolio zur Prüfung aus. Die zuständigen Stellen wurden im April 2018, nach der Beratung des Geschäftsberichts der Regierung 2017, schriftlich beauftragt, einen Statusbericht über den Stand der Arbeiten anzugeben. Die Antworten wurden fristgerecht gemeldet, fanden aber keinen Eingang in den Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission 2018 und werden somit erst im Bericht 2019 formell behandelt. Ein Bedarf nach weiteren oder vertieften Informationen bzw. eine persönliche Stellungnahme der jeweiligen Verantwortlichen war nicht nötig.

3.3.5.c Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die offenen Fragen zum Stand der Umsetzung des Projektes, zu den Gründen für die zeitliche Verzögerung und zu den getroffenen oder geplanten Massnahmen zur Zufriedenheit beantwortet werden konnten. Die Stellungnahmen der Departemente sind fundiert und einlässlich und wurden teils mit zusätzlichen Unterlagen ergänzt. Folgende Projekte wurden geprüft:

Zuständigkeit	Projekt	Bemerkung
SJD	KAPOgoesMOBILE: mobile Endgeräte für Polizistinnen und Polizisten	Das Projekt wird bereits sehr eng durch die Subkommission SJD der Finanzkommission begleitet. Die Durchsicht der Prüfungsunterlagen der Finanzkommission weist darauf hin, dass der Projektstatus laufend geprüft wird. Die Subko verzichtete darauf, ihrerseits eine vertiefte Prüfung durchzuführen.
BD	Durchgangsplätze für Fahrende (DG)	Im Kantonalen Richtplan (KRP) wurden ursprünglich zwei Plätze in Thal und Gossau festgelegt. Aufgrund der ablehnenden Volksabstimmungen in beiden Gemeinden ist zurzeit nur noch der Platz in Thal im KRP enthalten. Die entsprechende Anpassung des kommunalen Rahmennutzungsplanes durch die Gemeinde Thal ist aufgrund des negativen Entscheides der kommunalen Stimmbürgerschaft blockiert. Die Regierung hat dem Kantonsrat mit der Botschaft zum Planungs- und Baugesetz (PBG) vorgeschlagen, dass in solchen Fällen ein kantonaler Nutzungsplan erlassen werden kann. Der Kantonsrat lehnte diesen Vorschlag ab. Allgemein ist festzuhalten, dass die Bereitschaft der Gemeinden, einen Platz für Fahrende zu erstellen, durch die vielfach kritischen Stimmen in der Bürgerschaft klein ist. Der Kanton führt diverse Gespräche mit Gemeinden und auch mit der Armee. Aufgrund der grossen kommunalen Opposition stehen bei der Platzsuche zurzeit provisorische Durchgangsplätze (DGP) im Vordergrund. Darüber hinaus wurde zusammen mit dem Bauernverband St.Gallen ein Merkblatt zum «spontanen Halt» erarbeitet. Die Subko stellt fest, dass diverse Massnahmen getroffen und geplant sind. Die festgefahrene Situation lässt sich kaum in absehbarer Zeit lösen. Es wurde aber ersichtlich, dass das Baudepartement seine Rolle wahrnimmt.

Zuständigkeit	Projekt	Bemerkung
BD	H060: Kant. Psych. Klinik Pfäfers: Sanierung Klostergebäude	Die Bauarbeiten sind bereits weit vorangeschritten. Die Übergabe des Teilprojektes Küche, 1. Etappe, erfolgte anfangs Mai 2018. Der Baubeginn der 2. Etappe startete am 22. Mai 2018; die Übergabe dieser 2. Etappe an den Betreiber erfolgte Ende Februar 2019. Das Teilprojekt Ärztekorridor wurde Ende Oktober 2018 an den Betreiber übergeben. Die Baufertigstellung des Teilprojektes Garten wurde auf Anfang November 2018 geplant. Auf Nachfrage der Subkommission erklärte das Baudepartement, dass es seit dem effektiven Projektstart im Jahre 2016 keine Ressourcenengpässe gegeben habe. Es ist aber feststellbar, dass das BD bereits viel früher hätte damit starten müssen, dies aufgrund personeller Engpässe vor 2016 aber nicht möglich war.

3.3.5.d Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung des Projektportfolio und der Gesetzesvorhaben ohne Empfehlungen und Aufträge ab.

3.4 Nachkontrollen

3.4.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist zum Schluss gekommen, dass zu einer umfassenden Prüfung auch ein Monitoring und eine Kontrolle ihrer früheren Aufträge, Empfehlungen und Erwartungshaltungen gehören. Nur so lässt sich feststellen, ob die vorgeschlagenen Verbesserungen auch tatsächlich umgesetzt wurden. Die Kommission beauftragte deshalb ihren Planungsausschuss, das Monitoring der Empfehlungen zu koordinieren.

Der Planungsausschuss hat ein Monitoring über die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beschlossenen Aufträge und Empfehlungen implementiert. Die einst geprüften Stellen werden beauftragt, mit einem Statusbericht über den Stand ihrer Arbeiten zu informieren. Besteht Bedarf nach weiterer oder vertiefter Information, werden die jeweiligen Verantwortlichen zu einer Stellungnahme eingeladen oder der Planungsausschuss beantragt der Kommission, das betreffende Thema als ordentlichen Prüfungspunkt vorzusehen. Die ständigen Subkommissionen prüfen die Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig, die Ergebnisse werden gesamtlich aufgezeigt.

3.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Der Planungsausschuss hat im Herbst 2018 die Nachkontrollen festgelegt:

- «Jagd, Forst, Landwirtschaft». Nebst den Empfehlungen wurde das Thema der unterschiedlichen Kommunikation des Amts für Natur, Jagd und Fischerei und des Landwirtschaftsamts noch einmal aufgenommen;
- «Aufsicht Sekundarstufe II».

Die Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen» beriet am 6. August 2018 die Aufträge und Empfehlungen der Kommission für Aussenbeziehungen von 2014 bis 2016 und der Staatswirtschaftlichen Kommission von 2016–2018, schrieb gewisse Empfehlungen direkt ab und legte die Nachkontrollen fest:

- «Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen» (sGS 451.51);
- «Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen («Rechtshilfekonkordat»)» (sGS 962.61);
- «Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich» (sGS 211.61).

Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» hat im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit die Empfehlungen aus dem Bericht 2016 der Staatswirtschaftlichen Kommission zum Thema «Konfliktmanagement in der Staatsverwaltung» geprüft.

3.4.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass alle offenen Fragen zu den Empfehlungen zur Zufriedenheit der Kommission beantwortet werden konnten. Die Stellungnahmen der Departemente sind fundiert und einlässlich. Rückfragen wurden plausibel beantwortet. Folgende Empfehlungen wurden nachkontrolliert:

Planungsausschuss

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2016	VD	Jagd, Forst, Landwirtschaft	erledigt
2016	BLD	Aufsicht Sekundarstufe II	erledigt

Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen»

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2016	SJD	Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51)	erledigt
2016	SJD	Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen (sGS 962.61)	erledigt
2016	BLD	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich (sGS 211.61)	erledigt

Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2016	FD	Konfliktmanagement in der Staatsverwaltung	erledigt

3.4.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Nachkontrolle ohne Empfehlungen und Aufträge ab.

3.5 Fachstelle für Datenschutz

3.5.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz erstattet der Regierung jährlich Bericht über die Anwendung des Datenschutzrechts und die Einhaltung des Datenschutzes, über Umfang und Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit sowie über Feststellungen und deren Beurteilung.⁴⁴ Dem Kantonsrat berichtet die Fachstelle für Datenschutz jährlich über ihre Tätigkeit.⁴⁵

Die Staatswirtschaftliche Kommission übt die Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz aus. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Delegation von vier Kommissionsmitgliedern bestellt, die Delegation «Aufsicht Datenschutz». Diese nimmt die eigentliche Prüfungstätigkeit bei der Fachstelle für Datenschutz wahr. Sie berichtet der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse ihrer Prüfung.⁴⁶

3.5.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz erstattete dem Kantonsrat am 25. Februar 2019 Bericht über das Jahr 2018⁴⁷. Sie beantragt dem Kantonsrat, auf ihren Bericht einzutreten. Die Delegation «Aufsicht Datenschutz» traf sich am 20. März 2019 mit der Leiterin der Fachstelle für Datenschutz zur gemeinsamen Besprechung. Am 9. Mai 2019 wurde die Staatswirtschaftliche Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse der Prüfung informiert. Die Kommission schloss sich der Würdigung und Bewertung ihrer Delegation an.

3.5.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die offenen Fragen zum Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2018 ausnahmslos zur Zufriedenheit der Kommission beantwortet werden konnten. Die Fachstelle leistet im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen – die im Berichtsjahr erheblich erhöht werden konnten – gute und solide Arbeit. Die Kommission begrüsst, dass die Fachstelle für Datenschutz vermehrt an Vernehmlassungen teilnimmt und zu inhaltlichen Fragen des Datenschutzes Stellung bezieht. Der Tätigkeitsbericht zeigt die Arbeit der Fachstelle für Datenschutz umfassend auf und weist auf eine Reihe von wichtigen und aktuellen datenschutzrelevanten Themen hin. In der vorliegenden Form ist der Bericht kompakt, informativ und aussagekräftig.

Von den thematischen «Dauerbrennern», die im Tätigkeitsbericht erwähnt werden, weist die Staatswirtschaftliche Kommission insbesondere auf die Videoüberwachung und auf verschiedene datenschutzrechtliche Fragen im Schulbereich hin. Letztere sind mit Blick auf die Einführung neuer Software-Anwendungen (z.B. «Office 365», «WhatsApp», «moodle») von zunehmender Wichtigkeit in Bezug auf den Datenschutz. Doch auch die Komplexität der Fragestellungen nimmt zu, da viel IT-Wissen nötig ist und es oft um internationale Sachverhalte geht. Bedauerlich ist, dass die noch im letztjährigen Bericht bis im Herbst 2018 angekündigte Cloud-Strategie des Kantons seitens des Dienstes für Informatikplanung (DIP) keine erkennbaren Fortschritte mehr gemacht hat. Die Arbeiten sind rasch wieder an die Hand zu nehmen und mit den Erwägungen von «privatim», der Konferenz der Schweizer Datenschutz-Beauftragten, abzustimmen.

Bei der Videoüberwachung von kantonalen Einrichtungen wie beispielsweise Kantonsschulen oder Berufsfachschulen weist die Fachstelle für Datenschutz einmal mehr darauf hin, dass der Kanton St.Gallen über keine ausreichende Rechtsgrundlage verfüge. Die anhaltende Differenz zur Haltung der Regierung ist unbefriedigend und irritierend. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist nach wie vor gewillt, das kontrovers beurteilte Thema sachlich aufzuarbeiten. Offen ist,

⁴⁴ Art. 36 Abs. 1 DSG.

⁴⁵ Art. 36 Abs. 2 Satz 1 DSG.

⁴⁶ Art. 27 Bst. a DSG.

⁴⁷ 32.19.03 Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2018 vom 25. Februar 2019.

ob die Staatswirtschaftliche Kommission an ihrer früher gemachten Empfehlung festhalten will, dass eine kantonale Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung geschaffen werden sollte, und ob ein neuerlicher parlamentarischer Vorstoss nötig und sinnvoll ist.

Zu beobachten sein wird, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die neuen Datenschutzbestimmungen als Folge des Nachtrags zum Datenschutzgesetz zu einer Zusatzbelastung für die kantonale Fachstelle für Datenschutz führen werden. Falls nötig, ist es an der Leiterin der Fachstelle, zusätzliche Ressourcen für die Fachstelle zu beantragen. Sicher muss ein solcher Antrag sehr gut und sorgfältig begründet sein, um Aussicht auf Erfolg zu haben. Dabei ist mit in Betracht zu ziehen, dass die Fachstelle bereits im Jahr 2018 personell aufgestockt wurde und dass Synergiepotenziale konsequent zu nutzen sind, solange die Unabhängigkeit der Fachstelle dadurch nicht tangiert wird.

3.5.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass die Regierung:

- unter Einbezug der Fachstelle für Datenschutz die Arbeiten an der Cloud-Strategie rasch fortsetzt und zu einem Ende bringt;
- die Fachstelle für Datenschutz bei der Einführung neuer Software-Anwendungen im Schulbereich systematisch zu Rate zieht.

4 Empfehlungen

Zusammenfassend empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission:⁴⁸

- zum Öffentlichkeitsgesetz (OeffG):
 - das Öffentlichkeitsgesetz vorerst nicht zu ändern;
 - eine Sammlung zu erarbeiten, welche die Rechtsprechung zum Öffentlichkeitsgesetz abbildet;
 - bei der Beratung des Nachtrags zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (22.18.04) sicherzustellen, dass für die kommunalen Parlamente die gleichen Regeln gelten wie für den Kantonsrat;
- dem Amt für Handelsregister und Notariate (AfNH):
 - die Kommunikation nach aussen zu verbessern. Insbesondere der Austausch zwischen AfNH und dem St.Galler Anwaltsverband soll intensiviert und allenfalls institutionalisiert werden. Der Austausch soll nicht erst zecks Behebung von Problemen erfolgen, sondern zukunftsgerichtet sein und insbesondere die Themen Informatik und E-Dossier beinhalten;
 - die Arbeiten zur Einführung des Registers für Urkundspersonen (UPReg) voranzutreiben;
 - die IT-Projekte zu forcieren, um Optimierungen zu erreichen und Mitarbeitende längerfristig zu entlasten. Die Ressourcenverteilung ist innerhalb des Personalplafonds steuerbar;
 - die Personalaufwandplanung aktiv umzusetzen, um so Ressourcenprobleme abzufangen und langfristig zu planen;
- zur Abfall- und Deponieplanung die Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 2.3.3 zu erfüllen;
- im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11):
 - die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe und Gremien zu klären und präzise festzuhalten;
 - die Organisationsstrukturen anzupassen, um die erkannten Mängel zu beheben;
 - die Governance an der Universität St.Gallen zu verbessern und die Umsetzung der Governance sicherzustellen;
- bei der Beratung des Berichts zum Postulat 43.18.06 «Integrationsagenda St.Gallen» zu klären, ob und wie der Kanton bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern seine Zuständigkeiten und Aufsichtsrechte ausbauen könnte und wie der komplizierte und nicht zufriedenstellende Prozess der Arbeitsbewilligungen verbessert werden kann;
- zur Personalpolitik 2017–2019:
 - die bestehenden Ziele und Massnahmen der Personalpolitik 2017–2019 umzusetzen;
 - den Empfehlungen des Personalamtes zur Umsetzung der Ziele der Personalpolitik in den Departementen mehr Nachdruck zu verleihen;
 - den Ausbau und die Verbesserung der Kommunikation im Bereich der Personalpolitik seitens der Regierung, insbesondere die Beschlüsse der Regierung und des Kantonsrates transparent darzulegen;
 - ablehnende Entscheide des Personalamtes in Bezug auf den Anfangslohn oder die Referenzfunktion stets schriftlich zu begründen;
- beim Regierungscontrolling (Geschäftsbericht der Regierung) die Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 3.3.3 zu erfüllen;
- im Bereich Datenschutz:
 - unter Einbezug der Fachstelle für Datenschutz die Arbeiten an der Cloud-Strategie rasch fortzusetzen und zu einem Ende zu bringen;
 - die Fachstelle für Datenschutz bei der Einführung neuer Software-Anwendungen im Schulbereich systematisch zu Rate zu ziehen.

⁴⁸ Details zu den entsprechenden Empfehlungen sind im jeweiligen Abschnitt im Bericht ersichtlich.

5 Antrag

Frau Kantonsratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen:

1. einzutreten auf:
 - a) den Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019;
 - b) den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2018 vom 23. März 2019;
 - c) den Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2018 vom 25. Februar 2019;
2. die Regierung einzuladen⁴⁹:
 - a) das Leitbild der Personalpolitik zu überarbeiten und zu aktualisieren;
 - b) die Ziele und Massnahmen der Personalpolitik verbindlich zu erklären und im jeweils definierten Zeitfenster umzusetzen;
 - c) die NeLo-Systematik einschliesslich der Zuweisung der Referenzfunktionen zeitnah durch eine unabhängige, externe Stelle überprüfen zu lassen, insbesondere auch die Stellung der Staatskanzlei im NeLo-System.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Felix Bischofberger
Präsident

⁴⁹ Aufträge nach Art. 95 GeschKR.