

Nachtrag zum Bericht 2016 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung (Jahres- und Geschäftsberichte 2015 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten)

vom 18. August 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsauftrag	1
2	Jahres- und Geschäftsberichte 2015 der selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalten	2
3	Antrag	6

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Nachtrag zu ihrem Bericht 2016 zur Staatsverwaltung nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission Stellung zur Prüfung der Jahres- und Geschäftsberichte der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, des Universitätsrates der Universität St.Gallen, der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen sowie der Gebäudeversicherungsanstalt und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen über das Jahr 2015. Die Prüfung basierte auf den bis 31. Dezember 2015 geltenden gesetzlichen Grundlagen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte dem Kantonsrat die Berichterstattung über die Prüfung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bericht 2016 in Aussicht.¹

1 Prüfungsauftrag

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

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

- Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen³;
- Gebäudeversicherungsanstalt⁴;

¹ Bericht 2016 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 31. März 2016, Kapitel 1.4.

² sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

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

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

- Universität St.Gallen⁵;
- Pädagogische Hochschule St.Gallen⁶;
- Spitalverbunde⁷;
- Psychiatrieverbunde⁸;
- Zentrum für Labormedizin⁹;
- Melioration der Rheinebene¹⁰;
- Rheinunternehmen¹¹;
- St.Galler Pensionskasse¹².

Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Kantonsrates sind in den jeweiligen Gründungserlassen dieser öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen festgehalten.

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

2 Jahres- und Geschäftsberichte 2015 der selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalten

Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihren Prüfungsschwerpunkt – wie in den vergangenen Jahren – auf die Prüfung der Jahres- und Geschäftsberichte der folgenden selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons St.Gallen:

- Geschäftsbericht des Hochschulrates der Pädagogischen Hochschule St.Gallen über das Jahr 2015 vom 30. März 2016;
- Bericht des Universitätsrates der Universität St.Gallen über das Jahr 2015 vom 7. März 2016;
- Geschäftsbericht 2015 der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, von der Verwaltungskommission am 9. Mai 2016 genehmigt;
- Geschäftsbericht 2015 der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen.

Weitere Berichte selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten nach kantonalem Recht wurden nicht geprüft, da sie entweder in der Zuständigkeit der Finanzkommission¹³, der Regierung¹⁴ oder der Stiftungsaufsicht¹⁵ liegen.

Mit der Einführung mehrjähriger Leistungsaufträge für die Universität St.Gallen und die Pädagogische Hochschule St.Gallen, wie sie der Kantonsrat mit dem IV. Nachtrag zum Gesetz über die

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

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

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

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

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

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

¹¹ Rheingesetz (sGS 734.21; abgekürzt RhG).

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

¹³ Die Berichte der Spitalverbunde bzw. der Spitalunternehmen berät die Finanzkommission vor. Diese Zuweisung hatte das Präsidium im Einvernehmen mit den seinerzeitigen Präsidenten der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission im Jahr 2004 getroffen (siehe Bericht 2004 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 4, S. 53). Die Zuständigkeit der Finanzkommission wurde analog auch für die Geschäftsberichte der Psychiatrieverbunde und des Zentrums für Labormedizin angenommen.

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

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

Universität St.Gallen (22.14.04A) und dem II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (22.14.04B) beschlossen hat, erfährt die Berichterstattung beginnend mit dem Jahr 2016 diverse Änderungen.¹⁶ Infolgedessen nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission in Aussicht, ihr Prüfungskonzept zu den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu überarbeiten.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Staatswirtschaftliche Kommission beauftragte zwei Delegationen von je drei Kommissionsmitgliedern, die Geschäfts- und Jahresberichte der vier genannten selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zuhanden der Kommission vertieft zu prüfen und zu berichten, was im Allgemeinen und im Vergleich zum Vorjahresbericht aufgefallen ist. Die beauftragten Delegationen erstatteten der Kommission im Rahmen der Sitzung vom 18. August 2016 Bericht über ihre Feststellungen und die Erkenntnisse ihrer Prüfung. Die Kommission beriet die Feststellungen der Delegationen, machte Ergänzungen und machte ihrerseits Empfehlungen.

Würdigung und Bewertung

Pädagogische Hochschule St.Gallen

Die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG) mit regionalen didaktischen Zentren ist eine vom Kanton geführte öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht der Selbstverwaltung.¹⁷ Sie bietet auf der Wissenschaft basierend praxisorientierte Studien mit fachlichem, methodisch-didaktischem und pädagogischem Inhalt an für die Ausbildung zu Lehrpersonen für Unterricht in der Volksschule und auf der Sekundarstufe II. Im Weiteren begleitet sie die Lehrperson während der Berufseinführung an der öffentlichen Volksschule und betreibt in Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung. Sie kann Dienstleistungen, namentlich in der Weiterbildung oder zugunsten der Gemeinden, erbringen.¹⁸ Von den regionalen didaktischen Zentren aus werden insbesondere berufspraktische Studienteile organisiert und die Studierenden darin betreut. Von diesen Zentren aus wird überdies die Lehrperson während der Berufseinführung an der öffentlichen Volksschule begleitet.¹⁹ Die Regierung hat die Aufsicht über die PHSG. Der Kantonsrat hat die Oberaufsicht über die PHSG und nimmt u.a. vom Geschäftsbericht der PHSG Kenntnis.²⁰

Der Geschäftsbericht des Hochschulrates der Pädagogischen Hochschule St.Gallen orientiert sich in seinem Aufbau an den Berichten der Vorjahre. Erfreut zur Kenntnis nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission die hohe Anstellungsquote von Absolventinnen und Absolventen der PHSG (90 Prozent) sowie die positive finanzielle Situation im Bereich der Weiterbildung und Beratung, der Forschung und Entwicklung wie auch mit Blick auf die Einhaltung des Globalkredits. In einigen Bereichen hätte die Kommission mehr erwartet: Es fehlen Vorschläge, wie das Problem des tiefen Anteils männlicher Studenten angegangen werden kann, und es fehlt eine Bilanz der ergriffenen Massnahmen als Reaktion auf die überzähligen Anmeldungen für die Ausbildung von schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen. Bekanntlich besteht nach wie vor ein Mangel an ausgebildeten Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, weshalb hier Massnahmen von besonderem Interesse sind. Im Weiteren fehlen Informationen über die vom Hochschulrat verabschiedete Strategie 2015–2020, und über die Schwerpunkte des Leistungsauftrags erfährt man wenig. Überdies wären Aussagen im Geschäftsbericht zum Thema Lehrplan21 und zur Herkunft der Studierenden, ein Ausblick auf die Zukunft und die geplanten Vorhaben der PHSG sowie Aussagen zu Medienpräsenz und Marketingmassnahmen der PHSG interessant.

¹⁶ Art. 7^{bis} UG und Art. 7 GPHSG; siehe dazu ausführlich 22.14.04 «Entlastungsprogramm 2013 – Sammelvorlage 2» und 22.14.07 «Public Corporate Governance: Umsetzung».

¹⁷ Art. 1 GPHSG.

¹⁸ Art. 2 GPHSG.

¹⁹ Art. 3 GPHSG.

²⁰ Art. 7 f. GPHSG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

Universität St.Gallen

Die Universität St.Gallen ist eine vom Kanton geführte öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung.²¹ Sie lehrt und forscht in Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie in ergänzenden Wissenschaften. Im Besonderen setzt sie sich auf der Grundlage der geschichtlichen Entwicklung mit gegenwärtigen und zukünftigen Problemen von Wirtschaft, Gesellschaft, Staat, Umwelt und internationaler Zusammenarbeit auseinander. Sie fördert das Verantwortungsbewusstsein der Universitätsangehörigen gegenüber Mensch und Umwelt und bereitet die Studierenden darauf vor, in Wirtschaft, Öffentlichkeit, Schule und Forschung nach wissenschaftlichen Methoden und Erkenntnissen sowie nach ethischen Grundsätzen zu handeln. Sie erfüllt Aufgaben der Weiterbildung, führt öffentliche kulturelle und wissenschaftliche Veranstaltungen durch und arbeitet mit anderen Universitäten und Hochschulen zusammen.²² Die Regierung beaufsichtigt die Universität. Der Kantonsrat hat die Oberaufsicht über die Universität und genehmigt u.a. den Bericht über die Geschäftsführung.²³

Der Geschäftsbericht des Universitätsrates der Universität St.Gallen ist gut aufgebaut, gehaltvoll und thematisch ausgewogen. Der Bericht gibt einen guten Überblick über die aktuellen Entwicklungen, nennt die strategischen Schwerpunkte und macht aufschlussreiche Ausführungen zur Medienarbeit, zur Vision 2025 und zur Diversity-Strategie. Positiv würdigte die Staatswirtschaftliche Kommission die Äusserungen zur Immobilienstrategie, namentlich den bewussten Rückzug aus den Quartierliegenschaften und das Vorantreiben des zweiten Universitätsstandorts Platztor sowie die gute regionale Verankerung dank der grossen Anzahl von Veranstaltungen. Was fehlt im Bericht, sind eine Analyse und eine Begründung, warum sich die Wertschöpfung (plus 3 Prozent seit 2010) weit bescheidener als die Zahl der Studierenden (plus 22 Prozent) entwickelte. Zudem fehlt eine Aussage, wie der Anstieg der Studierendenzahlen unter Kontrolle gebracht werden soll, denn auch nach einer Fertigstellung des neuen Standorts Platztor genügen die Raumverhältnisse für maximal 9'000 Studierende. Nicht zuletzt fehlen Aussagen zu möglichen Massnahmen, damit die Zielvorgabe aus dem Jahr 2006 in Bezug auf das Betreuungsverhältnis der Studierenden erfüllt wird oder ob das Ziel überhaupt noch Gültigkeit hat.

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen

Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) ist eine vom Kanton geführte öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in St.Gallen.²⁴ Sie vollzieht die Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die Invalidenversicherung, und ihr können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden²⁵, z.B. im Vollzug der Ergänzungsleistungsgesetzgebung und der Gesetzgebung über die Pflegefinanzierung. Die Verwaltungskommission der SVA überwacht die Geschäftsführung von Sozialversicherungsanstalt und Gemeindezweigstellen. Die Regierung übt die Aufsicht über die Sozialversicherungsanstalt aus, soweit diese nicht der Bundesaufsicht untersteht, sie genehmigt den Jahresbericht und bringt diesen dem Kantonsrat zur Kenntnis.²⁶

Der Geschäftsbericht der Sozialversicherungsanstalt ist in ähnlicher Form abgefasst wie in den Vorjahren. Die Hinweise der Staatswirtschaftlichen Kommission fanden keinen Niederschlag in einer überarbeiteten Berichterstattung. In einigen Bereichen hätte die Kommission mehr erwartet: Informationen über die Organisationsstruktur fehlen weitgehend, es gibt auch keine langfristigen Vergleiche oder Prognosen in Form aufbereiteter und aussagekräftiger Grafiken, die Kommission vermisst Erläuterungen zu jenen Werten im Zahlenteil, die Abweichungen aufweisen, und zu der von Betroffenen als wenig kundenfreundlich beschriebenen Praxis der Rechnungsstellung durch

²¹ Art. 1 UG.

²² Art. 2 UG.

²³ Art. 6 f. UG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

²⁴ Art. 1 EG AHV.

²⁵ Art. 2 EG AHV.

²⁶ Art. 10 EG AHV.

die SVA. Der Staatswirtschaftlichen Kommission fällt auf, dass der Bericht eher den Charakter eines Publikumsberichts als den Charakter eines Geschäftsberichts bzw. Rechenschaftsberichts hat. Enttäuscht nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass ihre Hinweise und Erwartungen an den Geschäftsbericht keine Beachtung fanden. Als einem Geschäftsbericht nicht angemessen erachtet sie die Tatsache, dass der Geschäftsbericht keinerlei Hinweise auf aktuelle Probleme oder negative Vorkommnisse und entsprechende Anstrengungen zu deren Behebung bzw. Aufarbeitung enthält.

Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen

Die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (GVA) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.²⁷ Sie versichert Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden und fördert Massnahmen zur Verminderung der Feuer- und Elementarschadengefahr, zur Schadenverhütung und zur Schadenbekämpfung. Die Regierung kann ihr durch Verordnung Aufgaben des Feuerschutzes übertragen.²⁸ Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die GVA aus. Ihm ist jährlich über die Geschäftsführung und die Rechnung der GVA Bericht zu erstatten.²⁹

Der Geschäftsbericht erläutert die Tätigkeiten der GVA in informativer Weise, er weist die verschiedenen Entwicklungen über die Jahre mit aussagekräftigen und gut aufbereiteten Diagrammen aus und erwähnt auch Risiken und Herausforderungen für die GVA. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt den Bericht positiv, namentlich die interessanten Langzeitvergleiche, die gute Situation beim Eigenkapital und bei den Erträgen sowie die moderate Prämienhöhe. Der Abschnitt «Organisation» bildet zwar den Stand von 2015 korrekt ab, verpasst es jedoch, auf die grossen Veränderungen im Jahr 2016 hinzuweisen. Kritische Fragen stellt die Kommission überdies zur Ausschreibungspraxis bei der Bestellung der Verwaltungskommission bzw. des Verwaltungsrates und zum Risk-Management, denn zu den offenen Forderungen und Verbindlichkeiten und zur Kapitalanlagenstrategie fehlen zusätzliche Erläuterungen, z.B. ob ein hoher Anteil an ausländischen Aktien und Obligationen nicht ein unverhältnismässiges Risiko birgt.

Empfehlungen und Anträge

Mit Blick auf die erhöhte Autonomie und die neue Art der Berichterstattung der PHSG und der Universität lädt die Staatswirtschaftliche Kommission die Regierung ein, sie über die Neukonzeption der Berichterstattung zu informieren und zu konsultieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist interessiert daran zu erfahren, wie die Regierung die Berichterstattung im Rahmen des Geschäftsberichts der Regierung umzusetzen gedenkt und wie die Berichterstattung am Ende der mehrjährigen Leistungsperiode (2016 bis 2018) erfolgen wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt in Aussicht, ihre Prüfungstätigkeit für die künftigen Jahre anzupassen.

Pädagogische Hochschule St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass in den künftigen Berichterstattungen vermehrt Aussagen zur Strategie 2015–2020 und zu den Schwerpunkten des Leistungsauftrags gemacht werden. Auch sollen vermehrt Aussagen zu Medienpräsenz und Marketinganstrengungen, zum Lehrplan21 (Lehrplan Volksschule) und zu den Massnahmen zur Erhöhung des Anteils der männlichen Studenten und zur Behebung des Mangels an schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen gemacht werden. Von Interesse ist auch ein Ausblick auf die Zukunft und die geplanten Vorhaben.

²⁷ Art. 1 GVG.

²⁸ Art. 1bis GVG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

²⁹ Art. 8 GVG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

Universität St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass in den künftigen Berichterstattungen mehr und präzisere Aussagen zum neuen Standort Platztor, zur Zielsetzung beim Betreuungsverhältnis der Studierenden und zu den Massnahmen zur wirksamen Kontrolle der Studierendenzahlen gemacht werden.

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, den Geschäftsbericht im Allgemeinen verstärkt als Rechenschaftsbericht und weniger als Publikumsbericht zu konzipieren. Sie empfiehlt überdies, vermehrt mit langfristigen Vergleichen oder Prognosen in Form aufbereiteter und aussagekräftiger Grafiken zu arbeiten (siehe GVA). Auch kritischere Aspekte oder negative Entwicklungen und entsprechend getroffene oder beabsichtigte Massnahmen sollen Platz haben im Geschäftsbericht.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt in Aussicht, ihre Prüfungstätigkeit im nächsten Jahr anzupassen und die SVA über den Geschäftsbericht hinaus vertieft zu prüfen.

Gebäudeversicherungsanstalt und Amt für Feuerschutz des Kantons St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass in der künftigen Berichterstattung mehr Aussagen zum Risk Management und zur Kapitalanlagenstrategie gemacht werden sollen.

3 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen:

1. einzutreten auf:
 - den Geschäftsbericht des Hochschulrates der Pädagogischen Hochschule St.Gallen über das Jahr 2015 vom 30. März 2016;
 - den Bericht des Universitätsrates der Universität St.Gallen über das Jahr 2015 vom 7. März 2016;
 - den Geschäftsbericht 2015 der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, von der Verwaltungskommission am 9. Mai 2016 genehmigt;
 - den Geschäftsbericht 2015 der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen
 - den Nachtrag zum Bericht 2016 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung (Jahres- und Geschäftsberichte 2015 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten) vom 18. August 2016;
2. den Bericht des Universitätsrates der Universität St.Gallen über das Jahr 2015 vom 7. März 2016 zu genehmigen.

Für die Staatswirtschaftliche Kommission,

Felix Bischofberger
Präsident