

Bericht 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung

vom 30. April 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfung	4
2	Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung	10
2.1	Zusammenwirken in der Staatsverwaltung	10
2.1.1	Prüfungsschwerpunkt	10
2.2	Bildungsdepartement und Bildungspolitik	14
2.2.1	Prüfungsschwerpunkt	14
2.3	Gesundheitsdepartement und E-Health	16
2.3.1	Prüfungsschwerpunkt	16
2.4	Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten	19
3	Planung der Staatstätigkeit	20
4	Ergebnis des Regierungscontrolling	28
5	Amtsführung der Fachstelle für Datenschutz	29
6	Antrag	34

Mitgliederverzeichnis

Mitglieder¹:

Margrit Stadler-Egli, Administrationsrätin/Schulratspräsidentin, Kirchberg, *Präsidentin*
Herbert Huser, Architekt, Altstätten, *Vizepräsident*

Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, Rorschach
Felix Bischofberger, Postunternehmer, Thal
Ruedi Blumer, Schulleiter, Gossau
Erwin Böhi, Geschäftsleiter, Wil²
Agnes Haag, Dipl. Pflegefachfrau HF, St.Gallen
Marcel Hegelbach, Unternehmer, Jonschwil³
Susanne Hoare-Widmer, Personalfachfrau, St.Gallen
Karin Ilg, Primarlehrerin, St.Gallen
Barbara Keller-Inhelder, Geschäftsführerin, Rapperswil-Jona
Jascha Müller, Leiter Milizfeuerwehr, St.Gallen
Robert Raths, Gemeindepräsident, Thal⁴
Max Rombach, Dipl. Experte in Rechnungslegung und Controlling, Oberuzwil
Imelda Stadler, Gemeindepräsidentin, Lütisburg
Yvonne Suter, Vizedirektorin, Rapperswil-Jona
Beat Tinner, Gemeindepräsident, Azmoos⁵

Geschäftsführer¹:

Georg Wanner, Leiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes
(Geschäftsführung)

Michael Strebel, Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes
(Mitwirkung)⁶

-
- 1 Stand: 30. April 2014.
 - 2 Mitglied ab der Februarsession 2014.
 - 3 Mitglied bis Ende der Februarsession 2014.
 - 4 Mitglied ab Ende der Februarsession 2014.
 - 5 Mitglied bis Ende der Februarsession 2014.
 - 6 Mitwirkung in der Geschäftsführung bis Ende Februar 2014.

1 Prüfung

Auftrag

Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates⁷ 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.⁸

Nach dem Datenschutzgesetz⁹ übt die für die Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung zuständige Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz aus.¹⁰ Somit nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission die parlamentarische Aufsicht über diese Fachstelle wahr.

Organisation der Prüfungstätigkeit bis zum Prüfungsjahr 2013/2014

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte das Schwergewicht ihrer Prüfungstätigkeit jeweils auf die Amtsführung der Regierung und der ihr nachgeordneten Verwaltung.¹¹ Sie führte die Planung der Staatstätigkeit und das Ergebnis des Regierungscontrollings als weitere Aufträge im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit mit.

Sie befasste sich mit den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten¹², wenn diese Anstalten dem Kantonsrat ihre Jahres- bzw. Geschäftsberichte unterbreitet hatten. In gleicher Weise prüfte sie die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Motions- und Postulats- oder gesondert erteilten Aufträge, wenn die Regierung dem Kantonsrat ihren jährlichen Bericht über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und ihren jährlichen Bericht über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten unterbreitet hatte.

Schliesslich befasste sie sich mit der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen einerseits im Rahmen ihrer ordentlichen Prüfungstätigkeit, andererseits, wenn die Fachstelle dem Kantonsrat ihren jährlichen Tätigkeitsbericht unterbreitet hatte. Die eigentliche Prüfungstätigkeit vor Ort nahm ihr eine Delegation aus ihrer Mitte – Delegation Aufsicht Datenschutz genannt –, vergleichbar einer Subkommission, ab.

Organisation der Prüfungstätigkeit ab dem Prüfungsjahr 2013/2014

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung.¹³ Er konkretisiert und organisiert diese Aufgabe in seinem Geschäftsreglement, indem er der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der Kommission für Aussenbeziehungen Prüfungsbereiche zuscheidet und sie beauftragt, die parlamentarische Aufsicht in diesen Bereichen umzusetzen und ihm darüber periodisch zu berichten.¹⁴

⁷ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

⁸ Art. 15 Abs. 1 GeschKR.

⁹ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

¹⁰ Art. 27 Bst. a DSG.

¹¹ Siehe letztmals den Bericht 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013 (Inhaltsverzeichnis, S. 2).

¹² Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen, Universität St.Gallen und Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen.

¹³ Art. 65 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Zur parlamentarischen Aufsicht: Siehe Bericht 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012, Ziff. 1.2, S. 4 ff.

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

Seit jeher teilt sich die Staatswirtschaftliche Kommission für ihre Prüfungstätigkeit in Subkommissionen auf. Diese Subkommissionen prüften vor Ort und berichteten der Kommission über Ergebnisse und Erkenntnisse. In ihrem jeweiligen «Bericht ... zur Staatsverwaltung» skizzierte die Kommission in der Folge ihre Prüfungstätigkeit, bewertete die Erkenntnisse und Ergebnisse, sprach Erwartungen und Empfehlungen aus und stellte dem Kantonsrat Antrag. Sie schloss ihre Prüfungstätigkeit regelmässig mit einer Exkursion in Regionen des Kantons ab.¹⁵ Aus der Art und Weise, wie der Kantonsrat *bisher* ihre Berichte jeweils behandelte und zur Kenntnis nahm, durfte die Kommission schliessen, dass sie in der Beurteilung des Kantonsrates als «Inhaber» der parlamentarischen Aufsicht und ihr «Auftraggeber» ihre Aufgabe erfüllt und den an sie gerichteten Erwartungen entspricht.

Aus *eigener* Veranlassung und aus ihrer Mitte heraus stellte sich die Kommission nach Abschluss der Prüfungstätigkeit 2012/2013 die Frage, ob ihre über Jahre gleichförmig strukturierte und organisierte Prüfungstätigkeit weiterhin erlaube, die parlamentarische Aufsicht für den Kantonsrat wirkungsvoll, aber auch mit Blick auf die vier Teilaufträge ausgewogen sowie hinsichtlich Bedeutung und Aktualität flexibel umzusetzen. Sie analysierte deshalb vertieft ihre bisherige Prüfungstätigkeit auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse, was parlamentarische Aufsicht aus heutiger Sicht ist und beinhaltet¹⁶, und angesichts der verschiedenen Teilaufgaben, die der Kantonsrat ihr über sein Geschäftsreglement übertragen hat¹⁷. Auf Einladung einer Arbeitsgruppe aus ihrer Mitte gab sie sich ein Organisations- und Prüfungskonzept, das sich vom bisherigen namentlich in folgenden Punkten absetzt:

1. Ausrichtung der parlamentarischen Kontrolle der Kommission auf das Typische der parlamentarischen Aufsicht des Kantonsrates als *politische* Kontrolle und Aufsicht;
2. Abgleich und Ausgleich unter den vier Aspekten der parlamentarischen Kontrolle, die der Kantonsrat der Staatswirtschaftlichen Kommission überantwortet hat, nämlich Kontrolle der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung, Kontrolle der Planung der Staatstätigkeit, Kontrolle des Ergebnisses des Regierungscontrollings und Kontrolle der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge;
3. Gewichtung und Auswahl der Prüfungspunkte nach Bedeutung und Aktualität sowie im Bereich der Kontrolle der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung losgelöst von der Organisationsstruktur der Staatsverwaltung;
4. Planung der Prüfungstätigkeit auf Stufe Kommission und jährliche Festlegung der Prüfungspunkte einschliesslich der Bestätigung noch nicht abgeschlossener Prüfungspunkte;
5. auf das Prüfungskonzept ausgerichtete Organisation der Kommission für die Prüfung;

¹⁵ Siehe den Bericht 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Ziff. 1.1, S. 4.

¹⁶ Siehe den Bericht 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012, Ziff. 1.2, S. 4 ff.

¹⁷ Art. 15 Abs. 1 GeschKR.

Einheit	Aufgabe/Auftrag
Subkommissionen	1. Ausrichtung und Konzentration der Prüfung auf den Prüfungspunkt 2. Prüfung vor Ort und Berichterstattung an die Kommission
Begleit- und Steuerungsausschuss	1. Begleitung und Steuerung der laufenden Prüfungstätigkeit der Kommission, der Subkommissionen und der Delegation Aufsicht Datenschutz 2. Koordination der Prüfungstätigkeit der Subkommissionen und der Delegation Aufsicht Datenschutz
Planungsausschuss	Planung und Vorbereitung der Prüfung der nächsten Prüfungsphase: 1. Sammlung möglicher Prüfungspunkte sowie Evaluation der Prüfungsthemen und Prüfungspunkte 2. Einbettung der evaluierten Prüfungsthemen und Prüfungspunkte in die Organisation der Subkommissionen und in die Zeitplanung der Prüfung 3. Sicherstellung der mittelfristigen Prüfungskontinuität der Kommission
Delegation Aufsicht Datenschutz	Analog den Subkommissionen, aber konzentriert auf die parlamentarische Aufsicht der Kommission über die Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen

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

Gestaltung der Prüfung im Jahr 2013/2014

Die Staatswirtschaftliche Kommission setzte ihr Organisations- und Prüfungskonzept im Prüfungsjahr 2013/2014 wie folgt um:

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Prüfung
Für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission (Subkommission Bildungsdepartement)	4 Mitglieder	1. Prüfungsschwerpunkt «Bildungspolitik der Regierung» 2. Fortsetzung der Prüfungstätigkeit aus dem Prüfungsjahr 2012/2013 ¹⁸
Für das Gesundheitsdepartement zuständige Subkommission (Subkommission Gesundheitsdepartement)	5 Mitglieder	1. Prüfungsschwerpunkt «E-Health» 2. Fortsetzung der Prüfungstätigkeit aus dem Prüfungsjahr 2012/2013 ¹⁹
Subkommission Planung der Staatstätigkeit	8 Mitglieder	1. Prüfung der Planung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und der «Schwerpunktplanung 2013–2017 der Regierung» im Besonderen 2. Konzentration der Prüfungstätigkeit 2013/2014 auf die «Schwerpunktplanung 2013–2017 der Regierung» und Fortsetzung der Prüfung in der Prüfungstätigkeit 2014/2015 mit den Schwerpunkten «Departementsstrategien» sowie «Regierungs- und Departementscontrolling»
Subkommission Zusammenwirken in der Staatsverwaltung an den Beispielen Bestellwesen und Mietwesen	8 Mitglieder	1. Prüfungsschwerpunkt «Zusammenwirken in der Staatsverwaltung» an den Beispielen Bestellwesen und Mietwesen mit einer Betonung des «Interdepartementalen» 2. Abschluss der Prüfung im Rahmen der Prüfungstätigkeit 2013/2014
Begleit- und Steuerungsausschuss	6 Mitglieder: – Präsidentin der Staatswirtschaftlichen Kommission (Vorsitz) – Präsidentinnen und Präsidenten der Subkommissionen und Vorsitzender der Delegation Aufsicht Datenschutz (Mitglieder)	Begleitung und Steuerung der Prüfungstätigkeit 2013/2014 der Kommission, deren Subkommissionen und deren Delegation Aufsicht Datenschutz

¹⁸ Siehe den Bericht 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Ziff. 2.4, S. 11 f.

¹⁹ Siehe den Bericht 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Ziff. 2.8, S. 19 f.

Planungsausschuss	5 Mitglieder: – Präsidentin der Staatswirtschaftlichen Kommission (Vorsitz), gleichzeitig Vertreterin der CVP-EVP-Delegation in der Kommission – Vertreterinnen bzw. Vertreter der SVP-Delegation, der SP-GRÜ-Delegation, der FDP-Delegation und der GLP/BDP-Delegation in der Kommission	Planung und Vorbereitung der Prüfungstätigkeit in der Prüfungsphase 2014/2015, namentlich Evaluation von Prüfungsthemen und Sicherstellung einer mittelfristigen Prüfungskontinuität der Kommission
Delegation Aufsicht Datenschutz	4 Mitglieder	Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht der Kommission über die Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen

Die Kommission legte ihre Schwerpunkte in der Prüfungstätigkeit 2013/2014 sowohl auf die Prüfung der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung²⁰ als auch auf die Planung der Staatstätigkeit²¹. Sie bezog das Ergebnis des Regierungscontrollings²² bei der Behandlung des Geschäftsberichtes 2013 der Regierung in ihre Prüfung ein. Sie prüfte die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge²³ im Rahmen der Vorberatung der Berichte der Regierung vom März 2014 sowohl über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse als auch über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten²⁴.

Sie wird zu den Jahres- und Geschäftsberichten 2013 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und zum Tätigkeitsbericht der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen über das Jahr 2013 auf die Septembersession 2014 hin Stellung nehmen.

Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Prüfungstätigkeit 2013/2014 so an, dass sie dem Kantonsrat über das Ergebnis ihrer Prüfung mit ihrem Bericht 2014 zur Staatsverwaltung auf die Junisession 2014 hin berichten kann. Ebenfalls auf die Junisession 2014 wird die Regierung dem Kantonsrat ihren Geschäftsbericht 2013 unterbreiten. Die Kommission konnte diesen Geschäftsbericht ab April 2014 in ihre Prüfungstätigkeit einbeziehen und in *diesem* Bericht – Bericht 2014 zur Staatsverwaltung – berücksichtigen.

²⁰ Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR.

²¹ Art. 15 Abs. 1 Bst. b GeschKR.

²² Art. 15 Abs. 1 Bst. bbis GeschKR.

²³ Art. 15 Abs. 1 Bst. c GeschKR.

²⁴ Berichte der Regierung vom 3. März 2014:

1. 32.14.01A Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse;

2. 32.14.01B Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten.

Sie wird dem Kantonsrat auf die Septembersession 2014 ihre Stellungnahmen zu den Jahres- und Geschäftsberichten der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2013 und zum Tätigkeitsbericht der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen über das Jahr 2013 unterbreiten:

1. Nachtrag zum Bericht 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung (Geschäfts- und Jahresberichte selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten des Kantons St.Gallen über das Jahr 2013);
2. Nachtrag zum Bericht 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung (Tätigkeitsbericht der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen über das Jahr 2013).

Ausserordentliche Prüfung und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission führt ausserordentliche Prüfungen losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit durch, entweder, wenn der Kantonsrat sie dazu einlädt²⁵, oder wenn sie sich selbst dazu veranlasst sieht²⁶. Konsequenterweise berichtet sie dem Kantonsrat darüber nach Abschluss der ausserordentlichen Prüfung, sei es lediglich mündlich, sei es mittels Bericht²⁷.

²⁵ Beispiele: Siehe die Hinweise im Bericht 1990 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Ziff. 1, S. 5.

²⁶ Siehe den Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011 (39.11.03), Ziff. 1, S. 1 ff.

²⁷ Siehe:

- die Berichterstattung der Präsidentin der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Reorganisation der Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission im Rahmen der Junisession 2013 (ProtKR 2012/2016 Nr. 148);
- den Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011 (39.11.03).

2 Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung

2.1 Zusammenwirken in der Staatsverwaltung

2.1.1 Prüfungsschwerpunkt

Prüfungsgegenstand

Aus der Prüfungstätigkeit 2012/2013 im Bereich des Baudepartementes nahm die Staatswirtschaftliche Kommission eine Pendenz mit, die im rein «Departementsbezogenen» der Prüfungstätigkeit nicht mehr Platz finden konnte, nämlich den Querschnittsaspekt: Wie wirken Departemente mit dem Baudepartement als Dienstleisterin im Hochbau zusammen?²⁸ Die eigens dazu gebildete neue Subkommission ging deshalb in der diesjährigen Prüfungstätigkeit – 2013/2014 – der zentralen Frage nach, ob und wie die verschiedenen Verwaltungseinheiten der Staatsverwaltung zusammenwirken, konkretisiert am Beispiel des Bestellwesens für Infrastrukturbedürfnisse (Raum und Ausstattung) einerseits und am Beispiel der Raummiete andererseits. Dabei legte sie das Schwergewicht ihrer Prüfung auf das Zusammenwirken zwischen dem Baudepartement als «Dienstleister» bzw. «Lieferant» im Hochbau und den weiteren Departementen einschliesslich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten als «Besteller» bzw. «Bestellerinnen».

Strukturierung der Prüfungstätigkeit

Zunächst forderte die zuständige Subkommission die Departemente, die Staatskanzlei sowie das Kantons- und Verwaltungsgericht auf, ihr die gewünschten Auskünfte und Informationen zum Prüfungsschwerpunkt auf einem eigens dafür aufbereiteten Fragebogen zur erteilen. Daraufhin wertete sie die Rückmeldungen aus. In der Folge konzentrierte sie sich auf folgende zwei Themenbereiche:

1. Bauten und Renovationen

Das Hochbauamt bearbeitet rund 130 Anträge für Bauten und Renovationen (im Folgenden B+R) – eingereicht werden rund 300 Anträge – mit einem Finanzvolumen von rund 28 Mio. Franken. Dazu verlangte die zuständige Subkommission alle verfügbaren Unterlagen zum B+R-Prozess wie die Eingaben der Departemente, der Staatskanzlei sowie des Kantons- und Verwaltungsgerichts an das Hochbauamt, die Stellungnahmen des Hochbauamtes zu den Anträgen, die Dokumentation des Schriftverkehrs, auch Aktennotizen, und die Anträge des Baudepartementes an die Generalsekretäre-Konferenz. Im Weiteren interessierte sie sich für die Übersicht über die ungenutzten und leer stehenden Räumlichkeiten.

2. Mietwesen

Die zuständige Subkommission verschaffte sich einen Überblick über die Mietverträge, in die das Bildungsdepartement eingebunden ist bzw. die Liegenschaften betreffen, welche Institutionen des Bildungsdepartementes nutzen.

Nachdem die Subkommission die Dokumente gesichtet und fürs Erste geprüft hatte, liess sie sich von Mitarbeitenden des Baudepartementes anhand eines Fragebogens informieren und im Bedarfsfall zusätzlich dokumentieren. Sie befragte aber auch Mitarbeitende weiterer Departemente, die das Baudepartement «beliefert», sogenannte «Nutzerdepartemente».

²⁸ Siehe Ziff. 2.6 des Berichtes 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, S. 15 f.

B+R-Prozess als Basis

Der B+R-Prozess lässt sich – verwesentlich – wie folgt darstellen:

Aktivität	Zuständigkeit
Einladung	Baudepartement
Einreichung der Anträge	Departemente, Staatskanzlei, Kantons- und Verwaltungsgericht
Erstellung des Entwurfes des Voranschlags B+R	Hochbauamt
Vernehmlassung zum Entwurf des Voranschlags B+R	Departemente, Staatskanzlei, Kantons- und Verwaltungsgericht
Bereinigung des Entwurfes des Voranschlags B+R	Hochbauamt
Beratung des Entwurfes des Voranschlags B+R und Antrag an die Regierung	Generalsekretäre-Konferenz
Beschlussfassung über den Voranschlag B+R auf der Grundlage des Antrags der Generalsekretäre-Konferenz mit Antrag an den Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags	Regierung
Beschlussfassung über den Voranschlag einschliesslich des Voranschlags B+R Kantonsrat	Kantonsrat

Ergebnis der Prüfungstätigkeit und Bewertung

Das Staatsverwaltungsgesetzes²⁹ regelt unter den «Allgemeinen Bestimmungen» und den «Grundsätzen der Staatsverwaltung» u.a. die Arbeitsweise der Staatsverwaltung: Danach erfüllt die Staatsverwaltung die Aufgaben gesetzmässig, zweckmässig und verhältnismässig, arbeitet im Rahmen des Gesetzes wirtschaftlich und – hier von besonderem Interesse – bei gemeinsamen Aufgaben zusammen und stimmt ihre Tätigkeit departementsübergreifend aufeinander ab.³⁰

Beurteilt die zuständige Subkommission die Ergebnisse ihrer Prüfungen an den Vorgaben des Gesetzgebers im Staatsverwaltungsgesetz über die Arbeitsweise der Staatsverwaltung, kommt sie zu folgenden Bewertungen:

- Dem B+R-Prozess, wie ihn die zuständige Subkommission feststellte, ist ein institutionelles Spannungsfeld immanent: ein Spannungsfeld zwischen den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer einerseits sowie der durch den begrenzten Kreditrahmen unumgänglichen Priorisierung der Bedürfnisse, die das Baudepartement zuhanden von Generalsekretäre-Konferenz und Regierung zu treffen hat, andererseits. Dass das Baudepartement im B+R-Prozess die Federführung wahrnehmen und den Prozess steuern muss, legt die beim Baudepartement konzentrierte Fachkompetenz nahe und ist in der Beurteilung der zuständigen Subkommission so richtig.
- Und wie gestaltet sich nun das Zusammenwirken zwischen dem Baudepartement und den weiteren Departementen, der Staatskanzlei sowie den Gerichten, repräsentiert durch das Kantons- und Verwaltungsgericht? Aufgrund der Ausführungen sowohl der Vertreter des Baudepartementes als auch der Vertreterinnen und Vertreter von Bestellerinnen und Bestellern gewann die zuständige Subkommission einen guten Gesamteindruck über den ganzen B+R-Prozess und zieht ein grundsätzlich positives Fazit. Wer auf Seiten des Baudepartementes mit dem B+R-Prozess befasst ist, ist sich seiner Verantwortung bewusst, nimmt sie wahr und leis-

²⁹ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

³⁰ Art. 2 Abs. 1, 2 und 4 StVG.

tet qualitativ gute Arbeit. Aus der Sicht der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Bestellerinnen und Besteller wären eine Flexibilisierung des B+R-Prozesses im Sinne von massgeschneiderten, pragmatischen Lösungen, einer höheren Transparenz des Prozesses, um die baudepartementsinterne Priorisierung der Anträge der Bestellerinnen und Besteller nachvollziehen zu können (Stichwort: «Blackbox»), und eine feste Bezugsperson im Hochbauamt mit periodischen, auch unter dem Jahr bilateralen Absprachen wünschbar. Für diese Anliegen hat die zuständige Subkommission Verständnis. Nach der Auswertung der Stellungnahmen aller Befragten kam die zuständige Subkommission insgesamt dennoch zur Erkenntnis, dass die grosse Zahl der B+R-Anträge, die Notwendigkeit, diese Anträge mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln in vertretbarem Rahmen zu halten, d.h. im Klartext auf das vertragliche Mass zu reduzieren, und das Bestreben, die Gleichbehandlung der Bestellerinnen und Besteller sicherzustellen, kaum Raum für echte Alternativen gegenüber der *heute* praktizierten, stark formalisierten und im Wesentlichen schriftlichen Abwicklung des B+R-Prozesses zulässt. Mehr Transparenz auf Seiten des Baudepartementes kann nach Angaben des Generalsekretärs des Baudepartementes dadurch erreicht werden, dass die Auswahlkriterien aus der noch von der Regierung zu beschliessenden Immobilienstrategie abgeleitet und als massgeblich deklariert, also transparent gemacht werden.

Aufgrund ihrer Prüfungstätigkeit kann die zuständige Subkommission festhalten, dass alle befragten, im B+R-Prozess Beteiligten bestrebt sind zu erreichen und zu erfüllen, was der Gesetzgeber von der Staatsverwaltung unter Zusammenarbeit und Abstimmung der departementsübergreifenden Tätigkeit erwartet und verlangt. Unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Baudepartement und den Besteller-Departementen werden dabei im Vorfeld der entsprechenden Sitzung der Generalsekretäre-Konferenz zum B+R-Voranschlag bilateral auf der Stufe Generalsekretärinnen/Generalsekretäre bereinigt. Abgesehen von unausweichlichen Massnahmen der Werterhaltung, namentlich im Bereich des baulichen Unterhaltes, sind die Besteller-Departemente frei, innerhalb der ihnen zuerkannten Tranche nicht berücksichtigte Vorhaben zulasten anderer, prioritär berücksichtigter Vorhaben auszutauschen.

- Die zuständige Subkommission gewann den Eindruck, dass das aus der Diskrepanz zwischen dem in der Investitionsrechnung zur Verfügung stehenden Kreditvolumen und den Infrastrukturbedürfnissen resultierende Spannungsfeld die Gefahr in sich birgt, auf den Mietvertrag als eine Art «Ventil» auszuweichen. Im Bereich des Mietwesens bestehen *heute* keine Steuerungsmöglichkeiten, dies im Gegensatz zum B+R-Prozess. Das Hochbauamt, das nach der Ermächtigungsverordnung³¹ für den Abschluss von Miet- und Pachtverträgen für die Staatsverwaltung zuständig ist – ausgenommen Verträge über Liegenschaften im Bereich des Sondervermögens (Pensionskassen und Gebäudeversicherungsanstalt) und über Liegenschaften von Strassenprojekten und im Strassenunterhalt –, ist an die Feststellung und die Forderung der Departemente weitestgehend bzw. grundsätzlich gebunden, «was zu mieten ist» bzw. «was das Baudepartement zu mieten hat», weil dafür aus der Sicht des Departementes ein ausgewiesenes und begründetes Bedürfnis besteht...

³¹ sGS 141.41.

- Aus der Sicht der zuständigen Subkommission braucht es nicht nur verbindliche Richtlinien für die Beschaffung im Mietwesen, sondern auch möglichst einheitliche Mietverträge sowie Flächen- und Baustandards, d.h. objektive Steuerungselemente. Nach vergleichbaren wirtschaftlichen Kriterien soll entschieden werden, ob ein ausgewiesener Raumbedarf durch einen kantonseigenen Neubau, durch den Erwerb einer bestehenden Liegenschaft oder durch Miete gedeckt werden soll. Dabei ist in der Beurteilung der zuständigen Subkommission der Option «Eigentümer bzw. Eigentümerin sein», allenfalls über einen Liegenschaftserwerb, gegenüber der Option «Mieterin bzw. Mieter der Liegenschaft sein», also über die Miete der Liegenschaften, grundsätzlich der Vorzug zu geben, wenn die wirtschaftliche Bewertung beider Optionen gleich ausfällt.

Die Subkommission berichtete der Kommission über die sehr einlässliche und aufwendige Prüfung des «Zusammenwirkens in der Staatsverwaltung», exemplifiziert an den Themen «Bauten und Renovationen» und «Mietwesen», und dokumentierte sie ausführlich. Die Kommission teilt die Bewertung des Ergebnisses der Prüfung mit der zuständigen Subkommission.

2.2 Bildungsdepartement und Bildungspolitik

2.2.1 Prüfungsschwerpunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission pflegte ihren Prüfungsschwerpunkt «Bildungspolitik der Regierung» über zwei Jahre, nämlich über die Prüfungstätigkeiten 2012/2013 und 2013/2014. Sie schloss den ersten Teil ihrer Prüfung mit folgender Berichterstattung an den Kantonsrat ab:³²

«Bildung ist ein Staatsziel der Kantonsverfassung³³. Sie ist eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden muss, also eine Staatsaufgabe, bei deren Erfüllung der Staat die Verwirklichung des Staatsziels anstrebt³⁴. Bildung ist Bestandteil von Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, die schwergewichtig der Regierung zusteht und obliegt³⁵. Sie ist ein Schwerpunkt in der Schwerpunktplanung³⁶. Sie ist Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans³⁷ einschliesslich des Investitionsprogramms, und sie unterliegt dem Controlling, dem Regierungswie dem Departementscontrolling³⁸. Und Bildung ist letztlich, aber selbstredend, Gegenstand und Kerngehalt der Departementsstrategie des Bildungsdepartementes.

Unter dem Prüfungsschwerpunkt «Bildungspolitik der Regierung» fragte die Staatswirtschaftliche Kommission nach der Vorstellung der Regierung über die Bildung im Kanton St.Gallen heute und auf dem Weg in die Zukunft, freilich eingebettet in die interkantonalen Beziehungen und Vereinbarungen sowie in die Vorgaben des Bundes. Erstmals und damit «neu» erwies sich im Rahmen der Prüfungstätigkeit der Begriff «*Bildungspolitik*», auch wenn die Regierung in anderen Bereichen eine Politik pflegt, so beispielsweise im Personalwesen eine Personalpolitik³⁹.

Die Departementsleitung des Bildungsdepartementes setzte die für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission im Rahmen des vorläufigen Abschlusses der Prüfungstätigkeit im Dezember 2012 ins Bild, dass die Regierung keine greifbare Bildungspolitik habe, wie man sich eine solche vorstellen könnte. Das Bildungsdepartement nehme sich aber für das Jahr 2013 vor, eine Bildungspolitik zu entwerfen.»

Die Regierung legte den St.Gallerinnen und St.Gallern im Mai 2013 ihre Schwerpunktplanung 2013–2017 vor. Darin zeigt sie auf, wo sie in den nächsten Jahren Akzente setzen will. Auf die Frage «Wovon leben wir?» reagiert sie mit dem Schwerpunkt «Der Kanton St.Gallen trägt Sorge zu seinen vielfältigen Ressourcen». Sie stellt fest, dass die Innovationskraft der St.Galler Unternehmen hoch und das Ostschweizer Bildungsangebot umfassend ist. Wenn diese Stärken noch intensiver vernetzt werden – so eine der Herausforderungen –, bleibt der Kanton attraktiv. Im Schwerpunkt-Teilaspekt «Innovation, Bildung und Forschung» ist für die Regierung das strategische Ziel, dass der Wohlstand im Kanton St.Gallen auf einer gesunden Wirtschaft basiert, die auf Wissen und Innovation aufbaut, dabei aber die natürlichen Ressourcen schont. Im Bereich «Bildung» formuliert die Regierung ihre Strategie, eine enge Verflechtung der Unternehmen mit Bildungseinrichtungen zu verstärken und für den Erhalt der hohen Qualität der Bildung im primären, sekundären und tertiären Bereich sowie in der Weiterbildung zu sorgen.⁴⁰

³² Ziff. 2.4.1 des Berichtes 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, S. 11 f.

³³ Art. 10 KV.

³⁴ Art. 24 f. KV.

³⁵ Art. 71 KV und Art. 16a StVG.

³⁶ Art. 16b StVG.

³⁷ Art. 16d f. StVG.

³⁸ Art. 16f f. StVG.

³⁹ Art. 7 des Personalgesetzes (sGS 143.1).

⁴⁰ Schwerpunktplanung der Regierung 2013–2017 vom Mai 2013, Ziff. 2 und 2.1, S. 10 f.

Die Schwerpunktplanung bedarf der Konkretisierung auf der nachgeordneten Stufe. So ist sie die Grundlage der Departementsstrategien, deren Erlass bzw. deren Anpassung die Schwerpunktplanung 2013–2017 bei den Departementen und bei der Staatskanzlei ausgelöst hat. Die Departementsstrategien sind die strategischen Planungsinstrumente der Departemente und der Staatskanzlei. Sie bilden insgesamt die wichtigsten Stossrichtungen und Prioritäten der Departemente und der Staatskanzlei ab. Sie gliedern die gesamte Staatstätigkeit in funktional orientierte Leistungsbereiche, und sie bestehen aus den Strategien zu den einzelnen Leistungsbereichen sowie einer Zusammenfassung mit Vision und strategischen Zielen. Sie enthalten – bezogen auf die Leistungsbereiche – auch flächendeckende Aussagen zu den mittelfristigen Ressourcen und die Bedarfsplanung für Investitionen.⁴¹ Die Staatswirtschaftliche Kommission und mit ihr die Planung der Staatstätigkeit prüfende Subkommission werden sich in der Prüfungstätigkeit 2014/2015 neben dem Regierungs- und Departementscontrolling schwergewichtig der Prüfung der Departementsstrategien widmen.⁴²

Bekanntlich hat die Regierung ihre Schwerpunktplanung 2013–2017 im Frühjahr 2013 verabschiedet und publizieren lassen. In der Folge hatten die Departemente und die Staatskanzlei ihre Strategien anzupassen, so das Bildungsdepartement seine Departementsstrategie im Bildungswesen. Diese Finalisierung der Departementsstrategie wollte das Bildungsdepartement bis im August 2013 abgeschlossen haben. Daran anschliessend nahm es seine Bildungsagenda wieder auf, die der Vorsteher des Bildungsdepartementes der zuständigen Subkommission bereits skizziert hatte, um diese Agenda bis Ende des Jahres 2013 abgeschlossen zu haben. Das Bildungsdepartement beabsichtigte nämlich – so der Vorsteher des Bildungsdepartementes gegenüber der zuständigen Subkommission im Juni 2013 –, bevorstehende Vorlagen der Regierung an den Kantonsrat im Bildungsbereich auf dem Hintergrund dieser Bildungsagenda bzw. in Abstimmung damit zu erarbeiten und über die Regierung dem Kantonsrat zu unterbreiten. Nach der Skizzierung der Bildungsagenda, welche die Generalsekretärin des Bildungsdepartementes im November 2013 der zuständigen Subkommission zukommen liess, hat das Bildungsdepartement vor, diese Bildungsagenda in Form einer kompakten Broschüre erscheinen zu lassen, worin die bildungspolitischen Schwerpunkte aller Stufen für die nächsten vier Jahre in prägnanter Weise skizziert werden. Die Schwerpunkte dieser Bildungsagenda orientieren sich dabei an der Departementsstrategie in den einzelnen Fachbereichen. Das Augenmerk in dieser Bildungsagenda soll sich insbesondere auf die Schnittstellen und die stufenübergreifenden Projekte richten wie beispielsweise ICT/neue Medien. Die Bildungsagenda dient der strategischen Planung bildungspolitisch relevanter Themenbereiche und soll die Leitlinien für jede Bildungsstufe klar aufzeigen. Sie richtet sich an Lehrpersonen, Sozialpartnerinnen und Sozialpartner, Schulleitungen und – generell – an das bildungspolitische Publikum. Neu an der Bildungsagenda ist nach den Ausführungen des Vorstehers des Bildungsdepartementes vom Juni 2013 das Verbindende, das Vernetzte. Damit soll auch sichergestellt werden können, dass einzelne Projekte im Bildungswesen ihren Platz haben und sich darin integrieren lassen, aber auch mit anderen Projekten des Bildungswesens abgestimmt und vernetzt sind. Bildungsagenda nennt das Bildungsdepartement das Dokument und dessen Inhalt, weil es sie auf die nächsten vier Jahre anlegt, aber so, dass es sie im Rahmen der periodischen Erarbeitung – voraussichtlich alle zwei Jahre – aktualisiert. Es hat nämlich die Absicht, eine aktuelle Bildungsagenda zu präsentieren, was eine periodische Überprüfung und Aktualisierung bedingt.

Im Februar 2014 lag die Bildungsagenda vor. Die Mitglieder der Staatswirtschaftlichen Kommission erhielten sie im Lauf der Februarsession 2014, und für die weiteren Mitglieder des Kantonsrates lag sie während dieser Session vor dem Haupteingang des Kantonsratssaals auf.

⁴¹ Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente», von der Regierung am 9. Oktober 2012 genehmigt, Ziff. 8 Glossar, S. 25 f.

⁴² Siehe Ziff. 1 dieses Berichtes.

Die zuständige Subkommission und in der Folge die Kommission nahmen zur Kenntnis, dass *das Bildungsdepartement* im Gefüge der vorhandenen Planungsinstrumente – Schwerpunktplanung, Departementsstrategie, Aufgaben- und Finanzplan usw. – die Bildungsagenda als das geeignete und den Informationsbedürfnissen entsprechende Instrument bewertet, das es – das Bildungsdepartement – mit den heute zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen bewältigen kann, während es diesbezüglich eine «Bildungspolitik der Regierung» nicht verkräften könnte.

2.3 Gesundheitsdepartement und E-Health

2.3.1 Prüfungsschwerpunkt

Die für das Gesundheitsdepartement zuständige Subkommission vertiefte sich im Rahmen der Prüfungstätigkeit 2012/2013 in das Thema «E-Health» und legte ihre Prüfungstätigkeit in zwei Richtungen an:

1. E-Health als Dienststelle im Generalsekretariat des Gesundheitsdepartementes;
2. E-Health als Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Gesundheitswesen.

Sie berichtete der Kommission über das Ergebnis der ersten Runde der Prüfungstätigkeit im Frühjahr 2013. Die Kommission berichtete dem Kantonsrat in ihrem Bericht 2013 zur Staatsverwaltung namentlich über folgende zentrale Erkenntnisse und Bewertungen aus der bisherigen Prüfungstätigkeit:⁴³

«Der Fachbereich E-Health ist eine Dienststelle im Generalsekretariat des Gesundheitsdepartementes. Sie berät und unterstützt die Benutzerinnen und Benutzer im Einsatz der Basisinfrastruktur und Fachanwendungen in den Ämtern und Diensten des Gesundheitsdepartementes. Das Web-Publishing gestaltet, realisiert und pflegt die Web-Inhalte im Verantwortungsbereich des Gesundheitsdepartementes. Der Dienstleiter koordiniert Aufgaben organisatorischer, rechtlicher und technischer Art im Bereich E-Health, die im Gesundheitswesen von übergreifender Bedeutung sind. Er stellt den Informationsaustausch mit anderen koordinierenden Fachstellen sowie mit E-Government- und E-Health-Verantwortlichen anderer Kantone und des Bundes sicher. Er ist Anlaufstelle für E-Health-Fragen für Spitäler, Kliniken, Ärztenetzwerke, selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten und weitere kantonale Stellen.⁴⁴

E-Health ist der integrierte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie zur Gestaltung, Unterstützung und Vernetzung aller Prozesse und aller Teilnehmenden im Gesundheitswesen, nämlich von Patientinnen und Patienten, Ärztinnen und Ärzten, Therapeutinnen und Therapeuten, Versicherten und Versicherungen, Labors, Apotheken, Spitälern und Pflegenden. Als Nutzen resultieren daraus gesteigerte Patientensicherheit, Behandlungsqualität und Behandlungseffizienz sowie – in der Folge – geringere Kosten der Leistungserbringung.⁴⁵ Datensicherheit und adäquater Datenschutz setzen der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologie Leitplanken und Grenzen.

Der Leiter der Dienststelle E-Health entwickelte in seinen Ausführungen vor der Subkommission E-Health sogar eine Art «Idee» bzw. «Konzept», die bzw. das sämtliche Dienstleistungen im Gesundheitswesen mit dem Ziel erfasst, sie hinsichtlich Bedarf, Qualität, Verfügbarkeit sowie Nutzen und Kosten zugunsten der Patientinnen und Patienten zu optimieren. Gegenwärtig liegt der Entwicklungs- und Ausbaubedarf in der Digitalisierung und im medien-

⁴³ Ziff. 2.8.1 des Berichtes der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, S. 19 f.

⁴⁴ http://intranet.sg.ch/gd/home/organisation_gd/E-Health.html.

⁴⁵ Siehe:

- <http://www.e-health-suisse.ch/grundlagen/index.html?lang=de>;
- <http://www.sg.ch/home/gesundheit/ehealth.html>.

bruchfreien Datenaustausch unter sämtlichen im Gesundheitswesen Angesprochenen und Involvierten, also in der elektronischen Unterstützung der Prozesse. Darauf beruht die Betonung des «E» in E-Health. Die Entwicklung muss aber auf «G-Health» zugehen, nämlich Good Health, die umfassende Optimierung der Dienstleistungen im Gesundheitswesen, welcher Art auch immer.

Die Subkommission erkannte als aktuellste Schwerpunkte in der Ausgestaltung und Weiterentwicklung von E-Health einerseits die Einbindung aller von E-Health Angesprochenen und in E-Health Involvierten im Gesundheitswesen, nämlich all diese «an einen gemeinsamen Tisch zu bringen bzw. zu bekommen», und andererseits den Ausgleich der verschiedensten Interessen und Motivationen unter den von E-Health Angesprochenen und den in E-Health Involvierten zu Beteiligung und Pflege sowie Weiterentwicklung des Grossprojektes.»

Sowohl der zuständigen Subkommission als auch in der Folge der Kommission wurde bald einmal klar, dass der Prüfungsschwerpunkt «E-Health» gebot, die Prüfung des Prüfungsschwerpunktes auf die Prüfungstätigkeit 2013/2014 auszudehnen, um die Dimensionen und die Komplexität von «E-Health» im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht ausreichend erfassen zu können. Dabei legte die zuständige Subkommission in Ergänzung und Vervollständigung der Befragungen der ersten Prüfungsphase das Schwergewicht der zweiten Prüfungsphase in der Prüfungstätigkeit 2013/2014 auf das Abholen von «Aussensichten» zu «E-Health». So befragte sie den Geschäftspartner und Geschäftsführer eines IT-Beratungsunternehmens mit Schwergewicht im Gesundheitswesen, den Vorsitzenden eines Ärztenetzwerkes im Kanton St.Gallen, die Präsidentin und den Vizepräsidenten des Apothekerverbandes St.Gallen/Appenzell, beide je Apothekerin und Inhaberin einer Apotheke bzw. Apotheker und Inhaber einer Apotheke, und den Vorsitzenden der Geschäftsleitung des Spitalverbundes 1 St.Gallen.

Die Ergebnisse der «Aussensichten» spiegelte die zuständige Subkommission im Schlussgespräch mit dem Leiter der Dienststelle E-Health im Generalsekretariat des Gesundheitsdepartementes. Dabei informierte der Leiter dieser Dienststelle die zuständige Subkommission über die jüngsten Entwicklungen im Leistungsbereich über Trends und Herausforderungen, insbesondere über den Aspekt «Interoperativität» als Hauptaufgabe von «E-Health», sowie über strategische Ziele des Leistungsbereichs, nämlich über den Aufbau elektronischer Patientendossiers, über Patientenrechte, Personenidentifikation und Datenschutz sowie über Aufbau und Pflege des Stammdatendienstes. Er schloss mit einem Ausblick auf die Umsetzung.

Die zuständige Subkommission präsentierte das Ergebnis der gesamten Prüfungstätigkeit des Prüfungsschwerpunktes «E-Health» und ihre Bewertung des Ergebnisses der Vorsteherin und dem Generalsekretär des Gesundheitsdepartementes im Rahmen des die gesamte Prüfung abschliessenden Schlussgespräches. Dabei fasste der Präsident der zuständigen Subkommission das Fazit aus der Prüfung des Prüfungsschwerpunktes «E-Health» über die beiden Prüfungstätigkeiten 2012/2013 und 2013/2014 wie folgt zusammen:

1. Die Umsetzung von E-Health ist im Kanton St.Gallen gut unterwegs. Die Dienststelle E-Health im Generalsekretariat des Gesundheitsdepartementes leistet dazu einen wichtigen und wertvollen Beitrag, insbesondere in den Bereichen Konzipierung und Planung, Beratung, Sicherstellung der Einhaltung von Vorgaben und Rahmenbedingungen sowie Koordination im Rahmen ihres Leistungsauftrags, den die Subkommission global zur Kenntnis genommen hat.
2. Für die umfassende und nachhaltige Umsetzung von E-Health soll die Dienststelle E-Health im Generalsekretariat des Gesundheitsdepartementes Ärztinnen und Ärzte, Apotheken und weitere Player im Gesundheitswesen durch die Integration in Prozesse und Projekte sowie durch eine breite Information noch besser motivieren, sich auf die Umsetzung von E-Health einzulassen und darin mitzuwirken als bisher.
3. Liegen die Probleme bei der Umsetzung von E-Health in der jeweils eingesetzten Software (z.B. in den Hausarztpraxen usw.), ist zu prüfen, ob dieses Hemmnis durch ein staatliches Engagement, wie beispielsweise durch die Bereitstellung eines «Adapters» – so im Gespräch genannt –, im Sinn der Bereitstellung einer entsprechenden Schnittstelle überbrückt werden könnte.
4. Die Aufgabe der Koordination im Rahmen der Umsetzung von E-Health darf sich in der Information und Kommunikation nicht auf das Bilaterale beschränken, sondern muss die gleichzeitige Information aller in die Umsetzung von E-Health involvierten Player umfassen, gleichsam im Sinn periodischer Informationsveranstaltungen oder eines runden Tisches.
5. Wünschenswert wäre, neben der internen Information und Kommunikation mit den Playern im Gesundheitswesen auch eine öffentliche Diskussion über die Aspekte des elektronischen Patientendossiers mit dem Ziel zu führen, eine «Kundenbeziehung» aufzubauen, was u.U. die Anpassung des Leistungsauftrags der Dienststelle E-Health im Generalsekretariat des Gesundheitsdepartementes erforderte.

Die zuständige Subkommission kam über die zweijährige Prüfungstätigkeit und deren Ergebnis – zusammengefasst – zur Gesamtbeurteilung und Gesamtbewertung, dass die Dienststelle E-Health im Generalsekretariat des Gesundheitsdepartementes aufgrund der in der Dienststelle lokalisierten Fach-, Leistungs- und Steuerungs- sowie Kommunikationskompetenz die ihr zugeordnete Aufgabe in der Umsetzung von E-Health im Kanton St.Gallen gut wahrnimmt und erfüllt. Insgesamt konnte sie feststellen, dass die Umsetzung von E-Health gegenwärtig im Kanton St.Gallen wohl unterschiedlich weit, aber insgesamt erfreulich weit fortgeschritten ist und eine gesunde Weiterentwicklung erwarten lässt.

Die Kommission zeigte sich von der Prüfungstätigkeit ihrer Subkommission beeindruckt. Aufgrund der ihr unterbreiteten Dokumentation und ergänzenden Erörterungen von Seiten ihrer Subkommission schloss sie sich dem Fazit ihrer Subkommission an.

2.4 Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten

Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates⁴⁶ prüft die Staatswirtschaftliche Kommission u.a. die Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Bisher konzentrierte sie sich auf:

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

Wie schon seit Jahren wird die Kommission alle Jahres- bzw. Geschäftsberichte dieser selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2013 gemeinsam und gesamthaft prüfen und dem Kantonsrat darüber in der Septembersession 2014 Bericht erstatten.⁴⁷

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.⁴⁸ Die Staatswirtschaftliche Kommission geht davon aus, dass diese Zuständigkeit auch für den Geschäftsbericht des Zentrums für Labormedizin gilt.

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, all diese verselbständigten Gebilde 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 verselbständigten Gebilde in der Regel zusammen mit dem Departement, dem sie nahestehen, ansonsten im Rahmen einer gesonderten Prüfung.

⁴⁶ Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR. Siehe Ziff. 1 dieses Berichtes.

⁴⁷ Praxis der Staatswirtschaftlichen Kommission ab der Berichterstattung im Jahr 2009 (siehe Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 21. April 2009, Ziff. 28, S. 49).

⁴⁸ Siehe schon Bericht 2004 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 4, S. 53.

3 Planung der Staatstätigkeit

Prüfungsauftrag

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrolle u.a. die Planung der Staatstätigkeit. Die Prüfung der Planung der Staatstätigkeit als Prüfungsauftrag der Kommission stellt sich *neben* die Prüfung der Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, *neben* die Prüfung des Ergebnisses des Regierungscontrollings und *neben* die Prüfung der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.⁴⁹

Seit Jahren legte die Kommission das Schwergewicht ihrer Prüfungstätigkeit jeweils auf die Amtsführung der Regierung und der ihr nachgeordneten Verwaltung. Dabei führte sie u.a. die Prüfung der Planung der Staatstätigkeit als einen der weiteren Aufträge im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit irgendwie mit. Sie machte Ende der Prüfungstätigkeit 2011/2012 aber eine Standortbestimmung über die ihr obliegende Prüfung im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht und nahm im Rahmen der Umsetzung ihrer Erkenntnisse in Aussicht, die vier Aspekte der parlamentarischen Kontrolle, die der Kantonsrat ihr überantwortet hat, untereinander abzugleichen und auszugleichen. Sie erklärte deshalb die Kontrolle der Planung der Staatstätigkeit zu einem zentralen Prüfungsschwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2013/2014.⁵⁰

Gegenstand, Inhalt und Verständnis

Was ist Planung der Staatstätigkeit? Kantonsverfassung⁵¹ und Staatsverwaltungsgesetz⁵² bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlagen für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie für die dafür vorgesehenen Instrumente. Die Regierung bezeichnet im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns. Sie plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit.⁵³ Sie überwacht und überprüft die Erfüllung der Staatsaufgaben, eine Voraussetzung für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit.

Was die Kommission unter Planung der Staatstätigkeit versteht, formulierte sie wie folgt:⁵⁴

«Staatsleitung weist dem Staat und seinen Organen die Richtung ihrer Entwicklung und Entfaltung. Sie setzt ihnen Ziele sowie Wege, Instrumente und Mittel, um diese Ziele erreichen und erfüllen zu können. Sie stellt die Weichen für die künftige Entwicklung des Staates, und sie richtet Aufgaben und Organisation des Staates darauf aus. Politische Gesamtplanung ist ein strategisches Instrument der Staatsleitung und damit Teil der Staatsleitung.

Politische Gesamtplanung erfordert Früherkennung von positiven und negativen Entwicklungen, Steuerung und Koordination. Sie ermöglicht eine Frühwarnung vor allfälligen unerwünschten Entwicklungen. Politische Planung stellt Ziele und Wege, Instrumente und Mittel zur Zielerreichung für die Planungsperiode dar. Sie setzt eine Bestandesaufnahme und eine Prognose von Entwicklungstendenzen der zu planenden Bereiche und die Ermittlung von Handlungs- bzw. Gestaltungsspielräumen voraus. Der ganze Prozess erfordert Zeit für Reflexionen über gegenwärtige und künftige Herausforderungen des Staates.

⁴⁹ Art. 15 Abs. 1 GeschKR. Siehe Ziff. 1.2 des Berichtes 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012, S. 4 ff. Siehe auch Ziff. 1 dieses Berichtes.

⁵⁰ Siehe Ziff. 1 dieses Berichtes.

⁵¹ sGS 111.1; abgekürzt KV.

⁵² sGS 140.1; abgekürzt StVG.

⁵³ Art. 71 Abs. 1 und Art. 30 KV sowie Art. 16a StVG.

⁵⁴ Ziff. 3 des Berichtes 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012 mit Verweisen (S. 44 [Staatsleitung und politische Planung]).

Politische Planung ist primär Aufgabe der Exekutive, der Regierung, unterstützt durch die Verwaltung. Das Parlament ist in die politische Planung neuzeitlicher Provenienz in spezifischer Art und Weise eingebunden. In diesem Sinn versteht die Staatswirtschaftliche Kommission, was Kantonsverfassung und Staatsverwaltung als «Planung der Staatstätigkeit» bezeichnen.»

Organisation und Abwicklung

Kantonsverfassung und Staatsverwaltungsgesetz typisieren die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit als Regierungsaufgabe⁵⁵, wobei der Kantonsrat unterschiedlich mitwirkt. Sie sehen im Wesentlichen folgende Planungs- und Steuerungsinstrumente vor:⁵⁶

- *Schwerpunktplanung*: Die Regierung beschliesst bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer die Schwerpunktplanung, welche die Schwerpunkte sowie die strategischen Ziele der Staatstätigkeit während der nächsten vier Jahre enthält. Ebenfalls Bestandteil der Schwerpunktplanung ist die von der Regierung verabschiedete Vision, die auf einen Zeithorizont von 20 Jahren ausgerichtet ist. Sie veröffentlicht diese Schwerpunktplanung. Der Kantonsrat hat sich mit der Ablösung des Regierungsprogramms durch die Schwerpunktplanung aus der Mitwirkung in der Schwerpunktplanung verabschiedet.⁵⁷ Die Schwerpunktplanung ist die Grundlage der Departementsstrategien.
- *Aufgaben- und Finanzplan*: Die Regierung erstellt jährlich den Aufgaben- und Finanzplan für die drei dem Voranschlag folgenden Kalenderjahre. Der Aufgaben- und Finanzplan enthält für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung, die Gesetzesvorhaben und ihre Folgen für die laufende Rechnung und Investitionsrechnung sowie die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite und ihre Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung. Der Kantonsrat genehmigt den Aufgaben- und Finanzplan.
- *Investitionsplanung bzw. Investitionsprogramm*: Die Regierung beschliesst Investitionsvorhaben, die das Baudepartement in die strategische Investitionsplanung aufnimmt. Diese Planung umfasst die priorisierten Investitionsvorhaben für die bevorstehenden 20 Jahre. Die Regierung entscheidet über die Aufnahme neuer bzw. die Rückstellung bereits priorisierter Investitionsvorhaben.
- *Voranschlag*: Für die Verwaltungsrechnung wird ein jährlicher Voranschlag der laufenden und der Investitionsrechnung erstellt. Der Kantonsrat beschliesst den Voranschlag.
- *Controlling*: Zum Controlling im umfassenden Verständnis gehören der Geschäftsbericht der Regierung, der Controllingbericht, die Staatsrechnung und das Staatszielmonitoring. Der Kantonsrat nimmt vom Geschäftsbericht der Regierung einschliesslich des darin integrierten Teils des Controllingberichtes Kenntnis und genehmigt die Staatsrechnung. Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele, die Umsetzung der Gesetzesvorhaben und die Umsetzung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Den Departementen und der Staatskanzlei obliegt das Departementscontrolling, indem sie nach den Weisungen der Regierung überprüfen, ob die Staatsaufgaben notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Diese Überprüfung erstreckt sich auf die Arbeitsweise der Dienststellen sowie die Durchführung der Projekte.

Die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit laufen in einem strukturierten und differenzierten Prozess ab. Danach haben die strategischen Planungstätigkeiten einen Vierjahres-Rhythmus, die mittel- und kurzfristige Ressourcenplanung und die Umsetzung sowie das Controlling der Staatstätigkeit einen Einjahres-Rhythmus.

⁵⁵ Art. 71 Abs. 1 KV und Art. 16a StVG.

⁵⁶ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5 a, 16a ff. und 60ff. StVG.

⁵⁷ Siehe ABI 2010, 1493 ff. (VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz [Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010]).

Prüfungstätigkeit 2013/2014

Einführung in das Thema

Die für die Planung der Staatstätigkeit zuständige Subkommission liess sich im August 2013 vom Staatssekretär und vom Leiter des Dienstes für politische Planung und Controlling der Staatskanzlei in die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit einführen. Die Referenten unterlegten und ergänzten ihre Präsentation mit einer umfassenden Dokumentation, welche die wesentlichen Aspekte der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit mit dem entsprechenden Instrumentarium abbildete.

Die zuständige Subkommission diskutierte mit den Referenten Inhaltliches der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie Aspekte des Verfahrens. Die Diskussion bezog die Schwerpunktplanung 2013-2017 der Regierung als oberstes und aktuelles Planungsinstrument ein. Dabei empfahl der Staatssekretär, unter dem Aspekt «Schwerpunktplanung 2013-2017 der Regierung» namentlich auch die Elemente dieser Schwerpunktplanung sowie die Auswirkungen und die Umsetzung dieser Planung zu prüfen. Der Leiter des Dienstes für politische Planung und Controlling wünschte sich, dass sich die zuständige Subkommission im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit auch der immer noch pendenten Abstimmung bzw. des immer noch pendenten Abgleichs zwischen Staatsaufgaben, Leistungsbereichen des Staates usw. auf der einen Seite sowie Finanzen, finanzieller Aufwand und dergleichen auf der anderen Seite annehmen möge, was eine vereinheitlichte Betrachtungsweise – ein einheitliches Angehen der Staatsaufgaben auf der Seite der Regierung, aber auch ein solches Angehen der parlamentarischen Aufsicht auf Seiten des Kantonsrates – begünstigen könnte.

Die heutige Planung und Steuerung der Staatstätigkeit läuft in einem sehr differenzierten Prozess ab, den ganz bestimmte Phasen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht prägen. So bildet beispielsweise die Schwerpunktplanung der Regierung die Grundlage für die Departementsstrategien. Die Abstimmung der Departementsstrategien auf die Schwerpunktplanung war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erfolgt. Aus diesem Grund konzentrierte die zuständige Subkommission ihre Prüfungstätigkeit im Prüfungsjahr 2013/2014 – nach einer allgemeinen Übersicht über die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit – auf die Auseinandersetzung mit der Schwerpunktplanung 2013-2017 der Regierung. Die Kommission unterstützte den Vorschlag der Subkommission, die Prüfung der Planung der Staatstätigkeit auf zwei Jahre auszudehnen.

Beizug der Wissenschaft und interkantonaler Vergleich

In einem zweiten Schritt ihrer Prüfungstätigkeit griff die zuständige Subkommission zunächst nach der Wissenschaft. Sie ersuchte Prof. Dr. Kuno Schedler, Professor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung des Public Managements und Mitglied der Direktion des Institutes für Systematisches Management und Public Governance der Universität St.Gallen, um eine Stellungnahme, wie er aus der Sicht der Wissenschaft die Planung der Staatstätigkeit des Kantons St.Gallen im Allgemeinen und die Schwerpunktplanung 2013-2017 der Regierung im Besonderen beurteile und bewerte. Folgende Ausführungen des Referenten waren für die zuständige Subkommission mit Blick auf ihre Prüfungstätigkeit und ihren Prüfungsschwerpunkt in der Prüfungstätigkeit 2013/2014 von besonderer Bedeutung:

- Der Beitrag der Wissenschaft zur Planung der Staatstätigkeit enthält Modelle und Gerüste für die Planungsarchitektur, die Planungsstruktur und den Planungsprozess des Gemeinwesens. Realisierung und Umsetzung obliegen den planungsbeauftragten Gemeinwesen.
- Vor allem Staatswissenschaft und Politikwissenschaft bemühen sich um das Verständnis, was Planung und Steuerung der Staatstätigkeit ist und sein soll. Losgelöst von grosser Wissenschaftlichkeit kann unter der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit der Ausblick auf die Entwicklungen der staatlichen Aktivitäten, der staatlichen Leistungen und des entsprechenden Bedarfs an

Ressourcen für die Wahrnehmung dieser Aktivitäten und die Erfüllung dieser Leistungen verstanden werden.

- Der aktuelle Stand der Planung der Staatstätigkeit des Kantons St.Gallen manifestiert sich heute im Wesentlichen in der Schwerpunktplanung der Regierung, aktuell in der Schwerpunktplanung der Regierung 2013–2017, im Aufgaben- und Finanzplan, aktuell im Aufgaben- und Finanzplan 2014–2016, in den verschiedenen Sachplanungen, im Voranschlag, aktuell im Voranschlag für das Jahr 2013, und im Controlling, sowohl im Regierungscontrolling als auch im Departementscontrolling, aktuell im Geschäftsbericht 2012 der Regierung und im Controllingbericht 2012 dargestellt. Der Referent attestiert der heutigen Planung der Staatstätigkeit des Kantons St.Gallen einen beachtlichen Fortschritt in der Entwicklung gegenüber früher und einen bemerkenswerten Stand aus der Sicht der Wissenschaft. Im Kanton St.Gallen sind folgende wesentliche «Schienen zur Gestaltung der Zukunft» zu erkennen:

«Schiene»	«zeitlicher Ausblick»
Rechtsetzung	Auf Dauer angelegt bzw. grundsätzlich unbeschränkt
Planungen: – Schwerpunktplanung – Aufgaben- und Finanzplan	4 Jahre 3 Jahre
Ressourcensteuerung über den Voranschlag	1 Jahr

- Nach der Kantonsverfassung und dem Staatsverwaltungsgesetz ist die Planung der Staatstätigkeit Aufgabe der Regierung, während der Kantonsrat in beschränkter und spezifischer Form mitwirkt. Demgegenüber steuert der Kantonsrat über den Voranschlag die Ressourcen. Soll die Planung der Staatstätigkeit sowohl die Aufgaben- bzw. die Leistungsbereiche als auch die Ressourcen bzw. die Finanzen erfassen und abdecken, braucht es einen Abgleich bzw. eine Verknüpfung, die auch auf die verschiedenen Zuständigkeiten durchschlagen müssen.
- Der Referent misst der Schwerpunktplanung der Regierung 2013-2017 mit der darin eingebauten Vision der Regierung eine Leitbildfunktion zu und erkennt darin das Bekenntnis *der Regierung*, wohin und wie sich der Kanton entwickeln soll. Diese Planung ist auf Schwerpunkte ausgerichtet und übergreifend, demzufolge nicht auf die Organisationsstruktur der Staatsverwaltung ausgerichtet. Die Konkretisierung der Schwerpunktplanung dürfte auf der nachgeordneten Planungsstufe erfolgen, naheliegenderweise mit dem Aufgaben- und Finanzplan. Weil die Schwerpunktplanung der Regierung 2013-2017 keine Massnahmen enthält, die Anhaltspunkte geben könnten, wie die Regierung ihre Schwerpunktplanung umzusetzen gedenkt, wird der Kantonsrat bzw. die Staatswirtschaftliche Kommission in der Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Aufsicht auf den Aufgaben- und Finanzplan zurückgreifen müssen.
- Der Referent sieht im Aufgaben- und Finanzplan eine der Schwerpunktplanung der Regierung nachgeordnete und konkretisierte Planung, somit auch ein Führungsinstrument für die Legislative. Er fordert für den Aufgaben- und Finanzplan eine Verknüpfung und Visualisierung der Aufgaben- und Leistungsbereiche mit den erforderlichen Ressourcen bzw. Finanzen. Der Aufgaben- und Finanzplan darf sich nicht in den separierten Teilaspekten «Finanzplan» und «Aufgabenplan» erschöpfen. Im Aufgaben- und Finanzplan 2014-2016 vermisst der Referent Massnahmen in adäquater Flughöhe, anhand derer festgestellt werden kann, was die Regierung plant, was sie realisiert und was sie bereits umgesetzt hat. Für den Referenten ist im richtig situierten Aufgaben- und Finanzplan entbehrlich, was der Aufgaben- und Finanzplan 2014-2016 gemäss Botschaft der Regierung mit Beilagen im «Zahlenteil Laufende Rechnung und Investitionsrechnung» («grüner Teil») und in den zugehörigen Begründungen und Erläuterungen zur

laufenden Rechnung enthält. Wie die Schwerpunktplanung der Regierung 2013-2017 soll auch der Aufgaben- und Finanzplan seine Adressatinnen und Adressaten ansprechen und somit leserfreundlich ausgestaltet sein, sowohl im Aufbau als auch im Layout.

- Damit der Kantonsrat in der Planung der Staatstätigkeit die *ihm zugeschiedene* Aufgabe in der Mitwirkung effektiv wahrnehmen kann, muss er sich entsprechend «instrumentalisieren». Der Referent nennt dazu aus Erfahrung und Beratungen anderer Kantone:
 - Inventar der parlamentarischen Vorstösse, die einen Bezug zur Planung der Staatstätigkeit haben und damit den Kantonsrat informieren, was er über die entsprechenden parlamentarischen Vorstösse bereits beschlossen hat und was noch pendent ist. Der Kantonsrat kann ein solches Inventar als Teil des Aufgaben- und Finanzplans verlangen.
 - Planungsmotion in der Ausgestaltung, wie sie Parlamente anderer Kantone kennen, z.B. der Kantonsrat Zürich.
- Teilt der Kantonsrat die Meinung der Wissenschaft, dass in der Planung der Staatstätigkeit die Aufgaben- bzw. Leistungsbereiche mit dem Ressourcenbedarf bzw. mit den Finanzen verknüpft, abgestimmt und abgeglichen werden müssen, regt der Referent an zu überprüfen, ob sich der Kantonsrat in der Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht auch entsprechend organisieren müsste, so z.B. in einer gegenseitigen Annäherung zwischen der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Rechtspflegekommission und der Kommission für Aussenbeziehungen auf der einen Seite und der Finanzkommission auf der anderen Seite, wenn man diese Kommissionen nicht gar zusammenlegen wollte.

Den wissenschaftlichen Input ergänzte die zuständige Subkommission mit einem interkantonalen Vergleich. Sie ersuchte deshalb Dr. Michael Umbricht, Leiter der Sektion Strategie und Controlling in der Abteilung Strategie und Aussenbeziehungen der Staatskanzlei des Kantons Aargau, um eine Präsentation über die Gemeinsamkeiten des Kantons Aargau und des Kantons St.Gallen sowie über Unterschiede zwischen diesen beiden Kantonen, was die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit betrifft. Sie erbat im Weiteren eine Beurteilung der Schwerpunktplanung 2013–2017 der Regierung des Kantons St.Gallen aus seiner «Aargauer Sicht», allenfalls verbunden mit Empfehlungen. Der Präsentator schloss seine Präsentation mit einer Skizze der Trends ab, die er in der Planung der Staatstätigkeit der Kantone erkennt. Die zuständige Subkommission nahm namentlich folgende Aspekte und Ausführungen für ihre weitere Prüfungstätigkeit mit:

- Verknüpfung der Aufgaben- und Leistungsbereiche mit dem Ressourcenbereich, d.h. mit den Finanzen, in der Planung der Staatstätigkeit, namentlich in der Aufgaben- und Finanzplanung;
- Schulung des Parlamentes, um das Verständnis und das konkrete Nachvollziehen der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie des Planungsinstrumentariums auf Seiten des Parlamentes zu fördern. Beeindruckt zeigte sich die zuständige Subkommission namentlich von der Aufgaben- und Finanzplanung des Kantons Aargau, exemplifiziert am Aufgaben- und Finanzplan 2014-2017 des Kantons Aargau in der Vorlage des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 14. August 2013.

Schwerpunktplanung und Planung der Staatstätigkeit in der Beurteilung des Regierungspräsidenten

Der zuständigen Subkommission stand Regierungsrat Martin Gehrer, Regierungspräsident der Amtsdauer 2012/2013 und Stellvertreter des Regierungspräsidenten der Amtsdauer 2013/2014, zum Abschluss der Prüfungstätigkeit 2013/2014 zum Prüfungsschwerpunkt «Planung der Staatstätigkeit» Red und Antwort. Als Regierungspräsident der Amtsdauer 2012/2013 leitete er die Regierung durch die Erarbeitung der Schwerpunktplanung 2013-2017. Aus den persönlichen Ausführungen des Regierungspräsidenten hielt die zuständige Subkommission als Wesentliches Folgendes fest:

- Bekanntlich hatte der Kantonsrat vom seinerzeitigen Regierungsprogramm wenigstens Kenntnis zu nehmen, was bedeutete, dass er das Regierungsprogramm auch zu diskutieren hatte. Von der Schwerpunktplanung hat sich der Kantonsrat dann aber vollständig verabschiedet. Die Folge war und ist, dass weder die Regierung noch der Vorsteher des Finanzdepartementes je ein Echo von Seiten des Parlamentes erhalten haben, wie die Schwerpunktplanung der Regierung beurteilt und bewertet wird. Die Regierung erarbeitet sie mit namhafter Unterstützung der Staatsverwaltung in einem zeitaufwendigen und ressourcenbindenden Prozess, um darauf weder Echo noch Feedback zu erhalten. Ist das Produkt demnach für die Schublade bestimmt? Die Medien interessierte diese Schwerpunktplanung offenbar auch nicht. Solche «Erkenntnis» ist unbefriedigend. Man muss deshalb davon ausgehen, dass der Kanton St.Gallen hinsichtlich der Planung der Staatstätigkeit bzw. Schwerpunktplanung in einem Findungsprozess unterwegs ist, um über die reine «Übung für die Regierung» hinauszukommen.
 - Die Schwerpunktplanung 2013-2017 der Regierung fand einen im Vergleich zum seinerzeitigen Regierungsprogramm viel besseren Abstraktionsgrad und eine viel adäquatere Flughöhe. Mit der Vision, den drei Schwerpunkten und den zehn strategischen Zielen gelang der Regierung eine Schwerpunktplanung, welche diesen Namen verdient. Diese Schwerpunktplanung hat auch Konsistenz, die dem seinerzeitigen Regierungsprogramm abging, sicher in Teilen. Sie qualifiziert auch, dass es der Regierung gelungen ist, sich auf *drei* Schwerpunkte zu konzentrieren und zu beschränken, bedenke man doch nur, wie viele Schwerpunkte alle Departemente hätten einbringen können. Gleiches gilt auch für den Findungsprozess, um sich auf *zehn* strategische Ziele einigen zu können.
 - Mit Genugtuung darf festgestellt werden, dass die Regierung mit ihrer Schwerpunktplanung 2013-2017 ein «Gesamtwerk» vorlegen konnte, worin die Konzernsicht enthalten ist und erkennbar wird. Ist Adressatinnen und Adressaten der Schwerpunktplanung 2013–2017 der Regierung aufgefallen, wenigstens all denjenigen, die sich mit ihr auseinandergesetzt haben, dass in dieser Grundsatzplanung *kein* Departement oder die Staatskanzlei dominiert, aber auch keine andere Verwaltungsgrösse, und dass *keine* Bereiche von Verwaltungseinheiten besonders hervorgehoben sind? All dies charakterisiert die Schwerpunktplanung als ausgewogenes und austariertes Gesamtwerk der Regierung.
 - Sollten die gesetzlichen Bestimmungen über die Schwerpunktplanung im Staatsverwaltungsgesetz unverändert bleiben, darf davon ausgegangen werden, dass die Regierung den gleichen Prozess, wenigstens in den Grundzügen, erneut beschreiten wird, um die nächste Schwerpunktplanung bereitzustellen. Das für die Schwerpunktplanung 2013-2017 beschrittene Prozedere hat sich nämlich bewährt. Dafür wird aber die Regierung die mit der Erarbeitung der Schwerpunktplanung 2013-2017 gewonnenen Erfahrungen einbringen.
 - Die Schnittstelle zwischen der Planung der Staatstätigkeit und den Staatsfinanzen, beide in ihren verschiedenen Ausprägungen, ist und bleibt bestimmt ein sensibler Punkt. Bekanntlich lässt die Schwerpunktplanung der Regierung die Verknüpfung der Staatsaufgaben mit den Finanzen vermissen. Diese findet erst auf der nächsten Stufe, beim Aufgaben- und Finanzplan, statt. Da kann die laufende Überprüfung der Planungs- und Steuerungsinstrumente wertvolle Dienste leisten, wenn diese Überprüfung u.a. auch dazu führt, eine Verbindung zwischen der Schwerpunktplanung und den Staatsfinanzen herzustellen. Eine solche Verbindung bzw. Verknüpfung könnte letztendlich auch die Bedeutung der Schwerpunktplanung heben und stärken.
- Sollte die Regierung ihre alleinige Zuständigkeit für die Schwerpunktplanung behalten, ist die Prognose erlaubt, dass die Überprüfung und Revision der Planungs- und Steuerungsinstrumente zu einer Verknüpfung der Schwerpunktplanung mit den Finanzen bzw. mit der Aufgaben- und Finanzplanung führen dürfte. Das Projekt dürfte im Lauf des Jahres 2014 abgeschlossen werden können.

- Bekanntlich misslang es seinerzeit der Regierung, die richtige Flughöhe des Regierungsprogramms zu erreichen bzw. zu finden. Dies veranlasste den Kantonsrat relativ konsequent dazu, darauf zu verzichten, von einem solchen, nämlich vom nächsten Regierungsprogramm auch nur Kenntnis zu nehmen. Mit der Schwerpunktplanung 2013-2017 fand die Regierung nun die richtige Flughöhe und die Homogenität des Planungsinstrumentes. Fragen darf man sich dabei allerdings, ob es richtig ist, dass der Kantonsrat auch bei dieser Schwerpunktplanung nicht mehr «dabei ist». Die heutige Schwerpunktplanung hat tendenziell einen theoretischen Ansatz, weniger einen praktischen, denn es fehlt ihr die Einbindung in das Politische: Um «politische Planung» zu sein, kann die heutige Schwerpunktplanung, ein reines Produkt der Regierung, nicht genügen. *Regierungsrat Gehrler* würde es nicht stören, wenn der Kantonsrat diese Schwerpunktplanung beriete und geeignete parlamentarische Instrumente zur Hand hätte, um mehr zu sagen und zu erreichen, als von dieser Schwerpunktplanung nur Kenntnis zu nehmen. Ob dann die Staatswirtschaftliche Kommission die Schwerpunktplanung zuhanden des Kantonsrates vorzubereiten hätte bzw. welche ständige Kommission für die Vorberatung zuständig wäre, wenn diese Schwerpunktplanung mit den Finanzen verbunden oder mit dem Aufgaben- und Finanzplan gekoppelt würde, wäre zu klären. Ratsam erscheint da aber, das Ergebnis der Überprüfung und Revision der Planungs- und Steuerungsinstrumente abzuwarten, um alsdann zu klären, ob es einer Revision der Rechtsgrundlagen bedürfte, um die Schwerpunktplanung mit den Finanzen zu verknüpfen und die Beteiligung bzw. Mitwirkung des Kantonsrates an der Schwerpunktplanung der Regierung zu reaktivieren.
- Will sich der Kantonsrat auf die Planung der Staatstätigkeit in geeigneter Form einlassen, ist dafür zu sorgen, dass er diese Planung diskutieren und in geeigneter Form beeinflussen kann. Diesfalls muss es gelingen, eine austarierte Lösung bzw. Regelung zu finden, in welcher Art und Weise sich der Kantonsrat auf die Schwerpunktplanung einlässt und welches Instrumentarium ihm dafür zur Verfügung steht.

Würdigung und Bewertung

Die Kommission begrüsst sehr, dass ihre zuständige Subkommission mit einem eigens für die Prüfungstätigkeit aufgestellten Konzept und mit grossem Effort das anspruchsvolle Prüfungsthema «Planung der Staatstätigkeit» angegangen ist und es einlässlich ausgeleuchtet hat. Entsprechend breit berichtete diese Subkommission der Kommission.

Im Rückblick auf die bisherige Tätigkeit über die Planung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und die Schwerpunktplanung 2013-2017 im Besonderen stellte sich die zuständige Subkommission folgende zentrale Fragen:

- Kann auf die Schwerpunktplanung, die nach dem Staatsverwaltungsgesetz in die alleinige Zuständigkeit der Regierung fällt, verzichtet werden, oder soll sie grundsätzlich beibehalten werden? Der Verzicht bedingte eine Aufhebung der entsprechenden Bestimmung des Staatsverwaltungsgesetzes.
- Wenn die Schwerpunktplanung beibehalten werden will: Soll sie tel quel, wie das Staatsverwaltungsgesetz sie jetzt normiert, beibehalten werden, oder soll sie modifiziert werden? Die Modifikation bedingte eine Revision der entsprechenden Bestimmung des Staatsverwaltungsgesetzes.
- Wenn die Schwerpunktplanung, wie das Staatsverwaltungsgesetz sie normiert, modifiziert werden will:
 - Soll die Schwerpunktplanung in geeigneter und adäquater Weise in eine Verbindung zum finanzpolitischen Umfeld und zum Ressourcenbedarf für die Umsetzung gebracht werden?
 - Soll sich der Kantonsrat auf die Schwerpunktplanung der Regierung in geeigneter und adäquater Art und Weise, im geeigneten und adäquaten Verfahren sowie mit dem geeigneten und adäquaten Instrumentarium «einlassen», d.h. Einfluss nehmen können,

wodurch die «Schwerpunktplanung der Regierung» zur «politischen Schwerpunktplanung» als Teil der «politischen Planung der Staatstätigkeit» werden könnte?

Aus der Prüfungstätigkeit zieht die Kommission folgendes Fazit:

1. In der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit hat die Schwerpunktplanung als erstes und oberstes Planungsinstrument eine grundsätzliche und eine die weitere Planung initiiierende Bedeutung. Die Kommission empfiehlt deshalb, an der Schwerpunktplanung als Planungsinstrument festzuhalten.
2. Die Kommission empfiehlt, die Schwerpunktplanung in eine Verbindung zum finanzpolitischen Umfeld und zum Ressourcenbedarf für die Umsetzung zu bringen sowie die dafür notwendigen Anpassungen bei den nachfolgenden Planungsinstrumenten wie dem Aufgaben- und Finanzplan vorzunehmen. Die Umsetzung dieser Empfehlung bedingt eine Revision des Staatsverwaltungsgesetzes (siehe Ziff. 6 dieses Berichtes).
3. Die Kommission befürwortet, dass sich der Kantonsrat in einer geeigneten und adäquaten Art und Weise, in einem geeigneten und adäquaten Verfahren sowie mit einem geeigneten und adäquaten Instrumentarium auf die Schwerpunktplanung der Regierung einlässt, d.h. darauf Einfluss nehmen können soll. Damit wird die heutige Schwerpunktplanung *der Regierung* zur Schwerpunktplanung *des Kantons* und somit Teil einer *politischen* Planung und Steuerung der Staatstätigkeit. Die Kommission formuliert dies als eine Empfehlung, deren Umsetzung einer Revision des Staatsverwaltungsgesetzes bedarf (siehe Ziff. 6 dieses Berichtes).
4. Die Kommission erwartet, dass die Regierung die nächste Schwerpunktplanung, aber bereits die weiteren, vor der nächsten Schwerpunktplanung zu erwartenden Planungsinstrumente wie Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Staatsrechnung so präsentiert, dass diese für die primären Adressatinnen und Adressaten, nämlich für die Mitglieder des Kantonsrates, leicht lesbar und gut verständlich sind. Im Weiteren erwartet sie vom Präsidium, dass dieses eine adäquate Information bzw. Schulung der Mitglieder des Kantonsrates veranlasst, damit die neu gestalteten Planungsinstrumente richtig verstanden werden und damit auch politisch genutzt werden können.
5. Die Kommission empfiehlt, das Zusammenwirken der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Kommission für Aussenbeziehungen mit der Finanzkommission zu überprüfen, was die Prüfung bzw. Vorberatung der Planungsinstrumente betrifft, mit denen sich der Kantonsrat zu befassen hat. Dieses Zusammenwirken kann in Richtung «Zusammenrücken» dieser Kommissionen für die Erfüllung einer gemeinsamen Aufgabe gehen, u.U. sogar bis zu einer Vereinigung dieser Kommissionen. Ob die Umsetzung dieser Empfehlung einer Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates bedarf und, wenn ja, welcher Revision, lässt die Kommission offen, denn es genügt ihr für den Moment, dass das Präsidium die Empfehlung in die Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates einbezieht, nämlich in die Erfüllung des Auftrags des Kantonsrates an das Präsidium aus der Erfüllung des gutgeheissenen Postulates 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen»⁵⁸ (siehe Ziff. 6 dieses Berichtes).

⁵⁸ Siehe ABI 2013, 760.

4 Ergebnis des Regierungscontrollings

Das Ergebnis des Regierungscontrollings zu prüfen, ist *eine* der Hauptaufgaben der Staatswirtschaftlichen Kommission.⁵⁹ Im Verständnis, was das Regierungscontrolling ist, hält sich die Kommission an die Umschreibung des Staatsverwaltungsgesetzes⁶⁰: Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele, die Umsetzung der Gesetzesvorhaben und die Umsetzung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.

Die Regierung berichtet in ihren jährlichen Geschäftsberichten konsequent über das Regierungscontrolling, so auch in ihrem Geschäftsbericht 2013⁶¹.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ordnet das Regierungscontrolling der Planung der Staatstätigkeit zu und nimmt in Aussicht, das Regierungs- und Departementscontrolling neben den Departementsstrategien zum Prüfungsschwerpunkt in der Prüfungstätigkeit 2014/2015 zu machen, welchen Prüfungsschwerpunkt ihre Subkommission Planung der Staatstätigkeit angehen wird.⁶² Sie nahm deshalb von der Berichterstattung der Regierung über das Regierungscontrolling – Projektportfolio und Gesetzesvorhaben – im Geschäftsbericht 2013 der Regierung Kenntnis, ohne dass Subkommissionen das Projektportfolio bzw. die aufgelisteten Gesetzesvorhaben einer vertieften Prüfung unterzogen haben.

⁵⁹ Art. 15 Abs. 1 Bst. d^{bis} GeschKR. Siehe auch Ziff. 1 dieses Berichtes.

⁶⁰ Art. 16 f StVG.

⁶¹ Ziff. 4 des Geschäftsberichtes 2013 der Regierung vom 18. März 2014, S. 58 ff.

⁶² Siehe Ziff. 1 dieses Berichtes.

5 Amtsführung der Fachstelle für Datenschutz

Aufsicht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die kantonale Fachstelle für Datenschutz

Nach dem Datenschutzgesetz übt die für die Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung zuständige Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz (im Folgenden: Fachstelle bzw. kantonale Fachstelle) aus.⁶³ Die Staatswirtschaftliche Kommission hat somit die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle.⁶⁴

Die Kommission bildete aus vier Kommissionsmitgliedern die Delegation Aufsicht Datenschutz (im Folgenden: Delegation) und beauftragte diese, die parlamentarische Aufsicht durch Prüfungen vor Ort zu konkretisieren und über das Ergebnis periodisch zu berichten.

Die Delegation erfüllt ihren Auftrag, indem sie ihre Prüfungstätigkeit strukturiert:

1. Prüfung des jährlichen Tätigkeitsberichtes der Fachstelle an den Kantonsrat und Stellungnahme dazu zuhanden der Kommission;
2. Prüfung der Amtsführung der Fachstelle im Allgemeinen und Berichterstattung an die Kommission für deren jährlichen Bericht zur Staatsverwaltung zuhanden des Kantonsrates.⁶⁵

Die Delegation setzte in den letzten drei Jahren folgende Schwerpunkte in ihrer Prüfung der Amtsführung der Fachstelle im Allgemeinen:

Prüfungstätigkeit	Schwerpunkte
Prüfungstätigkeit 2011/2012	Stellung und Organisation, allgemeine Aufgabenerfüllung und Leitung der Fachstelle
Prüfungstätigkeit 2012/2013	Kantonale Fachstelle und Gemeindefachstellen für Datenschutz einschliesslich der regionalen Gemeindefachstellen
Prüfungstätigkeit 2013/2014	Einrichtung der Fachstelle nach dem Datenschutz, heutige Situierung der Fachstelle sowie Erfahrung, Feststellung von Mängeln und Handlungsbedarf

Die Kommission fasste ihre Erkenntnisse aus der Prüfungstätigkeit der Delegation in ihren jeweiligen Berichten zur Staatsverwaltung zuhanden des Kantonsrates zusammen.⁶⁶

⁶³ Art. 27 Bst. a DSG.

⁶⁴ Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR. Zur parlamentarischen Aufsicht im Allgemeinen: Siehe die Ziff. 1.2 des Berichtes 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012.

⁶⁵ Siehe beispielsweise die Ziff. 4 des Berichtes 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013.

⁶⁶ Referenz:

- Ziff. 10 des Berichtes 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 26. April 2011;
- Ziff. 5 des Berichtes 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012;
- Ziff. 5 des Berichtes 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013.

Einrichtung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz nach dem Datenschutzgesetz und heutige Situierung der Fachstelle

Im Oktober 2004 unterzeichneten die Schweiz und die Europäische Union (EU) die bilateralen sektoriellen Abkommen, im allgemeinen Sprachgebrauch als «Bilaterale II» bezeichnet. Diese Bilateralen II erstrecken sich u.a. auf die Beteiligung an der Schengener Zusammenarbeit über Ausgleichsmassnahmen bei der Aufhebung der Personalkontrollen an den Binnengrenzen und an der Dubliner Zusammenarbeit über die Behandlung von Asylgesuchen, konkret das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes (abgekürzt: Schengen-Assoziierungs-Abkommen) und das Abkommen über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (abgekürzt: Dublin-Assoziierungs-Abkommen). Diese Abkommen sowie der Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll zur Europarat-Konvention 108 hatten wesentliche Auswirkungen auf das Datenschutzrecht des Bundes und der Kantone, indem sie erheblich höhere Anforderungen als bisher an Massnahmen für einen wirksamen Datenschutz stellten. Dazu gehörten hinreichende datenschutzrechtliche Bestimmungen über die Rechte betroffener Personen und den Einsatz von Kontrollorganen, die eine unabhängige und wirksame Datenschutzkontrolle sicherstellen.

Das Schengen-Assoziierungs-Abkommen und damit auch das Dublin-Assoziierungs-Abkommen konnten erst in Kraft gesetzt werden, wenn die Schweiz ihr innerstaatliches Recht an die Abkommen angepasst und die damit verbundene Rechtsetzungspflicht erfüllt hatte. Hierfür war ein Beschluss des Rates der EU erforderlich, und die Zustimmung setzte voraus, dass der Bund und die Kantone die Vorgaben des EU-Rechts umgesetzt hatten.

Da die Bundesverfassung den Bund nicht ermächtigt, Datenschutzbestimmungen in den kantonalen Zuständigkeitsbereichen zu erlassen, hatten die Kantone in ihren Gesetzgebungen die sich aus dem Schengen-Assoziierungs-Abkommen ergebenden Vorgaben selbst zu erfüllen. Der Kanton St.Gallen hatte seinerzeit kein Datenschutzgesetz, sondern lediglich einige wenige Bestimmungen zum Datenschutz im Staatsverwaltungsgesetz und dazu Ausführungsbestimmungen in der Datenschutzverordnung. Diese Rechtsgrundlagen vermochten den Anforderungen nicht zu genügen, wie sie sich aus dem Schengen-Assoziierungs-Abkommen ergaben, weder bei den materiellen Grundregeln des Datenschutzes – Grundsätze der Bearbeitung von Personendaten und Rechte der betroffenen Personen – noch im Bereich der organisatorisch-institutionellen Regeln, d.h. insbesondere bei der wirksamen Datenschutzkontrolle. Unumgänglich war deshalb, dass der Kanton St.Gallen ein Datenschutzgesetz erliess.

Die Regierung leitete den Erlass eines Datenschutzgesetzes in die Wege, als aufgrund der Entwicklung in Bezug auf die Umsetzung der Assoziierungsabkommen der Umsetzungsbedarf konkret erkennbar wurde. Im Hinblick auf die Klärung offener Fragen liess sie ein Gutachten zur kantonalen Datenschutzgesetzgebung ausarbeiten, das der Gutachter als Arbeitsinstrument für den Erlass bzw. für die Anpassung kantonalen Datenschutzgesetzes konzipierte und erstattete. Mit Blick auf das Inkraftsetzen der Assoziierungsabkommen wurde der Erlass eines Datenschutzgesetzes dringlich. Der EU-Rat indirekt und der Bund direkt setzten die Kantone unter zeitlichen Druck. Im Kanton St.Gallen schlug dieser Druck auf das in der Sache federführende Sicherheits- und Justizdepartement, auf den Gesetzesredaktor in der Staatskanzlei, auf die Regierung und in der Folge auch auf den Kantonsrat durch. Am 25. November 2008 konnte der Kantonsrat sein Datenschutzgesetz erlassen, nach unbenützter Referendumsfrist am 20. Januar 2009 rechtsgültig geworden und bereits am 1. Januar 2009 für den Kanton und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons in Vollzug getreten, ab 1. Januar 2010 für die Gemeinden, für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen sowie für die Gemeindeverbände und Zweckverbände.

Einführung eines unabhängigen Kontrollorgans

Die Regierung widmete der Einführung eines unabhängigen Kontrollorgans im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung folgenden Kommentar⁶⁷:

«Art. 28 EU-DSRL⁶⁸ schreibt ein öffentliches Kontrollorgan vor, das seine Aufgaben in «völliger Unabhängigkeit» wahrnimmt. Das ZP zur ER-Konv 108⁶⁹ verlangt, dass Datenbearbeitungen durch eine «völlig unabhängige» Aufsichtsbehörde überwacht werden müssen. Die geforderte «völlige Unabhängigkeit» ist ausdrücklich im Gesetz festzuhalten. Ferner bedarf es institutioneller Sicherungen, welche die Unabhängigkeit garantieren. Es gibt diesbezüglich nicht eine einzige richtige Lösung, sondern es liegt an der Kombination von institutionellen Garantien, die Unabhängigkeit zu gewährleisten. Entscheidend ist, dass die Regelungen in ihrer Gesamtheit Gewähr für die verlangte Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht bieten. Den Garantien ist namentlich Rechnung zu tragen durch:

- Festlegung einer die Unabhängigkeit unterstützenden Zuständigkeit für die Wahl der Leitung des Kontrollorgans;
- die ausschliesslich administrative Zuordnung des Kontrollorgans zur Verwaltung;
- die abschliessende Budgetantragskompetenz des Kontrollorgans;
- eine ausserhalb der Verwaltungsbehörden angesiedelte Aufsichtskompetenz;
- die dem Kontrollorgan zustehende Selbstständigkeit bei der Planung und der Durchführung von Kontrollen;
- Einräumung von Befugnissen mit Einwirkungsmöglichkeiten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf (abgekürzt GE) ist auf diese Elemente ausgerichtet...»

Das Datenschutzgesetz gliedert seine Bestimmungen über die kantonale Fachstelle für Datenschutz in solche der Organisation und solche der Zuständigkeiten.⁷⁰ Zentral für die Regelung sowohl der Organisation als auch der Zuständigkeit sind Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Fachstelle in der Aufgabenerfüllung. Nach der entsprechenden Bestimmung des Datenschutzgesetzes⁷¹ erfüllt die Fachstelle ihre Aufgaben unabhängig und selbständig. Die kantonale Fachstelle ist administrativ dem von der Regierung durch Verordnung bezeichneten Departement oder der Staatskanzlei zugeordnet.⁷² Die Regierung kommentierte diese zentrale Bestimmung wie folgt:⁷³

«Art. 26 legt in Übereinstimmung mit Abs. 2 der Präambel des ZP zur ER-Konv 108 und Art. 28 Abs. 1 zweitem Satz EU-DSRL den Grundsatz des unabhängigen und selbstständigen Handelns der Fachstelle für Datenschutz fest. Im Wesentlichen bringt dieser Grundsatz zum Ausdruck, dass die Fachstelle ihre Aufgaben weisungsungebunden erfüllt. Ihre Zugehörigkeit zur Staats- beziehungsweise zur Gemeindeverwaltung kann demzufolge nur eine administrative Zuordnung sein, was in Art. 26 Abs. 2 GE⁷⁴ festgehalten wird. Auf kantonaler Ebene entscheidet die Regierung durch Verordnung – vorzugsweise im Rahmen des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) – über die Zuordnung, wobei in Anwendung

⁶⁷ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Mai 2008 zu einem Datenschutzgesetz, Ziff. 2.2, in ABI 2008, 2309.

⁶⁸ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 24. Oktober 1995 (Referenz in der Botschaft der Regierung vom 20. Mai 2008 zu einem Datenschutzgesetz).

⁶⁹ Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung vom 8. November 2001 (Referenz in der Botschaft der Regierung vom 20. Mai 2008 zu einem Datenschutzgesetz).

⁷⁰ Abschnitt V «Fachstelle für Datenschutz»: Ziff. 1 «Organisation» (Art. 24 ff. DSG) und Ziff. 2 «Zuständigkeit» (Art. 30 ff. DSG).

⁷¹ Art. 26 Abs. 1 DSG.

⁷² Art. 26 Abs. 2 Bst. a DSG.

⁷³ Botschaft, a.a.O., Ziff. 3.1, S. 2323.

⁷⁴ Gesetzesentwurf (Entwurf des Datenschutzgesetzes).

von Art. 34 StVG⁷⁵ in Verbindung mit Art. 33 Bst. h StVG neben der Zuordnung an ein Departement auch eine solche an die Staatskanzlei möglich ist...»

Erfahrungen, Feststellung von Unzulänglichkeiten und Handlungsbedarf

Das massgebliche EU-Recht verlangt – wie bereits erwähnt – vollständige Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Fachstelle für Datenschutz zur bzw. in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die vorbehaltlos EU-Recht- und gutachtertreue und -konforme Einrichtung der Fachstelle für Datenschutz im Kanton St.Gallen hätte diese Fachstelle zur «Datenschutz-Vollzugsinsel» verkommen lassen, im Wesentlichen ausserhalb der tradierten Struktur und Organisation der St.Galler Staatsverwaltung, auch im Wesentlichen ausserhalb der tradierten Verwaltungsabläufe und -prozesse. Das Sicherheits- und Justizdepartement sowie der Redaktor des Datenschutzgesetzes, in der Folge auch die Regierung und schliesslich der Kantonsrat schöpften für die Einrichtung der Fachstellen sowohl des Kantons als auch der Gemeinden den Auslegungs- und Interpretationsspielraum des EU-Rechts voll aus, um die Fachstellen *möglichst* nahe an Struktur und Organisation sowie Abläufe und Prozesse der Verwaltung anzunähern, ohne aber EU-Recht zu missachten. Jedenfalls erfüllte der St.Galler Gesetzgeber mit seinem Datenschutzgesetz die Voraussetzungen, dass der EU-Rat das Schengener Assoziierungsabkommen in Kraft setzen konnte.

Die Delegation Aufsicht Datenschutz der Staatswirtschaftlichen Kommission kontrollierte im Rahmen ihrer jüngsten Prüfung ausschliesslich Rahmenbedingungen und Praktikabilität der Umsetzung des Gesetzes.

Sie stellte eine in Teilen unbefriedigende Situierung der Fachstelle fest. Sowohl der Staatssekretär als auch der Leiter der Dienststelle Recht und Legistik (RELEG) der Staatskanzlei, seinerzeitiger Redaktor des Datenschutzgesetzes und heutiger Leiter der Dienststelle, welcher die kantonale Fachstelle für Datenschutz direkt administrativ zugeordnet ist, teilen diese Einschätzung. So bewegt sich die kantonale Fachstelle irgendwie «heimatlos» neben bzw. ausserhalb der Staatsverwaltung, weshalb ihr die sonst übliche und wertvolle Integration in ein Departement oder in die Staatskanzlei weitgehend abgeht. So hat die Fachstelle wohl eine parlamentarische Aufsicht, die der Staatswirtschaftlichen Kommission obliegt, sie hat aber keine Verwaltungs-, d.h. Dienstaufsicht von Seiten der Staatsverwaltung, welches Manko die Delegation dazu verleitete, zuweilen bis in den operativen Bereich der Fachstelle abzustiegen. Eine Anbindung der Fachstelle an die Staatsverwaltung, wie sie die kantonale Finanzkontrolle kennt und geniesst, in Unabhängigkeit und Selbständigkeit in der Aufgabenerfüllung mit der Fachstelle aber vergleichbar ist, geht der Fachstelle für Datenschutz ab. So reicht schliesslich der kantonalen Fachstelle die gegenwärtige Stellendotation von insgesamt 100 Stellenprozenten, heute aufgeteilt auf zwei Stellen zu 40 und 60 Stellenprozenten, also die personelle Kapazität, nicht aus, um die Stellvertretung *innerhalb der Fachstelle* – nach den Ausführungen der Leiterin der Fachstelle für *diese* Fachstelle unerlässlich – sicherzustellen. Diese personelle Kapazität reicht aber auch nicht aus, um die direkte Erreichbarkeit der beiden Stelleninhaberinnen in der Fachstelle über die Arbeitswoche zu gewährleisten, nach den Ausführungen der Leiterin der Fachstelle unter dem Gesichtspunkt der Kundenorientierung höchst wünschbar.

Was die *heutige* Situierung der kantonalen Fachstelle betrifft, erkennt die Kommission in Übereinstimmung mit dem Staatssekretär und dem Leiter der Dienststelle Recht und Legistik Handlungsbedarf, ja Veränderungsbedarf. Dass *seinerzeit* das Verständnis des massgeblichen EU-Rechts noch nicht gefestigt war, insbesondere, welchen Spielraum es in der Umsetzung zuliesse, und dass *seinerzeit* das zuständige Departement, der Gesetzesredaktor und die Regierung unter einem ganz erheblichen Zeitdruck legiferieren mussten, der Kantonsrat eingebunden, erlaubt

⁷⁵ Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1).

heute, nach rund fünfjähriger Praxis und Erfahrung, die Situierung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz grundsätzlich zu analysieren und allenfalls anzupassen, dies allenfalls sogar über eine Revision des Datenschutzgesetzes. Dabei müssen alle Aspekte angesprochen werden, die schon seinerzeit die Fachstelle konstituierten und situierten, aus der Sicht der Kommission namentlich folgende:

Organisation	Zuständigkeit bzw. Aufgaben
– «Tandem», kantonale Fachstelle für Datenschutz/Gemeindefachstellen für Datenschutz einschliesslich regionale Gemeindefachstellen – administrative Zuordnung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz zur Staatsverwaltung – Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz – Personal der kantonalen Fachstelle für Datenschutz (Dotation der Fachstelle im Verhältnis zu den Aufgaben, Wahl, Dienstverhältnis, Auflösung des Dienstverhältnisses) – Integration des Voranschlags der Fachstelle für Datenschutz in den Staatsvoranschlag	– Aufgabenkatalog nach dem Datenschutzgesetz und «Aufgabenmix» («Pflichtaufgaben» im Verhältnis zu «Küraufgaben») im Verhältnis zur personellen Dotation der Fachstelle – Unterstützung der Fachstelle für Datenschutz durch die Staatsverwaltung – Katalog der Massnahmen, die der kantonalen Fachstelle für Datenschutz zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen bzw. zur Verfügung stehen müssen – Berichterstattung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz an die Regierung und an den Kantonsrat

Die Analyse kann mit einem Vergleich mit der in der Aufgabenerfüllung ebenfalls unabhängigen und selbständigen kantonalen Finanzkontrolle ergänzt werden. Sie kann aber auch auf interkantonale Vergleiche ausgreifen, allenfalls sogar auf Situationen im Ausland mit Mustercharakter. Allfällige Reorganisationsbestrebungen müssten sich nicht auf eine *kantonale* Fachstelle für Datenschutz im Kanton St.Gallen beschränken, sondern könnten auch eine interkantonale Lösung evaluieren, wie sie beispielsweise für die Ostschweizer BVG-Stiftungsaufsicht eingerichtet wurde und erfolgreich funktioniert.

Die Kommission beantragt mit dieser Berichterstattung zum Ergebnis ihrer parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle dem Kantonsrat, der Regierung einen Auftrag⁷⁶ zur Analyse der Situierung der kantonalen Fachstelle und zur Berichterstattung an den Kantonsrat zu erteilen (siehe Ziff. 6 dieses Berichtes).

⁷⁶ Art. 95 GeschKR.

6 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates, wir beantragen Ihnen:

1. auf den Bericht 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014 einzutreten.
2. der Regierung folgende Aufträge⁷⁷ zu erteilen:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, worin geregelt wird, dass:

1. die Schwerpunktplanung der Regierung in einer Verbindung zum finanzpolitischen Umfeld und zum Ressourcenbedarf für die Umsetzung steht;
2. sich der Kantonsrat in einer geeigneten und adäquaten Art und Weise, in einem geeigneten und adäquaten Verfahren und mit einem geeigneten und adäquaten Instrumentarium im Sinn einer politischen Diskussion auf die ihm von der Regierung unterbreitete Schwerpunktplanung einlässt.»

3. dem Präsidium folgenden Auftrag⁷⁸ zu erteilen:

«Das Präsidium wird eingeladen, im Rahmen seiner Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates in Erfüllung des gutgeheissenen Postulates 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» das Zusammenwirken der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Kommission für Aussenbeziehungen mit der Finanzkommission im Hinblick auf die Prüfung bzw. Vorberatung der Planungsinstrumente bis zu einer allfälligen Vereinigung gemäss Ziff. 3 des Berichtes 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung besonders zu beleuchten und zu vertiefen sowie darüber im Rahmen der Berichterstattung über die Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates zu berichten.»

4. der Regierung folgenden Auftrag⁷⁹ zu erteilen:

«Die Regierung wird eingeladen, die heutige Situierung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz hinsichtlich Organisation und Zuständigkeit nach dem Datenschutzgesetz auf dem Hintergrund der Prüfung und Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission zu analysieren und dem Kantonsrat über das Ergebnis Bericht zu erstatten, allenfalls verbunden mit einem Antrag zur Auslösung einer Revision des Datenschutzgesetzes.»

St.Gallen, 30. April 2014

Für die Staatswirtschaftliche Kommission,

Margrit Stadler-Egli
Präsidentin

⁷⁷ Art. 95 GeschKR.

⁷⁸ Art. 95 GeschKR.

⁷⁹ Art. 95 GeschKR.