

Berichterstattung 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten)

Bericht vom 15. August 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsauftrag	2
2	Prüfung der Amtsführung	3
2.1	Prüfungspunkt	3
2.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	3
2.3	Eingrenzung der Prüfungstätigkeit	4
2.4	Würdigung und Bewertung	5
2.4.1	Unregelmässigkeiten an der Universität St.Gallen	5
2.4.2	Grundlagen, Strukturen und Zuständigkeiten	7
2.4.3	Fazit	9
2.5	Empfehlungen	18
3	Geschäftsberichte und Schlussberichterstattungen	19
3.1	Prüfungspunkt	19
3.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	19
3.3	Würdigung und Bewertung	20
3.3.1	Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen	20
3.3.2	Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen	20
3.3.3	Vergütungsverordnungen	21
3.4	Empfehlungen	21
4	Antrag	22
	Anhang: Unterlagenverzeichnis	23

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission Stellung zu den Geschäftsberichten der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen sowie der Gebäudeversicherung und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen. Zudem wird zu den Vorkommnissen an der Universität St.Gallen (HSG) Stellung genommen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte dem Kantonsrat die Berichterstattung über die Prüfung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten in ihrem Bericht 2019 in Aussicht.¹

¹ Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019, Abschnitt 2.4.2.

1 Prüfungsauftrag

Im Rahmen der Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung normiert die Kantonsverfassung, dass der Kantonsrat Regierung und Staatsverwaltung beaufsichtigt.² Unter den Bestimmungen über Organisation und Befugnisse legt das Geschäftsreglement des Kantonsrates³ fest, dass die Staatswirtschaftliche Kommission die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten prüft. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist damit beauftragt, die parlamentarische Aufsicht im Bereich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen.

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

- Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen⁴;
- Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen⁵;
- Universität St.Gallen⁶;
- Pädagogische Hochschule St.Gallen⁷;
- Spitalverbunde⁸;
- Psychiatrieverbunde⁹;
- Zentrum für Labormedizin¹⁰;
- Melioration der Rheinebene¹¹;
- Rheinunternehmen¹²;
- St.Galler Pensionskasse¹³.

Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Kantonsrates sind in den jeweiligen Gründungserlassen dieser öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen festgehalten. Die Geschäftsberichte der Spitalverbunde werden von der Finanzkommission vorberaten. Diese Zuweisung hatte das Präsidium im Einvernehmen mit den damaligen Präsidenten von Finanzkommission und Staatswirtschaftlicher Kommission getroffen.¹⁴ Diese Zuweisung gilt auch für den Geschäftsbericht des Zentrums für Labormedizin.

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

² Art. 65 Bst. j Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV).

³ Art. 15 Abs. 1 Bst. a Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

⁴ Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1; abgekürzt EG AHV).

⁵ Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG).

⁶ Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG).

⁷ Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG).

⁸ Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2; abgekürzt GSV).

⁹ Gesetz über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5; abgekürzt GPV).

¹⁰ Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22; abgekürzt GZL).

¹¹ Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos (sGS 633.3).

¹² Rheingesezt (sGS 734.21; abgekürzt RhG).

¹³ Gesetz über die St.Galler Pensionskasse (sGS 864.1; abgekürzt PKG).

¹⁴ Bericht 2004 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Abschnitt 4.

2 Prüfung der Amtsführung

2.1 Prüfungspunkt

Nach diversen Vorkommissionen an der Universität St.Gallen (HSG), die zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen¹⁵ im Kantonsrat führten und zu einer Serie an medialer Berichterstattung (vorwiegend im «St.Galler Tagblatt»), beschloss die Staatswirtschaftliche Kommission an ihrer Sitzung vom 7. November 2018, im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht¹⁶ die Amtsführung der Universität St.Gallen vertieft zu prüfen. Es wurde in Aussicht genommen, insbesondere auf die Themen «Führungsstrukturen», «Krisenbewältigung», «Spesenmissbrauch» und «Nebenbeschäftigungen» zu fokussieren. In die Prüfung miteinbezogen wurden die von Regierung und Universität getroffenen Massnahmen einschliesslich der Revision der verschiedenen Reglemente, Statute und Richtlinien sowie die Totalrevision des Universitätsgesetzes (vgl. die gutgeheissene Motion 42.18.20 «Universitätsgesetz: Zeitnah und breit abgestützt revidieren»). Da zeitgleich mit der Staatswirtschaftlichen Kommission die Finanzkommission mit dem Revisionsbericht der Finanzkontrolle über die Jahresrechnung 2017 der Universität befasst war, wurden vorab die Zuständigkeiten und der Prüfungsumfang der beiden Kommissionen geklärt, dies mit dem Ziel, Überschneidungen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Aufgrund der medialen Berichterstattung über die Universität St.Gallen befragte die Staatswirtschaftliche Kommission am 23. Januar 2019 den Präsidenten des Universitätsrates, d.h. den Vorsteher des Bildungsdepartementes, und den Rektor der Universität St.Gallen zur sogenannten Spesenaffäre an der Universität St.Gallen, zum Thema «Verwaltungsratsmandate der Professoren (Nebenbeschäftigungen)» und zum Stand der Revision des Universitätsgesetzes. Die Fragen der Staatswirtschaftlichen Kommission wurden den Befragten vorab am 15. November 2018 schriftlich mitgeteilt. Zudem wünschte die Staatswirtschaftliche Kommission Einsicht in den Schlussbericht der Administrativuntersuchung zur Spesenaffäre am Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (IFF) zu erhalten. Die Einsicht wurde vom Generalsekretär des Bildungsdepartementes (im Auftrag des Präsidenten des Universitätsrates) jedoch mit Verweis auf den Persönlichkeits- und Datenschutz am 23. November 2018 verwehrt (siehe Abschnitt 2.4.3.a). Aufgrund der Ausführungen der Befragten beschloss die Staatswirtschaftliche Kommission am 23. Januar 2019, vorerst keine Subkommission mit der vertieften Prüfung der Sachverhalte zu beauftragen. Die Staatswirtschaftliche Kommission verfasste jedoch einen umfangreichen Fragenkatalog, den sie dem Universitätsrat am 8. Februar 2019 mit der Bitte zustellte, die Fragen bis zum 22. März 2019 zu beantworten. Über die Befragung des Präsidenten des Universitätsrates und des Rektors der Universität St.Gallen informierte die Staatswirtschaftliche Kommission die Öffentlichkeit am 8. Februar 2019 mit einer Medienmitteilung.

Die Staatswirtschaftliche Kommission sah ihr Vorgehen nach den intensiven Diskussionen zur Interpellation 51.19.02 «Kollektives Führungsversagen im Bildungsdepartement – Prüfungsauftrag an die zuständigen Kommissionen» in der Februarsession 2019 des Kantonsrates bestätigt. Sie beschloss, weitere Personen für eine umfassende Prüfung der verschiedenen Vorfälle zu befragen. Am 3. April 2019 liess sich die Staatswirtschaftliche Kommission von den folgenden Personen informieren:

- vom Leiter der kantonalen Finanzkontrolle über Prüfkonzept und Arbeitsweise der Finanzkontrolle sowie über die Beurteilung des Spesengebarens an der Universität St.Gallen;

¹⁵ 42.18.20 «Universitätsgesetz: Zeitnah und breit abgestützt revidieren», 61.18.25 «Raiffeisenskandal: Reputation der Universität St.Gallen bedroht?» und 61.18.40 «Externe und unabhängige Überprüfungen und Klärungen im Zusammenhang mit der Universität dringend nötig».

¹⁶ Dabei gelten folgende drei Untersuchungskriterien: 1. Überprüfung der Rechtmässigkeit bei der Aufgabenerfüllung; 2. Überprüfung der Zweckmässigkeit (z.B. bei der Führung einer Einheit) und 3. Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen. Weitere Kriterien sind Transparenz, Angemessenheit und Effizienz.

- vom Stellvertreter des Präsidenten des GLA-IFF¹⁷ und vom Vorsitzenden der Direktion des IFF über die Aufgaben, Zuständigkeiten und Arbeitsweise des Geschäftsleitenden Ausschusses (nachfolgend GLA) und der Institutsleitung sowie über die Details des mutmasslichen Spesenmissbrauchs am IFF;
- von einer Vertretung des Universitätsrates, unter ihnen das für das IFF zuständige Mitglied, über Aufgabe, Prüfkonzept und Arbeitsweise des Universitätsrates sowie über Zusammenarbeit und Zusammenwirken mit den Instituten und ihren GLA.

Vorab wurden allen Befragten die Erwartungen der Staatswirtschaftlichen Kommission mitgeteilt. Mit der Einladung wurde den Befragten am 25. März 2019 zusätzlich je ein umfangreicher Fragenkatalog zugestellt. Die schriftlichen Antworten und zusätzliche Unterlagen aller Befragten wurden der Staatswirtschaftlichen Kommission vor der Sitzung zugeleitet. An der Sitzung am 3. April 2019 nahm auch die Präsidentin der Subkommission BLD der Finanzkommission des Kantonsrates teil. Sie informierte die Staatswirtschaftliche Kommission im Anschluss über Ablauf und Ergebnisse der Prüfung des Revisionsberichts der Jahresrechnung 2017 der Universität.

In der Befragung vom 3. April 2019 wurde in den Antworten des Universitätsrates immer wieder auf den Schlussbericht der Administrativuntersuchung verwiesen, jedoch fehlten konkrete Aussagen zu Inhalt und Ergebnissen des Berichts. Um eine adäquate Prüfung der Vorkommnisse zu ermöglichen, beschloss die Staatswirtschaftliche Kommission am 3. April 2019, eine Einsichtnahme in den vertraulichen Bericht. Art. 23 GeschKR erlaubt der Staatswirtschaftliche Kommission die Einsichtnahme in Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen. Mit Schreiben vom 11. April 2019 wurde dem Universitätsrat mitgeteilt, dass bis zum 30. April 2019 einer Abordnung der Staatswirtschaftlichen Kommission Einblick in den Schlussbericht der Administrativuntersuchung zu gewähren sei. Alternativ sei der Bericht allen Kommissionsmitgliedern zur Verfügung zu stellen. Schliesslich wurde den Mitgliedern der Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» – einschliesslich des Präsidenten der Staatswirtschaftlichen Kommission – am 26. April 2019 Einblick in den Schlussbericht der Administrativuntersuchung gewährt.

Am 15. August 2019 wurden der Präsident des Universitätsrates und der Rektor der Universität St.Gallen zu einem Schlussgespräch mit der Staatswirtschaftlichen Kommission eingeladen, um ihnen die Ergebnisse sowie die Empfehlungen der Prüfung zu präsentieren. Zudem liess sich die Staatswirtschaftliche Kommission vertieft über die strategischen Weichenstellungen bei der Totalrevision des Universitätsgesetzes sowie über den Stand der Umsetzung der Massnahmen gemäss Massnahmenplan (siehe Abb. 1) informieren.

2.3 Eingrenzung der Prüfungstätigkeit

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte die verschiedenen Themenfelder gestützt auf die Gesetze, Statuten, Reglemente, Berichte, Unterlagen und diverse Befragungen (siehe Anhang).

Die Staatswirtschaftliche Kommission nahm keine Einsicht in die drei laufenden Disziplinarverfahren, ebenso wenig in das Strafverfahren. Der Einblick in den Schlussbericht der Administrativuntersuchung wurde erst nach schriftlicher Aufforderung einer Abordnung der Staatswirtschaftlichen Kommission im April 2019 durch den Universitätsrat bewilligt. Bei der Einsicht wurde der Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» der volle Einblick in die Unterlagen gewährt, dies unter der Voraussetzung, dass deren Mitglieder eine Stillschweigevereinbarung zu unterzeichnen hatten.

¹⁷ Geschäftsleitender Ausschuss des Instituts für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics.

2.4 Würdigung und Bewertung

2.4.1 Unregelmässigkeiten an der Universität St.Gallen

Im Frühjahr 2018 gingen mehrere Hinweise ein, wonach mutmasslich Pflichtverletzungen, insbesondere in Bezug auf das Spesenreglement, begangen worden seien. Die Universität St.Gallen informierte die Öffentlichkeit am 21. Juni 2018 darüber, dass sie aufgrund allfälliger Unregelmässigkeiten bei Spesenbezügen gegen drei Personen eines Instituts ein Verfahren eröffnet habe. Bei dem betroffenen Institut handelte es sich um das Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (IFF-HSG), wie nachträglich bekannt wurde. Zuvor waren verschiedene Vertreter der Universität St.Gallen aufgrund ihrer Nebentätigkeiten in Verwaltungsräten in öffentliche Kritik geraten.

2.4.1.a Ablauf der Spesenaffäre am IFF-HSG

Der Präsident des GLA-IFF wurde am 10. März 2018 vom Vorsitzenden der Direktion über intern festgestellte mutmassliche Verstösse gegen das Spesenreglement durch Prof. Peter Sester (Direktor am IFF-HSG) informiert. Am 12. März 2018 wurde die Finanzkontrolle des Kantons St.Gallen informiert mit der Bitte, eine vertiefte Spesenüberprüfung für den Zeitraum der Jahre 2014 bis 2017 vorzunehmen und darüber Bericht zu erstatten. Der Bericht wurde seitens der Finanzkontrolle auf den 30. April 2018 in Aussicht gestellt. Die Finanzkontrolle startete ihre Prüfung am 26. April 2018 und stellte den Bericht am 4. Mai 2018 zu, jedoch wurde lediglich das Jahr 2017 geprüft. Da der Präsident des GLA eine weiter gehende Kontrolle wünschte, um den GLA-IFF am 9. Mai 2018 umfassend zu informieren, beauftragte er die KPMG Zürich mit einer Prüfung. Diese lieferte am 8. Mai 2018 einen Zwischenbericht ab.

Bereits die IFF-internen Abklärungen ergaben, dass die Verstösse von Prof. Sester gegen das Spesenreglement massiv waren, weshalb der Präsident des GLA Prof. Sester am 2. Mai 2018 telefonisch mit der Problematik konfrontierte. In der Folge entschloss sich Prof. Sester, per sofort aus dem IFF-HSG auszuschneiden. Die Austrittsvereinbarung wurde am 8. Mai 2018 gegenseitig unterzeichnet; damit war der Austritt vollzogen.

Der Präsident des GLA-IFF informierte den Rektor der Universität am 26. April 2018 telefonisch über die Unregelmässigkeiten bei den Spesenbezügen am IFF-HSG. Das zuständige Mitglied des Universitätsrates wurde vom Vorsitzenden der Direktion IFF-HSG am 3. Mai 2018 im Rahmen der jährlichen Visitation informiert. Die Universitätsleitung reagierte in der Folge, indem sie den Präsidenten des Universitätsrates und die kantonale Finanzkontrolle informierte. Am 23. Mai 2018 wurde dem Präsidenten des GLA-IFF und dem Vorsitzenden der Direktion IFF-HSG vom Rektor mitgeteilt, dass das Rektorat die weiteren Untersuchungen übernehme und zu diesem Zweck Rechtsanwalt Dr. Walter Locher (nachfolgend Rechtsanwalt Locher) mandatiere. Sämtliche Untersuchungshandlungen seitens des IFF-HSG seien demnach zu unterlassen, wobei der Rektor in Aussicht stellte, dass das IFF-HSG über den Gang und Stand des Verfahrens informiert werde.

Als Resultat auf die Feststellungen der Finanzkontrolle wurde Rechtsanwalt Locher am 24. Mai 2018 mittels einer «universitätsrechtlichen Präsidialverfügung» – aufgrund zeitlicher Dringlichkeit bezogen auf den Sitzungskalender des Universitätsrates – mit einer Administrativuntersuchung¹⁸ beauftragt. Die Betroffenen wurden von Rechtsanwalt Locher am 18., 27. und 28. Juni 2018 im Rahmen der Administrativuntersuchung befragt. Zur Wahrung der Fristen wurde wiederum mittels universitätsrechtlicher Präsidialverfügung vom 19. Juni 2018 gegen drei Direktoren des IFF-HSG (Prof. Waldburger, Prof. Sester und Prof. Berndt) je ein Disziplinarverfahren eingeleitet; die Disziplinarverfahren wurden bis zum Abschluss der Administrativuntersuchung formlos sistiert. Mit

¹⁸ Gegenstand der Untersuchung waren mögliche Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Einhaltung des Spesenreglements der Universität St.Gallen am IFF. Administrativuntersuchung nach Art. 73 Personalgesetz (sGS 143.1; abgekürzt PersG). Quelle: Kurzbericht über die Erkenntnisse aus der Administrativuntersuchung.

der Durchführung der Disziplinarverfahren wurde die Disziplinarkommission der Staatsverwaltung des Kantons St.Gallen unter dem Vorsitz von Rechtsanwalt Dr. Adrian Rüesch betraut. Der Universitätsrat wurde vom Präsidenten des Universitätsrates an seiner Sitzung vom 15. Juni 2018 über die mittels Präsidialverfügung eingeleitete Administrativuntersuchung und das weitere Vorgehen informiert. Der Bericht zur Administrativuntersuchung lag dem Universitätsrat am 25. Oktober 2018 vor und wurde an der Sitzung vom 5. November 2018 besprochen. Als Resultat und Würdigung einer beim Rechtsdienst des Bildungsdepartements zusätzlich eingeholten rechtlichen Einschätzung beschloss der Universitätsrat am 14. Januar 2019 die Einleitung eines Strafverfahrens gegen Prof. Sester (Strafanzeige durch den Universitätsrat).

Die Eröffnung von drei Disziplinarverfahren erfolgte zwecks Fristwahrung im Disziplinarrecht vorsorglich, d.h. bevor der Schlussbericht der Administrativuntersuchung vorlag. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Schlussbericht vom 25. Oktober 2018 beschloss der Universitätsrat an seiner Sitzung vom 5. November 2018, dass die drei Verfahren weitergeführt werden. Das Verfahren gegen Prof. Berndt wurde Anfang 2019 mit einem schriftlichen Verweis abgeschlossen. Gegen die Disziplinarmassnahme wurde kein Rechtsmittel ergriffen. Das Verfahren ist somit rechtskräftig abgeschlossen. Gegen die von den unmittelbar Vorgesetzten (in diesem Fall durch den Rektor und den Präsidenten des Universitätsrates erteilt) ausgesprochene schriftliche Beanstandung (nach Art. 6 Disziplinargesetz)¹⁹ vom 3. April 2019 gegenüber Prof. Waldburger erhob dieser am 17. April 2019 Rekurs beim Universitätsrat und reichte eine Klage bei der Verwaltungsrekurskommission gegen den Präsidenten des Universitätsrates und gegen den Rektor der Universität ein. Die Verwaltungsrekurskommission hat die Klage aufgrund des hängigen Rekurses vorläufig sistiert²⁰. Aufgrund des ergriffenen Rechtsmittels ist das Disziplinarverfahren noch nicht abgeschlossen. Das Disziplinarverfahren gegen Prof. Sester ist aufgrund des gegen ihn gerichteten und noch hängigen Strafverfahrens bis auf Weiteres sistiert.

2.4.1.b Ablauf weiterer Fälle einzelner Institute und geplante Massnahmen

Andere Feststellungen der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2017 einzelner Institute wurden vom Universitätsrat aufgrund des summarischen Berichts der Jahresrevision 2017 zur Kenntnis genommen und den einzelnen Instituten bzw. deren GLA zur Bearbeitung übergeben. Die Umsetzung der Feststellungen und der beschlossenen Massnahmen wird im Rahmen der jährlichen Visitationen durch die zuständigen Mitglieder des Universitätsrates vor Ort in den Instituten besprochen.

Zusätzlich hat der Universitätsrat aufgrund der Spesenthematik und unter Würdigung des Berichts der Finanzkontrolle über die Prüfung der Jahresrechnungen 2017 und der Empfehlungen aus der Administrativuntersuchung reagiert und Sofortmassnahmen eingeleitet. Per 1. Februar 2019 wurden ein neues Spesenreglement und Vorgaben zur Visierung von Spesenabrechnungen beschlossen. Rektorat und Universitätsrat informierten den Kantonsrat am 20. Februar 2019 über diese Massnahmen. Am 1. März 2019 erfolgte ein weiteres Schreiben, welches die Details des Massnahmenplans (siehe Abb. 1) erläuterte.

Am 19. Februar 2019 informierte die Regierung, dass sie den Projektauftrag zur Totalrevision des Universitätsgesetzes erteilt habe. Bereits im Jahr 2017 hätten die Vorbereitungsarbeiten für ein neues Gesetz begonnen und die Themen Governance und Compliance seien auf die Agenda gesetzt worden. Damit gab die Regierung den Startschuss für eine umfassende Überarbeitung der aus dem Jahr 1988 stammenden heutigen gesetzlichen Grundlage. Das totalrevidierte Gesetz soll auf das Jahr 2023 in Vollzug treten.

¹⁹ Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten (Disziplinargesetz) (sGS 161.3; abgekürzt DG).

²⁰ Der Rekurs ist noch hängig (Stand 10. Juli 2019).

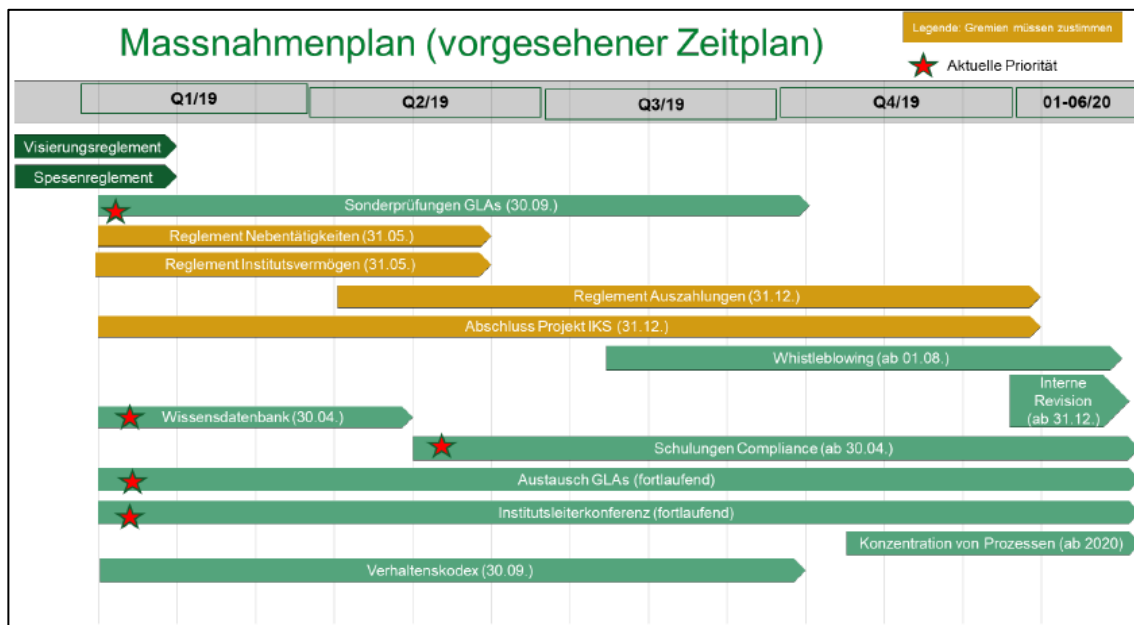


Abbildung 1: Massnahmenplan Compliance per 18. März 2019, Quelle: Universität St.Gallen.

2.4.2 Grundlagen, Strukturen und Zuständigkeiten

Bei der Prüfung der einzelnen Themenbereiche und der gesetzlichen Grundlagen legte die Staatswirtschaftliche Kommission den Schwerpunkt auf die Aufsichtspflichten der verschiedenen Gremien, deren Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie auf die Arbeitsweise und Zusammenarbeit mit den übergeordneten Stellen. Nachfolgend werden die wesentlichen Grundlagen summarisch erläutert.

2.4.2.a Gesetzliche Grundlagen

Das Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11, abgekürzt UG) legt in Art. 6 fest, dass der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Universität hat, den Universitätsrat wählt und Vorschriften über die Besoldung und berufliche Vorsorge von Dozenten und Verwaltungspersonal genehmigt. Die Regierung wiederum beaufsichtigt die Universität (Art. 7 UG), insbesondere genehmigt sie das Universitätsstatut (sGS 217.15, abgekürzt US). Dieses regelt die Organisation der Universität, die Aufgaben der Universitätsorgane und die Rechte und Pflichten der Universitätsangehörigen (Art. 5 UG).

Weitere zentrale Elemente der Prüfungstätigkeit bildeten:

- die Spesenreglemente vom 14. Januar 2019, 7. Dezember 2015 und 11. Dezember 2006;
- das Personalreglement der Universität St.Gallen vom 5. Mai 2014 (sGS 217.32);
- die Richtlinien für Nebenaktivitäten und den Nebenerwerb von Dozierenden an der HSG vom 3. Mai 2010;
- die Informations- und Offenlegungsrichtlinien vom 10. Dezember 2018;
- das Visierungsreglement als Anhang 2 des Spesenreglements vom 14. Januar 2019.

2.4.2.b Universitätsrat

Der Universitätsrat ist das oberste Organ der Universität. Ihm obliegt insbesondere die Aufsicht über die anderen Universitätsorgane (Art. 8 UG i.V.m. Art. 3 und Art. 81 ff. US). Dazu zählen die akademischen Organe (Senat, Senatsausschuss, Rektor, Organe der Abteilungen, Akademische Kommissionen und Rechtspflegeorgane), der Mittelbau, die Studentenschaft, die Universitätsverwaltung und die Kontrollstelle. Der Senat ist das oberste akademische Organ (Art. 11 UG i.V.m. Art. 87 ff. US). Er hat die Aufsicht über Lehre und Forschung. Der Rektor leitet die Universität und hat die Aufsicht über die Universitätsverwaltung (Art. 16 UG i.V.m. Art. 94 ff. US).

Art. 9 UG legt die Aufgaben des Universitätsrates fest, u.a. übt er die Aufsicht über die Institute aus (Art. 9 Abs. 1 Bst. g UG). Ergänzend verschafft sich jedes einzelne Mitglied des Universitätsrates über eine jährliche Visitation bei den ihm zugeteilten Instituten ein allgemeines Bild über den aktuellen Verlauf der Geschäftstätigkeit. Zusammenfassend stützt sich die Aufsicht über die Institute auf folgende Organe und Instrumente:

1. die Einsetzung von Geschäftsleitenden Ausschüssen (GLA) mittels Wahl durch den Senat bzw. von GLA-Vorsitzenden durch den Universitätsrat;
2. die Beauftragung der kantonalen Finanzkontrolle mit der Prüfung der Jahresrechnung;
3. den Austausch über die Geschäftstätigkeit zwischen dem jeweiligen Institut und dem ihm zugeteilten Mitglied des Universitätsrates im Rahmen einer jährlichen Visitation.

Vergleicht man die Aufsicht über die Institute mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, ergeben sich gewisse Analogien, namentlich durch:

- einen Verwaltungsrat (bei den Instituten der GLA);
- eine Kontrollstelle (bei den Instituten die Finanzkontrolle);
- eine Art Eigentümerversammlung mit dem Universitätsrat als unabhängiges Aufsichtsgremium.

Die weitere Etablierung bzw. Verstärkung der Aufsichts- und Kontrollinstrumente wird einerseits im Rahmen der laufenden Revision des Universitätsgesetzes zu prüfen sein, andererseits im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems (IKS) der Universität (siehe Abschnitt 2.4.3.b).

2.4.2.c Institute / Geschäftsleitender Ausschuss

Die Stellung der Institute wird in Art. 46 UG und Art. 124 ff. US geregelt. Wissenschaftliche Institute und Forschungsstellen sind der Universität angegliedert. Sie werden gesondert geleitet und verwaltet, haben aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie regeln Bestand, Organisation und Aufgaben durch Satzung und führen eine eigene Rechnung im Rahmen des Universitätshaushalts. Im US wurde auf wesentliche zusätzliche Regelungen zur Zuständigkeit und Verantwortlichkeit verzichtet und auf die jeweiligen Institutssatzungen verwiesen.

Die Leitung der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen obliegt in der Regel den ordentlichen Professorinnen und Professoren. Der Universitätsrat wählt auf Antrag des Senats die Präsidentin oder den Präsidenten des GLA und die Direktorinnen und Direktoren der Institute. Die übrigen leitenden und beratenden Organe werden durch die Institutssatzung bestimmt.

In den Standardsatzungen – die auf die jeweilige Tätigkeit des entsprechenden Instituts angepasst werden – sind die Aufgaben des GLA und der Direktion aufgeführt. Die Aufsichtspflicht des GLA nach Art. 6 Bst. a der IFF-Satzung besagt, dass der GLA die Tätigkeit des Instituts überwacht. Diese Bestimmung ist, anders als die weiteren Aufgaben nach Art. 6 Bst. c bis j der IFF-Satzung, weitestgehend strategischer Natur.

2.4.2.d Finanzkontrolle

Art. 27 UG legt die Zuständigkeit und Aufgaben der Revisionsstelle fest. Die kantonale Finanzkontrolle ist Revisionsstelle und prüft das Rechnungswesen und die Jahresrechnung der Universität sowie der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen. Besondere Aufträge erfüllt die Finanzkontrolle nach Massgabe der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften.

Die Prüfung erfolgt nach anerkannten Grundsätzen, d.h. in Anlehnung an Schweizer Prüfungsstandards und an Vorgaben der Fachvereinigung der Finanzkontrollen. Während der Prüfungsansatz im Jahr 2017 nicht geändert wurde, wurde die Berichterstattung angepasst. Die Feststellungen wurden klarer kommuniziert, und es wurden vermehrt Details ausgewiesen.

2.4.3 Fazit

Die Staatswirtschaftliche Kommission gelangt aufgrund der Unterlagen und der Gespräche zur Überzeugung, dass die Universität St.Gallen grundsätzlich ein sehr erfolgreiches, gut geführtes Unternehmen ist, das die ihm übertragenen Aufgaben gut erfüllt. Ebenso stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass viele Reglemente und Richtlinien bereits bestehen oder aber in Planung oder in Erarbeitung sind. Der Universitätsrat und das Rektorat sind sich bewusst, dass die Universität als öffentliche Institution mit privatwirtschaftlich erworbenen Drittmitteln ebenso sorgfältig umgehen muss wie mit öffentlichen Mitteln. Die Universität muss somit strikteren Anforderungen genügen als eine privatwirtschaftliche Institution. Die Prüfung zeigte zudem auf, dass der Grossteil der Mitarbeitenden, Institute und Organe die geltenden Vorgaben bereits heute nach bestem Wissen und Gewissen umsetzt, es jedoch trotzdem eine grössere Zahl an Verstössen²¹ gab. Dies hat teilweise mit den unklaren Governance-Strukturen zu tun, aber auch persönliche Verfehlungen spielen eine besondere Rolle. Die Staatswirtschaftliche Kommission legt Wert darauf, keine pauschalisierten Aussagen und Urteile zu fällen, sondern auf spezifische Probleme hinzuweisen. Dies ist insbesondere gegenüber jenen Personen und Gremien gerechtfertigt, die sich jederzeit korrekt verhalten haben.

2.4.3.a Krisenmanagement

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Universitätsrat und die Universitätsleitung die Probleme frühzeitig erkannten und die notwendigen Massnahmen Ende 2018 und Anfang 2019 einleiteten. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission stellt sich jedoch die Frage, ob die verschiedenen Anpassungen (neues Spesen- und Visierungsreglement, zusätzlicher Prorektor usw.) auch ohne das Publimachen der Vorfälle in der gleichen Zeit umgesetzt worden wären oder ob beispielsweise die missbräuchliche Praxis bei den Spesen noch einige weitere Jahre Bestand gehabt hätte. Die Befragungen und Analysen der Berichte zeigen auf, dass weder Vorgesetzte noch andere Personen, die Einsitz und/oder Einsicht in die Organe der Institute hatten, über Hinweise verfügten, die Anlass zu einer vertieften Prüfung und Änderung gegeben hätten. Zudem erachtet die Staatswirtschaftliche Kommission ein funktionierendes IKS als selbstverständlich und einen Massnahmenplan als sinnvoll – allerdings war beides zum Zeitpunkt der Krise nicht vorhanden. Mit Instrumenten wie diesen wären die Chancen grösser gewesen, solche Missstände zu verhindern

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst grundsätzlich die zeitnahe Intervention des Präsidenten des Universitätsrates und des Rektors. Sie beurteilt das Krisenmanagement gesamthaft aber als problematisch. Ohne die rechtlich fragwürdige Publikation des Berichts der Finanzkontrolle durch das «St.Galler Tagblatt»²² wären viele Fakten nicht öffentlich kommuniziert worden. Losgelöst von der Frage, ob die Publikation legal war oder nicht, unterstützt die Staatswirtschaftliche Kommission die Herausgabe von vertraulichen Dokumenten in keiner Art und Weise. Ebenso fand der Informationsaustausch mit der Staatswirtschaftlichen Kommission erst auf Verlangen dieser Kommission hin statt. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet in Zukunft ihr gegenüber seitens des Universitätsrates und der Regierung eine aktivere Informationspolitik.

Als problematisch beurteilt die Staatswirtschaftliche Kommission die Anwendung des Instruments der universitätsrechtlichen Präsidialverfügung, die in keiner der oben erwähnten gesetzlichen Grundlagen aufgeführt ist. In Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) ist festgehalten, dass in Fällen, die keinen Aufschub gestatten und in denen die Gesamtbehörde nicht rechtzeitig einberufen werden kann, der Vorsitzende an deren Stelle verfügt. Die Staatswirtschaftliche Kommission kann aber keinen solch dringenden Handlungsbedarf erkennen, da die Vorkommnisse bereits durch das Institut und die Finanzkontrolle aufgearbeitet wurden und

²¹ Vgl. dazu ausführlich Revisionsbericht der Finanzkontrolle vom 13. November 2018 oder St.Galler Tagblatt, Wie die HSG mit Spesengeldern umgeht, 16. Februar 2019.

²² Siehe dazu St.Galler Tagblatt, HSG-Spesenaffäre: St.Galler Staatsanwaltschaft stellt Strafuntersuchung gegen Tagblatt-Journalisten ein, 2. Mai 2019.

die nötigen Schritte zum Zeitpunkt der Präsidentialverfügung eingeleitet waren. Zudem wurde die Präsidentialverfügung am 24. Mai 2018 erlassen, ungeachtet dessen, dass die nächste Sitzung des Universitätsrates auf den 15. Juni 2018 angesetzt war. Vielmehr hätte der Universitätsrat als oberstes Organ zeitnah in die Entscheidungen zur Administrativuntersuchung und zu den Disziplinarverfahren einbezogen werden sollen, allenfalls mittels einer ausserordentlichen Sitzung.

Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission lässt die Wahl von Rechtsanwalt Locher als Beauftragtem für die Administrativuntersuchung politisches Feingefühl vermissen. Bei Rechtsanwalt Locher handelt es sich um ein Mitglied des Kantonsrates, der den Universitätsrat wählt und beaufsichtigt. Die Wahl einer vom Kanton St.Gallen und dessen Gremien unabhängigen Person hätte auf deutlich mehr Verständnis in der Öffentlichkeit zählen können und keinerlei Anlass für Vorwürfe über fehlende Unabhängigkeit gegeben. Eine Wahl des Beauftragten durch den Universitätsrat (statt durch den Präsidenten des Universitätsrates) hätte dessen Auftrag zudem breiter abgestützt und besser nachvollziehbar gemacht. In diesem Zusammenhang weist die Staatswirtschaftliche Kommission auf ihr Unverständnis hin, dass ihr als Oberaufsichtskommission der Zugang zum Schlussbericht der Administrativuntersuchung anfänglich verwehrt wurde und erst nach zweimaliger Aufforderung gewährt wurde. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet nicht zuletzt aus Respekt vor der Gewaltenteilung, dass sie zur Prüfung der Amtsführung sämtliche Akten, die ein Geschäft betreffen, einsehen kann, wie es das Gesetz auch vorsieht.

2.4.3.b Gesetzliche Grundlagen

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Aufsichtsrechte und -pflichten in den rechtlichen Grundlagen zwar erwähnt sind, sich aber diverse Strukturen gebildet haben, die in den Grundlagen nicht so vorgesehen sind. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission gilt es, die Zuständigkeiten und Begrifflichkeiten im neuen UG klar festzuhalten bzw. zu regeln sowie die Aufbau- und Ablauforganisation entsprechend darauf auszurichten. Aufsicht und Führung sind dabei klar voneinander zu trennen.

Aufgrund der Befragungen und der Analyse der rechtlichen Grundlage stellt die Staatswirtschaftliche Kommission zudem ein weiteres Spannungsfeld in Bezug auf die Aufgaben des Kantonsrates fest. Art. 6 UG legt die Kompetenzen des Kantonsrates fest. Art. 6 Abs. 3 Bst. c UG besagt, dass der Kantonsrat die Vorschriften über Besoldung und berufliche Vorsorge von Dozenten und Verwaltungspersonal genehmigt. Der letzte Besoldungsbeschluss (sGS 217.31), der vom Kantonsrat genehmigt wurde, datiert jedoch aus dem Jahr 1971. Es stellt sich die Frage, wie mit den Besoldungsbeschlüssen – es ist ungewiss, inwiefern auch Nebenbeschäftigungen und Personalreglemente damit gemeint sind – umgegangen wurde und ob der ursprüngliche Beschluss noch immer gilt.

Der Universitätsrat hat in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 Bst. b UG am 15. Juni 2018 auf Antrag des Rektorats den Nachtrag zum Personalreglement der Universität St.Gallen erlassen. Art. 83 Abs. 2 Bst a i.V.m. Art. 48 Abs. 3 und Art. 67 Abs. 4 US sieht für den Erlass des Personalreglements die Zuständigkeit des Universitätsrates vor, mit Genehmigungsvorbehalt der Regierung. Die Universität hat somit spätestens mit dem Personalreglement vom 5. Mai 2014 den Weg eingeschlagen, auch Vorschriften über Besoldung und berufliche Vorsorge von Dozierenden und Verwaltungspersonal nicht nach dem in Art. 7 Abs. 2 Bst. a und Art. 6 Abs. 3 Bst. c UG vorgesehenen Verfahren zu erlassen, sondern mittels Beschluss durch den Universitätsrat und Genehmigung durch die Regierung. Dieses Vorgehen, das den Kantonsrat aussen vor lässt, wird von der Regierung unterstützt. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält dieses Vorgehen für inakzeptabel. Sie sieht die Zuständigkeit zur Genehmigung des Personalreglements nach wie vor klar beim Kantonsrat – zumal im Personalreglement ausdrücklich Bestimmungen zur Besoldung und zur beruflichen Vorsorge enthalten sind. Falls die Regierung den Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates nicht mehr für angezeigt hält, soll sie eine Änderung des Gesetzes vorschlagen. Solange die Bestimmung jedoch in Kraft ist, ist sie zu befolgen.

2.4.3.c Governance (Aufbau- und Ablauforganisation)

Universitätsrat / Rektor / Senat

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Zusammenarbeit der zuständigen Mitglieder des Universitätsrates mit den Instituten institutionalisiert und standardisiert verläuft. Das zuständige Mitglied ist das Bindeglied zwischen Universitätsrat und Institut. In Ergänzung zur Aufsichtspflicht des Universitätsrates als Organ verschafft sich das einzelne Mitglied des Universitätsrates bei den ihm zugeteilten Instituten einmal jährlich mittels einer Visitation ein Bild über den aktuellen Verlauf der Geschäftstätigkeit und tauscht sich zu den aktuellen Herausforderungen und Anliegen mit der Direktion des betreffenden Instituts aus. Grundlage bildet der summarische Revisionsbericht des Instituts. Entsprechende Feststellungen und/oder Empfehlungen sowie deren Umsetzung werden an der Visitation besprochen. Bei der Visitation geht es ansonsten jedoch in erster Linie um einen Austausch über die Geschäftsentwicklung des Instituts. Allfällige weitere Kontakte zum GLA und zur Direktion finden lediglich in einem informellen Rahmen statt und ergeben sich situativ je nach Institut bzw. auf Wunsch des zuständigen Mitglieds des Universitätsrates. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst es, dass die Ergebnisse und Informationen aus der Visitation in einem standardisierten Formular festgehalten werden, das überdies auf das Geschäftsjahr 2018 hin überarbeitet und vereinheitlicht wurde.

Die Befragungen haben auch aufgezeigt, dass die Praxis vom rechtlichen Konstrukt abweicht. So definiert Art. 8 UG den Universitätsrat als «oberstes Organ» der Universität, in der Praxis beschränkt sich der Universitätsrat aber auf die «Kontrolle» über die anderen Universitätsorgane, da der Rektor die «Leitung» der Universität übernimmt und nach Aussagen der Vertretung des Universitätsrates der Senat das oberste Führungsorgan sei. Zudem hat der Universitätsrat keine Kompetenzen analog einem Verwaltungsrat, vielmehr ist der Universitätsrat konzipiert, die Eigentümerinteressen wahrzunehmen. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission gilt es, im Rahmen der Totalrevision des Universitätsgesetzes die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe und Gremien der Universität zu klären und zu präzisieren.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass bei der Totalrevision des Universitätsgesetzes auch offene Fragen bezüglich der Public Corporate Governance (PCG) geklärt werden, namentlich die Frage, ob der Vorsteher des Bildungsdepartementes gleichzeitig Präsident des Universitätsrates sein soll und ob weiterhin Mitglieder des Kantonsrates gleichzeitig Mitglieder des Universitätsrates sein können und umgekehrt. Nach Ansicht des Präsidenten des Universitätsrates sind beide Fragen mit Nein zu beantworten. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht, dass die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in das oberste Leitungsorgan der Universität den PCG-Grundsätzen anzupassen sei. Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie die Regierung mit potenziellen Rollenkonflikten umgeht, beispielsweise wie in der aktuellen Konstellation. Hingegen ist die Staatswirtschaftliche Kommission nicht der Auffassung, dass Mitglieder des Kantonsrates nicht mehr Mitglied des Universitätsrates sein können und sollen, denn der politische Steuerungsbedarf wird als besonders hoch eingestuft. Die Mitglieder des Kantonsrates unterstehen zudem keinem Weisungsrecht und sind daher in der Ausübung ihres Mandats grundsätzlich frei.²³ Ebenso besteht bei einem Rollenkonflikt die Möglichkeit, bei Beratungen im Kantonsrat in den Ausstand zu treten, ohne die Beratung im Parlament zu beeinträchtigen.

Institut / GLA

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten von GLA und Direktion grundsätzlich in der IFF-Satzung (Art. 6 und 8) festgehalten sind. Einige Vorgaben sind jedoch lediglich in Protokollen erwähnt oder es handelt sich um mündliche Vereinbarungen. Der Präsident des GLA hat regelmässig Kontakt zur Direktion, namentlich, wenn strategische Aufgaben oder Probleme anstehen. Er informiert die weiteren Mitglieder des GLA in der Regel

²³ Siehe Botschaft 22.14.07 «Public Corporate Governance: Umsetzung», Abschnitt 5.1.3, S. 16.

an dessen Sitzungen. Die Direktoren des Instituts sind verpflichtet, an den GLA-Sitzungen persönlich teilzunehmen, dem GLA ihre Berichte vorzulegen und für Fragen des GLA zur Verfügung zu stehen. Der GLA beschliesst auf Antrag der Direktion über das Budget, er genehmigt die Jahresrechnung und legt diese dem Universitätsrat vor (vgl. Art. 6 Bst. g der IFF-Satzung i.V.m. Art. 126 Abs. 3 US).

Der GLA-IFF war bis zum Zeitpunkt der Spesenaffäre noch nie mit einer Situation konfrontiert, in der die Direktion insgesamt oder ein einzelner Direktor Weisungen oder Empfehlungen nicht umgesetzt hätte. Die Befragungen haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit über Jahrzehnte hinweg vertrauensvoll verlief und der Spesenfall von Prof. Sester eine Ausnahmesituation darstellte. Angesichts dessen erachtet es der GLA als wichtig, dass durch den bedauerlichen Einzelfall am IFF-HSG keine Misstrauenskultur Eingang findet. Diese Haltung wird von der Staatswirtschaftlichen Kommission unterstützt.

Der Staatswirtschaftliche Kommission ist hingegen die Rolle des Vorsitzenden der Direktion unklar. Art. 6 Bst. j der IFF-Satzung besagt lediglich, dass der GLA die Mitglieder der Direktion und aus deren Mitte den Vorsitzenden wählt. Art. 8 der IFF-Satzung erwähnt die Aufgaben der Direktion. Eine genaue Umschreibung der Rolle des Vorsitzenden fehlt. Nach Auskunft des IFF-HSG ist der Vorsitzende der Direktion kein hierarchischer Vorgesetzter, sondern lediglich «primus inter pares». Jedes Direktionsmitglied ist selber verantwortlich für seinen Lehrstuhl und seine Abteilung innerhalb des IFF-HSG. Der Vorsitzende der Direktion nimmt einzig koordinative Funktionen wahr; Kompetenzen, seinen Direktionskollegen Weisungen zu erteilen oder diese zu beaufsichtigen, hat er nicht. Er wird für seinen Vorsitz auch nicht separat entschädigt. Das Institut wird kollektiv durch die gesamte Direktion geführt, wobei sich aus der Funktion der Ordinarien²⁴ und deren akademische Freiheit ein grosser Freiraum für die einzelnen Direktoren ergibt. Nach Art. 712 ff. des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) nimmt der Vorsitzende aber eine übergeordnete Position ein und ist nicht nur «primus inter pares»; ihm kommen deshalb zusätzliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu. Ob nun die Vorgaben aus der IFF-Satzung oder dem Obligationenrecht zur Anwendung kommen, kommentiert die Staatswirtschaftliche Kommission nicht, denn genau diese Frage ist Gegenstand der Klage von Prof. Waldburger (vgl. 2.4.1.a). Vielmehr erwartet sie, dass der Ausgang des Verfahrens ebenfalls bei der Totalrevision des UG berücksichtigt wird und dass in den Satzungen der Institute die Rollen klarer definiert werden. Somit sollten keine Konflikte und rechtlichen Auslegungsfragen mehr bestehen bleiben.

Weiter stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass am IFF-HSG Reglemente und Richtlinien zur Organisationsstruktur (z.B. Richtlinien über die Rechnungsführung nach Art. 6 Bst. f der IFF-Satzung) fehlen. Viele Vorgaben wurden aber in GLA-Protokollen festgehalten oder basieren auf mündlichen Vereinbarungen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen an den Instituten klar und transparent festgehalten werden. Ebenso zeigte sich, dass das Institut zum Teil eng mit Stiftungen verbunden ist. Hier erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass die Funktionen und Verantwortlichkeiten sowie die Aufsicht der zuständigen Gremien klar festgehalten werden. Zusätzlich sollen für Zweigstellen der Universität im Ausland eigene Rechtspersönlichkeiten vorgesehen werden, um rechtliche Unsicherheiten und finanzielle Intransparenz zu vermeiden.

Spesenaffäre am IFF-HSG

Der Präsident des GLA-IFF informierte den Rektor Ende April 2018 über mögliche Unregelmässigkeiten bei den Spesenabrechnungen am IFF-HSG. Der Rektor wiederum informierte unmittelbar danach den Präsidenten des Universitätsrates. Das für die Visitation des IFF-HSG zuständige Mitglied des Universitätsrates wurde nach der Information an den Rektor vom Vorsitzenden der Direktion über die Situation in Kenntnis gesetzt. Zudem veranlasste der Präsident des GLA sofort

²⁴ Ordentliche Professorinnen und Ordentliche Professoren werden auch Ordinarien genannt.

eine Sonderprüfung der Spesen aller IFF-Direktoren durch die kantonale Finanzkontrolle. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt das schnelle, verantwortungsvolle und korrekte Handeln seitens des IFF-HSG gegenüber seinen Aufsichtsgremien positiv, denn im Resultat hatten alle zuständigen Gremien zeitnah Kenntnis von den festgestellten bzw. vermuteten Mängeln. Der Fall wurde institutsintern den vorhandenen Vorgaben gemäss behandelt und schnell aufgearbeitet. Kritisch beurteilt die Staatswirtschaftliche Kommission das Verhalten des Präsidenten des Universitätsrates und des Rektors gegenüber dem Institut und seinem GLA. Insbesondere waren die Kommunikation und die Information an die Gremien suboptimal. So wurde beispielsweise seitens des Rektors die laufende Information in Aussicht gestellt, der Schlussbericht der Administrativuntersuchung wurde dem GLA und der Direktion hingegen nie zugestellt. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission war dies formell wohl korrekt, da die Verantwortung für die Administrativuntersuchung beim Universitätsrat liegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission hätte es aber für angemessen gehalten, wenn das IFF-HSG als geprüfte Stelle über die Ergebnisse der Untersuchung informiert worden wäre. Zudem blieben diverse Interventionen seitens der Mitglieder des GLA unbeantwortet. Ebenso war die Anordnung des Rektors, dass der GLA keine weiteren Abklärungen mehr treffen darf, unangemessen und kontraproduktiv, da dieser nur Institute beauftragen kann. Deshalb wurde im Nachgang eine universitätsrechtliche Präsidialverfügung erlassen (siehe dazu Abschnitt 2.4.1.a). Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission ist es nicht ganz schlüssig, dass der Rektor ein Institut beauftragen kann, nicht jedoch dessen GLA. Darum gilt es, im Rahmen der Totalrevision des Universitätsgesetzes klare Vorgaben zu den Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen zu machen (siehe oben Universitätsrat / Rektor / Senat).

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Finanzkontrolle immer wieder auf ein fehlendes IKS am IFF-HSG hingewiesen hat, z.B. in den Jahren 2014, 2015 und 2016. Es wurde aber seitens des Instituts nichts unternommen, sondern vielmehr darauf hingewiesen, dass die Abläufe bekannt seien und funktionierten. Die Befragung zeigte auf, dass das IFF-HSG kein generelles Compliance-Problem hatte, sondern ein Problem mit einem Direktor, der gegen das Spesenreglement versties, und mit einem Direktor, der seine Überprüfungspflichten im Rahmen des Visierungsprozesses nicht oder nicht genügend wahrnahm. Der GLA erachtete es deshalb nicht als notwendig, weitere Kontrollinstrumente einzuführen, umso mehr, als er die Vorgaben der Universität für ausreichend hält. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die institutsinternen Prozesse dazu beitrugen, dass der Sachverhalt durch interne Prüfungen und Hinweise im Institut aufgedeckt werden konnte. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass das grundsätzliche Problem an der Universität im Fehlen eines IKS besteht (siehe Abschnitt 2.4.3.d). Dieser Mangel muss zwingend über die ganze Universität hinweg behoben werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass zu den Unterschriften- und Visierungskompetenzen eine Weisung des Rektors besteht. Jedoch fehlen interne Reglemente, welche eine Plausibilitätskontrolle für materielle und formelle Visierungen vorsehen. Im Grundsatz gilt für Spesen die Angemessenheit. Dies impliziert, dass bei einer Visierung auch materiell kontrolliert werden muss. Am IFF-HSG galt bei Visierungen von Spesen eine Art Kollegialitätsprinzip, d.h., man vertraute auf die Ehrlichkeit, Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Spesen sowie auf den Anstand und gesunden Menschenverstand im Umgang mit Spesen. Diese Prinzipien wurden aber offensichtlich nicht immer bzw. nicht von allen respektiert. Mit den neuen Vorgaben zur Visierung der Spesenabrechnungen gilt nun, dass die Spesenabrechnungen auf Grundlage entsprechender Originalbelege durch die Spesenbeziehenden sowie durch die gemäss der Kompetenzordnung der Organisation übergelagerte Stelle als Zweitunterschrift zu visieren sind, wodurch beide die Verantwortung für die Einhaltung des Spesenreglements übernehmen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst diese wichtige Klärung, stellt sich aber die Frage, warum diese Vorgaben erst jetzt gelten, zumal dies doch allgemein bekannte Grundsätze sind.

Finanzkontrolle

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass seitens der kantonalen Finanzkontrolle für die Universität und ihre Institute grundsätzlich die gleichen Prüfungsvorschriften gelten wie für andere Organisationseinheiten der Staatsverwaltung. Unterschiede gibt es bei unterschiedlichen Risiken, Rechnungslegungsvorschriften und Geschäftsfeldern. Bei der Prüfung der Universität bestehen die Herausforderungen hauptsächlich in der dezentralen Organisation der Universität und der unklaren Zuständigkeiten bei der Aufsicht und der Weisungsbefugnisse. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen in der Universität und ihren Instituten grösstenteils sehr offen und konstruktiv ist.

Die Finanzkontrolle prüft die Institute der Universität jeweils im Sommer. Im Herbst wird ein zusammenfassender Bericht erstellt. Dieser Bericht wird jeweils im November verschickt, also erst nach den Subkommissionssitzungen der Finanzkommission im Herbst. Die zuständige Subkommission der Finanzkommission prüft diesen Bericht deshalb erst im April des Folgejahrs. Dieser Sitzungsrhythmus der Subkommissionen ergibt sich aufgrund der ordentlichen Prüfung der kantonalen Finanzgeschäfte.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt klar, dass man bei der Lektüre des Revisionsberichts den Eindruck gewinnen könnte, die Befunde seien gravierend. Dabei sind jedoch insbesondere die Befunde zur Rechnungsabgrenzung und zu den Spesen voneinander zu trennen. Erstere haben keinen direkten finanziellen Einfluss. Bei den Spesen sind die Beträge mit Blick auf die Wesentlichkeit vielfach vernachlässigbar. Zudem fokussieren Revisionsberichte naturgemäss auf Fehler und zeigen die korrekten Transaktionen nicht auf. Die fehlenden Belege weisen aber auch darauf hin, dass es um die Ordnungsmässigkeit in diesem Bereich nicht immer zum Besten bestellt war. Missbräuchliche Spesenbezüge sind sowohl moralisch als auch rechtlich verwerflich. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es nicht Aufgabe der Finanzkontrolle ist, die Angemessenheit der Spesenausgaben vertieft zu prüfen. Sie geht grundsätzlich von der Ehrlichkeit der verantwortlichen Personen und der Richtigkeit der Belege aus. Dringender Nachholbedarf besteht aber bei der Dokumentation und Kontrolle von Spesenabrechnungen. Dabei braucht es die Unterstützung durch die Universitätsleitung bei der Auslegung der Vorschriften, denn der vorhandene Interpretationsspielraum wird unterschiedlich genutzt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass zu prüfen ist, ob die Finanzkontrolle zukünftig auch die Frage der Einhaltung des Spesenreglements, der Weisungen des Universitätsrates zur Visierung von Spesenabrechnungen und die Prozesse kritisch hinterfragen soll, wenigstens in der Form einer periodischen Sonderprüfung. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde diese Erweiterung der Prüfung begrüssen. Kritisch würdigt sie den Umstand, dass der Schlussbericht der Finanzkontrolle vor der Fertigstellung des Berichts mit den geprüften Stellen besprochen und finalisiert wird, auch wenn lediglich über die Wortwahl diskutiert und die Kernaussage beibehalten werde. Hier sind die Rollen der prüfenden und der geprüften Stelle klar zu trennen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass die Berichte seit dem Jahr 2017 an Präzision und Aussagekraft gewonnen haben und die Qualität des Berichts somit gesteigert worden ist. Bedauerlich ist hingegen, dass der Revisionsbericht den Medien zugespielt wurde. Solche Vorfälle bergen die Gefahr, dass künftig in den Berichten heikle Feststellungen ausgeklammert und den Aufsichtsgremien kürzer gefasste bzw. geschönte Berichte zugestellt werden.

2.4.3.d Massnahmen(plan)

Compliance / IKS

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt erfreut fest, dass Governance- und Compliance-Themen an der HSG konsequenter und verstärkt beachtet und auf den aktuellen Stand gebracht werden. Dies wird mit der Ernennung eines neuen Prorektors unterstrichen, der sich den Themen Compliance und IKS annehmen sowie Ansprechperson für die Institute sein soll. Die zuständigen Organe der Universität wollen in Zukunft auf diesem Gebiet ihre Verantwortung noch stärker wahr-

nehmen und haben zu diesem Zweck einen umfangreichen Massnahmenplan (siehe Abb. 1) verabschiedet. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass in der Vergangenheit diesen Themen zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Sie unterstützt aber ausdrücklich das geplante Vorgehen.

Für die Staatswirtschaftliche Kommission ist es nicht verständlich, dass an einer renommierten Wirtschaftsuniversität wie der Universität St.Gallen noch kein ausgereiftes IKS angewendet wird. Nach Art. 46^{sexies} Abs. 1 UG ist die Universität angehalten, «über ein den Risiken angemessenes internes Kontrollsystem und Risikomanagement» zu verfügen. Dass ein internes Kontrollsystem vorhanden ist, muss nach Art. 728a Abs. 1 Ziff. 3 OR von der Revisionsstelle bestätigt werden. Das Vorhandensein des IKS hat die Finanzkontrolle²⁵ im Jahr 2017 bestätigt. Mit der Einführung der mehrjährigen Leistungsaufträge einschliesslich der Änderung des Universitätsgesetzes vom 28. April 2015 (mit Vollzugsbeginn am 1. Januar 2016) und mit der entsprechend erhöhten Autonomie sowie mit der veränderten finanziellen Verantwortung der Universität erfolgte zur laufenden Weiterentwicklung des vorhandenen IKS 2017 ein detaillierter Projektauftrag des Rektorats. Dieses Projekt soll bis Ende 2019 abgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang wird neu eine interne Revisionsstelle geschaffen, die dem Rektorat und dem Universitätsrat rapportieren wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt das geplante Vorgehen und erwartet, dass das Projekt unter Einbezug der aktuellen regulatorischen Entwicklungen und unter Berücksichtigung der aktuellen Vorkommnisse Ende 2019 abgeschlossen und anschliessend konsequent umgesetzt und angewendet wird.

Spesenreglement / Visierungsreglement

Die Universität St.Gallen verfügt seit dem Jahr 2006 über ein Spesenreglement, das im Jahr 2015 und Anfang 2019 den aktuellen Gegebenheiten angepasst wurde. Die Spesenabrechnungen werden von den einzelnen Instituten in Eigenverantwortung erledigt und sind Bestandteil der Jahresrechnung, die jeweils durch die Finanzkontrolle geprüft wird. Die Prüfergebnisse werden bei Bedarf im Hinblick auf mögliche Verbesserungen mit den einzelnen Instituten besprochen, und der summarische Bericht der Finanzkontrolle wird von den Organen der Universität kritisch gewürdigt. In gewissen zeitlichen Abständen wurde der Umgang mit den Spesen besonders geprüft. So wurden im Jahr 2012 die Flugspesen genauer kontrolliert. Die Spesen des Geschäftsjahrs 2017 waren Gegenstand einer vertieften Überprüfung innerhalb der normalen Jahresrevision.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das von 2015 bis 2018 gültige Reglement im Vergleich zum früheren Reglement in einigen Bereichen gelockert wurde. Aufgrund der Spesenaffäre im Jahr 2018 wurde seitens des Universitätsrates das Spesenreglement per 1. Februar 2019 äusserst rasch angepasst und verschärft. Aufgrund der zahlreichen bestehenden mündlichen Abmachungen ist ein Überborden bei den Spesen wohl nicht nur ein Problem des IFF-HSG (vgl. auch Bericht Finanzkontrolle). Vielmehr wurde das Spesenreglement an der Universität zumindest im Berichtsjahr lediglich oberflächlich angewendet. Eine korrekte Handhabung der Spesen ist jedoch eine zentrale Frage der Betriebskultur (siehe Abschnitt 2.4.3.e).

Die Finanzkontrolle erstellt jedes Jahr neben dem jährlichen Revisionsbericht zum Kernhaushalt der Universität über 40 weitere Berichte, u.a. zu jedem Institut einen getrennten Revisionsbericht, welcher der Direktion des Instituts vorgelegt und bei Bedarf im Hinblick auf mögliche Verbesserungen besprochen wird. Die Weiterleitung an den GLA ist Aufgabe der Direktion. Zusätzlich wird ein summarischer Bericht über alle Institute zuhanden des Universitätsrates und der Verwaltungsdirektion sowie der Amtsstellen und der parlamentarischen Kommissionen erstellt.

²⁵ Kommentar im Revisionsbericht des Geschäftsjahrs 2017: «(...) Die Universität St.Gallen verfügt über ein internes Kontrollsystem und ein Risikomanagement. Der Universitätsrat setzt sich periodisch mit diesen Themen auseinander. Die Wirksamkeit dieser Systeme prüfen wir im Rahmen von Schwerpunktprüfungen.»

Bis zur Prüfung der Jahresrechnungen 2017, die auf der Basis eines veränderten Prüfungsansatzes vorgenommen wurde, wurden jeweils sämtliche Jahresrechnungen zur Genehmigung vorgeschlagen. Die Empfehlungen der Finanzkontrolle blieben stets unter der Wesentlichkeitsgrenze. Die Prüfung der Jahresrechnungen 2017 ergab als Folge des veränderten Prüfungsansatzes eine deutlich höhere Zahl an Feststellungen und löste für drei Institute eine Begründung für ein eingeschränktes Prüfungsurteil aus. Generell haben einzelne Feststellungen der Finanzkontrolle die Organe der Universität stets zu Anpassungen und Weiterentwicklungen veranlasst. So führte beispielsweise die im Bericht 2011 gemachte Feststellung hinsichtlich grösserer Referentenhonorare (die Summe aller Honorare eines oder einer Mitarbeitenden für das entsprechende Jahr), die von Instituten oder der Executive School abgerechnet wurden, zur Anpassung der Bestimmungen bzw. zur Beschränkung der Honorarentschädigung in der Weiterbildung.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die entsprechenden Aufsichtsorgane von den einzelnen Fällen Kenntnis hatten und zeitnah informiert wurden. Die Frage, ob und in welchem Umfang sich seit der vertieften Prüfung der Spesenabrechnungen 2012 eine missbräuchliche Praxis herausgebildet hatte, bleibt auf der Grundlage der erwähnten Ergebnisse der jährlichen Berichte der Finanzkontrolle ohne Antwort. Mit dem angewendeten neuen Prüfungsansatz der Jahresrechnung 2017 unterzog die Finanzkontrolle (siehe Abschnitt 2.4.3.c) die Handhabung der Spesen einer veränderten Beurteilung. Dies führte zu wiederholten Feststellungen, die sich in zwei Gruppen unterteilen lassen: einerseits in viele einzelne Empfehlungen zur korrekten formalen Anwendung des Spesenreglements – ohne die Spesenabrechnung materiell in Zweifel zu ziehen –, andererseits in wenige Einzelfälle, die auf ein Fehlverhalten bei der Spesenabrechnung hinweisen. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt das Vorgehen, die Frage der missbräuchlichen Praxis mit einer Sonderprüfung der Spesen durch die GLA der einzelnen Institute vertieft zu prüfen. Dabei wird keine unredliche Absicht impliziert, sondern lediglich zum Ausdruck gebracht, dass nun im Detail und nicht mehr stichprobenweise geprüft wird. Generell haben die Vorkommnisse und die öffentliche Reaktion jedoch gezeigt, wie wichtig eine höhere Sensibilität innerhalb der Universität beim Umgang auch mit selbsterwirtschafteten Drittmitteln und insbesondere bei der korrekten Handhabung der Spesenabrechnungen ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission hofft, dass der Spesenfall am IFF-HSG in seiner Dimension und Art ein Einzelfall bleibt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass das Vier-Augen-Prinzip beim Visieren von Belegen mit den Vorgaben zur Visierung von Spesenabrechnungen (Anhang 2 des Spesenreglements vom 14. Januar 2019) konsequent durchgesetzt werden soll. Die Kommission zeigt sich aber erstaunt darüber, dass solche Grundsätze nicht längst zur Normalität gehören. Weiter unterstützt sie das Bestreben, dass ein ausführliches Schulungs- und Einführungsmassnahmenpaket konzipiert und implementiert wird. Damit wird innerhalb der Universität entsprechend moderner Compliance-Grundsätze nicht mehr bloss ein Reglement erlassen, sondern dieses auch konsequent intern kommuniziert, und es wird geprüft, ob die Anwendung konsequent erfolgt.

Nebentätigkeiten

Interessenkonflikte zwischen Nebenbeschäftigungen und wissenschaftlicher Tätigkeit sind aus Sicht der Universität jederzeit zu vermeiden. Jedenfalls ist die Thematik vorsichtig und verantwortungsvoll zu handhaben. Ein wesentliches Instrument ist hierbei die bereits verschärfte Pflicht zur Offenlegung von Nebentätigkeiten und von finanziellen Bindungen. Zusätzlich wird im Rahmen des Integritätsreglements auch eine ausreichende Unabhängigkeit der Forschenden gefordert. Mit der Einführung der Transparenzreglemente (Inkrafttreten im April 2015 als eine der ersten Universitäten in der Schweiz, Anpassung per Dezember 2018) sind die Nebentätigkeiten der Universitätsangehörigen öffentlich einsehbar. Zusätzlich wird alle drei Jahre vom Rektor eine Befragung der Professorinnen und Professoren zu ihren Nebentätigkeiten, zur zeitlichen Beanspruchung und zur Einhaltung von Regeln (beispielsweise Verrechnung von Universitätsressourcen) durchgeführt. Über diese Befragung wird der Universitätsrat summarisch orientiert. Professorinnen und Professoren sind für die Einhaltung der Vorgaben selber verantwortlich. Personen, die

die Grenze von rund 50 Tagen je Jahr für Nebentätigkeiten überschreiten, müssen ihr Pensum an der Universität St.Gallen reduzieren. Im Fall einer aufgedeckten Missachtung der 20-Prozent- bzw. der 50-Tage-Regel greift die Universität ein. Aus Sicht der Universität sind Nebentätigkeiten auch in Zukunft erwünscht, da sie einen grossen Nutzen – z.B. Kontakt zur Praxis, Vernetzung mit der Praxis, Praxiserfahrungen und höhere Attraktivität der Tätigkeiten von Professorinnen und Professoren – für die Universität bringen. Es geht schliesslich auch um die Vernetzung zwischen Wissenschaft und Gesellschaft sowie die konkret gelebte Übernahme von Verantwortung. Die Ein-Tag-Regel ist internationaler Standard, wobei es zu beachten gilt, dass es um die Wettbewerbsfähigkeit der Universität St.Gallen auf dem internationalen Markt für Professorinnen und Professoren geht. Gemäss Aussagen des Rektors wurden auch bereits Nebentätigkeiten abgelehnt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst es, dass die Aufsicht über die Nebentätigkeiten etabliert ist. Sie stellt aber zur Diskussion, ob es sinnvoll ist, dass für die Beurteilung der Ergebnisse der Befragung lediglich eine Person zuständig ist und dass lediglich eine Selbstevaluation und keine eigentliche Prüfung durchgeführt wird. Eine breitere Abstützung und eine ordentliche Prüfung würden die Transparenz und Vergleichbarkeit erhöhen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst deshalb die Bestrebungen, die entsprechenden Anforderungen an die Übernahme von Mandaten, die Bewilligungsprozesse und die Kontrollen im Licht der aktuellen Ereignisse zu erhöhen und weiterzuentwickeln.

Gemäss einem Entscheid des Universitätsrates soll der Nachfolger des heutigen Rektors auf jede Art von Nebentätigkeiten verzichten, um in dieser wichtigen Phase des Überganges bzw. der Arbeit am neuen Universitätsgesetz eine maximale Unabhängigkeit zu gewährleisten. Als Kompensation wurde dem neuen Rektor eine erhöhte Funktionszulage zugestanden, die auch den Wegfall von Nebentätigkeiten teilweise kompensiert. Für den jetzigen Rektor wurde eine Übergangsregelung geschaffen. Diese ist für die Staatswirtschaftliche Kommission nicht nachvollziehbar, da zwar der Handlungsbedarf anerkannt und ausgewiesen ist, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Anpassung führt.

Kündigungsschutz

Gemäss den Befragten ist ein hoher Kündigungsschutz wesentlicher Teil eines akademischen Karriere- und Lebenswegs. Ursprünglich ging es um den Schutz der Freiheit von Forschung und Lehre mittels eines umfassenden Kündigungsschutzes. Noch heute sind akademische Karrieremodelle darauf ausgerichtet, eine lebenslange Anstellung (die sog. Tenure) zu gewährleisten. Im Vergleich mit den Optionen der Privatwirtschaft werden heute akademische Beschäftigungen an Universitäten teilweise weniger gut entlohnt. Dies ist mitunter ein Grund, weshalb es immer schwieriger wird, Schweizer Doktorandinnen und Doktoranden zu gewinnen. Ohne die Tenure als Ziel wird ein akademischer Lebensweg zunehmend unattraktiver und die Wettbewerbsfähigkeit der Universität erodiert. Zudem ist die Tenure auch international Teil jedes akademischen Vertragsverhältnisses. An der Universität St.Gallen werden Professorinnen und Professoren alle acht Jahre reevaluiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist aus aktuellem Anlass dem umfassenden Kündigungsschutz gegenüber kritisch eingestellt, kann der Argumentation der Befragten aber grösstenteils folgen. Sie weist jedoch darauf hin, dass unabhängig davon ein deliktisches Verhalten, insbesondere im Bereich disziplinarischer Massnahmen oder anderer personalrechtlicher Sanktionsmöglichkeiten, geahndet werden muss.

2.4.3.e Betriebskultur

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich der Universitätsrat und das Rektorat der rufschädigenden Wirkung auf eine Wirtschaftsuniversität wie die HSG durch einen Spesenskandal oder Verfehlungen bei den Nebentätigkeiten der Professorenschaft bewusst sind. Die Universität verfügt seit längerer Zeit über ein Monitoring, auf welchem auch mögliche Reputationsrisiken aufgeführt sind. Nach Auskunft des Universitätsrates bringt jedes Risiko immer auch eine

Chance mit sich. Die Universität hat in der Vergangenheit u.a. mit der Förderung des Unternehmertums oder bei Nebentätigkeiten von Universitätsangehörigen sowohl wirtschaftlich als auch bezüglich Reputation und Know-how profitiert. Die jüngsten Vorkommnisse im Zuge des Spesenfalls und bei Nebentätigkeiten einzelner Professoren haben jedoch gezeigt, dass solche Risiken als Folge von Fehlentscheiden oder mangelnder Sorgfalt die gute Reputation der Universität in der Öffentlichkeit fundamental in Frage stellen können. Als Folge der verschiedenen Vorkommnisse in jüngster Vergangenheit gilt es nach Aussagen des Präsidenten des Universitätsrates und des Rektors, einen Kulturwandel im Umgang auch mit selbsterwirtschafteten Mitteln einzuleiten, um innerhalb der Universität und ihrer Institute eine höhere Sensibilität im Bereich von Compliance und der korrekten Anwendung der Richtlinien und Reglemente im Alltag zu verankern. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass alle Organe der Universität diesen Wandel mit Nachdruck umsetzen und dass die Vorgaben auch entsprechend vorgelebt werden (vgl. dazu Abschnitt 3.3.3). Es soll aber keine Überreglementierung stattfinden. Es liegt vielmehr an den entsprechenden Führungsorganen, den Kulturwandel zu vermitteln.

2.5 Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein, die Vorschriften über Besoldung und berufliche Vorsorge von Dozenten und Verwaltungspersonal nach Art. 6 Abs. 3 Bst. c UG ab sofort wieder gesetzeskonform durch den Kantonsrat genehmigen zu lassen.

Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- im Rahmen der laufenden Totalrevision des UG Verbesserungen der Governance und der Compliance an der Universität St.Gallen umzusetzen, diverse Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Organe und Gremien zu klären;
- die Verbesserung der Governance und die Sicherstellung der Compliance an der Universität St.Gallen. Die Aufbau- und Ablauforganisation sind klar festzuhalten;
- Nebenaktivitäten und Nebenerwerbstätigkeiten der Dozierenden durch mehrere Personen beurteilen zu lassen. Die Anforderungen an die Übernahme von Mandaten, die Bewilligungsprozesse und die Kontrollen sind zu verbessern und weiterzuentwickeln;
- das umfassende IKS an der Universität einschliesslich der Institute rasch aufzubauen und in allen Gremien und Organisationseinheiten zeitnah zu etablieren;
- das neue Spesenreglement zeitnah zu etablieren:
 - Bei den Unterschriften- und Visierungskompetenzen sind die Aufgaben der materiellen und formellen Plausibilitätskontrollen festzuhalten;
 - klare Vorgaben betreffend Flugreisen, Verpflegung und Hotelübernachtungen einzuführen;
 - die Spesenabrechnungen ausnahmslos mit Belegen und Erläuterungen zu versehen;
- die Governance an den Instituten anzupassen, insbesondere:
 - die Rolle des Universitätsrates und seines zuständigen Mitglieds in Zusammenspiel von Funktionen, Aufgaben, Pflichten und Verantwortlichkeiten zu klären;
 - die Zuständigkeiten, Aufgabenbereiche und Kompetenzen des GLA sowie des Vorsitzenden und der Mitglieder der Direktion in der Satzung festzuhalten und zu klären;
 - die bestehenden Verflechtungen mit den Stiftungen aufzulösen bzw. zu entwirren;
 - Richtlinien über die Rechnungsführung zu erstellen;
- bei Zweigstellen der Universität in anderen Ländern eine eigene Rechtspersönlichkeit vorzusehen, damit rechtliche Unsicherheiten und finanzielle Intransparenz verhindert werden;
- den Schlussbericht der Administrativuntersuchung in geeigneter Form, nach Abschluss des Strafverfahrens, zu veröffentlichen.

3 Geschäftsberichte und Schlussberichterstattungen

3.1 Prüfungspunkt

Die ordentliche Prüfung der Staatswirtschaftlichen Kommission im Jahr 2019 umfasst folgende Geschäftsberichte:

- Geschäftsbericht 2018 der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, von der Verwaltungskommission am 15. März 2018 genehmigt;
- Geschäftsbericht 2018 der Gebäudeversicherung und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen, vom Verwaltungsrat am 7. März 2019 genehmigt.

Die Schlussberichterstattungen der Universität St.Gallen, der Pädagogischen Hochschule St.Gallen und der Hochschule für Technik Rapperswil über die Erfüllung der Leistungsperiode und die Antragstellung an den Kantonsrat übernimmt die Finanzkommission. Die ordentliche Prüfung der Geschäftsführung der Pädagogischen Hochschule St.Gallen und der Hochschule für Technik Rapperswil erfolgte anlässlich der Prüfung des Geschäftsberichtes der Regierung 2018²⁶ anlässlich der Junisession 2019. Die Staatswirtschaftliche Kommission betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, dass sich die beiden Kommissionen zur gegenseitigen Information und zur Abstimmung ihrer Prüfungstätigkeiten absprechen.

Weitere Berichte selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten wurden nicht geprüft, da sie entweder in der Zuständigkeit der Finanzkommission (siehe oben Abschnitte 1 und 2.1), der Regierung²⁷ oder der Stiftungsaufsicht²⁸ liegen.

Die Finanzkommission nimmt nach Art. 16 Abs. 2 GeschKR zum Finanzgebaren der öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung. Damit die Staatswirtschaftliche Kommission die Oberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten umfassend wahrnehmen kann, beauftragte²⁹ sie die Finanzkontrolle, die Vergütungen für folgende öffentlich-rechtliche Anstalten zu prüfen: Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen, Pädagogische Hochschule, Universität St.Gallen, Rheinunternehmen und Melioration der Rheinebene. Das Zentrum für Labormedizin liegt in der Zuständigkeit der Finanzkommission.

3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Staatswirtschaftliche Kommission beauftragte ihre ständige Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten», die Geschäftsberichte der zwei genannten selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zuhanden der Kommission zu prüfen und zu berichten, was im Allgemeinen und im Vergleich zu den Geschäftsberichten des Vorjahrs aufgefallen ist. Zudem werden die Revisionsberichte der Finanzkontrolle über die tatsächliche Feststellung bezüglich der Vergütungen 2018 zur Kenntnis genommen. Die Subkommission erstattete der Staatswirtschaftlichen Kommission im Rahmen der Sitzung vom 8. August 2019 Bericht über ihre Feststellungen und die Erkenntnisse ihrer Prüfung. Die Staatswirtschaftliche Kommission beriet die Feststellungen, machte Ergänzungen und Empfehlungen und verabschiedete den vorliegenden Bericht.

²⁶ Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2018 (32.19.01).

²⁷ Die Regierung übt die Oberaufsicht über die Melioration der Rheinebene und über das Rheinunternehmen aus.

²⁸ Die St.Galler Pensionskasse ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung.

²⁹ Auftrag nach Art. 42k StVG.

3.3 Würdigung und Bewertung

3.3.1 Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen

Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) ist eine vom Kanton geführte öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in St.Gallen.³⁰ Sie vollzieht die Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die Invalidenversicherung, und ihr können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden³¹, z.B. im Vollzug der Ergänzungsleistungsgesetzgebung und der Gesetzgebung über die Pflegefinanzierung. Die Verwaltungskommission der SVA überwacht die Geschäftsführung von Sozialversicherungsanstalt und Gemeindezweigstellen. Die Regierung übt die Aufsicht über die Sozialversicherungsanstalt aus, soweit diese nicht der Bundesaufsicht untersteht. Sie genehmigt den Geschäftsbericht und bringt diesen dem Kantonsrat zur Kenntnis.³²

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Geschäftsbericht die wichtigsten Zahlen sowie erläuternde Informationen zu wesentlichen Themen des abgelaufenen Jahres gut und illustrativ darstellt. Sie nimmt positiv zur Kenntnis, dass die Regierung – auf Hinweis der Staatswirtschaftlichen Kommission – den Geschäftsbericht gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. g des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1; abgekürzt EG-AHV) neu formell genehmigt. Dies wurde bis anhin unterlassen und nun erstmals mit dem Geschäftsbericht 2018 korrigiert. Ebenso wurden die internen Prozesse bei der SVA entsprechend angepasst. Erstmals wird auch die Strategieberichterstattung (einschliesslich Risikoeinschätzung) erstellt, und die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt davon Kenntnis.

Bei der Beratung nahm die Staatswirtschaftliche Kommission erfreut zur Kenntnis, dass die SVA «recht ansehnliche digitale Angebote» aufweist, welche in der Schweiz führend sind. Es gilt aber, den Bereich der Digitalisierung weiter auf die Kundenbedürfnisse ausgereicht auszubauen (z.B. Einführung der E-Rechnung). Weiter weist die Staatswirtschaftliche Kommission darauf hin, dass in Geschäftsberichten die Verantwortlichen für Redaktion, Gestaltung und Druck grundsätzlich genannt werden sollen.

3.3.2 Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen

Die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.³³ Sie versichert Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden und fördert Massnahmen zur Verminderung der Feuer- und Elementarschadengefahr, zur Schadenverhütung und zur Schadenbekämpfung. Die Regierung kann ihr durch Verordnung Aufgaben des Feuerschutzes übertragen.³⁴ Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die GVA aus. Ihm ist jährlich über die Geschäftsführung und die Rechnung der GVA Bericht zu erstatten.³⁵

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich der Geschäftsbericht an den Standard der Geschäftsberichte der kantonalen Gebäudeversicherer anlehnt und die Kapitel Allgemein, Segmentsberichte, Jahresrechnung und Statistik aufweist. Erstmals wird auch die Strategieberichterstattung (einschliesslich Risikoeinschätzung) erstellt. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt davon Kenntnis.

³⁰ Art. 1 EG AHV.

³¹ Art. 2 EG AHV.

³² Art. 10 EG AHV.

³³ Art. 1 GVG.

³⁴ Art. 1^{bis} GVG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

³⁵ Art. 8 GVG in der bis 31. Dezember 2015 gültigen Fassung.

Bei der Beratung nahm die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass infolge eines Starkregenereignisses eine grosse Zahl von Schäden an Gebäuden auftrat, in denen die «Gefahrenkarte Hochwasser» – diese bezieht sich auf Flüsse, Bäche und Seen – keine Überflutung anzeigt³⁶. Zusammen mit der neuen, zusätzlichen «Gefahrenkarte Oberflächenabfluss» liegen aber aktualisierte Instrumente zur Wahrnehmung der generellen Überschwemmungsgefahren vor. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die grosse Bedeutung der beiden Gefahrenkarten. Kritisch würdigt sie, dass der Ausbau eines dokumentierten IKS in den von der Finanzkontrolle geprüften Bereichen immer noch in Bearbeitung ist. Da ein funktionierendes und umfassendes IKS zentral ist, soll diese Arbeit möglichst rasch abgeschlossen werden. Auf Rückfrage bei der GVA wurde der Staatswirtschaftlichen Kommission bestätigt, dass der Verwaltungsrat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2019 das umfassend dokumentierte IKS abgenommen habe. Das Projekt wird derzeit mit den Schulungen des Kaders und der Mitarbeitenden abgeschlossen und neu im Rahmen des Jahresabschlusses dem Verwaltungsrat über das IKS Bericht erstattet. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst dieses Vorgehen und das rasche Handeln.

3.3.3 Vergütungsverordnungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die Revisionsberichte der Finanzkontrolle zur Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, zur Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen, zur Pädagogischen Hochschule, zur Universität St.Gallen, zum Rheinunternehmen und zur Melioration der Rheinebene zur Kenntnis genommen. Sie begrüsst die gemachten Empfehlungen und weist darauf hin, dass eine (detaillierte) Prüfung der Handhabung der Spesen auch zukünftig sinnvoll ist, v.a. unter dem Aspekt, dass per 1. August 2019 eine neue Vergütungsverordnung³⁷ verabschiedet wurde.

Erstaunt nahm die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass es beim Universitätsrat, trotz laufendem Spesenskandal an der Universität, zu einer falschen Abrechnung gekommen ist. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission muss sich auch der Universitätsrat an die massgebenden Vorgaben (Vergütungsverordnung) halten. Nur so kann er, als oberstes Organ der Universität, seine Vorbildfunktion auch wahrnehmen.

3.4 Empfehlungen

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Aufträge ab. Der Geschäftsbericht kann in der bestehenden Form weitergeführt werden.

Gebäudeversicherung und Amt für Feuerschutz des Kantons St.Gallen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Aufträge ab. Der Geschäftsbericht kann in der bestehenden Form weitergeführt werden.

³⁶ Siehe dazu Geschäftsbericht GVA, Abschnitt Elementarschadenprävention, S. 23.

³⁷ Verordnung über die Höhe, Ausrichtung und Ablieferung von Vergütungen im Zusammenhang mit der Einsitznahme in Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung (sGS 145.2; abgekürzt Vergütungsverordnung).

4 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, einzutreten auf:

1. den Bericht vom 15. August 2019;
2. den Geschäftsbericht 2018 der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, von der Verwaltungskommission am 15. März 2019 genehmigt;
3. den Geschäftsbericht 2018 der Gebäudeversicherung und des Amtes für Feuerschutz des Kantons St.Gallen, vom Verwaltungsrat am 7. März 2019 genehmigt;

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Felix Bischofberger
Präsident

Anhang: Unterlagenverzeichnis

- Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988, Stand 1. Januar 2019 (sGS 217.11; abgekürzt UG);
- Universitätsstatut vom 25. Oktober 2010, Stand 1. Juni 2017 (sGS 217.15; abgekürzt US);
- Spesenreglemente von 14. Januar 2019, 7. Dezember 2015 und 11. Dezember 2006;
- Gehaltsordnung für den Lehrkörper und das Verwaltungspersonal der Hochschule St.Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vom 12. Oktober 1971, Stand 30. Oktober 2007 (sGS 217.31);
- Personalreglement der Universität St.Gallen vom 5. Mai 2014, Stand 1. Januar 2019 (sGS 217.32);
- Visierungsreglement als Anhang 2 des Spesenreglements vom 14. Januar 2019;
- Richtlinien für Nebenaktivitäten und den Nebenerwerb von Dozierenden an der HSG vom 3. Mai 2010;
- Richtlinien für Nebenbeschäftigungen von Dozierenden vom 21. Juni 2019;
- Informations- und Offenlegungsrichtlinien vom 10. Dezember 2018;
- Medienmitteilung Universitätsrat vom 2. Oktober 2018;
- Medienmitteilungen Universität St.Gallen vom 17. Januar 2019;
- Medienmitteilung Regierung vom 19. Februar 2019;
- Medienmitteilungen im «St.Galler Tagblatt» von Juni 2018 bis Juni 2019 im Bereich der Universität St.Gallen;
- Parlamentarische Vorstösse von Juni 2018 bis April 2019 zu Themen im Bereich der Universität St.Gallen;
- Schreiben Rektor an den Kantonsrat vom 20. Februar 2019;
- Persönliche Stellungnahme von Martin Schmid, Präsident GLA-IFF, vom 5. März 2019;
- Fragenkatalog an den Universitätsrat vom 7. Februar 2019 und Antworten vom 22. März 2019;
- Vision 2025 der Universität St.Gallen;
- Schreiben Rektor an den Kantonsrat vom 1. März 2019;
- Massnahmenplan per 18. März 2019;
- Standardsatzung Institute HSG;
- Fragenkatalog an den Leiter Finanzkontrolle vom 25. März 2019 und Antworten vom 29. März 2019;
- Fragenkatalog an den GLA-IFF und Direktor IFF-HSG vom 25. März 2019 und Antworten vom 27. März 2019 und Auszug aus der IFF-Satzung;
- Fragenkatalog an das zuständige Mitglied des Universitätsrates über das IFF-HSG vom 25. März 2019 und Antworten vom 2. April 2019;
- Instituts-Visitationsbericht;
- Besprechungsprotokolle vom 23. Januar 2019 und 3. April 2019;
- Notiz der Einsichtnahme in den Schlussbericht der Administrativuntersuchung vom 26. April 2019;
- Kurzbericht über die Erkenntnisse aus dem Schlussbericht der Administrativuntersuchung.