

Berichterstattung 2023 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Prüfungstätigkeit 2022/2023)

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 4. Mai 2023

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Zuständigkeit	3
2.1 Auftrag	3
2.2 Organisation	5
3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2022/2023	7
3.1 Subkommissionen	7
3.2 Berichterstattungen	8
4 Ergebnisse der Prüfungstätigkeit 2022/2023	9
4.1 Personalaufwandsteuerung sowie Drohungen gegenüber Verwaltungsangestellten	9
4.2 Lotteriefonds / Sportfonds	18
4.3 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	24
4.4 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen	26
4.5 Planung der Staatstätigkeit	30
4.6 Geschäftsbericht der Regierung und Ergebnis des Regierungscontrollings	37
4.7 Nachkontrollen	41
4.8 Fachstelle für Datenschutz	43
4.9 Aufsicht Nachrichtendienst	44
5 Empfehlungen und Erwartungen	45
6 Antrag	47

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über ihre Prüfungstätigkeit im Amtsjahr 2022/2023.

Mitgliederverzeichnis

Stand 4. Mai 2023

Mitglieder

Dominik Gemperli-Goldach, *Präsident*¹

Cornel Aerne-Eschenbach²

Markus Bonderer-Sargans, *Vizepräsident*³

Ernst Dobler-Oberuzwil

Ursula Egli-Wil

Katrin Frick-Buchs

Hedy Fürer-Rapperswil-Jona

Josef Gähwiler-Buchs

Sandro Hess-Rebstein

Donat Kuratli-St.Gallen

Remo Maurer-Altstätten

Isabel Schorer-St.Gallen

Thomas Schwager-St.Gallen

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel

Andreas W. Widmer-Wil

Erich Zoller-Quarten⁴

Geschäftsführung

Matthias Renn, *Geschäftsführer*

Aline Tobler, *Stv. Geschäftsführerin*

¹ Präsident seit der Junisession 2020.

² Mitglied seit der Novembersession 2022.

³ Vizepräsident seit 23. Juni 2022.

⁴ Mitglied bis 25. November 2022.

1 Einleitung

Die Staatswirtschaftliche Kommission nahm im vergangenen Prüfungsjahr ihre Aufsichtsaufgabe umfassend wahr und führte wiederum zusätzliche ausserordentliche Prüfungen durch. Der Austausch mit der Exekutive und der Einbezug der Departemente in die Sitzungen und die (Prüfungs-)Tätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde weiter intensiviert, so fand an jeder Sitzung eine Information aus den Departementen oder der Staatskanzlei zu laufenden Themen oder eine Auskunft zu gemachten Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission statt. Ebenso wurde die Staatswirtschaftliche Kommission über ein geplantes Konkordat informiert und konnte zu den laufenden Arbeiten Stellung nehmen. Trotz des guten Austauschs hält die Staatswirtschaftliche Kommission an ihrer Praxis fest, keine ständigen Beigeladenen aus der Verwaltung zu den Sitzungen der Gesamtkommission einzuladen.

Ebenso zeigte sich, dass der Beschluss zur Änderung der internen Arbeitsabläufe richtig war. Aufgrund des Beschlusses des Kantonsrates, ab dem Jahr 2023 auf die Aprilsession zu verzichten, wurden aber wiederum Anpassungen der Termine und Abläufe nötig. Im Jahr 2023 und auch zukünftig wird die Berichterstattung über die Prüfungstätigkeit wiederum auf die Sommersession geplant. Ausnahme bildet dabei jeweils das letzte Jahr einer Amtsdauer; dann wird der Bericht auf die Aufräumsession im Mai zugeleitet.

Der Austausch der Präsidien und Geschäftsführungen der ständigen Kommissionen wurde erfolgreich installiert. Die Ergebnisse des Austauschs führen zu einer Präzisierung sowie zu einem breiteren Verständnis der Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Kommissionen. Für allfällige künftige Überschneidungen der Prüfungsthemen sowie zur Zusammenarbeit konnten Massnahmen festgelegt werden. Der Austausch wird zudem institutionalisiert und soll wenigstens einmal je Amtsdauer stattfinden.

2 Zuständigkeit

2.1 Auftrag

Der Kantonsrat übt die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung aus.⁵ Im Geschäftsreglement des Kantonsrates⁶ 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.⁷

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

- die Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Behörden und Dienststellen, der kantonalen Fachstelle für Datenschutz sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Bst. a);
- die Umsetzung der Strategie der Aussenbeziehungen und der zwischenstaatlichen Vereinbarungen (Bst. a^{bis});
- die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit und das Ergebnis des Regierungscontrollings (Bst. b);
- die Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge (Bst. c).

⁵ 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.

⁶ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

⁷ Art. 14 Abs. 1 Bst. e, Art. 14^{bis}, Art. 15 Abs. 1, Art. 16 Abs. 2 und Art. 16^{bis} Abs. 3 GeschKR.

Das Datenschutzgesetz⁸ weist jener Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz zu, welche für die Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung zuständig ist.⁹ Das Nachrichtendienstgesetz¹⁰ sieht zur Unterstützung der kantonalen Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ein vom Vollzugsorgan getrenntes Kontrollorgan vor.¹¹ Die kantonale Dienstaufsicht obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen übt die Staatswirtschaftliche Kommission die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz und die parlamentarische Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten aus.

Zudem berät die Staatswirtschaftliche Kommission nach Art. 15 Abs. 3 GeschKR die folgenden Kantonsratsgeschäfte vor:

- den Geschäftsbericht der Regierung (Bst. a);
- die Jahres- und Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Bst. b);
- den Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz (Bst. c);
- die Strategie der Aussenbeziehungen (Bst. d);
- die Berichte und Anträge der Regierung über Fristverlängerungen zur Behandlung von Initiativbegehren (Bst. e).

Nach Art. 19 Abs. 1 GeschKR besprechen die Präsidenten der Rechtspflege- (RPK), der Staatswirtschaftlichen (StwK) und der Finanzkommission (Fiko) die Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Bei Bedarf lädt der Präsident des Kantonsrates zu einer Aussprache ein. Die Notwendigkeit eines Austauschs wurde in den letzten Jahren von sämtlichen ständigen Kommissionen geäußert, da sich teilweise die rechtlichen Grundlagen und die Zuständigkeiten der Vorberatungen von Geschäften der Regierung und der Gerichte sowie der öffentlich-rechtlichen Anstalten geändert haben und es immer öfter zu Überschneidungen bei der Prüfungstätigkeit kommt. Der Austausch fand am 31. August 2022 im Regierungsgebäude statt.

Nach einer Darlegung der Hauptaufgaben, der Organisation und des Jahresablaufs durch die Präsidenten der jeweiligen Kommission stellten die Anwesenden fest, dass die drei ständigen Kommissionen RPK, StwK und Fiko zwar alle eine Jahresplanung machen, sich jedoch die Aufgaben und der unterjährige Ablauf der Prüfungstätigkeiten unterscheiden. Alle Kommissionen arbeiten mit Subkommissionen (Subko), einige davon sind ständige und einem Departement/Gericht zugeordnet, andere sind Ad-hoc-Subkommissionen, die ein gewähltes Prüfungsthema betrachten (z.B. Subko Corona der StwK). Die Prüfungstätigkeit findet bei der RPK und der StwK im 2. Halbjahr statt, bei der Fiko beraten die Subko jeweils die Rechnung (im April) und das Budget (im Oktober) vor und prüfen dabei ausgewählte Themen.

Weiter wurde offensichtlich, dass an den ordentlichen Sitzungen der RPK und der Fiko – gerade wenn die jeweilige Kommission gleichzeitig als vorberatende Kommission amtiert – ständige Mitglieder der Verwaltung (Generalsekretäre SJD und Gerichte, Vorsteher FD, Generalsekretär FD und ein bis zwei Mitarbeitende FD) teilnehmen. Laut GeschKR ist eine ständige Teilnahme nicht vorgesehen, sie ist aber auch nicht unzulässig. Es soll wieder vermehrt darauf hingewiesen werden, dass die Kommission bei Bedarf selbständig sitzen kann und die Gäste z.B. bei gewissen Traktanden das Sitzungszimmer (temporär) zu verlassen haben. Bei Einladungen der vorberatenden Kommission und Subko-Sitzungen der Staatswirtschaftlichen Kommission wird bspw. bewusst «Beigeladene (zu Traktandum xy)» geschrieben.

⁸ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

⁹ Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

¹⁰ SR 121, abgekürzt NDG.

¹¹ Art. 81 Abs. 2 NDG.

Diskutiert wurde auch über die Protokollierungspraxis und die Versände sowie deren Verteiler nach Art. 67 GeschKR. Grundsätzlich wird bei der RPK und der StwK den Befragten ihr Traktandum zur inhaltlichen Stellungnahme zugeschickt. Das Protokoll wird dann durch den Kommissionspräsidenten genehmigt und gemäss Verteiler im GeschKR verschickt, jedoch vielfach ohne Beilagen. Die StwK verzichtet seit zwei Jahren auf Teilberichte der Subko und erstellt für die Klausursitzung (neu im März) gleich den Berichtsentwurf. Somit können die Befragungsprotokolle zeitnah erstellt und auf mehrfache Beratungen von Berichten kann verzichtet werden. Dieser Ablauf hat sich bewährt. Der Verteiler der Fiko ist umfassender, zumal sie auch vielfach vorbereitende Kommission ist. Die Fiko muss auf den neu festgelegten, nur bedingt GeschKR-konformen Verteiler nicht zwingend verzichten, vielmehr soll allen Empfängerinnen und Empfängern in Erinnerung gerufen werden, dass das Protokoll persönlich bzw. vertraulich ist.

Eine Vereinheitlichung des Prüfungsablaufs wird nicht für nötig erachtet, da die Aufgaben der ständigen Kommissionen (stäKo) sehr unterschiedlich sind. Es soll jedoch eine möglichst grosse Vereinheitlichung von Layout, Protokollierungspraxis und Abläufen angestrebt werden. Der Versand an die Präsidien und Geschäftsführungen der Kommissionen soll nur noch digital erfolgen. Die Parlamentsdienste klären, welches das geeignete Mittel ist (z.B. Kollaborationsraum, Gremium in Sitzungsapp oder Sharefile). Auf einen Versand per E-Mail soll aus Vertraulichkeits- und Sicherheitsgründen verzichtet werden. Auf eine Klassifizierung und zusätzliche Kennzeichnung der Unterlagen soll verzichtet werden, vielmehr sollen aber die Adressatinnen und Adressaten des Protokolls auf die Vertraulichkeit des Protokolls und seiner unmittelbaren Beilagen hingewiesen werden.

Der formelle Austausch zwischen den Kommissionen soll vereinfacht werden, es wird künftig auf Briefe verzichtet; ein Verfahren per E-Mail soll genügen. Der Austausch zwischen den ständigen Kommissionen wird künftig jeweils zu Amtsdauerbeginn im August stattfinden.

Die Kommissionen klären Überschneidungen bei Zuständigkeiten bei konkreten Themen. Um solche zu vermeiden, sollen die Kommissionen über die Tätigkeiten der anderen besser informiert sein und Absprachen sollen erfolgen, allenfalls könnte eine gemeinsame Subkommission gebildet werden. Folgende Zuständigkeiten werden neu festgelegt:

- Neu soll die Fiko eine Triage der Berichte der Finanzkontrolle zu den Gerichten und des SJD machen und diese Berichte der RPK zur Kenntnis bringen.
- Neu soll die Fiko eine Triage der Berichte der Finanzkontrolle machen und diese der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Kenntnis bringen. Die Berichte der Finanzkontrolle zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten sollen der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Fiko zeitgleich zugestellt werden.
- Die Staatswirtschaftliche Kommission berät neu sämtliche Jahres- und Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten gemäss Art. 15 Abs. 3 Bst. b GeschKR vor (Berichterstattung in der Herbstsession), insbesondere jene, die vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen werden müssen (SVA, GVSG, ZLM und Spitalverbunde). Zudem nimmt sie weiterhin die Oberaufsicht über die Anstalten wahr. Die Fiko prüft weiterhin den Umgang mit den Finanzen (Rechnungen) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nach Art. 16 Abs. 1 GeschKR.
- Die Leistungsaufträge an die Hochschulen werden, wie im Jahr 2022, mit einer gemeinsamen Subkommission vorberaten werden.

2.2 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 Antrag¹².

Das Organisations- und Prüfungskonzept der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2013¹³ 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:

Organe	Aufgabe und Zusammensetzung
Planungsausschuss	Planung der nächsten Prüfungsphase durch Sammeln und Evaluieren möglicher Prüfungspunkte; Monitoring und Nachkontrolle der Empfehlungen und Aufträge der Kommission; Steuerung, Koordination und Begleitung der Prüfungstätigkeit. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder 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 oder 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 oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation Einsitz nimmt.
Delegation Aufsicht Datenschutz	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz, Konzentration auf die Aspekte der parlamentarischen Aufsicht; Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.
Delegation Oberaufsicht Nachrichtendienstliche Tätigkeit	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung der Aufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit, Konzentration auf die Aspekte der parlamentarischen Oberaufsicht; Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.

¹² Bericht 2013 der StwK zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Abschnitt 1.

¹³ Bericht 2014 der StwK zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014, Abschnitt 1.

3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2022/2023

3.1 Subkommissionen

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit 2022/2023 so fest, dass sie dem Prüfungskonzept Rechnung tragen und alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle aufgreifen:

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Planungsausschuss	<i>Gemperli-Goldach</i> Bonderer-Sargans Frick-Buchs Gschwend-Altstätten Maurer-Altstätten	Planung der Prüfungstätigkeit 2022/2023, Vorbereitung der Prüfungstätigkeit 2023/2024, Koordination und Durchführung von Nachkontrollen.
Subkommission «Personal»	<i>Bonderer-Sargans</i> Egli-Wil Frick-Buchs Hess-Rebstein Maurer-Altstätten Zoller-Quarten	1. Prüfung des Instruments der Personalaufwandsteuerung sowie deren Umsetzung und Anwendung. 2. Prüfung der Häufigkeit von und Umgang mit Drohungen gegenüber dem Verwaltungspersonal bei der Ausübung der Kontrolle von hoheitlichen Aufgaben.
Subkommission «Lotteriefonds / Sportfonds»	<i>Hess-Rebstein</i> Dobler-Oberuzwil Fürer-Rapperswil-Jona Gähwiler-Buchs Schorer-St.Gallen Schwager-St.Gallen	Prüfung der Prozesse, Vorgaben und Ausgestaltung zur Verteilung der Mittel aus dem Lotterie- und Sportfonds und Kontrolle der Einhaltung des Auftrags.
Subkommission «Öffentlich-rechtliche Anstalten»	<i>Widmer-Wil</i> Dobler-Oberuzwil Gähwiler-Buchs Kuratli-St.Gallen	1. Prüfung der Aufsicht der Regierung über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (PCG-Strategiebericht 2021/2022 – Beteiligungsmanagement). 2. Prüfung der Jahres- und Geschäftsberichte 2022 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.
Subkommission «Zwischenstaatliche Vereinbarungen»	<i>Schorer-St.Gallen</i> Gähwiler-Buchs Spoerlé-Ebnat-Kappel Zoller-Quarten	1. Prüfung der Umsetzung der: – Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht; – Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein einerseits und den Kantonen SG und GR andererseits betreffend 120-Tage- bzw. 4-Monate-Bewilligungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen (GDL); – Interkantonalen Universitätsvereinbarung. 2. Prüfung des Berichts zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»	<i>Schwager-St.Gallen</i> Egli-Wil Frick-Buchs Hess-Rebstein Maurer-Altstätten	1. Prüfung des Geschäftsberichts der Regierung und der Listen der hängigen parlamentarischen Vorstösse und Aufträge. 2. Prüfung des Projektportfolios und der Gesetzesvorhaben.
Delegation Aufsicht Datenschutz	<i>Maurer-Altstätten</i> Fürer-Rapperswil-Jona Schwager-St.Gallen Spoerlé-Ebnat-Kappel Widmer-Wil	1. Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz. 2. Prüfung des Berichts der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2022.
Delegation Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit	<i>Maurer-Altstätten</i> Fürer-Rapperswil-Jona Schwager-St.Gallen Spoerlé-Ebnat-Kappel Widmer-Wil	Umsetzung der parlamentarischen Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit.

3.2 Berichterstattungen

3.2.1 Ordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission plante ihre Prüfungstätigkeit 2022/2023 so, dass sie dem Kantonsrat über die Ergebnisse ihrer Prüfungen auf die Sommersession 2023 hin berichten kann. Im vorliegenden Bericht nimmt die Kommission überdies Stellung zum Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2022 und zum darin enthaltenen Regierungscontrolling (inkl. Projektportfolio und Gesetzesvorhaben), zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse, zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten und zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen sowie zum Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2022.

Zu den Jahres- und Geschäftsberichten 2022 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Herbstsession 2023 hin Stellung nehmen.

3.2.2 Ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit führt die Staatswirtschaftliche Kommission entweder auf Einladung des Kantonsrates¹⁴ oder aus eigener Veranlassung¹⁵ ausserordentliche Prüfungen durch. Über eine ausserordentliche Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat nach Abschluss der Prüfung. Im Amtsjahr 2022/2023 fanden zwei ausserordentliche Prüfungen zu den Themen St.Galler Grundbuchwesen und BUS Ostschweiz AG statt.

¹⁴ Siehe Bericht 1990 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Abschnitt 1.

¹⁵ Siehe 82.19.03 Berichterstattung 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten – Amtsführung der Universität St.Gallen), 82.22.03 Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Bewältigung der «Corona-Krise»), 82.22.03 Berichterstattung 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission (St.Galler Grundbuchwesen) oder 82.23.03 Berichterstattung 2023 der Staatswirtschaftlichen Kommission (BUS Ostschweiz AG).

4 Ergebnisse der Prüfungstätigkeit 2022/2023

4.1 Personalaufwandsteuerung sowie Drohungen gegenüber Verwaltungsangestellten

4.1.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR ist die Prüfung der Amtsführung der Regierung und der ihr nachgeordneten Behörden und Dienststellen eine zentrale Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie ist damit beauftragt, die parlamentarische Aufsicht umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Prüfung der Umsetzung der Personalaufwandsteuerung sowie die Prüfung der Häufigkeit von und Umgang mit Drohungen gegenüber dem Verwaltungspersonal bei der Ausübung der Kontrolle von hoheitlichen Aufgaben zu je einem Prüfungspunkt zu machen. Sie bestellte zu diesem Zweck eine gemeinsame Ad-hoc-Subkommission.

Auslöser für die Prüfungstätigkeit waren zum einen die Hinweise in den Geschäftsberichten der Regierung, dass bei Verzögerungen von Projekten vielfach fehlende Ressourcen oder sogar ausbleibende Ressourcenverschiebungen angegeben wurden, die Nachkontrolle der Empfehlungen aus dem Bericht 2019 der StwK zum Thema Personal und zum anderen die Hinweise an die Staatswirtschaftliche Kommission, dass Drohungen gegenüber Verwaltungsangestellten zugenommen hätten. Bei der Prüfung wurde insbesondere das Instrument der Personalaufwandsteuerung im Detail angeschaut und geprüft, ob es die Vorgaben und Erwartungen des Kantonsrates erfüllt, wie es in den Departementen und Ämtern angewendet wird und welche Rolle das neue Lohnsystem (NeLo) in der Personalaufwandsteuerung spielt. Bei den Drohungen gegenüber dem Staatspersonal wurde der Fokus darauf gelegt, wo bzw. in welchen Ämtern oder Dienststellen Drohungen häufig vorkommen, wie die Regierung mit dem Thema umgeht und wie die Mitarbeitenden geschult oder sensibilisiert werden.

4.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission legte am 18. August 2022 den Ablauf, den genauen Inhalt der Prüfungstätigkeit, die Termine und die zu befragenden Personen fest. Sie wählte für die Prüfungstätigkeit ein zweistufiges Verfahren. Am 28. Oktober 2022 führten der Generalsekretär des Finanzdepartementes (FD) und der Ökonom des Generalsekretariates sowie der Leiter des Personalamtes in das Instrument der Personalaufwandsteuerung ein. Anschliessend befragte die Subkommission den Leiter des Personalamtes und den Staatssekretär im Detail zu den Themen Personalaufwandsteuerung, NeLo, HR-Strategie und Drohungen gegenüber dem Verwaltungspersonal.

Zu jedem Themenkreis wurde durch die Subkommission ein umfangreicher Katalog an Fragen zusammengestellt. Diese Fragen wurden vorgängig jenen Personen zugestellt, welche die Subkommission zur Befragung einlud. Die vorgängig eingereichten Antworten der Befragten wurden der Subkommission für die Vorbereitung der Befragung verteilt.

4.1.3 Würdigung und Bewertung

4.1.3.a Personalaufwandsteuerung

Ausgangslage, technischer und finanzieller Ablauf

Die neue Personalaufwandsteuerung wurde per 1. Januar 2018 umgesetzt und damit auch eine neue Weisung für die Departemente, die Staatskanzlei und die Gerichte für den Rechnungsvollzug erlassen. Somit konnten die vorherige detaillierte, input-orientierte Personalaufwandsteuerung und die nicht stufengerechten Stellendiskussionen im Parlament (Stichwort «Mikromanagement») abgelöst werden. Die Zielsetzungen waren eine Optimierung aller Stufen (Kan-

tonsrat, Regierung, Verwaltung), eine adäquate Aufgabenteilung und eine Erhöhung des Spielraums innerhalb des Personalkredits der einzelnen Departemente und der Staatskanzlei. Aus Sicht des Kantonsrates interessiert primär die Entwicklung des gesamten Personalaufwands (Kontogruppe 30). Zur Triagierung des Personalaufwands des Kantons wurden zwei Blöcke gebildet: Sockelpersonalaufwand und Personalaufwand ausserhalb des Sockels. Der Sockel - ist grundsätzlich aktiv steuerbar, der Personalaufwand ausserhalb des Sockels wird durch exogene Faktoren beeinflusst, z.B. braucht es bei einer grossen Migrationswelle schnell viel Personal im Asylwesen.

in Mio. Franken	Budget 2023
Personalaufwand Kanton St.Gallen total (Konto 30)	798,0
- abzüglich Kantonsrat (0100)	-2,0
- abzüglich Parlamentsdienste (0101)	-1,5
- abzüglich Regierung (0102)	-2,8
- abzüglich Fachstelle für Datenschutz (1001)	-0,4
- abzüglich Arbeitsbedingungen (2452)	-3,4
- abzüglich Arbeitslosenversicherung (2455)	-24,3
- abzüglich Arbeitslosenkasse (2456)	-6,5
- abzüglich Berufsfachschulen (4156)	-152,1
- abzüglich Mittelschulen (4205)	-91,4
- abzüglich Finanzkontrolle (5055)	-2,5
- abzüglich Allgemeiner Personalaufwand (5600/Anteil)	-12,0
- abzüglich Asylwesen (7151)	-10,0
- abzüglich Gerichte (9001-9052)	-36,5
Abzüge total (=Personalaufwand ausserhalb Sockel)	-345,4
Sockelpersonalaufwand	452,6

} 57% im Sockel

Abb. 1: Kantonsrat – politische Steuerung. Quelle: FD, 2022.

Der Sockelpersonalaufwand kann politisch mittels einer Pauschale gesteuert werden. Diese Pauschale beinhaltet den Teuerungsausgleich (spielte über viele Jahre hinweg keine Rolle), generelle Besoldungserhöhungen, individuelle Lohnmassnahmen und den strukturellen Personalbedarf (neue bzw. zusätzliche Stellen). Daneben gibt es immer Spezialitäten und Sondereffekte, die es zusätzlich zu beachten gilt. Beim Personalaufwand ausserhalb des Sockels ist die politische Steuerung gering, weshalb dort eine «bedarfsgerechte» Budgetierung des Personalaufwands vorgenommen wird. Teuerung und Lohnmassnahmen sind dort in Analogie zum Sockelpersonalaufwand anzuwenden.

Nebst der neuen Steuerung des Personalaufwands auf politischer Ebene wurden mit der neuen Personalaufwandsteuerung auch verwaltungsintern im Management des Personalaufwands Neuerungen eingeführt. Die Departemente, die Staatskanzlei und die Gerichte haben eine stärkere Rolle bei der Bewirtschaftung der Personalkredite und der Mutationseffekte erhalten. Sie haben neu eine Globalgrösse und können innerhalb derselben ihre Mittel flexibler einsetzen. Grosse Umlagerungen sind weiterhin nicht realistisch, aber im Detail kann schneller auf akute Themen und Bedürfnisse reagiert werden. Nachhaltige Mutationseffekte stehen zur Finanzierung des Personalkörpers zur Verfügung. Sie können z.B. für Pensenerhöhungen, für den strukturellen Bedarf und für individuelle Lohnmassnahmen verwendet werden. Die Mittelverteilung auf die Departemente und die Staatskanzlei erfolgt seit 2021 nicht mehr proportional zur Lohnsumme. Mit der Lohnrunde 2021 wurden die Mittel erstmals anhand der aktuellsten Lohn-

daten und unter Berücksichtigung der Kennzahlen zu den Kriterien «Anstieg der Tendenzkurve»¹⁶ und «Lage im Lohnband»¹⁷ verteilt. Dieser Verteilungsmechanismus wurde auch für die Lohnrunden 2022 und 2023 angewendet.

Die Zuteilung der Mittel für individuelle Lohnmassnahmen und den strukturellen Personalbedarf auf die Departemente, die Staatskanzlei und die Gerichte erfolgt mittels Regierungsbeschluss. Die definitive Zuteilung der Mittel wird den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten im Anschluss an die Genehmigung des Budgets (samt Beschlüssen zu den Lohnmassnahmen) nochmals durch das FD bestätigt. Die korrekte Umsetzung der Verteilung der individuellen Lohnmassnahmen wird durch das Personalamt sichergestellt (Lohnrunden). Mit den Vorgaben für das nächste Budget wird durch das FD sichergestellt, dass das Wachstum des Sockelpersonalaufwands der Departemente und der Staatskanzlei innerhalb der Vorgaben bleibt (unter Berücksichtigung der Mittelzuteilungen). Allfällige Überschreitungen werden in der Budgeterarbeitung bereinigt. Den Departementen und der Staatskanzlei wird bei der Verwendung dieser Kredite im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen (namentlich Staatsverwaltungsgesetz [sGS 140.1] und FHV sowie Weisungen) eine grosse Flexibilität eingeräumt. Jedes Departement bzw. die Staatskanzlei steuert die Verwendung seiner Personalkredite entlang der zentralen Vorgaben eigenverantwortlich.

Seit 2018 werden Mutationsgewinne in den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten nicht mehr zentral abgeschöpft. Das hat zur Folge, dass den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten die Mutationsgewinne faktisch zusätzlich zu den Anteilen am Lohnwachstum für individuelle Lohnmassnahmen (zusätzlich zu den zugeteilten Mitteln) sowie für weitere Massnahmen (z.B. Pensenanpassungen, Stellenschaffungen) zur Verfügung stehen. Bei Stellenschaffungen ist Zurückhaltung geboten, damit der Spielraum für Lohnmassnahmen nicht übermässig eingeschränkt wird. Die Verantwortung liegt bei den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten. Namentlich bei Mutationsgewinnen ist darauf zu achten, dass diese nicht nur oder nicht primär für neue Stellen, sondern für die Lohnentwicklung eingesetzt werden. Je nach Fluktuationsrate und Zusammensetzung des Personalkörpers fallen die Mutationsgewinne unterschiedlich hoch aus. Die Regierung hat für die Lohnrunde 2023 beispielsweise die Vorgabe erlassen, dass die bedarfsgerecht zugeteilten Mittel für individuelle Lohnmassnahmen zwingend für die Lohnrunde verwendet werden müssen und dass für die Lohnrunde zusätzlich aus Mutationseffekten eine Quote von 0,4 Prozent eingesetzt werden kann.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass mit dem neuen und modernen Instrument die Personalaufwanddiskussionen auf Stufe Kantonsrat sach- und stufengerechter erfolgen und es mit der Einführung von NeLo keinen Automatismus bei der Lohnentwicklung (Stufenanstieg) mehr gibt. Es bestehen aber nach wie vor gewisse Vorgaben zur Lohnentwicklung. Dem Kantonsrat obliegt die politische Steuerung («Konzernsteuerung») und er gibt die Pauschale für das Lohnwachstum vor. Die Vorgaben können sowohl über das Budget (Verabschiedung der Pauschalen, Vorgaben für Aufgaben- und Finanzplan [AFP]) als auch über den AFP (Vorgaben für das nächste Budget) erfolgen. Die Personalaufwandsteuerung und die damit verbundene Flexibilisierung der Verwendung der Personalkredite führt zu einer aktiven Bewirtschaftung und

¹⁶ Für jede Referenzfunktion wird aufgrund der aktuellen Löhne eine sogenannte «Tendenzkurve» errechnet. Diese zeigt, wie hoch aktuell die Löhne aller kantonalen Mitarbeitenden in der betreffenden Referenzfunktion typischerweise sind. Der Anstieg der Kurve wird berechnet als der Kurvenwert im Folgejahr geteilt durch den Kurvenwert im aktuellen Lebensaltersjahr einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters. Für die Mittelverteilung wird ein höherer Betrag für diejenigen Mitarbeitenden berücksichtigt, die sich altersgemäss in einem steileren Abschnitt einer Kurve befinden als diejenigen in einem flacheren Abschnitt gegen Ende des Berufslebens.

¹⁷ Die Lage im Lohnband wird berechnet als der individuelle Lohn einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters geteilt durch den Tendenzkurvenlohn. Daraus resultiert eine prozentuale Abweichung gegen oben oder unten im Vergleich zur Tendenzkurve. Für Mitarbeitende mit einer tieferen Lage werden relativ mehr Budgetmittel zugeteilt als für diejenigen mit einer höheren Lage.

damit auch zu einem sehr viel effizienteren Einsatz der Personalressourcen. Durch die neue Personalaufwandsteuerung konnten die dringendsten Bedürfnisse für neue Stellen trotz begrenzten Mitteln für strukturelle Stellen teilweise gedeckt werden. Das entspricht in verschiedener Hinsicht den Erwartungen des Kantonsrates. Weiter stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass wenn ursprünglich befristete Stellen nicht wieder abgebaut werden, diese in den Personalaufwand des Departementes eingebunden werden müssen, was bedeutet, dass in anderen Bereichen eine Reduktion erforderlich ist. Bei den coronabedingten Stellenaufstockungen wurde die Finanzkommission detailliert informiert. Somit hält die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass auch die Kontrolle und das Monitoring im neuen System verbessert wurden. Zuletzt stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass das FD (Generalsekretariat und Personalamt) in der Personalaufwandsteuerung eine zentrale Rolle spielt und es diese Aufgabe sachgerecht und umfassend wahrnimmt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass der technische und finanzielle Ablauf der Personalaufwandsteuerung bei den zuständigen Personen in den Departementen und der Staatskanzlei bekannt ist, die Umsetzung gut funktioniert und das neue System gut und flexibel ist. Die Personalaufwandsteuerung weist die richtige Mischung aus zentralen Vorgaben und dezentralen Handlungsspielräumen auf. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Aussage, dass es einen gewissen finanziellen Druck braucht und es keinen automatischen Stufenanstieg mehr geben darf. Die Frage, ob die Verwaltung ein stetiges Personalwachstum braucht, wurde intensiv diskutiert, eine Antwort darauf muss der Kantonsrat jeweils mit seinem Beschluss zur Pauschale geben. Verwaltungen haben eine Expansionstendenz, darum gilt es auch finanziell einen Rahmen zu setzen. Zwischen Aufwand und Kosten einerseits und Wirkung und Ertrag andererseits muss ein Gleichgewicht angestrebt werden. Es ist aber auch so, dass nicht nur die Bevölkerung wächst, sondern auch die externen Ansprüche und Erwartungen an die Verwaltung stetig steigen. Fakt ist, dass für die Verwaltung immer wieder neue Aufgaben hinzukommen, vielfach analoge und digitale Angebote parallel angeboten werden müssen, Durchlaufzeiten immer kürzer werden müssen und es demografische Effekte gibt. Entsprechend braucht es neue Ressourcen mit entsprechendem Know-how. Das Problem besteht teilweise auch darin, dass die bestehenden Personen eine nötige Transformation oftmals zeitlich nicht leisten können. Es bräuhete deshalb vermehrt Budget für konkrete Projekte, damit temporär Stellen aufgebaut werden können und der Stellenetat dann nach Beendigung wieder bereinigt wird. Über Transparenz und Monitoring sollte dies zukünftig möglich sein, die Staatswirtschaftliche Kommission würde dies begrüßen. Weiter stellt sich die Frage, wo die Mittel und Ressourcen beim bestehenden Personalpool abgeschöpft oder umgelagert und effizienter eingesetzt werden können.

Hierzu erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission von der Regierung, diese Möglichkeiten verstärkt zu nutzen. Dafür soll eine strategische Personalplanung etabliert werden, um so Umlagerungen (von Krediten, nicht von Personen) auch unterjährig und über Departementsgrenzen hinweg umzusetzen, wenn dadurch eine begründete, verbesserte Verwendung der personellen Ressourcen möglich wird. Die Sichtweise auf die Verwaltung als ein und dieselbe Arbeitgeberin und auf Stellenwechsel innerhalb der Verwaltung als Funktionswechsel könnte departementsübergreifende Wechsel und übergeordnete Laufbahnentwicklungen unterstützen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass solche Überlegungen Teil des Projekts «HR-Strategie» sind. Vor dem Hintergrund, dass es in den Rechnungen immer wieder nicht ausgeschöpfte Personalkredite gibt, und mit dem Anspruch, dass Personalkredite optimal zu bewirtschaften seien, ist entsprechend zu prüfen, ob Art. 26a der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV) anzupassen ist. Diese Bestimmung lässt die Kreditüberschreitung unter gewissen Voraussetzungen nur innerhalb eines Departementes oder der Staatskanzlei zu.

Unklar ist, ob das System und die Prozesse in allen Ämtern (gleich) verstanden worden sind. Da die Personalaufwandsteuerung eine klare Führungsaufgabe ist, muss das Verständnis bei

allen Führungspersonen gleich sein. Wichtig ist, dass es neu viel Transparenz braucht und die Entscheide zur Personalplanung der Departements- und Amtsleitenden für alle Mitarbeitenden nachvollziehbar aufgezeigt werden können. Der Mitteleinsatz muss dort anfallen, wo er die beste Wirkung erzielt. Man kann nämlich auch effizient das Falsche machen. Deutlich zum Ausdruck gekommen ist zudem, dass eine strategische Personalplanung, eine gemeinsame Methodik, Führungstools, Best-Practice-Ansätze und Schulungen sowie eine Auswertung zu den individuellen Lohnmassnahmen fehlen oder ausgebaut werden müssen. Zudem besteht im heutigen System ein Ungleichgewicht bei der Mittelausstattung für individuelle Lohnerhöhungen. Das heutige System begünstigt grosse Ämter mit einem älteren Personalbestand. Viele Personen können in solchen Ämtern nicht mehr befördert werden – sie sind aufgrund des Alters bereits am oberen Ende des Lohnbands –, und zugleich gibt es aufgrund von Pensionierungen oder Austritten viele Mutationsgewinne. Der Spielraum ist dann sehr gross. Bei einem jungen Personalbestand fallen bei Neubesetzungen in der Tendenz sogar Mutationsverluste an, die auf Kosten von individuellen Beförderungen gedeckt werden müssen. Kleinere Einheiten haben allenfalls über Jahre hinweg gar keine Manövriermasse und damit keinen Spielraum für individuelle Lohnmassnahmen. Das führt zu einer negativen Wahrnehmung der Personalaufwandsteuerung und von NeLo. Die Regierung hat Massnahmen dazu getroffen, nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission reichen diese aber noch nicht aus, um das strukturelle Problem zu lösen. Hierzu sind weitere Anpassungen notwendig. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird deshalb einen Review der Personalaufwandsteuerung analog dem Antrag für einen Review zu NeLo¹⁸ beantragen.

In diesem Zusammenhang hat die Staatswirtschaftliche Kommission auch geprüft, wie die Regierung mit dem in Botschaften und Berichten der Regierung ausgewiesenen Stellenbedarf umgeht (z.B. 40.22.02 «Langfristige Sicherstellung der Wasserressourcen im Kanton St.Gallen: Handlungsbedarf und Massnahmen»). In diesem Zusammenhang stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass der Stellenbedarf aus solchen Botschaften und Berichten grundsätzlich im ordentlichen Budget- und Planungsprozess mittels Stellenbegehren durch das Departement zu beantragen ist, d.h., es gibt keinen Automatismus und es liegt kein Beschluss des Kantonsrates vor, diese Stellen vorzusehen. Die Regierung nimmt dann eine Priorisierung der eingereichten Stellenbegehren vor und entscheidet im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden oder zusätzlich zu beantragenden Mittel für den strukturellen Personalbedarf über die entsprechenden Stellenschaffungen. Für Berichte und Botschaften mit zusätzlichem Stellenbedarf, die offensichtlich nicht über die Pauschale finanziert werden können, kann der Kantonsrat entsprechende «Sonder- bzw. Niveaueffekte» bewilligen (z.B. 35.18.01 «Kantonsratsbeschluss über die Erweiterung und Erneuerung des Regionalgefängnisses und der Staatsanwaltschaft Altstätten» oder 36.18.02 «Kantonsratsbeschluss über das 17. Strassenbauprogramm für die Jahre 2019 bis 2023»).

Erfahrungen FD und SK (Regierung) mit dem Instrument

Die Anträge des Kantonsrates in Bezug auf Personalkredite werden von der Regierung stets eingehend diskutiert und für die Planung des Budgets berücksichtigt. Zur Umsetzung von Aufträgen des Kantonsrates werden in der Regel Aufträge an die Departemente und die Staatskanzlei ausgelöst und diese werden auch im Rahmen der bilateralen Budgetbesprechungen zwischen der jeweiligen Departementsleitung und dem FD besprochen. Ein Beispiel sind die Vorgaben im Personalbereich aus dem Projekt Haushaltsgleichgewicht 2022plus.

¹⁸ Im Rahmen des Berichts 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019 wurde die Regierung eingeladen, 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.

Die Steuerung des bewilligten Personalkredits einschliesslich der zugeteilten Mittel für individuelle Lohnmassnahmen und den strukturellen Personalbedarf wird im jeweiligen Generalsekretariat überwacht (beim FD laufend und in der Regel monatlich), in der Staatskanzlei wird dies durch den Staatssekretär wahrgenommen. Im FD wird laufend eine Hochrechnung für das ganze Jahr gemacht (Hochrechnung auf Basis aller bekannten Veränderungen, wie Aus- tritte, Eintritte, Pensenanpassungen, unbezahlte Urlaube usw.). Soweit ein Spielraum entsteht, wird dieser sowohl beim FD als auch bei der Staatskanzlei (anhand einer Prioritätenliste und einer selbst entwickelten Excel-Tabelle) gezielt genutzt. Die Entscheide werden innerhalb des FD für alle Amtsleitenden transparent gemacht. Auch in der Staatskanzlei wird die Mittel- verwendung transparent kommuniziert. Diese Transparenz führt zu einer Erhöhung des Ver- trauens in die departementsinterne Personalaufwandsteuerung. Die Departementsleitung kann im Rahmen des vorhandenen Spielraums gezielt Prioritäten setzen.

Aus Sicht des FD erfüllt das Instrument die Erwartungen. Die Flexibilisierung der unterjährigen innerdepartementalen Kreditumlagerung ist zur Bewältigung der verschiedenen Aufgaben im Departement sehr hilfreich. Die Alimentierung mit neuen Mitteln für Stellenschaffungen ist je- doch sehr restriktiv (keine Mittel für den strukturellen Personalbedarf in den Budgets 2021 und 2022), dies hängt jedoch nicht mit dem Instrument, sondern mit den politischen Vorgaben (Mit- telzuteilung durch den Kantonsrat) zusammen. Für die Mitarbeitenden ist das Instrument nicht direkt spürbar. Indirekt ergeben sich aber Vorteile, da z.B. Pensenanpassungen (Erhöhungen und Reduktionen) einfacher möglich sind. Dadurch kann den spezifischen Bedürfnissen gerade in Teilzeitpensen besser Rechnung getragen werden (Vereinbarkeit von Beruf und Familie). So werden auch die Stellen in der Regel mit einer Spannbreite für das Pensum ausgeschrieben. Die Flexibilität aus der Personalaufwandsteuerung unterstützt diese Entwicklungen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die aktive Bewirtschaftung der Personal- kredite eine anspruchsvolle Führungsaufgabe ist. Sie bedingt, dass das System im Detail ver- standen wird und die verschiedenen Abhängigkeiten überblickt werden. Hier wären allenfalls zusätzliche technische Instrumente, ein Erfahrungs- oder Wissensaustausch und Schulungen hilfreich. Die Führungskräfte könnten so in dieser Aufgabe noch zusätzlich unterstützt werden. Für die Mitarbeitenden sind die verschiedenen Abhängigkeiten ebenfalls nicht einfach verständ- lich. Die Kommunikation der Verwendung der Personalkredite ist daher äusserst anspruchsvoll. Die Vorteile der Personalaufwandsteuerung werden immer mehr erkannt. Die teilweise eng be- schränkten Mittel für die individuellen Lohnerhöhungen führen aber nach wie vor zu einer ne- gativen Wahrnehmung des gesamten Systems. Dementsprechend werden die Mitarbeitenden zentral über die Beschlüsse von Regierung und Kantonsrat zu den Personalkrediten informiert. Die spezifischen Informationen je Departement obliegen der jeweiligen Departementsleitung, in der Staatskanzlei entsprechend dem Staatssekretär.

Rolle Personalamt in der Personalaufwandsteuerung

Aus personalpolitischer Sicht bringt sich das Personalamt dahingehend ein, dass es sich z.B. bei der Beurteilung der Notwendigkeit von allgemeinen Lohnerhöhungen (z.B. infolge Teue- rung) gegenüber dem FD einbringt. Bei der Mittelallokation auf die Departemente und die Staatskanzlei bzw. in der effektiven Umsetzung der Lohnrunden werden die Prozesse durch den Stab des Personalamtes geführt. Die Personalaufwandsteuerung adressiert den finan- ziellen Aspekt der Personalplanung. Aus Sicht des Personalamtes stellen sich jedoch weitere Fragen: Wurden die richtigen Personen mit den richtigen Fachkenntnissen angestellt und sind diese Personen in der richtigen Funktion? Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass in der Verwaltung eine übergeordnete, strukturierte qualitative oder quantitative Personal- planung fehlt und erst aufgebaut werden müsste. Würde eine solche gewünscht, würden zu- dem das Know-how und das Budget dafür fehlen. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht des Personalamtes, dass eine strategische Personalplanung zentral und wichtig

wäre. Dadurch könnten Entscheide bezüglich Stellenauf- und -abbau strategischer geführt werden. Ausgehend von der «Unternehmensstrategie» sollen der Stellen- und Kompetenzbedarf abgeleitet und eine Ist-Soll-Analyse des bestehenden Personalkörpers gemacht werden. Eine strategische Personalplanung wird teilweise in den Departementen gemacht, aber sie ist nicht strukturiert vorhanden.

In diesem Zusammenhang prüft die Staatswirtschaftliche Kommission auch, ob man die Effizienz von Arbeitnehmenden messen kann und wer das machen müsste. Es wurde ausgeführt, dass bei der Vielzahl von Tätigkeiten und Funktionen innerhalb der Verwaltung die Messbarkeit der Effizienz äusserst anspruchsvoll ist. Mit zunehmend wissensorientierten Tätigkeiten lassen sich Input und Output nicht mehr eindeutig und klar messbar bestimmen. Es ist Aufgabe einer Führungskraft, dafür zu sorgen, dass die oder der Angestellte die zugewiesenen Aufgaben effizient erledigt. Hier steht die Verwaltung vor einer besonderen Herausforderung. Da die Arbeitsergebnisse selten einen Marktpreis haben, sind die Anreize zur Effizienzsteigerung oft nicht mit der Privatwirtschaft vergleichbar, wo Arbeitsergebnisse möglichst kostengünstig produziert werden müssen, um die Gewinnmarge positiv zu beeinflussen. Das führt dazu, dass Führungskräfte stets angehalten sind, für kontinuierliche Verbesserung zu sorgen. Eine Führungskraft kann sehr gut einschätzen, in welcher Qualität und Effizienz Mitarbeitende die Arbeit erledigen. In Führungsgesprächen und den jährlichen Mitarbeitendengesprächen wird dies ebenfalls thematisiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass ein einziges Monitoringsystem der Aufgabenvielfalt und Komplexität nicht gerecht würde. Auch sind rasche und schnelle Personalverschiebungen aufgrund von oftmals notwendigen fachspezifischen Kompetenzen nicht einfach umsetzbar. Insofern finden Ausgleichsmaßnahmen oftmals innerhalb der Abteilungen oder Ämter statt, da die Kompetenzanforderungen auf dieser Stufe am besten vergleichbar sind. Diese Ausgleichsaufgabe ist wiederum eine zentrale Führungsaufgabe der Amtsleitungen, und sie wird wahrgenommen. Gerade das Beispiel der Pandemie hat gezeigt, dass z.B. im Amt für Wirtschaft und Arbeit kurzfristig Personal anderweitig eingesetzt wurde, um die stark gestiegenen Anfragen für Kurzarbeit abzuwickeln. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt sich jedoch die Frage, ob es nicht auch beim Staatspersonal möglich und richtig sein muss, Mitarbeitende zu entlassen oder nicht mehr zu ersetzen, wenn ihre Kompetenzen nicht mehr gefragt sind oder ihre Leistung nicht mehr genügt. Hier setzt die Personalaufwandsteuerung eigentlich die richtigen Anreize, sprich: die Führungsperson wird belohnt dafür, wenn sie oder er die richtigen Leute einstellt. In der Politik fehlt jedoch das Vertrauen, dass beim Personal im öffentlichen Sektor genug gut hingeschaut wird. Und tatsächlich ist die Versuchung in diesem System gross, vorher mehr Personalbudget zu fordern, um neue Leute einstellen zu können, als den bestehenden Personalkörper zu optimieren.

Rolle NeLo in der Personalaufwandsteuerung

Die Ergebnisse des NeLo-Reviews lagen bei der Befragung noch nicht vor. Diese werden zuerst der Finanzkommission präsentiert, entsprechend wird die Staatswirtschaftliche Kommission das FD ebenfalls zu einem Austausch einladen und die gemachten Empfehlungen und Erwartungen prüfen, was es doch die Staatswirtschaftliche Kommission, die den Auftrag zur Erstellung des Reviews im Jahr 2019 gestellt hatte.

Sodann prüfte die Staatswirtschaftliche Kommission, welche Rolle NeLo in der Personalaufwandsteuerung und in der Akquirierung von neuen Mitarbeitenden spielt. Sie stellt dabei fest, dass die Personalaufwandsteuerung keinen direkten Einfluss auf NeLo hat und umgekehrt. Grundsätzlich laufen die Steuerung und das Lohnsystem unabhängig voneinander. Indirekt hängt die Alimentierung von NeLo über die Mittelsprechung für individuelle Lohnmassnahmen jedoch stark von den gemachten Vorgaben des Kantonsrates im Rahmen der Personalaufwandsteuerung ab. Diesbezüglich laufen derzeit unter anderem Arbeiten im Projekt «Review Lohnsystem». Für neue Mitarbeitende ist NeLo eine Rahmenbedingung, die so hingenommen

und akzeptiert wird. Die Einführung der Referenzfunktionen und von NeLo insgesamt war kommunikativ mehr schlecht als recht gelungen, jedoch schafft NeLo nun in Bezug auf die Einstufung auch eine gewisse Transparenz und Nachvollziehbarkeit und hat daher durchaus Vorteile. NeLo erleichtert namentlich auch die Begründung der Anfangseinstufung, die gestützt auf eine klare Systematik erfolgen kann.

HR-Strategie

Der Projektauftrag zur Entwicklung einer neuen HR-Strategie wurde im Dezember 2020 von der Regierung erteilt. In einem breit angelegten Prozess wurden die Handlungsfelder zusammen mit den Mitarbeitenden entwickelt. Im Kern geht es um die Entwicklung von drei Stossrichtungen: Kultur & Werte, Personalgewinnung, -entwicklung und -bindung sowie Prozesse & Organisation. Die Erhebung hatte gezeigt, dass in einzelnen Bereichen die Grundlagen für ein gemeinsames Verständnis, was ein übergeordnetes HR-Leitbild bzw. eine HR-Strategie beinhalten soll, noch fehlen. Deshalb wird ein übergeordneter Kulturentwicklungsprozess gestartet. Mit dessen Erkenntnissen sollen dann das HR-Leitbild entwickelt und daraus abgeleitet die weiteren HR-Prozesse entwickelt werden. Es ist geplant, im Jahr 2023 die Ziele für die nächsten Jahre ausdrücklich zu formulieren und diese dann auch umzusetzen. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird die Einführung und Umsetzung der HR-Strategie zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal aufgreifen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das Lohnsystem bzw. die Budgetierung kein eigentliches Handlungsfeld der aktuellen Arbeiten in der HR-Strategie ist. Selbstverständlich ist die angemessene und marktfähige Entlohnung ein Thema, welches auch im Rahmen einer HR-Strategie berücksichtigt werden muss. Die Ergebnisse aus dem Projekt «Review Lohnsystem» wie auch aus der Analyse im Bereich der Arbeitgeberattraktivität können aber dazu führen, dass Handlungsfelder identifiziert werden, die dann in Richtung Personalaufwandsteuerung gehen.

4.1.3.b Drohungen gegenüber Verwaltungsangestellten

Es gibt direkte oder indirekte Drohungen («Ich weiss schon, wo du wohnst, wo deine Kinder zur Schule gehen» usw.) und beleidigende Ausdrucksformen der Missbilligung (auf den Boden spucken, weglaufen, den Hund knurren lassen usw.). Unterschieden werden auch anonyme Drohungen und Drohungen mit bekanntem Absender. Neben den erwähnten Bedrohungsformen gibt es noch weitere, wie z.B. telefonische Bedrohung oder Stalking. Das Staatspersonal kann sich bei bedrohlichem Verhalten oder Drohungen an folgende Stellen wenden, die Informationen sind für die Mitarbeitenden im Intranet verfügbar:

- Staatskanzlei: Leiter Sicherheit Staatsverwaltung;
- Kantonspolizei: Bedrohungs- und Risikomanagement (BRM) – Gewaltprävention¹⁹.

Ab wann eine Aktion oder ein Verhalten als bedrohend oder beschimpfend wahrgenommen wird, ist bis zu einem gewissen Grad subjektiv. Über reine Beschimpfungen liegt keine Statistik vor. Drohungen, die zwecks Einschätzung über den Sicherheitsverantwortlichen der Staatskanzlei an das Bedrohungs- und Risikomanagement (BRM) der Kantonspolizei weitergeleitet werden, fliessen in die allgemeine Statistik des BRM ein. Im Jahr 2021 wurden zehn Meldungen gezählt und im Jahr 2022 waren es acht Meldungen. Das BRM ist somit nur zu einem sehr kleinen Teil mit Fällen aus der Verwaltung belastet.

Zu Sanktionen oder Anzeigen bei Drohungen kommt es erst, wenn ein Verhalten (straf-)rechtlich relevant ist und die betroffene Person die Situation gemeldet und zur Anzeige gebracht hat. Drohungen werden von der Abteilung BRM überprüft und eingeschätzt und die bedrohte

¹⁹ Siehe <https://www.sg.ch/sicherheit/kantonspolizei/praevention--jugend--cybercrime/bedrohungs--und-risikomanagement--gewaltpraevention-.html>.

Person und/oder das Amt selber über die Möglichkeiten (Strafanzeige, Normverdeutlichungs-schreiben²⁰ usw.) beraten. Bei Officialdelikten bzw. wenn die bedrohte Person «in Angst und Schrecken» versetzt wurde, wird eine Strafanzeige empfohlen. Das BRM unterstützt und berät danach die bedrohten Personen, das Amt oder die Vorgesetzten. Für die Betreuung nach einem Fall liegt die Pflicht bei der vorgesetzten Stelle, die sich allenfalls professionell Hilfe für die betroffene Person holen kann. Im Ernstfall könnte auch das offizielle Angebot «Psychologische erste Hilfe» (PEH) der Psychiatrieverbunde in Anspruch genommen werden.

In den bekannten Fällen, z.B. im Bereich Tierschutzkontrolle, werden Vorfälle immer im Team und mit der vorgesetzten Person besprochen. Solche Nachbesprechungen helfen bereits in der Verarbeitung der Erlebnisse. Dabei wird anschliessend gemeinsam entschieden, ob ein Fall gemeldet wird. Bei einem möglichen Besuch auf einem Hof wird die Lage jedoch immer auch vorab beurteilt und eingeschätzt, ob aus bekannten Gründen mit einer Bedrohung oder Eskalation der Situation gerechnet werden muss. Entsprechend werden Massnahmen (z.B. Zweierkontrollen, Unterstützung durch Polizei o.Ä.) umgesetzt. Weitere Bereiche, die mit Drohungen konfrontiert werden, sind z.B. die Bereiche Lebensmittelkontrolle, Kontrolle der Arbeitsbedingungen, landwirtschaftliche Kontrollen einschliesslich Tierschutz, Umgang mit gefährdenden Stoffen, Baustelleneinrichtungen, Eichwesen, Asylwesen, Denkmalpflege, Bauen ausserhalb der Bauzone usw.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass in der Thematik Drohungen gegen Verwaltungsangestellte bei der Ausübung von hoheitlichen Kontrollfunktionen aktuell kein akutes Problem besteht, Meldungen in den Departementen aber zugenommen haben. Die möglichen Situationen sind sehr vielfältig. Es gibt Aufgaben und Funktionen, die regelmässig in entsprechende Situationen geraten (z.B. Kantonspolizei, Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen, Konkursamt, Sozialversicherungsanstalt, Bildungsdepartement und Regierung), und andere, bei denen entsprechende Situationen Einzelfälle bleiben. In den erwähnten Bereichen sind solche Situationen ein Teil des Alltags. Entsprechend kennen die Personen dies beziehungsweise sind sich solcher Situationen bewusst oder setzen die Schutzmassnahmen bei Bedarf ein. Bei der Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden wird entsprechend nicht Spezielles mitgeteilt, die vorgesetzte Person ist jedoch in der Pflicht, die Mitarbeitenden entsprechend über den Ablauf bei Drohungen zu orientieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass die Mitarbeitenden die Drohungen oder bedrohliches Verhalten dem Sicherheitsbeauftragten oder dem BRM melden und diese Stellen die Drohungen erfassen, prüfen und die betroffene Person oder Stelle beraten, begleiten und unterstützen. Ebenso wichtig ist jedoch, dass die erlebten Situationen im Team oder mit der vorgesetzten Person besprochen werden. Diese Nachbesprechung ist wichtig zur Verarbeitung und objektiven Einordnung der Bedrohungslage. Ebenso unterstützt die Staatswirtschaftliche Kommission das Vorhaben, die Mitarbeitenden am 23. Oktober 2023 zur ersten St.Galler Fachtagung Bedrohungsmanagement zum Thema «Umgang mit Drohungen» einzuladen.

²⁰ Die Normverdeutlichung ist sowohl Teil als auch Ziel der Gefährderansprache. Die Gefährderansprache bezeichnet ein polizeiliches Instrument zur Gefahrenabwehr und Verhütung von Straftaten. Dabei wird eine potenziell gefährdende Person auf ihr Verhalten angesprochen, auf die geltende Rechtslage sowie mögliche Konsequenzen einer allfälligen Missachtung der entsprechenden Normen aufmerksam gemacht und ermahnt, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen bzw. sich gesetzeskonform zu verhalten.

4.1.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.1.4.a Auftrag

Personalaufwandsteuerung

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein,²¹ die Personalaufwandsteuerung einschliesslich der Verteilung der Mittel für individuelle Lohnerhöhungen durch die Regierung auf die Departemente und durch die Departemente auf die Ämter und Dienststellen zeitnah durch eine unabhängige, externe Stelle überprüfen zu lassen.

4.1.4.b Empfehlungen

Personalaufwandsteuerung

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) am neuen und modernen Instrument der Personalaufwandsteuerung ist grundsätzlich festzuhalten, damit im Kantonsrat weiterhin sach- und stufengerecht über die Personalentwicklung debattiert werden kann. Dem Kantonsrat obliegt die politische Steuerung («Konzernsteuerung») und er gibt die Pauschale für das Lohnwachstum vor;
- b) bei Mutationsgewinnen ist darauf zu achten, dass diese nicht nur oder nicht primär für neue Stellen, sondern für die Lohnentwicklung eingesetzt werden;
- c) den Aufbau einer übergeordneten, strategischen Personalplanung, um so Umlagerungen (von Krediten, nicht von Personen) auch unterjährig und über Departementsgrenzen hinweg umzusetzen, wenn dadurch eine begründete, verbesserte Verwendung der personellen Ressourcen möglich wird;
- d) den Ausbau und die Entwicklung einer gemeinsamen Methodik, Führungstools, Best-Practice-Ansätze und Schulungen sowie eine Auswertung zu den individuellen Lohnmassnahmen. Führungskräfte sind mit zusätzlichen technischen Instrumenten zu unterstützen und ein Erfahrungs- oder Wissensaustausch sowie Schulungen sollen angeboten werden;
- e) die interne Kommunikation zur Personalaufwandsteuerung zu verbessern und zu intensivieren;
- f) bei ausgewiesenem Bedarf an zusätzlichen Stellen aus Berichten oder Botschaften, die offensichtlich nicht über die Pauschale finanziert werden können, sind konsequent «Sonder- bzw. Niveaueffekte» zu beantragen.

HR-Strategie 2022+

Siehe dazu Erwartung gemäss Abschnitt 4.5.4.b.

4.2 Lotteriefonds / Sportfonds

4.2.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR ist die Prüfung der Amtsführung der Regierung und der ihr nachgeordneten Behörden und Dienststellen eine zentrale Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie ist damit beauftragt, die parlamentarische Aufsicht umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, eine Prüfung von Lotteriefonds und Sportfonds des Kantons St.Gallen vorzunehmen. Sie bestellte zu diesem Zweck eine Ad-hoc-Subkommission.

Auslöser für die Prüfung waren die Erkenntnisse aus der vorberatenden Kommission 23.19.03 «Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Kulturförderstrategie 2020 bis 2027». Es wurde angeregt zu prüfen, wie die Prozesse und Vorgaben zur Verteilung der Mittel aus dem

²¹ Auftrag nach Art. 95 GeschKR.

Lotteriefonds und dem Sportfonds ausgestaltet sind und wer die Einhaltung des Auftrags kontrolliert. Dabei wurde auch angeregt, dass ein Austausch mit der Leitung der Finanzkontrolle gesucht werden soll, da diese auch bereits Kontrollen durchgeführt habe.

4.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission wählte für die Prüfungstätigkeit ein zweistufiges Verfahren: zuerst eine Auslegeordnung der Subkommission über die vorhandenen Informationen, danach die Befragungen.

Bei der Auslegeordnung wurde festgelegt, dass bei der Prüfung der Ablauf des Bewerbungsverfahrens geklärt wird, auf welche Weise die Umsetzung der Projekte erfolgt und ob die Prozesse der beiden Fonds Unterschiede aufweisen. Weiter interessierten die Ergebnisse und der Umfang der bereits erfolgten Prüfungstätigkeit der Finanzkommission. Überdies hatte die Subkommission vorgesehen, eine zuständige Person aus einem vergleichbaren Kanton zu befragen. Die Subkommission verzichtete auf die Befragung von Gesuchstellenden.

Am 30. September 2022 folgte die Befragung der neuen Leiterin des Amtes für Kultur (seit August 2021) und einer Fachspezialistin für Kulturförderung. Weiter wurde der Geschäftsführer der IG Sportverbände befragt. Im Anschluss befragte die Subkommission den Leiter der Finanzkontrolle, der gleichzeitig Geschäftsführer der Fiko ist. Der Leiter des Amtes für Kultur des Kantons Aargau wurde per Videokonferenz an die Sitzung der Subkommission eingeladen. Er stellte die vorgesehene Reorganisation vor und beantwortete Fragen der Subkommissionsmitglieder.

Mit der persönlichen Befragung und den Ausführungen der Befragten erhielt die Subkommission interessante Einblicke in die Arbeitsweise, Organisationsformen und Richtlinien verschiedener Kantone.

4.2.3 Würdigung und Bewertung

4.2.3.a Lotteriefonds / Amt für Kultur

Gesetzliche Grundlagen / Richtlinien

Das Geldspielgesetz (SR 935.51; abgekürzt BGS) bildet über alle Lotteriefondsgesuche einen «Überkörper», gibt klare Richtlinien vor, definiert berechnete Bereiche und regelt Zuständigkeiten, wer welche weiteren Richtlinien festsetzen darf. Die Kulturförderung ist im Kanton St.Gallen durch das Kulturfördergesetz (sGS 275.1; abgekürzt KFG) und die Kulturförderungsverordnung (sGS 275.11; abgekürzt KfV) rechtlich gut aufgestellt. Es gibt im Kanton St.Gallen jedoch für Beiträge in den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit, Natur, Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit keine einheitliche gesetzliche Grundlage wie z.B. ein Lotteriefondsgesetz. Entsprechend müssen übergeordnete Regelungen und Richtlinien zu diesen Bereichen bei Bedarf jeweils beigezogen werden.

Die Richtlinien zum Lotteriefonds aus dem Jahr 2019²² für die Anforderungen an Gesuche sind von der Regierung verabschiedet und wurden bis Ende 2021 vom Kantonsrat jeweils mit Verabschiedung der Broschüren-Botschaft zu Kenntnis genommen. Der Kantonsrat forderte per 2022 die Verschlinkung der Broschüre; seither wird diese – und damit auch die Richtlinien zum Lotteriefonds im Anhang – nicht mehr dem Kantonsrat zugestellt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Amt für Kultur sich bei der Prüfung und Vergabe strikt an die Richtlinien zum Lotteriefonds hält. Durch einen Beschluss der Regierung oder des Kantonsrates kann es dazu kommen, dass auch Projekte Geld erhalten, die nicht

²² https://www.sg.ch/content/dam/sgch/kultur/amtsleitung_kulturfoerderung/leitfaden-download/richtlinien-und-formulare/v3_Lotteriefonds_Richtlinien_07_2019.pdf

diesen Richtlinien entsprechen, sondern politisch gewollt sind. Gleichzeitig könnten auch Projekte, die den Richtlinien entsprechen, abgelehnt oder Beiträge gekürzt werden. Mit dem Beschluss des Kantonsrates erhält ein solches Projekt somit eine demokratische Legitimation.

Die Nutzung des Lotteriefonds für Projekte, die nicht vollständig den Richtlinien entsprechen, ist bezüglich Flexibilität auch von Vorteil für rasche und unkomplizierte Unterstützungsbeiträge (z.B. Ukraine-Hilfe²³). Eine zu enge Regelung könnte zu ungewollten Einschränkungen führen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beurteilt die Übersicht über die vorhandenen rechtlichen Grundlagen derzeit als gut. Sie nimmt zu Kenntnis, dass in den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit, Natur, Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit keine einheitliche rechtliche Grundlage vorhanden ist. Sie anerkennt einen gewissen Handlungsbedarf, beurteilt jedoch nach der Befragung des Amtes für Kultur die Ausarbeitung eines Lotteriefondsgesetzes im Kanton St.Gallen als kein vordringliches Thema.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die Unterschiede zu anderen Systemen in anderen Kantonen zur Kenntnis. Im Kanton St.Gallen besteht für Gesuche ab 10'000 Franken zwei Mal im Jahr die Möglichkeit, einen Antrag zu stellen; diese werden in der Lotteriefondsbotschaft I oder II abgebildet. In fast allen Kantonen der Deutschschweiz entscheidet die Regierung abschliessend über die Vergabe der Lotteriefondsmittel, wobei in einzelnen Kantonen das Parlament über grosse Beiträge entscheidet, z.B. im Kanton Zürich ab 1 Mio. Franken.

Der Ablauf im Kanton St.Gallen mit den zugehörigen Eingabefristen ist den Gesuchstellenden mittlerweile bekannt und der Prozess hat sich eingespielt. Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt, dass das Amt für Kultur die Eingaben im Kanton hin zu einem (digitalen) Eingang weiterentwickelt hat, was eine grosse Entlastung für die Gesuchstellenden, aber auch für das Amt darstellt, da alle Gesuche einheitlich erfasst werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Beurteilungskriterium «Relevanz» unterschiedlich ausgelegt werden kann. Die Relevanz hängt gemäss dem Amt für Kultur nicht zwingend von einem grossen Publikum ab. Die Relevanz ist für jedes Projekt einzeln zu beurteilen. Letztlich ist entscheidend, dass die Kriterien in einer Gesamtansicht den Ausschlag geben, ob ein Projekt unterstützt wird oder nicht.

Stufengerechtigkeit Schwellenwert

Die Staatswirtschaftliche Kommission hinterfragte bei der Prüfung die Höhe des Schwellenwerts von 10'000 Franken für Beiträge, die der Kantonsrat mit dem Kantonsratsbeschluss über Beiträge aus dem Lotteriefonds beschliesst. Die Beiträge aus dem Lotteriefonds werden jeweils von der Finanzkommission vorberaten. Gemäss den Befragten sind die Prozesse hierfür klar und einige Kontroll- und Entscheidstufen eingebaut. Für die Vorberatung der Beiträge aus dem Lotteriefonds nimmt auch die Leiterin des Amtes für Kultur an der Sitzung der Finanzkommission teil, um Fragen zu beantworten. Bei einzelnen Projekten kommt es zu Diskussionen oder Anträgen in der Finanzkommission. Ein Projekt wird selten abgelehnt, dies gilt für die Finanzkommission wie auch für den Kantonsrat.

Die Staatswirtschaftliche Kommission diskutierte die Frage der Stufengerechtigkeit der Aufarbeitung der einzelnen Projekte für die Botschaft der Regierung an den Kantonsrat. Die Informationen könnten sicherlich auf einfachere Weise zur Verfügung gestellt werden. Der Aufwand für die Aufbereitung der Lotteriefondsbotschaften bindet im Amt für Kultur enorme Ressourcen und steht in einem fragwürdigen Verhältnis zu den gesprochenen Beiträgen.

²³ Siehe dazu Antrag der Mitte-EVP-Fraktion vom 19. September 2022 zum Geschäft 22.22.32 «Gesetz über Massnahmen zur Milderung der Folgen des Ukraine-Kriegs» i.V.m. Beitrag «L.22.2.15 – Rahmenkredit Ukraine-Hilfe 2023» im Geschäft 34.22.02 «Kantonsratsbeschluss über Beiträge aus dem Lotteriefonds 2022 (II)».

Es gilt, dass für Gesuche um Beiträge bis zu 50'000 Franken es kleinere Projekte mit einer gewissen Regelmässigkeit (z.B. alle zwei Jahre) sind. Bei diesen Gesuchen erkennt man die Qualität und braucht sie nicht mehr komplett zu hinterfragen. Die Projekte gleichen sich häufig in Fokus und Ausrichtung. Das Amt kann mit seinem Fachwissen und den Erfahrungswerten sachlich korrekt über die Gesuche entscheiden. Es handelt sich bei diesen Projekten um die regulären Tätigkeiten im Kultursektor.

Gesuche für Beiträge ab 50'000 Franken sind für besondere Projekte. Es handelt sich um Projekte mit einer Ausstrahlung, einer grossen Gewichtung und/oder politischem Interesse sowohl bezüglich Inhalt als auch Ausführung. Projekte dieser Grössenordnung sind auch für die Gesuchstellenden ausserordentlich, da es sich dabei um Projekte mit einem hohen Gesamtbudget handelt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission diskutiert die Frage, ob der Schwellenwert erhöht werden soll oder ob der Kantonsrat weiterhin bei Beiträgen ab 10'000 Franken das Beschlussgremium sein sollte. Wird die Zuständigkeit angepasst und z.B. die Beurteilung der Finanzkommission oder der Regierung überlassen, könnte das zu einer wesentlichen Verschlankung des Prozesses bei der Beratung im Kantonsrat oder im Amt für Kultur führen, denn die Aufbereitung der einzelnen Anträge in der Botschaft würde sich wesentlich reduzieren. Kleinere Projekte würden ausserdem im Sinne der Kundenfreundlichkeit schneller zu Geld kommen, was deren schnelllebiger und flexibler Arbeitsweise entgegenkäme, und sie erhielten Planungssicherheit.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält auch fest, dass bei einer Beratung kleiner Beiträge (10'000 Franken) durch die Finanzkommission und den Kantonsrat sich das hinsichtlich der demokratischen Abstützung der Entscheide positiv auswirkt und die Transparenz gegenüber der Bevölkerung und anderen Kulturinstitutionen erhöht. Insbesondere bei kritischen Themen und Beiträgen ist die hohe Transparenz ein Vorteil.

Die Variante, dass die Finanzkommission abschliessend über die Projekte entscheidet und dem Kantonsrat Bericht erstattet, wurde nicht weiterverfolgt. Als Beispiel für den Prozess für Bereiche mit Flexibilität in der Beitragssprechung können Rahmenkredite dienen, die aus dem Lotteriefonds zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise in den Bereichen kulturelle Teilhabe und Film.

Die Staatswirtschaftliche Kommission legt bei grösseren Projekten ab 50'000 Franken Wert auf die demokratische Legitimation durch den Entscheid des Kantonsrates. Diesen Projekten kommt auch eine gewisse Aussenwirkung zu – hierfür ist der Einbezug des Kantonsrates unabdinglich, damit sie politisch abgestützt sind. Eine Beschränkung auf die grösseren Projekte könnte eine Erleichterung für die Finanzkommission und den Kantonsrat sein, der sich dadurch vertieft mit einzelnen grossen Projekten auseinandersetzen kann und nicht 60 bis 80 kleinere Projekte behandeln muss.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Schwellenwerte für Beiträge in den Kantonen sehr unterschiedlich sind. Zudem hält sie fest, dass bei einer Erhöhung des Schwellenwerts dem Kantonsrat nicht das Recht genommen würde, weiterhin Anträge zu Gesuchen einzureichen, die zwar unterhalb der Grenze liegen oder nicht exakt den Richtlinien entsprechen, jedoch eine politische Mehrheit erreichen (z.B. Unterstützung Mühleggbahn-Projekt). Aufgrund der gemachten Abwägungen würde die Staatswirtschaftliche Kommission eine Erhöhung des Schwellenwertes von heute 10'000 auf 50'000 Franken für Projektbeiträge begrüssen.

Finanzielle Mittel

Die verfügbaren Mittel für die Gesuche sind jährlich unterschiedlich. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass gewisse Bereiche wie z.B. Online-Plattformen und Fragen zur Digitalisierung im nichtkulturellen Bereich nicht berücksichtigt werden, da dafür keine finanziellen Möglichkeiten vorgesehen sind. Wenn ein schwaches Jahr bei den Einnahmen erfolgt, geht das nach Angaben der Befragten zulasten der Honorare für die Kulturschaffenden.

Der Verwendungszweck gemäss BGS schliesst «die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung von öffentlich-rechtlichen gesetzlichen Verpflichtungen» aus. Die Ausgaben für die Genossenschaft Konzert und Theater (KTSG) sind im Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (sGS 273.1) verankert. Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes werden 40 Prozent des Staatsbeitrags an die KTSG dem Lotteriefonds belastet. Die Kommission hält fest, dass dies den Grundlagen des BGS widerspricht. Dieses Vorgehen kennen auch andere Kantone.

Auch die Aufgaben der Archäologie gehören als Staatsaufgabe grundsätzlich in die Ausgaben des ordentlichen Staatshaushalts. Auch diese Ausgaben werden über den Lotteriefonds finanziert.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt vom Leiter der Finanzkontrolle zur Kenntnis, dass aus Sicht der Finanzkontrolle in den letzten Jahren keine Zweckentfremdung der Mittel aus dem Lotteriefonds festgestellt wurde. Die Finanzkontrolle nimmt auf Anregung mit, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen im Prüfprogramm des Jahres 2023 aufzunehmen.

4.2.3.b Geschäftsstelle IG Sport SG

Grundlagen / Organisation

Die Interessengemeinschaft Sport St.Gallen (IG Sport SG) hat die Aufgabe, den Sportfonds des Kantons St.Gallen zu verwalten. Dieser wird jährlich durchschnittlich mit rund 5,3 Mio. Franken aus dem Erlös von Swisslos gespeist. Davon werden rund 2,5 Mio. Franken für bauliche Investitionen und die Beschaffung von Sportgeräten eingesetzt, rund 0,8 Mio. Franken erhalten die Verbände für Massnahmen im Kurswesen und zur Sportförderung, und rund 0,8 Mio. Franken werden für die direkte Förderung von Sporttalenten in Ausbildung (je zur Hälfte an Sportanbieter anerkannter Talentschulen und Direktbeiträge an Einzelsportler) eingesetzt. Für verschiedene Institutionen und besondere Anlässe werden rund 0,6 Mio. Franken eingesetzt, wovon rund 0,4 Mio. Franken an das Amt für Sport des Kantons ausgerichtet werden. Ebenfalls rund 0,6 Mio. Franken werden für Öffentlichkeitsarbeit und für den Betrieb der IG Sport SG eingesetzt.

Die IG Sport SG erstellt die Richtlinien für Beiträge aus dem Sportfonds des Kantons St.Gallen. Jährlich werden die Richtlinien an einer Klausurtagung durch die Sportfonds-Kommission geprüft und wenn nötig angepasst. Angepasste Richtlinien werden den Verbänden rechtzeitig vorgestellt und werden vom Vorsteher des Bildungsdepartementes genehmigt.

Die Sportfonds-Kommission setzt das Geld nur für den privatrechtlichen Sport ein. Es kommt den Verbänden, Vereinen und Athleten zugute. Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt den Vorteil, dass keine öffentlichen Anlagen mit diesem Geld unterstützt werden müssen, da sonst die Vereine und Athleten zu wenig Fördergelder erhalten würden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Druck auf den Sportfonds in den letzten Jahren grösser geworden ist. Die öffentliche Hand (Gemeinden, Städte) versucht zunehmend, Vereine zu «instrumentalisieren», um Gelder aus dem Sportfonds zu erhalten. Das Problem besteht v.a. bei Grossanlagen, die Gemeinden gehören und die Vereine entsprechend

ein Nutzungsrecht haben. Von Seiten des Sportfonds wird darum ein Nutzungsrecht von mindestens 20 Jahren verlangt. Aufgrund dieser Tatsachen entsteht in Bezug auf die anrechenbaren Kosten mehr Beratungs- und Aufklärungsaufwand bei den Vereinen.

Positiv zu würdigen ist die Vereinfachung der Gesuchverfahren für Beiträge aus dem Sportfonds durch die Einführung der Online-Applikation FoundationPlus. Es ermöglicht den Gesuchstellern eine direkte Eingabe der Anträge, ohne den Umweg über den Verband gehen zu müssen. Die IG Sport SG kann die Gesuche besser bearbeiten, da einzelne Schritte mit der Applikation vereinfacht werden konnten.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass es sich beim Sportfonds um viel weniger finanzielle Mittel handelt als beim Lotteriefonds. Die Befragten konnten darlegen, dass die Prozesse gut laufen. Mit der Digitalisierung konnten Verbesserungen bei der Gesuchseinreichung und den Prozessen erzielt werden. Im Jahr 2023 ist eine Prüfung durch die Finanzkontrolle vorgesehen. Dabei wird ein Augenmerk auf die Ausgestaltung der neuen Prozesse seit der Digitalisierung gelegt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt nach der Befragung fest, dass es ein Problem «Medienbrüche»²⁴ bei internen Zahlungsabläufen im Bildungsdepartement gibt. Im Amt für Kultur sind diese Prozesse digitalisiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission legt den Befragten nahe, den Prozess des Amtes für Kultur zu adaptieren. Ein Erfahrungsaustausch mit der Finanzabteilung des Amtes für Kultur könnte hilfreich sein.

Die Gemeinden sind zuständig für öffentliche Investitionen im Bereich Sport/Sportbauten. Der Sportfonds ist zweckgebunden für die Verbände und Vereine gedacht. Durch die zunehmende Verbreitung des «freien Sports», wie Street Workouts usw. wird die Thematik der Verwendung unter der Zweckgebundenheit häufiger diskutiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission erkennt, dass der Austausch mit den Gemeinden zentral ist.

4.2.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.2.4.a Auftrag

Lotteriefonds

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein,²⁵ die rechtlichen Grundlagen zum Lotteriefonds so anzupassen, dass der Schwellenwert für Projektbeiträge, die der Kantonsrat mit dem Kantonsratsbeschluss über Beiträge aus dem Lotteriefonds beschliesst, von 10'000 auf 50'000 Franken erhöht wird.

4.2.4.b Erwartungen

Lotteriefonds / Sportfonds

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet:

- a) von der Finanzkontrolle, in den nächsten Jahren vermehrt auf die Prüfung der rechtlichen Grundlagen zu achten und im Prüfprogramm des Jahres 2023 unter anderem die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen zu prüfen;
- b) von der Geschäftsstelle der IG Sport SG, die internen Zahlungsabläufe medienbruchfrei mit digitalisierten Prozessen auszugestalten. Da dies im Amt für Kultur bereits erfolgt ist, soll hierfür ein Erfahrungsaustausch mit der Finanzabteilung des Amtes für Kultur gesucht werden.

²⁴ Ein «Medienbruch» entsteht in der digitalen Abwicklung eines Prozesses, wenn im Übergang vom einen zum anderen Prozessschritt das Arbeitsmedium gewechselt wird. Medienbrüche entstehen also immer dann, wenn einmal digital erfasste Daten nicht durchgehend für weitere Arbeits- und Geschäftsprozesse weiterverarbeitet werden können.

²⁵ Auftrag nach Art. 95 GeschKR.

4.3 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

4.3.1 Prüfungspunkt

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 von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte ständige Subkommission beschloss im Sinn der parlamentarischen Oberaufsicht, die Aufsicht der Regierung über die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu kontrollieren. Als Unterlage dienten der Strategiebericht 2021/2022 der Regierung über das Teilnehmungsmanagement (Public Corporate Governance; abgekürzt PCG), der dazugehörige HRM2-Bericht 2021 sowie die Grundsätze zur Steuerung und Aufsicht von Organisationen mit kantonaler Teilnehmung.

Über die Ergebnisse der Prüfung der Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2022 wird die Staatswirtschaftliche Kommission voraussichtlich auf die Herbstsession 2023 Bericht erstatten.

4.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» prüfte anhand der Unterlagen den Inhalt der Berichte und richtete dabei das Augenmerk darauf, wie die Regierung diese Berichte wahrnimmt, welche Massnahmen sie fordert bzw. wie sie deren Umsetzung kontrolliert und wie sie die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen überprüft.

Da es in der Subkommission einige Wechsel gab und aufgrund der Erkenntnisse aus der Prüfungstätigkeit zum Befund zur BUS Ostschweiz AG liess sich die Subkommission am 16. Dezember 2022 umfassend in die Thematik der (Ober-)Aufsicht von öffentlichen Unternehmungen durch Roger W. Sonderegger informieren. Den PCG-Strategiebericht beriet sie sodann am 11. Januar 2023 vor und stellte dem für den Bericht zuständigen Departement einen Fragenkatalog zu. Die Subkommission wurde am 1. Februar 2023 vom Generalsekretär und von der Projektleiterin PCG des FD informiert und vorab umfassend mit den geforderten Unterlagen bedient. Im Anschluss folgte eine Diskussion über einige Detailfragen aus dem Bericht zu ausgewählten öffentlich-rechtlichen Anstalten.

4.3.3 Würdigung und Bewertung

Beim jährlichen PCG-Strategiebericht zu den wesentlichen Teilnehmungen des Kantons St.Gallen handelt es sich um eines der (internen) Instrumente des Teilnehmungscontrollings, die im Rahmen des Teilnehmungsmanagements erstellt werden. Die Diskussion in der Regierung über das Teilnehmungscontrolling findet primär auf strategischer Ebene und risikoorientiert statt. Insbesondere der PCG-Strategiebericht ist mit seinen 119 Seiten sehr umfassend. Per 31.12.2021 sind auf dem kantonalen Teilnehmungs Spiegel 72 Organisationen mit kantonaler Teilnehmung gelistet. Im PCG-Strategiebericht werden zwei Kategorien gebildet. Über die als finanziell und politisch wesentlich qualifizierten 20 Teilnehmungen des Kantons St.Gallen wird detailliert Bericht erstattet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Instrument des PCG-Strategieberichts und des HRM2-Berichts sehr gute Mittel für das Controlling sind. Eine Vielzahl der Teilnehmungen und Trägerschaften sind gesetzlich vorgeschrieben bzw. begründet, bei einigen stellt sich weiterhin die Frage nach dem Bedarf an einer kantonalen Teilnehmung (Teilnehmungsstrategie nach Art. 94e StVG), z.B. bei der BUS Ostschweiz AG. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt weiter fest, dass die Regierung von den Risiken der einzelnen Teilnehmungen Kenntnis

hat und sich ausführlich mit den finanziell und politisch wesentlichen Beteiligungen auseinandersetzt. Dazu findet jährlich ein Regierungsworkshop statt, in diesem Jahr vorgängig zur Verabschiedung des PCG-Strategieberichts. Das bewährte Ampelsystem, die Übersicht zu den Risiken und der Beteiligungsspiegel sind nützliche Mittel für eine fundierte Diskussion. Aufgrund der Erkenntnisse kann die Regierung ihre Einflussmöglichkeiten auf die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten vorausschauend ausüben. Die Ergebnisse aus dem Workshop fliessen jeweils in eine formelle Beschlussfassung. Die Regierung hat Massnahmen festgelegt und den zuständigen Departementen Aufträge erteilt. Ebenso stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass sich der Prozess zur Erarbeitung und zur Beratung mittlerweile etabliert hat. Erfreut zeigt sie sich, dass die Empfehlungen und weitere Themen und Forderungen aus politischen Vorstössen oder übergeordneten Diskussionen am Regierungsworkshop thematisiert, diskutiert und Massnahmen daraus beschlossen wurden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission weist weiter darauf hin, dass die Klärungen zu den Zuweisungen in Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie der unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards intensiviert werden sollen. Eine Analyse dieser Fragen sowie der Notwendigkeit an einer Beteiligung soll gesamtheitlich erfolgen. Sie begrüsst, dass der PCG-Strategiebericht mit der Information zur «Rechnungslegung» und den «wesentlichen Beteiligungen» ergänzt wird. Zuletzt unterstützt die Staatswirtschaftliche Kommission, dass in den Vorarbeiten der Erneuerungswahlen 2024/2028 und in den Eignerstrategien – unter der Voraussetzung der fachlichen Qualifikation und Kompetenzen – vermehrt Diversitätskriterien, insbesondere ein angemessenes Geschlechterverhältnis, eine ausgewogene Altersdurchmischung, die Beachtung allfälliger Kumulierungen aufgrund der «Altersguillotine» sowie der «zeitgerechte» Wechsel bei langjährigen Einsitzen berücksichtigt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission wies in den vergangenen Jahren insbesondere auf die Umsetzung des Auftrages des Kantonsrates hin, dass beide Geschlechter in obersten Leitungsorganen von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vertreten sein müssen und «bei gleichwertigen Bewerbungen weibliche Kandidaturen vorzuziehen sind».²⁶

Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Fall BUS Ostschweiz AG und der erkannten Mängel betreffend Corporate Governance wird sich die Staatswirtschaftliche Kommission der Thematik von Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern in strategischen Führungsebenen von Organisationen mit kantonaler Beteiligung (Berichterstattung und Mandatsverträge), der Erstellung von Eignerstrategien und somit der Umsetzung von Art. 94g des Staatsverwaltungsgesetzes²⁷ sowie der Oberaufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten strukturierter und mittels mehrjähriger Prüfungstätigkeit durch die Subkommission annehmen.

4.3.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Beurteilung der Notwendigkeit einer kantonalen Beteiligung (Beteiligungsstrategie nach Art. 94e StVG) weiterzuführen und zeitnah zu klären, ob eine Beteiligung im Verwaltungs- oder Finanzvermögen geführt wird, sowie der unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards;
- b) die Erstellung und Überprüfung von Eigner- und Mitgliedschaftsstrategien (Art. 94g StVG) sowie von Mandatsverträgen (Art. 94f StVG i.V.m. Art. 21 der Weisungen über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung) intensiv weiterzuführen.

²⁶ Siehe 82.20.03 Berichterstattung 2020 der Staatswirtschaftlichen Kommission (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten), Abschnitt 2.3.3 und Abschnitt 2.4.

²⁷ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

4.4 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen

4.4.1 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 den Bericht zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen vorberät sowie 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 wählt jeweils aus der Liste der zwischenstaatlichen Vereinbarungen (32.22.04) ein bis drei zu prüfende Konkordate oder Verwaltungsvereinbarungen aus. Bei der Prüfung legt sie den Fokus auf die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Aufgabenerfüllung, den Inhalt der Vereinbarung sowie den Stand der Umsetzung im Kanton.

4.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen» liess sich vom Volkswirtschaftsdepartement (VD) umfassend über die Interkantonale Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht²⁸ sowie die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein einerseits und den Kantonen St.Gallen und Graubünden anderseits betreffend 120-Tage- bzw. 4-Monate-Bewilligungen grenzüberschreitender Dienstleistungen (GDL) informieren und dokumentieren. Die Subkommission befragte am 30. September 2022 den Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes zur OSTA sowie die Amtsleiterin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit zur Verwaltungsvereinbarung betreffend GDL.

Das Bildungsdepartement (BLD) dokumentierte die zuständige Subkommission zur Interkantonalen Universitätsvereinbarung²⁹. Am 2. November 2022 wurden der Generalsekretär des Bildungsdepartementes und der Amtsleiter des Amtes für Hochschulen befragt.

Zudem beriet die Subkommission Ende März 2023 zum ersten Mal formell das Geschäft 32.23.04 «Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen» (Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen) vor und legte die Prüfungspunkte für ihre Prüfungstätigkeit 2023/2024 bereits fest. Sie erstattete der Staatswirtschaftlichen Kommission im Mai 2023 Bericht über ihre Erkenntnisse.

4.4.3 Würdigung und Bewertung

4.4.3.a Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht

Die OSTA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in St.Gallen. In der Interkantonalen Vereinbarung über die OSTA sind die Aufgaben und Trägerkantone (Glarus, Appenzell Auser rhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden und Thurgau) klar festgehalten. Zudem ist die OSTA durch einen Zusammenarbeitsvertrag mit dem Kanton Tessin auch mit einer Filiale in Muralto präsent und für die Aufsicht über die dortigen Vorsorgeeinrichtungen und klassischen Stiftungen zuständig. Die OSTA erfüllt die den Kantonen nach der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge³⁰ übertragenen Aufgaben. Das strategische Organ der OSTA ist die Verwaltungskommission, die aus je einem Regierungsmitglied der Vereinbarungskantone (ohne Tessin) besteht. Für den Kanton St.Gallen ist der Vorsteher des VD Mitglied der Verwaltungskommission. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Zusammensetzung der Verwaltungskommission häufig wechselt. Die

²⁸ sGS 355.01; nachfolgend OSTA.

²⁹ sGS 217.81; abgekürzt IU.V.

³⁰ SR 831.40; abgekürzt BVG.

Verwaltungskommission selbst würde ein fachlich ausgewähltes Gremium begrüßen, denn dieses wäre besser geeignet, um den steigenden Qualitäts- und Professionalisierungsansprüchen zu entsprechen. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt diese Einschätzung. Im Jahr 2008 kam der entsprechende Druck auch vom Bund, der jedoch zusätzlich eine stärkere Fusionierung bzw. Zentralisierung der BVG- und Stiftungsaufsicht wünschte. Zumindest Letzteres lehnte der Nationalrat im Jahr 2021 ab. Zudem sollen aus föderalen Überlegungen die Stiftungsregionen möglichst beibehalten werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission kann deshalb nachvollziehen, dass eine gemeinsame Aufsichtsregion der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) und der OSTA ein geeigneter Lösungsansatz ist (siehe dazu auch 51.22.28 «Was sind die Konsequenzen des Wegzugs der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nach Zürich für den Standort St.Gallen?»).

Die neue Aufsichtsregion soll neu die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Thurgau, St.Gallen und Tessin sowie Zürich und Schaffhausen umfassen. Basierend auf einer interkantonalen Vereinbarung (Konkordat) soll eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Zürich geschaffen werden, welche über die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen verfügt, den Grundsätzen einer risikoorientierten Aufsicht folgt, die Aufsichtsleistungen in lokaler Präsenz an drei Standorten (Zürich, St.Gallen und Muralt) erbringt und die Fachkompetenzen im Bereich Finance und Risikomanagement sowie die Funktion Operations in Zürich bündelt.

Aufgrund der fortschreitenden Konsolidierung im Bereich der zweiten Säule werden immer weniger, dafür aber grössere und komplexere Vorsorgeeinrichtungen beaufsichtigt. Die gestiegenen Anforderungen an die risikoorientierte Aufsichtstätigkeit und die sinkende Anzahl der Beaufsichtigten in der zweiten Säule verlangen nach einer Konsolidierung der bestehenden acht Schweizer Direktaufsichtsbehörden. Auch im Bereich der klassischen Stiftungen steigen die Anforderungen an die Beaufsichtigung aufgrund der fortschreitenden Professionalisierung der Akteure, was eine Beibehaltung der kombinierten Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen notwendig macht. Die Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtsregion bietet den Kantonen zudem die Möglichkeit, das Aufsichtssystem in Eigenregie zu reformieren und auf die strukturellen Veränderungen bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen abzustimmen. Die gemeinsame Aufsichtsregion wird den risikoorientierten Auftragsauftrag der Strukturreform im gesamten Aufsichtsgebiet besser erfüllen können, bei gleichzeitiger Beibehaltung der lokalen Präsenz. Die gemeinsame Aufsicht verfügt in der Sparte Aufsicht über die berufliche Vorsorge und der klassischen Stiftungen über die kritische Grösse, um die Ressourcen für eine professionelle Aufsicht auch in der Zukunft nachhaltig sicherzustellen. Die gemeinsame Aufsichtsregion eröffnet Skaleneffekte bei Fachbereichen, der Informatik und Logistik. Der Staatswirtschaftlichen Kommission konnten somit die Gründe für eine gemeinsame Aufsichtsregion glaubhaft dargestellt werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt erfreut fest, dass ein Konkordatsentwurf erarbeitet wurde, und nimmt diesen zur Kenntnis. Sie begrüsst, dass kein bisheriger Träger zu einem Beitritt gezwungen werden soll, es jedem Kanton aber offensteht, daran teilzunehmen. Sie begrüsst weiter, dass die Vertretungen der Regierungen neu nicht mehr die strategische Verantwortung wahrnehmen. Die Regierungen der Vereinbarungskantone sind mit je einem ihrer Mitglieder im Konkordatsrat vertreten, dieser trifft nur wenige operative oder strategische Entscheidungen, u.a. die Wahl des Verwaltungsrates. Der Verwaltungsrat wird neu das entscheidende Organ sein, welches die Anstalt in strategischer und finanzieller Hinsicht führt. Auf Bundesebene wird indes die Frage der Obergrenze diskutiert. Es ist geplant, in diesem Bereich eine Art Finanzmarktaufsicht (Finma) zu etablieren, wobei die Kantonsautonomie in diesem Bereich beachtet werden muss. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt diesbezüglich die klare Trennung von Aufsicht und strategischer sowie operativer Leitung. Sie hält ebenfalls an der bereits geltenden Trennung der Aufsicht durch die Regierung und der Obergrenze

durch den Kantonsrat fest. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüßen, wenn im Rahmen der Verhandlung auch die Möglichkeit geprüft wird, Zweigstellen aufzubauen. Schliesslich würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die informativen und transparenten Ausführungen des Befragten positiv.

4.4.3.b Grenzüberschreitende Dienstleistungen (GDL)

Über Jahrzehnte konnten Unternehmen aus dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz im jeweils anderen Land Dienstleistungen ohne Einschränkungen erbringen. Das änderte sich, als das Fürstentum Liechtenstein die Entsenderichtlinien des EWR-Abkommens übernahm und die Schweiz im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der EU zur Personenfreizügigkeit flankierende Massnahmen einführte. Die Hürden im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen bestehen zwischen der Schweiz auf der einen Seite und dem Fürstentum Liechtenstein auf der anderen Seite. Der Kanton St.Gallen oder auch der Kanton Graubünden haben keine Möglichkeit, von den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne³¹ abzuweichen, sondern sind verpflichtet, die geltenden Bestimmungen durchzusetzen. Mit einer Verwaltungsvereinbarung können die geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht ausser Kraft gesetzt werden. Es besteht einzig die Möglichkeit, auf Verwaltungsebene zu vereinbaren, wie die geltenden gesetzlichen Bestimmungen möglichst einfach ausgelegt und umgesetzt werden können.

Da das St.Galler und Churer Rheintal sowie das Fürstentum Liechtenstein einen Wirtschaftsraum bilden, haben die Kantone St.Gallen und Graubünden und das Fürstentum Liechtenstein mittels verschiedener Verwaltungsvereinbarungen versucht, die Auslegung und Handhabung der geltenden Bestimmungen so weit wie möglich zu vereinbaren, und besondere Regeln bzw. Vereinfachungen bei den Bewilligungserteilungen von St.Galler, Bündner und liechtensteini-schen Unternehmen festgelegt. Bereits im Herbst 2019 fanden zwischen dem AWA des Kantons St.Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein Besprechungen zur Auslegung und Handhabung der Verwaltungsvereinbarungen statt. Das Fürstentum Liechtenstein befürchtete eine Umgehung der Regelungen vor allem durch die Gründung von Sitzgesellschaften, die für die Abwicklung von Meldungen und Bewilligungen missbraucht werden, ohne dass sie über einen Bezug zu den einzelnen Vertragsgebieten verfügen. Anfang 2020 wurde zwischen den Amtsleitenden der Kantone St.Gallen und Graubünden und des Fürstentums Liechtenstein vereinbart, dass die Verwaltungsvereinbarungen aktualisiert und in einer Vereinbarung zusammengefasst werden sollen. Zudem wurde die Diskussion lanciert, ob die Schweiz das Fürstentum Liechtenstein über die bereits bestehenden Sonderregelungen hinaus anders behandeln kann als die übrigen EU-/EWR-Länder. Dies ist sowohl eine rechtliche als auch eine politische Frage. Zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) wird geklärt, welche Möglichkeiten bestehen. Aufgrund der Corona-Pandemie mussten die Arbeiten unterbrochen werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich sowohl Unternehmen in der Schweiz als auch im Fürstentum Liechtenstein die «alte Regelung» vor EWR und den bilateralen Verträgen zurückwünschen, was aus wirtschaftlicher Sicht durchaus nachvollziehbar ist. Regelungen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Dienstleistungen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein verletzen jedoch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten und würden von der EU wohl nicht akzeptiert werden. Obwohl die Hauptbetroffenen die Kantone St.Gallen und Graubünden sind, handelt es sich um ein nationales Thema. Eine Lösung müsste zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein gefunden werden. Aufgrund der politisch und rechtlich schwierigen Ausgangslage muss es gelingen, das Thema auf Stufe Verwaltungsvereinbarung so pragmatisch wie möglich zu lösen bzw.

³¹ SR 823.20; abgekürzt Entsendegesetz.

zu verbessern. Die Staatswirtschaftliche Kommission beurteilt die pragmatische Herangehensweise und den offenen Austausch zwischen dem Kanton und dem Fürstentum Liechtenstein positiv.

Schliesslich würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnisse sowie die Kompetenz der Befragten positiv. Die Aussagen waren schlüssig und informativ. Die Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung ist sehr pragmatisch und auf die praktische Arbeit ausgerichtet.

4.4.3.c Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV)

Die IUV ist ein wichtiges Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit mit dem Ziel, für Studierende die Freizügigkeit im Zugang zu den Universitäten in der ganzen Schweiz zu sichern. Gleichzeitig regelt sie den Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Entsprechende vertragliche Instrumente bestehen seit langem und haben sich bewährt. Die nun abgelöste IUV war unter dem damaligen EDK-Präsidium des Kantons St.Gallen ausgehandelt worden und seit dem Jahr 1998 in Kraft. Der Kanton St.Gallen ist der neuen Vereinbarung im Jahr 2021 beigetreten³². Mit seinem Beitrittsbeschluss wurde das vereinbarungsgemässe Quorum der Anzahl Beitritte für die Inkraftsetzung erreicht. Die neue IUV ist in der Folge auf 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt worden. Die Eckpunkte der Revision der IUV waren die Weiterführung der Sicherung der Freizügigkeit für Studierende und der Lastenausgleich zwischen den Kantonen (Grundfunktionen der IUV). Geändert haben sich die Finanzierungsgrundsätze. Die IUV-Beiträge werden durch das Amt für Hochschulen (AHS) eingezogen und eins zu eins an die HSG weitergeleitet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Umsetzung der neuen IUV-Vereinbarung planmässig erfolgt ist. Bis zum Ende des Jahres 2024 gelten für die Berechnung der Beiträge die Übergangsbestimmungen gemäss Art. 27 IUV. In der Folge gestaltet sich die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Beiträge schwieriger, da sich die Beiträge aus folgenden Positionen herleiten: IUV-Beiträge von Nicht-Beitrittskantonen (nach IUV 1997) und IUV-Beiträge gemäss Übergangsbestimmungen. Erst nach Abschluss dieser dreijährigen Übergangsphase erfolgt die Berechnung der Kantonsbeiträge ab dem Jahr 2025 ausschliesslich basierend auf der IUV 2019.

Der Staatswirtschaftlichen Kommission konnte glaubhaft dargestellt werden, dass eine Wirksamkeitsprüfung aufgrund der erst sehr kurzen Geltungsdauer noch kaum zu machen ist und es auch noch viele Übergangsbestimmungen gibt. Nichtsdestotrotz ist die Bedeutung der IUV für den Kanton St.Gallen gross, denn ein gleichberechtigter Zugang innerhalb der Vereinbarungskantone und dem Fürstentum Liechtenstein ist für die Einwohnerinnen und Einwohner unseres Kantons wichtig. Einige Feststellungen konnte die Staatswirtschaftliche Kommission trotzdem bereits machen. Dass die Ausgaben 2012–2022 höher als die Einnahmen sind, obwohl mehr Studierende nach St.Gallen kommen als von St.Gallen in andere Kantone gehen, liegt darin, dass viele Studierende ausserkantonale teurere Studiengänge besuchen (Naturwissenschaften und Medizin) respektive die an der Universität St.Gallen dominierende Wirtschaftsausbildung der günstigsten Fakultätsgruppe angehört. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die neue IUV für den Kanton St.Gallen finanziell, je nach Entwicklung der Tarife, eine positive Auswirkung hat oder zumindest in etwa ein Nullsummenspiel ist. Damit die «grossen Verlierer» die Mehrkosten nicht auf einmal tragen müssen, wurde eine Übergangsbestimmung mit zunehmender Belastung über drei Jahre vereinbart. Dies führt zu einer äusserst komplexen Rechnungsstellung. Zudem ist auch die Analyse der Tarifentwicklung spannend, gelten momentan doch wieder ähnliche Tarife, wie sie ursprünglich im Jahr 1997 einmal ausgehandelt worden waren. Dies bestätigt die damaligen Annahmen.

³² Siehe 24.20.01 «Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Universitätsvereinbarung aus dem Jahr 2019».

Zuletzt prüfte die Staatswirtschaftliche Kommission die Zusammensetzung der Kommission IUV (KIUV) und stellt dabei die Frage, weshalb die Kommission aus Bildungsdirektorinnen und -direktoren und nicht aus Fachpersonen aus der Verwaltung besteht. Die KIUV steuert den Vollzug der IUV. Ihr obliegen die Überwachung des Vollzugs und insbesondere auch der Geschäftsstelle, der Entscheid über die Zuordnung eines Angebots zu einem Fachbereich in strittigen Fällen, die Antragstellung an die Konferenz der Vereinbarungskantone für Entscheide gemäss Art. 16 Abs. 2 lit. a bis g und l sowie die Regelung der Rechnungslegung, der Beitragszahlung, der Termine und Stichdaten sowie des Vorgehens bei allfälligen Verzugszinsen. Die Geschäfte werden von der Kommission Hochschulfinanzierung der EDK vorbereitet und entsprechende Anträge gestellt. Die KIUV beschliesst dann aufgrund der gestellten Anträge. Der Kanton St.Gallen ist in der KIUV nicht vertreten. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt dabei zur Kenntnis, dass sich das Konstrukt mit dem Zudienen des fachlichen Subkonstrukts bewährt hat.

Schliesslich würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnisse sowie die Kompetenz der Befragten positiv. Die Aussagen der Befragten waren gut und aufschlussreich. Eine abschliessende Beurteilung zur Umsetzung der Vereinbarung wäre verfrüht. Eine Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt ist angezeigt.

4.4.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die klare Trennung von operativer Tätigkeit, strategischer Planung, Aufsicht und Oberaufsicht mit Berücksichtigung der Kantonsautonomie und an der geltenden Trennung der Aufsicht durch die Regierung und der Oberaufsicht durch den Kantonsrat festzuhalten;
- b) der geplanten «Interkantonalen Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen, Tessin, Thurgau und Zürich» beizutreten.

Grenzüberschreitende Dienstleistungen (GDL)

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV)

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

4.5 Planung der Staatstätigkeit

Die Kantonsverfassung³³ und das Staatsverwaltungsgesetz³⁴ bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlage für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie der dafür vorgesehenen Instrumente. Die Regierung bezeichnet die Ziele und Mittel staatlichen Handelns und plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit. Sie überwacht und überprüft regelmässig die Erfüllung, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben.³⁵ Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft die Planung der Staatstätigkeit anhand von Berichten und durch eigene Kontrollen. Beim Verständnis zur Planung der Staatstätigkeit hält sich die Kommission an die Umschreibung im Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente».

³³ sGS 111.1; abgekürzt KV.

³⁴ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

³⁵ Art. 71 Abs. 1 und Art. 30 KV sowie Art. 16a StVG.

Konkret gibt es die folgenden Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI)³⁶:

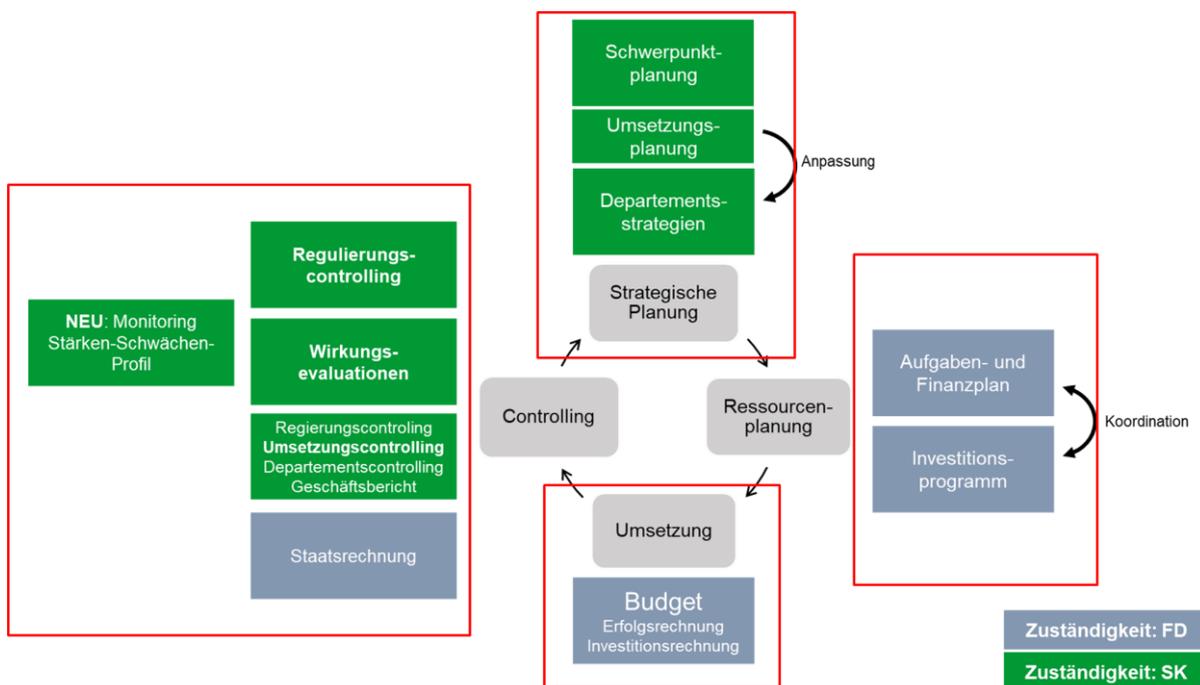


Abb. 2: Der Planungs- und Steuerungskreislauf des Kantons St.Gallen. Quelle: Staatskanzlei (2022).

Weitere Controllinginstrumente sind die Berichte über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse, über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten sowie über die geltenden und den Stand der geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Verfassungs- oder Gesetzesrang haben oder im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse sind.

4.5.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. b GeschKR ist die Prüfung der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie bestellte zu diesem Zweck eine ständige Subkommission, die nebst der Prüfung auch die Nachkontrollen der gemachten Empfehlungen und Anträge in ihrem Zuständigkeitsbereich durchführt.

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission liess sich aufgrund der vielen personellen Wechsel ausführlich über die Ziele und Instrumente der politischen Planung und Steuerung sowie deren Bezug zueinander, den Stand der Überarbeitung des PSI-Konzepts und der Neuerungen, die Departementsstrategien und -controlling, das Projektportfolio und die Gesetzesvorhaben sowie über den Stand der Arbeit zu den Wirkungsevaluationen von Dienststellen einführen und informieren.

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte zudem die Umsetzung des Auftrags 1 des Kantonsrates vom 22. September 2021 zur Schwerpunktplanung der Regierung 2021–2031 (28.21.01).

³⁶ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5a, 16a ff. und 60 ff. StVG.

4.5.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» liess sich von der Dienststelle Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung (PPC-F) der Staatskanzlei umfassend informieren und dokumentieren. Am 8. September 2022 führten der Staatssekretär und die Leiterin PPC-F umfassend in die Schwerpunktthemen ein und berichteten über den Stand der Arbeiten.

Am 18. August 2022 wurden der Staatswirtschaftlichen Kommission durch die Staatskanzlei Umsetzungsplanung und Umsetzungscontrolling der Schwerpunktplanung 2021–2031 aufgezeigt sowie die Methodik des Stärken-Schwächen-Profiles des Kantons St.Gallen erläutert. Am 19. Januar 2023 folgte zudem wiederum durch die Staatskanzlei eine Information zum Zwischenbericht zur Umsetzung der Schwerpunktplanung 2021–2031. Der Zwischenbericht wird der Staatswirtschaftlichen Kommission anlässlich ihrer Sitzung im November 2023 vorgelegt.

4.5.3 Würdigung und Bewertung

4.5.3.a Planungs- und Steuerungsinstrumente

Allgemein

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Kanton St.Gallen seit einigen Jahren über ein auf mehrere Jahre ausgerichtetes Planungs- und Steuerungsinstrumentarium verfügt und die Instrumente in den letzten Jahren zielgerichtet weiterentwickelt, überarbeitet und optimiert wurden. Dabei wurde insbesondere die grosse Zahl an Indikatoren deutlich reduziert. Offen ist, das Konzept-PSI den aktuellen Instrumentarien anzupassen und die Zusammenhänge der einzelnen Instrumente besser auszuführen.

Die politische Steuerung soll Führungsinformationen liefern, einen sachlichen (politischen) Diskurs ermöglichen, den Handlungsspielraum der Entscheidungsträgerinnen und -träger erweitern, transparente Entscheidungsprozesse und Möglichkeiten für Optimierungen und «Korrekturmassnahmen» schaffen. Dazu dienen die verschiedenen Planungs- und Steuerungsinstrumente. Die Schwierigkeit oder die Grenzen der politischen Planung bestehen insbesondere darin, die Kostenfolgen von Strategien korrekt abzubilden, da viele Aufgaben regulär anfallen und Teil des Budgets sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Regierung bestrebt ist, die Kostenfolgen möglichst detailliert in den Projekten auszuweisen. Sie unterstützt als Vorgehen auch pragmatischere Lösungen.

Umsetzungsplanung, Umsetzungscontrollings und Controllingssystematik

Basierend auf der von der Regierung am 23. März 2021 verabschiedeten Schwerpunktplanung 2021–2031 haben die Departemente und die Staatskanzlei ihre Departementsstrategien bzw. die Strategie der Staatskanzlei überarbeitet. Die Departementsstrategien haben alle die gleichen Elemente: Vision, strategische Ziele, Leistungsbereiche mit Leistungszielen, Projekte und Massnahmen. Neben einer Aktualisierung der Inhalte wurde auch sichergestellt, dass eine konsequente Verknüpfung zwischen einzelnen Strategien und der Schwerpunktplanung erfolgt. Zur Überprüfung der Zielerreichung wurde eine Umsetzungsplanung für die Schwerpunktplanung einschliesslich eines Umsetzungscontrollings erstellt (siehe Abb. 3). Das Umsetzungscontrolling verbindet die wesentlichen Ergebnisse des Regierungs- und des Departementscontrollings und bildet künftig die zentrale Controllinggrundlage. Es zeigt anhand der abgebildeten Inhalte (Indikatoren, Angaben zum Umsetzungsstand, Ist- und Soll-Grössen, Meilensteine und Zuständigkeiten) den aktuellen Stand der Umsetzung der Ziele und Strategien der Schwerpunktplanung und weist auf einen allfälligen Steuerungsbedarf hin.

Die Einführung des Umsetzungscontrollings wurde zum Anlass genommen, die Controllingssystematik grundlegend zu überarbeiten. In Anlehnung an das Controlling von Regierungsprojekten (Ampelsystem) wird im Umsetzungscontrolling (und neu im Departementscontrolling) der Umsetzungsstand von Leistungszielen bzw. Massnahmen und Projekten in Bezug auf Termine, Kosten und Qualität bewertet. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die

überarbeitete Form des Controllings eine konsequente Verknüpfung zwischen den Departementsstrategien bzw. der Strategie der Staatskanzlei und der Schwerpunktplanung schafft. Da für jede Strategie klare Zuständigkeiten und verantwortliche Personen festgelegt wurden, kann auch die Koordination der Massnahme zwischen den Departementen gefördert werden. Die Vereinheitlichung der Form des Controllings und die zeitliche Abstimmung von Departements- und Regierungscontrolling erhöhen die Kohärenz der Planungsinstrumente und die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse. Das verbessert die Möglichkeit, die Umsetzung der Ziele zu steuern. Das Ampelsystem führt zudem zu einer hohen Übersichtlichkeit und Transparenz. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass eine aggregierte Zusammenfassung auf der Webseite www.schwerpunktplanung.sg.ch veröffentlicht wird. Eine einfachere Darstellung wäre jedoch hilfreich. Die Ergebnisse des Umsetzungscontrollings sowie die daraus abgeleiteten Massnahmen wird die Staatswirtschaftliche Kommission im Jahr 2023 genauer untersuchen.



Abb. 3: Umsetzungsplanung und -controlling für die Schwerpunktplanung. Quelle: Staatskanzlei (2022).

Schwerpunktplanung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Schwerpunktplanung in den letzten Jahren ebenfalls gut weiterentwickelt wurde und sich das Instrument gefestigt hat. Deshalb soll die Konzeption nicht mehr grundlegend geändert werden. Aufträge zur Weiterentwicklung hat der Kantonsrat bereits beschlossen. Mit der Umsetzungsplanung konnte neu ein Instrument geschaffen werden, das eine bessere Verzahnung mit den Departementsstrategien gewährleistet. Im Rahmen des jährlichen Umsetzungscontrollings können die Departemente und die Staatskanzlei allfällige zusätzliche Ziele und Massnahmen ergänzen, die zur Umsetzung der Strategien der Schwerpunktplanung ergriffen werden. Dies ermöglicht, Zielsetzungen geänderten Rahmenbedingungen oder neuen Prioritäten anzupassen.

Strategie der Staatskanzlei

Bei der Präsentation der Strategie der Staatskanzlei wurde u.a. das strategische Ziel «Kompetenzentwicklung Mitarbeitende (Fokus: digitale Kompetenzen)» ausführlicher besprochen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass diese Entwicklung im Rahmen des jährlichen Mitarbeitendengesprächs abgefragt werden soll. Zudem soll mit der neuen HR-Strategie ein digitales Kompetenzmodell für Mitarbeitende entwickelt werden. Die Subkommission wies dabei auf die Empfehlung der Prüfungstätigkeit der IT-Bildungsoffensive und das Programm «aprendo» hin, welches die Staatswirtschaftliche Kommission positiv bewertet hat. Sie erwartet darum, dass dieses System und die Erfahrungen im neuen Projekt miteinbezogen werden.

Departementscontrolling

Wie erwähnt, folgt das Departementscontrolling neu der gleichen Logik wie das Umsetzungscontrolling. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Prozess des Departementscontrollings eingespielt und gut ist. Von den 83 Leistungsbereichen aus den Departementsstrategien wurden insgesamt 12 Leistungsbereiche für das Departementscontrolling zuhanden der Regierung definiert, die eine gewisse finanzielle Tragweite (gemessen an der Höhe des Nettoaufwandes) und eine hohe Wachstumsdynamik aufweisen, bis zu einem gewissen Grad steuerbar sind und einen Bezug zur Schwerpunktplanung haben. Je Departement und der Staatskanzlei wurde mindestens ein Leistungsbereich für das Departementscontrolling gewählt. Die Regierung hat die zentralen Ergebnisse des Departementscontrollings geprüft. Aufgrund der zeitlichen Nähe der Ergebnisse der Berichterstattung zur Verabschiedung der Umsetzungsplanung der Schwerpunktplanung und der Departementsstrategien bzw. der Strategie der Staatskanzlei konnten erst begrenzt Aussagen zum Umsetzungsstand der einzelnen Leistungen und Massnahmen abgeleitet werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird das Thema im Jahr 2023 vertieft prüfen.

Regierungscontrolling

Das Regierungscontrolling hat drei Elemente: Umsetzungscontrolling, Projektportfolio inkl. Hochbauprojekte und Gesetzesvorhaben. Im Projektportfolio werden die Regierungsprojekte³⁷ aufgelistet. Diese basieren auf einem Regierungsbeschluss (RRB) und es gibt eine verbindliche Vorlage für den Projektauftrag. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Regierung beschlossen hat, das Projektmanagement weiterzuentwickeln. Sie wird das Thema zu gegebenem Zeitpunkt als Prüfungspunkt aufnehmen.

Die Übersicht der Gesetzesvorhaben enthält jene Gesetze sowie Kantonsratsbeschlüsse zur Genehmigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die von Departementen/Staatskanzlei im Berichtsjahr bearbeitet wurden oder seit dem Berichtsjahr angewendet werden. Ersichtlich sind die Beratung durch den Kantonsrat, allfällige Volksabstimmungen und die Vollzugstermine. Auf Hinweis der Parteien und Fraktionen sind seit dem Berichtsjahr 2021 die (geplanten) Vernehmlassungszeiträume abgebildet. Wo diese Angabe fehlt, ist die departementsinterne Planung noch offen oder es ist keine Vernehmlassung vorgesehen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst diese Weiterentwicklung (siehe dazu auch Abschnitt 4.6.5).

Allgemeine Würdigung

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die sehr detaillierte und offene Art und Kommunikation des Staatssekretärs und der Leiterin PPC-F. Sie stellt fest, dass PPC-F eine fundierte, zielgerichtete und gute Arbeit leistet und diese selbstkritisch analysiert. Sie teilt die Einschätzung, dass vorerst keine weiteren Instrumente oder Evaluationen nötig sind und die bestehenden Instrumente nun genutzt und weiter optimiert werden sollen.

4.5.3.b Wirkungsevaluationen von Dienststellen

Wirkungsevaluationen von Dienststellen sind ein Instrument, mit dem die Wirkungen einer Organisationseinheit (OE) identifiziert und bewertet werden können. Sie sollen auch ein Legitimationsnachweis (wie effektiv und effizient eine OE arbeitet) und ein Strategie-Input sein, damit die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit einer OE verbessert wird. Grenzen werden dadurch

³⁷

Definition SK: «Bei Regierungsprojekten handelt es sich in der Regel um interdepartementale Vorhaben bzw. um Vorhaben, die Auswirkungen auf mehrere Departemente haben, kantonale Kernaufgaben und -prozesse betreffen und/oder für zahlreiche verwaltungsinterne und -externe Anspruchsgruppen relevant sind. Regierungsprojekte sind von hoher politischer Bedeutung und/oder haben meist eine grosse Aussenwirkung, können interkantonal bedeutsam sein und/oder werden zu einem späteren Zeitpunkt dem Kantonsrat zugeleitet. Sie sind zukunftsgerichtet, weisen Bezug zu den Staatszielen, der Schwerpunktplanung der Regierung oder den Departementsstrategien auf und können auf spezifischen Rechtsgrundlagen basieren. Des Weiteren gestalten sie sich meist ressourcenintensiv und erstrecken sich über eine längere Zeitspanne.»

gesetzt, dass eine OE in quantitativer Form oft schwer zu erfassen ist und dass es komplexe und mehrdimensionale Wirkungszusammenhänge gibt. Zudem ist eine Bewertung der identifizierten Wirkung nur begrenzt möglich.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass aufgrund mangelnder personeller Ressourcen, einer Priorisierung anderer Projekte und aufgrund der Corona-Situation bis dato erst zwei Wirkungsevaluationen durch PPC-F durchgeführt wurden. Im Jahr 2016 wurde die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen der Staatskanzlei als Pilot getestet. Im Jahr 2020 wurde PPC-F vom Amt für Gesundheitsvorsorge (AGVO) angefragt, den Bereich der Schulzahnpflege, insb. die Prozess-, Statistik- und Massnahmenoptimierung im Sinn einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung für die Schulgemeinden und das AGVO zu evaluieren. Zuerst hat PPC-F den gesamten Prozess analysiert und auf Optimierungsmöglichkeiten geprüft. Es wurde festgestellt, dass die Erarbeitung bereits effizient erfolgt, die Schulzahnpflegestatistik grundsätzlich ihr Ziel erfüllt und die Zusammenarbeit vorbildlich ist. Gleichzeitig wurde aber auch festgestellt, dass die Schulzahnstatistik keine wesentlichen Angaben für eine umfassende Beurteilung der Umsetzung der Schulzahnpflege enthält. PPC-F erstellte den Vorschlag, dass die Umfrage in eine andere Umfrage, die bei den Schulträgern durchgeführt wird (Nutzung von Synergien), integriert wird. Dies wurde begrüsst, und die Abklärungen zur Umsetzung der Integration der Umfrage in die Personalpool-Befragung liegen beim Amt für Volksschule (AVS) des Bildungsdepartementes.

Die Ergebnisse aus der ersten Evaluation zeigten, dass Wirkungsevaluationen eine sinnvolle Ergänzung zu den quantitativ ausgerichteten Instrumenten des Regierungs- und Departementscontrollings darstellen. Wichtig ist, dass zu Beginn klar festgehalten wird, welche Ziele mit der Evaluation erreicht werden. Das Instrument eignet sich insbesondere für Themenfelder, die Teil der Schwerpunktplanung sind. Es besteht ein mehrfacher Nutzen von Wirkungsevaluationen:

- sie liefern wichtige Hinweise zur Effizienz und Wirksamkeit der Aufgaben- und Leistungserfüllung und zu deren strategischer Weiterentwicklung;
- sie liefern wertvolle Erkenntnisse für die effizientere und digitale Gestaltung verwaltungsinterner Prozesse im Sinn der Schwerpunktziele «Strukturentwicklung fördern» und «digitalen Wandel gestalten»;
- sie stellen eine zentrale Schnittstelle zum Business Process Management (BPM) dar, das als zentrales Handlungsfeld für die Umsetzungs-Roadmap der IT-Strategie 2016+ definiert wurde;
- sie weisen einen Bezug zum Regulierungscontrolling auf, indem sie Hinweise zu Erlassen liefern, die sich für eine Überprüfung eignen würden (z.B. aufgrund von Vollzugsproblemen oder aufgrund unzureichend geregelter oder neuer Sachverhalte) und
- sie haben ein gutes Aufwand-Nutzen-Verhältnis aufgrund der thematischen Nähe und der Synergien zu den anderen Planungs- und Steuerungsinstrumenten.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst eine Fokussierung auf Themen der Schwerpunktplanung. Es soll aber weiterhin allen Ämtern und Dienststellen offenstehen, eine Wirkungsevaluation in ihrem Bereich zu machen. Dazu ist eine bessere Kommunikation über das Instrument nötig, denn nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission müssen Qualitätssteigerungen in der Verwaltung ein wichtiges Ziel sein. Mit einer besseren Bekanntmachung von Wirkungsevaluationen soll es kein Alibi-Instrument mehr sein. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass im Herbst 2022 die Planung und Durchführung der Wirkungsevaluation von Interreg gemäss Empfehlung der Staatswirtschaftlichen Kommission aus der Prüfungstätigkeit 2021/2022 zum Interreg-Programm aufgenommen wurde und die Ergebnisse nach Vorliegen des Berichts geprüft werden können.

4.5.3.c Stärken-Schwächen-Profil

Das Stärken-Schwächen-Profil soll aufzeigen, in welchen Bereichen der Kanton St.Gallen im Vergleich zu anderen Kantonen Stärken aufweist und in welchen Bereichen gewisse Schwächen bestehen. Weiter wird damit dargestellt, wie sich die Stärken und Schwächen über die Zeit entwickeln. Es soll als Diskussionsgrundlage für die nächste Überarbeitung der Schwerpunktplanung (SPP) dienen. Das Stärken-Schwächen-Profil soll den Fokus auf jene Themenfelder lenken, die im Rahmen der nächsten SPP vertieft geprüft und allenfalls in die SPP aufgenommen werden sollen und die Ableitung eines Zielbilds für die Entwicklung des Kantons unterstützen. Die Identifikation und das Monitoring der Stärken und Schwächen soll mittels quantitativer Indikatoren und eines (relativen) Vergleichs mit dem Schweizer Durchschnitt für 10 Aufgabenbereiche³⁸, die sämtliche Staatsziele abdecken, erfolgen. Mittels eines Spider-Diagramms wird eine bekannte und einfach interpretierbare Darstellungsform gewählt, die einen Vergleich ermöglicht. Zudem soll ein Vergleich mit drei Benchmark-Kantonen (Aargau, Luzern und Zürich) gemacht werden. Wenigstens alle vier Jahre soll das Stärken-Schwächen-Profil aktualisiert werden.

Der Staatswirtschaftlichen Kommission konnte glaubhaft dargelegt werden, dass die Ausarbeitung der Methodik und danach auch der Ergebnisse sehr schwierig und komplex war. Auch die Datenlage ist teilweise ernüchternd dünn, zumal gewisse Daten sehr unregelmässig erhoben werden und teilweise nicht verfügbar sind. Die Kommission nimmt auch zur Kenntnis, dass nicht alle Indikatoren Aussagen zu den Wirkungszusammenhängen leisten können und auch selten Rahmenbedingungen (z.B. andere staatliche Strukturen oder unterschiedliche Bevölkerungsgrösse) korrekt berücksichtigen. Aufgrund dessen stellt sie fest, dass der Entwurf fundiert und wissenschaftlich gut aufgearbeitet wurde. Das Ziel wird auch weiterhin sein, dass klar aufgezeigt wird, welche Daten man verwendet – bei der Bewertung stützt sich PPC-F auf öffentlich zugängliche Daten des Bundesamtes für Statistik, der kantonalen Fachstelle für Statistik oder von öffentlichen Verbänden –, woher diese stammen, um dann die Ergebnisse in einen Kontext zu bringen. Wichtig ist, dass in den jeweiligen Gremien (Regierung, Departemente, Staatswirtschaftliche Kommission, Kantonsrat) das Resultat diskutiert wird und die richtigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Indikatoren sollen kritisch gewürdigt werden und müssen in einen Gesamtkontext gebracht werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt das Bestreben, dass das Stärken-Schwächen-Profil eine politische Diskussion anstossen soll. Sie nimmt die Methodik für das Stärken-Schwächen-Profil zur Kenntnis, bewertet sie positiv und wartet gespannt auf die ersten Ergebnisse (Spider-Diagramme).

4.5.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.5.4.a Empfehlungen

Planungs- und Steuerungsinstrumente

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) im Umsetzungscontrolling die Veränderung über die Zeit (Entwicklung) einzubinden;
- b) die Darstellung des Umsetzungscontrollings auf der Webseite www.schwerpunktplanung.sg.ch zu optimieren, damit diese benutzerfreundlicher wird;
- c) die Aktualisierung des Konzepts Planungs- und Steuerungsinstrumente, insbesondere den Nachvollzug der Praxis, z.B. Umsetzungscontrolling, Stärken-Schwächen-Profil, Wirkungsevaluation und Regierungscontrolling. Zudem könnten die Zusammenhänge der Instrumente präziser formuliert und dargestellt werden.

³⁸ Arbeit & Wertschöpfung / Bildung, Forschung & Innovation / Einkommen & Lebensbedingungen / Gesundheit / Öffentliche Finanzen & Verwaltung / Partizipation & Integration / Ressourcen & Umwelt / Sicherheit & Ordnung / Vereinbarkeit von Familie & Erwerb / Wohnen & Freizeit.

Wirkungsevaluationen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, das Instrument der Wirkungsevaluationen vermehrt einzusetzen und in einer Art Roadshow bekannter zu machen. Dabei soll auch eine langfristige Planung (Pendenzenliste) erstellt werden.

4.5.4.b Erwartung

HR-Strategie 2022+

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass für die Erstellung des digitalen Kompetenzmodells für Mitarbeitende der Staatsverwaltung die Erfahrungen aus dem Programm «ap-
rendo» der IT-Bildungsoffensive miteinbezogen werden.

4.6 Geschäftsbericht der Regierung und Ergebnis des Regierungscontrollings

4.6.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 5a StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat jährlich einen Geschäftsbericht und informiert über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (nachfolgend Liste A) sowie den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (nachfolgend Liste B). Der Geschäftsbericht enthält Ausführungen über bedeutende politische Themen, die Staatstätigkeit, deren Planung und Steuerung sowie die Ergebnisse des Regierungscontrollings. Der Geschäftsbericht der Regierung ist deshalb die Grundlage für die Prüfung der Ergebnisse des Regierungscontrollings. Nach Art. 16f StVG umfasst das Regierungscontrolling die Überprüfung der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele, der Umsetzung der Gesetzesvorhaben und der Umsetzung von Projekten im Auftrag der Regierung.

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. b GeschKR ist die Prüfung des Ergebnisses des Regierungscontrollings eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie bestellte zu diesem Zweck eine ständige Subkommission, die nebst der Prüfung des Geschäftsberichts auch ausgewählte Projekte aus dem Projektportfolio überprüft sowie die Nachkontrollen der ausgesprochenen Empfehlungen und Anträge in ihrem Zuständigkeitsbereich durchführt.

4.6.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» prüfte die Berichte zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (Liste A) und zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (Liste B) am 23. März 2022 und berichtete der Staatswirtschaftlichen Kommission Anfang Mai 2023 über ihre Erkenntnisse. Dabei konzentriert sie sich auf die formelle Prüfung und schreibt Vorstösse erst ab, wenn eine der Vorgaben gemäss Art. 118 Abs. 1 GeschKR erfüllt ist. Da für Aufträge nach Art. 95 GeschKR (noch) keine formellen Voraussetzungen³⁹ für die Abschreibung gelten, wendet die Subkommission Art. 118 GeschKR analog an. In Ausnahmefällen macht die Subkommission auch eine materielle Prüfung und entscheidet dann über den Antrag der Regierung auf Abschreibung oder Fristverlängerung. Anschliessend unterbreitet sie dem Kantonsrat die Anträge zu den Listen A und B, welche die Staatswirtschaftliche Kommission ausserhalb des vorliegenden Berichts dem Kantonsrat unterbreitet.⁴⁰

Am 5. April 2023 prüfte die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2022. Sie erstattete der Staatswirtschaftlichen Kommission ebenfalls im Mai 2023 Bericht über ihre Erkenntnisse. Die Subkommission gliederte die Prüfung des

³⁹ Siehe dazu 27.23.01 Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates.

⁴⁰ Siehe dazu Anträge der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 6. Mai 2021 zu 32.21.01A und 32.21.01B.

Geschäftsberichts in vier Schwerpunkte: die allgemeine Bewertung, die kritische Analyse der Berichte der Departemente und der Staatskanzlei, des Abschnitts zu den Aussenbeziehungen und des Abschnitts zum Regierungscontrolling. Zudem wurden die gemachten Empfehlungen⁴¹ überprüft und konkrete Fragen zu einzelnen Themen den zuständigen Generalsekretären geschickt. Die eingeladenen Personen nahmen an der Sitzung vom 4. Mai 2023 Stellung.

4.6.3 Würdigung und Bewertung

4.6.3.a Geschäftsbericht der Regierung

Allgemeine Bewertung und Analyse der Abschnitte der Departemente und der Staatskanzlei

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der digitale Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2023 auf der Plattform www.berichte.sg.ch gut aufbereitet und lebhaft dargestellt ist. Insbesondere würdigt sie positiv, dass mit vielen unterschiedlichen Elementen (Grafiken, Zitate, Videos, Zahlen usw.) gearbeitet wurde, die Navigation intuitiv ist und die zentralen Aussagen im Text automatisch markiert werden. Dank den vielen Themen findet sich für jede Leserin oder jeden Leser ein spannender Text oder eine informative Darstellung. Erfreut nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass ihre Empfehlungen und Hinweise aufgenommen und umgesetzt wurden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Einschätzung des Leiters Kommunikation zur künftigen Verbesserung des Produkts (z.B. ausgeglichene Textlängen und Themenvielfalt je Departement, optimale Vermischung der verschiedenen Elemente und Texte sowie Einheitlichkeit der Grafiken). Sie weist zudem darauf hin, dass auch ein gesundes Gleichgewicht der Bildsprache (d.h. von allen Personen etwa gleich viele Bilder zu finden sind) wichtig ist, und würde sich eine gewisse Selbstreflexion der Regierung wünschen. Die Aussagen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sind teilweise sehr oberflächlich und die Herausforderungen und Lösungen werden nicht benannt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Bericht sehr umfassend und aufgrund der Masse an Informationen und Subseiten sowie der fehlenden Abschnittsstruktur im digitalen Auftritt eine Beratung schwierig ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission macht deshalb zu den einzelnen Berichten der Departemente und den Themen sowie zum Abschnitt der Aussenbeziehungen keine Aussagen. Die Staatswirtschaftliche Kommission legt fest, dass sie bzw. die Subkommission künftig ein oder zwei Departemente schwerpunktmässig prüft und jedes Mitglied zu ein oder zwei weiteren Departementen zuhanden der Subkommission inhaltlich Stellung nimmt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat den Generalsekretär des Departements des Innern u.a. zur Alterspolitik und zum Stand der Umsetzung der Motion 42.21.26 «Zuweisung von Wohnraum an anerkannte Flüchtlinge» und den Generalsekretär des Volkswirtschaftsdepartementes zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie und zum Ausbau der Infrastruktur an der Sitzung vom 4. Mai 2023 befragt und die offenen Fragen geklärt. Den beiden Generalsekretären stand es frei, ihrerseits auf weitere Handlungsfelder und Themen aus ihren Departementen hinzuweisen, was rege genutzt wurde. Dank diesem Austausch wurde das Ziel der Staatswirtschaftlichen Kommission erfüllt, den persönlichen Austausch mit den Generalsekretären der Departemente wieder zu intensivieren. Der optimierte Ablauf hat sich bewährt und der Austausch wird beidseits geschätzt, weshalb er auch in den kommenden Jahren fortgeführt wird.

Umsetzungscontrolling

Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet das Umsetzungscontrolling als ein sehr gutes Instrument, weil die Beurteilung einzelner Strategien und Aufgaben viel konkreter als im Ge-

⁴¹ Bericht 2020 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 3. Mai 2020, Abschnitt 3.3, S. 29 ff.

schäftsbericht aufgeführt ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission legt fest, dass die zuständige Subkommission künftig vermehrt die Inhalte des Umsetzungscontrollings prüfen soll. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt zudem fest, dass sich in den Begründungen vielfach der Hinweis auf fehlende Ressourcen findet. Hier stellt sich die Frage, wie Departemente, Regierung oder Kantonsrat damit umgehen wollen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung z.B. konkrete Massnahmen definiert, Stellen beantragt, Priorisierungen ändert usw. oder die Probleme konkret benennt.

4.6.3.b Stand der Erfüllung parlamentarischer Aufträge («Listen A und B»)

Die Prüfung der Bearbeitung und somit Umsetzung der parlamentarischen Vorstösse und Aufträge ist eine Hauptaufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Die Berichte zu den Listen A und B halten nicht nur der Regierung, sondern auch dem Parlament den Spiegel über ihre Tätigkeit vor. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Beschränkung der Dreijahresfrist für die Erfüllung gutgeheissener Vorstösse und Aufträge nicht immer eingehalten werden konnte. Von den Motionen sind elf und von den Postulaten vier länger als drei Jahre hängig.

Bei den Aufträgen nach Art. 95 GeschKR zeigt sich ein erfreulicheres Bild: Hier hat die Zahl hängiger Aufträge (von 64 auf 59), auch solcher, die länger als drei Jahre hängig sind, erstmals wieder abgenommen. Nachvollziehbare Gründe für eine Nichteinhaltung der Frist können für die Staatswirtschaftliche Kommission z.B. sein: Änderungen in den Bundesvorgaben, interkantonale Abklärungen, ausserordentliche Situationen (exogene Faktoren). Ein Grund, warum sich die Zahl der hängigen Vorstösse jährlich erhöht, ist auch der Fleiss des Parlamentes, Vorstösse einzureichen, ohne diese zeitnah an den Sessionen zu beraten. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält aber auch fest, dass die Print- und sozialen Medien sowie die Laudationen im Kantonsrat dazu beitragen, dass ein Mitglied des Kantonsrates in seiner Amtszeit möglichst viele Vorstösse generieren muss. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat kein Patentrezept, um die Vorstossflut einzudämmen, und macht auch keine Empfehlung, denn es liegt in der Eigenverantwortung jeder Kantonsrätin und jedes Kantonsrates selbst, wie viel Vorstösse und entsprechend auch Voten im Kantonsrat nötig sind.

Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es nach wie vor begrüßen, wenn die Vorstösse einzeln beantwortet würden. Falls jedoch eine inhaltliche Zusammenlegung sinnvoll ist, soll die Dreijahresfrist aber nicht wieder von null beginnen, sondern die Berechnung soll sich am ursprünglichen Vorstoss orientieren. Bei Bedarf nach einer Fristverlängerung soll die Regierung einen begründeten Antrag stellen. Zudem hält die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass bei Ablehnung eines Antrags der Regierung auf Fristverlängerung durch den Kantonsrat das zuständige Departement die Priorisierung der Erfüllung dieses Vorstosses entsprechend dem Beschluss anpassen muss, denn die Fristen für die Zuleitung – insbesondere dann, wenn der Kantonsrat speziell darüber abgestimmt hat – haben verbindlichen Charakter und sind nicht lediglich Ordnungsfristen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Kantonsrat im Jahr 2022 zwölf parlamentarische Vorstösse eingereicht hat und entsprechend die Anzahl an hängigen Vorstössen stagniert. Mit den vorliegenden Berichten sollen 13 parlamentarische Vorstösse und zwölf Aufträge abgeschrieben werden. Eine Fristverlängerung wird für vier parlamentarische Vorstösse und sechs Aufträge beantragt. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Mehrheit der Anträge auf Abschreibung oder Fristverlängerung der Regierung. Sie beantragt hingegen die Ablehnung des Antrags auf Fristverlängerung von zwei Postulaten (gleich lautende Anträge der Regierung wurden bereits letztes Jahr durch den Kantonsrat abgelehnt).

4.6.3.c Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen

Nach Art. 5b StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat jährlich den Bericht über die geltenden und den Stand der geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Verfassungs- und Gesetzesrang haben oder im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse sind.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Bericht der Regierung über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen gut strukturiert und übersichtlich dargestellt ist. Die Bemerkungen zu den einzelnen Konkordaten und Verwaltungsvereinbarungen sind kurz, aber aussagekräftig. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt erfreut fest, dass die Aufhebung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung kurz und knapp, aber dennoch nachvollziehbar begründet wird.

4.6.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Geschäftsbericht der Regierung

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung bei den Begründungen im Umsetzungscontrolling auf die pauschale Aussage von «fehlende Ressourcen» möglichst verzichtet und vielmehr konkrete Massnahmen definiert, nötige Stellen beantragt, Priorisierungen ändert oder die Probleme konkret benennt.

Liste A und B

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass bei Ablehnung eines Antrags der Regierung auf Fristverlängerung durch den Kantonsrat das zuständige Departement seinerseits die Priorisierung der Erfüllung dieses Vorstosses entsprechend anpasst.

Zwischenstaatliche Vereinbarungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

4.6.5 Projektportfolio und Gesetzesvorhaben

4.6.5.a Würdigung und Bewertung

Die Regierung berichtet in ihrem Geschäftsbericht 2021 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 Termine, Kosten und Qualität signalisiert. Diese Ampel zeigt bei allen Projekten eine Einschätzung, ob die Ziele des Projekts erreicht werden können bzw. welche Qualität (voraussichtlich) erreicht wird (grün = gut/auf Kurs, gelb = zusätzliche Anstrengung nötig, rot = ungenügend/Ziel verfehlt). Bei Bauprojekten bezieht sich die Aufgabe insbesondere darauf, ob das Projekt wie geplant umgesetzt werden kann oder ob zusätzliche Massnahmen bzw. Planung nötig sind, zusätzliche bauliche Massnahmen anfallen oder Verzögerungen von unbekannter Dauer auftreten.

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission hat keine Projekte aus dem Projektportfolio zur Prüfung ausgewählt, da zum einen kein Bedarf nach weiteren oder vertieften Informationen bzw. eine persönliche Stellungnahme der jeweiligen Verantwortlichen bestand und zum anderen der Schwerpunkt auf der Einführung der neuen Subkommissionsmitglieder in den umfassenden Themenbereich lag.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt beim Projektportfolio fest, dass bei diversen Gesetzesvorhaben der Zeitplan als «offen» deklariert wurde. Sie weist darauf hin, dass insbesondere bei Motionen nach Art. 111 GeschKR der Zeithorizont bekannt ist und aufgrund dessen eine Planung vorgenommen werden kann. Zudem werden in der Liste A (32.23.01A) zu den Motionen vielfach Aussagen zur Umsetzung gemacht und die Umsetzungsfrist ist somit bekannt. Entsprechend soll diese Grobplanung in der Tabelle aufgenommen werden. Weiter würde es die Kommission begrüßen, wenn auch bei den Gesetzesvorhaben, welche in Verzug oder in der Tabelle als «offen» ausgewiesen sind, Kommentare abgegeben würden.

4.6.5.b Erwartungen

Gesetzesvorhaben

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet:

- a) bei allen Gesetzesvorhaben eine Grobplanung mit Zeithorizont und Umsetzungsfrist in der Tabelle;
- b) auch bei Gesetzesvorhaben zu begründen (analog den Begründungen zu den Projekten und Hochbauprojekten in Verzug), warum dieses in Verzug ist oder warum der Zeithorizont «offen» gewählt wurde.

4.7 Nachkontrollen

4.7.1 Prüfungspunkt

Zu einer umfassenden Prüfung gehören nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission auch ein Monitoring und eine Kontrolle der gemachten Aufträge, Empfehlungen und Erwartungshaltungen. 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 schriftlichen Statusbericht über den Stand ihrer Arbeiten zu informieren. Besteht Bedarf nach weiterer oder vertiefter Information, werden die jeweiligen Verantwortlichen zu einer Stellungnahme eingeladen oder beantragt der Planungsausschuss der Kommission, das betreffende Thema als ordentlichen Prüfungspunkt vorzusehen. Die ständigen Subkommissionen prüfen die Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig, die Ergebnisse werden gesamtheitlich aufgezeigt.

4.7.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Der Planungsausschuss hat im Herbst 2022 seine Nachkontrollen festgelegt, dabei liegt der Fokus auf den Empfehlungen an das Bau- und Umweltdepartement (BUD). Die ständigen Subkommissionen «Planung der Staatstätigkeit», «öffentlich-rechtliche Anstalten» und «Aufsicht Datenschutz» haben im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit die Empfehlungen geprüft.

Der Planungsausschuss liess sich am 30. März 2023 vom Generalsekretär BUD, vom Leiter Tiefbauamt (TBA) und vom Leiter a.i. des Amtes für Umwelt (AFU) über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zu den Themen «Immobilienmanagement», «Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination» und «ÖV- und Strassenbauprogramm» informieren. Zudem prüfte sie schriftlich das Thema Umsetzung der Bundesbestimmungen zum Gewässerschutz.

4.7.3 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 Befragten sind fundiert und einlässlich. Rückfragen wurden transparent und plausibel beantwortet.

Im Speziellen weist die Staatswirtschaftliche Kommission auf drei Themen hin.

- Mobilitätsamt: Es konnte glaubhaft aufgezeigt werden, dass die Einführung eines Mobilitätsamtes auch Herausforderungen mit sich bringt. Da im Kanton St.Gallen aber weiterhin eine strategische Planung im Verkehrsbereich und die klare Zuordnung dieser Aufgabe an eine konkrete Stelle fehlt, wäre ein möglicher Ansatz, dass ein Kompetenzzentrum, ein Gremium oder eine Anlaufstelle geschaffen wird, wo sowohl das TBA, das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) sowie das Amt für öffentlichen Verkehr (AöV) vertreten sind, um gemeinsam verkehrsmittelübergreifende strategische Themen wie Güterverkehr, Mobilitätsformen, neue Mobilitätstechnologien usw. besser zu bearbeiten. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüßen, dass bei Feststellung eines Mangels ein möglicher Lösungsansatz auch verfolgt werden würde. Das BUD soll den Ansatz weiter vertiefen und die Zusammenarbeit mit dem VD zeitnah aufnehmen.
- Digitaler Baubewilligungsprozess: Die Koordinationsstelle Bau (KSB) wird 2023 aufgrund der ersten Erkenntnisse aus dem Projekt «koordi» eingerichtet. Das Ziel ist, dass die Gemeinden und Gesuchstellenden nur noch eine zentrale kantonale Koordinationsstelle für Bau- und Plangenehmigungsgesuche haben. Weiter wurde dann «eBaubewilligungSG» als zentrales strategisches Projekt initiiert. Damit soll ein staatebenenübergreifender, durchgehend digitaler und somit medienbruchfreier Baubewilligungsprozess geschaffen werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst diesen Schritt und die damit verbundenen Optimierungen von Prozessen, den Einbezug aller Anspruchsgruppen und die verbesserte Kommunikation. Sie wird sich zum Stand der Umsetzung wieder informieren lassen.
- Areal- und Standortstrategien: Im Rahmen der Ausarbeitung der neuen Immobilienstrategie 2023 wurden die Teilportfolios neu gegliedert. Dabei werden bestehende Standort- und Nutzerstrategien – sofern bereits vorhanden – zusammen mit dem HBA analysiert und zwischen den verschiedenen Nutzenden abgestimmt. Dabei werden standardisierte Prozesse, Vorgaben und Vorlagen verwendet. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass dabei auch die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen dem BUD und den Nutzenden verbessert werden konnte.
- Vereinfachung und Beschleunigung Mitwirkungsverfahren: In Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; Raumplanungsgesetz, RPG) Schweiz ist geregelt, «dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann». Diese Bestimmung wurde in den Kantonen und Gemeinden, insbesondere im Strassenbau, kaum angewendet. Das BUD ist nun aber bestrebt, die Mitwirkungsverfahren so optimal wie möglich durchzuführen. Teilweise kommen zu einzelnen Projekten aus der Bevölkerung aber sehr viele Eingaben, welche dann wiederum sehr viel Zeit und Ressourcen brauchen, um diese zu bearbeiten, was wiederum den Gesamtprozess verlängert. Das TBA ist bestrebt, den Prozess der Eingabe und Rückmeldung, in Zusammenarbeit mit dem AREG, zumal sie die gleichen Herausforderungen haben, möglichst zu automatisieren und zu digitalisieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst dieses Vorgehen.

Die Umsetzung folgender Empfehlungen wurde nachkontrolliert:

Planungsausschuss

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2020	BUD	Baubewilligungsverfahren und zur Verfahrens- koordination	erledigt
2020	BUD	Immobilienmanagement	erledigt
2021	BUD	Baubewilligungsverfahren und zur Verfahrens- koordination	erledigt
2022	VD/BUD	ÖV- und Strassenbauprogramm	erledigt

Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten»

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2021	FD	PCG-Strategiebericht 2020/2021	erledigt: Bst. c
2022	FD	PCG-Strategiebericht 2021/2022	erledigt: Bst. b–d

Subkommission «Aufsicht Datenschutz»

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2022	SK	Aufsicht Datenschutz	erledigt

4.7.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

ÖV- und Strassenbauprogramm

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, den Ansatz zur Schaffung eines Kompetenzzentrums/Gremiums/einer Anlaufstelle für gemeinsame verkehrsmittelübergreifende strategische Themen im Detail durch das Bau- und Umweltschutzdepartement zu prüfen und bei Bedarf eine Veränderung zeitnah umzusetzen.

4.8 Fachstelle für Datenschutz

4.8.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz erstattet der Regierung jährlich Bericht über die Anwendung und Einhaltung des Datenschutzrechts, über Umfang und Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit sowie über Feststellungen und deren Beurteilung.⁴² Dem Kantonsrat berichtet die Fachstelle für Datenschutz jährlich über ihre Tätigkeit.⁴³

Die Staatswirtschaftliche Kommission übt die Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz aus. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Delegation von vier Kommissionsmitgliedern bestellt. Diese Delegation «Aufsicht Datenschutz» nimmt die eigentliche Prüfungstätigkeit wahr. Sie berichtet der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse ihrer Prüfung.⁴⁴

4.8.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz berichtet dem Kantonsrat mit dem Geschäft 32.23.03 «Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2022» über ihre Tätigkeit. Sie beantragt dem Kantonsrat, auf ihren Bericht einzutreten. Die Delegation «Aufsicht Datenschutz» traf sich am 14. März 2023 mit der Leiterin der Fachstelle für Datenschutz zur gemeinsamen Besprechung. Im Mai 2023 wurde die Staatswirtschaftliche Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse der Prüfung informiert. Die Kommission schloss sich der Würdigung und Bewertung ihrer Delegation an.

4.8.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass alle offenen Fragen zum Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2022 zur Zufriedenheit beantwortet

⁴² Art. 36 Abs. 1 DSG.

⁴³ Art. 36 Abs. 2 Satz 1 DSG.

⁴⁴ Art. 27 Bst. a DSG.

wurden. Die Qualität des Berichts hat sich in diesem Jahr nochmals verbessert und wird als sehr gut beurteilt. Die optische Darstellung hat sich im Vergleich zum letzten Jahr erneut verändert.

Die Leiterin der Fachstelle Datenschutz macht einen sehr kompetenten Eindruck. Die Fachstelle leistet im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen gute und solide Arbeit. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist erfreut über die Erweiterung der Fachstelle um eine Person mit einer IT-Ausbildung ab April 2023. Dies entspricht einer Empfehlung des letzten Jahres. Die Kommission ist gespannt auf die Auswirkungen der neuen Stelle auf die Arbeit der Fachstelle.

Der Tätigkeitsbericht zeigt die Arbeit der Fachstelle für Datenschutz umfassend auf und weist auf die derzeit aktuellen, datenschutzrelevanten Themen hin. Die zunehmende Digitalisierung bedeutet für die Fachstelle immer mehr Arbeit. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt ausserdem fest, dass das Thema Datenschutz immer mehr grössere Themen umfasst und z.B. mit der Verschlüsselung vieles aufwendiger wird.

Die kantonale Fachstelle nimmt ihre kontrollierende und beratende Aufgabe pflichtbewusst wahr. Sie vermittelt den Fachstellen in den Gemeinden im Rahmen von Vorabkonsultationen, Kontrollen und mit Checklisten die zentralen Datenschutzthemen. Die Tätigkeit der Fachstelle verändert sich hin zu umfassenden Kontrollen über einen längeren Zeitraum und weg von Einzelanfragen. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat den Eindruck, dass die kantonale Fachstelle bei den Prüfungen und Kontrollen nicht sehr fordernd auftritt. Das mag daran liegen, dass der Fachstelle effektive Zwangsmöglichkeiten fehlen. Sie ist damit auf den guten Willen der Fachstellen in den Gemeinden angewiesen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission regt darum an, dass bei der Kontrolltätigkeit Rückmeldungen bzw. Vollzugsmeldungen mit Frist und Unterschrift verlangt werden sollen. Das ist ressourcenschonend und zielgerichtet.

4.8.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

4.9 Aufsicht Nachrichtendienst

4.9.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Dienstaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Nach Art. 15 Abs. 1 GeschKR ist die Prüfung der Amtsführung der Regierung eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Art. 81 Abs. 2 des Nachrichtendienstgesetzes⁴⁵ sieht eine Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht vor. Zu diesem Zweck wurde erstmals im Jahr 2019 die Delegation «Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit» eingesetzt. Sie besteht aus derselben personellen Zusammensetzung wie die Delegation «Aufsicht Datenschutz».

4.9.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission liess sich vom Polizeikommandanten sowie vom neuen Leiter Rechtsdienst des SJD am 14. März 2023 den Inspektionsbericht 2022 vorstellen.

⁴⁵ SR 121; abgekürzt NDG.

4.9.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die Berichterstattung der Subkommission zur Kenntnis genommen. Die Prüfung basiert auf Vertrauen in die Aussagen der Befragten, da viele Informationen aufgrund der Klassifizierung nicht kommuniziert werden können. Durch die im Rahmen des Möglichen erhaltenen Informationen der Befragten hat die Subkommission einen guten Eindruck erhalten. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt die Sach- und Fachkenntnisse und die Kompetenz der Befragten positiv; sie setzt grosses Vertrauen in die Arbeit und die Mitarbeitenden der Abteilung Innere Sicherheit.

Der Inspektionsbericht hält fest, dass «die strengen und sehr restriktiven Bestimmungen betreffend Datensammlungen die Arbeit des kantonalen Nachrichtendienstes in mehrerer Hinsicht erschweren. Einerseits verursachen die Sicherstellung der korrekten Datenbearbeitung und die damit verbundenen Kontrollen einen nicht zu unterschätzenden Arbeitsaufwand und andererseits ist die Informationssituation dadurch teilweise unbefriedigend». Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die Einschätzung zur Kenntnis. Sie hält fest, dass Bestimmungen auf Bundesebene festgesetzt wurden. Die Aufgaben der Abteilung Innere Sicherheit wird stark von der Bundesstelle definiert.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst das Bestreben der Delegation, einen Austausch mit dem Bundesnachrichtendienst (BND) zu suchen bzw. einen Austausch im Rahmen einer Konferenz zum Thema zu prüfen. Die Delegation sieht eine Klärung von Fragen der Zusammenarbeit der verschiedenen kantonalen und Bundesstellen vor.

4.9.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

5 Empfehlungen und Erwartungen

Zusammenfassend empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission:⁴⁶

- zur Personalaufwandsteuerung und Drohungen gegenüber Verwaltungsangestellten:
 - am neuen und modernen Instrument der Personalaufwandsteuerung ist grundsätzlich festzuhalten, damit im Kantonsrat weiterhin sach- und stufengerecht über die Personalentwicklung debattiert werden kann. Dem Kantonsrat obliegt die politische Steuerung («Konzernsteuerung») und er gibt die Pauschale für das Lohnwachstum vor;
 - bei Mutationsgewinnen ist darauf zu achten, dass diese nicht nur oder nicht primär für neue Stellen, sondern für die Lohnentwicklung eingesetzt werden;
 - den Aufbau einer übergeordneten, strategischen Personalplanung, um so Umlagerungen (von Krediten, nicht von Personen) auch unterjährig und über Departementsgrenzen hinweg umzusetzen, wenn dadurch eine begründete, verbesserte Verwendung der personellen Ressourcen möglich wird;
 - den Ausbau und die Entwicklung einer gemeinsamen Methodik, Führungstools, Best-Practice-Ansätze und Schulungen sowie eine Auswertung zu den individuellen Lohnmassnahmen. Führungskräfte sind mit zusätzlichen technischen Instrumenten zu unterstützen und ein Erfahrungs- oder Wissensaustausch sowie Schulungen sollen angeboten werden;
 - die interne Kommunikation zur Personalaufwandsteuerung zu verbessern und zu intensivieren;

⁴⁶ Details zu den entsprechenden Empfehlungen sind im jeweiligen Abschnitt im Bericht ersichtlich.

- bei ausgewiesenem Bedarf an zusätzlichen Stellen aus Berichten oder Botschaften, die offensichtlich nicht über die Pauschale finanziert werden können, sind konsequent «Sonder- bzw. Niveaueffekte» zu beantragen;
- bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten:
 - die Beurteilung der Notwendigkeit einer kantonalen Beteiligung (Beteiligungsstrategie nach Art. 94e StVG) weiterzuführen und zeitnah zu klären, ob eine Beteiligung im Verwaltungs- oder Finanzvermögen geführt wird, sowie der unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards;
 - die Erstellung und Überprüfung von Eigner- und Mitgliedschaftsstrategien (Art. 94g StVG) sowie von Mandatsverträgen (Art. 94f StVG i.V.m. Art. 21 der Weisungen über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonalen Beteiligung) intensiv weiterzuführen.
- bei der Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen:
 - bei der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht:
 - die klare Trennung von operativer Tätigkeit, strategischer Planung, Aufsicht und Oberaufsicht mit Berücksichtigung der Kantonsautonomie und an der geltenden Trennung der Aufsicht durch die Regierung und der Oberaufsicht durch den Kantonsrat festzuhalten;
 - der geplanten «Interkantonalen Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen, Tessin, Thurgau und Zürich» beizutreten;
- zur Planung der Staatstätigkeit:
 - bei den Planungs- und Steuerungsinstrumenten:
 - im Umsetzungscontrolling die Veränderung über die Zeit (Entwicklung) einzubinden;
 - die Darstellung des Umsetzungscontrollings auf der Webseite www.schwerpunktplanung.sg.ch zu optimieren, damit diese benutzerfreundlicher wird;
 - die Aktualisierung des Konzepts Planungs- und Steuerungsinstrumente, insbesondere den Nachvollzug der Praxis, z.B. Umsetzungscontrolling, Stärken-Schwächen-Profil, Wirkungsevaluation und Regierungscontrolling. Zudem könnten die Zusammenhänge der Instrumente präziser formuliert und dargestellt werden;
 - bei den Wirkungsevaluationen:
 - Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, das Instrument der Wirkungsevaluationen vermehrt einzusetzen und in einer Art Roadshow bekannter zu machen. Dabei soll auch eine langfristige Planung (Pendenzenliste) erstellt werden.

Zudem erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission:

- zum Lotteriefonds / Sportfonds:
 - von der Finanzkontrolle, in den nächsten Jahren vermehrt auf die Prüfung der rechtlichen Grundlagen zu achten und im Prüfprogramm des Jahres 2023 unter anderem die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen zu prüfen;
 - von der Geschäftsstelle der IG Sport SG, die internen Zahlungsabläufe medienbruchfrei mit digitalisierten Prozessen auszugestalten. Da dies im Amt für Kultur bereits erfolgt ist, soll hierfür ein Erfahrungsaustausch mit der Finanzabteilung des Amtes für Kultur gesucht werden;
- zur Planung der Staatstätigkeit (HR-Strategie 2022+):
 - Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass für die Erstellung des digitalen Kompetenzmodells für Mitarbeitende der Staatsverwaltung die Erfahrungen aus dem Programm «aprendo» der IT-Bildungsoffensive miteinbezogen werden;
- zum Geschäftsbericht der Regierung und Ergebnis des Regierungscontrollings:
 - beim Geschäftsbericht der Regierung:
 - Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung bei den Begründungen im Umsetzungscontrolling auf die pauschale Aussage von «fehlende Res-

- sourcen» möglichst verzichtet und vielmehr konkrete Massnahmen definiert, nötige Stellen beantragt, Priorisierungen ändert oder die Probleme konkret benennt;
- bei der Liste A und B:
 - Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass bei Ablehnung eines Antrags der Regierung auf Fristverlängerung durch den Kantonsrat das zuständige Departement seinerseits die Priorisierung der Erfüllung dieses Vorstosses entsprechend anpasst;
 - bei den Gesetzesvorhaben:
 - bei allen Gesetzesvorhaben eine Grobplanung mit Zeithorizont und Umsetzungsfrist in der Tabelle;
 - auch bei Gesetzesvorhaben zu begründen (analog den Begründungen zu den Projekten und Hochbauprojekten in Verzug), warum dieses in Verzug ist oder warum der Zeithorizont «offen» gewählt wurde.

6 Antrag

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

1. einzutreten auf:
 - a) den Bericht 2023 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 4. Mai 2023;
 - b) den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2022 vom 23. März 2023;
 - c) den Bericht der Regierung zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse vom 14. März 2023;
 - d) den Bericht der Regierung zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten vom 14. März 2023;
 - e) den Bericht der Regierung über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen vom 14. März 2023;
 - f) den Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2022 vom Februar 2023;
2. die Regierung einzuladen⁴⁷:
 - a) die Personalaufwandsteuerung einschliesslich der Verteilung der Mittel für individuelle Lohnerhöhungen durch die Regierung auf die Departemente und durch die Departemente auf die Ämter und Dienststellen zeitnah durch eine unabhängige, externe Stelle überprüfen zu lassen;
 - b) die rechtlichen Grundlagen zum Lotteriefonds so anzupassen, dass der Schwellenwert für Projektbeiträge, die der Kantonsrat mit dem Kantonsratsbeschluss über Beiträge aus dem Lotteriefonds beschliesst, von 10'000 auf 50'000 Franken erhöht wird.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Dominik Gemperli
Präsident

⁴⁷ Aufträge nach Art. 95 GeschKR.