

Bericht 2016 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung

vom 31. März 2016

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Prüfung	3
1.1 Auftrag	3
1.2 Organisation	3
1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2015/2016	4
1.4 Berichterstattung	6
2 Planung der Staatstätigkeit	7
2.1 Departementscontrolling	7
2.2 Schwerpunktplanung 2017–2027	8
2.3 Staatszielmonitoring	9
3 Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung	10
3.1 Management von IT-Grossprojekten	10
3.2 Aufsicht Sekundarstufe II	11
3.3 Konfliktmanagement in der Staatsverwaltung	13
3.4 Sozialversicherungsanstalt (SVA)	18
3.5 Verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege im BLD	20
3.6 Aufgabenteilung im Asylwesen (Zwischenbericht)	23
4 Antrag	25

Mitgliederverzeichnis

Stand 31. März 2016

Mitglieder

Felix Bischofberger-Thal, *Präsident*¹

Herbert Huser-Altstätten, *Vizepräsident*

Richard Ammann-Gaiserwald

Ruedi Blumer-Gossau

Erwin Böhi-Wil

Stefan Britschgi-Diepoldsau

Marcel Dietsche-Oberriet

Agnes Haag-St.Gallen

Susanne Hoare-St.Gallen

Rolf Huber-Oberriet²

Monika Lehmann-Rorschacherberg²

Claudia Martin-Gossau

Jascha Müller-St.Gallen

Robert Raths-Thal

Andreas Widmer-Mosnang

Geschäftsführung

Lukas Schmucki, *Geschäftsführer*

Gerda Göbel-Keller, *Mitwirkung*

Matthias Renn, *Mitwirkung*

¹ Präsident seit Ende der Junisession 2015.

² Mitglied seit Ende der Junisession 2015.

1 Prüfung

1.1 Auftrag

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung.³ In seinem Geschäftsreglement⁴ weist der Kantonsrat der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der Kommission für Aussenbeziehungen Prüfungsbereiche zu und beauftragt sie, die parlamentarische Aufsicht in diesen Bereichen umzusetzen und ihm darüber periodisch zu berichten.⁵

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

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

Nach dem Datenschutzgesetz⁶ übt die für die Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung zuständige Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz aus.⁷ Folglich ist es die Staatswirtschaftliche Kommission, welche die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz wahrnimmt.

1.2 Organisation

Für ihre Prüfungstätigkeit teilt sich die Staatswirtschaftliche Kommission in Subkommissionen auf. Die Subkommissionen prüfen vor Ort und berichten der Kommission über Ergebnisse und Erkenntnisse. In ihrem jährlichen Bericht zur Staatsverwaltung skizziert die Kommission in der Folge ihre Prüfungstätigkeit, bewertet die Erkenntnisse und Ergebnisse, spricht Erwartungen und Empfehlungen aus und stellt dem Kantonsrat Antrag.⁸

Nach einer Neuausrichtung legt das neue Organisations- und Prüfungskonzept der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2013 die folgenden Eckpunkte fest⁹:

1. Die Kontrolle der Kommission wird auf das Typische der parlamentarischen Aufsicht, nämlich die politische Kontrolle und Aufsicht, ausgerichtet.
2. Die vier Aspekte der parlamentarischen Kontrolle, die der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragt sind (Kontrolle der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung, Kontrolle der Planung der Staatstätigkeit, Kontrolle des Ergebnisses des Regierungscontrollings, Kontrolle der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge), werden untereinander aus- und abgeglichen.
3. Die Prüfungspunkte werden nach Bedeutung und Aktualität ausgewählt und gewichtet, im Bereich der Kontrolle der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung losgelöst von der Organisationsstruktur der Staatsverwaltung.
4. Die Planung der Prüfungstätigkeit findet auf Stufe Kommission statt, die Prüfungspunkte werden jährlich festgelegt, einschliesslich der Bestätigung von noch nicht abgeschlossenen Prüfungspunkten.

³ Art. 65 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Zur parlamentarischen Aufsicht: Siehe Bericht 2012 der StwK zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012, Ziff. 1.2, S. 4 ff.

⁴ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

⁵ Art. 14 Abs. 1 Bst. e, Art. 14bis, Art. 15 Abs. 1, Art. 16 Abs. 2 und Art. 16bis Abs. 3 GeschKR.

⁶ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

⁷ Art. 27 Bst. a DSG.

⁸ Bericht 2013 der StwK zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Ziff. 1.1, S. 4.

⁹ Bericht 2014 der StwK zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014, Ziff. 1, S. 5 f.

5. Die Organisation der Kommission wird auf das Prüfungskonzept ausgerichtet:

Einheit	Aufgabe/Auftrag
Planungsausschuss	Planung und Vorbereitung der Prüfung der nächsten Prüfungsphase durch die Sammlung und Evaluation möglicher Prüfungspunkte, die Einbettung der Prüfungspunkte in die Organisation der Subkommissionen und in die Zeitplanung der Prüfung sowie die Sicherstellung der mittelfristigen Prüfungskontinuität der Kommission
Begleit- und Steuerungsausschuss	Begleitung, Steuerung und Koordination der laufenden Prüfungstätigkeit der Subkommissionen
Subkommissionen	Ausrichtung der Prüfung auf den Prüfungspunkt, Prüfung vor Ort und Berichterstattung an die Kommission
Delegation Aufsicht Datenschutz	Analog den Subkommissionen, aber konzentriert auf die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen

6. Die Subkommissionen, die Ausschüsse und die Delegation Aufsicht Datenschutz werden wie folgt bestellt:

- jährliche Bestellung des Planungsausschusses, bestehend aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter aller Fraktionsdelegationen in der Kommission;
- jährliche Bestellung des Begleit- und Steuerungsausschusses, bestehend aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Subkommissionen;
- jährliche Bestellung der Subkommissionen, ausgerichtet auf die Prüfungspunkte;
- Kontinuität in der Zusammensetzung der Delegation Aufsicht Datenschutz.

1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2015/2016

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Schwerpunkte in der Prüfungstätigkeit 2015/2016 so fest, dass sie dem Prüfungskonzept Rechnung tragen und alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle aufgreifen. Die Staatswirtschaftliche Kommission setzte ihr Organisations- und Prüfungskonzept im Prüfungsjahr 2015/2016 wie folgt um:

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Prüfung
Planungsausschuss	5 Mitglieder: – Kommissionspräsident, gleichzeitig Vertreter der CVP-EVP-Delegation – Vertreterinnen bzw. Vertreter der SVP-, SP-GRÜ-, FDP- und GLP/BDP-Delegation	Planung und Vorbereitung der Prüfung der Prüfungsphase 2016/2017, namentlich Sammlung und Evaluation von möglichen Prüfungspunkten
Begleit- und Steuerungsausschuss	6 Mitglieder: – Kommissionspräsident – Subkommissionspräsidentinnen und -präsidenten und Präsident der Delegation Aufsicht Datenschutz	Begleitung, Steuerung und Koordination der laufenden Prüfungstätigkeit der Subkommissionen

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Prüfung
Subkommission «Planung der Staats- tätigkeit»	5 Mitglieder	1. Prüfung der Planung der Staatstätigkeit mit besonderem Fokus auf das Departementscontrolling 2014, die Schwerpunktplanung 2017–2027 sowie das Staatszielmonitoring 2. Prüfung des Geschäftsberichts 2015, insbesondere des Regierungscontrollings und der Überprüfung der Erfüllung von Vorstössen und Aufträgen
Subkommission «Management von IT- Grossprojekten»	5 Mitglieder	1. Strukturen, Verantwortlichkeiten und Prozesse bei IT-Grossprojekten 2. «Lessons learned» aus Problemfällen beim Bund und in anderen Kantonen
Subkommission «Aufsicht im Bereich Sekundarstufe II»	5 Mitglieder	1. Angemessenheit der Aufsicht im Bereich der Berufsbildung 2. Angemessenheit der Aufsicht im Bereich der Mittelschulen, insbesondere nach der Reform von 2012
Subkommission «Konfliktmanagement in der Staatsverwal- tung»	6 Mitglieder	1. Einführung ins Personalwesen, in die Instrumente und die Anlaufstellen 2. Information über Personalbefragung 2015, Analyse der Resultate mit Fokus auf Konflikte und Massnahmen, Befragung Tiefbauamt 3. Befragung Staatskanzlei
Subkommission «Sozialversicherungs- anstalt (SVA)»	4 Mitglieder	1. Klärung von offenen Fragen aus der Prüfung des Geschäftsberichts 2014 der SVA 2. Klärung der Fragen aus dem Artikel «Beobachter» ¹⁰ zur medizinischen Gutachtertätigkeit im Kanton St.Gallen
Subkommission «verwaltungsinterne Verwaltungsrechts- pflege im Bildungs- departement»	5 Mitglieder	Folgeauftrag aus der Prüfungstätigkeit «verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege» der gemischten Subkommission der StwK und der RPK 2014/2015: 1. Prüfung der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege» im Bildungsdepartement 2. Prüfung der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege» in den regionalen Rekursstellen Volksschule
Subkommission «Aufgabenteilung im Asylwesen»	5 Mitglieder	Prüfung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton St.Gallen und den Gemeinden im Bereich Asylwesen.
Delegation Aufsicht Datenschutz	4 Mitglieder	Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz

¹⁰ «Beobachter» (17. April 2015): «Sozialversicherungen: Mit der Hilfe guter Freunde».

1.4 Berichterstattung

Ordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Prüfungstätigkeit 2015/2016 so an, dass sie dem Kantonsrat über das Ergebnis ihrer Prüfung auf die Aufräumsession 2016 hin berichten kann. Für den vorliegenden Bericht bleibt der Geschäftsbericht 2015 der Regierung unberücksichtigt. Zum Geschäftsbericht 2015 der Regierung und dem darin enthaltenen Regierungscontrolling sowie zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Junisession 2016 hin Stellung nehmen.

Zu den Jahres- und Geschäftsberichten 2015 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2015 wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Septembersession 2016 hin Stellung nehmen. Bisher konzentrierte sich die ordentliche Prüfung auf:

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

Die Berichte im Zusammenhang mit den Spitalverbunden berät die Finanzkommission vor. Diese Zuweisung hatte seinerzeit das Präsidium im Einvernehmen mit den seinerzeitigen Präsidenten der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission getroffen.¹¹ Diese Zuständigkeit gilt auch für den Geschäftsbericht des Zentrums für Labormedizin.

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. Die Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs NTB, die Hochschule für Technik Rapperswil HSR und die FHS St.Gallen sind Anstalten auf der Grundlage interkantonaler bzw. interstaatlicher Vereinbarungen. Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft diese verselbständigten Gebilde nur im Rahmen einer gesonderten Prüfung.

Nach dem kantonalen Datenschutzgesetz übt die für die Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung zuständige Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz aus.¹² Die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle obliegt somit der Staatswirtschaftlichen Kommission und wird auf die Septembersession 2016 hin Stellung nehmen.¹³

Ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission führt losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit ausserordentliche Prüfungen durch, wenn der Kantonsrat sie dazu einlädt¹⁴ oder wenn sie sich dazu veranlasst sieht¹⁵. Über eine ausserordentliche Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat nach Abschluss der ausserordentlichen Prüfung, sei es mündlich, sei es mittels Bericht¹⁶.

¹¹ Siehe Bericht 2004 der StwK zur Staatsverwaltung, Ziff. 4, S. 53.

¹² Art. 27 Bst. a DSG.

¹³ Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR. Zur parlamentarischen Aufsicht im Allgemeinen: Siehe Ziff. 1.2 des Berichts 2012 der StwK zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012.

¹⁴ Beispiele: Siehe die Hinweise im Bericht 1990 der StwK zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Ziff. 1, S. 5.

¹⁵ Siehe den Bericht der StwK über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011 (39.11.03), Ziff. 1, S. 1 ff.

¹⁶ Siehe die Berichterstattung der Präsidentin der StwK über die Reorganisation der Prüfungstätigkeit der StwK im Rahmen der Junisession 2013 (ProtKR 2012/2016, Nr. 148).

2 Planung der Staatstätigkeit

Die Kantonsverfassung und das Staatsverwaltungsgesetz bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlagen für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie für die dafür vorgesehenen Instrumente. Die Regierung bezeichnet die Ziele und Mittel staatlichen Handelns und plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit. Sie überwacht und überprüft regelmässig die Erfüllung, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben.¹⁷ Dabei gelten folgende Planungs- und Steuerungsinstrumente: Schwerpunktplanung, Departementsstrategien, Controlling (Regierungs- und Departementscontrolling), Staatszielmonitoring, Budget und Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie Investitionsprogramm.¹⁸ Die Kommission prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Planung der Staatstätigkeit. Beim Verständnis, was die Planung der Staatstätigkeit ist, hält sich die Kommission an die Umschreibung gemäss Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente»¹⁹.

2.1 Departementscontrolling

Prüfungspunkt

Betrachtet man die Geschichte der Steuerungsinstrumente, so kann festgestellt werden, dass sich die Regierung in der Vergangenheit vorwiegend dem «Tagesgeschäft» gewidmet hatte. Strategische Überlegungen der Regierung bis auf zehn Jahre hinaus gab es nicht. In den letzten Jahren hat jedoch ein Umdenken stattgefunden, und neu gilt in der Regierung der Grundsatz «steuern statt administrieren». Ein Instrument dazu stellt das Departementscontrolling dar, welches dazu dient, Tendenzen sichtbar zu machen, Projekte zu kontrollieren und Entscheide zu steuern. Die Staatstätigkeit wird im komplexen und schnell wechselnden Umfeld somit proaktiver und strategischer geführt. Nach einjähriger Auszeit wurde im Jahr 2014 ein gestraffter und konzentrierter Bericht zum Departementscontrolling erarbeitet. Ziel des «neuen» Departementscontrollingberichtes war, den Schwerpunkt auf die finanziell grössten Projekte und die Vereinheitlichung zu legen und so den inhaltlichen Gehalt zu erhöhen. Die Kommission hat deshalb entschieden, den Departementscontrollingbericht 2014 umfassend zu prüfen und sich darüber informieren zu lassen, was das Departementscontrolling neu alles beinhaltet, wie es umgesetzt wird und welche Weiterentwicklungen geplant sind.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Kommission beauftragte Subkommission liess sich am 7. Oktober 2015 durch den Regierungspräsidenten, den Generalsekretär des Volkswirtschaftsdepartements und den Regierungsccontroller der Staatskanzlei den Departementscontrollingbericht 2014 erläutern. Nach allgemeinen Einführungen wurden die ausgewählten Leistungsbereiche, Indikatoren und Ziele im Detail besprochen. Danach folgte eine Diskussion zu den gewählten Massnahmen und Konsequenzen. Die Fragen zu den konkreten Ergebnissen wurden bei den jeweiligen Departementen schriftlich gestellt.

Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass die Verwesentlichung des Controllingberichtes notwendig war und mit dem neuen und gestrafften Bericht ein gutes Produkt für die proaktive und strategische Führung entstanden ist. Mit dem neuen Departementscontrollingbericht und der Fokussierung auf einige wenige Projekte ist es gelungen, eine gute Flughöhe zu erreichen, die Informationsdichte anzupassen und die Vereinheitlichung und einhergehend damit die Lesbarkeit des Berichtes zu erhöhen. Dank der Einführung einer Kick-off-Veranstaltung konnte die Dienststelle «Politische Planung und Controlling» (PPC) der Staatskanzlei die Erwartungen

¹⁷ Siehe Art. 71 Abs. 1 und Art. 30 KV sowie Art. 16a StVG.

¹⁸ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5a, 16a ff. und 60 ff. StVG.

¹⁹ Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente»; Genehmigung (RRB 2012/706 vom 9. Oktober 2012).

und Ziele den Departementscontrollern erläutern, was den Koordinationsbedarf deutlich reduzierte. Da die Departemente unterschiedliche Leistungsbereiche für das Departementscontrolling wählten, sind die Begründungstiefe und die Messbarkeit der Indikatoren unterschiedlich ausgefallen, was zukünftig noch optimiert werden soll. Einen gesamthafte Überblick über die Herleitung der Indikatoren hat PPC nicht, PPC kontrolliert nur die Einhaltung der Richtlinien und ob die Indikatoren sinnvoll gewählt sind. Bei Bedarf werden die Departemente um zusätzlichen Erläuterungen gebeten. Letztlich sind die Departementsvorsteher für die Auswahl der Indikatoren und Leistungsbereiche verantwortlich. Zukünftig soll an den aktuell 26 Leistungsbereichen festgehalten werden, sodass die Erhebung einer Zeitreihe möglich wird. Die Scharnierfunktion von PPC funktioniert reibungslos und die Zusammenarbeit mit den Departementen ist sehr professionell.

Empfehlungen und Aufträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, die Anwendung des Departementscontrollings über alle Departemente hinweg zu vereinheitlichen, die Begründungstiefe weiter zu vereinheitlichen und die Verwesentlichung der Leistungsbereiche beizubehalten.

2.2 Schwerpunktplanung 2017–2027

Prüfungspunkt

Mit dem VIII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz²⁰ wurden Anträge der Staatswirtschaftlichen Kommission erfüllt. Die Schwerpunktplanung hat neu einen Planungshorizont von zehn Jahren und wird alle vier Jahre aktualisiert. Die Regierung wird die Schwerpunktplanung 2017–2027 nach ihrer Neukonstituierung im Rahmen von zwei Workshops auf Grundlage einer umfassenden Analyse aktualisieren. Grundlagen der Workshops sind das Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente», die Aufarbeitung der Schwerpunktplanung 2013–2017, die Analyse des Staatszielmonitorings und der Kennzahlen, die Ergebnisse des Regierungs- und Departementscontrollings sowie der Bericht über die nationale und internationale Lage- und Umfeldbeurteilung. Die Konsolidierung aller Unterlagen und Informationen sowie die vertiefte Erörterung der finanziellen Auswirkungen finden im November 2016 statt, und anlässlich der Regierungsklausur im Februar 2017 soll die Schwerpunktplanung 2017–2027 finalisiert, verabschiedet und dem Kantonsrat zugeleitet werden. Für das Parlament besteht dann die Möglichkeit, im Rahmen der Beratung Aufträge²¹ zu erteilen und sich so an der langfristigen, strategischen Planung zu beteiligen. Die Gesetzesrevision legte weitere Änderungen fest, wie die Integration von Erläuterungen zu Entwicklungen des Umfelds, zu finanzpolitischen Rahmenbedingungen und zu Perspektiven des Kantons im AFP. Um die Möglichkeiten der Mitarbeit des Parlamentes zu eruieren, fokussierte sich die Kommission auf den Prozess zur Erarbeitung und den Inhalt der Schwerpunktplanung 2017–2027.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Kommission beauftragte Subkommission liess sich am 7. Oktober 2015 durch den Regierungspräsidenten, den Generalsekretär des Volkswirtschaftsdepartements und den Regierungsccontroller der Staatskanzlei über die Weiterentwicklung der Schwerpunktplanung und über den zeitlichen Ablauf der Schwerpunktplanung 2017–2027 informieren.

Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Schwerpunktplanung ein wichtiges Instrument darstellt und eine Verwesentlichung über die Jahre stattgefunden hat. Die Schwerpunktplanung 2017–2027 wurde so konzipiert, dass die künftigen Herausforderungen in den einzelnen Politikbereichen in angemessener Form durch die Fachleute der Departemente ein-

²⁰ Aufträge nach VIII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 25. August 2015, in Vollzug ab 1. Januar 2016.

²¹ Art. 95 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

gebracht werden können. Weiter wurde ersichtlich, dass die Grundlagen sehr professionell erhoben wurden und sehr umfangreich sind, weshalb die Weiterentwicklung noch einmal einige wertvolle Erkenntnisse bringen wird. Bei der Gestaltung von Wirkungszusammenhängen zwischen staatlichem Handeln und der Entwicklung der Zielbereiche ist jedoch Vorsicht angezeigt, eine langfristig orientierte Flughöhe erlaubt kaum eine direkte Beurteilung des Wirkungsgrads. Anhand eines Monitorings kann jedoch die Entwicklung der Zielbereiche beobachtet werden, um allenfalls Weichen neu zu stellen. Durch den Einbezug des Parlamentes in die Schwerpunktplanung werden statistisch erarbeitete Daten wohl vermehrt in die politische Diskussion einfließen.

Die Idee zur finanziellen Verknüpfung von Schwerpunktplanung und AFP ist ganz im Sinne der Staatswirtschaftlichen Kommission, denn Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen grosser Bereiche müssen möglich sein. Eine finale Bewertung ist aber nicht möglich, da ein konkreter Vorschlag erst in Erarbeitung ist und 2017/2018 vorgelegt werden soll. Die Kommission unterstützt aber die Meinung der Generalsekretäre-Konferenz (GSK), dass sich die Verknüpfungen vorerst auf die zehn finanziell grössten Leistungsbereiche fokussieren und nur gemacht werden sollen, wo sie sinnvoll sind. Grundsätzlich sollen weniger Leistungsbereiche gewählt werden, dort sei aber der Fokus gezielt und aufs Detail zu legen. Kritisch würdigt die Kommission die geplante Beratung der finanziellen Verknüpfung von Schwerpunktplanung und AFP im Parlament, da diese nicht gleich detailliert wie etwa die Beratung des Budgets stattfinden soll.

Empfehlungen und Aufträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass sie für die Schwerpunktplanung 2017–2027 als vorberatende Kommission bestimmt wird. In der Konsequenz müsste der Aufgaben- und Finanzplan, der den Teil der Schwerpunktplanung mit den Ressourcen behandelt, zukünftig ebenfalls durch die Staatswirtschaftliche Kommission oder durch eine gemischte Kommission von Finanzkommission und Staatswirtschaftlicher Kommission vorberaten werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt das Präsidium ein, diese Möglichkeit zu prüfen.

2.3 Staatszielmonitoring

Prüfungspunkt

Das Staatszielmonitoring ist ein Monitoringinstrument. Es beobachtet anhand von Indikatoren die Entwicklungen im Kanton, ist aber kein Instrument zur Überprüfung der Umsetzung der Schwerpunktplanung oder der Verfassungsziele. Es dient beispielsweise als Grundlage zur Erstellung des Berichts über die Lage- und Umfeldbeurteilung, als Indikatorenpool für das Regierungs- und das Departementscontrolling. Es soll dank der übersichtlichen Statistikplattform²² zudem ein Informationsservice für die Öffentlichkeit sein. Die Fachstelle für Statistik (FfS) erarbeitete zusammen mit den Fachämtern die Themenbereiche und Indikatoren und verifiziert diese bei Bedarf. Für die Umsetzung des Staatszielmonitorings wurden drei Grundsätze angewandt: die bestehenden Ressourcen nutzen, die Daten laufend aktualisieren und eine rollende Umsetzung und Erweiterung ermöglichen. Das Staatszielmonitoring wurde in einem ersten Schritt im Jahr 2015 fertiggestellt (RRB 2014/199). Dadurch konnte ein Instrument für die politische Planung und Steuerung geschaffen werden, welches erlaubt, auf Daten und Fakten basierende Entscheidungen zu treffen. Die Kommission hat sich deshalb entschieden, die konkrete Anwendung des Instruments und die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Staatszielmonitorings zu prüfen.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Kommission beauftragte Subkommission liess sich am 24. September 2015 vom Leiter der Fachstelle für Statistik und von einer Mitarbeiterin für Nachhaltige Entwicklung der Dienststelle

²² Siehe www.statistik.sg.ch.

für Politische Planung und Controlling über das Staatszielmonitoring informieren. Nach einer umfassenden Einführung in die Entstehung des Staatszielmonitorings durch die Staatskanzlei wurden die Statistikplattform von der Fachstelle für Statistik vorgestellt und die Fragen der Subkommission beantwortet.

Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass das Staatszielmonitoring durch die Fachstelle für Statistik und die Dienststelle für Politische Planung und Controlling detailliert und professionell erarbeitet wurde. Durch die vielen Aufbauarbeiten und die eingesetzten Ressourcen ist ein gutes Produkt entstanden, es bestehen aber noch einige Lücken, welche geschlossen werden müssen. Dafür sollen die Zusammenarbeit und die Koordination mit den Ämtern unter der Leitung der Fachstelle für Statistik ausgebaut werden. Weiter wurde ersichtlich, dass die Statistikplattform und die Informationen sehr umfassend und einfach verständlich aufbereitet wurden, jedoch die Wahrnehmung von aussen sehr gering ist. Das aktive Bekanntmachen stellt somit eine dringliche Aufgabe dar. Die Unterstützung durch die Fachstelle für Statistik im politischen Prozess, beispielsweise bei der Erarbeitung eines politischen Vorstosses, ist sicherlich hilfreich. Die Fachstelle für Statistik hat in diesem Zusammenhang klar an Wichtigkeit gewonnen, denn für alle Erhebungen von strategischer Bedeutung ist eine fundierte Statistik notwendig. Nicht Teil der Aufgaben der Fachstelle für Statistik sind aber Handlungsempfehlungen oder ein «Agenda-Setting», obwohl der Wunsch teilweise vorhanden wäre. Eine Verknüpfung des Staatszielmonitorings mit den Zielen der Schwerpunktplanung, beispielsweise mittels Controllingbericht, wird erst rudimentär gemacht und ist dementsprechend ausbaufähig. Dadurch wäre eine auf Daten und Fakten basierende politische Diskussion vermehrt und einfacher möglich.

Empfehlungen und Aufträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- das aktive Bekanntmachen des Staatszielmonitorings durch die Fachstelle für Statistik;
- die Vervollständigung des Datenpools und die Minimierung von Doppelspurigkeiten durch eine erhöhte Koordination und Zusammenarbeit der Fachämter mit der Fachstelle für Statistik;
- die Erstellung eines Controllingberichts durch die Verknüpfung des Staatszielmonitorings mit der Schwerpunktplanung.

3 Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung

3.1 Management von IT-Grossprojekten

Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte, wie der Kanton St.Gallen aktuell seine IT-Grossprojekte managt. Hintergrund des Prüfungspunktes waren nicht irgendwelche Vorkommnisse im Kanton St.Gallen, sondern die öffentlich gewordenen Problemfälle beim Bund und in anderen Kantonen wie Luzern oder Aargau.

Die Staatswirtschaftliche Kommission wollte vor diesem Hintergrund in Erfahrung bringen, wie der Kanton St.Gallen mit den besonderen Herausforderungen, die IT-Projekte mit sich bringen, bis anhin umgeht und ob aktuelle Entwicklungen und Benchmarks anderer Verwaltungen sowie die Empfehlungen aus den Untersuchungen beim Bund und in den genannten Kantonen auch für den Kanton St.Gallen Relevanz haben.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission liess sich umfassend dokumentieren über die aktuelle Informatikstrategie des Kantons St.Gallen und über die Untersuchungsberichte beim Bund und in den genannten Kantonen. Überdies lieferten der Bericht 40.14.02 «Entwicklung der Informatikkosten der Staatsverwaltung» der Regierung vom 29. April 2014 und die Unterlagen der vorberatenden Kommission zu diesem Geschäft wertvolle Grundlagen, auf denen die Subkommission ihre Prüfung aufbauen konnte.

Am 5. Januar 2016 fanden zwei Befragungen statt. Befragt wurde zum einen der CIO (Chief Information Officer) des Kantons St.Gallen und Leiter des Dienstes für Informatikplanung (DIP). Er erläuterte die Funktion, die Entwicklung, die Philosophie und die Prozesse des DIP. Zum anderen wurde der Informatikverantwortliche eines Departementes (DIV) befragt. Mit ihm tauschte sich die Subkommission bewusst mit einer Person aus, die den Prüfungspunkt aus einer Nutzerperspektive beurteilen kann.

Als Drittes hätte sich die Subkommission auch einen Austausch mit einer Person gewünscht, die über eine Aussenperspektive auf den Kanton St.Gallen verfügt. Die Wahl fiel auf jene Person, die bereits für die Vorberatung des Berichts «Entwicklung der Informatikkosten der Staatsverwaltung» als externer Sachverständiger beigezogen wurde. Da das Präsidium des Kantonsrates jedoch entschied, vor einer möglichen Genehmigung des Honorars die Genehmigungspraxis grundsätzlich zu klären, verzichtete die Subkommission auf den Beizug des externen Experten.

Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission konnte sich überzeugen, dass ein Scheitern von Informatikprojekten, wie es beim Bund und in anderen Kantonen zu beobachten war, im Kanton St.Gallen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht stattfinden kann. Die Strukturen, Verantwortlichkeiten und Prozesse sind sehr bewusst festgelegt, und sie werden regelmässig überprüft. Die nötigen Vorkehrungen sind getroffen, um mögliche Risiken von Informatikprojekten, so die Überschreitung von Kosten oder die Umgehung von Beschaffungsregeln, zu minimieren.

Die Kommission durfte feststellen, dass der Informatikbereich des Kantons gut gemanagt wird. Die Prozesse sind zentral gesteuert, und die Kontrollen funktionierten. Dieser Befund bestätigt die früheren Erkenntnisse des Berichts «Entwicklung der Informatikkosten der Staatsverwaltung» und ist ganz zentral für einen Bereich, der rund 60 Mio. Franken je Jahr ausmacht, der zum Teil hoch komplex ist und der zu starken Lieferantenabhängigkeiten führen kann. Der Kommission ist überdies dargelegt worden, dass gerade in der Phase zwischen der Beschaffung von Informatiklösungen und deren Einführung vieles passieren kann, das kostentreibend wirkt, und dass darum genau diese Phase sehr gut überwacht wird.

Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung des Managements von IT-Grossprojekten ohne Empfehlungen und Anträge ab.
--

3.2 Aufsicht Sekundarstufe II

Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte die Angemessenheit der Aufsichtsregelungen im Bereich der Sekundarstufe II, d.h. im Bereich der Mittelschulen und der Berufsbildung. Anstoss zur Prüfung waren verschiedene Eingaben an die Kommission, die für sich genommen nur Einzelaspekte betrafen, insgesamt aber Fragen der Aufsicht als Gesamtsystem aufwarfen.

Im Bereich der Mittelschulen interessierte sich die Kommission insbesondere dafür, wie die Aufsicht nach der jüngsten Reform des Mittelschulgesetzes²³ funktioniert, was die Rolle des Erziehungsrates und der RektorInnen und Rektoren ist und welche Aufsichtspflichten bestehen. Ziel war es zu erörtern, ob sich die Reform der Aufsicht, die die Abschaffung der Aufsichtskommissionen und eine Neuordnung der Zuständigkeiten brachte, bewährt hat.

Auch im Bereich der Berufsbildung wollte die Kommission überprüfen, ob die Aufsicht angemessen geregelt ist, denn im Gegensatz zum Mittelschulbereich erfuhr die Aufsicht im Bereich der Berufsbildung keine wesentlichen Änderungen in den vergangenen Jahren, und es bestehen wesentliche Unterschiede zur Aufsicht im Mittelschulbereich, namentlich auch der Fortbestand von Aufsichtskommissionen an jeder Berufsfachschule im Kanton.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Aufsicht im Bereich der Berufsbildung

Zur Klärung der Fragen im Bereich der Berufsbildung beschränkte sich die mit der Prüfung beauftragte Subkommission auf die schriftliche Dokumentation zum Thema, namentlich auch auf die Analyse der Ausführungen der Regierung im Vernehmlassungsbericht zum Projekt «Strukturelle Überprüfung und allfällige Anpassung im Führungsbereich der kantonalen Berufsfachschulen» vom 11. August 2015. Auf Befragungen wurde verzichtet.

Aufsicht im Bereich der Mittelschulen

Das Studium der rechtlichen Grundlagen zur Aufsicht im Bereich der Mittelschulen und der Ausführungen in der seinerzeitigen Botschaft der Regierung vom 8. März 2011 zum XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz 22.11.01 liess die mit der Prüfung beauftragte Subkommission zum Schluss kommen, dass die Aufsicht im Bereich der Mittelschulen grundsätzlich unzweideutig und klar geregelt ist. Offen bleiben musste, ob sich die an sich klaren Regelungen auch bewährt haben.

Die Subkommission entschied sich deshalb, die Prüfung mittels einer Befragung des Generalsekretärs des Bildungsdepartements, des Leiters Amt für Mittelschulen, des Rektors der Kantonschule Wattwil und Präsident der Rektorenkonferenz und eines Mitglieds des Erziehungsrats durchzuführen. Die Befragung fand am 17. Dezember 2015 statt. Der Generalsekretär des Bildungsdepartements und der Leiter des Amts für Mittelschulen wurden gemeinsam befragt.

Würdigung und Bewertung

Aufsicht im Bereich der Berufsbildung

Die Kommission kam zum Schluss, dass zum aktuellen Zeitpunkt keine weitergehende Prüfung der Aufsicht im Bereich der Berufsbildung angezeigt ist. Eine vom Bildungsdepartement in Auftrag gegebene Situationsanalyse («Bericht Werren») hat die Prüfung der gegenwärtigen Aufsicht durch die Staatswirtschaftliche Kommission bereits vorweggenommen, wobei die Kommission feststellen konnte, dass die Analyse des Berichts Werren unabhängig, transparent und in keiner Weise beschönigend, sondern ungewöhnlich «schonungslos» ist.

Darüber hinaus präsentiert die Regierung in ihrem Vernehmlassungsbericht «Strukturelle Überprüfung und allfällige Anpassung im Führungsbereich der kantonalen Berufsfachschulen» einen breiten Fächer an Lösungsansätzen, die den Ergebnissen und Empfehlungen der Situationsanalyse des Berichts Werren in gut nachvollziehbarer Weise Rechnung tragen. Die Kommission stellt daher fest, dass eine verbesserte Aufsicht im Bereich der Berufsbildung bereits an die Hand genommen wurde und auch der Abschluss dieses Vorhabens absehbar ist. Die Kommission unterstützt das Vorhaben und das gewählte Vorgehen ausdrücklich.

²³ XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz vom 29. November 2011, in Vollzug ab 1. Juni 2012.

Aufsicht im Bereich der Mittelschulen

Die Neuregelung der Aufsicht durch den XII. Nachtrag zum Mittelschulgesetz ist nicht nur beschlossen, sondern auch umgesetzt, und – so darf die Kommission feststellen – sie wird auch praktiziert. Den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren im Mittelschulbereich ist überdies klar, wie die Aufsicht geregelt ist, d.h. wer zuständig ist und an wen man sich wenden muss, oder sie wissen wenigstens, wo die Informationen bezogen werden können, so beispielsweise im breit bekannten «Handbuch Mittelschulen».

Die formelle Regelung und die Konzeption im Gesetz entsprechen jedoch nicht immer der informellen Praxis. Vieles läuft ausserhalb der formaljuristischen Zuständigkeiten über persönliche Vertrauensverhältnisse und über jene Akteurinnen und Akteure, die sich innerhalb des Systems Einfluss verschafft haben. Als wichtigste Akteurinnen und Akteure im neuen Aufsichtssystem konnten die Rektorinnen und Rektoren sowie der Amtsleiter eruiert werden. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil der Einfluss des Amtsleiters nicht aus seiner gesetzlichen Stellung resultiert, sondern aus seiner Omnipräsenz in den verschiedenen Gremien und aus seiner zentralen Scharnierfunktion zwischen Departement, Erziehungsrat und Schulen.

Der Erziehungsrat hingegen hat seine neue Rolle als strategisches Organ im System der Aufsicht noch nicht ganz gefunden. Überdies weckt das Mittelschulgesetz Erwartungen, denen der Erziehungsrat nur beschränkt gerecht werden kann. So ist in Art. 70 des Mittelschulgesetzes festgehalten, dass dem Erziehungsrat die «Beaufsichtigung des Unterrichts» obliegt. Dies entspricht aber nur sehr beschränkt der Realität, denn faktisch fällt der Erziehungsrat sein Urteil über die Unterrichtsqualität nur indirekt und aggregiert auf ganze Schulen.

Die Reform der Aufsicht im Bereich der Mittelschulen war politisch gewollt, weshalb sie von der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht in Frage gestellt wird. Aufmerksamkeit verlangt aber der Befund, dass die angestrebte Professionalisierung der Aufsicht nicht nur zur erwünschten Professionalisierung geführt hat, sondern auch zu einer gewissen Machtballung namentlich im Amt für Mittelschulen. Ein Teil der Schulen vermisst zudem mit der Abschaffung der Aufsichtskommissionen die regionale Abstützung, wobei es neu an den Schulleitungen ist, diese sicherzustellen. Dies ist jedoch mit Mehraufwand verbunden. Die Gesamtbilanz der Reform der Aufsicht fällt aber durchaus positiv aus, hat die Reform doch zu klareren und stufengerechteren Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen geführt.

Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- die von der Regierung angestossene Reform der Aufsicht im Bereich der Berufsbildung konsequent zu Ende zu führen;
- die Rolle des Erziehungsrates bei der Beaufsichtigung des Unterrichts an den Mittelschulen bei nächster Gelegenheit zu klären;
- den Nachteilen der zentralen Scharnierfunktion von Amtsleiterinnen und Amtsleitern Rechnung zu tragen, indem von ihnen unabhängige Wege und Foren geschaffen werden.

3.3 Konfliktmanagement in der Staatsverwaltung

Prüfungspunkt

Auslöser der Prüfungstätigkeit waren verschiedene Konfliktfälle in der Staatsverwaltung²⁴, welche die Kommission dazu veranlassten, eine Prüfung durchzuführen. Die Kommission verzichtete aber bewusst darauf, Einzelfälle nachzufragen, sondern beschloss vielmehr eine allgemeine Prüfung des Konfliktmanagements in der Staatsverwaltung. Die Schwerpunkte lagen in der Einführung in das Personalwesen (Rechtsgrundlagen, Instrumente und Anlaufstellen), in der Analyse

²⁴ Beispielsweise die in der Interpellation 51.14.01 thematisierten Kündigungen/Neuanstellungen in der Staatskanzlei.

der Personalbefragung 2015 (Resultate mit Fokus auf Konflikte sowie die sich daraus ergebenden Massnahmen) und in Befragungen der Staatskanzlei und des Tiefbauamts. Die zentralen Fragen im Rahmen der Prüfung waren: Was bedeutet Konfliktmanagement in der Staatsverwaltung? Wie wird es umgesetzt? Was sind die Herausforderungen und Massnahmen im Konfliktmanagement?

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Kommission beauftragte Subkommission liess sich am 21. August 2015 vom Leiter Personalamt und vom Leiter Personal- und Organisationsentwicklung des Personalamtes umfassend in die Thematik einführen, danach folgten Befragungen mit den Verantwortlichen zu den externen Anlaufstellen. Am 15. Oktober 2015 wurde der Subkommission das Resultat der Personalbefragung 2015 präsentiert und sie liess sich vom Staatssekretär und vom Leiter Personalwesen der Staatskanzlei über die Gründe und das Management von Kündigungen in der Staatskanzlei informieren. Der Fokus der Präsentation lag auf dem Ziel «Zufriedenheit mit der Lösung von Konflikten im Team». Sechs Ämter haben den definierten Zielwert nicht erreicht. Daraus ergab sich am 12. November 2015 die Befragung des Tiefbauamtes (Generalsekretär Baudepartement, Leiter Tiefbauamt und Strasseninspektor St.Gallen). Dank dem strukturierten Vorgehen konnte die Subkommission die Thematik umfassend beleuchten und die gestellten Erwartungen erfüllen.

Würdigung und Bewertung

Personalwesen in der Staatsverwaltung

Das Personalgesetz²⁵ und die Personalverordnung²⁶ regeln die Rechte und Pflichten im Arbeitsverhältnis: die Pflichten des Arbeitgebers in Art. 3 Abs. 2 und Art. 30 PersG und die Pflichten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Art. 61 PersG. Das Personalgesetz kennt unterschiedliche Instrumente zur Bewältigung von Konflikten. Verwaltungsinterne Instrumente sind: die gütliche Erledigung (Art. 59 PersG) oder die Ombudsstelle (Art. 60 PersG); verwaltungsexterne Instrumente sind: die interne Meldestelle für Missstände (Art. 62 PersG), die Schlichtungsstelle in Personalsachen (Art. 15 ff. PersV) sowie die Personalverbände. Das Leitbild aus dem Jahr 2003 hält die Werte und Ziele der Personalpolitik fest, orientiert sich an der Personalstrategie und wird von der Regierung festgelegt.

Das Personalamt (Art. 13 PersG und Art. 140 PersV) funktioniert als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum in Personalangelegenheiten und unterstützt den Arbeitgeber in der Umsetzung der Personalpolitik und in der einheitlichen Anwendung des Personalrechts. Die zentralen Aufgaben (Art. 140 ff. PersV) sind Konfliktprävention (siehe Kapitel 9, «Mein Arbeitsverhältnis beim Kanton») und Konfliktbewältigung (z.B. Führungsprobleme, Teamkonflikte, Mobbing, sexuelle Belästigung), welche einen Ombudsfall, ein Case-Management, eine Burn-out-Beratung usw. nach sich ziehen. Das Case-Management unterstützt, betreut und begleitet Konfliktfälle in der Verwaltung, beispielsweise lang andauernde Krankheiten und Wiedereingliederungen. Das Problem hierbei ist, dass immer mehr Fälle auftreten und die Ressourcen zur individuellen Betreuung knapp sind. Das Personalamt legt den Schwerpunkt auf Instrumente und Massnahmen und stellt Beratungs- und Methodenkompetenz zur Verfügung, besitzt aber keine unmittelbare Interventionsmöglichkeiten.

Das Personalwesen des Kantons St.Gallen kennt verschiedene Instrumente für das Konfliktmanagement, wie die Personalbefragung, Standortgespräche, Austrittsinterviews, Führungsunterstützung und Weiter-/Ausbildungen²⁷ für Kader und Mitarbeitende. Austrittsbefragungen werden von den Personaldiensten in den Departementen und nicht von den Vorgesetzten durchgeführt und vom Personalamt bis dato nicht systematisch gesammelt. Wird ein Austrittsinterview

²⁵ sGS 143.1; abgekürzt PersG.

²⁶ sGS 143.11; abgekürzt PersV.

²⁷ Die Personal- und Organisationsentwicklung (POE) bietet verschiedene Kurse an, siehe dazu: http://www.sg.ch/content/kanton_st_gallen/home/publikationen___services/dienstleistungen/Kursprogramm_SG_AR_GL.html.

gewünscht, gibt es 15 Fragen, auf welche der Austretende antworten kann (z.B. Lohn, Aufstiegsmöglichkeiten, Team, Vorgesetzte usw.). Mangelnde Karrieremöglichkeiten können ein Grund für eine Kündigung sein. Ein systematisches Austrittsmonitoring²⁸, wie es beispielsweise der Kanton Thurgau kennt, wäre in St.Gallen wünschenswert und zudem relativ kostengünstig zu realisieren.

Die externen Anlaufstellen werden von den Angestellten bei Bedarf genutzt. Das Personal wird durch das Personalamt gut informiert, an welche Stellen es sich wenden kann. Der Austausch unter den Stellen funktioniert sehr gut. Die Schlichtungsstelle in Personalsachen hat die Möglichkeit, personalrechtliche Massnahmen richterlich prüfen zu lassen, und ist neu dem Schlichtungsverfahren vorgelagert. Aufgrund von Änderungen im Privatrecht wurde auch im öffentlich-rechtlichen Bereich eine Schlichtungsstelle errichtet. Bis dato wurden gute Erfahrungen mit Schlichtungen gemacht. Da die «Schwelle» herabgesetzt wurde, hat die Anzahl Fälle aber zugenommen. Da vermehrt Anwälte bei Schlichtungen beigezogen werden, hat eine Versachlichung stattgefunden. Maximalforderungen hingegen haben zugenommen, was einvernehmliche Lösungen meistens erschwert. Die Schlichtungsstelle ist administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet, eine Überwachung oder Überprüfung findet aber nicht statt. Die Meldestelle für Missstände wurde vor drei Jahren gegründet und wird nicht sehr häufig genutzt, was aber nicht heisst, dass sie unwichtig ist. Ein niederschwelliges Angebot für Mitarbeitende ist nämlich notwendig. Die Rolle der Meldestelle ist, den Personen zuzuhören, die Ernsthaftigkeit der Klagen zu prüfen, den richtigen Weg auszuwählen und dann die Kritik an die richtige Stelle zu leiten. Anschliessend ist die Reaktion zu beobachten und bei Bedarf nachzufragen. Es gibt prozessuale Mängel, beispielsweise dauert die Bearbeitung von Fällen zu lange, obwohl die Frist gesetzlich vorgegeben ist.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass das Personalwesen im Kanton St.Gallen durch das Personalamt professionell geführt wird und zur Wahrnehmung dieser Aufgabe vielfältige Instrumente, Mechanismen und Gefässe bestehen. Die Mitarbeitenden finden die notwendigen Informationen, können sich bei Problemen an unterschiedliche Stellen wenden und auf breite Unterstützung zählen. Die externen Anlaufstellen leisten ebenfalls eine gute und wertvolle Arbeit. Obwohl sehr viele Instrumente vorhanden sind, konnte festgestellt werden, dass keines von ihnen überflüssig ist, sondern sogar einiges ausbaufähig wäre. Das Leitbild ist bezüglich seines Inhalts immer noch weitgehend passend, sollte aber bei nächster Gelegenheit aktualisiert werden. Zudem ist das Case-Management personell sehr knapp ausgestattet. Mit mehr Personal könnte eine professionellere und umfassendere Betreuung/Beratung sichergestellt werden. Ein systematisches Austrittsmonitoring wäre ein relativ kostengünstiges und nützliches Instrument und würde einen Mehrwert bringen. Das Konfliktmanagement funktioniert im Kanton St.Gallen gut und soll auch zukünftig auf operativer Ebene gelöst werden.

Personalbefragung 2015

Die Personalbefragung wird alle drei Jahre durchgeführt und durch eine externe Firma koordiniert und ausgewertet. Die Personalbefragung 2015 wurde nur geringfügig ergänzt, was die Vergleichbarkeit der Resultate zu 2012 ermöglicht. Die Teilnahmequote betrug 59 Prozent, was der höchste Wert aller durchgeführten Befragungen ist, und die Ergebnisse sind dementsprechend repräsentativ und aussagekräftig. Eine Pflicht der Mitarbeitenden zur Beantwortung der Befragung besteht nicht, denn Sanktionen wären kaum umzusetzen. Es fällt aber auf, dass je zentraler und je mehr an einem festen Arbeitsplatz gearbeitet wird, desto grösser der Rücklauf ist. Die Resultate der Personalbefragung werden der Regierung und der GSK präsentiert und von diesen verabschiedet. Danach erhält jedes Amt seinen eigenen Bericht. Der Amtsleiter oder die Amtsleiterin informieren

²⁸

Systematisches Austrittsmonitoring: Ein solches Tool soll das standardmässig durchgeführte persönliche Austrittsgespräch nicht ersetzen, sondern ergänzen. Das Austrittsmonitoring erlaubt es, austretende Mitarbeitende elektronisch zu befragen und die Ergebnisse systematisch auszuwerten. Diese Ergebnisse in Form von Standardberichten, Online-Analysen und Kennzahlenabruf (Monitor) lassen erkennen, weshalb Mitarbeitende austreten, und zeigen Verbesserungsmaßnahmen auf. Dank des automatisierten Versands eines Links auf den Fragebogen (mit automatischer Mahnfunktion) und der Vertraulichkeit der Antworten ist ein relativ hoher Rücklauf zu erwarten.

ihre Mitarbeitenden selbständig. Die Regierung legt alle drei Jahre, nach der Auswertung der Personalbefragung, die Werte und Ziele der Personalpolitik fest. Das Personalamt gibt eine Empfehlung zu den Werten und Zielen ab. Die Information über die Ergebnisse, Ziele und Massnahmen an die Mitarbeitenden erfolgt über eine Mitteilung im Pfalzbrief²⁹. Dieser Prozess hat sich bewährt und die Informationen sind transparent. Im Vergleich mit anderen Staatsverwaltungen und Unternehmungen dieser Grösse liegen die Ergebnisse des Kantons St.Gallen in den oberen Bereichen der Zufriedenheit. Die Erwartungen der Mitarbeitenden an die Massnahmen aus der Umfrage sind aber ernüchternd. So haben zwei Drittel der Befragten geantwortet, dass diese Umfrage nichts bewirken werde. Dies liegt wohl in der ungenügenden Kommunikation der Ergebnisse und der im Anschluss an die Umfrage getroffenen Massnahmen.

Die Zufriedenheit im Team orientiert sich sehr stark an der direkt vorgesetzten Stelle und weniger am Amt oder am Departement. Die Staatsverwaltung funktioniert in kleinen Teams sehr gut, was aber dazu führen kann, dass grosse Änderungen schwierig umzusetzen sind.

Die Regierung legte mit der Personalpolitik 2013 bis 2015 diverse Ziele fest. Die neuen Ziele sollen an der Regierungsklausur vom 21./22. Juni 2016 verabschiedet werden. Die GSK diskutierte insbesondere die Ergebnisse derjenigen Ziele der Personalpolitik, bei denen gemäss Ergebnis der Indikatorenmessung³⁰ 2015 die Zielwerte nicht erreicht wurden. Darunter befindet sich auch das Ziel «Zufriedenheit mit der Lösung von Konflikten im Team». Sechs Ämter haben dieses Ziel nicht erreicht. Die Subkommission hat aufgrund der Ergebnisse aus der Personalbefragung entschieden, das Tiefbauamt über die Gründe und die geplanten Massnahmen zu befragen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Personalbefragung ein sehr geeignetes Instrument für die Führungsfunktion ist und zur Diskussion anregt. Dass die Befragung aber nicht von allen Mitarbeitenden ausgefüllt wurde respektive werden konnte (z.B. mangels PC-Zugang), wird bemängelt. Es muss möglich sein, alle Mitarbeitenden von der Wichtigkeit der Befragung zu überzeugen und ihnen eine stufengerechte Möglichkeit zur Beantwortung zu geben. Zudem gibt der Umstand, dass zwei Drittel der Befragten antworteten, dass diese Umfrage nichts bewirken werde, zu denken. Die Erkenntnis, dass Konflikte sehr oft im Team gelöst werden und weniger durch die Vorgesetzten oder die Amtsleitenden, war so nicht zu erwarten. Das Führungspersonal kann aber dadurch nicht aus der Verantwortung gezogen werden. Letztlich sind die Kader für die Lösung von Konflikten zuständig. Mittels eines Austrittsmonitorings könnten die Gründe für Ausstritte erfasst werden. Dies würde gewisse Rückschlüsse erlauben, und die nötigen Konsequenzen wären einfacher zu ziehen.

Befragung Tiefbauamt

Das negative Resultat der Personalbefragung kam für das Tiefbauamt sehr überraschend, da sich in den letzten 16 Jahren die Umfrageergebnisse stets verbessert hatten. Nach einer vertieften Analyse konnten mehrere kleinere Faktoren ausgemacht werden, welche in der Summe zum unbefriedigenden Ergebnis beigetragen haben:

- der Zeitpunkt der Umfrage und der Umstand, dass nicht alle Mitarbeitenden daran teilnehmen konnten, obwohl das Personalamt angekündigt hatte, allen eine technische Möglichkeit (z.B. PC) zur Verfügung zu stellen. Aufgrund des hohen Aufwandes wurde darauf aber verzichtet;
- viele Fragen sind nicht auf die Zielgruppen zugeschnitten, denn für Mitarbeitende «im Büro» und «auf der Strasse» bestehen offensichtlich unterschiedliche Bedürfnisse;
- das Projekt «Umzug in die Hauptpost» wegen Bauarbeiten und damit verbunden kleinere und verdichtete Arbeitsplätze bei der Rückkehr;

²⁹ Siehe Pfalzbrief Nr. 4/2015, «Ergebnisse Personalbefragung 2015», S. 20 f. (siehe dazu: http://www.sg.ch/home/publikationen_services/publikationen/pfalzbrief.html).

³⁰ Das «Leitbild zur Personalpolitik» legte 33 Indikatoren fest, mit welchen die Regierung die Umsetzung ihrer Ziele misst. Mittels Personalbefragung werden die Indikatoren gemessen und die Zielerreichung überprüft.

- mangelnde Kommunikation, insbesondere beim Wechsel in der Führung des Amts;
- mangelnde Wertschätzung der Politik (Sparübungen) und steigender Druck;
- Besoldungssystem sieht keine Lohnerhöhungen vor (ohne Stufenanstieg);
- Kürzung oder Wegfall von Zulagen (Familienzulagen, Treueprämien, Dienstaltersgeschenke usw.), Entscheid zur Beschränkung des Pendlerabzugs, Streichung der Parkplatzvergütung (Entscheid Entlastungsprogramm), Ausfinanzierung der Pensionskasse;
- vermehrt Nacht- und Wochenendarbeit.

Aufgrund dessen hat das Tiefbauamt verschiedene Massnahmen lanciert, z.B. die «Verdachtsgruppe». Dort können Mitarbeitende «aus dem Büro» an der Lämmlisbrunnenstrasse ihre Fragen und Bedenken offen äussern. Eine weitere Massnahme ist die Thematisierung der Ergebnisse an Kadersitzungen und das Einholen von Rückmeldungen des mittleren Kaders. Zudem muss die Kommunikation von verschiedenen Themen in Zukunft verbessert werden. Die Personalbefragung wird aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt, der Inhalt müsste jedoch vermehrt modularisiert und auf die befragten Berufsgruppen angepasst und die technischen Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise der Zugriff auf einen PC für Mitarbeitende «auf der Strasse».

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass vielfach kleine Faktoren (Zulagen, Wertschätzung, Verdichtung, Arbeitszeit, Lohnentwicklung) einen grossen Einfluss auf die Resultate haben können, wie das Beispiel des Tiefbauamts aufzeigt. Dass eine selbstkritische Analyse stattgefunden hat und daraus bereits Konsequenzen gezogen wurden, wird positiv bewertet. Der Informationsfluss im Tiefbauamt war aber ungenügend und muss sich zukünftig deutlich verbessern. Denn Entscheide sollen immer im Bewusstsein auf deren Auswirkungen getroffen werden und sind den Mitarbeitenden frühzeitig und plausibel zu erklären.

Befragung Staatskanzlei

Aufgrund der Personalbefragung gab es keine Hinweise, welche Anlass für eine Prüfung ergeben hätten. Die Befragung der Staatskanzlei beinhaltete hauptsächlich die Darstellung der Personalentwicklung seit 2014. Dabei wurde geprüft, ob die definierten Prozesse und Instrumente bei Kündigungen und Neuanstellungen eingehalten wurden. Die Subkommission liess sich zudem über die geplanten Massnahmen informieren und machte sich so ein umfassendes Bild zur Mitarbeiterzufriedenheit und zum Konfliktmanagement in der Staatskanzlei.

In den letzten Jahren gab es in der Staatskanzlei durchschnittlich vier Austritte je Jahr, was einer Fluktuationsrate von 6 Prozent entspricht. Dies stellt keine Auffälligkeit dar. Bei allen Abgängen konnten sachliche und nachvollziehbare Gründe festgestellt werden. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass es in der Staatskanzlei nicht unbeschränkte Möglichkeiten für neue Herausforderungen oder Aufstiegsmöglichkeiten gibt. Das qualitätsmanagement-zertifizierte Standortgespräch wird jährlich mit allen Mitarbeitenden durchgeführt, und eine Kopie des Schlussblattes geht an den Staatssekretär. Somit können mögliche Konflikte erhoben und deren Entwicklung laufend beobachtet werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission fragt sich selbstkritisch, ob im Vorfeld den zugetragenen kritischen Aussagen einzelner Mitarbeitender zu viel Gewicht beigemessen und ob die Situation anfänglich zu negativ eingeschätzt wurde. Die politischen Diskussionen im Umfeld der Wahl des neuen Leiters Ratsdienst führten zusätzlich zu Unklarheiten. Gleichzeitig ist die Kommission der Ansicht, dass die offene Aussprache sinnvoll war und sie damit der parlamentarischen Aufsichtsfunktion gerecht wurde. Es konnte eine für alle Seiten nützliche Vergangenheitsbewältigung gemacht werden und es besteht kein bleibender negativer Eindruck betreffend Konfliktmanagement. Ebenfalls darf die Wertschätzung der Vorgesetzten gegenüber ihren Mitarbeitenden nicht vernachlässigt werden. Auch Einzelgespräche sind sehr wichtig, sie sind aber nur mit einer koordinierten Kommunikation und den dazugehörigen plausiblen Erklärungen zu getroffenen Massnahmen sinnvoll und wirksam.

Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- die zeitnahe Aktualisierung des Leitbilds;
- die geplante Einführung eines systematischen Austrittsmonitorings umzusetzen;
- die einheitliche Umsetzung der Empfehlungen des Personalamts zur Durch- und Umsetzung der Ziele der Personalpolitik in den Departementen;
- die Anpassung der Personalbefragung durch Modularisierung der Inhalte und Erweiterung der Fragen auf die verschiedenen Berufsgruppen und einzelnen Ämter;
- die technische Gewährleistung (Bereitstellung von Computern) zur Beantwortung der Umfrage durch jede Mitarbeitende und jeden Mitarbeiter;
- die interne Kommunikation, insbesondere über die Ergebnisse der Mitarbeiterumfrage und die getroffenen Massnahmen, zu verbessern.

3.4 Sozialversicherungsanstalt (SVA)

Prüfungspunkt

Aus der Prüfung des Geschäftsberichts 2014 der Sozialversicherungsanstalt (SVA) durch die Staatswirtschaftliche Kommission waren noch offene Fragen zu klären:

- Zur alljährlichen Mitarbeiteraufstockung des IPV-Teams: Was sind das für Mitarbeitende? Was passiert mit ihnen im restlichen Jahr? Wieso werden nicht Mitarbeitende umgelagert?
- Zur Kundenzufriedenheit: Warum sind 9 Prozent unzufrieden?
- Zur Überschneidung der Zahlungsfristen von Rechnungen: Warum so knappe Fristen?
- Zum Bundesgerichtsentscheid zur AHV-Pflicht von Dividendenzahlungen: Welche rückwirkenden und künftigen finanziellen Auswirkungen hat das Urteil für die SVA, wenn Dividendenzahlungen nicht AHV-pflichtig sind?

Hinzu kamen Fragen aus der Berichterstattung des «Beobachter» zur medizinischen Gutachter-tätigkeit im Kanton St.Gallen vom 17. April 2015. Danach hatte sich die Regierung 2010 nach Kritik an seiner Führungsqualität vom damaligen Direktor der SVA getrennt. Er ging vorzeitig in Rente und erhielt eine Abgangsschädigung von 100'000 Franken. Die gleiche Person ist seitdem Geschäftsführer der Stiftung Medas Ostschweiz und Delegierter des Verwaltungsrats der medexperts ag. Beides sind medizinische Abklärungsstellen, mit gleicher Adresse und nahezu identischem Personal, die auch im Auftrag der SVA Gutachten erstellen. Der Artikel erweckt den Eindruck, dass diese Person weiterhin ihre Beziehungen aus der Zeit bei der SVA nutzt, um Geld zu verdienen.

- Ist die Verwaltungskommission der SVA über den Verkauf der medizinischen Abklärungsstelle in IV-Fällen informiert worden?
- Konnte die Verwaltungskommission Einfluss nehmen, an wen die medizinische Abklärungsstelle verkauft wird?
- Wie viele Anbieter für medizinische Abklärungen in IV-Fällen gibt es?
- Wie werden die IV-Abklärungen den Anbietern zugewiesen?

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Prüfungstätigkeit zur Frage nach den aktuellen Beziehungen des früheren Direktors der SVA und heutigen Geschäftsführers bzw. Verwaltungsratsmitglieds der medizinischen Abklärungsstellen für die SVA erfolgte gestaffelt.

Zunächst hat die zuständige Subkommission die intern und extern zugänglichen Informationen eingeholt bzw. Materialien zusammengetragen und in zwei Sitzungen am 4. September und 21. Oktober 2015 gemeinsam ausgewertet. So hat sie die Handelsregisterauszüge und Home-

pages der Stiftung Medas Ostschweiz und der medexperts ag verglichen. Weiter hat sie das Bundesgerichtsurteil zur Frage der Unabhängigkeit medizinischer Abklärungsstellen³¹ genauer angeschaut und sich über die webbasierte Plattform SuisseMED@P³² zur Vergabe polydisziplinärer medizinischer Gutachtensaufträge nach dem Zufallsprinzip informiert. Berücksichtigt wurde auch, dass sich die Staatswirtschaftliche Kommission bereits 2011 mit der organisatorischen Führung der SVA befasst und dabei die Rolle der Regierung, des Departements des Innern, der Verwaltungskommission der SVA und der Geschäftsleitung der SVA einschliesslich deren Direktors kritisch hinterfragt hatte. Im Ergebnis hatte sie Empfehlungen abgegeben zur Klärung und Trennung der strategischen und operativen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Verwaltungskommission, Geschäftsleitung und Direktor sowie zur Überprüfung der Aufgaben, Zusammensetzung und Organisation der Verwaltungskommission SVA.³³ Im gleichen Jahr hatte die Regierung eine Interpellation zur Revisionsstelle und Aufsicht der SVA beantwortet.³⁴ Die Finanzkommission gab auf Anfrage bekannt, die Finanzkontrolle sei Revisionsstelle der medizinischen Abklärungsstelle der SVA, also vor der Ausgliederung in die Stiftung Medas Ostschweiz, gewesen und habe bis und mit Rechnung 2010 geprüft, ob Vertrag und Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen eingehalten wurden. Die Ostschweizer Stiftungsaufsicht als Aufsichtsbehörde der Stiftung Medas Ostschweiz teilte auf telefonische Anfrage mit, sie habe bei der Stiftung Medas Ostschweiz keine Unregelmässigkeiten festgestellt. Die umstrittene Person sei nie in einer strategischen Position gewesen, sondern nur operativ tätig.

Nach den Vorabklärungen befragte die Subkommission mit Schreiben vom 23. November 2015 den Präsidenten der Verwaltungskommission der SVA zu den Restfragen im Prüfungsthema 2. Gleichzeitig wurden die Fragen zum Prüfungsthema 1 gestellt. Der Präsident der Verwaltungskommission bezog für die Vorabklärungen die Geschäftsführung der SVA mit ein und antwortete fristgerecht mit Schreiben vom 7. Januar 2016.

Würdigung und Bewertung

Die Antworten sind erfreulich ausführlich ausgefallen. Sowohl die Verwaltungskommission als auch die Geschäftsleitung der SVA, die die Fragen im Hintergrund aufgearbeitet hat, haben die Anfrage der Staatswirtschaftlichen Kommission ernst genommen und seriös, d.h. mit vielen Hintergrundinformationen, beantwortet. Die Antworten machen zudem deutlich, dass die Verwaltungskommission sich ihrer strategischen Aufgaben und die Geschäftsleitung sich ihrer operativen Aufgaben bewusst sind und kompetent arbeiten.

Die jährliche temporäre Mitarbeiteraufstockung des Teams «individuelle Prämienvorbereitung» in den Monaten Januar bis April erfolgt bedarfs- und ressourcengerecht. Sie trägt zur wirtschaftlichen, effizienten und kostengünstigen Geschäftserledigung bei. Eingesetzt werden jeweils qualifizierte Personen, die eine zeitlich befristete Beschäftigung suchen. Sie bekommen die Chance, sich anschliessend auf feste Stellen bei der SVA zu bewerben.

Die Kundenzufriedenheit wird bei sämtlichen Kundengruppen der SVA abgefragt. Das sind Beitragszahlende und Leistungsbeziehende, aber auch zur Durchführung der Versicherungen wichtige Gruppen (Ärzte, Pflegeheime, Therapeuten). Die Wünsche nach Optimierung sind daher je Kundengruppe unterschiedlich. Sie werden im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses umgesetzt. In der Gesamtbetrachtung ist von einer hohen und im Vergleich zur Befragung 2011 leicht gesteigerten Zufriedenheit auszugehen. Die Zahl der Rechtsmittel muss im Verhältnis

³¹ BGE 137 V 210.

³² www.suissemedap.ch/default.aspx.

³³ 39.11.03: Bericht der StwK über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011, Ziff. 1.1 Abs. 5 Satz 3, Ziff. 2.1 Abs.1 Nr. 1, Ziff. 5.2.1 vorletzter Satz, Ziff. 5.2.3 drittletzter Satz.

³⁴ 51.11.20: Interpellation SP-Fraktion «Sozialversicherungsanstalt: Revisionsstelle und Aufsicht» vom 26. April 2011 und schriftliche Antwort der Regierung vom 17. Mai 2011.

zu den erlassenen Verfügungen gesehen werden. Im Jahr 2014 ergingen mehr als 230'000 Verfügungen mit finanzieller Wirkung. Lediglich ein ganz geringer Prozentsatz von noch nicht einmal einem halben Prozent wurde angefochten.

Gemäss Statistik gibt es 2014 bei 300'658 Rechnungen nur 25 Reklamationen. Da mehrere Kommissionsmitglieder schlechte Erfahrungen mit der Überschneidung der Zahlungsfristen von Rechnungen gemacht haben, werden sie das in Zukunft jeweils bei der SVA beanstanden, um das Problem sichtbar zu machen.

Die SVA hat nach dem Bundesgerichtsurteil, wonach Dividendenzahlungen nicht AHV-pflichtig sind, die Praxis der SVA im konkreten Fall rückwirkend angepasst (Rückerstattung der SVA-Beiträge auf die Lohnsummen). Gleichzeitig hat sie auch alle Fälle mit pendenten Einsprachen sowie alle künftigen Fälle neu beurteilt. Die SVA führte aus, der AHV und den mit ihr verbundenen Sozialwerken entgingen nach nicht belegter Schätzung schweizweit einige hundert Millionen Franken. Da sich mit dem Inkrafttreten der Unternehmenssteuerreform II die Bezugsstrategie der Inhaber von Kapitalgesellschaften teilweise geändert hat (weniger Lohn, höhere Dividende), hat das auch steuerliche Auswirkungen. Hier scheint es sich um eine allgemeine Entwicklung zu handeln, die auch den Steuerämtern bekannt sein dürfte. Die Frage untersteht zudem der Aufsicht der Finanzkommission. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat daher darauf verzichtet, das kantonale Steueramt auf Kenntnis und Folgen des BGE zu den Dividendenzahlungen anzusprechen.

Der Übergang der medizinischen Abklärungsstelle der SVA in die Stiftung Medas Ostschweiz ist geklärt und erfolgte ordnungsgemäss. Die Überprüfung der neben der Stiftung Medas Ostschweiz gegründeten medexperts ag fällt nicht in die Zuständigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie untersteht der Aufsicht des Bundes. Die Zuteilung der polydisziplinären Gutachteraufträge bei IV-Abklärungsfällen ist schweizweit nach dem Zufallsprinzip organisiert. Auf der Verteilerliste steht als Abklärungsstelle für die Ostschweiz lediglich die medexperts ag.

Aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission ist es stossend, dass eine Person, von der sich die SVA wegen Kritik an ihren Führungsqualitäten getrennt hat und die nur vorübergehend den Übergang begleiten sollte, mit Wissen der Regierung als externe Person nach wie vor im gleichen Fachgebiet für die SVA tätig ist und Verantwortung trägt.

Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission verzichtet auf Empfehlungen oder Anträge.
--

3.5 Verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege im BLD

Prüfungspunkt

Eine gemischte Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission hatte im Zeitraum 2014/2015 die Organisation und Abläufe der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege», die der Verwaltungsjustiz vorgeschaltet ist, geprüft und dem Kantonsrat in der Junisession 2015 einen separaten Bericht (82.15.09) erstattet. Dem Kantonsrat liegen damit bei der Beratung der «Verwaltungsjustizreform» auch die erforderlichen Informationen über die Arbeit der verwaltungsinternen Vorinstanzen vor. Gleichzeitig hatten die Staatswirtschaftliche Kommission und die Rechtspflegekommission der Regierung Empfehlungen abgegeben und sie eingeladen, bis Juni 2016 über den Stand der Abklärungen und der Umsetzung zu berichten. Dieser Bericht der Regierung steht noch aus.

Die Prüfungspunkte 2015/2016 im Bildungsdepartement (BLD) sind ein Folgeauftrag aus der Prüfungstätigkeit der gemischten Subkommission im Vorjahr:

- Wie läuft die «verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege» im BLD (gemeint sind: Generalsekretariat, Ämter, externe Rekursstellen) ab und wie funktioniert das System?
- Wie läuft die «verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege» in den regionalen Rekursstellen Volksschule ab und wie funktioniert das System?

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Prüfungstätigkeit der zuständigen Subkommission erfolgte gestaffelt. Zunächst wurden die Ergebnisse der letztjährigen Prüfungstätigkeit der gemischten Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission zur Prüfung der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege» ausgewertet. Daraus ergab sich, dass im BLD mit den ausgegliederten regionalen Rekursstellen besondere Strukturen bestehen, die genauer analysiert werden sollen. Die Subkommission setzte sich das Ziel, die «verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege» im BLD zu verstehen und kritisch zu hinterfragen.

In einem ersten Schritt schickte sie dem Generalsekretariat des BLD erneut den Fragebogen aus dem Vorjahr, um die aktuelle Situation in allen Bereichen der «Verwaltungsrechtspflege» abzufragen. Der Dienst für Recht und Personal (DRP) des BLD beantwortete den Fragebogen für die verschiedenen Rekursinstanzen auf den Ebenen Departement, Ämter und ausgegliederte regionale Rekursstellen jeweils separat. Anschliessend wurden der Generalsekretär und die Leiterin DRP persönlich befragt. Schliesslich erfolgte eine schriftliche Umfrage bei den vier regionalen Rekursstellen Volksschule (RSVS).

Die Subkommission selber hat insgesamt drei Sitzungen zur Vor- und Nachbereitung durchgeführt.

Würdigung und Bewertung

Die Würdigung und Bewertung durch die Staatswirtschaftliche Kommission erfolgt mit Blick auf die Ergebnisse des letztjährigen Berichts der gemischten Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission zur Prüfung der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege».

Das System der «Verwaltungsrechtspflege» im BLD unterscheidet sich erheblich von dem in den Departementen mit klassischer Ämterstruktur. Im BLD sind Aufgaben regional ausgelagert (regionale Rekursstellen Volksschule, Berufsfachschulkommissionen) oder separaten Entscheidungsträgern (Erziehungsrat, Hochschulrat) zugewiesen. Diese Strukturen sind historisch gewachsen, politisch motiviert und daher immer wieder im Fluss. Die Gremien und Aufgaben der «Verwaltungsrechtspflege» wurden den Strukturen angepasst. Der Dienst für Recht und Personal des BLD wirkt als Kompetenzzentrum für alle Gremien der «Verwaltungsrechtspflege» im Zuständigkeitsbereich des BLD. Er versucht, soweit er Aufsichtsbehörde ist, mit Vorgaben, ansonsten mit Infoblättern, mit regelmässigem Erfahrungsaustausch und Weiterbildungen einheitliche Verfahrensabläufe, Kostenverrechnung und Entscheide sicherzustellen. Dass nur etwa ein Sechstel aller Rechtsmittelentscheide ans Verwaltungsgericht weitergezogen und nur ganz selten einer vom Verwaltungsgericht aufgehoben wird, spricht für das Funktionieren des ungewöhnlichen Systems.

Die politische Verantwortung für Rechtsmittelentscheide im Einflussbereich des BLD tragen je nach Zuständigkeit unterschiedliche Personen und/oder Gremien. Regierungsrat Kölliker entscheidet und unterschreibt zum einen als Vorsteher des BLD (z.B. Schulgeld bei Privatschulbesuch statt Volksschule, Stipendien). Zum anderen unterzeichnet er als Präsident Entscheide des Erziehungsrats (z.B. Zuweisung zu Kleinklasse in Volksschule, Ausschluss aus Berufsmittel-

schule) und des Hochschulrats (z.B. Prüfungsordnung), die im Gremium getroffen wurden. Entscheide der Gremien regionale Rekursstellen Volksschule und Berufsfachschulkommissionen unterschreibt deren Präsidentin bzw. Präsident.

Eine Vernetzung der Juristinnen und Juristen des BLD mit jenen anderer Departemente und regelmässige Weiterbildungen sind von Seiten des DRP ausdrücklich erwünscht. Praktikumsstellen würde der Dienst gerne zur Verfügung stellen, allerdings nur mit klaren allgemeingültigen Vorgaben und Kostengutsprache der Regierung.

Mit der Schaffung der vier regionalen Rekursstellen Volksschule haben Regierung und Kantonsrat bewusst an regionalen Entscheidungsbehörden festgehalten. Das System der Verwaltungsrechtspflege in den Rekursstellen basiert auf dem Milizsystem und funktioniert trotz Dezentralisierung, unterschiedlicher Arbeitsweise und nur organisatorischer Unterstellung ohne Fachaufsicht des BLD gut. Innert nützlicher Frist werden professionelle Entscheide getroffen, die von Eltern und Schulträgern akzeptiert werden. Die juristisch ausgebildeten Präsidien garantieren Verfahrensabläufe nach Verwaltungsrechtspflegegesetz (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Das Bildungsdepartement hat Standards zur Rechtsmittelbearbeitung vorgegeben. Verfahren und Kosten richten sich nach VRP. Durch die Berichterstattung an den Erziehungsrat wird, wie bei der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege», sichergestellt, dass die übergeordnete Behörde von allfälligen Mängeln der Schulträger Kenntnis erhält. Soweit sich die Schulträger als Vorinstanz noch mit dem juristischen Verfahren schwertun, lässt sich das durch gezielte Aufklärung von Seiten des Bildungsdepartements verbessern. Anders als in der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege» trägt der Departementvorsteher des BLD hier keine politische Verantwortung. Durch die Unvereinbarkeitsklausel in Art. 110ter Volksschulgesetz (sGS 213.1) dürften die Mitglieder der Rekursstellen selten befangen sein. Im Übrigen gelten die gleichen Ausstandsregeln wie in der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege»³⁵.

Angeregt durch die lange Verfahrensdauer in einem Rekursverfahren vor dem Erziehungsrat betreffend Zuteilung eines Kindes in die Kleinklasse, hat sich die Staatswirtschaftliche Kommission auch noch mit den Verfahrensfristen beschäftigt. Verfahrensfristen sind für die Rechtsmittelverfahren im Bildungswesen gesetzlich nicht vorgeschrieben. Die Qualitätsstandards Rekursverfahren des DRP machen lediglich für die Fristerstreckung zur Rekursbegründung und für die Antragstellung an die Rekursbehörde nach Abschluss des Schriftenwechsels zeitliche Vorgaben. Für die regionalen Rekursstellen Volksschule gilt gemäss Tätigkeitsbeschreibung die Vorgabe, Rekurse, die zwischen Mitte April und Mitte Juli erhoben werden, in der Regel bis zum Unterrichtsbeginn im August zu entscheiden. Das lässt sich bei Massenthemen wie Klassenzuteilung oder Stundenplanung und standardisierten Verfahren in der Regel auch einhalten. Anders ist es bei sonderpädagogischen Massnahmen, bei denen sich die angefochtene Verfügung erheblich auf die Schulkarriere eines Kindes auswirkt. Auch hier wäre es aus Sicht der Schule ideal, wenn die Umteilung spätestens nach den Herbstferien vollzogen werden könnte. Allerdings kann es in Ausnahmefällen vorkommen, dass die erforderlichen Abklärungen des Erziehungsrates je nach Fallkonstellation und Zuständigkeit länger, nämlich fünf bis sechs Monate, dauern.

³⁵ Vgl. Art. 7 VRP.

Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt dem BLD im Hinblick auf die vier regionalen Rekursstellen Volksschule:

- den regelmässigen Erfahrungsaustausch auf der Ebene der vier Präsidien weiterzuführen und auf die Mitglieder auszudehnen;
- die geplante gemeinsame Entscheid-Datenbank baldmöglichst zu realisieren;
- eine brauchbare Infrastruktur, wie den Zugriff auf den Mail-Account bei der Staatsverwaltung, jederzeit zu gewährleisten;
- für ein einheitliches, gemeinsam erarbeitetes Erscheinungsbild der Entscheide besorgt zu sein;
- die jährliche Berichterstattung an den Erziehungsrat um statistische Zahlen zu den Weiterzügen ans Verwaltungsgericht und zum jeweiligen Ergebnis zu ergänzen.

Die Subkommission empfiehlt dem BLD überdies, im Hinblick auf die Rekurse vor dem Erziehungsrat betreffend sonderpädagogische Massnahmen diese so zu terminieren, dass die sonderpädagogische Massnahme spätestens zum Schulbeginn nach den Herbstferien vollzogen werden kann.

3.6 Aufgabenteilung im Asylwesen (Zwischenbericht)

Prüfungspunkt

Ziel der Prüfung ist die Bestandsaufnahme der «Aufgabenteilung im Asylwesen» zwischen dem Kanton St.Gallen und den Gemeinden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hatte schon länger geplant, die Aufsicht des Kantons über die Umsetzung der Asylpolitik durch die Gemeinden zu prüfen. Nachdem die zuständige Subkommission ihre Arbeit aufgenommen hatte, wurde das Thema wegen der in diesem Jahr ungewöhnlich starken Flüchtlingsströme nach Europa hochaktuell. Gleichzeitig wurde deutlich, dass das Thema «Aufgabenteilung im Asylwesen» auf allen Staatsebenen im Fluss ist und daher derzeit nicht abschliessend geprüft und beurteilt werden kann.

Die Staatswirtschaftliche Kommission fasst die Eindrücke, die sie bei der bisherigen Prüfung gewonnen hat, zusammen. Gleichzeitig werden angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation in Europa allfällige Probleme aufgezeigt. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen und wird weitergeführt. Dies ist ein Zwischenbericht.

Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission traf sich am 8. Juni 2015 zur Vorbereitung der Prüfungstermine sowie am 10. November 2015 und am 26. Januar 2016 zur Nachbereitung und Klärung des weiteren Vorgehens.

Am 1. und 18. September 2015 besuchte die Subkommission die Asylzentren Landegg und Thurhof und befragte Vertreter von Kanton und Gemeinden sowie Vertreterinnen des (privaten) Solidaritätshauses St.Gallen zur Aufgabenteilung im Asylwesen.

Zusätzliche Abklärungen wurden bisher getroffen bei der Finanzkommission (FK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Berücksichtigt wurden die parlamentarischen Vorstösse aus dem Kantonsrat seit 2004 und die Antworten der Regierung dazu. Beigezogen wurden die Pressemeldungen der letzten Monate sowie Internetrecherchen zur Praxis in anderen Kantonen.

Feststellungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Schnittstellen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht abschliessend geklärt sind.

Betreuung durch die Gemeinden

Aufgrund der noch ungeklärten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll die Befragung einzelner Gemeinden nach ihrem Betreuungs- bzw. Integrationskonzept, der praktischen Umsetzung und dem Handlungsbedarf in einer weiteren Prüfungsrunde erfolgen.

Das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) und das Departement des Innern (DI) des Kantons St.Gallen haben mit der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) eine Leistungsvereinbarung getroffen. Diese regelt allerdings nur die Finanzierung der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingswesen im Kanton St.Gallen. Eine Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und VSGP, welche die Zuständigkeiten und Betreuungsaufgaben der Gemeinden regelt, fehlt.

Die Gemeinden haben teilweise private Firmen für die Betreuung der ihnen zugewiesenen Asylsuchenden beauftragt. Einzelne dieser Firmen werden in den Medien als «Asylprofiteure» kritisiert. Das Solidaritätshaus St.Gallen beanstandet die unterschiedlichen Kriterien für Angebot und Finanzierung von Deutschkursen.

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)

Die Zahl der UMA in der Schweiz hat massiv zugenommen. Während es im Jahr 2007 schweizweit 219 UMA waren, kamen 2015 (Stand Anfang November) 1'545 UMA in die Schweiz. 6 Prozent der Asylgesuche in der Schweiz betreffen UMA. Im Kanton St.Gallen leben 148 UMA (Stand 4.11.2015). Die überwiegende Mehrheit davon sind Knaben. Etwa die Hälfte stammt aus Eritrea, rund ein Viertel aus Afghanistan, Einzelne aus Somalia, Syrien, Äthiopien, Sri Lanka, Mali, Tibet. UMA haben auf der Flucht, bei der sie auf sich allein gestellt waren, viel erlebt. Die Mehrheit leidet unter posttraumatischen Belastungsstörungen, Depressionen, Angstzuständen. Sie vermissen ihre Familie. Jedes dritte Kind ist 15 Jahre alt oder jünger. 80 Prozent werden voraussichtlich in der Schweiz bleiben, als Flüchtlinge oder «Vorläufig Aufgenommene».

Internetrecherchen ergaben, dass die Kantone und Gemeinden die UMA sehr unterschiedlich unterbringen und betreuen. Die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat «Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Personen aus dem Asylbereich» entworfen und im Dezember 2015 Fachpersonen zur fachtechnischen Konsultation eingeladen. Der Entwurf enthält klare Hinweise, was für die erfolgreiche Integration bzw. Rückführung der UMA sinnvoll und notwendig wäre. Die Verabschiedung der Empfehlungen ist in der Plenarversammlung der SODK am 19./20. Mai 2016 vorgesehen.

Im Kanton St.Gallen wird die Mehrheit der UMA im besonderen kantonalen Asylzentrum Thurhof in Oberbüren betreut, weitere (17 Jahre alt) in separaten Räumen des kantonalen Asylzentrums Landegg, wo vor allem Flüchtlingsfamilien leben. Zwei Brüder (6 und 12 Jahre alt) leben ausnahmsweise in einer Pflegefamilie. Weitere Plätze für UMA sind im 2016 zu eröffnenden Asylzentrum Vilters vorgesehen.

Die VSGP sieht beim Kanton Handlungsbedarf und schlägt vor, die Betreuung der UMA sofort nach Zuteilung zum Kanton St.Gallen zu übernehmen. Sie verfolge einen ganzheitlichen Lösungsansatz vom Empfang bis zur beruflichen oder gesellschaftlichen Integration, unabhängig vom Erreichen der Volljährigkeit.

Ab 2019 sollen die Asylsuchenden nach dem neuen Bundeskonzept erst nach dem Asylentscheid auf die Kantone verteilt werden. Was das für die Betreuung der UMA bedeutet, ist offen.

Geregelt werden muss auch die Finanzierung. Ebenfalls offen ist die Aufsicht des DI in Sachen Kinderschutz bzw. die Aufsicht des Bildungsdepartements betreffend Schulqualität in den kantonalen Asylzentren für UMA.

Rechtlich ist die Beistandschaft für UMA vorgeschrieben. Im Budget 2016 33.15.03 hatte die Regierung zwei Beistände für die UMA vorgesehen (Konto 7151.301 und Konto 7151.303). Die Position wurde vom Kantonsrat in der Novembersession 2015 gestrichen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass die Regierung gleichzeitig beauftragt wurde, «die Zuständigkeit und Finanzierung im Zusammenhang mit den UMA mit den Gemeinden zu klären». Sie wird nach der Bereinigung der Zuständigkeiten im Asylbereich die Umsetzung der dazu getroffenen Abmachungen prüfen.

Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission verzichtet auf Empfehlungen oder Anträge. Die Prüfung wird weitergeführt.
--

4 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht 2016 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung einzutreten.

Für die Staatswirtschaftliche Kommission,

Felix Bischofberger
Präsident