

Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 6. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Die Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission	3
1.1 Auftrag	3
1.2 Organisation	3
1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2020/2021	5
1.4 Berichterstattung	6
2 Prüfung der Amtsführung von Regierung, Verwaltung und Anstalten	7
2.1 Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination	7
2.2 Aufsichtskonzept Amt für Gemeinden und Bürgerrecht	13
2.3 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	18
3 Weitere Prüfungen	22
3.1 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen	22
3.2 Planung der Staatstätigkeit	22
3.3 Ergebnis des Regierungscontrollings	30
3.4 Nachkontrollen	35
3.5 Fachstelle für Datenschutz	37
3.6 Aufsicht Nachrichtendienst	38
4 Empfehlungen und Erwartungen	39
5 Antrag	40

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2020/2021.

Mitgliederverzeichnis

Stand 6. Mai 2021

Mitglieder

Dominik Gemperli-Goldach, *Präsident*¹

Markus Bonderer-Sargans

Ernst Dobler-Oberuzwil

Bruno Dudli-Oberbüren

Barbara Dürr-Gams

Walter Freund-Eichberg, *Vizepräsident*²

Katrin Frick-Buchs

Hedy Fürer-Rapperswil-Jona

Meinrad Gschwend-Altstätten

Eva B. Keller-Kaltbrunn

Kilian Looser-Nesslau

Remo Maurer-Altstätten

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel

Andreas W. Widmer-Wil

Erich Zoller-Quarten

Geschäftsführung

Matthias Renn, *Geschäftsführer*

Aline Tobler, *Stv. Geschäftsführerin*

¹ Präsident seit der Junisession 2020.

² Vizepräsident seit 20. Juni 2018.

1 Die Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission

1.1 Auftrag

Der Kantonsrat übt die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung aus.³ Im Geschäftsreglement des Kantonsrates⁴ werden der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission je eigene Prüfungsbereiche zugewiesen. Die drei Kommissionen sind beauftragt, in ihren Bereichen die parlamentarische Aufsicht umzusetzen und dem Kantonsrat darüber periodisch zu berichten.⁵

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

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

Das Datenschutzgesetz⁶ weist jener Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz zu, welche für die Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung zuständig ist.⁷ Das Nachrichtendienstgesetz⁸ sieht zur Unterstützung der kantonalen Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ein vom Vollzugsorgan getrenntes Kontrollorgan vor.⁹ Die kantonale Dienstaufsicht obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen übt die Staatswirtschaftliche Kommission die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz und die parlamentarische Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten aus.

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

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

1.2 Organisation

Für ihre Prüfungstätigkeit teilt sich die Staatswirtschaftliche Kommission in ständige und in ad-hoc-Subkommissionen auf. Die Subkommissionen prüfen und berichten der Kommission über Ergebnisse und Erkenntnisse. In ihrem jährlichen Bericht skizziert die Kommission ihre Prüfungstätigkeit, bewertet die Erkenntnisse und Ergebnisse, spricht Erwartungen und Empfehlungen aus und stellt dem Kantonsrat Antrag.¹⁰

³ Art. 65 Abs. 1 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Zur parlamentarischen Aufsicht siehe Bericht 2012 der StwK zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012, Abschnitt 1.2.

⁴ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

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

⁶ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

⁷ Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

⁸ SR 121, abgekürzt NDG.

⁹ Art. 81 Abs. 2 NDG.

¹⁰ Bericht 2013 der StwK zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Abschnitt 1.

Das Organisations- und Prüfungskonzept der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2013¹¹ legt verschiedene Eckpunkte fest:

1. Die Kontrolle der Staatswirtschaftlichen Kommission richtet sich auf das Typische der parlamentarischen Aufsicht aus, nämlich die politische Kontrolle und Aufsicht.
2. Die Staatswirtschaftliche Kommission deckt alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle und Aufsicht ab, die das Geschäftsreglement des Kantonsrates ihr zuordnet.
3. Die Prüfungspunkte werden nach Bedeutung und Aktualität festgelegt. Im Bereich der Kontrolle der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung werden die Prüfungspunkte ungeachtet der Organisationsstruktur der Staatsverwaltung bestimmt.
4. Die Prüfungspunkte werden jährlich neu festgelegt, einschliesslich der Bestätigung von noch nicht abgeschlossenen Prüfungspunkten.
5. Die Organisation der Kommission richtet sich auf das Prüfungskonzept aus. Sie besteht aus den folgenden Organen, die jährlich bestellt werden:

Organe	Aufgabe und Zusammensetzung
Planungsausschuss	Planung der nächsten Prüfungsphase durch Sammeln und Evaluieren möglicher Prüfungspunkte. Monitoring und Nachkontrolle der Empfehlungen und Aufträge der Kommission. Steuerung, Koordination und Begleitung der Prüfungstätigkeit. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.
Ad-hoc Subkommissionen	Ausrichtung der Prüfung auf einen bestimmten Prüfungspunkt. Prüfungstätigkeit vor Ort und Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> keine feste Mitgliederzahl und kein festgelegter Schlüssel; die Kommission achtet darauf, dass wenigstens eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation Einsitz nimmt.
Ständige Subkommissionen	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung eines Prüfungspunkts. Prüfungstätigkeit vor Ort und Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> keine feste Mitgliederzahl und kein festgelegter Schlüssel; die Kommission achtet darauf, dass wenigstens eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation Einsitz nimmt.
Delegation Aufsicht Datenschutz	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz; Konzentration auf die Aspekte der parlamentarischen Aufsicht. Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.
Delegation Oberaufsicht Nachrichtendienstliche Tätigkeit	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung der Aufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit; Konzentration auf die Aspekte der parlamentarischen Oberaufsicht. Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.

¹¹ Bericht 2014 der StwK zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014, Abschnitt 1.

1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2020/2021

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit 2020/2021 so fest, dass sie dem Prüfungskonzept Rechnung tragen und alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle aufgreifen:

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Planungsausschuss	<i>Gemperli-Goldach</i> Freund-Eichberg Frick-Buchs Maurer-Altstätten Gschwend-Altstätten	Planung der Prüfungstätigkeit 2020/21, Vorbereitung der Prüfungstätigkeit 2021/22, Koordination und Durchführung von Nachkontrollen.
Subkommission «Corona-Krise»	<i>Freund-Eichberg</i> Dudli-Oberbüren Fürer-Rapperswil-Jona Frick-Buchs Gschwend-Altstätten Dobler-Oberuzwil	Prüfung der Bewältigung der Corona-Krise durch die Regierung im Zeitraum Januar bis Ende Juni 2020 mit Fokus auf Organisation, Kommunikation, Handlungsfähigkeit der Regierung und des Kantonsrates sowie Dringlichkeitsrecht und -beschlüsse.
Subkommission «Baubewilligungsverfahren und Verfahrens- und Verfahrenskoordination»	<i>Zoller-Quarten</i> Freund-Eichberg Gemperli-Goldach Looser-Nesslau Keller-Kaltbrunn	Prüfung der Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination mit Fokus auf Abläufe und Prozesse, das Aufgabenverständnis und die überdepartementale Zusammenarbeit.
Subkommission «Aufsichtskonzept Amt für Gemeinden und Bürgerrecht»	<i>Bonderer-Sargans</i> Fürer-Rapperswil-Jona Gschwend-Altstätten Looser-Nesslau Maurer-Altstätten	Prüfung der Gemeindeaufsicht im Kanton St.Gallen durch das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht (AfGB).
Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»	<i>Gschwend-Altstätten</i> Dürr-Gams Freund-Eichberg Looser-Nesslau Maurer-Altstätten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Planungs- und Steuerungsinstrumente: Allgemein; 2. Prüfung der Umsetzung der Wirkungsevaluationen von Dienststellen; 3. Prüfung der Personalpolitik; 4. Prüfung des Geschäftsberichts der Regierung und der Listen der hängigen parlamentarischen Vorstösse und Aufträge; 5. Prüfung des Projektportfolios und der Gesetzesvorhaben.
Subkommission «Zwischenstaatliche Vereinbarungen»	<i>Keller-Kaltbrunn</i> Frick-Buchs Zoller-Quarten Spoerlé-Ebnat-Kappel	Keine Prüfungstätigkeit 2020/2021.
Subkommission «Öffentlich-rechtliche Anstalten»	<i>Dudli-Oberbüren</i> Dobler-Oberuzwil Keller-Kaltbrunn Widmer-Wil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Aufsicht der Regierung über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Strategiebericht Beteiligungsmanagement); 2. Prüfung der Jahres- und Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Delegation Aufsicht Datenschutz	<i>Maurer-Altstätten</i> Dürr-Gams Spoerlé-Ebnat-Kappel Widmer-Wil	Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz.
Delegation Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit	<i>Maurer-Altstätten</i> Dürr-Gams Spoerlé-Ebnat-Kappel Widmer-Wil	Umsetzung der parlamentarischen Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit.

1.4 Berichterstattung

Ordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission plante ihre Prüfungstätigkeit 2020/2021 so, dass sie dem Kantonsrat über die Ergebnisse ihrer Prüfungen auf die Junisession 2021 hin berichten kann. Im vorliegenden Bericht nimmt die Kommission überdies Stellung zum Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2020 und zum darin enthaltenen Regierungscontrolling, zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse, zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten und zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen sowie zum Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2020.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss an ihrer Klausursitzung im Januar 2021, dass das Ergebnis der Prüfung zur Bewältigung der «Corona-Krise» in einem separaten Bericht¹² dem Kantonsrat zugeleitet wird. Der Kantonsrat nahm den Bericht in der Aprilsession 2021 zur Kenntnis. Zu den Jahres- und Geschäftsberichten 2020 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Septembersession 2021 hin Stellung nehmen.

Ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit führt die Staatswirtschaftliche Kommission entweder auf Einladung des Kantonsrates¹³ oder aus eigener Veranlassung¹⁴ ausserordentliche Prüfungen durch. Über eine ausserordentliche Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat nach Abschluss der Prüfung.

¹² Siehe Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Bewältigung der «Corona-Krise»; 82.21.01).

¹³ Siehe Bericht 1990 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Abschnitt 1.

¹⁴ Siehe Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011 (39.11.03), Abschnitt 1.

2 Prüfung der Amtsführung von Regierung, Verwaltung und Anstalten

2.1 Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination

2.1.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Prüfung des Baubewilligungsverfahrens und der Verfahrenskoordination als Prüfungspunkt 2020/2021 weiterzuführen. Dabei sollte insbesondere der Bericht des Baudepartementes (BD) an die Staatswirtschaftliche Kommission geprüft werden, welchen sie in ihrem Bericht 2020 gefordert hatte. Zudem sollten noch einmal die Abläufe und Prozesse im Amt für Umwelt (AFU) und im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) sowie die Durchlaufzeiten und Fristen im Baubewilligungsverfahren (Vorprüfung und Vollständigkeit), die Verhältnismässigkeit und die Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens insbesondere beim Bauen ausserhalb der Bauzone sowie die Digitalisierungsprojekte geprüft werden.

2.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission wählte für die Prüfungstätigkeit ein mehrstufiges Verfahren: zuerst die Detailprüfungen mit den Ämtern oder Abteilungen, danach eine Würdigung durch die operative und politische Führung des BD. Am 6. November 2020 präsentierten Vertreter des AFU den Bericht des Baudepartementes zum Thema Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination. Aufgrund der Ausführungen entschied die Subkommission, an einem weiteren Prüfungstag zwei weitere Befragungen durchzuführen. Dafür lud sie am 18. Januar 2021 Vertreter aus dem AREG und der Rechtsabteilung des Generalsekretariates des BD ein. Als Abschluss der Befragung wurden die Vorsteherin und der Generalsekretär des BD mit den Ergebnissen der Prüfungstätigkeit und den offenen Detailfragen konfrontiert. Damit konnten die Feststellungen politisch gewürdigt werden.

Den einzelnen Organisationseinheiten wurden mit der Einladung die zentralen Fragestellungen mitgeteilt, diese wurden während der Befragung weiter vertieft.

2.1.3 Würdigung und Bewertung

Das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) regelt die Bewilligungspflichten und das Bewilligungsverfahren. Art. 137 PBG legt fest: «Baugesuche sowie Gesuche um Erlass von weiteren für die Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Verfügungen werden der Baubehörde eingereicht, auf deren Gebiet die Baute oder Anlage errichtet werden soll.» Art. 21 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11; abgekürzt PBV) präzisiert das Bewilligungsverfahren: «Gesuchstellende verwenden für das Baugesuch das Formular des Baudepartementes. Das Baugesuch muss die für die Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Situationsplan, Grundriss, Ansichten, Schnitte und Kanalisationspläne enthalten. Es wird von der Bauherrschaft und den Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern unterzeichnet.»

2.1.3.a Abläufe und Ursachen für unvollständige Baugesuche

Eine aktuelle Auswertung des BD der Bewilligungsverfahren «Bauen ausserhalb Bauzone» und «Industrie und Gewerbe» hat ergeben, dass im Jahr 2019 der Anteil vollständiger Gesuche bei rund einem Drittel liegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass verschiedene der bisher getroffenen Massnahmen, z.B. Weiterbildungen und Schulungen von Gemeindevertreterinnen und -vertretern, Architektinnen und Architekten oder Planerinnen und Planer, vermehrte Projekt- und Planbesprechungen, Einführung und Optimierungen des elektronischen Baugesuchformulars usw. eine positive Wirkung zeigen. Allerdings müssen die Bemühungen im Hinblick auf einen anderen Umgang mit unvollständigen Baugesuchen fortgesetzt werden. Weitere Massnahmen werden im BD gegenwärtig umgesetzt und geplant, beispielsweise das E-Government-Projekt «Digitaler Baubewilligungs- und Plangenehmigungsprozess».

Das BD stellt in seinem Bericht fest, dass neben fachspezifischen Nachforderungen vor allem unvollständig ausgefüllte (oder sogar gänzlich fehlende) Formulare und fehlende Pläne die Hauptgründe für die Unvollständigkeit eines Baugesuchs sind. Im Rahmen der Ausarbeitung des Berichts zeigte sich, dass z.B. folgende Mängel oder Fehler bestehen: fehlende Angaben zur Lagerung von wassergefährdenden Flüssigkeiten, fehlende Brandschutzpläne oder fehlende Brandschutznachweise (nicht abschliessende Aufzählung). Damit für die Behörden der baurelevante Sachverhalt klar wird, müssen die richtigen und relevanten Daten erhoben werden. Deshalb soll im Baugesuchsformular nur das gefordert werden, was für die rechtliche Beurteilung erforderlich ist. Eine besondere Bedeutung hat dabei das einheitliche Baugesuchsformular mit Wegleitung¹⁵. Das BD sieht folgende zwei Hauptursachen für unvollständige Baugesuche: (1) Viele Planerinnen und Planer leisten die notwendige Arbeit für eine korrekte Baueingabe nicht und (2) erfolgt die Vollständigkeitsprüfung durch die Gemeinde nicht oder nicht korrekt.

Das BD stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Haltung besteht, ein unvollständiges Baugesuch schadet nichts und «der Kanton sagt dann schon, was noch fehlt». Hier gilt es die falschen Anreize zu verringern und den Umgang mit unvollständigen Baugesuchen mittels Aus- und Weiterbildungen sowie Sensibilisierungen von Gemeindevertreterinnen und -vertretern, Architektinnen und Architekten oder Planerinnen und Planer zu verbessern. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist aber auch der Ansicht, dass ein Baugesuch für einfache Projekte grundsätzlich auch für Laien (ohne planerische Ausbildung) ausfüllbar sein soll. Sie teilt jedoch auch die Einschätzung, dass viele Themen komplexer geworden sind. Diesen Zielkonflikt gilt es zu minimieren. Zudem erachtet es die Staatswirtschaftliche Kommission als zentral, dass die Verwaltung nicht mehr Informationen verlangt, als rechtlich nötig ist. Sie erwartet deshalb, dass die Inhalte und die Anzahl der Formulare ständig auf ihre (rechtliche) Notwendigkeit überprüft werden und von den Ämtern gemeinsam festgehalten wird, welche generelle Anforderungen sind, und diese dann auch von allen anerkannt und angewendet werden. Zudem soll ein pragmatischer, verhältnismässiger und flexibler Umgang bei der Prüfung der Gesuche auf Vollständigkeit gepflegt werden, so dass beispielsweise trotz Nachforderungen (z.B. eine fehlende Fotodokumentation) ein Gesuch weiterbearbeitet wird, wenn lediglich eine geringfügige Formalität fehlt. Weiter soll ein übersichtliches Merkblatt zu den häufigsten «Fehlern» bei der Eingabe der Formulare je für die Gemeinden und für die Planerinnen und Planer erstellt werden, mit dem Ziel, die Anzahl der unvollständigen Baugesuche weiter zu reduzieren.

Nach Art. 133 Abs. 1 Bst. a PBG prüft die politische Gemeinde die Gesuchsunterlagen auf Vollständigkeit und veranlasst deren Ergänzung. Das BD stellt teilweise fest, dass viele kommunale Bauverwaltungen Baugesuche ohne eine Vollständigkeitsprüfung direkt an die federführenden Stellen des Kantons weiterleiten. Fehlerhafte Beurteilungen der Vollständigkeit der Baugesuche führen regelmässig zu Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Einschätzung des Baudepartements, dass die Fachkompetenz der am Verfahren beteiligten Personen mit Aus- und Weiterbildungen verbessert werden soll. Die pauschale Aussage, dass die fachliche Kompetenz oder die nötige Erfahrung bei den Gemeinden fehlt, kann sie nicht nachvollziehen. Vielmehr stellt sich die Frage, ob die Verhältnismässigkeit der Anforderungen noch gegeben ist, ob sich die kantonalen Stellen dem anspruchsvollen kommunalen Umfeld (rechtliche Grundlagen, verschiedene Anspruchsgruppen usw.) bewusst sind und ob die kantonalen Stellen die Bedeutung einzelner Projekte für die betreffende Gemeinde oder Region richtig einordnen können. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst deshalb die Idee, dass der Kanton eine Checkliste aufbereitet, welche allen Bauverwaltungen als Ergänzung zur Wegleitung dient, damit die Vollständigkeitsprüfung für alle Seiten zufriedenstellend und mit möglichst geringem Mittelbedarf erfolgen kann.

¹⁵ <https://www.sg.ch/bauen/baugesuch-baubewilligung/baugesuch-einreichen.html>

2.1.3.b Fristen und Beschleunigung im Baubewilligungsverfahren

Die Maximalfrist nach Art. 16 PBV für die Behörden (kantonal und kommunal) beträgt in der Regel 13 Wochen ab Vollständigkeit des Baugesuches. Diese Frist setzt sich wie folgt zusammen: zehn Wochen für die federführende Stelle des Kantons (wenn mehrere Stellen des Kantons mitwirken) und drei Wochen für die politische Gemeinde (Gesamtentscheid). Bei den Maximalfristen handelt es sich um Ordnungsfristen, die grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen. Das bedeutet, dass in Routinefällen die Fristen kürzer sein sollen. Ist die Einhaltung der Frist nicht möglich, wird dies vor deren Ablauf den Verfahrensbeteiligten mit Begründung schriftlich mitgeteilt und eine neue Frist festgelegt. Nach Art. 21 Abs. 3 PBV werden unvollständige Gesuche zur Ergänzung oder Verbesserung zurückgewiesen. Unterbleibt die Verbesserung innert der angesetzten Frist, tritt die Bewilligungsbehörde auf das Gesuch nicht ein. Die Maximalfristen beginnen erst zu laufen, wenn das Baugesuch für alle zuständigen Behörden vollständig ist.

Bei den Durchlaufzeiten wird zwischen den Brutto- und den Nettodurchlaufzeiten unterschieden: «Die Durchlaufzeit beginnt für die Bauherrschaft mit dem Eingang des Baugesuchs in der Gemeinde. Sie endet mit dem Versand der Baubewilligung (samt kantonalen Verfügungen und Stellungnahmen) durch die Gemeinde. Die Bruttodurchlaufzeit (Bauherrensicht) entspricht somit der Zeitdauer, während der die Bauherrschaft auf die Baubewilligung warten muss. Die Bruttodurchlaufzeit bei den kantonalen Stellen dagegen bemisst sich ab Eingang bei der federführenden Stelle bis zur Lieferung der Teilentscheide an die Gemeinde. Die Nettodurchlaufzeit beginnt mit der Vollständigkeit des Baugesuchs bei der federführenden Stelle. Sie endet mit dem Abschluss der materiellen Bearbeitung durch die mitwirkenden Stellen.»¹⁶ Abb. 1 zeigt beispielhaft die durchschnittlichen Durchlaufzeiten bei Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone der Jahre 2018 und 2019. Die durchschnittliche Bruttodurchlaufzeit (Bauherrensicht) betrug 145 Tage und die durchschnittliche Nettodurchlaufzeit bei den kantonalen Stellen für die materielle Beurteilung 51 Tage.

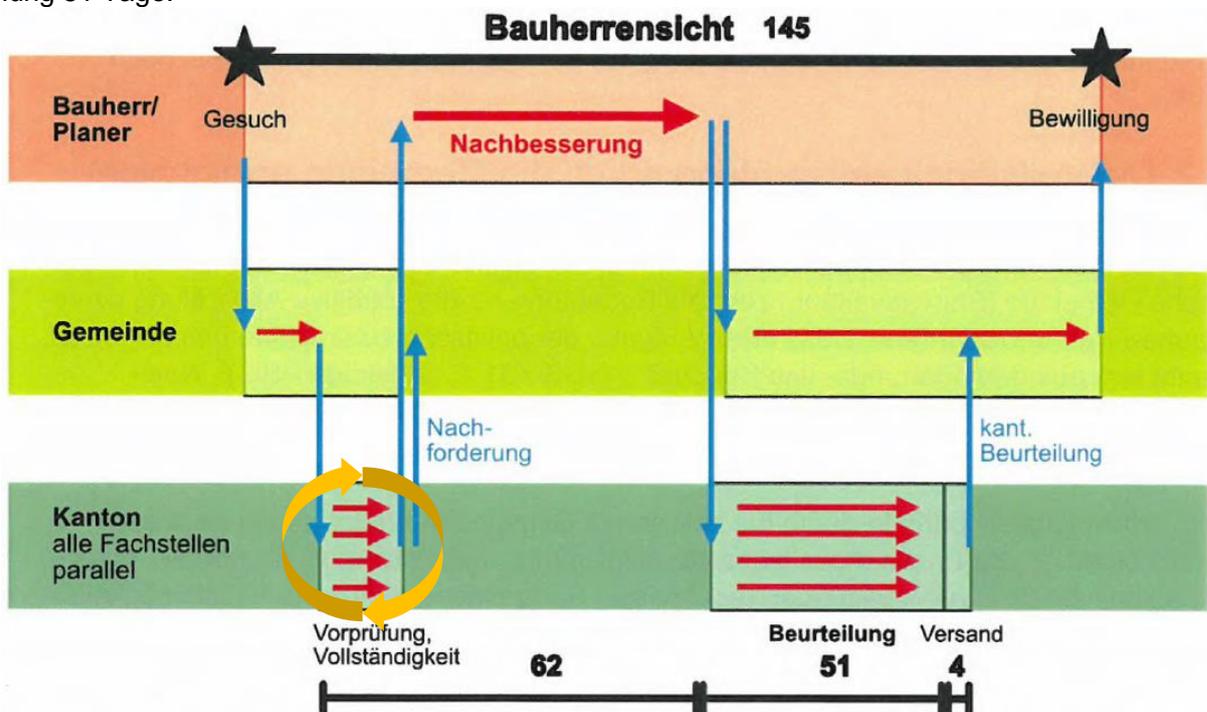


Abb. 1: Baubewilligungen Bauen ausserhalb der Bauzone / durchschnittliche Durchlaufzeiten 2018 und 2019. Quelle: Baudepartement (2020), ergänzt durch die Staatswirtschaftliche Kommission (2021).

¹⁶ Zitat aus dem Bericht des Baudepartementes an die Staatswirtschaftliche Kommission.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich die Durchlaufzeiten bei den kantonalen Stellen im Durchschnitt im festgeschriebenen Rahmen befinden und die involvierten Stellen bestrebt sind, die Gesuche zeitnah zu erledigen. Die Befragung zeigte aber auch, dass bei unvollständigen Baugesuchen die Nachbesserungen der Bauherren sowie der Planerinnen und Planer erneut geprüft werden müssen. Wenn dann ein Gesuch immer noch unvollständig ist, beginnt der Kreislauf von Neuem (siehe oranger Kreis in Abb. 1). Im Durchschnitt dauert es bei Nachbesserungen bis zu einem vollständigen Baugesuch 62 Tage, was im Vergleich zur materiellen Beurteilung von 51 Tagen sehr lange ist. Hier gilt es nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission Verbesserungen zu erzielen, z.B. Baugesuche mit mehr Pragmatismus und Augenmass zu bearbeiten, den Spielraum beim Ermessen voll auszuschöpfen und nötigenfalls rigide Vorschriften (z.B. bei Erschliessungen) zu überprüfen und zu ändern. Dies soll die kantonalen Stellen aber nicht dazu verleiten, leichtfertig über wichtige Einzelfragen hinwegzugehen oder nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechend zu agieren. Die Mitarbeitenden der kantonalen Stelle nehmen dazu eine zentrale Rolle ein. Eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter betreut verschiedene Baugesuche in verschiedenen Phasen. Für eine schnelle und erfolgreiche Sachbearbeitung braucht es ein hohes Mass an Flexibilität, eine disziplinierte Selbstorganisation und eine selbstkritische Haltung.

Schliesslich stellt die Staatswirtschaftliche Kommission auch fest, dass die Komplexität im Baubewilligungsverfahren offensichtlich ist und immer grösser wird. Diese Komplexität wird nicht nur durch den rechtlichen Rahmen (z.B. Raumplanungsgesetz, Richtplan, PGB) erhöht, sondern auch die Gesellschaft trägt dazu bei; dies zeigt sich beispielsweise bei der steigenden Anzahl an Einsprachen. Deshalb ist eine gute Kommunikation zwischen den kantonalen und kommunalen Stellen unerlässlich. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüessen, wenn die kantonalen Stellen die Gemeinden und die Gesuchstellerinnen und -steller vermehrt mündlich und zeitnah über den Verfahrensstand informieren. Sie erhofft sich in diesem Zusammenhang, dass mit standardisierten Abläufen und neuen elektronischen Mitteln die Transparenz über den Status eines Gesuchs weiter verbessert und auf diese Weise die Mitarbeitenden entlastet werden können.

2.1.3.c Fristen im Rekursverfahren

Die gesetzliche Frist für den Rekursentscheid nach Abschluss des Schriftenwechsels beträgt gemäss Art. 17 PBV 21 Wochen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass in 79 Prozent der Fälle die Frist eingehalten werden kann. Aufgrund der grossen Anzahl an Einsprachen konnte der von der Rechtsabteilung des BD festgelegte Zielwert von 90 Prozent nicht erreicht werden. Mit den neuen Ortsplanungen geht die Rechtsabteilung des BD von zusätzlichen Einsprachen aus, was die Situation noch einmal verschärft. Die Rechtsabteilung des BD hat sich aber bereits darauf vorbereitet und eingestellt, momentan kann die Last ohne zusätzlichen Ressourcenbedarf gestemmt werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission kann nachvollziehen, dass die Rechtsabteilung des BD bei gutgeheissenen Rekursen bei Bedarf ein «Obiter Dictum»¹⁷ beifügt. Dabei wird auf Punkte hingewiesen, welche bei einer neuen Beurteilung des Baugesuchs genauer geprüft werden sollen. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat Verständnis dafür, dass dies bei Gemeinden auf Unverständnis stossen kann, wenn das «Obiter Dictum» unnötig belehrend wirkt. Sie sieht aber die Vorteile des «Obiter Dictum», denn es kann für die Bauherrin eine gute Hilfestellung für ein neues Gesuch sein. Dieses kann damit verhindern, dass mehrfach rekuriert wird, bevor die federführende Stelle überhaupt eine materielle Prüfung machen kann, und es sollte nicht zu weiteren Verzögerungen kommen.

¹⁷ Ein «Obiter Dictum» (lat. nebenbei Gesagtes) ist eine in einer Entscheidung eines Gerichts geäusserte Rechtsansicht, die nicht die gefällte Entscheidung trägt, sondern nur geäussert wurde, weil sich die Gelegenheit dazu bot.

2.1.3.d Beurteilung von Verhältnismässigkeit und Anwendung des Ermessensspielraums

Die Rechtsabteilung des BD ist eine Organisationseinheit des Generalsekretariates, sie bearbeitet Rechtsmittelverfahren im Bau-, Planungs-, Umwelt- und Strassenrecht und ist in der Gesetzgebung und Rechtsberatung tätig. Zu den Kernaufgaben gehören die Leitung, Koordination und Instruktion von Rechtsmittelverfahren, die Vorbereitung von Entscheiden des Departementes sowie die juristische Beratung von Amtsstellen und Gemeinden im Zuständigkeitsbereich der Rechtsabteilung. Die Rechtsabteilung ist die zweite Instanz bei Rechtsmittelverfahren von Baugesuchen. Sie hat dementsprechend eine neutrale Haltung und beurteilt alle spezifischen Interessen sowohl der Bauherren, der Gemeinden, der Nachbarn als auch der kantonalen Amtsstellen streng nach geltendem Recht. Die Rechtsabteilung des BD ist somit kein Baurekursgericht, so wie dies andere Kantone (z.B. Zürich) kennen, und die Staatswirtschaftliche Kommission sieht keinen Anlass, etwas daran zu ändern.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die (restriktive) Praxis der Rechtsabteilung des BD einen grossen Einfluss auf die erstinstanzliche Ebene bei den Gemeinden hat. Diese Entwicklung ist nicht grundsätzlich negativ zu werten, die Staatswirtschaftliche Kommission ist jedoch der Ansicht, dass dem Ermessen¹⁸ mehr Beachtung geschenkt werden soll. Die federführenden Amtsstellen sollen nicht zurückgebunden werden. Enthält das kantonale oder das Bundesrecht eine Kann-Bestimmung, soll diese durch die kantonalen Instanzen zugunsten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers ausgelegt werden. Dies erlaubt in der Praxis mutigere und raschere Entscheide, mit dem Risiko, aufgrund der Entscheide als Erst- oder Zweitinstanz auch einmal an ein Gericht weitergezogen zu werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission beurteilt ein Weiterzug ans Gericht durchaus auch als guten Indikator, dass der Ermessensspielraum zu Gunsten der Gesuchsteller voll gewährt wird. Sie ist zudem der Ansicht, dass die Rechtsabteilung des BD sein Ermessen nicht über jenes der Gemeinden oder der kantonalen Ämter stellen soll. In welchem Mass und auf welche Weise die kantonalen Amtsstellen den Ermessensspielraum nutzen sollen, ist letztlich eine Frage der Verwaltungskultur und als solche von der politischen Führung zu definieren und klar zu kommunizieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass bewusst wieder eine offenerere Praxis Anwendung findet. In diesem Zusammenhang ist es ihr ein grosses Anliegen – und hier teilt sie die Aussage des Leiters der Rechtsabteilung des BD –, dass «die Frage, ob ein Ermessen vorliegt, keine Ermessensfrage ist». Die rechtlichen Vorgaben müssen dabei aber stets eingehalten werden.

Beim Rekursverfahren nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass die Rechtsabteilung des BD ihren Fokus wieder vermehrt auf das Rügeprinzip¹⁹ legen will. Sie begrüsst diese Absicht. Wenn z.B. in einem Rekurs die Höhe der Baute nicht angefochten wird, muss dies die Rechtsabteilung des BD nicht zusätzlich prüfen. Wenn aber ein bestimmter Sachverhalt gerügt wird, dann stellt sich die Frage, ob ein Ermessen besteht oder nicht. Besteht ein Ermessen, soll sich die Rechtsabteilung des BD zu Gunsten der Vorinstanz zurückhalten. Die

¹⁸ Siehe ausführlich Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Seite 16: «Ermessen ist ein Entscheidungsspielraum der Behörden. In der Regel ist dieser Freiraum dadurch gekennzeichnet, dass die Wahl zwischen verschiedenen Rechtsfolgen oder die Wahl, ob überhaupt eine Rechtsfolge entstehen soll, gewährt wird. Ein weiteres Merkmal des Ermessens ist, dass die Verwaltungsgerichte die Ermessensbetätigung (zumindest grundsätzlich) nicht überprüfen können (sonst würde der Freiraum ja keinen Sinn machen). Es gibt nun unterschiedliche Arten von Ermessen: Entschliessungsermessen, Auswahlermessen und Tatbestandsermessen.»

¹⁹ Siehe dazu Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, N 15 zu Art. 321 ZPO: Im Beschwerdeverfahren gilt das Rügeprinzip, d.h. die Beschwerde führende Partei hat im Einzelnen darzulegen, an welchen Mängeln (unrichtige Rechtsanwendung, offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts) der angefochtene Entscheid ihrer Ansicht nach leidet. Was nicht gerügt wird, hat Bestand. Neue Anträge, neue Tatsachenbehauptungen und neue Beweismittel sind im Beschwerdeverfahren ausgeschlossen (Art. 326 Abs. 1 ZPO).

Staatwirtschaftliche Kommission hält fest, dass dieses Anliegen – nach Auskunft der Rechtsabteilung – keinen grundsätzlichen Richtungswechsel bedeutet; vielmehr ist angezeigt, dass sich das BD das Rügeprinzip wieder vermehrt ins Bewusstsein ruft.

2.1.3.e Zusammenarbeit innerhalb des BD

Nach dem Eingang eines Baugesuchs beim Kanton müssen alle mitwirkenden Stellen der federführenden Stelle mitteilen, ob das Gesuch vollständig ist. Bis alle Rückmeldungen betreffend Vollständigkeit vorliegen, dauert es durchschnittlich sieben Arbeitstage. Die Staatwirtschaftliche Kommission stellt fest, dass dieser Austausch optimiert worden und die Zusammenarbeit der einzelnen Stellen gut ist. Dieser Prozess hat zudem den Vorteil, dass die Anzahl Ansprechpersonen und Anlaufstellen für eine Gesuchstellerin oder einen Gesuchsteller beim Kanton reduziert wurden.

Gemäss Auskunft des BD gibt es neu einen monatlichen Austausch zwischen den Rechtsabteilungen der Ämter und der Rechtsabteilung des BD. Dabei sollen nicht konkrete Fälle, jedoch grundlegende Themen besprochen und gemeinsame Spielregeln sowie eine gemeinsame Praxis festgelegt werden. Die Staatwirtschaftliche Kommission begrüsst diesen Austausch. Sie weist darauf hin, dass Optimierungen und Weiterentwicklungen dann erfolgreich sind, wenn es ein miteinander und nicht ein gegeneinander gibt.

2.1.3.f In Realisierung begriffene und geplante Massnahmen

Baubewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren sind komplexe Prozesse zwischen Gesuchstellenden, Planenden, Gemeinden, Kanton und Bund und basieren heute vorwiegend auf Dokumenten und Unterlagen, die in Papierform geführt werden. Das BD hat deshalb das Ziel formuliert, die administrativen Abläufe im Baubewilligungsverfahren in den einzelnen Ämtern des BD zu standardisieren und zu vereinfachen, die Fachspezialistinnen und -spezialisten von administrativen Aufgaben zu entlasten sowie die Komplexität der IT-Anwendungen zu reduzieren. Mit diesen Zielen wurde das Projekt «koordi»²⁰ gestartet. Im Jahr 2021 sollen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit im Jahr 2022 die Massnahmen und Optimierungen umgesetzt werden können. Die Staatwirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Projektarbeiten und die Umsetzung zügig voranschreiten.

Weiter hat das eGovernment-Kooperationsgremium am 20. November 2019 einen Projektauftrag beschlossen, der eine von Gemeinden und Kanton gemeinsam erarbeitete Strategie und Umsetzungsplanung «digitaler Baubewilligungs- und Plangenehmigungsprozess» beinhaltet. Die Strategie wird die Kernprozesse und deren künftige Steuerung, die strategischen Ziele, die IT-Architektur, den Ressourcenbedarf, den rechtlichen Anpassungsbedarf und eine Umsetzungsplanung der Sofort- und Schlüsselmassnahmen enthalten. Die Staatwirtschaftliche Kommission erachtet dieses Projekt als zentral und wichtig, um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen und somit eine Beschleunigung im Baubewilligungsverfahren zu erreichen. Auch hier erwartet sie, dass die Projektarbeiten zügig voranschreiten und keine Verzögerungen auftreten; begrüssenswert wären vielmehr Beschleunigungen im Projekt.

²⁰ Siehe dazu die Berichterstattung 2020 der Staatwirtschaftlichen Kommission (82.20.03), Abschnitt 2.2.3, S. 15.

2.1.4 Empfehlungen und Anträge

Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die unvollständigen und fehlerhaften Baugesuche im Detail zu analysieren, dazu ein übersichtliches Merkblatt zu den häufigsten «Fehlern» zu erstellen sowie die Ergebnisse an Aus- und Weiterbildungen zu präsentieren;
- b) die Inhalte und die Anzahl der Baugesuchs-Formulare ständig auf ihre (rechtliche) Notwendigkeit zu überprüfen sowie generelle Anforderungen festzuhalten und diese durch alle Instanzen anzuwenden;
- c) unvollständige Baugesuche pragmatischer, verhältnismässiger und mit Augenmass zu bearbeiten. Beispielsweise ist eine Möglichkeit zu schaffen, dass trotz Nachforderungen ein Baugesuch weiterbearbeitet wird, wenn lediglich eine geringfügige Formalität fehlt;
- d) eine Checkliste für kommunale Bauverwaltungen als Ergänzung zur Wegleitung zu erstellen, damit die Vollständigkeitsprüfung für alle Seiten zufriedenstellend und mit möglichst geringem Mittelbedarf erfolgen kann;
- e) so schnell als möglich eine digitale Möglichkeit zu schaffen, damit der Status eines Gesuchs für alle transparent und einfach nachvollziehbar ist;
- f) die Kommunikation der federführenden Amtsstellen gegenüber den Gemeinden und Gesuchstellenden zu erhöhen, beispielsweise vermehrt mündlich und zeitnah über den Verfahrensstand zu informieren;
- g) vermehrt das Instrument der Projekt- und Planbesprechungen einzusetzen;
- h) den Ermessensspielraum durch alle Instanzen voll auszuschöpfen und nicht das Ermessen der Zweitinstanz über das Ermessen der Erstinstanz zu stellen;
- i) die Rechtsabteilung des BD als verwaltungsinterne Rekursinstanz zu verstehen und nicht als Baurekursgericht;
- j) das Projekt «Digitaler Baubewilligungs- und Plangenehmigungsprozess» zu beschleunigen, zeitnah Sofortmassnahmen zu realisieren und erste Erkenntnisse in den II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz einfließen zu lassen.

2.2 Aufsichtskonzept Amt für Gemeinden und Bürgerrecht

2.2.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss aufgrund einer Eingabe im Jahr 2018 und auf Anregung aus ihrer Mitte, die Überprüfung der Gemeindeaufsicht im Zuständigkeitsbereich des Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht (AfGB) zu einem ihrer Prüfungspunkte 2020/2021 zu machen. Dabei wurden die folgenden Themenbereiche untersucht: Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit bei der Aufgabenerfüllung sowie Wirksamkeit und Kontrolle der getroffenen Massnahmen.

Die Entscheidung, einen Fokus auf die Überprüfung der Aufsicht im AfGB zu legen, ist dadurch begründet, dass viele Themen politisch diskutiert werden (Gemeindeaufsicht, Grundbuchaufsicht, Einführung neues Rechnungsmodell, Gemeindefusionen) und das Amt im Jahr 2020 eine Fusion entstand.

2.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission wählte für die Prüfungstätigkeit ein zweistufiges Verfahren. Zuerst legte sie am 6. August 2020 den Ablauf, den Inhalt, die Termine und die zu befragenden Personen fest. Am 29. Oktober 2020 liess sich die Subkommission von Vertreterinnen und Vertretern des AfGB über folgende Themen umfassend informieren: Strukturen, Organisation und rechtliche Grundlagen des AfGB, Erfahrungen zur Fusion des Amtes für Gemeinden und des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand, Allgemeine Aufsicht und Einführung in die neue Gemeindeaufsicht im Kanton St.Gallen, Ablauf Auf-

sichtsprüfung (Gemeindeaufsicht), Grundbuchamt (Allgemeines und Aufsicht), neues Rechnungsmodell / Finanzausgleich, Fusionen / Vereinigungen, Zahlungsschwierigkeiten (Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts, SR 282.11) / Ersatzverwaltung (siehe Art. 159 Abs. 2 Bst. f des Gemeindegesetzes, sGS 215.1) sowie Befangenheit / Ausstandsregelungen. Je nach Themengebiet nahmen unterschiedliche Personen des AfGB an der halbtägigen Befragung teil.

Zu jedem Themenkreis wurde ein umfangreicher Katalog an Fragen zusammengestellt. Diese wurden den Befragten vorgängig zugestellt. Die Antworten wurden der Subkommission für die Vorbereitung der Befragung zugestellt und im Nachgang vom AfGB präzisiert oder ergänzt.

2.2.3 Würdigung und Bewertung

2.2.3.a Organisation und Abläufe im AfGB

Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht (AfGB) besteht aus der Amtsleitung, dem Support, dem Juristischen Stab und vier weiteren Bereichen. Diese sind die Gemeindeaufsicht, das Zivilstandswesen, die Grundbuchaufsicht und der Bereich für Bürgerrecht / Namensänderungen. Im AfGB sind rund 34 Personen tätig, die sich 2'830 Stellenprozente teilen. In der Gemeindeaufsicht bestehen hauptsächlich Vollzeitstellen, im Zivilstandswesen hingegen gibt es viele Teilzeitstellen, und in der Grundbuchaufsicht sind es zwei Stellen mit jeweils 90 Stellenprozenten. Die rechtlichen Vorgaben für die Aufgabenbewältigung finden sich in Art. 16 und 21 ff. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG), Art. 22 des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR), der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt ErmV) und in verschiedenen Spezialgesetzen, z.B. im Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB), im Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) oder im Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG). Das AfGB ist in all jenen Bereichen weisungsbefugt, in denen es eine Aufsichtsfunktion ausübt, namentlich bei der allgemeinen Gemeindeaufsicht (d.h. Amts- und Haushaltsführung), der Aufsicht im Zivilstandswesen und der Grundbuchaufsicht.

Steigende Fallzahlen in verschiedenen Bereichen und eine tendenziell zunehmende Komplexität der Aufgaben führen im Departement des Innern (DI) seit einigen Jahren zu einer verstärkten Überprüfung der internen Strukturen und Prozesse. Das Vorhandensein einiger kleiner Ämter stellt im DI dabei zum Teil eine besondere Herausforderung dar, insbesondere bezüglich der Optimierung von Organisationsstrukturen wie auch von Supportprozessen. Mit dem Rücktritt der Leiterin des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand ergab sich die Möglichkeit einer Fusion mit dem Amt für Gemeinden. Im Rahmen mehrerer Sitzungen wurden im Juni 2019 verschiedene Varianten für strukturelle Veränderungen geprüft. Wesentliche Ziele waren die Realisierung von Synergieeffekten und Einsparungen. Damit diese vollumfänglich ausgeschöpft werden konnten, galt es, die neuen Strukturen sorgfältig aufzubauen und die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Prozess ausreichend einzubeziehen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass aufgrund der Corona-Situation der Einbezug nicht optimal vorstattengehen konnte und der persönliche Austausch schwierig war. Der soziale Aspekt, das Sich-Kennenlernen, blieb aus, doch wurde das Projekt schliesslich von allen Mitarbeitenden positiv bewertet und getragen. Die Ressourcen- und Stellvertretungsprobleme konnten gelöst werden. Am 1. Juni 2020 wurde die Fusion umgesetzt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die offene Art der Kommunikation der Befragten und die transparente Weise der Informationsübermittlung. Es wurde auch die Grundsatzfrage diskutiert, ob die Existenz des AfGB überhaupt notwendig sei, denn andere Kantone (z.B. Thurgau) kennen kein vergleichbares Amt oder aber eines mit deutlich geringerer Personenzahl. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welchen Anspruch an die Aufsicht gestellt werden und welche Aufgaben gesetzlich definiert sind. Daraus lässt sich die Organisation des AfGB ableiten. Möchte man auf die Aufsicht verzichten oder Aufgabenbereiche anpassen, müsste der Gesetz-

geber eine Änderung der Struktur und Organisation sowie der Aufgaben beantragen. Aufgrund der Antworten und der geleisteten Arbeit sieht die Staatswirtschaftliche Kommission keinen Bedarf, eine entsprechende Empfehlung oder einen Antrag zu stellen.

2.2.3.b Gemeindeaufsicht

Gemäss Art. 158 Bst. a bis d GG übt das zuständige Departement die Aufsicht mittels Kontrollen, Verfügungen und Weisungen, Genehmigungen und mit der Aufhebung von Verfügungen aus. Der Kanton ist nach Sachgebieten organisiert: Die Fachdepartemente üben die Fachaufsicht aus und das DI die allgemeine Aufsicht. Gemäss Art. 100 KV stehen die Gemeinden unter der Aufsicht des Kantons. Als Gemeinden gelten die politischen Gemeinden, die Schulgemeinden, die Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen sowie die örtlichen Korporationen (Art. 1 Abs. 2 GG). Für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die Gemeindeverbände und die Zweckverbände gelten die Vorschriften über die Staatsaufsicht sachgemäss (Art. 155 Abs. 2 GG).

Die Gemeindeaufsicht arbeitet mit einem Modell des risikoorientierten Aufsichtsansatzes. Die Idee des Modells ist, dass es in einer Organisation drei Linien gibt, die bewusst mit Risiken umgehen und damit zur Risikominimierung beitragen. Die erste Linie sind Funktionen, die in ihrem Alltag Risiken managen. Dazu gehört insbesondere die Verwaltungsführung. Diese stellt u.a. die internen Kontrollen sicher. Die zweite Linie umfasst Funktionen, die Risiken überwachen. Das sind insbesondere der Rat, die Präsidentin oder der Präsident sowie die oder der IKS-Beauftragte (Internes Kontrollsystem). Sie helfen bei Aufbau und Überwachung der internen Kontrollen der ersten Linie und nehmen darauf Einfluss. Die dritte Linie sind gemeindeinterne Funktionen, die unabhängig von der strategischen und operativen Führung zusätzliche Sicherheit bieten. Dazu gehört in den Gemeinden sicherlich die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK). Sie überprüfen die Wirksamkeit der ersten und zweiten Linie, also der Führungsstrukturen des Risikomanagements und des IKS. Der Ablauf des risikoorientierten Aufsichtsansatzes des AfGB umfasst drei Phasen: (1) Risikoanalyse, (2) Aufsichtsprogramm und (3) Durchführung. Bei der Prüfung verwendet das AfGB einheitliche Grundsätze und es besteht ein Prüfprogramm, das die Handlungen dokumentiert und ein einheitliches Muster in der Berichterstattung ermöglicht. Das Programm kann dabei nach Gemeindeart variieren und hilft, dass keine Doppelspurigkeiten auftreten und die verschiedenen Gemeindetypen und -größen unterschiedlich geprüft werden. Grundsätzlich werden die gesetzlich zugewiesenen Bereiche bearbeitet. Im Sinne von Empfehlungen und Auskünften, die ein Drittel der Zeit ausmachen, können auch andere Bereiche betroffen sein. Das AfGB vermittelt auch Tipps und Tricks, die über die Aufsichtsbereiche hinausgehen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der risikoorientierte Ansatz eine effiziente Art der Umsetzung der Gemeindeaufsicht ist. Zudem wird die Eigenverantwortung der Gemeinden bei der Aufsicht durch das AfGB hoch gewichtet. Es wird nicht mehr grossflächig geprüft, sondern risikobasiert, d.h. eine Gemeinde wird einer Risikoanalyse unterzogen und somit der Prüfungsturnus bestimmt. Je nach Ergebnis wird nach fünf oder acht Jahren wieder geprüft. Die Staatswirtschaftliche Kommission bewertet die Gemeindeaufsicht positiv, die Revisionen funktionieren und die Kontrollen werden gewissenhaft und professionell erledigt. Es besteht ein Vertrauensverhältnis zwischen der Revisorin oder dem Revisor und der Gemeinde. Damit keine Betriebsblindheit entsteht, werden die den Revisoren zugeordneten Gemeinden alle acht bis zwölf Jahre neu zugeteilt. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt die Abstufung in «verfügte Feststellung», «Feststellung» sowie «Tipps und Hinweise» als ausreichend und zielführend, ein Benotungssystem ist nicht nötig. Eine Gesamtüberarbeitung ist nicht angebracht, Optimierungen zur Zusammenarbeit mit der Gemeindestatistik für automatisierte Auswertungen sind zu prüfen.

2.2.3.c Grundbuchaufsicht

Die Grundbuchaufsicht erfüllt ihre Aufgaben im bundesrechtlich vorgeschriebenen Umfang gemäss Art. 956 ZGB und in einem selbstgewählten präventiven Bereich. Der präventive Bereich erfasst etwa die Erteilung von Auskünften an die Grundbuchämter, die Mitwirkung bei der Ausbildung der Mitarbeitenden in den Grundbuchverwaltungen und in den Projekten sowie in der Erteilung der Fähigkeitsausweise der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter. Die Grundbuchführung ist im Kanton St.Gallen an die Gemeinden delegiert, wie auch in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Graubünden. In dieser Ausprägung mit 64 Grundbuchämtern bei 77 politischen Gemeinden ist es ein besonderes Modell. Im Kanton St.Gallen befinden sich nämlich knapp 30 Prozent aller Grundbuchämter der Schweiz. Es ist ein Ausnahmmodell, denn der Gesetzgeber auf Bundesebene hat dieses System grundsätzlich nicht vorgesehen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass im Bereich der Grundbuchverwaltung ein Fachkräftemangel spürbar ist. Für die Gemeinden und den Kanton ist es schwierig, genügend qualifiziertes Fachpersonal zu rekrutieren. Dies liegt zum einen an der anspruchsvollen Ausbildung – das AfGB muss regelmässig Personal ausbilden – und zum anderen am neuen Lohnsystem des Kantons (NeLo), mit welchem sich teilweise Lohnvorstellungen kaum erfüllen lassen. Die Gemeinden sind in Lohnverhandlungen flexibler und können bessere Löhne bezahlen. Weiter stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass vernünftige Nachfolgelösungen in kleinen Organisationseinheiten kaum möglich sind, was die Situation des Fachkräftemangels zusätzlich verschärft. Da sich schweizweit ein Drittel aller Grundbuchämter im Kanton St.Gallen befindet, erschwert sich die Rekrutierung zusätzlich. Dieses Problem zeigt sich deutlich bei der Pendency der Altlasten (Bereinigungen und Schätzungen); es gibt für diese anspruchsvolle Aufgabe fast kein geeignetes Personal mehr. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass zukunftsfähige Strukturen zu prüfen, dabei die Vor- und Nachteile zu analysieren und die Auswirkungen für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie für die Gemeinden zu berücksichtigen sind.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist ferner der Ansicht, dass das Ausbildungswesen im Grundbuchbereich kantonal nicht zufriedenstellend organisiert und eine jährliche Durchführung der Weiterbildungskurse und Prüfungen notwendig ist. Dabei sollte der Inhalt der Ausbildungen und weniger der Prüfungszyklus weiterentwickelt und beispielsweise der Bereich des Privatrechts in das Ausbildungsprogramm eingebunden werden. Die Zusammenarbeit des AfGB mit NetzSG ist weiterzuführen, wobei das Amt Inputs leisten soll. Bei der Organisationsanalyse im Grundbuchinspektorat im Jahr 2019 wurde durch eine externe Firma unter anderem festgestellt, dass die aktuell bestehenden Kreisschreiben zum Teil einen rechtlich falschen Inhalt und eine überholte Gerichtspraxis beinhalten. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Kreisschreiben zeitnah aktualisiert werden. Ebenfalls sollten die Kreisschreiben öfter und inhaltlich umfassender erstellt werden.

2.2.3.d Neues Rechnungsmodell (RMSG)

Für die Umsetzung des Projekts neues Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden (RMSG) wurde bewusst ein komplexes und breit abgestütztes Projektteam aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und der Politik erstellt und die Anliegen der unterschiedlichen Gemeinden (z.B. die Stadt St.Gallen bis zur kleinsten Dorfkorporation) beigezogen. Dies führte zur Herausforderung, zu verschiedenen Fragestellungen einen gemeinsamen Nenner zu finden. Das Hauptziel von RMSG ist in Art. 106a Abs. 1 GG verankert: «Die Rechnungslegung zeigt ein Bild des Finanzhaushalts, das möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.» Somit hat von HRM1 zu HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell) ein Paradigmenwechsel stattgefunden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass fast alle Gemeinden auf RMSG umgestellt haben und somit die Vorgaben der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren erfüllen. Der Kanton hält aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen am alten

System fest und stellt sich somit gegen die Empfehlungen. Eine abschliessende Beurteilung dieser speziellen Situation überlässt die Staatswirtschaftliche Kommission der Finanzkommission respektive dem Kantonsrat.

2.2.3.e Fusionen / Vereinigungen

Per 1. Januar 2020 zählte der Kanton St.Gallen 77 politische Gemeinden, 216 Spezialgemeinden (36 Schulgemeinden, 97 Ortsgemeinden, 69 örtliche Korporationen und 14 ortsbürgerliche Korporationen) und 61 Zweckverbände. Gemäss Art. 17 ff. des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) fördert der Kanton Vereinigungen durch finanzielle Beiträge und Beratung. Das GvG regelt nebst den klassischen Gemeindevereinigungen von politischen Gemeinden auch die Bildung von Einheitsgemeinden oder anderen Inkorporationen wie z.B. von Wasserkorporationen, die in der Praxis weit häufiger vorkommen. Die Gemeindestatistik zeigt, dass die Anzahl der Gemeinden von 518 im Jahr 2000 auf 318 im Jahr 2014 zurückging. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht des AfGB, dass über sämtliche Gemeindearten noch Reformpotenzial besteht. Ein Fusionsdruck sollte nicht von oben her kommen, sondern der Bedarf muss von unten angestossen werden, also von den Gemeinden. Dazu braucht es immer auch eine Unterstützung, den Support des AfGB.

2.2.3.f Zahlungsschwierigkeiten

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte, ob ein «Fall Leukerbad»²¹ (Konkurs einer Gemeinde) im Kanton St.Gallen auch möglich wäre und wie der Kanton oder das AfGB verhindert, dass eine Gemeinde in Zahlungsschwierigkeiten gerät oder eine Ersatzverwaltung nötig wird. Sie stellt fest, dass im Fall Leukerbad verschiedene Probleme dazu beitrugen, dass die Gemeinde zahlungsunfähig wurde: Machtkonzentration, Nichteinhaltung der Ausgabeverfahren, rege Investitionen (viele Bankschulden) und die Staatshaftung. Ein solcher Fall ist in St.Gallen praktisch ausgeschlossen, aber eine 100-prozentige Sicherheit gibt es nicht. Grundsätzlich bietet die Genehmigung von Ausgaben respektive Investitionen durch das zuständige Organ und die Stellungnahme der GPK der Gemeinde einen gewissen Schutz vor übermässigen Investitionen. Mit der Finanzstatistik werden die Kennzahlen der Gemeinden errechnet und vergleichbar. Dadurch wurde die Transparenz gegenüber der Bürgerschaft verbessert. Eine Begrenzung der Verschuldung wird durch Art. 110c Abs. 3 GG erreicht, wonach ein Bilanzfehlbetrag spätestens dem übernächsten Budget zu belasten ist.

2.2.3.g Befangenheit / Ausstandsregelungen / Ersatzverwaltungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte die Frage, wie die Befangenheits- und Ausstandsregelungen in den Gemeinden umgesetzt werden und was passiert, wenn eine Mehrheit des Gemeinderates befangen oder im Ausstand ist. Zu den Ausstandspflichten gelten die Regelungen gemäss Art. 1 i.V.m. Art. 7^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP), Art. 16 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB), und bezüglich der Wahlen sind die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) und das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG) anwendbar. Informationen über Gründe für den Ausstand sind meistens privater Natur und somit nicht objektiv erkennbar. Es obliegt deshalb in erster Linie dem betroffenen Behördenmitglied, in den Ausstand zu treten respektive die übrigen Ratsmitglieder darauf aufmerksam zu machen. Werden vom AfGB Verstösse festgestellt, wird dies im Bericht an die Gemeinde festgehalten.

Wenn sich nun die Mehrheit des Gemeinderates im Ausstand befindet, ist der Rat nicht mehr beschlussfähig und es muss ein Gesuch um Einsetzung einer Ersatzverwaltung an das AfGB gestellt werden (Art. 159 Abs. 2 Bst. f Ziff. 1 GG). Das AfGB sucht daraufhin eine geeignete Ersatzverwaltung, die das Mandat freiwillig übernimmt. Das AfGB stellt in jüngster Zeit eine Zunahme

²¹ Die Munizipal- und Burgergemeinde Leukerbad musste 1998 Insolvenz anmelden. Siehe dazu BGE 2C.4/2000: Munizipalgemeinde Leukerbad vs Kanton Wallis.

der Gesuche fest, zudem lassen sich aufgrund des erhöhten Zeitbedarfs und der zusätzlichen Belastung für eine Gemeinde kaum freiwillige Ersatzverwaltungen finden. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass das AfGB das Thema Ausstand und Ersatzverwaltung näher prüfen sollte und gegebenenfalls Präzisierungen vornehmen muss. Sie begrüsst die Idee einer Annahmeverpflichtung einer Gemeinde als Ersatzverwaltung einer anderen Gemeinde. Hiermit sollte das AfGB befähigt werden, Stellvertreter-Regionen zu definieren und nötigenfalls Ersatzverwaltungen zu bestimmen. Dazu braucht es eine Gesetzesanpassung.

2.2.4 Empfehlungen und Anträge

Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein, einen Entwurf eines Nachtrags zum Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) vorzulegen, der die Regelungen zu Ersatzverwaltungen präzisiert und dabei Stellvertreter-Regionen definiert. Das kantonale Amt für Gemeinden und Bürgerrecht soll die Möglichkeit erhalten, Ersatzverwaltungen zu bestimmen, wenn keine Gemeinde freiwillig die Aufgabe übernimmt.

Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- die Gemeinden durch die Grundbuchaufsicht wieder mit aktuellen, rechtlich korrekten und gültigen Kreisschreiben zu bedienen;
- das kantonale Ausbildungswesen zu intensivieren und den Inhalt der Ausbildungen weiterzuentwickeln;
- die Zusammenarbeit mit der Gemeindestatistik für automatisierte Auswertungen zu optimieren.

Erwartung

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet vom Departement des Innern bis Ende Oktober 2021 einen Bericht an die Kommission, der:

- das Modell der Grundbuchämter analysiert und überprüft und dabei die Vor- und Nachteile für die Bürgerinnen und Bürger und die Gemeinden berücksichtigt sowie einen Vergleich mit Modellen in anderen Kantonen macht;
- den daraus resultierenden Handlungsbedarf aufzeigt.

2.3 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

2.3.1 Auftrag

Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR weist der Staatswirtschaftlichen Kommission die Prüfung der Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist damit beauftragt, die parlamentarische Aufsicht im Bereich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen.

2.3.2 Prüfungspunkt

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission beschloss im Sinn der parlamentarischen Oberaufsicht, die Aufsicht der Regierung über die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu prüfen. Die Prüfung erfolgte aufgrund der Strategieberichte 2018/2019 und 2019/2020 der Regierung über das Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance; abgekürzt PCG).

Die Staatswirtschaftliche Kommission nahm in ihrem Bericht vom 13. August 2019 (82.19.03) ausführlich Stellung zu den Ergebnissen der ordentlichen Prüfung der Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2019. Sie wird über die Ergebnisse der Prüfung der Geschäftsberichte 2020 auf die Septembersession 2021 hin Bericht erstatten.

2.3.3 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission prüfte anhand der Unterlagen den Inhalt des PCG-Strategieberichts, wie die Regierung die Ergebnisse wahrnimmt und welche Massnahmen sie fordert bzw. wie sie deren Umsetzung kontrolliert. Die Subkommission wurde am 11. März 2021 von der Projektleiterin PCG und dem Generalsekretär des Finanzdepartementes über die PCG-Grundlagen und -Instrumente sowie über Ablauf und Inhalt des Strategieberichts umfassend informiert. Im Anschluss folgte eine Diskussion über einige Detailfragen aus dem Bericht zu ausgewählten öffentlich-rechtlichen Anstalten.

2.3.4 Würdigung und Bewertung

2.3.4.a Grundlagen und Instrumente

Im Rahmen der Botschaft 22.14.07 «Public Corporate Governance: Umsetzung» wurden zum einen die zur Umsetzung der Vorlage 22.11.10/22.11.11 «Beteiligungsstrategie und Public Corporate» (nachfolgend PCG-Bericht) erforderlichen Anpassungen der Gründungserlasse von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vorgelegt, zum anderen erstattete die Regierung dem Kantonsrat Bericht über die weiteren Schritte zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Mit der Vorlage 22.15.07 «Public Corporate Governance: Genehmigungspflicht der Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung in oberste strategische Leitungsorgane» wurde das Staatsverwaltungsgesetz angepasst, so dass der Entscheid der Regierung betreffend Einsitznahme eines oder mehrerer ihrer Mitglieder in ein oberstes strategisches Leitungsorgan einer Organisation mit kantonaler Beteiligung der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellt wird. Dies ermöglicht eine Überprüfung der von der Regierung vorgenommenen Abwägung der Vor- und Nachteile einer Einsitznahme und erhöht die Transparenz der Entscheidung.

Die Grundlagen für die Errichtung, Führung und Überwachung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung nach einheitlichen Grundsätzen finden sich in Art. 5a Abs. 2 Bst. d und Art. 94a ff. StVG.

Es besteht eine Vielzahl von PCG-Instrumenten. Ein zentrales Instrument ist der Beteiligungsspiegel, der jährlich in der Staatsrechnung aktualisiert wird. Im Jahr 2020 wurde zudem erstmals ein HRM2-Bericht erstellt und der Finanzkommission präsentiert. Weiter bestehen Eigentümerstrategien für ausgewählte Beteiligungen, ein jährlicher Strategiebericht sowie jährliche Prüfungen der Werthaltigkeit der Beteiligungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses. Zudem fordert die Vergütungsverordnung (sGS 145.2) eine jährliche Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu Händen der Regierung. Mit Beschluss vom 2. Juli 2019 hat die Regierung weiter eine Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung erlassen. Nebst dem Geltungsbereich sind unter anderem auch die Terminplanung, die Koordination von Ausschreibungen bei Erneuerungswahlen, Weisungen, Vorlagen und Anforderungsprofile sowie die Bildung eines Wahlausschusses geregelt. Weiter bestehen eine Applikation Beteiligungsmanagement sowie diverse Informationen im Internet.²² Schliesslich sind weitere Instrumente in Entwicklung, so z.B. die Eigengespräche, die Offenlegung von Interessenbindungen, minimale Standards für Berichterstattungen bei Jahres- oder Geschäftsberichten sowie die Implementierung des Cyberschutzes bei den Beteiligungen.

²² <https://www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/beteiligungsmanagement-des-kantons.html>

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die PCG-Grundsätze stark an Bedeutung gewonnen haben und die Regierung diverse Instrumente bereits implementiert oder in Entwicklung hat. Im Finanzdepartement (FD) wurde als Folge der Anpassungen im StVG eine Stelle aufgebaut, die sich dieser Thematiken annimmt und die Arbeit der zuständigen Personen in den Departementen koordiniert. Ebenso macht sie eine Abstimmung der Aufsichtsinstrumente und stellt das periodische Beteiligungscontrolling sicher. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich die Regierung vermehrt aus Organisationen mit kantonaler Beteiligung zurückgezogen hat und stattdessen Mitarbeitende aus der Verwaltung Einsitz nehmen liess. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt diese Entwicklung und erwartet, dass die strategische Einsitznahme laufend optimiert wird.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass für Wahlen von Organisationen mit kantonaler Beteiligung eine Weisung besteht. Sie erachtete es aber als sinnvoll, wenn der standardisierte Prozess nicht nur bei Erneuerungs-, sondern auch bei Ersatzwahlen konsequent angewendet würde. Der Ablauf kann damit durchgehend transparent gemacht und professionalisiert werden. Ebenso würde es die Staatswirtschaftliche Kommission begrüssen, wenn der Auftrag «Die Regierung wird eingeladen, bei der Wahl der Mitglieder in oberste Leitungsorgane von Organisationen mit kantonaler Beteiligung sicherzustellen, dass beide Geschlechter vertreten sind» in die Weisung aufgenommen würde, denn dieser Auftrag ist als eine Daueraufgabe zu verstehen.

2.3.4.b Strategiebericht PCG

Allgemein

Beim jährlichen Strategiebericht zu den wesentlichen Beteiligungen des Kantons St.Gallen handelt es sich um eines der (internen) Instrumente des Beteiligungscontrollings, die im Rahmen des Beteiligungsmanagements erstellt werden. Erstmals wurde Ende 2018 ein solcher Bericht erstellt. Die Diskussion in der Regierung über das Beteiligungscontrolling findet primär auf strategischer Ebene und risikoorientiert statt. Das Finanzdepartement erstellt einmal jährlich einen Gesamtbericht. Die Risikobetrachtung und strategische Einschätzung der Fachdepartemente erfolgt in der Betrachtungsperiode bis Ende Juni des aktuellen Jahrs, so dass aktuelle(re) Gegebenheiten – wie dieses Jahr die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie – in die strategischen Überlegungen einbezogen und ausgewiesen werden können.

Mit der Strategieberichterstattung erfolgt eine standardisierte, systematische Berichterstattung über alle wesentlichen Beteiligungen, mit dem Ziel, in regelmässigem Zyklus eine systematische Risikobeurteilung der Beteiligungen zu erstellen. Dieser Bericht soll der Regierung einen Überblick über die wesentlichen kantonalen Beteiligungen bieten und ihr ermöglichen, frühzeitig Risiken oder strategischen Handlungsbedarf zu erkennen. Der Strategiebericht beinhaltet eine kritische Auseinandersetzung und Würdigung der mit den Beteiligungen einhergehenden möglichen finanziellen, aber auch der reputationsrelevanten Risiken. Ebenso erfolgt eine Auseinandersetzung mit strategischen Fragestellungen, namentlich der Zielerreichung sowie der Einhaltung der Vorgaben der Eigentümerstrategie (sofern eine solche vorhanden ist) oder den Entwicklungen des Marktumfelds. Die Verantwortlichkeit für die Richtigkeit und Vollständigkeit der inhaltlichen Berichterstattung liegt bei den Fachdepartementen. Das Finanzdepartement ist zuständig für die Sicherstellung und Koordination des periodischen Beteiligungscontrollings.

Für die Strategieberichterstattung wurden die kantonalen Beteiligungen in finanziell und politisch bedeutsame Beteiligungen (Kategorie 1) und in von politischer und finanzieller Bedeutung zweitrangige Beteiligungen (Kategorie 2) eingeteilt. Ein Strategiebericht wird nur für Kategorie-1-Beteiligungen erstellt. Als solche wurden die nachfolgenden Beteiligungen qualifiziert:

VD	Genossenschaft OLMA Messen St.Gallen	
VD	Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft des Kantons St.Gallen (LKG)	
VD	Schweizerische Südostbahn AG (SOB)	
DI	Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA)	
BLD	Ost – Ostschweizer Fachhochschule (OST)	Neu 2020/2021; bisher: FHS, HSR und NTB
BLD	Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)	
BLD	Universität St.Gallen (HSG)	
FD	Abraxas Informatik AG	
FD	St.Galler Kantonalbank AG (SGKB)	
FD	St.Galler Pensionskasse (sgpk)	Neu 2020/2021
BD	St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK)	Bisher: SAK Holding AG
SJD	Gebäudeversicherung St.Gallen (GVA)	
GD	Psychiatrieverbunde	
GD	Spitalverbunde	
GD	Stiftung Kliniken Valens	
GD	Zentrum für Labormedizin (ZLM)	

Abb. 2: Beteiligungen mit Strategieberichterstattung – Kategorie 1. Quelle: Finanzdepartement.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die PCG-Grundlagen und Instrumente im Kantonsrat und in der Regierung lange und intensiv behandelt wurden. Nun zeigt sich, dass vieles seine Wirkung entfaltet. Der PCG-Strategiebericht ist ein positives Element dieser Entwicklung, ebenso, dass die Anstalten in das neue Finanzleitbild integriert werden. Das Finanzdepartement hat gute Grundlagenarbeit geleistet, die Erstellung des Strategieberichts ist gut organisiert und der Bericht hat einen guten Reifegrad erreicht. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Einschätzung der Befragten, dass eine weitere Standardisierung und ein laufender Verbesserungsprozess zentral sind, um die Instrumente weiterzuentwickeln. Zudem gilt es, die Sensibilisierung der Bedeutung von Beteiligungen weiterzuvorführen und das regelmässige Reporting und die Beratung auf Ebene der Regierung zu verfeinern. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüßen, wenn im Bericht die massgebenden Beteiligungen und Verflechtungen noch transparenter dargestellt würden. Zudem soll die Regierung eine Beurteilung machen, welche Beteiligungen überhaupt noch notwendig sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt abschliessend fest, dass die Regierung ihre Aufsichtsfunktion mit dem Strategiebericht geschärft und professionalisiert hat. Dies erlaubt es auch der Staatswirtschaftlichen Kommission, ihre Oberaufsicht in diesem Bereich präziser zu gestalten.

Detailprüfung

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass durch die Fusion der Abraxas Informatik AG mit der Verwaltungsrechenzentrum AG St.Gallen (VSGP) sowie der Abraxas VRSG Holding AG zur Abraxas Informatik AG die grösste Anbieterin durchgängiger IT-Lösungen für die öffentliche Hand in der Schweiz geschaffen wurde. Aufgrund der Fusion wurden die Eigentümerstrategie aktualisiert und am 12. Mai 2020 verabschiedet und ein Aktionärsbindungsvertrag zwischen den Kantonen St.Gallen und Zürich sowie der Stadt St.Gallen unterzeichnet. Es besteht zudem ein Koordinationsgremium, welches sich regelmässig austauscht. Neu stellt der Kanton St.Gallen eine externe Person als Kantonsvertretung im Verwaltungsrat, so, wie dies auch der Kanton Zürich kennt. Dieses Modell verhindert Interessenkonflikte. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass grundsätzlich der Verwaltungsrat dafür zuständig ist, Korrekturen zu treffen und Massnahmen zu beschliessen. Die Regierung ihrerseits hat die Aufgabe zu prüfen, ob die Massnahmen angegangen und umgesetzt wurden. Dieser Aufgabe kam sie nach Ansicht der Kommission ausführlich nach.

Bei der Prüfung der Ergebnisse der Genossenschaft Olma Messen St.Gallen befürchtet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass sich die finanzielle Situation gegenüber der Beratung der Botschaft 38.20.01 «Kantonsratsbeschluss über die Unterstützung der Genossenschaft Olma Messen St.Gallen in Folge des Coronavirus» (Titel der Botschaft: Situation von Grossveranstaltungen im Kanton St.Gallen in Folge des Coronavirus) deutlich verschlechtert hat. Obwohl der Kanton nicht Mehrheitsgenossenschafter ist, erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass der Kanton seine Einflussnahme verstärkt und seinen Standpunkt aktiver vertritt.

2.3.5 Empfehlungen und Anträge

Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) auch bei Ersatz- oder Ergänzungswahlen den vollständigen Prozess gemäss der Weisung über die Wahlen in Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung zu durchlaufen;
- b) die massgebenden Beteiligungen und Verflechtungen in den Strategiebericht aufzunehmen und transparent darzustellen;
- c) im Strategiebericht 2020/2021 zu prüfen und festzuhalten, welche Beteiligungen für den Kanton St.Gallen strategisch, rechtlich und finanziell notwendig sind;
- d) den Standpunkt des Kantons in den Anstalten aktiver zu vertreten bzw. einzubringen.

3 Weitere Prüfungen

3.1 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen

3.1.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a^{bis} GeschKR ist die Prüfung der Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie bestellte zu diesem Zweck eine ständige Subkommission, die nebst der Prüfung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen auch Nachkontrollen durchführt, sich im Bereich der Aussenbeziehungen von der Regierung informieren lässt und als Ansprechpartnerin für die parlamentarischen Vertretungen in interkantonalen Gremien wirkt.

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission wählt jeweils aus der Liste der zwischenstaatlichen Vereinbarungen (32.20.04) ein bis drei zu prüfende Konkordate aus. Bei der Prüfung legte sie den Fokus auf Inhalt und Zweck der Vereinbarung und den Stand der Umsetzung im Kanton.

3.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission beschloss im Prüfungsjahr 2020/2021 aus verschiedenen Gründen, auf eine Prüfung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu verzichten.

3.2 Planung der Staatstätigkeit

Die Kantonsverfassung²³ und das Staatsverwaltungsgesetz²⁴ bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlage für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie die dafür vorgesehenen Instrumente. Die Regierung bezeichnet die Ziele und Mittel staatlichen Handelns und sie plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit. Sie überwacht und überprüft regelmässig die Erfüllung, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben.²⁵

²³ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

²⁴ sGS 111.1; abgekürzt KV.

²⁵ Art. 71 Abs. 1 und Art. 30 KV sowie Art. 16a StVG.

Konkret gibt es die folgenden Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI): Schwerpunktplanung, Departementsstrategien, Controlling (Regierungs- und Departementscontrolling), Staatszielmonitoring, Budget, Aufgaben- und Finanzplan sowie Investitionsprogramm.²⁶ Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft die Planung der Staatstätigkeit anhand von Berichten und durch eigene Kontrollen. Beim Verständnis zur Planung der Staatstätigkeit hält sich die Kommission an die Umschreibung im Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente»²⁷.

3.2.1 Prüfungspunkt

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

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission liess sich über die Neuerungen der Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI) sowie über den Stand der Schwerpunktplanung 2021–2031 informieren. Bei der Prüfung konzentrierte sie sich auf das strategische Ziel 4.2 «Zukunftsorientierte Reformen» und die Umsetzung der Wirkungsevaluationen von Dienststellen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss aufgrund einer Anregung aus ihrer Mitte, die «Personalpolitik» zu einem ihrer Prüfungspunkte 2020/2021 zu machen und die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» damit zu beauftragen. Der Fokus der Prüfung liegt in der Prüfung der Ergebnisse der Personalbefragung 2019, den Zielen der Personalpolitik 2020–2024 und dem Projekt «Personalstrategie / HR 2022». Zudem sollen die Anträge und Empfehlungen aus dem Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission überprüft werden. Die Entscheidung, einen Fokus auf die Personalpolitik zu legen, ist dadurch begründet, dass im Frühjahr 2020 die Ergebnisse der Personalumfrage 2019 durch die Regierung kommuniziert und zugleich die Ziele der Personalpolitik durch die Regierung festgelegt wurden.

Zu jedem Themenkreis wurde ein umfangreicher Katalog an Fragen zusammengestellt. Diese wurden den Befragten vorgängig gestellt.

3.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission liess sich von der Dienststelle Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung (PPC-F) der Staatskanzlei umfassend informieren und dokumentieren. Am 23. September 2020 führten der Staatssekretär und die Leiterin PPC-F in die Schwerpunktthemen ein und berichteten über den Stand der Arbeiten.

Am 21. Oktober 2020 befragte die Subkommission den Vorsteher, den Generalsekretär, den Leiter Personalamt und den Leiter Personal- und Organisationsentwicklung des Finanzdepartementes zu den Themen der «Personalpolitik». Nach einer umfassenden Einführung wurden die einzelnen Schwerpunkte geprüft und die Umsetzung der Anträge und Empfehlungen kontrolliert.

3.2.3 Würdigung und Bewertung

3.2.3.a Planungs- und Steuerungsinstrumente

Der Kanton St.Gallen verfügt seit einigen Jahren über ein auf mehrere Jahre ausgerichtetes Planungs- und Steuerungsinstrumentarium. Ziel dieses Instrumentariums ist die Ausrichtung der Staatstätigkeit an Zielen und Ergebnissen, um einen wirkungsvollen und effizienten Umgang mit

²⁶ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5a, 16a ff. und 60 ff. StVG.

²⁷ Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente», aktualisierte Version der Regierung, genehmigt am 15. März 2016.

aktuellen und künftigen Herausforderungen zu ermöglichen. Das Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente» (PSI-Konzept) definiert die verschiedenen Instrumente für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit. Der bewährte Steuerungskreislauf gliedert sich in vier Phasen: (1) Strategische Planung mit Schwerpunktplanung und Departementsstrategien, (2) Ressourcenplanung mit Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Investitionsprogramm, (3) Umsetzung mit Budget und (4) Controlling mit Geschäftsbericht, Rechnung, Staatszielmonitoring, Wirkungsevaluationen und Regulierungscontrolling.

Das Ziel der politischen Planung und Steuerung ist, die Auswirkungen von Trends zu antizipieren, die Verwaltungstätigkeit strategisch auszurichten und eine Langfristperspektive zu fördern. Dies ermöglicht eine zweckmässige Ressourcenallokation, verbessert die Kommunikation und erhöht die Transparenz. Damit wird ein sachlicher (politischer) Diskurs ermöglicht, der Handlungsspielraum der Entscheidungsträger erweitert und Platz für Optimierungen und Korrekturmassnahmen geschaffen. Jedoch sind der Steuerbarkeit auch Grenzen gesetzt, denn die Komplexität kann mittels Indikatoren und anderen Messgrössen nicht einfach ausgehebelt werden. Zudem sind Krisen und deren Auswirkungen – wie die Corona-Situation – nicht vorhersehbar. Weiter ist es schwierig, die Zielerreichung direkt zu überprüfen oder komplexe Wirkungszusammenhänge einfach darzustellen.

Die Regierung erteilte deshalb der Staatskanzlei den Auftrag, das PSI-Konzept zu überarbeiten. Das neue Konzept macht eine Fokussierung auf die wesentlichen Inhalte und Steuerungsgrössen möglich. Zudem wurde die betriebswirtschaftliche und strategische Ausrichtung gestärkt. Neu werden Kernindikatoren definiert sowie die interne und externe Kommunikation geschärft. Bei der Überarbeitung wurde festgestellt, dass eine fachlich fundierte Grundlagenerarbeitung zentral ist, weshalb neu eine interdepartementale Arbeitsgruppe geschaffen wurde. Dadurch konnte vereinfacht ein datenbasiertes Stärken-Schwächen-Profil für den Kanton St.Gallen erstellt und der interdepartementale Fachaustausch verstetigt werden. Beim Regierungscontrolling wurden die Indikatoren überarbeitet und der Fokus auf relevante (nicht zwingend diejenige mit den grössten Konsequenzen) Indikatoren gelegt. Zudem wurde das Layout zwecks Erhöhung der Übersichtlichkeit optimiert. Beim Departementscontrolling und den Departementsstrategien sind das Ziel eine Verschlinkung der Inhalte und ein besserer Abgleich untereinander. Das gemeinsame Ziel war, ein hilfreiches Mittel zu schaffen, welches tatsächlich genutzt wird. Es soll kein Papiertiger sein.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Regierung und die Departemente sowie die Staatskanzlei bestrebt sind, die Planungs- und Steuerungsinstrumente weiterzuentwickeln und sie optimaler auszugestalten, damit sie in der täglichen Arbeit angewendet werden. Der Kanton soll nicht bloss getrieben werden, sondern mit einer fokussierten und vorausschauenden Planung zukünftige Herausforderungen anpacken. Dabei soll die Agilität keinesfalls verloren gehen. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt den Paradigmenwechsel vom schwerfälligen Tanker oder trägen Heissluftballon zum agilen Segelflieger. Auch stellt sie fest, dass der gewählte Horizont der Planungs- und Steuerungsinstrumente dafür geeignet ist, Krisen, Trends oder Schocks zu bewältigen. Kurz- oder mittelfristige Korrekturen sind möglich, die grundlegende Stossrichtung bleibt dabei aber immer im Blickfeld. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist jedoch darauf hin, dass dem Ziel «hin zur Konzernsicht und weg vom departementalen Denken» weiterhin grosse Beachtung geschenkt werden muss. Ein gemeinsames Verständnis ist dabei eine wesentliche Grundlage, welche mit der Schwerpunktplanung 2017–2027 gelegt wurde. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt erfreut fest, dass die neue Herangehensweise dieses Anliegen gut aufnimmt und dass vermehrt inhaltlich und weniger formal diskutiert wird. Dabei stellt sie auch fest, dass die Neuzusammensetzung der Regierung als Chance für übergreifende Perspektiven und Herangehensweisen genutzt wird und dass sich diese Dynamik positiv auswirkt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die sehr direkte und offene Art und Kommunikation des Staatssekretärs und der Leiterin PPC-F. Sie stellt fest, dass PPC-F eine fundierte, zielgerichtete und gute Arbeit leistet und diese selbstkritisch analysiert. Sie unterstützt das Vorgehen und die Haltung, die involvierten Personen vermehrt für die Arbeit begeistern zu wollen. Dank einer pragmatischen Herangehensweise von PPC-F sowie dem Einbezug der Departemente durch die interdepartementale Arbeitsgruppe können die Planungs- und Steuerungsinstrumente sukzessive und zielgerichtet weiterentwickelt werden.

3.2.3.b Schwerpunktplanung

Allgemein

Die Schwerpunktplanung dient der Regierung als übergeordnetes Planungsinstrument und wird jeweils bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer beschlossen (Art. 16b Abs. 1 StVG; Beratung an der Junisession 2021). Sie enthält mit einem Zeithorizont von zehn Jahren die strategischen Ziele der Regierung sowie die Strategien für deren Umsetzung. Die Schwerpunktplanung bildet die Basis für die Aktualisierung der Departementsstrategien. Bei der Planung und Koordination der Staatstätigkeit, der Erstellung des AFP sowie des Investitionsprogramms orientiert sich die Regierung an den strategischen Zielen der Schwerpunktplanung.

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte die geplanten Neuerungen der Schwerpunktplanung 2021–2031 und stellt fest, dass eine umfangreiche Recherche gemacht und im Rahmen der interdepartementalen Arbeitsgruppe an mehreren Workshops beraten wurde. Dies schafft ein gemeinsames Bekenntnis zur Schwerpunktplanung. Durch den neuen Ansatz konnte ein datenbasierter, interdepartemental abgestimmter Grundlagenbericht erstellt werden, welcher auch die interkantonalen und internationalen Datengrundlagen, insbesondere des Bodenseeraums, so gut als möglich berücksichtigt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die neue Schwerpunktplanung einen guten und praktikablen Mittelweg darstellt. Der Ansatz ist weniger theoretisch und die Zusammenarbeit mit den Departementen kooperativer. Mit dem neuen Ansatz soll das Silodenken reduziert und die Konzernsicht gestärkt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass neu weniger, dafür fokussierte strategische Ziele definiert werden und die Umsetzungsplanung durch ein unterjähriges Massnahmencontrolling durch die Generalsekretäre-Konferenz (GSK) geprüft wird. Sie stellt weiter fest und begrüsst die Herangehensweise, dass es bei der Festlegung von strategischen Schwerpunkten teilweise einen gewissen «Mut zur Lücke» und einen Verzicht auf die Abbildung sämtlicher Staatsaufgaben und Staatsziele benötigt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass ihr die Vorberatung der Schwerpunktplanung 2021–2031 – wie vor vier Jahren –, zugewiesen wird.

Detailprüfung strategisches Ziel 4.2 «Zukunftsorientierte Reformen»

Im Geschäftsbericht der Regierung 2019 steht: «Der Kanton St.Gallen rangierte im Jahr 2019 in Bezug auf die langfristige Wettbewerbsfähigkeit auf dem 14. Platz des interkantonalen Wettbewerbsindikators der UBS und weist gemäss UBS solide Wachstumsaussichten auf. Im Vergleich zu den wettbewerbsfähigsten Kantonen schnitt der Kanton St.Gallen im Jahr 2019 vor allem in den Bereichen Innovation, Humankapital und Einzugsgebiet unterdurchschnittlich ab.» Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte Fragen zum Indikator «Langfristige Wettbewerbsfähigkeit» des strategischen Ziels «4.2 Zukunftsorientierte Reformen».

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Bericht der UBS «Kantonaler Wettbewerbsindikator», wie auch weitere Berichte aus der Wissenschaft oder von Beratungsunternehmen, lediglich als Diskussionsgrundlage dienen. Ein guter Indikator ist hingegen die interkantonale Ressourcenstärke. Die Idee zur Entwicklung eines Spiders für den Kanton St.Gallen wurde in der Regierung positiv aufgenommen. Darum hat man im Geschäftsbericht diese Darstellung

gewählt. Nun soll ein für die Schwerpunktplanung eigener Spider entwickelt werden. Mit einem Spider kann der Ist-Zustand einfach dargestellt und ein Zielbild definiert werden. Zudem schafft die optische Darstellung Transparenz und fördert eine offene Diskussion. Damit man aber einen Spider entwickeln kann, braucht es die Auswahl der richtigen Indikatoren. Dabei spielen die Bereiche Innovation, Humankapital und Einzugsgebiet eine wesentliche Rolle in der Diskussion.

3.2.3.c Wirkungsevaluationen von Dienststellen

Wirkungsevaluationen von Dienststellen sind ein Instrument, mit dem die Wirkungen einer Organisationseinheit (OE) identifiziert und bewertet werden können. Es soll auch ein Legitimationsnachweis (wie effektiv und effizient eine OE arbeitet) und ein Strategieinput sein, damit die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit einer OE verbessert wird. Grenzen werden dadurch gesetzt, dass eine OE in quantitativer Form oft schwer zu erfassen ist und dass es komplexe und mehrdimensionale Wirkungszusammenhänge gibt. Zudem ist eine Bewertung der identifizierten Wirkung nur begrenzt möglich.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass aufgrund mangelnder personeller Ressourcen, einer Priorisierung anderer Projekte und aufgrund der Corona-Situation PPC-F bis dato immer noch keine Wirkungsevaluation durchgeführt hat. Zusammen mit der Universität St.Gallen wurde im Jahr 2016 ein Konzept erarbeitet und mit der Prüfung der Dienststelle für Aussenbeziehungen der Staatskanzlei die Praktikabilität des Konzeptes getestet. Anhand der Erkenntnisse aus der Evaluation wurde das theoretische und komplexe Konzept bereinigt, vereinfacht und stärker in das Departementscontrolling einbezogen. Zwecks Durchführung einer Wirkungsevaluation im Jahr 2020 wurden Gespräche mit dem Amt für Gesundheitsvorsorge (AGVO) im Bereich der Schulzahnpflege geführt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich PPC-F erst in der Planungsphase befindet und Corona-bedingt die Wirkungsevaluation im Jahr 2020 nicht durchführen konnte. Zukünftig ist geplant, dass PPC-F ein bis zwei Wirkungsevaluationen pro Amtsdauer selbständig durchführt. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird die Prüfungstätigkeit zu gegebener Zeit wieder aufnehmen und den Fokus der Prüfung auf das Ergebnis legen.

3.2.3.d Personalpolitik

Personalbefragung 2019

Seit dem Jahr 2003 werden alle drei Jahre die Indikatoren des Leitbilds zur Personalpolitik gemessen und daraus die Ziele der Personalpolitik für die nächste Dreijahresperiode abgeleitet. Dieser Rhythmus wurde auf die Amtsdauer 2016/2020 angepasst. Demnach erfolgt eine umfassende Indikatorenmessung im Abstand von vier Jahren. Es ist der Regierung ein grosses Anliegen, attraktive Arbeitsplätze in der kantonalen Verwaltung anbieten und als moderner Arbeitgeber auftreten zu können. Um dies zu gewährleisten, werden regelmässig Personalbefragungen durchgeführt, deren Resultate in die Ziele der Personalpolitik einfließen. Die Personalbefragung 2019 wurde vom 29. Oktober 2019 bis zum 8. Dezember 2019 durchgeführt. Angeschrieben wurden sämtliche Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, wobei die Teilnahmequote mit 61 Prozent (3'679 Mitarbeitende) sehr gut war. Es ist der höchste Wert seit der Einführung der Personalbefragung. Die Personalbefragung wurde erneut von Josef Sütterlin und seinem Unternehmen Sjco im Auftrag des Personalamtes durchgeführt. In einem für die Mitarbeitenden zugänglichen Video erklärt und interpretiert er die Ergebnisse der Personalumfrage und vergleicht diese mit denjenigen anderer Unternehmen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die teilweise mässigen Resultate zur generellen Arbeitszufriedenheit und Arbeitgeberattraktivität, zum Spesenreglement, zum aktuellen Lohn, zu den Lohnentwicklungen und den Sozialleistungen das Personalamt nicht überrascht haben. Vielmehr ging man davon aus, dass aufgrund der Einführung des Neuen Lohnsystems (NeLo) in der Staatsverwaltung just zu jenem Zeitpunkt der Umfrage einzelne Themenbereiche noch schlechter abschneiden würden. Zudem beschloss das Parlament zeitgleich das neue Budget, was sich ebenfalls direkt auf die Zufriedenheit niederschlug. Die Staatswirtschaftliche

Kommission hält fest, dass grundsätzlich eine grosse Zufriedenheit feststellbar ist, jedoch die Werte zur generellen Arbeitszufriedenheit in den letzten Jahren stetig abgenommen haben. NeLo hat dazu einen grossen Teil beigetragen. Dieser Transformationsprozess hat zu Unsicherheiten und Ängsten bei der Lohnperspektive geführt. Bei den Löhnen spielt aber auch das Parlament, insbesondere beim Budget und bei den Wachstumspauschalen bei den individuellen Lohnentwicklungen, eine wichtige Rolle. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt aber auch fest, dass die Regierung viele Hausaufgaben zu erledigen hat und das Thema NeLo zwingend justiert werden muss. Darum wird das System Anfang 2022 – auf Antrag der Staatswirtschaftlichen Kommission – durch eine externe Firma analysiert und überarbeitet. Offensichtliche Fehler wurden in der Referenzfunktionenkommission bereits korrigiert. Dass es weiteren Handlungsbedarf gibt, kann nicht ausgeschlossen werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst dieses Vorgehen und hält fest, dass der Auftrag an die Regierung noch offen ist.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt bei der Prüfung der einzelnen Ergebnisse fest, dass die Regierung und das Personalamt die Umfrageergebnisse ernst nehmen und versuchen, ihrerseits die richtigen Schlüsse zu ziehen (siehe dazu unten «Ausblick auf die Optimierungsmöglichkeiten bei künftigen Indikatorenmessungen / Personalbefragungen»). Dass zwei von drei Mitarbeitenden glauben, dass sich aufgrund ihrer Antworten nichts ändert, hat die Regierung dazu veranlasst, die Ziele konkreter zu setzen und sich jährlich über den Stand der Zielerreichung zu informieren. Somit können zeitgerecht Konsequenzen gezogen und das Personal schneller abgeholt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält aber auch fest, dass die Regierung zu gewissen Themenbereichen bewusste und klare Entscheide gefällt hat (z.B. Änderungen im Mobility Management), welche zu einer generellen Arbeitsunzufriedenheit geführt haben. Dies hat die Regierung bewusst in Kauf genommen, da man das System verändern wollte. Zudem haben sich einige Indikatoren auch positiv entwickelt, z.B. Arbeitsinhalt, Entscheidungskompetenz oder die gegenseitige Unterstützung im Team.

Weiter stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die Zufriedenheit mit den direkten Vorgesetzten sehr hoch ist. Dieser Wert ist entscheidend, da die anderen Stufen für eine Mitarbeitende oder einen Mitarbeitenden für die tägliche Arbeit nicht im gleichen Mass relevant sind. Die Regierung nimmt tiefere Werte bewusst in Kauf. Zudem stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die Departemente und Amtsleiter eine vertiefte Analyse gemacht haben und der Handlungsbedarf in den Dienststellen und Ämtern angesprochen wird.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beurteilt die offene und transparente Information des Finanzdepartementes positiv. Die Befragten haben sich seriös mit den Ergebnissen befasst. Sie stellt fest, dass die neue Führung dem Thema einen anderen Stellenwert beimisst. Sie würdigt die Entwicklung positiv, dass sich die Regierung regelmässiger mit dem Thema Personalpolitik auseinandersetzen und die Entwicklungen in kürzerer Periodizität überwachen will.

Ausblick auf die Optimierungsmöglichkeiten bei künftigen Indikatorenmessungen / Personalbefragungen

Die Personalbefragung umfasst vier Schritte: (1) Standortbestimmung (sogenannte Indikatorenmessung, inklusive Personalbefragung), (2) Bestimmung der personalpolitischen Ziele für die nächsten vier Jahre, (3) Analyse der zu treffenden Massnahmen in den einzelnen Departementen und in der Staatskanzlei und (4) erneute Standortbestimmung.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Personalamt und die Regierung gewillt sind, die Fächer umfassend zu öffnen und verschiedene Verbesserungen zu prüfen. Zentral wird sein, dass die Indikatorenmessung (HR-Controlling) laufend geschieht und sie klar von der Personalbefragung (Zufriedenheit) zu trennen ist. Ein zentrales Instrument für alle Bereiche ist eine aktive Kommunikation, damit Transparenz geschaffen werden kann und damit die Mitarbeitenden

verstehen, was mit den Ergebnissen der Umfrage passiert. Denn lediglich eine Umfrage zu machen und die Ergebnisse aufzuzeigen, ist nicht ausreichend. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht, dass auf allen Stufen Handlungsfelder und Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen sind und die Personalbefragung weiterentwickelt werden muss.

Ziele der Personalpolitik 2020–2024

In Abbildung 1 sind die Ergebnisse der Indikatorenmessung zusammengefasst dargestellt. Es zeigt sich, dass drei Ziele vollständig und zwei Ziele mittelmässig erreicht sowie zwei Ziele deutlich verfehlt wurden: 1. Ausbau der Kaderstellen besetzt durch Frauen und 2. Ausbau der Anzahl Stellen für Personen mit physischer und psychischer Beeinträchtigung. Diese beiden Themen werden zusammen mit der Informationskampagne zu NeLo als Schwerpunktziele für die Periode 2020–2024²⁸ aufgenommen. Die Erhöhung des Frauenanteils im Kader (Führungs- und Fachkader) ist schon seit mehreren Jahren ein personalpolitisches Ziel der Regierung. Für die Erreichung dieses ehrgeizigen Ziels ist entscheidend, dass sich die Vorgesetzten aller Stufen verantwortlich fühlen. Massnahmen sind sowohl bei der Rekrutierung als auch bei der Nachwuchsförderung erforderlich. Um das angestrebte Ziel von Stellen für Personen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen erreichen zu können, müssen sich alle Führungskräfte einsetzen. Als Grundlage wird im ersten Quartal 2021 eine Umsetzungsplanung (inkl. Umsetzungsvorgaben) erarbeitet. Mit einer zusätzlichen Informationskampagne im Jahr 2021 sollen neben den Elementen und der Funktionsweise vor allem die angemessene Berücksichtigung der Leistungen und die Flexibilität für die Vorgesetzten sowie der Zusammenhang mit der neuen Personalaufwandsteuerung aufgezeigt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Schwerpunktsetzung, hält jedoch fest, dass vieles in der Verantwortung der Vorgesetzten-Stufe liegt. Wenn jedoch die vorgesetzte Person die Schwerpunkte nicht umsetzen will oder kann, stehen der Regierung und dem Personalamt keine konkreten Massnahmen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Ziel	Zielerreichung
1. «Zufriedenheit mit Führung»	Grün
2. «Arbeitsausfälle psych. Gründe»	Grün
3. «Anspruchsvolle Teilzeitstellen»	Weiss
4. «Kaderstellen mit Frauen»	Rot
5. «Anzahl Stellen phys./psych. Beeinträchtigung»	Rot
6. «Arbeitsmarktauftritt»	Gelb
7. «Neue Arbeitsformen»	Gelb
8. «Intensivierung Information für MA»	Grün

zung, hält jedoch fest, dass vieles in der Verantwortung der Vorgesetzten-Stufe liegt. Wenn jedoch die vorgesetzte Person die Schwerpunkte nicht umsetzen will oder kann, stehen der Regierung und dem Personalamt keine konkreten Massnahmen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Abb. 3: Ergebnisse Indikatorenmessung 2019. Quelle: Bericht des Personalamtes.

Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Massnahmen zur Rekrutierung und weist dabei insbesondere auf den Grundsatz hin, dass Stellen mit einem 80-Prozent-Pensum mit dem Motto «Teilzeit in Führungspositionen als Normalfall» ausgeschrieben werden. Zudem nimmt sie erfreut zur Kenntnis, dass Frauen gezielt durch Social Media angesprochen werden sollen und Top-Sharing (Jobsharing auf allen Kaderstufen) ermöglicht wird. Dies sollte es beiden Geschlechtern erlauben, Teilzeit zu arbeiten. Sie teilt die Ansicht des Vorstehers des Finanzdepartementes, dass auch eine Leiterin oder ein Leiter eines Amtes nicht zwingend zu 100 Prozent angestellt sein muss. Dank neuen technischen Hilfsmitteln und der Anpassung der Dienstanweisung wurden bereits wichtige Grundlagen geschaffen. Bei den Massnahmen im Rahmen der Nachwuchsförderung begrüsst die Staatswirtschaftliche Kommission insbesondere die Flexibilität bei der Änderung von Anstellungsbedingungen, die systematische Thematisierung beim jährlichen Standortgespräch sowie interne Wechsel als Karriereschritt zuzulassen oder gar zu fördern.

²⁸ Die Regierung hat am 30. November 2020 die Personalpolitik neu ausgerichtet und die Mitarbeitenden darüber informiert: <https://www.sg.ch/content/sgch/ueber-den-kanton-st-gallen/arbeitgeber-kanton-stgallen/ziel-der-personalpolitik-.html>

Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt zudem die Haltung der Regierung und weist auf die Wichtigkeit hin, dass die Information über das mit dem «Wirkungsbericht Behindertenpolitik» lancierte Projekt «Nischenarbeitsplätze in der kantonalen Verwaltung» und die Methode «Inclusive Job Design» der Stiftung Profil intensiviert wird und dass die Dienststellen von diesem Angebot Gebrauch machen.

Weiter begrüsst die Staatswirtschaftliche Kommission, dass auch weitere Ziele berücksichtigt und gewisse Anstrengungen, z.B. Marketing an Messeauftritten und die Einführung von neuen Arbeitsformen, intensiviert werden. Zudem möchte der Kanton agiler werden, um die Arbeitgeberattraktivität weiter zu steigern. Dies soll durch Trainee-Programme, Intensivierung von Weiterbildungen, der Verbesserung des Wissenstransfers und der Flexibilisierung bei Altersrücktritten ermöglicht werden. Ganz wichtig erscheinen der Staatswirtschaftlichen Kommission auch die Zusatzziele: Informationskampagne zu NeLo und die Neulancierung der «St.Galler Agenda zur Vereinbarkeit von Beruf, Familie und weiteren ausserberuflichen Engagements».

Ausblick auf die Projektarbeiten «Personalstrategie / HR 2022»

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Leitbild aus dem Jahr 2003 durch die neu zu erstellende Personalstrategie abgelöst werden soll. Dabei werden die Aussagen aus dem Leitbild übernommen und überarbeitet. Dieses Projekt soll im Jahr 2021 starten und bis Ende 2022 abgeschlossen sein. Das Vorhaben wird in andere übergeordnete Strategiearbeiten wie die Schwerpunktplanung, die Strategie der Staatsverwaltung und die Departementsstrategien eingebunden. In der GSK soll der Projektauftrag im November 2020 diskutiert und in der Regierung Anfang Dezember 2020 verabschiedet werden. Sofern gesetzliche Anpassungen im Personalgesetz (der Personalverordnung) oder im Staatsverwaltungsgesetz nötig sind, wird der Kantonsrat zu gegebener Zeit informiert und auf dem ordentlichen Weg miteinbezogen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst sowohl das Projekt wie auch den vorgesehenen Ablauf.

3.2.4 Empfehlungen und Anträge

Empfehlungen zu den Planungs- und Steuerungsinstrumenten

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, die Zusammenarbeit zwischen PPC-F und den Departementen weiter zu intensivieren und den bisherigen, bewusst pragmatischen Weg weiterzuverfolgen.

Empfehlungen zur Personalpolitik

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Personalbefragung zu verbessern sowie die Transparenz und Kommunikation der Ergebnisse zu erhöhen, damit die Mitarbeitenden verstehen, was mit den Ergebnissen der Umfrage passiert;
- b) eine jährliche Indikatorenmessung einzuführen und bewusst von der Personalbefragung zu trennen sowie die Mitarbeitenden über die Zielerreichung zeitnah zu informieren;
- c) die Ziele der Personalpolitik zu präzisieren und klare Schwerpunkte zu setzen, welche den Mitarbeitenden transparent, klar und offen kommuniziert werden;
- d) die Ziele und Massnahmen der Personalpolitik 2020–2024 umzusetzen;
- e) das Leitbild durch eine Personalstrategie zu ersetzen und dabei die zentralen Aussagen des Leitbilds zu integrieren.

3.3 Ergebnis des Regierungscontrollings

3.3.1 Prüfungspunkt

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

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

3.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» prüfte die Berichte zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (Liste A) und zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (Liste B) am 18. März 2021 und berichtete der Staatswirtschaftlichen Kommission Ende März 2021 über ihre Erkenntnisse. Dabei konzentriert sie sich auf die formelle Prüfung und schreibt Vorstösse erst ab, wenn eine der Vorgaben gemäss Art. 118 Abs. 1 GeschKR erfüllt ist. Da für Aufträge nach Art. 95 GeschKR keine formellen Vorgaben für das Abschreiben gelten, wendet die Subkommission Art. 118 GeschKR analog an. In Ausnahmefällen macht die Subkommission auch eine materielle Prüfung und entscheidet dann über den Antrag der Regierung auf Abschreibung oder Fristverlängerung. Anschliessend unterbreitet sie dem Kantonsrat die Anträge zu den Listen A und B, welche die Staatswirtschaftliche Kommission ausserhalb des vorliegenden Berichts dem Kantonsrat unterbreitet.²⁹

Zudem prüfte die Subkommission zum zweiten Mal formell das Geschäft 32.21.04 «Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen» (Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen). Auf eine inhaltliche Prüfung wurde bewusst verzichtet, diese erfolgt durch die Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen» anlässlich ihrer Prüfungstätigkeit 2021/2022.

Am 7. April 2021 prüfte die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2020. Sie erstattete der Staatswirtschaftlichen Kommission im Mai 2021 Bericht über ihre Erkenntnisse. Die Subkommission gliederte die Prüfung des Geschäftsberichts in vier Schwerpunkte: die allgemeine Bewertung, die kritische Analyse der Berichte der Departemente und der Staatskanzlei, des Abschnitts zu den Aussenbeziehungen und des Abschnitts zum Regierungscontrolling. Zudem wurden die gemachten Empfehlungen³⁰ überprüft.

3.3.3 Würdigung und Bewertung

3.3.3.a Geschäftsbericht der Regierung

Analyse der Berichte der Staatskanzlei und der Departemente

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2020 attraktiver als im Vorjahr aufbereitet und gut strukturiert verfasst ist. Der sprachlich

²⁹ Siehe dazu Anträge der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 6. Mai 2021 zu 32.21.01A und 32.21.01B.

³⁰ Bericht 2020 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 3. Mai 2020, Abschnitt 3.3, Seite 29 ff.

besser verfasste Fliesstext wird mit aussagekräftigen und nachvollziehbaren Grafiken ergänzt. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist auch darauf hin, dass die Interviews sehr gelungene Mittel sind, um die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente und den Staatssekretär «greifbarer» zu machen. Insgesamt macht die Staatswirtschaftliche Kommission eine positive Würdigung und nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt positiv, dass ihre Empfehlungen und Anregungen mehrheitlich umgesetzt wurden. Die Vereinheitlichung der Personalinformationen sowie die einheitliche Verwendung der akademischen Titel wurden noch nicht umgesetzt. Sie ist sich bewusst, dass der Geschäftsbericht nur einen kleinen und eng gefassten Überblick über die Arbeiten und Projekte eines Departementes aufzeigt und möglichst alle Ämter und Themenschwerpunkte entsprechend abgebildet und berücksichtigt werden. Trotzdem erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass im nächsten Geschäftsbericht sämtliche Schwerpunktthemen im Abschnitt «Ausblick» aufgenommen und kommentiert werden.

Detailfragen wurden durch die Subkommission direkt mit dem betroffenen Departement geklärt. Folgende Themen wurden geprüft: Stand Kampagne zur Qualität von Tattoo-Farben und Farbproben in Tätowierstudios und Auswirkungen der reduzierten sicherheitspolizeilichen Einsätze der Polizei. Die Rückfragen wurden vom Gesundheitsdepartement sowie vom Sicherheits- und Justizdepartement ausführlich und plausibel schriftlich beantwortet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission wird in diesem Zusammenhang wieder vermehrt einen persönlichen Austausch mit den Generalsekretären der Departemente suchen und dabei dient der Geschäftsbericht der Regierung als Diskussionsgrundlage.

Analyse der Aussenbeziehungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet es als wichtig, dass der Geschäftsbericht einen eigenen Abschnitt über die Aussenbeziehungen enthält. Sie begrüsst die Schwerpunktsetzung, vermisst aber weiterhin eine Berichterstattung über die Auswirkungen von eidgenössischen und interkantonalen Vorlagen auf den Kanton St.Gallen. Zudem erwartet sie, dass auch in diesen Abschnitt ein Ausblick auf das kommende Jahr aufgenommen wird.

Analyse des Regierungscontrollings

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Abschnitt gezielt ausgebaut wurde. Die informativen Grafiken und gehaltvollen Texte geben gute Erläuterungen zu den Indikatoren und zur Erreichung der Ziele der Schwerpunktplanung. Es gilt weiterhin die Indikatoren zu schärfen und gezielt auszubauen sowie vermehrt Daten über eine längere Zeitdauer zu erheben.

Die Darstellung des Projektportfolios ist sehr gelungen. Sie ist einfach und verständlich. Die Projekte mit zeitlichem Verzug werden im Geschäftsbericht sehr aufschlussreich und verständlich kommentiert. Zudem ist die grafische Darstellung leserfreundlicher aufbereitet, und es lässt sich einfacher ein Vergleich über die Jahre ziehen. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält weiterhin daran fest, das Projektportfolio intensiv zu prüfen. Detailfragen zu den Gründen der Verzögerung (Kosten, externe Einflüsse usw.), den notwendigen Projektanpassungen und den getroffenen Massnahmen wurden durch die Subkommission direkt mit dem betroffenen Departement geklärt. Dabei prüfte sie die folgende Projekte: Häusliche Gewalt – und Kinder mittendrin!, Grundlagenbericht zur Familienpolitik, Neustrukturierung und Neuorganisation der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen sowie Hochbauprojekt H159, Universität St.Gallen: Instandsetzung Bibliotheksgebäude. Die Rückfragen wurden alle plausibel beantwortet.

3.3.3.b Stand der Erfüllung parlamentarischer Aufträge («Listen A+B»)

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die positive Entwicklung bei der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse. Sie nimmt erfreut zur Kenntnis, dass das vom Kantonsrat beschlossene Instrument der Dreijahresfrist seine Wirkung zeigt und die gewünschte Beschleunigung der Bearbeitung eingetroffen ist. Sie hat aber auch festgestellt, dass die Corona-Situation vielfach als Begründung für eine Fristverlängerung herangezogen wird. Dies ist nur teilweise nachvollziehbar. Bei Vorstössen, die bereits im Jahr 2018 überwiesen wurden, trifft das Argument z.B. nicht zu, da zwei Jahre in normaler Lage zur Bearbeitung zur Verfügung standen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet deshalb noch präzisere Begründungen bei den Anträgen auf Fristverlängerung.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt weiter fest, dass die Zahl der hängigen gutgeheissenen Vorstösse wieder zugenommen hat. In diesem Zusammenhang weist sie darauf hin, dass seit Beginn der neuen Amtsdauer viele Abstimmungen über eingereichte und behandlungsreife Vorstösse im Kantonsrat offen sind, z.B. zur Motion 42.20.16 «Jugendschutz auch bei nikotinhaltingen E-Zigaretten» oder zum Postulat 43.20.07 «Geriatriebericht als Basis für die abschliessende Beurteilung der Zukunft der Spitalstandorte Wattwil und Altstätten». Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass die Nichtbehandlung dazu führt, dass die Frist zur Erarbeitung einer Vorlage oder eines Berichts an den Kantonsrat unnötig verlängert wird. Sie erwartet, dass das Präsidium diesem Umstand mehr Beachtung schenkt und behandlungsreife parlamentarische Vorstösse, insbesondere Standesbegehren, Motionen und Postulate, in der nächstmöglichen Session beraten werden.

Zudem heisst die Staatswirtschaftliche Kommission das Vorgehen nicht gut, Geschäfte in Finanzbotschaften als Anhänge zu integrieren. Sie stellt klar, dass parlamentarische Vorstösse mit eigenen Berichten, Botschaften und Entwürfen dem Kantonsrat zugeleitet werden sollen. Dies erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Beantwortung. Zu den Vorgaben für das Abschreiben von Aufträgen nach Art. 95 GeschKR durch die Regierung wird das Präsidium in Zusammenarbeit mit der Staatswirtschaftlichen Kommission im Bericht zur Tätigkeit des Parlamentes 2018–2022 Ausführungen machen und gegebenenfalls Anpassungen am GeschKR beantragen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Abschreibung des Auftrags zu 22.14.07 «Public Corporate Governance: Umsetzung». Sie weist aber darauf hin, dass die Vorgabe, wonach bei Wahlen von Mitgliedern in oberste Leitungsorgane von Organisationen mit kantonaler Beteiligung beide Geschlechter vertreten sein müssen, als Daueraufgabe zu verstehen ist (siehe dazu auch Abschnitt 2.3).

Ebenso unterstützt sie nach intensiver Diskussion die Abschreibung des Auftrags zu 33.20.04 «Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2021–2023». Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass der Auftrag nicht geteilt werden soll, sondern als Einheit zu verstehen ist. Zudem stellt sie aber auch klar, dass der Auftrag materiell unerfüllt bleibt. Da der Kantonsrat jedoch keine Rückweisung beschlossen, sondern das Budget 2021 angenommen hat, soll der Auftrag formell abgeschrieben werden. In diesem Zusammenhang weist sie auf den wichtigen hängigen Auftrag zu 33.20.03 «Kantonsratsbeschluss über das Budget 2021» hin, dass das Präsidium zu prüfen hat, ob es der Regierung selbst überlassen ist, zu entscheiden, ob sie einen Auftrag des Kantonsrates erfüllen will oder nicht, oder ob vorgängig ein Antrag auf Abschreibung des Auftrags gestellt werden muss, falls der Auftrag nicht erfüllt werden soll.

Weiter unterstützt die Staatswirtschaftliche Kommission die Abschreibung des Auftrags zu 40.15.07 «Perspektiven der Mittelschule». Dies aus folgendem Grund: Das Bildungsdepartement hat der Staatswirtschaftlichen Kommission den Bericht der Projektleitung zur Informationskampagne zur Stärkung der Maturitäten im April 2021 zugeleitet und die Öffentlichkeit entsprechend informiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Kampagne nicht auf

die Erhöhung der Maturitätsquote als Selbstzweck zielt, sondern darauf, geeigneten und willigen Schülerinnen und Schülern, die in ihrem Umfeld bisher in Distanz zu qualifizierteren Ausbildungen stehen, den entsprechenden Weg aufzuzeigen, womit im Ergebnis die Maturitätsquote leicht steigen kann. Die Informationskampagne besteht schweremässig aus der innovativen Umgestaltung und Erweiterung des digitalen Kanti-Navigators. Dieser richtet sich an Jugendliche der Sekundarstufe I, die sich für den anstehenden weiteren Bildungsweg interessieren. Der Navigator enthält auch Marketingmassnahmen für die Berufsmaturität. Spezifische Massnahmen flankieren den neuen Navigator, namentlich Social-Media-Aktivitäten. Die Konzeptionierung der Kampagne im Rahmen einer Projektstruktur ist seit Ende 2020 abgeschlossen. Der neue Matura-Navigator und die weiteren Instrumente sind in Betrieb. Ihre Weiterentwicklung geht im Rahmen des operativen Rechtsvollzugs weiter.

Abschliessend stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass einige Vorstösse oder Aufträge in einem Satz mehrere Forderungen (Teilaufträge) beinhalten. Beispiele dazu sind das Postulat 43.19.16 «Landwirtschaft: Klima- und Artenschutz umfassend berücksichtigen» oder der Auftrag zu 33.20.04 (siehe oben). Bei der Behandlung der Berichte stellt sich dann die Frage, ob ein Vorstoss oder ein Auftrag beschrieben werden kann, wenn lediglich ein Teilauftrag erledigt wurde. Um dies inskünftig zu verhindern, würde es die Staatswirtschaftliche Kommission begrüssen, wenn Vorstösse und Aufträge präziser formuliert werden und bei Teilaufträgen eine Unterteilung gemacht wird.

3.3.3.c Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen

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

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Bericht der Regierung über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen gut strukturiert und übersichtlich dargestellt ist. Sämtliche Empfehlungen aus dem Bericht 2020 der Staatswirtschaftlichen Kommission wurden umgesetzt. Dank diesen Ergänzungen haben sich Übersichtlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Lesbarkeit deutlich verbessert. Zudem stellt sie erfreut fest, dass in der Liste erstmals geplante Vereinbarungen zu finden sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüssen, wenn konsequent alle «Partner» entweder in Kurzform oder ausgeschrieben werden. Zudem sind einige Bemerkungen sehr kurz gefasst. Präzisere und ausführlichere Bemerkungen würden zur besseren Nachvollziehbarkeit beitragen.

3.3.4 Empfehlungen und Anträge

Geschäftsbericht der Regierung

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Aufträge ab. Sie verweist aber auf ihre Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 3.3.3.

Liste A+B – Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) Vorstösse und Anträge präziser zu formulieren und bei Teilaufträgen eine Aufgliederung vorzunehmen;
- b) die Begründungen bei Anträgen der Regierung auf Fristverlängerung und auf Abschreibung präziser zu fassen;
- c) behandlungsreife parlamentarische Vorstösse in der nächstmöglichen Session des Kantonsrates zu behandeln.

Liste A+B – Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass vom Kantonsrat beschlossene Vorstösse und Aufträge fristgerecht bearbeitet bzw. erfüllt werden oder dem Kantonsrat frühzeitig ein Antrag auf Abschreibung gestellt wird. Bei Aufträgen sollen die Fristen für Motionen und Postulate analog angewendet werden.

Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Aufträge ab. Sie verweist aber auf ihre Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 3.3.3.

3.3.5 Projektportfolio und Gesetzesvorhaben

3.3.5.a Prüfungspunkt

Die Regierung berichtet in ihrem Geschäftsbericht 2019 u.a. über das Projektportfolio (inkl. Hochbauten) und die Gesetzesvorhaben. Dabei zeigt sie den Stand der laufenden Projekte und der Gesetzesvorhaben auf. Im Projektportfolio sind die Dauer der Projekte und die in den einzelnen Projekten federführenden und mitwirkenden Departemente ersichtlich. Zudem liefert die Übersicht Anhaltspunkte zum Umfang der Projekte, indem die dafür veranschlagten Ressourcen in Personentagen wiedergegeben sind. Durch eine Ampel-Darstellung wird im Weiteren die Zielerreichung in Bezug auf Termine, Kosten und Qualität signalisiert.

3.3.5.b Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission wählte die Projekte «Umsetzung der IT-Strategie 2016+» (Finanzdepartement; FD) und «JURIS 5» (Sicherheits- und Justizdepartement; SJD) sowie das Hochbauprojekt «H159: Universität St.Gallen: Instandsetzung Bibliotheksgebäude» (Baudepartement; BD) aus dem Projektportfolio zur Prüfung aus. Die zuständigen Stellen wurden im Juni 2020 schriftlich beauftragt, einen Statusbericht über den Stand der Arbeiten abzugeben. Diese wurden fristgerecht abgeliefert. Ein Bedarf nach weiteren oder vertieften Informationen bzw. eine persönliche Stellungnahme der jeweiligen Verantwortlichen bestand nicht.

3.3.5.c Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die offenen Fragen zum Stand der Umsetzung des Projektes, zu den Gründen für die zeitliche Verzögerung und zu den getroffenen oder geplanten Massnahmen beantwortet werden konnten. Die Bewertung der einzelnen Projekte fällt jedoch unterschiedlich aus. Die Stellungnahmen der Departemente und der Rechtspflegekommission sind fundiert und einlässlich und wurden teils mit zusätzlichen Unterlagen ergänzt. Folgende Projekte wurden geprüft:

Zuständigkeit	Projekt	Bemerkung
FD	Umsetzung der IT-Strategie 2016+	Der IT-Strategieausschuss ISA ist ein «neues» Führungsgremium, welches aus der IT-Strategie SG 2016+ hervorgegangen ist. Der ISA hat die Arbeit im ersten Semester 2017 aufgenommen. Er berichtet regelmässig an die Regierung. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Start der Strategie-Umsetzung im Jahr 2017 verhalten erfolgte. Man hatte irrtümlicherweise angenommen, dass sich ein linearer Fortschritt aus dem «Nichts» ergeben würde. Die IT-Strategie SG 2016+ weist sehr positive

Stossrichtungen auf. Für die konzeptionellen Arbeiten und für den Ressourcenaufbau wurde aber viel mehr Zeit als erwartet benötigt. Zudem ist die IT-Strategie 2016+ sehr umfassend und lässt sich nicht einfach als Projekt in einem bestimmten Zeitraum umsetzen. Es handelt sich vielmehr um ein komplexes Transformationsvorhaben und Organisationsentwicklungsprojekt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Umsetzung der IT-Strategie 2016+ forciert (Zuweisung der nötigen personellen Ressourcen und nötigenfalls Rekrutierung von geeigneten Fachpersonen) und dabei insbesondere die bestehende IT-Organisation zeitnah angepasst wird.

SJD	JURIS 5	Mit Schreiben vom 17. Februar 2021 des Sicherheits- und Justizdepartements wurde die Staatswirtschaftliche Kommission über die Beendigung des Projekts informiert. Am 18. Februar 2021 wurde auf der Publikationsplattform die Beendigung veröffentlicht.
BD	H159: Universität St.Gallen: Instandsetzung Bibliotheksgebäude	Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Kommentar im Geschäftsbericht zur Verzögerung aufgrund personeller Engpässe nicht zutreffend war. Vielmehr sind operative Hindernisse vorhanden. Die gesetzten Zeitfenster sollen nun eingehalten werden. Sie stellt mit grossem Erstaunen fest, dass im Geschäftsbericht 2020 der gleiche und offensichtlich falsche Kommentar wieder erfolgte. Deshalb wurde das BD erneut gebeten, eine Antwort zu geben (siehe Abschnitt 3.3.3.a).

3.3.5.d Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung des Projektportfolios und der Gesetzesvorhaben ohne Empfehlungen und Aufträge ab.

3.4 Nachkontrollen

3.4.1 Prüfungspunkt

Zu einer umfassenden Prüfung gehören nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission auch ein Monitoring und eine Kontrolle der gemachten Aufträge, Empfehlungen und Erwartungshaltungen. Nur so lässt sich feststellen, ob die vorgeschlagenen Verbesserungen auch tatsächlich umgesetzt wurden. Die Kommission beauftragte deshalb ihren Planungsausschuss, das Monitoring der Empfehlungen zu koordinieren.

Der Planungsausschuss hat ein Monitoring über die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beschlossenen Aufträge und Empfehlungen implementiert. Die einst geprüften Stellen werden beauftragt, mit einem schriftlichen Statusbericht über den Stand ihrer Arbeiten zu informieren. Besteht Bedarf nach weiterer oder vertiefter Information, werden die jeweiligen Verantwortlichen zu einer Stellungnahme eingeladen oder beantragt der Planungsausschuss der Kommission, das betreffende Thema als ordentlichen Prüfungspunkt vorzusehen. Die ständigen Subkommissionen prüfen die Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig, die Ergebnisse werden gesamtheitlich aufgezeigt.

3.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Der Planungsausschuss hat im Januar 2021 seine Nachkontrollen festgelegt. Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» hat im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit die Empfehlungen geprüft. Die Subkommission «Aufsicht Datenschutz» hat, ebenfalls im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit, die Empfehlungen geprüft.

3.4.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass alle offenen Fragen zu den Empfehlungen zur Zufriedenheit der Kommission beantwortet werden konnten. Die Stellungnahmen der Departemente sind fundiert und einlässlich. Rückfragen wurden plausibel beantwortet. Die Umsetzung folgender Empfehlungen wurde nachkontrolliert:

Planungsausschuss

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2019	SK	Öffentlichkeitsgesetz	erledigt

Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2019	FD	«Ziele der Personalpolitik 2017–2019»	erledigt

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Fragen zum Stand aller Aufträge zur Zufriedenheit beantwortet werden konnten. Die Anträge bleiben jedoch pendent, denn diese werden mit der Liste B ordentlich beantwortet und abgeschrieben.

Subkommission «Aufsicht Datenschutz»

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2020	SJD	Aufsicht Datenschutz	offen: Spiegelstrich 2
2019	SK	Aufsicht Datenschutz	erledigt: Spiegelstrich 2
2018	SK	Fachstelle für Datenschutz	erledigt: Spiegelstrich 2
2017	SK	Aufsicht Datenschutz	erledigt: Spiegelstrich 2

3.4.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Nachkontrolle ohne Empfehlungen und Aufträge ab.

3.5 Fachstelle für Datenschutz

3.5.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz erstattet der Regierung jährlich Bericht über die Anwendung des Datenschutzrechts und die Einhaltung des Datenschutzes, über Umfang und Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit sowie über Feststellungen und deren Beurteilung.³¹ Dem Kantonsrat berichtet die Fachstelle für Datenschutz jährlich über ihre Tätigkeit.³²

Die Staatswirtschaftliche Kommission übt die Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz aus. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Delegation von vier Kommissionsmitgliedern bestellt, die Delegation «Aufsicht Datenschutz». Diese nimmt die eigentliche Prüfungstätigkeit bei der Fachstelle für Datenschutz wahr. Sie berichtet der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse ihrer Prüfung.³³

3.5.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz berichtet dem Kantonsrat mit dem Geschäft 32.21.03 «Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2020» über ihre Tätigkeit. Sie beantragt dem Kantonsrat, auf ihren Bericht einzutreten. Die Delegation «Aufsicht Datenschutz» traf sich am 22. März 2021 mit der Leiterin der Fachstelle für Datenschutz zur gemeinsamen Besprechung. Im April 2021 wurde die Staatswirtschaftliche Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse der Prüfung informiert. Die Kommission schloss sich der Würdigung und Bewertung ihrer Delegation an.

3.5.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass alle offenen Fragen zum Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2020 zur Zufriedenheit beantwortet werden konnten. Die Fachstelle leistet im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen gute und solide Arbeit.

Der Tätigkeitsbericht zeigt die Arbeit der Fachstelle für Datenschutz umfassend auf und weist auf die derzeit aktuellen datenschutzrelevanten Themen hin. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Thema Datenschutz immer wichtiger wird, insbesondere während der Pandemie sind im Zusammenhang mit Homeschooling, Home-Office, usw. viele Einzelanfragen eingegangen. Von einer Produkteliste für Software und Anwendungen für Videokonferenzen hat die Fachstelle für Datenschutz bewusst abgesehen, um nicht in den Markt einzugreifen. Die Fachstelle nimmt ihre kontrollierende und beratende Aufgabe pflichtbewusst wahr. Sie vermittelt im Rahmen von Vorabkonsultationen, Kontrollen und mit Checklisten den Fachstellen die zentralen Datenschutzthemen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Arbeit der Fachstelle vermehrt erhebliches IT-Wissen voraussetzt. Darum arbeitet die Fachstelle regelmässig mit dem Dienst für Informatikplanung(DIP) im Finanzdepartement zusammen. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird den Bedarf bezüglich IT-Wissen der Fachstelle beobachten. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat sich schon in den Vorjahren mit dem Thema der Videoüberwachung auseinandergesetzt. Die Kommission wurde darüber informiert, dass eine gesetzliche Grundlage in Ausarbeitung ist.

3.5.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Anträge ab.

³¹ Art. 36 Abs. 1 DSG.

³² Art. 36 Abs. 2 Satz 1 DSG.

³³ Art. 27 Bst. a DSG.

3.6 Aufsicht Nachrichtendienst

3.6.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Dienstaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement. Nach Art. 15 Abs. 1 GeschKR ist die Prüfung der Amtsführung der Regierung eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Art. 81 Abs. 2 des Nachrichtendienstgesetzes³⁴ sieht eine Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht vor. Zu diesem Zweck wurde erstmals im Jahr 2019 die Subkommission «Delegation Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit» eingesetzt. Sie besteht aus der gleichen personellen Zusammensetzung wie die Subkommission «Aufsicht Datenschutz».

3.6.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission liess sich vom Vorsteher des SJD, vom Polizeikommandanten sowie vom Leiter Rechtsdienst des SJD am 22. März 2021 den Inspektionsbericht 2020 vorstellen. Zudem wurden allgemeine Fragen zum Umfang und Ablauf der Abteilung Innere Sicherheit (InSi) geklärt.

3.6.3 Würdigung und Bewertung

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

Nach Art. 32 des am 1. Juli 2020 in Kraft getretenen XIII. Nachtrags zum Polizeigesetz (sGS 451.1) genehmigt das zuständige Departement nach Anhörung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz die Datensammlungen der Kantonspolizei. Die Nachfrage der Subkommission hat ergeben, dass die Genehmigung wegen der aufwendigen Prüfung der Datensammlungen noch nicht erfolgt ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass der gesetzeswidrige Zustand schnellstmöglich behoben wird.

3.6.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass das zuständige Departement die Prüfung und Genehmigung der Datensammlungen der Kantonspolizei nach Art. 32 Abs. 2 des Polizeigesetzes bis Ende 2021 abschliesst und die Delegation Aufsicht Nachrichtendienst entsprechend darüber informiert wird.

³⁴ SR 121; abgekürzt NDG.

4 Empfehlungen und Erwartungen

Zusammenfassend empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission:³⁵

- zum Baubewilligungsverfahren und zur Verfahrenskoordination:
 - die unvollständigen und fehlerhaften Baugesuche im Detail zu analysieren, dazu ein übersichtliches Merkblatt zu den häufigsten «Fehlern» zu erstellen sowie die Ergebnisse an Aus- und Weiterbildungen zu präsentieren;
 - die Inhalte und die Anzahl der Baugesuchs-Formulare ständig auf ihre (rechtliche) Notwendigkeit zu überprüfen sowie generelle Anforderungen festzuhalten und diese durch alle Instanzen anzuwenden;
 - unvollständige Baugesuche pragmatischer, verhältnismässiger und mit Augenmass zu bearbeiten. Beispielsweise ist eine Möglichkeit zu schaffen, dass trotz Nachforderungen ein Baugesuch weiterbearbeitet wird, wenn lediglich eine geringfügige Formalität fehlt;
 - eine Checkliste für kommunale Bauverwaltungen als Ergänzung zur Wegleitung zu erstellen, damit die Vollständigkeitsprüfung für alle Seiten zufriedenstellend und mit möglichst geringem Mittelbedarf erfolgen kann;
 - so schnell als möglich eine digitale Möglichkeit zu schaffen, damit der Status eines Gesuchs für alle transparent und einfach nachvollziehbar ist;
 - die Kommunikation der federführenden Amtsstellen gegenüber den Gemeinden und Gesuchstellenden zu erhöhen, beispielsweise vermehrt mündlich und zeitnah über den Verfahrensstand zu informieren;
 - vermehrt das Instrument der Projekt- und Planbesprechungen einzusetzen;
 - den Ermessensspielraum durch alle Instanzen voll auszuschöpfen und nicht das Ermessen der Zweitinstanz über das Ermessen der Erstinstanz zu stellen;
 - die Rechtsabteilung des BD als verwaltungsinterne Rekursinstanz zu verstehen und nicht als Baurekursgericht;
 - das Projekt «Digitaler Baubewilligungs- und Plangenehmigungsprozess» zu beschleunigen, zeitnah Sofortmassnahmen zu realisieren und erste Erkenntnisse in den II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz einfliessen zu lassen;
- zum Aufsichtskonzept Amt für Gemeinden und Bürgerrecht:
 - die Gemeinden durch die Grundbuchaufsicht wieder mit aktuellen, rechtlich korrekten und gültigen Kreisschreiben zu bedienen;
 - das kantonale Ausbildungswesen zu intensivieren und den Inhalt der Ausbildungen weiterzuentwickeln;
 - die Zusammenarbeit mit der Gemeindestatistik für automatisierte Auswertungen zu optimieren;
- zum PCG-Strategiebericht:
 - auch bei Ersatz- oder Ergänzungswahlen den vollständigen Prozess gemäss der Weisung über die Wahlen in Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung zu durchlaufen;
 - die massgebenden Beteiligungen und Verflechtungen in den Strategiebericht aufzunehmen und transparent darzustellen;
 - im Strategiebericht 2020/2021 zu prüfen und festzuhalten, welche Beteiligungen für den Kanton St.Gallen strategisch, rechtlich, und finanziell notwendig sind;
 - den Standpunkt des Kantons in den Anstalten aktiver zu vertreten bzw. einzubringen;
- zur Personalpolitik:
 - die Personalbefragung zu verbessern sowie die Transparenz und Kommunikation der Ergebnisse zu erhöhen, damit die Mitarbeitenden verstehen, was mit den Ergebnissen der Umfrage passiert;
 - eine jährliche Indikatorenmessung einzuführen und bewusst von der Personalbefragung zu trennen sowie die Mitarbeitenden über die Zielerreichung zeitnah zu informieren;
 - die Ziele der Personalpolitik zu präzisieren und klare Schwerpunkte zu setzen, welche den Mitarbeitenden transparent, klar und offen kommuniziert werden;

³⁵ Details zu den entsprechenden Empfehlungen sind im jeweiligen Abschnitt im Bericht ersichtlich.

- die Ziele und Massnahmen der Personalpolitik 2020–2024 umzusetzen;
- das Leitbild durch eine Personalstrategie zu ersetzen und dabei die zentralen Aussagen des Leitbilds zu integrieren;
- zur Planung der Staatstätigkeit:
 - die Zusammenarbeit zwischen PPC-F und den Departementen weiter zu intensivieren und den bisherigen, bewusst pragmatischen Weg weiterzuverfolgen;
- zum Ergebnis des Regierungscontrollings:
 - Vorstösse und Anträge präziser zu formulieren und bei Teilaufträgen eine Aufgliederung vorzunehmen;
 - die Begründungen bei Anträgen der Regierung auf Fristverlängerung und auf Abschreibung präziser zu fassen;
 - behandlungsreife parlamentarische Vorstösse in der nächstmöglichen Session des Kantonsrates zu behandeln.

Zudem erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission:

- vom Departement des Innern bis Ende Oktober 2021 einen Bericht an die Kommission, der:
 - das Modell der Grundbuchämter analysiert und überprüft und dabei die Vor- und Nachteile für die Bürgerinnen und Bürger und die Gemeinden berücksichtigt sowie einen Vergleich mit Modellen in anderen Kantonen macht;
 - den daraus resultierenden Handlungsbedarf aufzeigt;
- dass vom Kantonsrat beschlossene Vorstösse und Aufträge fristgerecht bearbeitet bzw. erfüllt werden oder dem Kantonsrat frühzeitig ein Antrag auf Abschreibung gestellt wird. Bei Aufträgen sollen die Fristen für Motionen und Postulate analog angewendet werden;
- vom Sicherheits- und Justizdepartement, dass die Prüfung und Genehmigung der Datensammlungen der Kantonspolizei nach Art. 32 Abs. 2 des Polizeigesetzes bis Ende 2021 abgeschlossen und die Delegation Aufsicht Nachrichtendienst entsprechend darüber informiert wird.

5 Antrag

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

1. einzutreten auf:
 - a) den Bericht 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 6. Mai 2021;
 - b) den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2020 vom 16. März 2021;
 - c) den Bericht der Regierung zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse vom 9. März 2021;
 - d) den Bericht der Regierung zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten vom 9. März 2021;
 - e) den Bericht der Regierung über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen vom 9. März 2021;
 - f) den Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2020 vom 22. Februar 2021;
2. die Regierung einzuladen,³⁶ einen Entwurf eines Nachtrags zum Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) vorzulegen, der die Regelungen zu Ersatzverwaltungen präzisiert und dabei Stellvertreter-Regionen definiert. Das kantonale Amt für Gemeinden und Bürgerrecht soll die Möglichkeit erhalten, Ersatzverwaltungen zu bestimmen, wenn keine Gemeinde freiwillig die Aufgabe übernimmt.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Dominik Gemperli
Präsident

³⁶ Auftrag nach Art. 95 GeschKR.