

## **Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung**

vom 26. April 2011

**Bericht 2011  
der Staatswirtschaftlichen Kommission  
zur Staatsverwaltung**

vom 26. April 2011

## **Staatswirtschaftliche Kommission**

---

### **Mitglieder<sup>1</sup>:**

Peter Göldi, Gemeindepräsident, Gommiswald, *Präsident*

Jürg Bereuter, lic. iur., Rechtsanwalt, Rorschach

Anita Blöchlinger Moritzi, Prof. lic. phil. I/Gymnasiallehrerin, Abtwil

Ruedi Blumer, Schulleiter, Gossau

Marcel Hegelbach, Unternehmer, Jonschwil

Seline Heim-Keller, Bäuerin, Gossau

Susanne Hoare-Widmer, Personalfachfrau, St.Gallen

Herbert Huser, Architekt, Altstätten

Barbara Keller-Inhelder, Geschäftsführerin, Jona

Marlies Lorenz, Kauffrau/Gemeinderätin, Wittenbach

Max Rombach, dipl. Experte in Rechnungslegung + Controlling, Oberuzwil

Imelda Stadler, Gemeindepräsidentin, Ganterzwil

Margrit Stadler-Egli, Administrationsrätin/Schulratspräsidentin, Bazenheid

Linus Thalmann, Unternehmer, Kirchberg

Beat Tinner, Gemeindepräsident, Azmoos

### **Geschäftsführer und Mitwirkende:**

Georg Wanner, Leiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes  
(Geschäftsführung)

Michael Strebel, Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes  
(Mitwirkung)

und

Jürg Weder, Mitarbeiter des Dienstes für politische Planung und Controlling  
(Mitwirkung)

---

<sup>1</sup> Stand: 26. April 2010.

## Inhaltsverzeichnis

---

	<b>Seite</b>
1 Prüfungstätigkeit 2010/2011 .....	4
10 Allgemeines.....	4
11 Querschnitts-Prüfungspunkt.....	6
2 Regierung und Staatsverwaltung.....	9
20 Staatsverwaltung allgemein / Regierung / Staatskanzlei.....	9
21 Volkswirtschaftsdepartement.....	13
22 Departement des Innern.....	17
23 Bildungsdepartement .....	20
24 Finanzdepartement .....	24
25 Baudepartement.....	29
26 Sicherheits- und Justizdepartement .....	33
27 Gesundheitsdepartement .....	38
28 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten .....	40
3 Planung der Staatstätigkeit.....	41
4 Ergebnis des Regierungscontrollings .....	42
5 Parlamentarische Vorstösse und Aufträge .....	43
50 Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse..	43
51 Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten .....	46
6 Exkursion.....	47
7 Anträge .....	48

# 1 Prüfungstätigkeit 2010/2011

---

## 10 Allgemeines

---

### Prüfungsinhalt

---

Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates<sup>2</sup> prüft die Staatswirtschaftliche Kommission:

- die Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
- die Planung der Staatstätigkeit;
- das Ergebnis des Regierungscontrollings;
- die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.<sup>3</sup>

Die Kommission teilt sich für die eigentliche Prüfungstätigkeit in Subkommissionen. Die Subkommissionen, ausgerichtet auf Staatsverwaltung allgemein, Regierung, Staatskanzlei und Departemente, prüfen vor Ort und berichten der Kommission über Ergebnisse und Erkenntnisse. Im jeweiligen «Bericht... zur Staatsverwaltung» skizziert die Kommission die Prüfungstätigkeit, bewertet die Erkenntnisse und Ergebnisse, spricht Erwartungen und Empfehlungen aus und stellt dem Kantonsrat Antrag.<sup>4</sup>

### Aufsicht im Datenschutz

---

Nach dem Datenschutzgesetz<sup>5</sup> übt die für die Aufsicht von Regierung und Staatsverwaltung zuständige Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz aus.<sup>6</sup> Seit Vollzugsbeginn dieses Gesetzes ab 1. Januar 2009 beaufsichtigt die Staatswirtschaftliche Kommission<sup>7</sup> diese Fachstelle.

Vergleichbar mit den Subkommissionen für die ordentliche Prüfungstätigkeit bildete die Kommission aus ihrer Mitte eine Delegation mit drei Kommissionsmitgliedern. Diese Delegation prüft vor Ort und berichtet der Kommission über Erkenntnisse und Ergebnisse.

Die Delegation konkretisierte im April 2009 die Aufsicht der Kommission über die kantonale Fachstelle für Datenschutz. Sie befragte im Juni 2009 die Leiterin dieser Fachstelle zu Strategie, Leitbild und Zielen, zu Organisation, Geschäftsführung und Personal, zu den Aufgaben und deren Erfüllung, zu Kooperation und Kommunikation, zu Raum und Infrastruktur einschliesslich Informatik sowie zur administrativen Zu-

---

<sup>2</sup> sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

<sup>3</sup> Art. 15 Abs. 1 GeschKR nach dem XVII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates, vom Kantonsrat am 14. Februar 2011 beschlossen (ABI 2011, 627).

<sup>4</sup> Siehe schon Bericht 2008 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 10, S. 5.

<sup>5</sup> sGS 142.1; abgekürzt DSG.

<sup>6</sup> Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

<sup>7</sup> Siehe Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR.

ordnung und Integration in die Staatskanzlei. Wegen eines Mutterschaftsurlaubs der Leiterin setzte sie die Prüfungstätigkeit bis Juni 2010 aus, um sie gegen Ende dieses Jahres wieder aufzunehmen. Sie befragte Anfang des Jahres 2011 die Leiterin erneut und nach dem annähernd gleichen Themen- und Fragenkatalog wie im Juni 2009. Sie wollte sich ein Bild machen, welchen Prozess, welche Entwicklung und welchen Fortschritt die Fachstelle durchlaufen hat.

Die Delegation nutzte die Zeit, um sich Rechenschaft zu geben, welche Stellung der Gesetzgeber der kantonalen Fachstelle für Datenschutz im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Selbständigkeit in der Erfüllung ihrer Aufgaben einerseits und der administrativen Zuordnung zur Staatskanzlei andererseits geben wollte<sup>8</sup>. Im Weiteren klärte sie, welche Zuständigkeiten die Fachstelle wahrzunehmen und welche Aufgaben sie zu erfüllen hat<sup>9</sup>, aber auch, was die Aufsicht der Staatswirtschaftlichen Kommission beinhaltet<sup>10</sup>. Diese Aspekte besprach der Vorsitzende der Delegation mit dem Staatssekretär und dem Leiter des Dienstes für Recht und Legistik der Staatskanzlei (RELEG).

Die Kommission wartet den Tätigkeitsbericht 2010 der kantonalen Fachstelle für Datenschutz ab, um ihn zusammen mit dem Tätigkeitsbericht 2009 zu behandeln. Sie wird zu beiden Berichten gemeinsam Stellung zuhanden des Kantonsrates nehmen.

---

<sup>8</sup> Art. 26 DSG.

<sup>9</sup> Art. 30 ff. DSG.

<sup>10</sup> Art. 27 DSG.

### Ausserordentliche Leistungsprämien

Besoldungsverordnung<sup>11</sup> und Verordnung über den Staatsdienst<sup>12</sup> sind die Rechtsgrundlagen der ausserordentlichen Leistungsprämien. In Richtlinien konkretisiert die Regierung die Gewährung der ausserordentlichen Leistungsprämien.<sup>13</sup>

Die Richtlinien regeln im Wesentlichen Folgendes:

- Ziel der ausserordentlichen Leistungsprämien ist, das Staatspersonal für ausserordentliche qualitative und quantitative Leistungen bzw. für ausserordentliches Leistungsverhalten spontan und angemessen zu honorieren.<sup>14</sup>
- Die ausserordentlichen Leistungsprämien grenzen sich durch Zielsetzung und Zweck von der ordentlichen Beförderung sowohl in eine höhere Lohnklasse als auch durch Gewährung einer Funktionszulage oder Leistungszulage ab, aber auch vom Spannenaufstieg innerhalb einer Lohnklasse.<sup>15</sup>
- Ausserordentliche Leistungsprämien können sowohl für Einzelleistungen als auch für Gruppenleistungen ausgerichtet werden. Kriterien sind die Leistungsqualität, die Leistungsquantität und das Leistungsverhalten.<sup>16</sup>
- Die «kleine Auszeichnung» im Wert bis Fr. 300.– wird grundsätzlich als Naturalgabe spontan ausgerichtet, z.B. in Form eines Waren- oder Buchgutscheins. Die «grössere Auszeichnung» im Wert von über Fr. 300.– bis Fr. 5'000.–, in besonderen Fällen sogar mehr, wird in bar oder in Form von bezahltem Urlaub ausgerichtet. Der für die Zusprechung der grösseren ausserordentlichen Leistungsprämie zuständige Vorgesetzte entscheidet über den Zeitpunkt und den Rahmen der Übergabe.<sup>17</sup>
- Departemente und Staatskanzlei teilen das ihnen zustehende Prämienvolumen auf die Dienststellen auf, können sich aber auch einen Departementpool vorbehalten. Ist eine Vorgesetzte oder ein Vorgesetzter nicht zuständig, eine ausserordentliche Leistungsprämie selbst zuzusprechen, stellt sie bzw. er der zuständigen Stelle Antrag.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> sGS 143.2; abgekürzt BesV. Art. 11 BesV.

<sup>12</sup> sGS 143.20; abgekürzt VStD. Art. 33 VStD.

<sup>13</sup> [http://intranet.sg.ch/home/personelles/personalhandbuch2\\_gehalt\\_zulagen/28\\_a\\_o\\_leistungspraemie/28\\_1\\_richtlinien\\_zur.html](http://intranet.sg.ch/home/personelles/personalhandbuch2_gehalt_zulagen/28_a_o_leistungspraemie/28_1_richtlinien_zur.html)

<sup>14</sup> Ziff. 1 der Richtlinien.

<sup>15</sup> Ziff. 2 der Richtlinien.

<sup>16</sup> Ziff. 3 der Richtlinien.

<sup>17</sup> Ziff. 4, 5 und 7 der Richtlinien.

<sup>18</sup> Ziff. 6 der Richtlinien.

- Departemente und Staatskanzlei sind für die bestimmungsgemässe und richtlinienkonforme Verwendung der für die ausserordentlichen Leistungsprämien reservierten Mittel und für die Einhaltung des zustehenden Prämienvolumens verantwortlich.<sup>19</sup>

Die Staatswirtschaftliche Kommission machte die ausserordentlichen Leistungsprämien zum Querschnitts-Prüfungspunkt der Prüfungstätigkeit 2010/2011. Sie wollte sich ein Bild machen, wie die Staatsverwaltung die Regelungen über die ausserordentlichen Leistungsprämien handhabt und umsetzt sowie die ausserordentlichen Leistungsprämien zuspricht und ausrichtet. Dazu lud sie die Departemente und die Staatskanzlei ein, entsprechende Fragen zu beantworten. Diese Antworten thematisierten die Subkommissionen im Rahmen ihrer Schlussgespräche mit den Departementsleitungen bzw. mit dem Staatssekretär.

Die Kommission fasst das Ergebnis der Prüfung wie folgt zusammen:

- Departemente und Staatskanzlei knüpfen die Honorierung ausserordentlicher Leistungen mit ausserordentlichen Leistungsprämien sowohl an Leistungsqualität als auch an Leistungsquantität, aber auch an Leistungsverhalten. Ob die ausserordentliche Leistung im Rahmen eines Projektes oder sonst im Rahmen der Aufgabenerfüllung nach Pflichtenheft bzw. Stellenbeschrieb erbracht wird, variiert nach den Departementen und der Staatskanzlei, weil die Projektarbeit unterschiedliche Ausmasse<sup>20</sup> hat. Dies ist aber letztlich unerheblich, weil ausserordentliche Leistungen da und dort, im Rahmen eines Projektes oder sonst im Rahmen der Aufgabenerfüllung, erbracht werden können.
- Die Departemente haben sich für die Auslösung ausserordentlicher Leistungsprämien, für die Zusprechung und für die Mitteilung an die begünstigten Personen sehr unterschiedlich organisiert: von der zentralen Lösung, wo die Departementsleitung auf Antrag der Amtsleitung entscheidet, bis zur vollständig dezentralen Lösung, wo das Handeln bei der Amtsleitung liegt, aber auch mit Zwischenlösungen, wo grundsätzlich die Amtsleitung entscheidet, die Departementsleitung aber im Rahmen des ihr vorbehaltenen Pools. Häufig ist der Personaldienst in das Verfahren eingeschaltet, in aller Regel in die Ausrichtung der ausserordentlichen Leistungsprämien.
- Departemente und Staatskanzlei überwachen Handhabung und Einhaltung der Richtlinien der Regierung und führen, je auf die spezifische Organisation ausgerichtet, eine Erfolgskontrolle im Sinn der Budgetkontrolle. In unterschiedlicher Weise beurteilen sie das Erreichen der Zielsetzung der ausserordentlichen Leistungsprämien und die Wirkung bei den Empfängerinnen und Empfängern.
- Gewisse Departemente verzichten generell auf eine Information über die ausgerichteten ausserordentlichen Leistungsprämien, die Information der Empfängerinnen und Empfänger sowie der bzw.

<sup>19</sup> Ziff. 8 der Richtlinien.

<sup>20</sup> Verhältnisse ausgerichteter ausserordentlicher Leistungsprämien vom Oktober 2009 bis Oktober 2010 aufgrund von Projektmitwirkung und weiterer Aufgabenerfüllung: 1:5 bis 1:1 je nach Departement und Staatskanzlei.



des Vorgesetzten selbstverständlich vorbehalten. Andere Departemente legen das Ob und, wenn ja, das Wie der Information in die Führungsverantwortung ihrer Amtsleitungen. In aller Regel verzichten diese aber auf eine Information, weil die Nachteile wie Missgunst nicht berücksichtigter Dritter, Gefühl der Benachteiligung bzw. der Bevorzugung anderer usw. die Vorteile einer Information wie die öffentliche Anerkennung ausserordentlicher Leistungen und die Motivation Dritter erfahrungsgemäss überwiegen. Die Ausrichtung ausserordentlicher Leistungsprämien an Gruppen und Teams kann aber im Rahmen eines dafür geeigneten Anlasses bekannt gegeben werden. So honoriert der Staatssekretär ausserordentliche Leistungen von Mitarbeitenden der Staatskanzlei im Rahmen eines jährlichen Anlasses, zu dem er die Empfängerinnen und Empfänger der ausserordentlichen Leistungsprämien einlädt und damit eine beschränkte Transparenz schafft.

- Im Rahmen der Umfrage wurde angeregt, die Limite für Naturalgaben und die minimale Höhe von Barprämien zu überprüfen. Im Übrigen erkennen Departemente und Staatskanzlei keinen Anlass oder Bedarf, die Rechtsgrundlagen für die ausserordentlichen Leistungsprämien und die Richtlinien inhaltlich zu revidieren.

Ausserordentliche Leistungsprämien ermöglichen, so lassen Bewertungen der Departemente und der Staatskanzlei erkennen, hervorragende Leistungen zu honorieren. Sie erlauben, Mitarbeitende zu motivieren und mit einer besonderen Geste ein Zeichen zu setzen, nämlich: Die Vorgesetzten haben ausserordentliche Leistungen ihrer Mitarbeitenden erkannt und wollen mit der Honorierung ein Zeichen der Anerkennung und der Wertschätzung setzen. Das Instrument wird als zweckmässig, sinnvoll und wichtig beurteilt, indem es das Führungsinstrumentarium ergänzt. Ausserordentliche Leistungsprämien können gezielt und situativ ausgelöst, aber auch unkompliziert und flexibel zur Ausrichtung gebracht werden, was spontanes und zeitgerechtes Reagieren erlaubt. Namentlich dadurch grenzen sich die ausserordentlichen Leistungsprämien von Besoldungsveränderungen wie der ordentlichen Beförderung in höhere Besoldungsklassen und des Stufenanstiegs innerhalb einer Besoldungsklasse ab.

Die Kommission schliesst sich aufgrund des Ergebnisses der Umfrage bei den Departementen und der Staatskanzlei, das Ergebnis der Schlussbesprechungen über diesen Querschnitts-Prüfungspunkt eingeschlossen, der Bewertung von Seiten der Staatsverwaltung an.

#### Prüfungsschwerpunkt

---

#### Regierungspolitik versus Departementspolitik

Die für die Staatskanzlei zuständige Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission diskutierte mit dem Staatssekretär und Leiter des Dienstes für Politische Planung und Controlling (abgekürzt PPC) das Spannungsverhältnis zwischen Regierungspolitik und Departementspolitik.

Aus der Prüfungstätigkeit der zuständigen Subkommission berichtet die Staatswirtschaftliche Kommission über folgende Aspekte:

#### – Kollegialprinzip

Die Thematik Regierungspolitik versus Departementspolitik impliziert das Kollegialprinzip. Die Kantonsverfassung<sup>21</sup> bestimmt, dass die Regierung ihre Beschlüsse als Kollegium fasst und vertritt.<sup>22</sup> Das Staatsverwaltungsgesetz<sup>23</sup> bezeichnet seinerseits die Regierung als eine Kollegialbehörde.<sup>24</sup> Wenn die Regierung einen Beschluss gefasst hat, muss dieser von jedem Mitglied der Regierung vertreten werden. Dadurch soll die Regierung nach aussen geschlossen auftreten, und Meinungsverschiedenheiten sollen intern ausdiskutiert werden. Ein Mitglied kann gegen einen Beschluss der Regierung die Verwahrung erklären, wenn es diesen aus schwerwiegenden Gründen nicht mittragen kann.<sup>25</sup> Die Verwahrung wird bis Ende der Sitzung angekündigt und spätestens innert sieben Tagen erklärt.<sup>26</sup> Das Mitglied, das die Verwahrung erklärt hat, kann seine Meinung öffentlich bekannt geben, soweit der Beschluss veröffentlicht wird. Die Verwahrung berechtigt jedoch nicht, den Beschluss öffentlich zu bekämpfen.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> sGS 111.1; abgekürzt KV.

<sup>22</sup> Art. 69 Abs. 2 KV. Das Kollegialprinzip bezieht sich grundsätzlich auf Beschlüsse, die im Regierungsgremium gefasst werden. Es bezieht sich nicht auf Sachgeschäfte oder Themen, die nicht Gegenstand einer Sitzung der Regierung waren. Vgl. Schriftliche Antwort der Regierung vom 18. Januar 2011 auf die Einfache Anfrage 61.10.32 Wahlempfehlung und Kollegialprinzip.

<sup>23</sup> sGS 140.1; abgekürzt StVG.

<sup>24</sup> Art. 12 StVG.

<sup>25</sup> Art. 18 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Regierung (sGS 142.2; abgekürzt GeschO).

<sup>26</sup> Art. 18 Abs. 2 GeschO.

<sup>27</sup> Art. 19 Abs. 1 GeschO.

Das Mitglied der Regierung ist aber nicht nur in das Kollegialprinzip eingebunden, sondern auch in das Departementalprinzip. Nach dem Departementalprinzip steht jedes Mitglied einem Departement vor<sup>28</sup> und handelt für dieses.<sup>29</sup> Dennoch bewegt sich jedes Regierungsmitglied in einem Spannungsverhältnis: Mitglied einer Regierung, eines Kollegiums, im Verhältnis zu Vorsteherin bzw. Vorsteher eines Departementes.

#### – Planung der Regierungssitzung, Vorbereitung der Geschäfte und Beratung

Departemente und Staatskanzlei bereiten für die Regierung die Geschäfte ihres Zuständigkeitsbereichs vor. Die Geschäfte müssen den Regierungsmitgliedern mindestens zwei Tage vor der Regierungssitzung zur Verfügung stehen.<sup>30</sup> Die Staatskanzlei erstellt nach Ablauf der Frist für die Verteilung der Geschäfte die Tagesordnung und übermittelt sie den Departementen.

Bei Regierungssitzungen werden i.d.R. zuerst die Kantonsratsgeschäfte, dann die allgemeinen Regierungsgeschäfte, gefolgt von den departementalen Regierungsgeschäften, beraten. Letztere gelten als beschlossen, wenn nicht eine Diskussion verlangt wird.<sup>31</sup> Die Regierung ist beschlussfähig, wenn wenigstens vier Mitglieder und der Staatssekretär anwesend sind.<sup>32</sup> Nach der Geschäftsordnung der Regierung sind die Mitglieder der Regierung zur Stimmabgabe verpflichtet.<sup>33</sup> Kommt es zu einer Abstimmung, ist das absolute Mehr der anwesenden Mitglieder der Regierung entscheidend.<sup>34</sup>

Duldet ein Geschäft keinen Aufschub bis zur nächsten Regierungssitzung und ist eine ausserordentliche Sitzung nicht gerechtfertigt, kann die Regierung auf dem Zirkulationsweg einen Beschluss fassen. Ein solcher Zirkulationsbeschluss bedarf der Zustimmung aller erreichbaren Regierungsmitglieder, wenigstens aber von vier Mitgliedern. Bestreiten wenigstens zwei Mitglieder die Dringlichkeit, entfällt die Beschlussfassung auf dem Zirkulationsweg.<sup>35</sup>

#### – Umsetzung der Regierungsbeschlüsse und Controlling

Departemente und Staatskanzlei vollziehen die Beschlüsse in ihrem Zuständigkeitsbereich, das federführende Departement oder die Staatskanzlei vollzieht die Beschlüsse mit übergreifender Zuständig-

---

28 Art. 15 Abs. 1 StVG.

29 Art. 24 Abs. 1 StVG.

30 Art. 9 Abs. 1 GeschO.

31 Art. 12 GeschO.

32 Art. 14 GeschO.

33 Art. 15 Abs. 1 GeschO.

34 Art. 15 Abs. 3 GeschO.

35 Art. 16 GeschO.

keit.<sup>36</sup> Beim Controlling wird zwischen Regierungs- und Departementscontrolling unterschieden. Beim Departementscontrolling überprüfen die Departemente und die Staatskanzlei nach den Weisungen der Regierung, ob die Staatsaufgaben – die Arbeitsweise der Dienststellen und die Durchführung von Projekten – notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.<sup>37</sup> Der Dienst für Politische Planung und Controlling (PPC) ist für das Regierungscontrolling zuständig. Er überprüft im Auftrag der Regierung die Umsetzung der Schwerpunktaufgaben und deren Beitrag zur Zielerreichung.<sup>38</sup> Über die Ergebnisse des Regierungscontrollings macht die Regierung Ausführungen in ihrem Geschäftsbericht.<sup>39</sup> Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die Aufgabe,<sup>40</sup> die Ergebnisse des Regierungscontrollings zu prüfen.<sup>41</sup>

## – Kommunikationskonzept für Regierung und Staatsverwaltung

Das Kommunikationskonzept für Regierung und Staatsverwaltung «enthält grundsätzliche Überlegungen und Vorgaben zur staatlichen Kommunikation sowie konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Praxis».<sup>42</sup> Dieses Kommunikationskonzept wurde im Jahr 1999 erarbeitet.

Gerade in der heutigen Mediengesellschaft kommt der Kommunikation eine wichtige Bedeutung zu. Das politische Handeln und nicht zuletzt die immer komplexere Politik müssen in geeigneter Form den Medien zuhänden der Öffentlichkeit transparent und verständlich vermittelt werden. So kann Akzeptanz und Vertrauen gegenüber den staatlichen Organisationen geschaffen werden.

Aus der Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission ist das Kommunikationskonzept inhaltlich nicht mehr zeitgemäss und entspricht nicht mehr den gegenwärtigen Ansprüchen. Bei der Überarbeitung des Kommunikationskonzepts muss u.a. der Aspekt der zentralen und dezentralen Kommunikation thematisiert und berücksichtigt werden. Feststellungen und Erkenntnisse der Subkommission gaben der Staatswirtschaftlichen Kommission Anlass zu folgender Empfehlung:

*Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, das Kommunikationskonzept mit dem Ziel zu überarbeiten, die heutigen Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen wie Öffentlichkeit, Medien, Kantonsrat, Regierung und Staatsverwaltung abzudecken.*

<sup>36</sup> Art. 24 Abs. 1 GeschO.

<sup>37</sup> Art. 16g StVG.

<sup>38</sup> Art. 16f StVG.

<sup>39</sup> Art. 5a StVG.

<sup>40</sup> Art. 15 Bst.<sup>bis</sup> GeschKR.

<sup>41</sup> Siehe Ziffer 4 dieses Berichtes (Ergebnis des Regierungscontrollings).

<sup>42</sup> Vgl. Das Kommunikationskonzept für Regierung und Staatsverwaltung, S. 1.

### **Auftritt des Kantons St.Gallen gegen aussen**

Der Auftritt des Kantons St.Gallen gegen aussen wurde in jüngerer Zeit ein regelmässiger Prüfungsgegenstand der Staatswirtschaftlichen Kommission. Als Ergebnis der Prüfung im Jahr 2007 empfahl die Kommission, «einen zeitgemässen und einheitlichen visuellen Auftritt des Kantons ohne Verzug zu entwickeln und verbindlich zu erklären».<sup>43</sup> Mit der Projektführung beauftragte die Regierung die Staatskanzlei. Im Rahmen der Prüfungstätigkeit 2008/2009<sup>44</sup> und 2009/2010<sup>45</sup> liess sich die Subkommission über das Projekt zur Erarbeitung eines neuen Erscheinungsbildes orientieren.

Die Subkommission liess sich auch im Rahmen der Prüfungstätigkeit 2010/2011 über das Projekt «Neues Erscheinungsbild» durch den Staatssekretär informieren. Das «Neue Erscheinungsbild des Kantons St.Gallen» wird ab 1. März 2011 rollend implementiert. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, wie der Kantonsrat es erwartete, dass das «Neue Erscheinungsbild des Kantons St.Gallen» den Auftritt des Kantons St.Gallen gegen aussen verbessert, aber auch die damit verbundenden Kosten senkt, weil teure Einzelmassnahmen und Sondergestaltungen wegfallen.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Bericht 2007 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 20, S. 11 f.

<sup>44</sup> Siehe Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 20, S. 13.

<sup>45</sup> Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 20, S. 13 f.

<sup>46</sup> Siehe Medienmitteilung der Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei vom 28. Februar 2011: Der Kanton St.Gallen hat sich frisch gemacht.

### Prüfungsschwerpunkt

---

#### Amt für Natur, Jagd und Fischerei

Die Staatswirtschaftliche Kommission setzte den Prüfungsschwerpunkt im Volkswirtschaftsdepartement auf das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (abgekürzt ANJF).

Mit der Departementsreform 2006 löste die Regierung das seinerzeitige Amt für Jagd und Fischerei aus dem Finanzdepartement und die Abteilung Natur- und Landschaftsschutz des Amtes für Raumentwicklung aus dem Baudepartement, um Amt und Abteilung zum ANJF zu vereinen und in das Volkswirtschaftsdepartement zu integrieren. Diese Fusion zu *einem* Amt und die Integration in *einem* Departement bezwecken, zwei Dienststellen, die sich beide mit Themen des Lebensraums befassen, zu vereinen. Dadurch werden die Bereiche Natur- und Landschaftsschutz, Jagd und Fischerei hierarchisch gleichgestellt und Synergien zwischen dem Naturschutz einerseits sowie Jagd und Fischerei andererseits genutzt. Im Weiteren werden dadurch allfällige Interessenkonflikte zwischen Nutzungsgedanken auf der einen Seite und Schutzgedanken auf der anderen Seite in *einem* Departement ausgetragen und gelöst.

Die für das Volkswirtschaftsdepartement zuständige Subkommission fragte im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit nach Aufbau- und Ablauforganisation des ANJF und nach der Integration in das Volkswirtschaftsdepartement. Im Weiteren erkundigte sie sich nach den Aufgaben, nach dem Funktionieren der innerdepartementalen und interdepartementalen Zusammenarbeit sowie nach Beratung und Zusammenarbeit mit den Gemeinden, mit privaten Dritten und mit privaten Organisationen in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz sowie Jagd und Fischerei. Auch thematisierte sie das Personelle des ANJF und die Amtsleitung.

Über das Ergebnis der Prüfung und die Bewertung berichtet die Kommission Folgendes:

- Das ANJF umfasst neben der Amtsleitung mit Sekretariat und Administration sowie Rechnungsführung die Abteilung Natur- und Landschaftsschutz, die Abteilung Jagd und die Abteilung Fischerei.
- Diese Abteilungen in *einem* Amt zusammenzuführen, um Kooperation und Abstimmung der Tätigkeit zu begünstigen, war Motiv der Fusion und hat sich bisher bewährt. Das ANJF fühlt sich in das Volkswirtschaftsdepartement gut integriert und spürt den Support von Departementsleitung und Generalsekretariat. Mit der Fusion zum neuen ANJF und mit der Integration in das Volkswirtschaftsdepartement lassen sich förmliche, aber auch informelle Wege vereinfachen und damit Synergien besser nutzen, dies unter Beibehaltung

und weiterer Pflege der Kontakte und Verbindungen über das Amt hinaus mit anderen Dienststellen der Staatsverwaltung.

- Der Schwerpunkt der Aufgaben des Amtes liegt im Vollzug von Bundes- und kantonalem Recht, aufgeteilt auf die Abteilungen nach der Gesetzgebung über Natur- und Landschaftsschutz, der Jagdgesetzgebung und der Fischereigesetzgebung. In dieser Aufgabenerfüllung kommt das Spannungsfeld zwischen Bewirtschaftung und Schutz des Lebensraums zum Ausdruck.
- Das ANJF beschäftigt insgesamt rund 20 Mitarbeitende und hat eine Praktikumsstelle. Der zunehmende Druck auf den Lebensraum fordert die Mitarbeitenden des ANJF in der Aufgabenerfüllung heraus. Die von der Subkommission befragten Vertreter von Pro Natura und WWF sind der Ansicht, dass das ANJF mit seinen eingeschränkten personellen Ressourcen lediglich das Nötigste erreichen kann, was der Kanton im Natur- und Landschaftsschutz sowie in der Jagd und in der Fischerei zu erfüllen habe. Unter der personellen Knappheit mag insbesondere das aktive «Auftreten im Feld» leiden, aber auch das langfristig wirksame Erarbeiten und Umsetzen von Strategien im Schutz des Lebensraums bzw. im fachlichen Unterstützen der Gemeinden und in der Öffentlichkeitsarbeit. Dazu kommt die interimistische Amtsleitung des Amtsleiter-Stellvertreters.
- Das ANJF ist in vielfältiger Hinsicht mit dem Druck auf den Lebensraum konfrontiert, nicht erst seit dem Jahr 2010, dem Jahr der Biodiversität. Die Einschätzung der Regierung zu den Chancen des vielfältigen Kantons, aber auch zu den Gefahren, die der Biodiversität drohen, finden sich in der SWOT-Analyse 2008<sup>47</sup>, nämlich:

*«Der kantonale Natur- und Landschaftsschutz ist für seine Aufgaben zu wenig ausgebaut. Viele Aufgaben wurden an die Gemeinden delegiert, deren Standard in der Ausführung sehr unterschiedlich ist. Zudem fehlt ein systematisches Monitoring zur Beobachtung der Biodiversitätsentwicklung im Kanton. Auch die Vernetzung privater Institutionen, die Aufgaben im Bereich Biodiversität übernehmen, ist noch ausbaufähig.»*

Chancen und Gefahren sind weiterhin von grösster Aktualität. Darin kann das ANJF, ja muss es eine Schlüsselrolle übernehmen und wahrnehmen. Dass es in das Volkswirtschaftsdepartement integriert ist – zusammen mit angrenzenden bzw. verwandten Tätigkeitsbereichen im Amt für Wirtschaft, im Kantonsforstamt und im Landwirtschaftsamt –, begünstigt die Wahrnehmung der Chancen.

- Mit Federführung beim ANJF bzw. unter einer massgeblichen Beteiligung dieses Amtes bearbeitet das Volkswirtschaftsdepartement Herausforderungen wie beispielsweise die bessere Einbindung und Weiterbildung der etwa 200 ehrenamtlichen Pflanzen- und Tiereschutzhelferinnen und -helfer, die bislang fehlende Einbindung der Wildhüter in die Informatikumgebung des Kantons, eine mögliche Korrektur der Entschädigungen bei Wildschäden und die «Ge-

---

47 [https://www.ratsinfo.sg.ch/t/kantonsrat/staendige\\_kommissionen.geschaeftdetail.html?geschaeftid=60D6B5A0-92A1-469B-BB19-3F49389E58D0&ziel=1](https://www.ratsinfo.sg.ch/t/kantonsrat/staendige_kommissionen.geschaeftdetail.html?geschaeftid=60D6B5A0-92A1-469B-BB19-3F49389E58D0&ziel=1). Siehe Ziff. 8 Umwelt und Raumordnung/8.1. Biodiversität – schätzen und nutzen.

schlossenheit» der Jagdrechnung. Im Weiteren steht eine Teilrevision des Jagdgesetzes an.

Die Subkommission erhielt vom ANJF aufgrund der vielseitigen Prüfungstätigkeit einen insgesamt sehr positiven Eindruck. Ein in den personellen und finanziellen Ressourcen klar limitiertes Amt tendiert mit seinen fachkundigen, professionell operierenden und motivierten Mitarbeitenden darauf hin, seine vielfältigen Aufgaben in einem weiten Zuständigkeitsbereich wirkungsvoll zu erfüllen.

## **Nachkontrolle eines Prüfungspunktes**

---

### **Anwendung der eidgenössischen Entsendegesetzgebung und Scheinselbständigkeit**

Die Staatswirtschaftliche Kommission machte im Prüfungsjahr 2005/2006 das Amt für Arbeit zu ihrem Prüfungsschwerpunkt im Volkswirtschaftsdepartement<sup>48</sup>. In diesem Rahmen thematisierte die für das Volkswirtschaftsdepartement zuständige Subkommission u.a. auch die Anwendung der eidgenössischen Entsendegesetzgebung<sup>49</sup>, insbesondere unter dem zentralen Thema der «Scheinselbständigkeit». Dabei musste sie zur Kenntnis nehmen, dass die verlässliche Feststellung von «Scheinselbständigkeit» Schwierigkeiten bereitet. Verlässliche Aussagen über die Wirkung der Sanktionen, können solche verfügt werden, sind kaum möglich. Damit setzte die Kommission eine Pendenz, die sie im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeiten 2007/2008<sup>50</sup> und 2008/2009<sup>51</sup> nachkontrollierte.

Die für das Volkswirtschaftsdepartement zuständige Subkommission griff die Pendenz in der Prüfungstätigkeit 2010/2011 wieder auf und erkundigte sich, für wie gross der Kanton das Problem der «Scheinselbständigkeit» im Kanton halte, wie er die Kontrolltätigkeit im Kanton praktisch ausgestalte und welche Unterstützung der Kanton vom Sekretariat für Wirtschaft erfahren durfte und erwarten darf.

Die im Kanton St.Gallen mit der Verhinderung und Bekämpfung der «Scheinselbständigkeit» befassten Behörden, Gremien und Dienststellen nehmen Thematik und Problematik ernst. Sie unterschätzen die Problematik nicht. Kontrollergebnisse zeigen zwar, dass sich der Ver-

---

<sup>48</sup> Siehe Bericht 2006 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 21, S. 20 f.

<sup>49</sup> Bundesgesetzgebung über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) [SR 823.20].

<sup>50</sup> Siehe Bericht 2008 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 21, S. 17.

<sup>51</sup> Siehe Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 21, S. 18.



dacht auf Scheinselbständigkeit nur in ganz wenigen Fällen erhärten und nachweisen lässt, so im Jahr 2010 in rund zehn Fällen. Enorm schwierig und aufwendig muss es aber sein, in festgestellten Fällen von «Scheinselbständigkeit» die angemessenen Sanktionen auszusprechen. In anderen Fällen blieb trotz des Nachweises über die eingeforderten Dokumente ein ungutes Gefühl zurück: Da im Zweifelsfall von der selbständigen Erwerbstätigkeit auszugehen ist, müssen solche Fälle ohne Sanktionen abgeschlossen werden. Die Beweisführung, namentlich über Indizien, sowie das Fehlen abschreckender Sanktionen und rasch greifbarer Massnahmen zur Beendigung eines Einsatzes in der Schweiz bereiten – zusammengefasst – die grössten Schwierigkeiten.

### Prüfungsschwerpunkt

---

#### Handelsregisteramt:

##### – Aufgaben und Organisation

Das Bundesrecht regelt das Handelsregister.<sup>52</sup> Danach führt jeder Kanton ein Handelsregister, zentral oder bezirkswise. Jeder Kanton bezeichnet die Dienststelle, die das Handelsregister führt, das Handelsregisteramt. Nach kantonalem Recht<sup>53</sup> ist der Handelsregisterführer für die öffentliche Beurkundung in Handelsregistersachen zuständig. Um die Eintragung im Handelsregister zu erlangen, ist oft die öffentliche Beurkundung erforderlich.

Das Handelsregister ist eine öffentliche Quelle für wirtschaftliche Informationen über Unternehmen. Mit seiner Publizitätsfunktion dient es in erster Linie der Rechtssicherheit im Geschäftsverkehr und dem Vertrauensschutz.<sup>54</sup>

Der Kanton St.Gallen führt *ein* Handelsregister.<sup>55</sup> Das heutige Handelsregisteramt ist ein Amt des Departementes des Innern und besteht aus einem Stab und drei Abteilungen. Es definierte Kern-, Support- und Führungsprozesse und erstellte Leistungsportfolios. Mit der Einführung der Prozessorganisation will es effiziente und kundennahe Verfahren schaffen. Die Strukturen des Amtes werden überprüft mit dem Ziel, die Organisation besser als bisher an die Arbeitsprozesse anzupassen und Synergien zu nutzen.

##### – Amtsführung

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte den Schwerpunkt ihrer Prüfungstätigkeit 2010/2011 im Departement des Innern auf das Handelsregisteramt des Kantons St.Gallen. Die für das Departement des Innern zuständige Subkommission liess sich vom Amtsleiter des Handelsregisteramtes über das Handelsregisteramt informieren, über Aufgaben, Organisation, Geschäftsgang und Registerbestand, Aufwand und Ertrag des Amtes sowie Entwicklungen. Sie erkundigte sich bei zwei Vertre-

---

<sup>52</sup> Art. 927 ff. des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) [SR 220] und Art. 1 ff. der eidgenössischen Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (SR 221.411).

<sup>53</sup> Art. 15 Bst. d des Einführungsgesetzes vom 3. Juli 1911 / 22. Juni 1942 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1).

<sup>54</sup> Siehe im Einzelnen Art. 1 und 2 der eidgenössischen Handelsregisterverordnung.

<sup>55</sup> Art. 1 des Gesetzes vom 29. Dezember 1890 betreffend die Führung des Handelsregisters (sGS 915.1).

tern der Privatwirtschaft, die langjährige und intensive berufliche Beziehungen und Verbindungen zum Handelsregisteramt haben, wie sie die Dienstleistungen und das Zusammenwirken mit dem Handelsregisteramt beurteilen.

Die Subkommission gewann im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit den Eindruck, dass das Handelsregisteramt seine Aufgaben fachkompetent, lösungsorientiert, pragmatisch und damit auch kundenfreundlich wahrnimmt und erfüllt. Diese Bewertung darf auch der Amtsleiter für seine Leitungs- und Führungsfunktion in Anspruch nehmen. Die von der Subkommission konsultierten Vertreter der Privatwirtschaft stimmen mit der Bewertung der Subkommission überein.

## **Weiterer Prüfungspunkt**

---

### **Staatliche Aufsicht über Einrichtungen für Betagte**

Die für das Departement des Innern zuständige Subkommission thematisierte neben dem Prüfungsschwerpunkt die staatliche Aufsicht über Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten als weiteren Prüfungspunkt. Wer auf Seiten des Kantons nimmt diese Heimaufsicht in welchen Bereichen mit welchen Instrumenten in welcher Form und in welcher Intensität wahr? Wie wirkt die kantonale, für die Heimaufsicht zuständige Dienststelle mit den entsprechenden zuständigen kommunalen Dienststellen zusammen?

Anlass zur Prüfung gab der Subkommission das Geserhus in Rebstein, ein vom Zweckverband Geserhus geführtes Altersheim. Das Geserhus geriet Anfang des Jahres 2010 negativ in die Schlagzeilen: Nachdem die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter Ostschweiz die für die Leitung des Altersheims zuständigen Organe und das kantonale Amt für Soziales über die bei ihr vorgebrachten und deponierten Beschwerden in Kenntnis gesetzt hatte, informierte sie in der zweiten Hälfte Januar 2010 die Medien und damit die Öffentlichkeit über die Situation. Daraufhin intervenierte das Amt für Soziales und wies u.a. die hinter dem Zweckverband stehenden politischen Gemeinden Rebstein und Marbach bzw. deren Gemeinderäte aufsichtsrechtlich an, bestimmte Massnahmen zu treffen. Auf Beschwerde dieser Gemeinden hin klärte das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 30. November 2010, dass nicht diese – nämlich diese Gemeinden – Adressatinnen einer solchen Weisung im Rahmen der staatlichen Aufsicht sein können, sondern Adressat der Zweckverband selbst sein muss. Auch äusserte es sich zur staatlichen Aufsicht über solche Zweckverbände, die das Departement des Innern wahrzunehmen hat.

Am 9. Dezember 2010 erörterte die Subkommission das Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit mit der Departementsleitung des Departementes des Innern. Obwohl das Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 30. November 2010 dem Departement des Innern eröffnet war, thematisierte es die Departementsleitung im Schlussgespräch nicht. Die Subkommission

und – mit ihr – die Staatwirtschaftliche Kommission hätten dies aber erwartet, auch wenn die Departemensleitung der Meinung war, das Urteil des Verwaltungsgerichtes betreffe nicht den Kern des Prüfungspunktes der Subkommission.

### Prüfungsschwerpunkt

---

#### Abteilung Sonderpädagogik

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) betraf die Sonderpädagogik erheblich, indem sich der Bund aus Mitfinanzierung und Mitregelung des Sonderschulwesens zurückzog und sie den Kantonen überliess. Um diesen Rückzug aufzufangen, lancierte der Kanton das Projekt Sonderpädagogik. Dieses Projekt besteht aus zwei Teilen:

- Mit dem ersten Teilprojekt wurde das Sonderschulwesen an die Übergangsordnung der NFA angepasst. Es unterstützte die Vorbereitung des fachübergreifenden Gesetzes über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2007.<sup>56</sup> Es ist seit dem Jahr 2008 abgeschlossen. Die Übergangsordnung für die Sonderschulung verpflichtet den Kanton, die bisherigen Subventionsregeln der eidgenössischen Invalidenversicherung (abgekürzt IV) weiterhin anzuwenden, bis ein kantonales Sonderpädagogik-Konzept vorliegt.
- Das zweite Teilpaket dient der Vorbereitung und Erarbeitung des kantonalen Sonderpädagogik-Konzeptes. Im Volksschulgesetz sollen die gesetzliche Grundlage und der organisatorisch-finanzielle Rahmen für dieses Konzept bereitgestellt werden. Die Grundzüge für die Sonderpädagogik im Gesetz, sonderpädagogische Leitsätze aus der Projektarbeit und das Verordnungsrecht der Regierung zu den Sonderschulen sollen dem Sonderpädagogik-Konzept Architektur und Raster geben. Dieses Teilprojekt ist in vollem Gang.

Die Aktualität der Sonderpädagogik veranlasste die Staatswirtschaftliche Kommission, die Abteilung Sonderpädagogik des Amtes für Volksschule einschliesslich der Sonderpädagogik als Teilbereich der allgemeinen Pädagogik zum Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2010/2011 im Bildungsdepartement zu machen. Die für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission liess sich zunächst von der Leiterin des Amtes für Volksschule und der Leiterin der Abteilung Sonderpädagogik im Amt für Volksschule über die Abteilung Sonderpädagogik und die Sonderpädagogik informieren. Die Schulleitung der Sonderschule Wiggenhof im Rorschacherberg, unterstützt von der Geschäftsleitung des Heilpädagogischen Vereins Rorschach (abgekürzt HPV Rorschach), stellte der Subkommission die Sonderschule Wiggenhof im Rorschacherberg, eine vom HPV Rorschach geführte Sonderschule, vor, erläuterte dazu Stellung, Aufgaben, Organisation, Schulbetrieb und Schulalltag, ging aber auch auf die Schülerinnen und Schüler der Sonderschule, die Lehrkräfte und

---

<sup>56</sup> Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 23. September 2007 (sGS 813.6).

das Verwaltungspersonal ein. Für die Subkommission zentral waren der Auftrag der Sonderschule mit dem entsprechenden Leistungsauftrag des Bildungsdepartementes sowie Zusammenarbeit und Kooperation zwischen der Sonderschule und dem Bildungsdepartement. In der Folge klärte die Subkommission mit der Leitung der Abteilung Sonderpädagogik offene Fragen und pendente Aspekte aus der Prüfungstätigkeit.

Im Schlussgespräch mit dem Vorsteher und der Generalsekretärin des Bildungsdepartementes kommunizierte die Subkommission das Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit sowie dessen Bewertung zusammengefasst wie folgt:

- Die Sonderpädagogik im Kanton St.Gallen befindet sich gegenwärtig in der Übergangsphase nach der Einführung der NFA und vor dem Definitivum, welches das neue Sonderpädagogik-Konzept auf der entsprechenden Rechtsgrundlage im Volksgesetz prägen wird.
- Die Sonderpädagogik ist in der Erfüllung komplex. Die Leiterin der Abteilung Sonderpädagogik leitet und führt engagiert, fachkompetent und kooperativ, soweit Kooperation notwendig und gefragt ist. Die Amts- und Geschäftsführung dieser Leiterin überzeugt.
- Das neue Sonderpädagogik-Konzept ist in Erarbeitung. Die Projektorganisation ist sehr breit angelegt, um die Beteiligten und Betroffenen auf allen Seiten rechtzeitig einzubinden und damit die Umsetzung des neuen Konzeptes zu sichern. Gegenwärtig hängt die Bearbeitung des neuen Sonderpädagogik-Konzeptes von einer Vorlage der Regierung an den Kantonsrat ab, die mit einem Nachtrag zum Volksschulgesetz die Basis für das neue Sonderpädagogik-Konzept schaffen soll.

Die Abteilung Sonderpädagogik ist eine relativ kleine, gut organisierte Verwaltungseinheit im Amt für Volksschule und somit im Bildungsdepartement. Die Abteilungsleiterin prägt Leitung und Klima der Abteilung, aber auch die Aussenbeziehungen dieser Abteilung, welche die Schulleitung der Sonderschule Wiggenghof im Rorschacherberg und die Geschäftsleitung des HPV Rorschach als konstruktiv, zielführend und wirkungsvoll charakterisieren. Die Abteilung Sonderpädagogik ist gegenwärtig im wahren Sinn des Wortes «unterwegs», ja fast mehr als «unterwegs»: in der Rückblende die vom Bund, konkret von der IV mitbestimmte Sonderpädagogik im Sonderschulwesen, im heutigen Alltag die Übergangsphase nach der NFA-Übergangsregelung und im Ausblick die neue, aber dann definitive Sonderpädagogik auf der Grundlage des revidierten Volksschulgesetzes und in Umsetzung des darauf basierenden Sonderpädagogik-Konzeptes. Die gegenwärtige Herausforderung der Abteilung Sonderpädagogik, gleichzeitig eine Herausforderung für das Amt für Volksschule und damit für das Bildungsdepartement, bewertet und würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission als enorm. Stellt sie aber auf die Eindrücke ihrer Subkommission aus der Prüfung der Abteilung Sonderpädagogik und auf die Bewertung des Prüfungsergebnisses ab, stimmen diese zuversichtlich bis optimistisch, dass die Abteilung Sonderpädagogik in ihrer Einbettung die Ziele erreichen kann.

### – **Amt für Berufsbildung und Gesundheitsberufe**

In der Prüfungstätigkeit 2008/2009 hatte die Staatswirtschaftliche Kommission im Bildungsdepartement den Prüfungsschwerpunkt «Amt für Berufsbildung».<sup>57</sup> Ein Jahr später, in der Prüfungstätigkeit 2009/2010, griff die für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission das Thema im Sinn einer Nachkontrolle wieder auf.<sup>58</sup>

Im Rahmen der zweiten Nachkontrolle während der Prüfungstätigkeit 2010/2011 nahm die für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission anlässlich des Schlussgespräches mit der Departementsleitung zur Kenntnis, dass sich die räumlichen Engpässe des Berufs- und Weiterbildungszentrums für Gesundheitsberufe St.Gallen (abgekürzt BZGS) in St.Gallen seit der letzten Nachkontrolle entschärft hatten und dass sich die räumliche Situation somit verbessert hatte. Auch konnte sie feststellen, dass das Bildungsdepartement die Thematik wirklich aufgegriffen hatte und aktiv angegangen war. Weil die Aus- und Weiterbildungsstandorte St.Gallen und Rheineck in ihrer Kapazität und räumlichen Situation an Grenzen stossen könnten, steht ein weiterer Standort für die Berufs- und Weiterbildung in den Gesundheitsberufen in geeigneten Gebäuden und Räumlichkeiten zur Diskussion.

### – **Anerkennung von Sportschulen als Talentschulen**

In der Prüfungstätigkeit 2009/2010 prüfte die Staatswirtschaftliche Kommission im Bildungsdepartement das Amt für Sport. Die für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission thematisierte u.a. die Anerkennung von Sportschulen. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass im Kanton St.Gallen neun Sportschulen als Talentschulen anerkannt waren. Damit verfolgte die St.Galler Anerkennungsbehörde ein Modell mit dezentralen Sportschulstandorten. Die bisherigen Anerkennungen erlaubten dem Bildungsdepartement wohl, mit seinem Modell Erfahrungen zu sammeln. Die Departementsleitung erachtete aber den Zeitpunkt als gekommen, die bisherige Entwicklung zu evaluieren und so eine Grundlage zu erhalten, um über die weitere Entwicklung im Kanton befinden zu können.<sup>59</sup>

Die für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission griff die Anerkennung von Sportschulen in der Prüfungstätigkeit 2010/2011 im Rahmen einer Nachkontrolle wieder auf. Das Bildungsdepartement, so erfuhr die Subkommission anlässlich des Schlussgespräches mit der Departementsleitung, initiierte die Erarbeitung eines Konzeptes für die Anerkennung bzw. Bewilligung von Sport- bzw. Talentschulen und löste

---

<sup>57</sup> Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 23, S. 25 ff.

<sup>58</sup> Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 23, S. 36 f.

<sup>59</sup> Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 23, S. 35.

sie aus. Hearings zur Analyse der Situation und zur Bereitstellung des Grundlagenmaterials fanden statt. Der Entwurf des Konzeptes wird gegenwärtig bearbeitet und steht vor der Behandlung im Erziehungsrat. Anschliessend wird das Bildungsdepartement ein breites Vernehmlassungsverfahren durchführen, das allen Involvierten erlauben wird, zum Entwurf des Konzeptes Stellung zu nehmen. Das Konzept soll erlassen werden, bevor die heute bestehenden provisorischen Bewilligungen für Sport- bzw. Talentschulen im Kanton St.Gallen ablaufen. Mit dem neuen Konzept müssen sich Sport- bzw. Talentschulen neu um eine definitive Anerkennung bzw. Bewilligung bewerben. In diesem Bewerbungsverfahren wird geprüft werden, ob Sport- bzw. Talentschulen die Voraussetzungen und Kriterien erfüllen, die das neue Konzept aufstellen wird.



### Prüfungsschwerpunkt

---

Die Staatswirtschaftliche Kommission definierte das Amt für Vermögensverwaltung als Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2010/2011. Im Zentrum der Prüfung stand die Frage nach Sicherheit, Kontrolle und Transparenz des Amtes für Vermögensverwaltung insbesondere bei der Anlagestrategie.<sup>60</sup>

Die Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich (abgekürzt BVK) kam im Jahr 2010 in die Schlagzeilen: «Anlagechef der BVK fristlos entlassen».<sup>61</sup> «In der kantonalen Pensionskasse wurden Riesensummen verspekuliert».<sup>62</sup> Oder: «Neue Verhaftung in der Zürcher Bestechungsaffäre um BVK-Gelder».<sup>63</sup> Nach Bekanntwerden der Vorwürfe setzte der Zürcher Kantonsrat eine Parlamentarische Untersuchungskommission (abgekürzt PUK) ein,<sup>64</sup> um die Vorgänge rund um die BVK politisch aufzuarbeiten. Die BVK ist ihrerseits daran, Lehren aus verschiedenen Vorgängen zu ziehen.<sup>65</sup> Bei der BVK mangelte es an Transparenz bei der Mandatsvergabe, und die Kontrolle war mangelhaft. Dies steht bereits heute fest. Sind die Vorkommnisse der BVK ein bedauerlicher Einzelfall einer Einzelperson? Oder sind sie systembedingt? Die juristische wie auch die politische Aufarbeitung der Vorgänge wird Klarheit bringen.<sup>66</sup>

### Amt für Vermögensverwaltung

Im Amt für Vermögensverwaltung befinden sich die Abteilungen Wertschriften und Liegenschaften. Bei der Abteilung Liegenschaften werden auch die an die Mitarbeitenden gewährten Hypotheken verwaltet. Die für das Finanzdepartement zuständige Subkommission liess sich auch über die Abteilung Liegenschaften informieren, aber der Schwerpunkt der Prüfung lag bei der Abteilung Wertschriften. Diese Abteilung verwaltet die Gelder der kantonalen Lehrerversicherungskasse (abgekürzt KLVK), der Versicherungskasse für das Staatspersonal (abgekürzt VKStP) und der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt (abgekürzt GVA). Im Rahmen dieser Mandate ist das Amt für Vermögensverwal-

---

<sup>60</sup> Die für das Finanzdepartement zuständige Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission erhielt Einblicke in vertrauliche Dokumente. Die folgenden Ausführungen nehmen Rücksicht auf die Vertraulichkeit.

<sup>61</sup> Tages-Anzeiger, 15. Juni 2010, S. 1 und 19.

<sup>62</sup> Tages-Anzeiger, 9. Juni 2010, S. 17.

<sup>63</sup> Tages-Anzeiger, 28. August 2010, S. 45.

<sup>64</sup> Protokoll des Zürcher Kantonsrates: 182. Sitzung, Montag, 13. September 2010, S. 11990 ff.

<sup>65</sup> Neue Zürcher Zeitung: Mehr Kontrolle in der Pensionskasse BVK: Risk-Manager angestellt, 3. Februar 2011, S. 19.

<sup>66</sup> Tages-Anzeiger, 2. April 2011, S. 49.

tung sowohl für die Anlagestrategie als auch für die Titelselektion zuständig. Das Anlagevermögen beträgt gesamthaft etwa 6,2 Milliarden Franken.

## – **Zuständigkeiten und Organisation**

Das *oberste Organ* ist gemäss BVG der *Stiftungsrat*. Im Kanton St.Gallen nimmt die Regierung in Absprache mit der Verwaltungskommission diese Funktion wahr. Sie trifft einerseits die grundlegenden strategischen und organisatorischen Entscheide, und andererseits ist sie für die gesamte Anlagetätigkeit verantwortlich.

Der *externe Anlageausschuss* ist das zentrale Fach- und Überwachungsorgan für die Vermögensbewirtschaftung. Der Amtsleiter des Amtes für Vermögensverwaltung ruft es, so oft es die Geschäfte erfordern, zusammen, mindestens aber viermal je Jahr. Die Mitglieder des externen Anlageausschusses verfügen sowohl über das fachliche Rüstzeug als auch über die zeitlichen Ressourcen, um sich den anspruchsvollen Aufgaben zu stellen. Der Anlageausschuss ist zuständig für:

- Stellungnahme zu Zweckmässigkeit von Anlagekonzept, Anlagerglement, Anlagestrategie und allfällige weitere Grundlagenpapiere;
- Stellungnahme zur Wahl von Portfolio-Managern und externen Beratern;
- Stellungnahme zur Zweckmässigkeit des Informations- und Controllingkonzeptes;
- Überwachung der Anlagetätigkeit nach Vorgabe des Controllingkonzeptes;
- Berichterstattung über die Anlageresultate zuhanden der Regierung.

Das *Amt für Vermögensverwaltung* ist verantwortlich für die Vorbereitung und Umsetzung der Anlagestrategie, die interne Überwachung der gesamten Anlagetätigkeit sowie die Bewirtschaftung der internen Mandate. Weitere gewichtige Aufgaben sind:

- Vorbereitung der Entscheide des obersten Organs hinsichtlich der Anlagestrategie, der Anlageremente und des Anlagekonzeptes;
- Zusammenstellen und Vorbereiten der entscheidungsrelevanten Unterlagen für das oberste Organ;
- Umsetzung der Anlagestrategie inklusive Entscheid über die taktische Ausrichtung;
- Portfolio-Management im Rahmen der internen Mandate;
- Liquiditätsplanung Cash-Management;
- Auswahl der externen Portfolio-Manager anhand eines vordefinierten Auswahlverfahrens;
- Abschluss der Verträge mit externen Vermögensverwaltern;
- Antragstellung für den Einsatz externer Berater;
- laufende Überwachung der Portfolio-Manager;
- Berichterstattung zuhanden des obersten Organs und des Anlageausschusses über sämtliche relevanten Aspekte.

## – Anlagekonzept für die Vermögensverwaltung der Versicherungskassen

Das «Anlagekonzept für die Vermögensverwaltung der Versicherungskassen» ist ein sehr detailliertes Instrument für Anlagestrategie, Umsetzung der Strategie und Anlageüberwachung. Unter Anlagestrategie versteht man die langfristige Aufteilung des verfügbaren Kapitals auf die verschiedenen Anlagekategorien sowie auf verschiedene Währungen. Aus reiner Anlageperspektive geht es darum, ein unter Ertrags- und Risikobetrachtung effizienteres Portfolio auszuwählen. Für die Festlegung der strategischen Allokation muss aber zunächst das Anlageziel definiert werden. Die Anlagestrategie basiert auf dem sogenannten Asset/Liability-Modelling (abgekürzt ALM). Ausgangspunkt des ALM ist eine sorgfältige Analyse der Ausgangslage und der Rahmenbedingungen. Das Durchlaufen des ALM-Prozesses zwingt die Entscheidungsträger, sich mit allen relevanten Fragestellungen intensiv auseinanderzusetzen. Daraus ergibt sich ein hoher Grad an Zielorientierung. Basierend auf der Erfassung sämtlicher relevanter Ausgangsdaten wird eine umfassende Analyse der Verpflichtungen vorgenommen. Mittels Simulationen kann einerseits die erwartete Entwicklung und andererseits die Unsicherheit bzw. das Risiko aufgezeigt werden. Die Analyse liefert eine übersichtliche Darstellung des Entwicklungspfades der Verpflichtungsseite unter Unsicherheit, sodass Chancen und Gefahren erkennbar werden. Dabei kommt der Anlageüberwachung, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, eine wichtige Funktion zu. Dies hat einerseits mit dem grösseren Risikobewusstsein als Folge des kräftigen Wachstums der Kapitalanlagen, andererseits mit der vermehrten Diversifizierung der Anlageprodukte unter einer ständig steigenden Komplexität der Anlageprodukte zu tun. Bei der Anlagestrategie werden die Richtlinien von «Ethos» befolgt.<sup>67</sup>

Der Leiter des Amtes für Vermögensverwaltung, das Anlageteam und der Vorsteher des Finanzdepartementes haben der Subkommission aufgezeigt, dass bei der Anlagestrategie die Devise «Sicherheit vor Ertragsstreben um jeden Preis» gilt.

## – Verhaltenskodex

Die Mitarbeitenden des Amtes für Vermögensverwaltung müssen jährlich den «Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge» unterschreiben. Der «Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge» wurde im Jahr 2000 erlassen. Er wird von einer Stiftung getragen. In der Stiftung sind wichtige Akteure der beruflichen Vorsorge wie der Schweizerische Pensionskassenverband (abgekürzt ASIP) oder der Schweizerische Versicherungsverband (abgekürzt SVV) beteiligt. Der Kodex soll dazu beitragen, dass

---

<sup>67</sup> «Ethos» ist eine Stiftung für nachhaltige Entwicklung. Sie wurde 1997 von zwei Genfer Pensionskassen gegründet und umfasst zurzeit 111 (Stand 14. Februar 2011) institutionelle Investoren. Zweck der Stiftung ist es, bei den Anlagetätigkeiten die Berücksichtigung von Grundsätzen für nachhaltige Entwicklung und die Best-Practice-Regeln im Bereich der Corporate Governance zu fördern. Vgl. <http://www.ethosfund.ch/d/ethos-stiftung/ethos-stiftung.asp>.

Vorsorgevermögen ausschliesslich ihrem Zweck entsprechend eingesetzt und Missbräuche bei Anlage und Verwaltung solcher Vermögen vermieden werden. Vorsorgevermögen sollen vor Eigeninteressen der mit der Vermögensverwaltung betrauten Personen geschützt werden. Dieser «Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge» wird demnächst durch einen neuen Kodex abgelöst, nämlich durch eine «Weisung zur Umsetzung der ASIP-Charta». Diese Charta ist ein verbindlicher Verhaltenskodex für diejenigen Mitarbeitenden, die Vermögensverwaltungsentscheidungen treffen oder an ihnen beratend mitwirken. Die ASIP-Charta und die dazugehörigen Richtlinien werden allen involvierten Personen abgegeben. Diese haben in einer jährlichen Erklärung die Einhaltung der sie betreffenden Bestimmungen zu bestätigen. Externe Beauftragte haben bei Abschluss des Auftrages oder auf Anfrage zu bestätigen, dass sie die Einhaltung der Charta gewährleisten können.

Die Subkommission erhielt den Eindruck, dass bei den Mitarbeitenden des Amtes für Vermögensverwaltung eine ausgeprägte Sensibilität vorhanden ist, wie man beispielsweise mit Einladungen und Geschenken von dritter Seite umzugehen hat. Insbesondere der «Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge» ist ein geeignetes Instrument, um den Mitarbeitenden Leitplanken vorzugeben, innerhalb denen sie sich bewegen müssen.

## – Bonussystem

Thematisiert und diskutiert wurde das Bonussystem innerhalb des Amtes für Vermögensverwaltung. Der Subkommission wurde aufgezeigt, wie sich der Anteil zwischen Lohn und Bonus darstellt und welche Personen überhaupt für einen Bonus in Frage kommen. Ist die Performance gut, besteht die Chance für einen finanziellen Bonus. Wird hingegen die Performance nicht erreicht, besteht ein Malus-System. Das Amt für Vermögensverwaltung besteht aus hochqualifizierten Mitarbeitenden, die auf dem Arbeitsmarkt umworben werden, weil in den letzten Jahren eine überdurchschnittliche Jahresperformance erzielt wurde. Die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ist in der Lage, markant höhere Löhne und Boni auszahlen zu können als der Kanton St.Gallen. Warum ist der Staat dennoch konkurrenzfähig? Die interviewten Personen lobten das ausgezeichnete Arbeitsklima, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die hohe Arbeitszufriedenheit.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst eine engere Ausgestaltung (Summe, Massstab und Empfängerkreis) des Bonus, wie sie das Finanzdepartement derzeit vorsieht.

Die Prüfung hinterliess bei der zuständigen Subkommission einen positiven Eindruck. Das Amt für Vermögensverwaltung wird fachkundig geleitet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind motiviert, was sich in einem guten Arbeitsklima niederschlägt. Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit, Sicherheit und Fachkompetenz sind Werte, die gelebt werden. Sie bieten die Grundlage dafür, dass Missbrauchsfälle verhindert werden können, wobei es eine 100-prozentige Sicherheit nicht gibt.

### Deckungsgrad der Versicherungskasse für das Staatspersonal

Die für das Finanzdepartement zuständige Subkommission diskutierte mit den Mitarbeitenden des Amtes für Vermögensverwaltung, dem Vorsteher und dem Generalsekretär des Finanzdepartementes den Deckungsgrad der Versicherungskasse für das Staatspersonal. Ein Deckungsgrad unter 100 Prozent bedeutet, dass eine Pensionskasse nicht mehr über genügend Mittel verfügt, um die Rentenverpflichtungen zu erfüllen. Wird der Deckungsgrad der Versicherungskasse des Staatspersonals über die letzten 30 Jahre betrachtet, schwankte der Deckungsgrad in diesem Zeitraum zwischen 82 Prozent und 111 Prozent. Aufgrund der starken Schwankung des Deckungsgrades wäre es geboten, Wertschwankungsreserven zu bilden. Diese dienen dazu, Kursschwankungen auf den Vermögensanlagen auffangen zu können. Damit soll verhindert werden, dass Pensionskassen aufgrund von kurzfristigen Kapitalmarkteinflüssen in eine Unterdeckung geraten.

Die durchschnittliche Anlagerendite betrug in den letzten Jahren 5,3 Prozent. Da die Sollrendite annähernd so hoch war, hat sich der Deckungsgrad kaum verbessert. Es gilt der Grundsatz: Je höher die Sollrendite liegt, desto schwieriger ist es, den Deckungsgrad zu halten.

Der gesamte Themenkomplex rund um Deckungsgrad und Sollrendite der Versicherungskasse für das Staatspersonal wird Gegenstand im Gesetz über die St.Galler Pensionskasse sein, das der Kantonsrat zu gegebener Zeit zu beraten hat.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Siehe auch Medienmitteilung des Finanzdepartementes des Kantons St.Gallen vom 29. Oktober 2010: Regierung trifft Vorentscheide für die Revision der Versicherungskassen.

### Prüfungsschwerpunkt

---

#### Riskmanagement im Tiefbauamt

Die Staatswirtschaftliche Kommission bezeichnete den Themenkomplex Riskmanagement als Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit beim Baudepartement im Jahr 2008/2009. Dabei lag der Fokus der Prüfungen beim Hochbauamt.<sup>69</sup> Die Erkenntnisse der Subkommission bei der Prüfung gaben der Kommission Anlass zu verschiedenen Empfehlungen.<sup>70</sup> Die Kommission erachtete das Thema Riskmanagement auch nach der Prüfung des Hochbauamtes weiterhin für wichtig und prüfenswert. Als Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2010/2011 definierte sie deshalb das Riskmanagement beim Tiefbauamt.

Die für das Baudepartement zuständige Subkommission liess sich alle relevanten Unterlagen zum Prüfungsgebiet durch das Baudepartement bzw. das Tiefbauamt zukommen. Aufgrund dieser Unterlagen und aufbauend auf die letztjährige Prüfungstätigkeit erarbeitete sie einen umfassenden Fragenkatalog. Sie tagte an mehreren Tagen und befragte insgesamt 19 Personen. Folgende Abteilungen des Tiefbauamtes wurden in die Prüfung der Subkommission einbezogen: Zentrale Dienste (insbesondere Rechtsdienst und Qualitätsmanagement), Strassen- und Kunstbauten, Strasseninspektorat (insbesondere Strasseninspektorat Wattwil, Verkehrstechnik, Gemeindestrassen und Steinbruch Starckenbach) und die Abteilung Nationalstrassen Gebiet VI. Die Subkommission befragte zudem Dritte nach deren Beurteilung des Riskmanagements des Tiefbauamtes, so das Bundesamt für Strassen (abgekürzt ASTRA) und Personen mit intensiver Zusammenarbeit mit dem Tiefbauamt.

#### – Risikokultur

Jede Tätigkeit ist mit Risiken verbunden. Der Begriff Risiko bedeutet die Möglichkeit der Abweichung von konkreten Projektanforderungen in den Bereichen Kosten, Termine und Qualität. Ein Risikoeintritt kann verschiedene Auswirkungen nach sich ziehen: Finanzielle und terminliche Auswirkungen, Folgen in Bezug auf die Qualität und Funktionalität des Gegenstandes, Folgen für die Gesundheit von Mitarbeitenden sowie von Dritten. Nicht zuletzt kann Sachschaden entstehen.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Siehe Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 25, S. 44 f.

<sup>70</sup> Ebd., S. 47.

<sup>71</sup> Vgl. Girmscheid/Busch: Risikomanagement im Bauunternehmen – Projekt Risikomanagement in der Angebotsphase, Bauingenieur, Band 78, Dezember 2003.

Die gewonnenen Erkenntnisse der Subkommission lassen den Schluss zu, dass die Mitarbeitenden des Tiefbauamtes gegenüber Risiken sensibilisiert sind. Die Grundlage jeder Risikobewältigung ist zunächst das Risikobewusstsein. Dies ist bei den Mitarbeitenden der geprüften Abteilungen ausgeprägt vorhanden. Dokumente, Vorschriften usw. zum Riskmanagement sind nur so gut, wie sie im Alltag Anwendung finden. Die Subkommission gewann bei der Prüfung «vor Ort» den Eindruck, dass die Elemente des Riskmanagements auf allen Stufen des Tiefbauamtes konsequent umgesetzt werden. Insgesamt nahm sie das Tiefbauamt als professionell, mit einer hohen Fachkompetenz und mit engagierten Mitarbeitenden wahr. Die von der Subkommission konsultierten Personen mit intensiver Zusammenarbeit mit dem Tiefbauamt sowie die Mitarbeitenden des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) stimmen mit der Bewertung der Subkommission überein.

## – Instrumente des Riskmanagements

Das *Managementhandbuch* dient der Erfüllung der geforderten Qualitätsansprüche für alle Tätigkeiten im Tiefbauamt. Die Mitarbeitenden im Tiefbauamt sind für die Qualität der Tätigkeiten in erster Linie selbst verantwortlich. Mit dem Managementhandbuch und den zugeordneten Anschlussdokumenten erhalten die Mitarbeitenden ein Instrument in die Hand, mit dem sie die eigene Arbeit beurteilen und aufgrund dieser Beurteilung Verbesserungen durchführen können. Mit klaren Prozessabwicklungen – das Managementhandbuch beschreibt gegen 50 Prozesse – soll die Effizienz der Arbeiten sichergestellt werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung der Subkommission erarbeitete das Tiefbauamt ein *Projektleiterhandbuch*. Dadurch sollen Verbesserungen im Bereich des Riskmanagements erzielt werden. So wird beispielsweise bei der Projektierung die interdisziplinäre Zusammenarbeit aufgezeigt, beschrieben und geregelt. Das Projektleiterhandbuch soll einerseits zu einer Arbeitserleichterung beitragen und andererseits zur Qualitätsverbesserung beisteuern bzw. potenzielle Risiken sollen vermieden werden.

Die Einstellung der Vorgesetzten gegenüber Risiken ist die Basis eines wirksamen Risikomanagements. Risiken müssen bewusst wahrgenommen und kommuniziert werden. Wird das *Leitbild* des Strasseninspektors Wattwil betrachtet, kommen darin (auch) Leitsätze in Bezug auf Sicherheit, Qualität und Leistung vor, und die Vorgesetzten richten sich beispielhaft danach. Die Mitarbeitenden werden laufend weitergebildet und auf mögliche Gefahren sensibilisiert. Der Leiter der Abteilung Nationalstrassen Gebiet VI (abgekürzt GEVI) ist für die *Aus- und Weiterbildung* zuständig. Zusätzlich zu dieser Aufgabe ist er im Auftragsverhältnis für das Bundesamt für Strassen (ASTRA) «Sicherheitsbeauftragter Strecke». Die Aus- und Weiterbildung konnte professionalisiert werden, so die Aussage von verschiedenster Seite. Dass all diese Massnahmen für mehr Sicherheit positive Wirkungen erzielen, lässt sich an den bemerkenswert geringen sicherheitsrelevanten Vorkommnissen ablesen.

Verschiedentlich wurde mit den befragten Personen darüber diskutiert, dass die Massnahmen des Risikomanagements nicht zu einem Übermass an Kontrollen führen dürfen und sollten. Zu wenig Kontrollen sind jedoch auch schädlich. Risikoignorierende Mitarbeitende, die mit hoher Wahrscheinlichkeit die Projektziele nicht erreichen, sind genauso abzulehnen wie risikopenible Mitarbeitende, die Chancen nicht erkennen.<sup>72</sup> Bei der Erarbeitung und der laufenden Weiterentwicklung des Risikomanagementsystems muss das Verhältnis zwischen Chancen und Risiken immer wieder neu bewertet werden

## **Nachkontrolle von Prüfungspunkten und Umsetzung von Empfehlungen**

### **Riskmanagement im Hochbauamt**

Die Kommission bezeichnete im Jahr 2009/2010 beim Baudepartement das Hochbauamt als Prüfungsschwerpunkt. Im Zentrum der Prüfung stand das Riskmanagement. Feststellungen und Erkenntnisse der für das Baudepartement zuständigen Subkommission bei der Prüfung des Riskmanagements gaben der Kommission Anlass zu verschiedenen Empfehlungen.<sup>73</sup> Die zuständige Subkommission erkundigte sich über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen.

#### **– Projekthandbuch**

Das Hochbauamt hat das Projekthandbuch mit Blick auf die Ausgestaltung und Kultivierung eines projektbezogenen Risikomanagements für kantonale Bauvorhaben überarbeitet.

#### **– Beizug eines Prüfindgenieurs**

Am 11. November 2010 hat die Konferenz der Kantonsbaumeister Ostschweiz (abgekürzt KB OST) das Thema Prüfindgenieur besprochen, ohne einen abschliessenden Entscheid zu fällen. Das Thema Prüfindgenieur soll an einer der nächsten Sitzungen nochmals behandelt werden. Ob ein Konsens gefunden werden kann, ist aus heutiger Sicht eher fraglich. Des Weiteren holte das Hochbauamt Erfahrungsberichte bei ausländischen Prüfindgenieuren ein. Diese Abklärungen sollen Aufschluss über die Zweckmässigkeit und die Rahmenbedingungen für den Beizug von Prüfindgenieuren aufzeigen.

<sup>72</sup> Vgl. Rudolf Fiedler: Die Bedeutung des Risikomanagements für Projekte, S. 4.

<sup>73</sup> Siehe Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 25, S. 44 ff.



## **Energiekonzept / Sanierungsprogramm für Liegenschaften**

Die Kommission empfahl als Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit 2008/2009, «für die Liegenschaften, die im Portfolio des Kantons sind, ein Energiekonzept und darauf abgestützt ein Sanierungsprogramm zu erarbeiten».<sup>74</sup>

Eine Umsetzung der Empfehlung war aufgrund der hohen Auslastung des Hochbauamtes und der geringen personellen Ressourcen bis anhin schwierig. Ein Energiekonzept bzw. eine Erneuerungsstrategie Energie muss auf die allgemeinen Unterhaltsstrategien abgestimmt sein, was bereits bei dessen Erarbeitung gelten muss. Deshalb soll eine umfassende Immobilienstrategie für die kantonalen Gebäude bis Ende des Jahres 2011 erarbeitet sein. Im Rahmen der Immobilienstrategie soll das Detailkonzept für die Erarbeitung der Erneuerungsstrategie Energie erstellt werden.

---

<sup>74</sup> Siehe Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 25, S. 33 f.

### Prüfungsschwerpunkt

---

#### Kantonspolizei

Die Staatswirtschaftliche Kommission definierte die Kantonspolizei als Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2010/2011. Der Kommandant der Kantonspolizei, der Leiter der Stabsdienste, der Chef der Sicherheitspolizei und der Chef der Regionalpolizei haben in einer Tour d'Horizon die Mitglieder der Subkommission über die vielfältigen Aufgabengebiete der St.Galler Kantonspolizei informiert und stellten die Organisation<sup>75</sup> der Kantonspolizei vor:

- Der *Kommandant der Kantonspolizei* führt das Korps mit einem Sekretariat und dem Stabsadjutanten. Ferner ist dem Kommandanten der Mediendienst unterstellt.
- Die *Stabsdienste* besorgen die administrativen Tätigkeiten der Kantonspolizei. Dazu gehören das Rechnungs- und das Personalwesen, die Aus- und Weiterbildung, die juristische Bearbeitung von polizei- und dienstrechtlichen Fragen, der interne Datenschutz und die Durchführung dienstzweigübergreifender Projekte.
- Die *Kommandodienste* sind für die technische Logistik verantwortlich. Dazu gehören der Betrieb der Kantonalen Notrufzentrale, die Polizei-Informatik, die Telekommunikation, die Fahrzeuge und weitere technische Hilfsmittel.
- Der *Kriminalpolizei* obliegen die Aufdeckung strafbarer Handlungen, die Fahndung nach der Täterschaft sowie die Ermittlung und die Sicherung von Spuren und Beweismitteln. Die Kriminalpolizei ist gegliedert in die Bereiche Ermittlungsdienste, forensische Chemie und Technologie, Stadtorganisation und Kripo-Informationsdienst. Weiter gehören auch die Verbrechensprävention und die Sicherheitsberatung ins Portfolio der Kriminalpolizei.
- Die *Regionalpolizei* stellt die Grundversorgung der Bevölkerung rund um die Uhr sicher. Es bestehen die Polizeistützpunkte Thal, Mels, Schmerikon und Oberbüren mit insgesamt 27 Polizeistationen.
- Die *Verkehrspolizei* ist für die allgemeinen Verkehrs- und Schwerverkehrskontrollen zuständig und für die Verkehrstechnik und Verkehrsinstruktion verantwortlich.
- Die *Sicherheitspolizei* besorgt Personen- und Objektschutzmassnahmen wie auch Sondereinsätze, insbesondere die Unterstützung der Regionalpolizei bei Planung und Einsatz im Bereich des Ordnungsdienstes. Zur Sicherheitspolizei gehören der Bereitschaftsdienst und die Dienststellen Sprengstoff/Waffen.

---

<sup>75</sup> Siehe auch 40.09.01/22.09.01/22.09.02 Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen und VI. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz, S. 29.

Im Anschluss an die Vorstellung durch das Kader der Kantonspolizei wählte die Subkommission den Polizeistützpunkt Schmerikon als Prüfungspunkt aus. Sie liess sich durch den Leiter des Stützpunktes über diesen informieren und aufzeigen, wie sich die Situation «vor Ort» präsentiert. Dies beinhaltete auch eine Besichtigung der Räumlichkeiten und der Infrastruktur. Im Anschluss befragte die Subkommission den Leiter des Stützpunktes sowie weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei. Es wurde auch nach der Beurteilung der Kantonspolizei durch Dritte gefragt. Die so gewonnenen Erkenntnisse wurden sowohl mit dem Kader der Kantonspolizei als auch mit der Vorsteherin und dem Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartementes diskutiert.

Zusammenfassend gelangte die Subkommission zur Auffassung, dass die Kantonspolizei eine sehr gut geführte und funktionierende Organisation ist. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind engagiert und leisten für die Sicherheit im Kanton Beachtliches.

Aus der umfangreichen Prüfungstätigkeit der zuständigen Subkommission berichtet die Kommission über folgende Aspekte:

#### – **Überstunden bei der Kantonspolizei**

Die Subkommission liess sich detailliert über den Umfang der Überstunden bei der Kantonspolizei informieren. Im Jahr 2009 haben sich 22'000 Überstunden kumuliert. Interessant sind die Faktoren, die zu einer solch hohen Anzahl an Überstunden beitragen. Zu nennen sind in erster Linie Fussball- und Eishockeyspiele. Polizistinnen und Polizisten leisten den Dienst bei Sportanlässen *zusätzlich* zu ihrem ordentlichen Dienst. Der Aufwand zur Gewährleistung der Sicherheit von Matchbesucherinnen und -besuchern sowie von Anwohnerinnen und Anwohnern als auch der Schutz des Eigentums ist sehr gross. Gewalt gegen Personen und Sachen sowie die Nutzung pyrotechnischer Gegenstände sind immer häufiger Begleiterscheinungen von Fussball- und Eishockeyspielen.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Vgl. 08.3000 Bericht des Bundesrates zum Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats: Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen: Präventionsmassnahmen, 8. Dezember 2008, S. 5.

Die Thematik rund um die Überzeit wird von den verantwortlichen Personen sehr ernst genommen. Die Problematik ist erkannt. Verschiedene Massnahmen, um Überstunden abzubauen, wurden eingeleitet. Aufgrund negativer gesellschaftlicher Phänomene, die sich besonders bei Sportanlässen zeigen, und der knappen personellen Ressourcen sind die Möglichkeiten zum Abbau und zur Verhinderung zusätzlicher Überstunden sehr beschränkt. Die Polizei kann das Problem der Gewalt bei Sportanlässen nicht allein lösen.<sup>77</sup> Fortschritte sind nur möglich, wenn sämtliche Akteure und die Gesellschaft bereit sind, ihren Beitrag zu leisten.

– **Vereinbarung zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement, der Stadt Rapperswil-Jona und der Lakers-Sport AG**

Zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen, der Stadt Rapperswil-Jona und der Lakers-Sport AG wurde eine Vereinbarung ausgearbeitet.<sup>78</sup> Diese Vereinbarung regelt die Verantwortlichkeiten im Sicherheitsbereich sowie den Umfang und die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure.<sup>79</sup>

Die Subkommission nahm diese Vereinbarung positiv zu Kenntnis.

– **Polizeischule Ostschweiz**

Seit Oktober 2006 führen die Ostschweizer Kantone Thurgau, St.Gallen, Graubünden, Schaffhausen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh., die Städte St.Gallen und Chur sowie das Fürstentum Liechtenstein die Polizeischule Ostschweiz.<sup>80</sup> Die Polizeischule Ostschweiz bietet einen Jahreskurs mit Vorbereitung auf die Berufsprüfung «Polizistin/Polizist mit eidgenössischem Fachausweis» an. Der Fokus der Ausbildung liegt bei:

- Vorbereitung der eidgenössischen Berufsprüfung mit praktischen und theoretischen Basisqualifikationen;
- Vermittlung von weiterem berufsbezogenem Fachwissen und Fachkönnen;
- Bildung des ganzheitlichen Denkens, Entscheidens und Handelns als Polizistin oder Polizist;
- Auswertung der Erfahrungen aus dem Praktikum;

---

<sup>77</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung Online: [http://www.nzz.ch/nachrichten/sport/aktuell/der\\_gewalt\\_mit\\_haerte\\_begegnen\\_1.748552\\_7.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/sport/aktuell/der_gewalt_mit_haerte_begegnen_1.748552_7.html) (Der Gewalt mit Härte begegnen: Kapazitätsengpässe bei der Polizei und Beteiligung der Klubs an Sicherheitskosten als Probleme).

<sup>78</sup> Gemäss der Mustervereinbarung der Konferenz Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Schweiz (abgekürzt KKJPD).

<sup>79</sup> Siehe Medienmitteilung des Sicherheits- und Justizdepartementes des Kantons St.Gallen vom 1. September 2010; Vereinbarung regelt Sicherheit bei Eishockeyspielen.

<sup>80</sup> Die strategische und politische Verantwortung für alle schweizerischen Polizeischulen liegt bei der Konferenz Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Schweiz (KKJPD).

- Entwicklung von persönlichen Strategien zur Bewältigung von psychisch belastenden Erlebnissen – namentlich bezüglich deeskalierenden Verhaltens.

Die Subkommission beurteilt die Polizeischule Ostschweiz als Qualitätsgewinn, insbesondere, was die Vereinheitlichung der Lehrpläne und den Abschluss der Ausbildung mit einem eidgenössischen Fachausweis betrifft. Die Vereinheitlichung der Ausbildung kann dazu führen, dass Spezifika des jeweiligen Polizeikorps während des Praktikums gelehrt werden müssen, dies im Gegensatz zu früher, als jedes Polizeikorps auch eine eigene Polizeischule hatte. Aber die Vorteile der Polizeischule Ostschweiz überwiegen deutlich im Vergleich zu früher.

#### – **Kantonspolizei und Stadtpolizei**

In der Stadt St.Gallen erfüllt die Stadtpolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben. Die Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen<sup>81</sup> sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei vor, indem die beiden Korps gegenseitig zur kostenlosen Hilfeleistung und zur gegenseitigen Information verpflichtet sind. Die Regierung hat mit dem Stadtrat St.Gallen überdies vereinbart, dass die Stadtpolizei gegen Entschädigung auch bestimmte kantonspolizeiliche Aufgaben übernimmt. Darunter fallen die polizeiliche Überwachung des rollenden Verkehrs, Tatbestandsaufnahmen bei Verkehrs-, Bau- und Betriebsunfällen sowie Erstattung von Anzeigen bei Verletzung von Verkehrsvorschriften im rollenden Verkehr (mit Ausnahme der Stadtautobahn und deren Ein- und Ausfahrten), ferner die Durchführung des Verkehrsunterrichts an den städtischen Schulen. Die Kriminalpolizei als kantonale Aufgabe ist auch auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen Sache der Kantonspolizei.

Der Kantonsrat erteilte der Regierung den Auftrag, die möglichen Einsparungen aus einer Zusammenlegung der Polizeikorps von Stadt und Kanton St.Gallen abzuklären.<sup>82</sup> Die Regierung wird ihre Abklärungen zu gegebener Zeit dem Kantonsrat unterbreiten, und der Kantonsrat wird über die weiteren Schritte zu befinden haben.

#### – **Neue eidgenössische Strafprozessordnung**

Am 5. Oktober 2007 haben die Mitglieder der eidgenössischen Räte die neue Schweizerische Strafprozessordnung<sup>83</sup> verabschiedet. Sie ist seit 1. Januar 2011 in Kraft. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei wurden im Hinblick auf die Einführung der neuen eidgenössischen Strafprozessordnung geschult. Es besteht die Besorgnis, dass mit der neuen Strafprozessordnung die Arbeit für die Polizistinnen und Polizisten

---

<sup>81</sup> sGS 451.17.

<sup>82</sup> Siehe 33.10.04 Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2011-2013: Anträge der Finanzkommission vom 22./25. Januar 2010.

<sup>83</sup> SR 311.0, abgekürzt StPO.

steigen wird, da mit dem Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung die Kantonspolizei zusätzliche Aufgaben wahrnehmen muss: Anwalt der ersten Stunde, umfassende Verfahrensrechte der Beschuldigten und Schutzbestimmungen für die Opfer, Beschleunigung der Jugendstrafverfahren usw. Allerdings sind die Veränderungen für den Kanton St.Gallen durch die neue Strafprozessordnung nicht so gross wie in anderen Kantonen. Wie die konkreten Auswirkungen wirklich sein werden, lässt sich jetzt nur schwer abschätzen.

Die Auswirkungen und Implikationen der neuen eidgenössischen Strafprozessordnung sollten zu gegebener Zeit Gegenstand einer Prüfung sein.

## **Weitere Prüfungspunkte**

---

### **Koordinationsstelle «Häusliche Gewalt»**

Die Koordinationsstelle «Häusliche Gewalt» hat folgende Aufgaben:

- Sicherstellen und Fördern der interdisziplinären Zusammenarbeit im Kanton St.Gallen mit dem Ziel, die Interventionen der verschiedenen Institutionen aufeinander abzustimmen (kantonale und regionale «Runde Tische», Arbeitsgruppen usw.);
- Entwickeln und Umsetzen von geeigneten Vorgehensweisen in Zusammenarbeit mit den involvierten Institutionen (rechtliche sowie soziale und institutionelle Ebene) im Kanton St.Gallen;
- Evaluation der umgesetzten Massnahmen;
- Aufbereiten und Erstellen von Grundlagenmaterial;
- Verfolgen von nationalen Entwicklungen: Einfliessenlassen in die kantonale Arbeit (Zusammenarbeit mit anderen Kantonen);
- Organisation und Koordination von Aktionen im Bereich der Prävention und der Öffentlichkeitsarbeit.

Die Koordinationsstelle «Häusliche Gewalt» leitet den «Runden Tisch». Die Mitglieder des «Runden Tisches» sind Partnerorganisationen. Der Erfolg von Interventionen im häuslichen Bereich ist von allen Beteiligten der einzelnen Institutionen und Behörden abhängig. Die Sensibilisierung für das Thema der häuslichen Gewalt ist ein Teil der Aufgaben des «Runden Tisches» und der Koordinationsstelle «Häusliche Gewalt».

Die Koordinationsstelle «Häusliche Gewalt» und der «Runde Tisch» haben sich in der Vergangenheit etwas «zerstreut». Durch die personelle Veränderung in der Leitung der Koordinationsstelle «Häusliche Gewalt» bietet sich die Chance, sowohl die Koordinationsstelle als auch den «Runden Tisch» einen Schritt weiter zu bringen.

Die Subkommission gelangte zur Auffassung, dass die Koordinationsstelle weitergeführt werden soll und im Sicherheits- und Justizdepartement organisatorisch richtig angesiedelt ist.

### Prüfungsschwerpunkt

---

#### **Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz (heute: Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen)**

Was jetzt «Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen» heisst<sup>84</sup>, war zuvor das Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz. Im Rahmen der Departementsreform integrierte die Regierung das seinerzeitige Veterinäramt, ein Amt des Volkswirtschaftsdepartementes, und den Bereich Hundepolizei, eine Aufgabe des seinerzeitigen Justiz- und Polizeidepartementes, in das Gesundheitsdepartement. Mit der Neustrukturierung des Gesundheitsdepartementes im Bereich der Zentralverwaltung fusionierte die Regierung diese beiden Aufgabenbereiche mit dem bisherigen Amt für Lebensmittelkontrolle, einem Amt des Gesundheitsdepartementes, zum Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz, zu einem neuen Amt im Gesundheitsdepartement.

Die Staatswirtschaftliche Kommission konzentrierte ihre Prüfungstätigkeit 2010/2011 im Gesundheitsdepartement auf das «junge» Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz. Die für das Gesundheitsdepartement zuständige Subkommission liess sich zunächst das Amt vom Generalsekretär des Gesundheitsdepartementes, vom Leiter des Amtes, gleichzeitig Kantonstierarzt, und vom Stellvertreter des Amtsleiters, gleichzeitig Kantonschemiker, zeigen und erklären. Sie legte das eine Schwergewicht ihrer Prüfungstätigkeit auf die Lebensmittelkontrolle und somit auf das Kantonale Labor an der Blarerstrasse in St.Gallen, das andere Schwergewicht auf das Veterinärwesen und den Veterinärdienst speziell im Raum Bazenheid, wo sie den Schlachtbetrieb St.Gallen AG im Industriegebiet von Bazenheid und das Regionalbüro Bazenheid des Lebensmittelinspektorates in Bazenheid selbst besuchte. Sie vervollständigte ihre Prüfungstätigkeit sowohl auf der Seite des Kantonalen Labors als auch auf der Seite des Veterinärdienstes, indem sie aussenstehende Dritte mit einem intensiven Bezug zu den Aufgaben der Dienststellen konsultierte und um die Bewertung der Dienstleistungen des Amtes ersuchte.

Im Schlussgespräch mit der Vorsteherin und dem Generalsekretär des Gesundheitsdepartementes fasste die Subkommission ihre Bewertung des Prüfungsergebnisses wie folgt zusammen:

- Die Befragungen verschiedener von der Fusion betroffener Personen zeigten, dass die Fusion des Veterinäramtes, das dem Volkswirtschaftsdepartement unterstellt war, und dem Amt für Lebensmittelkontrolle zum neuen Amt für Gesundheits- und Verbraucher-

---

<sup>84</sup> Die Bezeichnung «Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz» (abgekürzt AGVS) wurde auf 1. März 2011 in die Bezeichnung «Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen» geändert.

schutz im Gesundheitsdepartement für gewisse Bereiche sehr minime bis keine Veränderungen im Aufgabenbereich nach sich zog, so z.B. für den Veterinärdienst im Schlachtbetrieb in Bazenhaid, für andere Bereiche aber starke Konsequenzen hatte und Reorganisationsprojekte auslöste wie beispielsweise in der Lebensmittelkontrolle, in der die Primärproduktion neu aufgenommen werden musste.

- Die Fusion der beiden bisherigen Ämter zu *einem* Amt kam weder unvorbereitet noch überraschend: Die Mitarbeitenden beider Ämter wurden über die bevorstehende Zusammenführung informiert. So konnten sich die von der Fusion Berührten und Betroffenen auf die Fusion einstellen.
- Die Zusammenführung der beiden bisherigen Ämter war mit der formellen Fusion im Jahr 2008 noch nicht abgeschlossen. Eingeleitete Prozesse wurden weitergeführt, teilweise auch Anschlussprozesse ausgelöst, z.B. in der Lebensmittelkontrolle. Einige Prozesse laufen heute noch, namentlich im Sinn der Auswertung von Erfahrungen und der Feinsteuerung.
- Viele Informationen und häufiger Meinungs-austausch innerhalb des heutigen Amtes finden auf direkten persönlichen Wegen statt. Dies ist aber nicht negativ zu bewerten, weil diese Art der Kommunikation mit der Grösse des Amtes zu tun hat und weil das Kantonale Labor und der Veterinärbereich im gleichen Haus an der Blarerstrasse in St.Gallen untergebracht sind.
- Was die heutige Leitung und Führung des neuen Amtes für Gesundheits- und Verbraucherschutz betrifft, erhielt die Subkommission durchwegs gute Aussagen und Rückmeldungen. Arbeit und Führungsstil wurden von den befragten Personen positiv bewertet.
- Ein Thema begleitete die Subkommission durch die ganze Prüfungstätigkeit wie einen «roten Faden» und wurde von fast allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern sowohl von verwaltungsinterner als auch von verwaltungsexterner Seite thematisiert: die bevorstehende Ablösung des bisherigen geschätzten Amtsleiters durch eine neue Amtsleitung und die Persönlichkeit der Nachfolge.

Die Subkommission gewann aus der vielseitigen Prüfungstätigkeit den Eindruck und die Gewissheit, dass man im recht heterogenen Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz von der Linie bis zur Amtsleitung Wert darauf legt, die Aufgaben im Spannungsfeld zwischen Strenge der Vorschriften und Akzeptanz durch die Betroffenen direkt, aber auch pragmatisch zu erfüllen. Sowohl der Amtsleitung als auch den Dienststellenleitungen ist ein grosses Anliegen, die Synergien zu nutzen, welche die Fusion des Veterinär-amtes und des Amtes für Lebensmittelkontrolle ermöglicht. In der Personalführung und Personalfürsorge schafft insbesondere die Amtsleitung Voraussetzungen, dass die beiden bisherigen Aufgabenfelder mit verschiedenen Kulturen im neuen Amt zu einer Einheit zusammenwachsen.



Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates<sup>85</sup> prüft die Staatswirtschaftliche Kommission u.a. die Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten aufgrund deren Berichte und durch eigene Kontrollen. Sie konzentrierte sich bisher auf:

- die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen;
- die Universität St.Gallen;
- die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen;
- die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen.

Der Universitätsrat der Universität St.Gallen erstattete dem Kantonsrat seinen Bericht über das Jahr 2010 am 14. März 2011. Der Hochschulrat der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen erstattete dem Kantonsrat seinen Geschäftsbericht über das Jahr 2010 am 30. März 2011. Die Regierung nahm am 12. April 2011 vom Bericht des Universitätsrates der Universität St.Gallen Kenntnis und genehmigte den Geschäftsbericht des Hochschulrates der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen. Sie leitete beide Berichte dem Kantonsrat weiter. Die Staatswirtschaftliche Kommission erhielt diese beiden Berichte kurz vor dem Abschluss ihrer Prüfungstätigkeit 2010/2011. Im Unterschied zu diesen beiden Berichten steht der Kommission im Zeitpunkt der Verabschiedung *ihres* Berichtes – Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung – zuhanden des Kantonsrates weder der Jahresbericht der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen über das Jahr 2010 noch der Geschäftsbericht der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen über das Jahr 2010 zur Verfügung. Die Kommission wird alle Jahres- bzw. Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2010 gemeinsam einer gesonderten Prüfung unterziehen und in der Folge dem Kantonsrat darüber voraussichtlich in der Septembersession 2011 Bericht erstatten<sup>86</sup>.

Die Berichte im Zusammenhang mit den Spitalverbunden berät die Finanzkommission vor. Diese Zuweisung hat das Präsidium im Einvernehmen mit den Präsidenten der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission getroffen.<sup>87</sup>

Die Melioration der Rheinebene, die Kantonale Familienausgleichskasse und die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft sowie das Rheinunternehmen sind weitere selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten nach kantonalem Recht, ohne dass die Kommission in Anspruch nimmt, diese Anstalten abschliessend aufzuzählen. Die Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs NTB, die Hochschule für Technik Rapperswil HSR und die FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, sind Anstalten auf der Grundlage interkantonalen bzw. interstaatlicher Vereinbarungen. Die Kommission prüft diese Anstalten in der Regel zusammen mit dem Departement, dem sie nahestehen, allenfalls im Rahmen einer gesonderten Prüfung.

---

<sup>85</sup> Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR.

<sup>86</sup> Analog dem Nachtrag zum Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 19. August 2010.

<sup>87</sup> Siehe schon Bericht 2004 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 4, S. 53.

### 3 Planung der Staatstätigkeit

---

Die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, war seit jeher Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission.<sup>88</sup>

Sorgfältiger Vorbereitung der Kommission bedarf es, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, kommen sich da bekanntlich<sup>89</sup> die Zuständigkeit des Parlamentes für Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung und die Zuständigkeit der Regierung zur Planung der Staatstätigkeit<sup>90</sup> sehr nah. Deshalb wird die Kommission die Planung der Staatstätigkeit zu einem Prüfungsschwerpunkt, allenfalls sogar zu einem gesonderten Prüfungspunkt in einem der kommenden Jahre machen, abgestimmt auf weitere Planungsinstrumente, die den Kantonsrat im Rahmen der neuen politischen Planung und Steuerung befassen.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Art. 15 Abs. 1 Bst. b des Grossratsreglementes vom 24. Oktober 1979 (nGS 14-85). Siehe auch Bericht 2003 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 20, S. 8 f., mit Hinweis auf frühere Berichte der Staatswirtschaftlichen Kommission.

<sup>89</sup> Siehe dazu Bericht 2008 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 10, S. 5, Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 3, S. 50, und Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 3, S. 65.

<sup>90</sup> Art. 71 KV, Art. 16a StVG.

<sup>91</sup> Siehe Art. 16a ff. StVG.

## 4 Ergebnis des Regierungscontrollings

---

Staatsaufgaben zu erfüllen ist das eine<sup>92</sup>, diese zu überprüfen das andere. Staatsaufgaben sind deshalb regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.<sup>93</sup> An diesem verfassungsrechtlichen Dach knüpft das Controlling an, sowohl das Regierungscontrolling als auch das Departementscontrolling. Mit dem Regierungscontrolling wird überprüft, ob und wie weit die in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele erreicht sowie die Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite umgesetzt sind.<sup>94</sup>

Über die Ergebnisse des Regierungscontrollings macht die Regierung Ausführungen in ihrem Geschäftsbericht.<sup>95</sup> Die Parlamentsreform 2008 wies der Staatswirtschaftlichen Kommission die Aufgabe zu, die Ergebnisse des Regierungscontrollings zu prüfen.<sup>96</sup> Der Geschäftsbericht der Regierung ist deshalb für die Kommission die primäre Grundlage, um das jeweilige Ergebnis des Regierungscontrollings zu überprüfen.

Im Juni 2010 beschloss die Kommission, wie sie das Ergebnis des Regierungscontrollings prüfen will. Präsentiert die Regierung in ihrem Geschäftsbericht das Ergebnis des Regierungscontrollings, sichtet eine besondere Subkommission dieses Ergebnis und evaluiert diejenigen Projekte im Projektportfolio und diejenigen Gesetzesvorhaben in der Übersicht der Gesetzesvorhaben, die sie einer vertieften Prüfung wert erachtet. Die Kommission beschliesst über die von ihrer besonderen Subkommission evaluierten Projekte und Gesetzesvorhaben und lädt ihre ordentlichen Subkommissionen ein, das sie betreffende Ergebnis des Regierungscontrollings in die ordentliche Prüfungstätigkeit einzubeziehen. Über das Resultat ihrer Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat in ihrem ordentlichen Bericht zur Staatsverwaltung, wegen des Prüfungsrhythmus im ordentlichen Bericht zur Staatsverwaltung, der dem entsprechenden Geschäftsbericht der Regierung folgt.

---

<sup>92</sup> Abschnitt IV und Art. 24 ff. KV.

<sup>93</sup> Art. 30 KV.

<sup>94</sup> Art. 16f StVG.

<sup>95</sup> Art. 5a StVG.

<sup>96</sup> Art. 15 Bst. b<sup>bis</sup> GeschKR.

## 5 Parlamentarische Vorstösse und Aufträge

---

### 50 Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse

---

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat ihren jährlichen Bericht über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse gesondert von ihrem jährlichen Geschäftsbericht, aber zeitgleich.<sup>97</sup>

Der Bericht der Regierung vom 15. März 2011 über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse<sup>98</sup> enthält eine Übersicht über die gutgeheissenen Motionen und Postulate, die im Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichtes durch die Regierung hängig waren. Die Regierung berichtet über den Stand der Bearbeitung der hängigen Motionen und Postulate und beantragt, erfüllte Motionen und Postulate abzuschreiben.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beantragt in Übereinstimmung mit der Regierung, folgende Motionen und Postulate abzuschreiben:<sup>99</sup>

- 42.09.31 Regierungsprogramm ist Sache der Regierung – Notwendige Änderung des Staatsverwaltungsgesetzes;
- 43.99.02 Dezentrale Erfüllung von Kantonsaufgaben;
- 43.04.16 Informationssicherheit für künftige Generationen – Konzept für das Staatsarchiv;
- 43.07.04 Integration: Gesetzliche Grundlagen;
- 42.10.04 Verfassungskonforme gesetzliche Grundlagen für die st.gallische Oberstufe;
- 43.06.01 Elternbildung: Koordination dringend notwendig;
- 43.06.15 Reformen an der Oberstufe;
- 43.08.14 Elternmitwirkung in der Volksschule;
- 43.09.06 Investitions- und Schulraumplanung für den Berufs- und Mittelschulbereich;
- 43.09.07 Strategische Investitionsplanung für st.gallische Bildungseinrichtungen;
- 43.04.14 Unter welchen Voraussetzungen unterstehen Mietverträge dem Finanzreferendum?;
- 43.06.06 Steuerbelastung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern;
- 43.08.13 Abschaffung der Handänderungssteuer beim Erwerb von selbstgenutztem Eigenheim;
- 42.04.17 Gesetzliche Grundlagen im Heil- und Pflegebereich bei landwirtschaftlichen Nutztieren;
- 43.01.08 Erweiterung der Spitalverbunde?.

---

<sup>97</sup> Art. 5 Abs. 2 Bst. a StVG.

<sup>98</sup> 32.11.01A Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (Bericht der Regierung vom 15. März 2011).

<sup>99</sup> Reihenfolge nach dem Anhang zum Bericht der Regierung vom 15. März 2011 über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (32.11.01A).

Die Kommission beantragt, zusätzlich folgende Motionen und Postulate mit folgendem Abschreibungsgrund abzuschreiben:

Parlamentarischer Vorstoss	Abschreibungsgrund
– 43.08.02 Gezielte Stärkung des Vereinswesens	40.11.03 Gezielte Stärkung des Vereinswesens (Bericht der Regierung vom 15. März 2011)
– 42.05.14 Ausbau der Autonomie der Mittelschulen	22.11.01 XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. März 2011)
– 42.10.07 Senkung der Strassenverkehrssteuern für schwere Motorwagen und Anhänger	22.11.03 VII. Nachtrag zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. März 2011)

Die Kommission beantragt, folgende Postulate, welche die Regierung zur Abschreibung beantragt, *nicht* abzuschreiben, weil sie – die Kommission – den mit der Gutheissung des entsprechenden Postulates erteilten Auftrag aus folgenden Gründen als noch nicht erfüllt erachtet:

Parlamentarischer Vorstoss	Grund, den parlamentarischen Vorstoss noch nicht abzuschreiben
– 43.05.07 Ambulante geriatrische Versorgung und geriatrische Betreuung in Alters- und Pflegeheimen	Die Botschaft der Regierung zum Gesetz über die Pflegefinanzierung deckt den der Regierung mit der Gutheissung des Postulates erteilten Auftrag nicht ab, in einem Bericht die aktuellen und künftigen Möglichkeiten in der geriatrischen Versorgung und Betreuung durch die Spitex und in Alters- und Pflegeheimen im Rahmen der geltenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aufzuzeigen.
– 43.10.07 Vereinfachung der Zuständigkeiten im Asylbereich	Im Bericht «Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen» stellte die Regierung die Integrationspolitik des Kantons St.Gallen dar, nicht aber die Asylpolitik. Mit der Gutheissung des Postulates lud der Kantonsrat die Regierung aber ein, ihm einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie die Abläufe im Asylbereich durch die Konzentration sämtlicher Bereiche beim Sicherheits- und Justizdepartement unter Berücksichtigung der neuen Zuständigkeit der Gemeinden seit Anfang dieses Jahres – 2007 – vereinfacht werden können.
– 43.06.14 Bildungsplanung und Überprüfung der Schulstrukturen	Mit dem Bericht «Die Entwicklung der st.gallischen Volksschule» deckt die

- 43.10.08 Erhöhung der Studiengebühren für ausländische Studierende an der Universität St.Gallen

Regierung den ihr mit der Gutheissung des Postulates erteilten Auftrag nicht vollständig ab, einen Bericht zur Bildungsplanung auf der Volksschulstufe unter Einbezug des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings und der Bildungsstatistik sowie der Evaluation der Behörden- und Schulstrukturen im Kanton St.Gallen zu erstatten.

Die Regierung setzt die Massnahmen Nr. 36 «Universität: Erhöhung der Studiengebühren» des Kantonsratsbeschlusses vom 15./16. Februar 2011 über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes über einen Nachtrag zum Universitätsgesetz um, den sie dem Kantonsrat im Lauf des Jahres 2011 vorlegen wird. Diese Vorlage wird Anlass sein, das Postulat abzuschreiben.

Die Staatswirtschaftliche Kommission behält sich vor, weitere parlamentarische Vorstösse zur Abschreibung zu beantragen, wenn sich die Voraussetzungen für die Abschreibung bis zur Beratung dieses Berichtes durch den Kantonsrat noch erfüllen.

## 51 Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten

---

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat ihren jährlichen Bericht über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten gesondert von ihrem jährlichen Geschäftsbericht, aber zeitgleich.<sup>100</sup>

Der Bericht der Regierung vom 15. März 2011 über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten<sup>101</sup> enthält eine Übersicht über die Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten, die im Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichtes durch die Regierung hängig waren. Die Regierung berichtet über den Stand der Erfüllung der hängigen Aufträge und beantragt, erfüllte Aufträge bzw. Teilaufträge abzuschreiben.

Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet in Übereinstimmung mit der Regierung die mit folgenden Geschäften erteilten Aufträge bzw. Teilaufträge<sup>102</sup> als erfüllt und beantragt, sie abzuschreiben:<sup>103</sup>

- 33.09.03 Voranschlag 2010 (Ziff. 6);
- 33.10.04 Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 (Ziff. 1, 5 und 6);
- 40.95.04 Spitalplanung 1995 (Ziff. 2 Bst. f);
- 45.03.01 Aufträge zur Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes (Ziff. 2.4).

Die Staatswirtschaftliche Kommission behält sich vor, weitere Aufträge bzw. Teilaufträge zur Abschreibung zu beantragen, wenn sich die Voraussetzungen für die Abschreibung bis zur Beratung dieses Berichtes durch den Kantonsrat erfüllen.

---

<sup>100</sup> Art. 5 Abs. 2 Bst. a StVG.

<sup>101</sup> 32.11.01B Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (Bericht der Regierung vom 15. März 2011).

<sup>102</sup> Präzisierung in Klammern.

<sup>103</sup> Reihenfolge nach dem Anhang zum Bericht der Regierung vom 15. März 2011 über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (32.11.01B).

## **6 Exkursion**

---

Die Staatswirtschaftliche Kommission führt ihre diesjährige Exkursion am 26. Mai 2011 in der Region Werdenberg durch.

Programm:

1. Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs NTB;
2. SIGMA-ALDRICH Production GmbH in Buchs;
3. Kulturelles in der politischen Gemeinde Wartau.



## 7 Anträge

---

Herr Kantonsratspräsident, geschätzte Mitglieder des Kantonsrates, wir stellen Ihnen folgende Anträge:

1. Der Kantonsrat schreibt folgende Motionen und Postulate ab:
  - 42.09.31 Regierungsprogramm ist Sache der Regierung – Notwendige Änderung des Staatsverwaltungsgesetzes
  - 43.99.02 Dezentrale Erfüllung von Kantonsaufgaben
  - 43.04.16 Informationssicherheit für künftige Generationen – Konzept für das Staatsarchiv
  - 43.07.04 Integration: Gesetzliche Grundlage
  - 43.08.02 Gezielte Stärkung des Vereinswesens
  - 42.05.14 Ausbau der Autonomie der Mittelschulen
  - 42.10.04 Verfassungskonforme gesetzliche Grundlagen für die st.gallische Oberstufe
  - 43.06.01 Elternbildung: Koordination dringend notwendig
  - 43.06.15 Reformen an der Oberstufe
  - 43.08.14 Elternmitwirkung in der Volksschule
  - 43.09.06 Investitions- und Schulraumplanung für den Berufs- und Mittelschulbereich
  - 43.09.07 Strategische Investitionsplanung für st.gallische Bildungseinrichtungen
  - 43.04.14 Unter welchen Voraussetzungen unterstehen Mietverträge dem Finanzreferendum?
  - 43.06.06 Steuerbelastung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern
  - 43.08.13 Abschaffung der Handänderungssteuer beim Erwerb von selbstgenutztem Eigenheim
  - 42.10.07 Senkung der Strassenverkehrssteuern für schwere Motorwagen und Anhänger
  - 42.04.17 Gesetzliche Grundlagen im Heil- und Pflegebereich bei landwirtschaftlichen Nutztieren
  - 43.01.08 Erweiterung der Spitalverbunde?
  
2. Der Kantonsrat schreibt die mit folgenden Geschäften erteilten Aufträge bzw. Teilaufträge ab:
  - 33.09.03 Voranschlag 2010 (Ziff. 6);
  - 33.10.04 Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 (Ziff. 1, 5 und 6);
  - 40.95.04 Spitalplanung 1995 (Ziff. 2 Bst. f);
  - 45.03.01 Aufträge zur Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes (Ziff. 2.4).

St.Gallen, 26. April 2011

Für die Staatswirtschaftliche Kommission,  
Der Präsident:

Peter Göldi