

Berichterstattung 2025 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Prüfungstätigkeit 2024/2025)

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 24. April 2025

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Zuständigkeit	3
2.1 Auftrag	3
2.2 Organisation	5
3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2024/2025	6
3.1 Subkommissionen	6
3.2 Berichterstattungen	7
3.3 Allgemeine Tätigkeit	8
4 Ergebnisse der Prüfungstätigkeit 2024/2025	9
4.1 Prüfkonzert und Oberaufsicht	9
4.2 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	18
4.3 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen	26
4.4 Planung der Staatstätigkeit	32
4.5 Geschäftsbericht der Regierung und Ergebnis des Regierungscontrollings	39
4.6 Fachstelle für Datenschutz	46
4.7 Aufsicht Nachrichtendienst	47
4.8 Nachkontrollen	48
5 Empfehlungen und Erwartungen	50
6 Antrag	52

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über ihre Prüfungstätigkeit im Amtsjahr 2024/2025.

Mitgliederverzeichnis

Stand 24. April 2025

Mitglieder

Dominik Gemperli-Goldach, *Präsident*¹

Cornel Aerne-Eschenbach

Ernst Dobler-Oberuzwil²

Mathias Müller-Lichtensteig³

Pascal Frommenwiler-Niederbüren

Hedy Fürer-Rapperswil-Jona

Karin Hasler-Balgach

Sandro Hess-Rebstein

Lukas Huber-Wildhaus-Alt St.Johann

Jens Jäger-Bad Ragaz

Florian Kobler-Gossau

Donat Kuratli-St.Gallen, *Vizepräsident*⁴

Andrin Monstein-St.Gallen

Sabina Revoli-Tübach

Michael Sarbach-Wil

Isabel Schorer-St.Gallen

Geschäftsführung

Matthias Renn, *Geschäftsführer*

Aline Tobler, *stellvertretende Geschäftsführerin*

¹ Präsident seit der Junisession 2020.

² Mitglied bis zur Frühjahrssession 2025.

³ Mitglied seit der Frühjahrssession 2025.

⁴ Vizepräsident seit 22. Juni 2023.

1 Einleitung

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat im vergangenen Prüfungsjahr ihre Aufsichtsaufgabe vollumfänglich wahrgenommen und zusätzlich eine ausserordentliche Prüfung durchgeführt. Der Austausch mit der Exekutive und der Einbezug der Departemente in die Sitzungen und in die (Prüfungs-)Tätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission konnten weiter intensiviert werden. So fand an beinahe jeder Sitzung eine Information der Departemente oder der Staatskanzlei zu aktuellen Themen, eine Orientierung über die abgegebenen Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission oder eine Vorberatung eines kantonsrätlichen Geschäfts statt. Trotz des guten Austauschs hält die Staatswirtschaftliche Kommission an ihrer Praxis fest, keine ständigen Beigeladenen aus der Verwaltung zu den Sitzungen der Gesamtkommission einzuladen.

Ein besonderes Augenmerk wurde im Berichtsjahr auf den interkantonalen Austausch mit Schwesterkommissionen gelegt. In den formellen Gesprächen wurden die Arbeitsweise, die Instrumente der Oberaufsicht und das Vorgehen bei der Festlegung der Prüfungsthemen besprochen. In den anschliessenden Gesprächen konnten viele wertvolle Ideen und Erfahrungen ausgetauscht werden. Es hat sich auch gezeigt, dass der Entscheid, die internen Arbeitsabläufe zu ändern, richtig war und eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Prüfkonzept und der Arbeitsweise wertvolle Hinweise brachte.

Im Berichtsjahr fand wiederum ein Austausch der Präsidien und Geschäftsführungen der ständigen Kommissionen statt. Die Ergebnisse des Austauschs führten zu einer Klärung und zu einem besseren Verständnis der Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Kommissionen. Für mögliche zukünftige Überschneidungen von Prüfungsthemen und für die Zusammenarbeit konnten Massnahmen festgelegt werden. Der nächste Austausch ist für Herbst 2026/2027 geplant.

2 Zuständigkeit

2.1 Auftrag

Der Kantonsrat übt die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung aus.⁵ Im Geschäftsreglement des Kantonsrates⁶ 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.⁷ Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten oder durch eigene Kontrollen, der Einsicht in Akten, der Befragung von Mitarbeitenden des Staates, seiner Anstalten und sachverständigen Dritten, der Einvernehmung von Auskunftspersonen, der Anhörung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern oder durch Einholung eines Gutachtens.⁸

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});

⁵ 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.

⁶ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

⁷ Art. 14 Abs. 1 Bst. e, Art. 14^{bis}, Art. 15 Abs. 1, Art. 16 Abs. 2 und Art. 16^{bis} Abs. 3 GeschKR.

⁸ Siehe detailliert die Befugnisse gemäss Art. 23 GeschKR.

- 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 Datenschutzgesetz⁹ weist jener Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz zu, die für die Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung zuständig ist.¹⁰ Das Nachrichtendienstgesetz des Bundes¹¹ sieht zur Unterstützung der kantonalen Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ein vom Vollzugsorgan getrenntes Kontrollorgan vor.¹² 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 folgende Kantonsratsgeschäfte vor:

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

Nach Art. 19 Abs. 1 GeschKR besprechen die Präsidentinnen oder Präsidenten der Rechtspflegekommission (RPK), der Staatswirtschaftlichen Kommission (StwK), der Finanzkommission (Fiko) und der Redaktionskommission (Redako) die Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Bei Bedarf lädt die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates zu einer Aussprache ein. Die Notwendigkeit eines Austauschs wurde in den letzten Jahren von sämtlichen ständigen Kommissionen geäussert, da sich teilweise die rechtlichen Grundlagen und die Zuständigkeiten für Vorberatungen von Geschäften der Regierung und der Gerichte sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten geändert haben und es immer öfter zu Überschneidungen bei der Prüfungstätigkeit kommt. Der Austausch fand am 12. Februar 2025 in St.Gallen statt.

Nach einer Darlegung der Hauptaufgaben, der Organisation und des Jahresablaufs durch die Präsidentinnen oder Präsidenten der jeweiligen Kommission stellten die Anwesenden fest, dass die drei ständigen Kommissionen RPK, StwK und Fiko zwar alle eine Jahresplanung vornehmen, sich jedoch die Aufgaben und der unterjährige Ablauf der Prüfungstätigkeiten unterscheiden. Alle Kommissionen arbeiten mit Subkommissionen (Subko), einige sind ständige Subkommissionen und z.B. einem Departement/Gericht zugeordnet, andere sind ad-hoc-Subkommissionen, die ein gewähltes Prüfungsthema bearbeiten. Die Prüfungstätigkeit findet bei der RPK und der StwK im zweiten Halbjahr statt, bei der Fiko beraten die Subko jeweils die Rechnung (im April) und das Budget (im Oktober) vor und prüfen dabei ausgewählte Themen.

Die Teilnehmenden stellen fest, dass die im GeschKR festgelegte Amtszeitbeschränkung zu häufigen Wechseln der Kommissionsmitglieder führt.¹³ Mit einem Wechsel nach höchstens

⁹ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

¹⁰ Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

¹¹ SR 121, abgekürzt NDG.

¹² Art. 81 Abs. 2 NDG.

¹³ Vgl. dazu 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018», Abschnitt 2.1.3.h, und 27.19.01 «XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates».

sechs Jahren geht regelmässig kommissionsspezifisches Wissen verloren. Die Teilnehmenden teilen die Erwägungen der Rechtspflegekommission vom 17. Januar 2018¹⁴ und empfehlen, die Amtszeitbeschränkung für ständige Kommissionen noch einmal zu prüfen. Die StwK wurde beauftragt, dies im vorliegenden Bericht festzuhalten.

Die Kommissionen klären Überschneidungen von Zuständigkeiten bei konkreten Themen. Um solche zu vermeiden, sollen die Kommissionen über die Tätigkeiten der anderen Kommissionen besser informiert sein und es sollen Absprachen erfolgen; allenfalls könnte eine kommissionsübergreifende Subko für ein bestimmtes Thema gebildet werden. Folgende Zuständigkeiten werden neu festgelegt:

- An der Teilnahme der Präsidentin oder des Präsidenten der RPK (oder einer Stellvertretung) an den Sitzungen der Fiko wird festgehalten, soweit Gerichte und verwandte Bereiche des Sicherheits- und Justizdepartementes (SJD) [Staatsanwaltschaft, Amt für Justizvollzug] betroffen sind. Grundlage ist Art. 19^{bis} GeschKR.
- An der Triage der Berichte der Finanzkontrolle über die Gerichte und das SJD, der Kenntnisnahme dieser Berichte durch die RPK sowie der Berichte der Finanzkontrolle über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Kenntnisnahme dieser Berichte durch die StwK wird festgehalten.
- Die Staatswirtschaftliche Kommission soll eine ständige Subkommission «Informatik und Digitalisierung» einsetzen. Im nächsten Jahr sollen neben dem konkreten Prüfauftrag und -umfang auch die Erwartungshaltung geklärt sowie eine allfällige Zusammenarbeit mit der RPK und der Fiko geprüft werden.
- Die Leistungsaufträge der Hochschulen werden wie im Jahr 2022 in einer gemeinsamen Subkommission von StwK und Fiko vorberaten.
- Der Austausch der ständigen Kommissionen soll wenigstens alle zwei Jahre, bei Wechsel des Präsidiums einer ständigen Kommission oder bei dringendem Bedarf stattfinden und wiederum das Präsidium des Kantonsrates einbeziehen.

2.2 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 Antrag¹⁵.

Das im Jahr 2013¹⁶ festgelegte Organisations- und Prüfkonzept der Staatswirtschaftlichen Kommission 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 Prüfkonzept aus. Sie besteht aus den folgenden Organen, die jährlich bestellt werden:

¹⁴ 27.18.01 «XVII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates».

¹⁵ Bericht 2013 der StwK zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Abschnitt 1.

¹⁶ Bericht 2014 der StwK zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014, Abschnitt 1.

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.

3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2024/2025

3.1 Subkommissionen

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte die Schwerpunkte ihrer Prüfungstätigkeit 2024/2025 so fest, dass sie dem Prüfkonzept Rechnung trägt und alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle aufgreift:

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Planungsausschuss	Gemperli-Goldach Hasler-Balgach Kuratli-St.Gallen Schorer-St.Gallen	Planung der Prüfungstätigkeit 2024/2025, Koordination und Durchführung von Nachkontrollen, Vorbereitung der Prüfungstätigkeit 2025/2026
Subkommission «Prüfkonzept und Oberaufsicht»	Sarbach-Wil Dobler-Oberuzwil Kobler-Gossau Kuratli-St.Gallen Revoli-Tübach Schorer-St.Gallen	1. Auslegeordnung des Prüfkonzepts der StwK ab 2025 und der Festlegung des Handlungsbedarfs 2. Begleitung der rechtlichen Auslegeordnung zur Aufsichtstätigkeit der StwK über Organisationen mit kantonaler Beteiligung
Subkommission «Domino Servite Schule» ¹⁷	Monstein-St.Gallen Frommenwiler-Niederbüren Gemperli-Goldach Hasler-Balgach Jäger-Bad Ragaz Revoli-Tübach	Untersuchung der regionalen und kantonalen Aufsichtstätigkeit rund um die Vorfälle an der «Domino Servite Schule» in Kaltbrunn

¹⁷ Ausserordentliche Prüfungstätigkeit, siehe 82.25.03 «Berichterstattung 2025 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Domino Servite Schule)».

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten»	<i>Kuratli-St.Gallen</i> Dobler-Oberuzwil Hess-Rebstein Kobler-Gossau Monstein-St.Gallen Revoli-Tübach	1. Parlamentarische Oberaufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten 2. Prüfung der Aufsicht der Regierung über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (PCG-Strategiebericht 2023/2024 – Beteiligungsmanagement) 3. Prüfung der Jahres- und Geschäftsberichte 2024 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten
Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen»	<i>Schorer-St.Gallen</i> Aerne-Eschenbach Fürer-Rapperswil-Jona Huber-Wildhaus- Alt St.Johann Sarbach-Wil	1. Prüfung der Umsetzung: – der Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) – des Programms Digitale Transformation. 2. Prüfung des Berichts zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen
Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»	<i>Aerne-Eschenbach</i> Dobler-Oberuzwil Frommenwiler-Niederbüren Hasler-Balgach Huber-Wildhaus- Alt St.Johann Jäger-Bad Ragaz	1. Prüfung Sistierung Campus Platztor und Ressourcenknappheit BUD 2. Prüfung der Wirksamkeitsberichte 3. Prüfung des Geschäftsberichts der Regierung und der Listen der hängigen parlamentarischen Vorstösse und Aufträge 4. Prüfung des Projektportfolios und der Gesetzesvorhaben 5. Prüfung des Umsetzungscontrollings
Subkommission «Aufsicht Daten- schutz / Oberaufsicht Nachrichtendienstliche Tätigkeit»	<i>Jäger-Vilters-Wangs</i> Frommenwiler-Niederbüren Fürer-Rapperswil-Jona Hess-Rebstein Monstein-St.Gallen	1. Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz 2. Prüfung des Berichts der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2024 3. Umsetzung der parlamentarischen Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit

3.2 Berichterstattungen

3.2.1 Ordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission plante ihre Prüfungstätigkeit 2024/2025 so, dass sie dem Kantonsrat über die Ergebnisse ihrer Prüfungen auf die Sommersession 2025 hin berichten kann. Im vorliegenden Bericht nimmt die Kommission überdies Stellung:

- zum Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2024;
- zum Regierungscontrolling (einschliesslich Projektportfolio und Gesetzesvorhaben);
- zum Umsetzungscontrolling;
- zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse;
- zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten;
- zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- zum Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2024.

Zu den Jahres- und Geschäftsberichten 2024 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Herbstsession 2025 hin Stellung nehmen.

3.2.2 Ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit führt die Staatswirtschaftliche Kommission entweder auf Einladung des Kantonsrates¹⁸ oder aus eigener Veranlassung¹⁹ ausserordentliche Prüfungen durch. Über eine ausserordentliche Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat nach Abschluss der Prüfung. Im Amtsjahr 2024/2025 fand eine ausserordentliche Untersuchung der regionalen und kantonalen Aufsichtstätigkeit rund um die Vorfälle an der Domino Servite Schule statt. Über die Ergebnisse wird nach Abschluss der Prüfung in einem eigenen Bericht informiert.

3.3 Allgemeine Tätigkeit

3.3.1 Allgemein

Die Staatswirtschaftliche Kommission richtet ihren Terminplan jeweils auf die Sessionen des Kantonsrates aus. Das Plenum der Staatswirtschaftlichen Kommission traf sich im Berichtsjahr zu sieben Arbeitssitzungen. Die Klausursitzung fand Mitte März 2025 in Bern statt. Das Prüfungsjahr wurde mit der Exkursion zum Klanghaus Toggenburg und zur neuen Talstation Bahnhof Unterwasser²⁰ Ende April 2025 abgeschlossen. Die Subkommissionen trafen sich für ihre Prüfungstätigkeit zu insgesamt 18 Sitzungen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat sich an ihren ordentlichen Sitzungen von den Departementen oder weiteren Beigeladenen über folgende Themen informieren lassen:

- St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK): Austausch mit dem Verwaltungsratspräsidenten und dem CEO über: Aufgaben, Struktur und Organisation der SAK, Rolle und Aufgaben der Geschäftsleitung / des Verwaltungsrats, Präsentation von Unternehmensstrategie und Eigentümerstrategie, Präsentation ausgewählter strategischer Projekte, Informations- und Entscheidungsprozesse sowie Anregungen und Hinweise an die Politik;
- Input KI: Theorie und Einblick in die Welt der Künstlichen Intelligenz (KI) einschliesslich Praxisbeispielen;
- Staatskanzlei: Stand der Umsetzung von fünf strategischen Schwerpunkten der Aussenbeziehungen²¹ der Amtsdauer 2024/2028;
- Bau- und Umweltdepartement: Stand zum Prozess der Überarbeitung der Eigentümerstrategie der SAK sowie Überprüfung der Empfehlungen aus dem Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission 2024²²;
- Aufsicht/Oberaufsicht über staatliche Unternehmungen: theoretischer Input, Präsentation der Feststellungen der Auslegeordnung zur Oberaufsicht über Organisationen mit kantonaler Beteiligung im Kanton St.Gallen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission besuchte zudem die GPK des Kantons Zürich und des Kantons Bern und lud die GPK Appenzell Ausserrhodens zu einem Austausch ein. Themen

¹⁸ Siehe Bericht 1990 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Abschnitt 1.

¹⁹ Siehe 82.19.03 «Berichterstattung 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten – Universität St.Gallen)», 82.21.03 «Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Bewältigung der «Corona-Krise»)», 82.22.03 «Berichterstattung 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission (St.Galler Grundbuchwesen)» oder 82.23.03 «Berichterstattung 2023 der Staatswirtschaftlichen Kommission (BUS Ostschweiz AG)».

²⁰ Siehe <https://www.chaeserrugg.ch/de/geniessen/architektur/bahnhof-unterwasser>.

²¹ 40.23.06 «Strategie der Aussenbeziehungen 2024».

²² Siehe 82.24.03 «Berichterstattung 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Prüfungstätigkeit 2023/2024)», Abschnitt 4.3.3.c.

waren Organisation und Arbeitsweise, das Selbstverständnis der Oberaufsicht sowie Spezialthemen (BVG- und Stiftungsaufsicht oder Oberaufsicht Nachrichtendienstliche Tätigkeiten).

Zudem tauschte sich die Staatswirtschaftliche Kommission mit den beiden St.Galler Mitgliedern des Ständerates während der Session der eidgenössischen Räte im Frühling in Bern aus und besprach dabei folgende Themen: Organisation und Arbeitsweise der Staatspolitischen Kommission und der Finanzkommission, Nationalstrassen und öffentlicher Verkehr, Gesundheitskosten, Raumkonzept Schweiz, Energie/Strom, PFAS, Bezahlkarte für Personen des Asylbereichs, Zuweisung von Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge, Wil-West und die Standesinitiativen. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt den Appell an den Kantonsrat auf, das Instrument der Standesinitiative nicht zu sehr zu strapazieren. Standesinitiativen sind ein Instrument der Kantone, um sich beim Bund einzubringen, wenn der Kanton aufgrund einer Bundesregelung nicht mehr weiterkommt. Die Standesinitiativen beschäftigen das Bundesparlament enorm, bewirken aber selten etwas. Deshalb soll das Instrument gezielter eingesetzt werden.

3.3.2 Vorberatungen von Kantonsratsgeschäften

Die Staatswirtschaftliche Kommission agierte über die durch Art. 15 Abs. 2 GeschKR zugewiesenen Zuständigkeiten hinaus einmal als vorberatende Kommission eines Kantonsratsgeschäfts. Im November 2024 beriet sie das Geschäft 24.24.01 «Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin» vor.

3.3.3 Eingaben

Die Staatswirtschaftliche Kommission behandelte im Berichtszeitraum in eigener Zuständigkeit eine Eingabe, die sie direkt erhalten hatte.

4 Ergebnisse der Prüfungstätigkeit 2024/2025

4.1 Prüfkonzert und Oberaufsicht

4.1.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR ist die Prüfung der Amtsführung der Regierung und der ihr nachgeordneten Behörden und Dienststellen eine zentrale Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie ist damit beauftragt, die parlamentarische Aufsicht umzusetzen. Die Prüfung erfolgt aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt diesen ersten Bericht in der Amtsdauer 2024/2028 zum Anlass, eine Standortbestimmung zu ihrer internen Organisation und Struktur sowie zum Prüfkonzert im Sinn einer Auslegeordnung vorzunehmen, die Rückblick und Ausblick einschliesst. Die Auslegeordnung umfasst eine Analyse der bisherigen Tätigkeiten, eine Bewertung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle sowie Vorschläge zur weiteren Entwicklung. Zudem sollen neue Instrumente und Abläufe sowie neue elektronische Hilfsmittel zur Unterstützung der Kommissionsmitglieder geprüft werden.

Aufgrund der Prüfergebnisse und Erfahrungen betreffend die SAK und die St.Galler Pensionskasse (sgpk) im Prüffahr 2024²³ beschloss die Staatswirtschaftliche Kommission, folgende Themenbereiche zu prüfen: (Ober-)Aufsicht über Organisationen mit kantonaler Beteiligung durch den Kantonsrat und dessen Befugnisse, Begriffsdefinitionen wie Staatsverwaltung, Private usw., Informationsrechte und Durchsetzungsmöglichkeiten, Mitwirkung des Kantonsrates betreffend

²³ Siehe 82.24.03 «Berichterstattung 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Prüfungstätigkeit 2023/2024)», Abschnitt 4.1.

Eigentümerstrategien und Umsetzung der Vorgaben im Staatsverwaltungsgesetz durch die Regierung (Art. 94 ff. StVG). Dazu wurde der Wissenschaftliche Dienst der Parlamentsdienste beauftragt, eine rechtliche Auslegeordnung des Umfangs der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht zu erstellen. Diese Kurzexpertise wurde durch Prof. Dr. Markus Müller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Verfahrensrecht, gutachterlich ergänzt und bestätigt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission bestellte zur Begleitung und Prüfung der Themen Prüfungskonzept und Oberaufsicht eine ad-hoc-Subkommission.

4.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Staatswirtschaftliche Kommission tauschte sich im Prüfungsjahr mit anderen kantonalen Aufsichtskommissionen aus, u.a. mit der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantons Zürich, der GPK des Kantons Appenzell Ausserrhoden und der GPK des Kantons Bern. Der Fokus lag dabei auf der Organisation und Arbeitsweise und dem Selbstverständnis der parlamentarischen Oberaufsicht. Die mit der Prüfung beauftragte Subkommission bewertete im Anschluss an den Austausch die Ausführungen, zog ein Fazit und hielt mögliche Optimierungsideen fest. Zudem machte die Subkommission eine Auslegeordnung und orientierte sich an den folgenden Leitfragen: Was sollten wir weiterhin tun? Was sollten wir anders machen? Was sollten wir anfangen zu tun?

Die Subkommission beschäftigte sich am 12. November 2024 und am 9. Januar 2025 mit folgenden Fragen:

- Was ist der Inhalt der parlamentarischen Aufsicht? Und was sind Aspekte einer «guten» Prüfungstätigkeit?
- Welchen Handlungsbedarf ortet die Staatswirtschaftliche Kommission im aktuellen Prüfungskonzept? Wie gestaltet sie ihre Prüfungstätigkeit wirkungsvoll?
- Soll die seit Jahren strukturierte und gut organisierte Prüfungstätigkeit beibehalten werden?
- Soll am Modell mit ständigen und ad-hoc-Subkommissionen festgehalten werden? Welche Optimierungsmöglichkeiten gibt es?
- Werden die Teilaufträge gemäss Art. 15 GeschKR ausgewogen geprüft?
- Wie handhabt ein (Sub-)Kommissionsmitglied seine Kapazitäten und Ressourcen? Welchen Arbeitsaufwand soll/muss ein (Sub-)Kommissionsmitglied leisten?
- Welche kommissionsexterne Unterstützung benötigt ein (Sub-)Kommissionsmitglied, um seine Aufgaben erfüllen zu können?

Am 12. November 2024 präsentierten Prof. Markus Müller und Simona Risi (Leiterin Wissenschaftlicher Dienst der Parlamentsdienste) die Ergebnisse der Auslegeordnung zur parlamentarischen Oberaufsicht über kantonale Beteiligungen. Aufgrund der Ausführungen und der Diskussion wurden einige Themen vertiefter geprüft. Prof. Müller präsentierte die bereinigte Auslegeordnung der Staatswirtschaftlichen Kommission anlässlich der Klausursitzung vom 19. März 2025. Aufgrund der Komplexität der Thematik und der weitreichenden Handlungsempfehlungen hat die Staatswirtschaftliche Kommission beschlossen, das Thema noch einmal zurück in die Subkommission zu geben. Diese soll die Feststellungen und aufgeworfenen Fragen mit dem Leiter Recht und Legistik der Staatskanzlei sowie der Co-Leiterin des Rechtsdienstes des Finanzdepartementes diskutieren. Über die Ergebnisse wird die Staatswirtschaftliche Kommission voraussichtlich auf die Herbstsession 2025 Bericht erstatten.

4.1.3 Würdigung und Bewertung Prüfkonzept

4.1.3.a Charakterisierung der parlamentarischen Aufsicht

Was ist der Inhalt der parlamentarischen Aufsicht? Und was sind Aspekte einer «guten» Prüfungstätigkeit?

Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt erachtet die Ausführungen im Bericht 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission weiterhin als zutreffend.²⁴ Sie charakterisiert die parlamentarische Aufsicht des Kantonsrates über Regierung und Staatsverwaltung sowie die ihr obliegende parlamentarische Kontrolle in den wesentlichen Zügen wie folgt:

Zuständigkeit

Die Kantonsverfassung regelt, dass der Kantonsrat Regierung und Staatsverwaltung beaufsichtigt.²⁵ Das Geschäftsreglement des Kantonsrates erweitert diesen Auftrag, indem es die Prüfung der Amtsführung der Staatswirtschaftlichen Kommission zuweist.²⁶ Die Kommission versteht die parlamentarische Aufsicht als Kernfunktion des Gewaltenteilungssystems, das durch die Verbindung der Staatsfunktionen ergänzt wird.

Gewaltenteilung²⁷

Die Kantonsverfassung weist dem Kantonsrat legislative und der Regierung exekutive Aufgaben zu. Beide Gewalten arbeiten und beschliessen unabhängig, jedoch mit einer funktionalen Verbindung, um staatliche Aufgaben effektiv zu erfüllen. Diese Verbindung trägt zur Einheit und Konkordanz der Staatsfunktionen bei. Die parlamentarische Aufsicht dient dabei nicht als Fremdkörper, sondern als wesentliches Instrument des Zusammenwirkens der staatlichen Organe. Parlamentarische Aufsicht und Kontrolle sind unerlässliche und unverzichtbare Staatsfunktionen und sollen nutzenstiftend für das Funktionieren des Systems sein.

Aufgaben und Gegenstände der Aufsicht

Die Aufsicht umfasst die Kontrolle der Amtsführung und Geschäftsführung von Regierung und Staatsverwaltung. Sie berücksichtigt staatliches Handeln, aber auch Unterlassungen, Nicht-handeln oder Verzichten und untersucht deren Hintergründe. Dabei bezieht sie sich auf Erlasse, Strategien, Berichte und andere staatliche Akten. Kein Tätigkeitsbereich von Regierung und Staatsverwaltung ist der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle entzogen und entsprechend bestehen umfassende Informationsrechte (Art. 23 GeschKR).

Ziele der parlamentarischen Aufsicht

Ziel ist es, Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit sichtbar zu machen, politische Anerkennung oder Kritik zu ermöglichen, Transparenz über staatliches Handeln zu schaffen und Vertrauen in staatliche Institutionen zu stärken. Die Aufsicht fördert Verbesserungen durch die Offenlegung von Mängeln oder die Anerkennung gelungener Arbeit. Wer parlamentarische Aufsicht und Kontrolle ausübt, kann jedoch Hoheitsakte von Regierung und Staatsverwaltung weder ändern noch aufheben. Sie darf sich somit nicht in minutiösen Ermittlungen und in Bagatellen verlieren. Knüpft die parlamentarische Aufsicht an Einzelheiten an, bleibt sie exemplarisch. Ergebnisse sollen sich aber nicht in Rückblick und Kritik erschöpfen, sondern auch einen Beitrag für die Zukunft leisten. Die parlamentarische Kontrolle stärkt die Gewaltenteilung im Staat und fördert das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie.

²⁴ Siehe ausführlich Geschäft 32.12.01, Abschnitt 1.2.

²⁵ Art. 65 Bst. j und k KV.

²⁶ Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR. Siehe auch Abschnitt 2.1 des vorliegenden Berichts.

²⁷ Art. 55 ff. KV. Siehe Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur Verfassung des Kantons St.Gallen, Abschnitt VI in ABl 2000, 311 ff., mit Hinweisen.

Unterschied zu anderen Kontrollformen

Die parlamentarische Aufsicht hebt sich durch ihre politische Natur ab. Sie ist keine Dienstaufsicht und besitzt keine Kompetenzen zur Änderung oder Aufhebung von Exekutiventscheidungen. Sie bleibt selektiv, konzentriert sich auf wesentliche Themen und wahrt die staatspolitischen Zusammenhänge.

Nachträglichkeit und Nachkontrolle

Die Aufsicht erfolgt grundsätzlich retrospektiv, indem sie vergangenes Handeln beurteilt. Auch bei laufenden Verfahren bleibt sie diesem Prinzip treu, indem sie bereits getroffene Entscheidungen prüft. Die Nachkontrolle dient dazu, die Umsetzung geäusselter Kritik zu überwachen und kontinuierliche Verbesserungen sicherzustellen.

Prüfungstätigkeit vor Ort

Die parlamentarische Kontrolle erfordert regelmässige Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Regierung sowie der Staatsverwaltung. Eine zentrale Rolle in der Kontrolltätigkeit spielen die Subkommissionen. Zu ihren Aufgaben gehören:

- Erhebung und Feststellung relevanter Sachverhalte;
- Beurteilung und Bewertung der Ergebnisse;
- Berichterstattung an die Gesamtkommission mit Handlungsempfehlungen.

Ein wesentlicher Teil der Arbeit besteht in der Informationsbeschaffung bei geprüften Stellen. Dies erfordert umfangreiche Vorbereitungen und bindet erhebliche Ressourcen, während die eigentliche Bewertung der Ergebnisse die Kernaufgabe der parlamentarischen Kontrolle bildet.

Herausforderungen

Die Kommission ist mit mehreren strukturellen Herausforderungen konfrontiert:

- Unterschiedliche Ressourcen: Die begrenzte Unterstützung der Kommission steht im Kontrast zur umfassenden Infrastruktur der Regierungs- und Verwaltungsseite.
- Zeitliche Verfügbarkeit: Die begrenzte Verfügbarkeit der Kommissionsmitglieder steht im Kontrast zur Permanenz und Konstanz der Aufgabenerfüllung der Regierungs- und Verwaltungsseite.
- Kompetenzen: In den Befragungen kommen unterschiedliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit jeweils spezifischen Kompetenzen, Führungserfahrungen und Verantwortlichkeiten zusammen.
- Support: Die Parlamentsdienste unterstützen den Kantonsrat und seine Kommissionen mit gegenwärtig rund zehn Vollzeitäquivalenten.
- Komplexität der Aufgaben: Die zunehmende Vielfalt der Prüfformen erfordert eine stärkere Prioritätensetzung.

Diese Herausforderungen, die häufig als Sachkundenot, Bewertungsnot und Zeitnot der Parlamente²⁸ beschrieben werden, unterstreichen die Notwendigkeit einer gezielten Weiterentwicklung der Prüfungsorganisation und -prozesse.

4.1.3.b Allgemeine Feststellung Ist-Zustand

Was sollten wir weiterhin tun?

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass horizontale (Querschnitts-)Prüfungsthemen, eine grundsätzlich retrospektive Aufsicht und eine Mischung von ständigen und ad-hoc-Subkommissionen weiterhin sinnvoll sind, um die Prüfungskriterien Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Transparenz, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit umfassend zu bewerten. Die Oberaufsicht ist in der Art der Prüfung weitgehend frei und soll sich

²⁸ Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, Prof. Dr. K. Eichenberger, in: «Der Staat der Gegenwart», Basel 1980, S. 422.

am Ergebnis orientieren. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe hat sie Zugang zu allen Informationen. Wesentlich ist: Die Art der Durchführung der Kontrolle sollen sich am Ergebnis der Oberaufsichtstätigkeit orientieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst zudem den Jahresablauf der Kontrolltätigkeit, die Besprechungen mit den Fach- und Projektverantwortlichen der Departemente und die Schlussbesprechung mit dem zuständigen Regierungsmitglied. Sie wird auch in Zukunft auf Feststellungen aufmerksam machen und wenn nötig dem Kantonsrat Anträge stellen.

Was sollten wir anfangen zu tun? Was sollten wir anders machen?

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass bei Feststellungen, die z.B. einen rechtswidrigen Zustand aufzeigen, vermehrt Aufträge nach Art. 95 GeschKR oder Motionen eingereicht werden sollen, damit der Kantonsrat als oberste Instanz darüber befindet. Die Kommission soll in ihrer Arbeit eigenständig bleiben und agieren. Der Austausch mit anderen kantonalen Aufsichtskommissionen soll weiter gepflegt werden, aber auch die Zusammenarbeit mit der Finanz- und der Rechtspflegekommission soll weiter intensiviert werden. Dies fördert den Erfahrungsaustausch, hilft Netzwerke zu knüpfen sowie gemeinsame Themen zu identifizieren und zu bearbeiten. Der Austausch soll in Zukunft im Anschluss an eine ordentliche Sitzung, z.B. die Jahresexkursion oder die Klausurtagung, stattfinden. Wichtig ist jedoch, dass nach dem Austausch eine Nachbesprechung stattfindet und die relevanten Erkenntnisse festgehalten werden.

Die Prüfungsthemen der letzten Jahre zeigen, dass die Themenwahl teilweise zufällig erscheint. Die Staatswirtschaftliche Kommission will aber auch in Zukunft für ihre Prüfungstätigkeit sowohl Inputs von aussen (wo stösst sich die Bevölkerung oder der Kantonsrat an den Entscheidungen der Regierung oder den Handlungen der Verwaltung) als auch von innen (durch ihre Mitglieder). Um der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht gerecht zu werden und die ganze Breite des Aufsichtsspektrums zu prüfen, braucht es eine strukturierte und auf mehrere Jahre ausgerichtete Themensetzung der Kommission. Um die Themen besser einordnen zu können und um sicherzustellen, dass die Prüfthemen hinreichend konkret sind, soll eine Art Kriterienkatalog oder «Arbeitsauftrag» erstellt werden. Demgegenüber sollen wiederholende Prüfungen reduziert und eine Balance zwischen wiederkehrenden und neuen Themen gefunden werden. Entsprechend sollen die ständigen Subkommissionen vermehrt Mehrjahresplanungen erstellen, um gewisse Themen in einem längerfristigen Rhythmus zu prüfen. Ebenso soll der Fokus alternierend zwischen einer allgemeinen Breitenprüfung und einer klar definierten Tiefenprüfung wechseln, die aber nicht in das operative Geschäft eingreifen soll. Die Beurteilung obliegt der zuständigen Subkommission.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die im GeschKR vorgesehene Amtszeitbeschränkung zu einem häufigeren Wechsel der Kommissionsmitglieder führt.²⁹ Mit einem Wechsel nach sechs Jahren geht regelmässig Wissen verloren. Das schwächt die Stellung der Kommission und somit des Kantonsrates insgesamt. Es ist durchaus sinnvoll, dass die Mitglieder der ständigen Kommissionen spätestens alle sechs, in Spezialfällen alle acht Jahre in der Fraktion und im Kantonsrat bewusst diskutiert und neu vorgeschlagen werden müssen. Es soll jedoch jeder Fraktion freigestellt werden, die gleiche Person wegen ihrer Qualifikation und mangels geeigneter Alternativen ohne zeitliche Unterbrechung wieder vorzuschlagen. Aufgrund des immer komplexer werdenden Umfelds der parlamentarischen Arbeit und der Tatsache, dass die Verwaltung und die Justiz zunehmend einen Zeit- und Informationsvorsprung gegenüber den Aufsichtskommissionen haben, teilt die Staatswirtschaftliche Kommission die einstigen Erwägungen der Rechtspflegekommission³⁰ und empfiehlt, die bestehende Amtszeitbeschränkung betreffend Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission erneut zu prüfen.

²⁹ Vgl. dazu 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018», Abschnitt 2.1.3.h, und 27.19.01 «XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates».

³⁰ Geschäft 27.18.01 «XVII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates».

Um den Wissensverlust in Kommission und Subkommissionen grundsätzlich möglichst gering zu halten und die Übergabe der Dokumente und Informationen zu erleichtern, soll neu für alle Mitglieder der Staatswirtschaftlichen Kommission ein gemeinsamer digitaler Raum geschaffen werden. Dort sollen zentrale Dokumente, Prüfungsthemen und Feststellungen der Kommission sowie Hinweise zu Arbeitsweise oder Konzepten abgelegt und verlinkt werden. Ebenso wird eine elektronische Gesamtübersicht aller Sitzungen und Themen erstellt (Dashboard-Tool), um den Überblick und die Koordination zwischen den Subkommissionen und den Kommissionsmitgliedern zu verbessern.

Die Kommission erachtet die ihr für die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung zur Verfügung stehenden Befugnisse nach den bisherigen Erfahrungen als gut und für die Erfüllung ihrer Aufgabe als angemessen. Mit den Prüfungs- und Kontrollbefugnissen und Kontrollinstrumenten sieht sie sich auch in der Lage, ausserordentliche Prüfungen durchzuführen. Eine Ausnahme bildet die Oberaufsicht über die kantonalen Beteiligungen, für die eine Anpassung des GeschKR erforderlich ist. Mit der Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission auf die Herbstsession 2025 hin wird dem Kantonsrat voraussichtlich ein entsprechender Antrag gestellt.

4.1.3.c Struktur / Organisation StwK

Was läuft gut?

Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet die heutige Struktur und Organisation als zweckmässig und gut eingespielt. Anpassungsbedarf ortet sie in gewissen Details, Grundlagen oder Abläufen. Der Kontakt mit Regierung und Staatsverwaltung findet nach Bedarf statt und die Gewaltenteilung wird von allen Beteiligten respektiert.

Soll am Modell mit ständigen und ad-hoc-Subkommissionen festgehalten werden? Welche Optimierungsmöglichkeiten gibt es?

Die Staatswirtschaftliche Kommission soll weiterhin ständige und ad-hoc-Subkommissionen bilden und sich dem Prüfkonzept anpassen. Dies erlaubt es den Mitgliedern, ihr Fachwissen optimal einzubringen. Die Anzahl an Subkommissionen und Prüfthemen kann aber optimiert werden. So sollen z.B. Themen wie IT und Digitalisierung, Zielbild IT Organisation 2030, Umgang mit IT-Krediten, digitaler Wandel in der Verwaltung und ähnliche IT-nahe Themen vermehrt geprüft werden. Dafür soll eine neue ständige Subkommission gebildet werden. Themenbereich, Prüfungsbreite und -tiefe (z.B. ob auch einzelne Projekte geprüft werden), das Erwartungsmanagement und die Organisation sind durch die neue Subkommission selbst zu definieren. Die Prüfungstätigkeit soll sich an einer Strategie oder einem Schwerpunktziel der Regierung orientieren, dazu eignet sich z.B. die E-Government-Strategie oder das Zielbild IT Organisation 2030. Um das Thema umfassend zu prüfen, sind eine Mehrjahresperspektive einzunehmen und eine möglichst hohe Kontinuität der Subkommissionsmitglieder anzustreben. Zudem soll zukünftig mehr Platz für Unvorhergesehenes geschaffen werden, zumal in der jüngsten Zeit mehrere ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattungen durchgeführt werden (mussten).

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass weiterhin Querschnittsthemen geprüft werden und keine vertikalen/departementalen Prüfungen stattfinden sollen. Ebenso begrüsst sie, dass die Subkommissionen nicht hierarchisch eingeordnet werden. Bei der Prüfung sollen unverändert die parlamentarische Aufsicht und Kontrolle und nicht die Parteipolitik im Vordergrund stehen.

Werden die Teilaufträge nach Art. 15 GeschKR ausgewogen geprüft?

Aktuell besteht ein ausgewogenes Prüfkonzept und der Aufgabenkatalog gemäss GeschKR wird abgedeckt. Mit der Überarbeitung der Themenfelder der ständigen Subkommissionen können gewisse Themen intensiver (z.B. mit Visitationen) oder andere Themen (z.B. zwischenstaatliche Vereinbarungen) weniger intensiv geprüft werden.

Was soll angepasst werden?

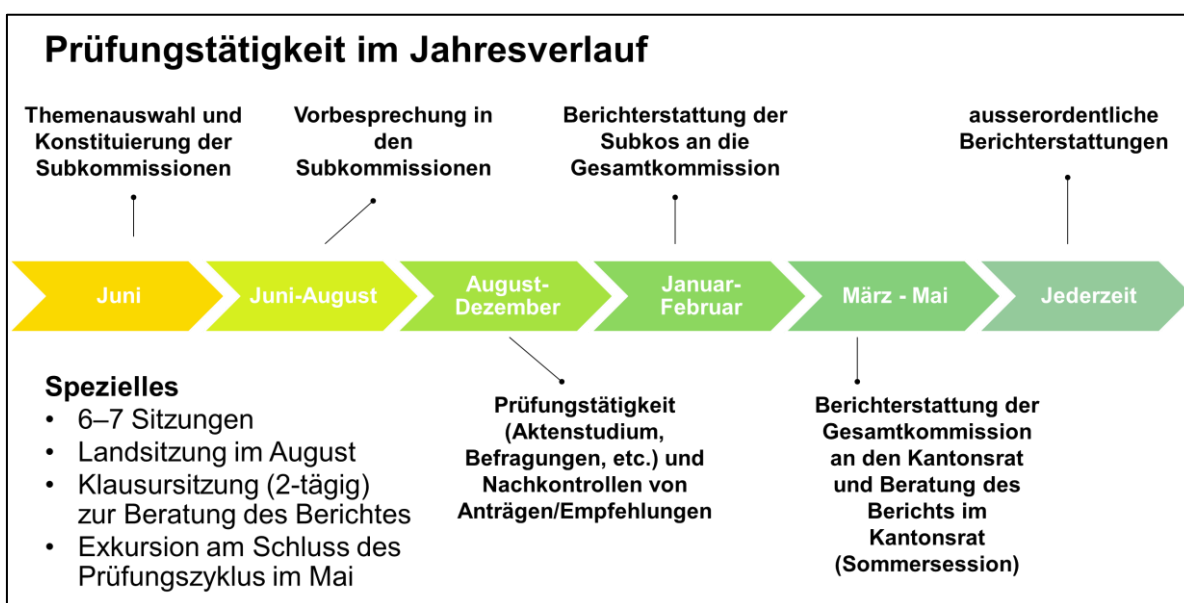
Die Prüfung der Themen IT und Digitalisierung sowie die Visitation von Ämtern und Dienststellen (wie dies die RPK praktiziert) sollen intensiviert werden. Die Visitationen könnten als zusätzliche Aufgabe der Subkommission zwischenstaatliche Vereinbarungen zugeordnet werden, welche diese im Rahmen der Prüfungstätigkeit von zwischenstaatlichen Vereinbarungen einbinden würde. Die Themen IT und Digitalisierung sollen in einen neuen ständigen Subkommission zugewiesen werden. Entsprechend soll die Subkommission ihre Bezeichnung und ihren Prüfauftrag neu definieren. Ebenso werden alle ständigen Subkommissionen aufgefordert, ihr Themengebiet und den Prüfauftrag zu überprüfen und allfällige Anpassungen vorzunehmen.

Die Verteilung der Rollen und Aufgaben von Kommissionsmitgliedern und Geschäftsführung sowie die gegenseitigen Erwartungen sollen geklärt und ausdrücklich festgehalten werden. Die Geschäftsführung gewährleistet den (Gesamt-)Überblick, leistet wertvolle Arbeit für die Kommission (u.a. Protokollierung, wissenschaftliche Abklärungen, Organisation von Sitzungen) und unterstützt die Mitglieder bei Fragen. Letztere können bei kommissionsspezifischen Fragen noch vermehrt auf die Geschäftsführung zugehen, um die Unterstützung auszubauen und zu verbessern. Um die elektronische Zusammenarbeit weiter zu verbessern, wird für die Gesamtkommission und je Subkommission eine elektronische Plattform eingerichtet. So können Fragenkataloge, Entwürfe für Einladungen und Berichte sowie weitere Grundlagen einfacher zur Verfügung gestellt und gemeinsam bearbeitet werden.

4.1.3.d Prüfungsablauf und Ein- oder Mehrjahresplanung

Was läuft gut?

Die Staatswirtschaftliche Kommission plant ihr Prüfungsjahr jeweils so, dass sie dem Kantonsrat auf die Sommersession hin über die Ergebnisse ihrer Prüfungen Bericht erstatten kann. Der Ablauf orientiert sich dabei am Amtsjahr (Juni bis Mai) und hat sich bewährt. Es gibt feste Zeitfenster und klare Zuständigkeiten. Durch die rollende Planung in den Subkommissionen ist der Zeitbedarf für die Mitglieder (meistens) gut abschätzbar und planbar. Bei einer Einjahresplanung kann gezielt auf ein aktuelles Thema eingegangen werden. Mehrjahresplanungen hingegen eignen sich gut für wiederkehrende Themen/Aufgaben (Planung der Staatstätigkeit, Oberaufsicht über kantonale Anstalten usw.).



Soll die seit Jahren strukturierte und gut organisierte Prüfungstätigkeit beibehalten werden?

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält am Jahresrhythmus fest; eine Beschleunigung ist nicht erforderlich. Zwar erhalten die geprüften Stellen dadurch oft erst mit fast einem halben Jahr Abstand zur Befragung eine Rückmeldung in Form eines von der Kommission verabschiedeten Berichtsteils, da die Kommission aber häufig Themen im Rückblick prüft, besteht wenig Gefahr, von der Aktualität überholt zu werden. Rückmeldungen gegenüber den geprüften Stellen kurz nach den Prüfungen sollen aber weiterhin möglich sein. Ebenso soll an der Einplanung einer Zeitreserve festgehalten werden, um auf unerwartete Prüfungserfordernisse schnell reagieren zu können.

Was soll angepasst werden?

Um eine ausgewogene Prüfungstätigkeit zu ermöglichen, sollen alle Bereiche der Staatsverwaltung geprüft werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission legt ihre Prüfungsthemen jeweils bei ihrer Konstituierung im Juni fest. Dabei kann sie vom Kantonsrat Aufträge erhalten; es besteht auch die Möglichkeit, dass einzelne Mitglieder des Kantonsrates der Kommission Hinweise geben. Zudem prüft der Planungsausschuss die parlamentarischen Vorstösse auf mögliche Prüfungsthemen und nimmt Eingaben aus der Bevölkerung entgegen. Neu soll auch der Austausch mit den anderen Aufsichtskommissionen des Kantonsrates dazu dienen, auf mögliche Prüfpunkte aufmerksam zu werden. Zudem soll vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge³¹ zu erteilen oder die Expertise des Wissenschaftlichen Dienstes der Parlamentsdienste für Grundlagenabklärungen in Anspruch zu nehmen.

Es ist zu klären, ob für die Terminplanung der Subkommissionen feste Sitzungstage und Zeitfenster festgelegt werden sollen. Dies würde die Terminfindung erleichtern. Bei den ständigen Subkommissionen soll verstärkt mit Mehrjahresplanungen gearbeitet werden. Des Weiteren hält die Kommission fest, dass Prüfungen, Beaufsichtigungen, Befragungen oder Austausche vermehrt vor Ort bei der geprüften Stelle stattfinden sollten. Dies fördert die direkte Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Befragten.

Neu sollen die Prüfungsthemen vorab detaillierter ausgearbeitet werden. Mit einem «Arbeitsauftrag» sollen neben dem Thema auch Leitfragen, weitere Unterlagen, die zu prüfenden Stellen oder zu befragenden Personen usw. festgelegt werden. Dies erhöht die Verständlichkeit, verbessert die Themenwahl und hilft der zuständigen Subkommission, den Themenfokus zu schärfen und die Prüfungen effizienter zu gestalten. Ebenso soll ein elektronisches Cockpit zwecks Gesamtübersicht (Dashboard-Tool) über die aktuellen Subkommissionen, Themen und Sitzungen unter Berücksichtigung der Jahresplanung erstellt werden.

4.1.3.e Zeitaufwand Mitglieder, Arbeitsweise/Arbeitsformen/Arbeitsmittel

Was läuft gut?

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Mitglieder durch die Geschäftsführung umfassend informiert und mit den nötigen Dokumenten und Hilfestellungen bedient werden. Der Zeitaufwand kann aufgrund der Jahresplanung realistisch eingeschätzt werden. Die neuen elektronischen Mittel ermöglichen zudem eine schnelle und unkomplizierte Zusammenarbeit.

Wie handhabt ein (Sub-)Kommissionsmitglied seine Kapazitäten und Ressourcen? Welchen Arbeitsaufwand soll/muss ein (Sub-)Kommissionsmitglied leisten?

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass bei einigen Prüfungsthemen aufgrund der umfangreichen Unterlagen eine sehr lange Vorbereitungszeit erforderlich ist, weshalb der Versand der Unterlagen wenigstens sieben Tage vor der Sitzung erfolgen sollte. Teilweise wäre eine Einführung in ein Thema und «in das grosse Ganze» hilfreich (durch die Geschäftsführung

³¹ Art. 42k des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG).

oder mittels «Arbeitsauftrag»). Ebenfalls nützlich wäre ein Faktenblatt, das kurz darlegt, was von den (Sub-)Kommissionsmitgliedern und -präsidien erwartet wird und wie die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern und der Geschäftsführung aussieht.

Welche kommissionsexterne Unterstützung benötigt ein (Sub-)Kommissionsmitglied, um seine Aufgaben erfüllen zu können?

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die fundierte wissenschaftliche und juristische Begleitung durch die Parlamentsdienste. Mit der Etablierung des Wissenschaftlichen Dienstes sollen vermehrt Grundlagenabklärungen in Auftrag gegeben werden. Für Fragen, Recherchen oder sonstige Unterstützung zu einem (Sub-)Kommissionsthema dürfen oder sollen sich die (Sub-)Kommissionsmitglieder vermehrt an die Geschäftsführung wenden.

Für die Nutzung der Sitzungsapp, des Ratsinformationssystems oder weiterer elektronischer Plattformen und um die digitale Kompetenz der Kommissionsmitglieder zu stärken, sollen die kommissionsinternen Weiterbildungen fortgeführt werden.

Was soll angepasst werden?

Aufgrund der häufigen Wechsel (auch aufgrund der Amtszeitbeschränkung) soll die Einführung neuer Mitglieder verbessert werden. Dazu werden u.a. ein Pflichtenheft bzw. «Stellenprofil» für die Kommissionsmitglieder und für die Präsidien der Subkommissionen sowie eine Geschäftsordnung/Arbeitsweise für die Gesamtkommission erstellt. Die Einrichtung einer gemeinsamen elektronischen Plattform soll es allen Mitgliedern ermöglichen, sich jederzeit selbständig über den Stand der Prüfungstätigkeit, anstehende Themen und Empfehlungen sowie weitere Termine zu informieren. Dies soll dazu beitragen, neue Mitglieder schneller mit den Arbeitsabläufen bekannt zu machen und den Zeitaufwand der Kommissionsmitglieder zu optimieren.

4.1.3.f Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission

Was läuft gut?

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die einheitliche und stets gleiche Gliederung des Berichts der besseren Orientierung und Übersichtlichkeit dient. Sie erachtet es als wichtig, dass die geprüften Themen und Sachverhalte schlüssig dargestellt werden, damit die Feststellungen für den Kantonsrat nachvollziehbar sind. Die Kommission hält sich an den Grundsatz «so viel wie nötig, so wenig wie möglich». Sie begrüsst es, dass die Feststellungen mit Aufträgen, Empfehlungen und/oder Erwartungen ergänzt werden, da dies dem Kantonsrat, der Regierung und der Staatsverwaltung bekannte Formen sind. Positiv bewertet werden auch das Themenmonitoring sowie die systematische Nachkontrolle der pendenten Empfehlungen und Erwartungen.

Was soll angepasst werden?

Da der Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission teilweise sehr ausführlich ist und sich die Abschnitte zum Prüfungsauftrag und zur Organisation jedes Jahr wiederholen, sollen Darstellung und Gliederung optimiert werden. Geprüft werden soll auch eine elektronische Umsetzung des Berichts, wie es die Kommission ihrerseits betreffend die Jahresberichte der geprüften Organisationen verlangt. Als mögliche Alternative hält sie fest, dass für jedes Amtsjahr unterschiedlich gestaltete Berichte möglich wären, wobei der erste Bericht jeweils ausführlicher sein sollte. Der Bericht könnte aber auch umstrukturiert werden, indem z.B. zuerst die Feststellungen aufgeführt werden und erst danach die einzelnen Berichterstattungen dazu.

4.1.3.g Fazit

Welchen Handlungsbedarf ortet die Staatswirtschaftliche Kommission im aktuellen Prüfkonzept? Wie gestaltet sie ihre Prüfungstätigkeit wirkungsvoll?

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich die Organisation und das Prüfkonzept bewährt haben. Um den neuen Anforderungen und den neuen digitalen Möglichkeiten gerecht zu werden, sind gewisse Optimierungen angezeigt, die u.a. Folgendes umfassen:

- Festlegung der Arbeitsweise für die Gesamtkommission;
- Einplanung einer Zeitreserve für unvorhergesehene Prüfungsthemen;
- Optimierung und Ergänzung der Aufgaben der ständigen Subkommissionen, z.B. IT- und Digitalisierungsthemen, sowie Visitationen von Ämtern und Dienststellen;
- Mehrjahresplanung der ständigen Subkommissionen;
- Durchführung von Prüfungen, Beaufsichtigungen, Befragungen oder Austauschen bei Bedarf vor Ort bei den geprüften Stellen;
- besondere Prüfaufträge zuhanden der Finanzkontrolle³² erteilen oder Beizug des wissenschaftlichen Dienstes der Parlamentsdienste für Grundsatzabklärungen;
- Erstellung eines Kriterienkatalogs oder eines «Arbeitsauftrags» für Prüfungsthemen;
- Schaffung eines elektronischen Raums für die Zusammenarbeit und einer Ablage für zentrale Dokumente, Prüfthemen und Feststellungen der Kommission sowie Hinweise zur Arbeitsweise oder zu Konzepten;
- Schaffung eines elektronischen Cockpits zwecks Gesamtübersicht (Dashboard-Tool) über aktuelle Subkommissionen, Themen und Sitzungen unter Berücksichtigung der Jahresplanung;
- Verbesserung der Einführung neuer Kommissionsmitglieder und Intensivierung der kommissionsinternen Weiterbildung;
- Erstellung eines Informationsblatts über Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten von Kommissionsmitgliedern und Geschäftsführung;
- Prüfung und nach Möglichkeit Umsetzung der Digitalisierung des Berichts der Kommission.

4.1.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.1.4.a Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt dem Kantonsrat, die Amtszeitbeschränkung in Kommissionen nach Art. 20 GeschKR anzupassen und eine Wiederwahl ohne Unterbrechung der Mitgliedschaft zuzulassen.

4.2 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

4.2.1 Prüfungspunkt

Die Kantonsverfassung regelt die Oberaufsicht des Kantonsrates über die Regierung und Staatsverwaltung sowie den Geschäftsgang der Gerichte in Art. 65 Abs. 1 Bst. j und k. Die Oberaufsicht des Kantonsrates richtet sich primär an die Regierung, welche die Gesamtverantwortung für die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Staatsverwaltung trägt. Das Staatsverwaltungsgesetz³³ hält fest, dass zur Staatsverwaltung neben der Regierung und den ihr nachgeordneten Behörden und Dienststellen³⁴ (Art. 1 Abs. 2 Bst. a StVG), den Parlamentsdiensten (Art. 1 Abs. 2 Bst. b StVG) und den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (vorbehältlich besonderer gesetzlicher Bestimmungen)³⁵ auch Private gehören, soweit ihnen Staatsaufgaben

³² Art. 42k StVG.

³³ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

³⁴ Der Begriff «Dienststellen» ist als Oberbegriff für alle Organisationseinheiten der Staatsverwaltung (Amt, Hauptabteilung, Abteilung und Dienst) zu verstehen; vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 9. März 1993, ABI 1993, 758 ff., 768.

³⁵ Z.B. Kantonalbankgesetz (sGS 861.2; abgekürzt KBG); vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 9. März 1993, ABI 1993, 758 ff., 768.

übertragen sind (Art. 1 Abs. 2 Bst. c und d StVG). Entsprechend der Botschaft zum VII. Nachtrag zum StVG³⁶ richtet sich die Oberaufsicht des Kantonsrates primär an die Regierung, welche die Gesamtverantwortung für die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Verwaltungsorganisation und damit auch für die kantonalen Beteiligungen hat. Kern der parlamentarischen Oberaufsicht bildet sodann die Überprüfung der Steuerung und Aufsicht der verselbständigten (dezentralen) Verwaltungseinheiten durch die Regierung. Die parlamentarische Oberaufsicht ist in erster Linie eine Aufsicht über die Aufsicht. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates weist der Staatswirtschaftlichen Kommission in Art. 15 Abs. 1 Bst. a 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. Der Kommission stehen nach Art. 23 GeschKR umfassende Informationsrechte zu, die eine wirksame Aufsicht gewährleisten.

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte ständige Subkommission beschloss, die parlamentarische Oberaufsicht im betreffenden Amtsjahr auf die Abraxas Informatik AG (nachfolgend Abraxas) zu konzentrieren.

Über die Ergebnisse der Prüfung der Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2024 wird die Staatswirtschaftliche Kommission voraussichtlich auf die Herbstsession 2025 Bericht erstatten.

4.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» legte am 27. Juni 2024 den Ablauf, den genauen Inhalt der Prüfungstätigkeit, die Termine und die zu befragenden Personen fest. Für den Austausch wurden, wie in den vergangenen Jahren, eine Vertretung des strategischen und des operativen Führungsorgans befragt sowie eine Aussensicht eingeholt. Wie bereits in den Vorjahren gab es Unklarheiten bezüglich des Auftrags der Staatswirtschaftlichen Kommission. Nach einem Austausch zwischen dem CEO, dem Kantonsvertreter im Verwaltungsrat und dem Geschäftsführer der Subkommission konnten die Rollen und Aufgaben geklärt werden.

Zur Beurteilung der Steuerung und Aufsicht über Abraxas durch die Regierung wurde Regierungsrat Marc Mächler, Vorsteher des Finanzdepartementes, befragt. Für die strategische Führungsebene wurde der Vertreter des Kantons im Verwaltungsrat von Abraxas und für die operative Ebene der CEO befragt. Um eine externe Perspektive einzubringen, wurde der Informatikverantwortliche der Gemeindeverwaltung Oberriet beigezogen. Die Befragungen fanden am 23. Oktober 2024 statt. Die Subkommission hatte zu jedem Themenbereich einen detaillierten Fragenkatalog erstellt. Dieser wurde den von der Subkommission zur Befragung eingeladenen Personen vorgängig zugestellt. Die vorab eingegangenen Antworten wurden von der Subkommission zur Vorbereitung verwendet.

Als Unterlage für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht dienten zudem der Strategiebericht 2023/2024 der Regierung über das Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance; abgekürzt PCG), die «Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonomer Beteiligung» vom 18. September 2012 sowie weitere von der Regierung oder den Anstalten zur Verfügung gestellte Dokumentationen. Zudem wurden der Strategiebericht 2023/2024 (nachfolgend PCG-Bericht) geprüft und die Nachkontrolle der offenen Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission durchgeführt.

³⁶ 22.11.10 «VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz» (Titel der Botschaft: «Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance»).

Bei der Prüfung des PCG-Berichts legte die Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» das Augenmerk wiederum darauf, auf welche Weise die Regierung diesen Bericht behandelt, welche Massnahmen sie fordert bzw. wie sie deren Umsetzung kontrolliert und wie sie die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen überprüft. Den PCG-Bericht nahm die Subkommission am 23. Januar 2025 zur Kenntnis.

4.2.3 Würdigung und Bewertung

4.2.3.a Parlamentarische Oberaufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten

Die Ergebnisse der Befragungen zu den verschiedenen aufsichtsrelevanten Themenbereichen werden in der Folge kurz kommentiert, ergänzt mit einer allgemeinen Würdigung.

Abraxas Informatik AG

Abraxas entstand im Jahr 1998 durch Auslagerung und Zusammenlegung der beiden kantonalen Informatikämter St.Gallen und Zürich, die schliesslich im Jahr 2018 mit der VRSG (Verwaltungsrechenzentrum AG St.Gallen) zur Abraxas Informatik AG fusionierten. Abraxas ist eine Aktiengesellschaft mit Sitz in St.Gallen. Sie wurde mit dem Zweck gegründet, Synergien (Effizienz, tiefe Kosten, Innovation) zu nutzen, die Stabilität (Vertrautheit, Verlässlichkeit, Effektivität) und Sicherheit (Verfügbarkeit, Integrität, Datenschutz) zu gewährleisten und die Swissness (u.a. eine Schweizer Firma im Besitz der öffentlichen Hand, Haltung und Bearbeitung von Kundendaten vorwiegend in der Schweiz) beizubehalten. Abraxas soll als selbständiges, innovatives, gewinn- und kundenorientiertes Unternehmen geführt werden. Es erbringt Informatik- und damit zusammenhängende Beratungsdienstleistungen, hauptsächlich für öffentliche Gemeinwesen und Organisationen mit öffentlicher Zweckbestimmung in der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein.³⁷

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Aufsicht / Controlling-Instrumente	Die Wahrnehmung der Aufsicht über Abraxas obliegt dem Verwaltungsrat (VR). Der VR überwacht die Geschäftsführung und gibt die Rahmenbedingungen vor. Er besitzt entsprechende Controlling-Instrumente. Zweimal jährlich besprechen eine Vertretung von Abraxas aus VR und Geschäftsleitung die Entwicklung des Unternehmens mit einer Vertretung der Hauptaktionäre im Koordinationsgremium. Jedes Jahr werden durch den VR Jahresziele für das Unternehmen in schriftlicher Form definiert und deren Erfüllung Ende des Jahrs beurteilt. Zudem besteht eine Übersicht zu den strategischen Projekten (Projektportfolio). Die Geschäftsleitung stellt die Überwachung der strategischen Ziele sicher und ist für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich. Zuständig für die Beteiligung an Abraxas ist im Kanton St.Gallen das Finanzdepartement. Der Kanton steuert Abraxas im Wesentlichen über die Vorgaben der Eigentümerstrategie. Zudem nehmen die Eigentümerkantone Zürich und St.Gallen mit je einer Vertreterin oder einem Vertreter im VR des Unternehmens Einsitz. Die Regierung verfügt über zweckmässige Controlling-Instrumente. Als Unterlagen dienen der jährliche PCG-Bericht mit einer entsprechenden Risikoeinschätzung, der jährliche Geschäftsbericht und die Jahresrechnung von Abraxas. Zudem finden bei Bedarf ad-hoc-Informationen der Regierung über relevante Themen im Umfeld von Abraxas statt.

³⁷ Siehe Eigentümerstrategie der Abraxas Informatik AG vom 30. April 2020.

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Rechtlicher Rahmen / Rechtsform	Der Grossratsbeschluss über die Umwandlung des Amtes für Informatik in eine Aktiengesellschaft vom 5. November 1998³⁸ bildet die rechtliche Grundlage. Für die gewählte Rechtsform (AG) bestehen weitere zweckmässige Grundlagen (u.a. Aktionärsbindungsvertrag, Organisationsreglement, Unternehmensstrategie). Der Regierung, dem Verwaltungsrat und der operativen Führung sind die Entwicklungen im Umfeld von Abraxas – wie z.B. rechtliche oder politische Rahmenbedingungen, u.a. Konkurrenzsituation, öffentliches Beschaffungswesen, hoher Bedarf an Vorleistungen im Applikationsgeschäft, Cybercrime, Effizienzsteigerung, Fachkräftemangel und die digitale Transformation – bekannt. Entsprechende Massnahmen zur Bewältigung werden umgesetzt.
Eigentümerstrategie (Art. 94g StVG) / Unternehmensstrategie / Mandatsvertrag	Es besteht eine Eigentümerstrategie; diese befindet sich derzeit in Überarbeitung, da sich im Umfeld Veränderungen ergeben haben und die Ziele noch klarer vorgegeben werden sollen. Die Eigentümerstrategie ist der strategischen Führungsebene bekannt und aufgrund der Erneuerung in VR und Geschäftsleitung sehr präsent. Die Eigentümerstrategie enthält verständliche Eigentümerziele, wird regelmässig (wenigstens alle vier Jahre) überprüft und gegebenenfalls angepasst. Sie berücksichtigt nach Ansicht der Regierung sowie von VR und CEO die notwendige Autonomie des Unternehmens. Es besteht eine aussagekräftige Unternehmensstrategie, die mit den Eigentümerzielen übereinstimmt. Die Ziele der Eigentümerstrategie sind in der Unternehmensstrategie integriert und gelten langfristig. Die Einhaltung der Ziele wird überwacht. Periodisch findet eine Berichterstattung zuhanden von VR und Eigentümerschaft statt. Es besteht ein Mandatsvertrag für die Kantonsvertretung im VR mit klar festgehaltenen Aufgaben und Pflichten. Die Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat hält klar fest, dass sie sich in Übereinstimmung mit dem Aktienrecht in erster Linie dem Unternehmen verpflichtet fühlt. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt diesen Konflikt zur Doppelrolle und zum Spannungsverhältnis zwischen Mandatsvertrag und Aktienrecht zur Kenntnis.
Organisation	Die Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben sind in den rechtlichen Grundlagen klar geregelt und sowohl für die Regierung, den VR als auch die Geschäftsleitung klar. Der VR – insbesondere der Personalausschuss des VR – wird bei der Besetzung von Schlüsselpositionen im Unternehmen einbezogen. Als Auswahlkriterien stehen die zur Ausübung der Funktionen erforderlichen fachlichen und persönlichen Kompetenzen der Mitglieder des VR im Vordergrund. Bei der Zusammensetzung des VR wird darauf geachtet, dass insbesondere Markt- und Branchenkenntnisse, Erfahrung in Unternehmensführung, Finanzen, Recht, Unternehmensentwicklung, Corporate Governance sowie Kenntnisse der Verwaltung angemessen vorhanden sind.

³⁸ Grossratsbeschluss über die Umwandlung des Amtes für Informatik in eine Aktiengesellschaft (sGS 863.2).

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Informations- und Entscheidungsprozesse	Die Zuständigkeiten auf strategischer und operativer Führungsebene sowie von Regierung und Unternehmensführung sind geregelt, zweckmässig und gut eingespielt, auch bei ordentlichen und ausserordentlichen Informationsflüssen. Die Regierung wird durch ihre Vertretung über aktuelle Themen situativ informiert. Ein Austausch der Vertretung im VR und dem zuständigen Departement findet regelmässig statt, einerseits im Rahmen des Koordinationsgremiums der Eigentümer, andererseits wenigstens einmal jährlich mit dem Vorsteher des FD, in der Regel aber mehrmals je Jahr. Weiter erfolgt bei wichtigen oder grundsätzlichen Themen ein ad-hoc-Austausch. Zudem finden regelmässige Treffen von VR und Regierung statt. Im Rahmen des PCG-Berichts überwacht die Regierung den Zielerreichungsgrad im Hinblick auf die verschiedenen Eigentümerstrategien. Gemäss Eigentümerstrategie (Ziff. 2.3) sind die Eigentümerkantone bei strategischen Beteiligungsveränderungen frühzeitig zu informieren. Dies erfolgt in der Regel durch eine Information an den Vorsteher des FD, wobei bei solchen Transaktionen in der Regel die Vertraulichkeit zu gewährleisten ist.
Umgang mit Risiken	Es bestehen eine Risikoübersicht und -beurteilung sowie ein Risikomanagementsystem. Die Empfehlungen aus Prüfberichten werden von der Geschäftsleitung zur Kenntnis genommen und beurteilt. Die Geschäftsleitung entscheidet über allfällige Massnahmen. Deren Umsetzung wird durch interne Werkzeuge und den Compliance Risk and Security Officer kontrolliert sowie durch den Finanz- und Risikoausschuss des VR überwacht.
Zielerreichung	Anhand der Unterlagen anerkennt die Staatswirtschaftliche Kommission, dass Abraxas die vorgegebenen Ziele der Eigentümerstrategie gemäss ihren Möglichkeiten einhält. Bei den wirtschaftlichen Zielen kommt es zu wesentlichen Verzögerungen. Es kann erst in den kommenden Jahren mit der Erreichung der Ziele (u.a. Dividendenzahlungen) gerechnet werden.

Allgemeine Würdigung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass Rechtsform, Strukturen, Eigentümerstrategie, interne Reglemente und Dokumente, Informations- und Kommunikationsprozesse, Zielerreichung und der Umgang mit Risiken vollständig vorhanden und dass sämtliche Vorgaben an die Aufsicht der Regierung über Abraxas eingehalten sind. Aus Governance-Sicht ist Abraxas gut aufgestellt und die Regierung nimmt ihre Aufsichtsfunktion im Rahmen ihrer Zuständigkeiten wahr.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass einige allgemeine, darunter auch strategische Herausforderungen bestehen; Letzteres betrifft insbesondere das öffentliche Beschaffungswesen. SIMAP-Ausschreibungen wurden ursprünglich für den Baubereich entwickelt und eignen sich nach Auskunft von Abraxas deshalb nur bedingt für IT-Produkte. Dies erschwert IT-Unternehmen die Einführung neuer Produkte, da Produkterneuerungen automatisch zu einer erneuten Ausschreibung führen, was den Investitionsschutz infrage stellt. Bei Ausschreibungen werde das Software-Engineering immer wichtiger, während das Domänenwissen tendenziell an Bedeutung verliere. Zudem sei ein Trend zu beobachten, vertikale Lösungen auszuschreiben, was die Abkehr von einer Gesamtlösung bedeute. Der Föderalismus

erweise sich in der Praxis oft als Hindernis für die Nutzung von Synergien. Abraxas sieht sich auch mit der Herausforderung konfrontiert, dass die Entwicklung neuer Produkte wegen des hohen Investitionsbedarfs schwierig ist. Zudem kann aufgrund der Submissionsregeln nur ein beschränkter Teil des möglichen Markts adressiert werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass Abraxas gemäss Eigentümerstrategie seitens ihrer Aktionäre keine bevorzugte Lieferantenposition eingeräumt wird. Entsprechend soll aber die Vorgabe der Eigentümerstrategie eingehalten werden, dass Ämter und Dienststellen seitens Regierung angehalten sind, Abraxas bei freihändigen Vergaben und Einladungsverfahren zur Offertstellung einzuladen, sofern Abraxas die gesuchte Dienstleistung anbietet. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung diese Vorgabe durchsetzt und im Rahmen des Zielbilds IT Organisation 2030 über die Einhaltung dieser Vorgabe aus der Eigentümerstrategie berichtet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stimmt der Ansicht der Befragten zu, dass eine Klärung der Positionierung der Rolle von Abraxas zwingend notwendig ist. Sie teilt die Meinung, dass der Schritt hin zu einem «Inhouse-Modell» (der Kanton integriert Abraxas wieder in die Verwaltung) oder ein kompletter Verkauf der Kantonsanteile gut durchdacht sein muss. Es bestehen viele Abhängigkeiten, und die Gemeinden sind dankbar für den umfassenden Service von Abraxas, auch wenn diese etwas an Kundennähe gegenüber dem VRSG eingebüsst habe. Es ist auch noch unklar, inwieweit der Kanton selbst wieder IT-Dienstleistungen anbieten soll. Es ist zu klären, was der strategische Auftrag von Abraxas ist und wie die konkrete Berücksichtigung von Abraxas für die Kantone aussehen soll. Das Zielbild für die IT-Organisation SG 2030 soll dazu Antworten liefern. Daraus ergeben sich wahrscheinlich auch Konsequenzen für Abraxas (Anpassung Produktportfolio) und die Eigentümerstrategie. Aufgrund der grossen Bedeutung der neuen IT-Organisation für den Kanton wird sich die Staatswirtschaftliche Kommission über die Meilensteine sowie die Ergebnisse zum Zielbild und zur Eigentümerstrategie informieren.

Aufgrund der anfänglichen Unstimmigkeiten zwischen der Subkommission und der Vertretung der Abraxas hinsichtlich des Prüfauftrags sieht sich die Staatswirtschaftliche Kommission bestätigt, dass eine Auslegeordnung des Umfangs der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht sinnvoll ist. Ausserdem hat sich Abschnitt 4.2 der Eigentümerstrategie als nützlich erwiesen, da dort festgelegt ist, dass Vertreterinnen und Vertreter des Verwaltungsrats und/oder der Geschäftsleitung bei Bedarf für Auskünfte in parlamentarischen Kommissionen der Eigentümerkantone zur Verfügung stehen.³⁹ Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst diesen klärenden Abschnitt ausdrücklich und empfiehlt, die Bestimmung auch in andere Eigentümerstrategien zu integrieren.

4.2.3.b Kantonale Finanzkontrolle und Finanzkommission

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat sich in ihrem Bericht 2024 aufgrund der Kenntnisnahme der Peer Reviews durch die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt über Organisation und Unabhängigkeit der kantonalen Finanzkontrolle (KFK) und Finanzkommission geäussert. Sie empfahl dem Präsidium des Kantonsrates, eine vertiefte Prüfung der organisatorischen Situierung der KFK und der Finanzkommission vorzunehmen und dem Kantonsrat gegebenenfalls geeignete Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzuschlagen. Mit Erstaunen nahm die Staatswirtschaftliche Kommission das Antwortschreiben des Präsidiums vom 20. März 2025 zur Kenntnis, wonach dieses keinen Bedarf einer vertieften Prüfung sieht und zur Abklärung der Thematik lediglich die Finanzkommission um eine Einschätzung bat und das Thema innerhalb des Präsidiums diskutierte. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt noch einmal klar, dass es sich nicht um eine Feststellung ihrerseits handelt, sondern dass die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt auf die Problematik hingewiesen hatte.

³⁹ Siehe Eigentümerstrategie der Abraxas Informatik AG vom 30. April 2020, Abschnitt 4.2.

4.2.3.c PCG-Strategiebericht 2023/2024

Beim jährlichen PCG-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. Die Diskussion in der Regierung über das Beteiligungscontrolling findet primär auf strategischer Ebene und risikoorientiert statt. Insbesondere der PCG-Strategiebericht ist mit seinen über 100 Seiten sehr umfassend. Per 31. Dezember 2023 sind 71 Beteiligungen auf dem kantonalen Beteiligungsspiegel geführt:

- 14 Aktiengesellschaften;
- 1 Gesellschaft mit beschränkter Haftung;
- 4 Genossenschaften;
- 13 öffentlich-rechtliche Anstalten (wobei die vier Spitalverbunde noch je einzeln gezählt werden);
- 4 interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalten;
- 4 interstaatliche öffentlich-rechtliche Anstalten;
- 24 Stiftungen;
- 7 Vereine.

Grundlage für die Aufnahme einer Beteiligung in den Beteiligungsspiegel bildet Art. 94a Abs. 2 StVG. Im PCG-Strategiebericht werden zwei Kategorien gebildet. Über die als finanziell und politisch wesentlich qualifizierten 19 Beteiligungen des Kantons (sogenannte Kategorie-1-Beteiligungen; die vier Spitalregionen sind je einzeln gezählt) wird detailliert Bericht erstattet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der PCG-Strategiebericht ein sehr gutes Instrument für das Controlling und die strategische Aufsicht ist. Einige Beteiligungen und Trägerschaften sind gesetzlich vorgeschrieben bzw. begründet. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass viele Eigentümerstrategien überarbeitet wurden oder neu erarbeitet werden. Für die Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft des Kantons St.Gallen (LKG) soll nun ebenfalls eine Eigentümerstrategie erarbeitet werden, in der insbesondere die bestehenden Einflussmöglichkeiten im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht und der entsprechenden kantonalen Vorgaben festgehalten werden sollen. Auf die Erarbeitung von Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategien für alle übrigen Beteiligungen (sog. Kategorie-2-Beteiligungen) hat die Regierung aufgrund des grossen personellen Aufwands wiederholt verzichtet. Strategien für Kategorie-2-Beteiligungen liegen vereinzelt vor. Aus diesem Grund sollen auch die diesbezüglichen Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission zur weiteren Erstellung und Überprüfung von Eigner- bzw. Mitgliedschaftsstrategien nicht nachkontrolliert werden.

Da Art. 94g Abs. 1 StVG ohne Differenzierung der Wesentlichkeit einer kantonalen Beteiligung grundsätzlich eine Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie vorschreibt, weist die Staatswirtschaftliche Kommission erneut auf den rechtswidrigen Zustand hin. Die Regierung sieht deshalb vor, dem Kantonsrat bei nächster Gelegenheit eine Anpassung des StVG zu unterbreiten. Darin soll geregelt werden, dass bei untergeordneten Beteiligungen auf eine Eigentümer- oder Mitgliedschaftsstrategie verzichtet werden kann. Denkbar ist auch, für diese Beteiligungen eine vereinfachte Form der Strategie vorzusehen. So könnte z.B. lediglich festgehalten werden, ob und aus welchen Gründen die Regierung die jeweilige Beteiligung in Zukunft ausbauen, halten oder reduzieren will und was die zentralen Anliegen des Kantons in Bezug auf allfällige Kantonsvertretungen im obersten Leitungsorgan sind. Sollte das Gesetz in diesem Sinn angepasst werden, ist es für die Staatswirtschaftliche Kommission zentral, dass die Kriterien für die Beurteilung, was finanziell und politisch bedeutende bzw. untergeordnete Beteiligungen sind, im Gesetz klar festgehalten werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Auffassung, dass die derzeitige Praxis auf Dauer weder rechtlich noch politisch haltbar ist. Es besteht kurz- bis mittelfristiger Handlungsbedarf, insbesondere um Rechtsklarheit zu schaffen, die Praxis zu legi-

timieren bzw. anzupassen, den Auftragsauftrag des Kantonsrates sachgerecht wahrnehmen zu können sowie die Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit im Umgang mit Eigentümerstrategien sicherzustellen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt weiter fest, dass die Regierung von den Risiken der einzelnen Beteiligungen Kenntnis hat und sich ausführlich mit den finanziell und politisch wesentlichen Beteiligungen auseinandersetzt. Dazu findet jährlich ein Regierungsworkshop statt. Das bewährte Ampelsystem, die Risikoübersicht und der Beteiligungsspiegel sind hilfreiche Instrumente für eine fundierte Diskussion. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt zudem fest, dass bei den kantonalen Anstalten gegenüber den Vorjahren durchwegs eine Verbesserung der Risikobeurteilung festzustellen ist. Ebenso hat sich der Prozess zur Erstellung des PCG-Berichts und dessen Diskussion mit der zuständigen Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission mittlerweile etabliert. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Empfehlungen sowie weitere Themen und Anliegen aus parlamentarischen Vorstößen und übergeordneten Diskussionen im Regierungsworkshop thematisiert und diskutiert und dass Massnahmen beschlossen wurden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die Berücksichtigung von Diversitätskriterien bei den Erneuerungswahlen 2024/2028 und der Zusammensetzung der Gremien, insbesondere ein angemessenes Geschlechterverhältnis, eine ausgewogene Altersdurchmischung, die Berücksichtigung allfälliger Kumulationen von Rücktritten aufgrund der «Altersguillotine» sowie den «zeitgerechten» Wechsel bei langjährigen Einsätzen. Es soll ein entsprechender Textbaustein bei Erlass bzw. Aktualisierung einer Eigentümer- oder Mitgliedschaftsstrategie aufgenommen werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission beurteilt diese Entwicklung positiv, zumal dieses Thema in den letzten acht Jahren immer wieder von ihr angesprochen wurde.

4.2.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.2.4.a Empfehlung

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass bei Erlass bzw. Aktualisierung einer Eigentümer- oder Mitgliedschaftsstrategie unter sachgemässer Anpassung an die betroffene Beteiligung folgender Textbaustein aufgenommen wird:

«Berichterstattung zuhanden der Eigentümerkantone

Die Eigentümerkantone erwarten eine regelmässige Berichterstattung über die Aktivitäten und die Zielerreichung bezüglich der Eigentümerstrategie und ihrer Interessen. Dazu findet ein halbjährlicher Austausch zwischen Vertreterinnen bzw. Vertretern der Gesellschaft und der Eigentümerkantone statt. Vertreterinnen und Vertreter des Verwaltungsrates und/oder der Geschäftsleitung stehen bei Bedarf für Auskünfte in parlamentarischen Kommissionen der Eigentümerkantone zur Verfügung.»

4.2.4.b Erwartung

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung die Vorgaben der Eigentümerstrategie von Abraxas einhält und die Ämter und Dienststellen anweist, Abraxas bei freihändigen Vergaben und Einladungsverfahren zur Offertstellung einzuladen, sofern Abraxas die geforderte Leistung anbietet, und dass die Regierung im Rahmen des Zielbilds IT Organisation 2030 über die Einhaltung dieser Vorgabe der Eigentümerstrategie dem Kantonsrat Bericht erstattet.

4.3 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen

4.3.1 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 den Bericht zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen vorberät sowie 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 (32.24.04) ein bis drei zu prüfende Konkordate oder Verwaltungsvereinbarungen aus. Bei der Prüfung legt sie den Fokus auf die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Aufgabenerfüllung, den Inhalt der Vereinbarung sowie den Stand der Umsetzung im Kanton.

4.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission zwischenstaatliche Vereinbarungen beschloss, sich über die Umsetzung der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) zu informieren. Dazu wählte sie ein mehrstufiges Verfahren. Die Subkommission liess sich am 12. September 2024 durch den Staatssekretär und den Programmleiter Digitale Transformation die öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung DVS und die digitale Transformation in der kantonalen Verwaltung vorstellen. In einem zweiten Schritt befragte die Subkommission den Geschäftsführer des Verbandes St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP) und den Leiter der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt «e-Government St.Gallen digital.» (abgekürzt eGov Anstalt)⁴⁰.

Die Subkommission hat zudem im April 2025 das Geschäft 32.25.04 «Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen» (Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen) formell vorberaten. Die Prüfungspunkte für ihre Prüfungstätigkeit 2025/2026 legt sie nach der Konstituierung fest.

4.3.3 Würdigung und Bewertung

4.3.3.a Rahmenvereinbarung Digitale Verwaltung Schweiz

Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) gestaltet die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die DVS koordiniert und fördert die digitale Transformation zwischen und innerhalb der drei Staatsebenen. Sie vereinigt die operativen Tätigkeiten von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz. Bund und Kantone sind gleichberechtigte Träger der DVS. Die DVS erfüllt ihre Aufgaben im Rahmen eines vierjährigen Strategiezyklus. Für die operative Tätigkeit dient ein rollender Umsetzungsplan⁴¹. Darin werden Projekte und Leistungsschwerpunkte definiert. Der Umsetzungsplan wird jährlich aktualisiert. Weiter führt die DVS ein Monitoring und Controlling zu Projekten und Leistungen. Ziel der DVS ist es, einen Mehrwert für Bevölkerung, Wirtschaft und öffentliche Verwaltungen zu schaffen und die Zusammenarbeit über Staatsebenen hinweg zu fördern.

⁴⁰ <https://egovsg.ch>

⁴¹ Digitale Verwaltung Schweiz – Umsetzungsplan 2025.



Abb. 1: Organisation DVS, Quelle: Die Digitale Verwaltung Schweiz (Stand: 30. August 2024).

Organisation

Der Kanton St.Gallen ist auf allen Ebenen der Organisation gut vertreten. Die Fachgruppe Digitale Verwaltung der Staatsschreiberkonferenz (SSK) wird vom Programmleiter Digitale Transformation des Kantons St.Gallen geleitet und soll einen Austausch auf der operativen Ebene mit anderen Kantonen ermöglichen, um Synergien nutzen zu können.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Kanton St.Gallen ein Treiber der digitalen Transformation ist und sich in den Gremien aktiv einbringt. Sie anerkennt den enormen Koordinationsaufwand. Die verstärkte Zusammenarbeit und der Austausch in der ganzen Schweiz zum Thema digitale Transformation werden als nötig und wichtig beurteilt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Anregungen der Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission 2020 aufgenommen wurden und der Kanton St.Gallen weiterhin eine Vorreiterrolle einnimmt und sich für künftige Herausforderungen gut positioniert. Die Empfehlung aus dem Jahr 2020, wo möglich die Digitalisierungstendenz in die gesetzlichen Grundlagen einzuarbeiten, sollte im Gesetzgebungsprozess stärker verankert werden.

IT-Strategie, IT-Organisation und IT-Struktur

Der Kanton kennt keine eigene Strategie analog zur DVS, sondern orientiert sich an den strategischen Zielen der DVS und deren Handlungsgrundsätzen. Zentral sind die schweizweiten einheitlichen Standards. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt diesen Ansatz. Sie teilt die Ansicht der Befragten, dass die heutige IT-Organisation und IT-Struktur im Kanton sehr verworren und eine Bereinigung nötig sind. Entsprechend anerkennt sie die Notwendigkeit eines gemeinsamen Zielbilds IT Organisation 2030 für eine koordinierte IT-Landschaft im Kanton.⁴² Das Zielbild IT Organisation 2030 will die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure in der IT-Organisation klären und besser aufeinander abstimmen. Die IT-Landschaft und die Akteure sollen künftig schlank, flexibel und gut vernetzt sein. Die digitalen Services für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen sollen schneller, besser und mit geringerem Aufwand bereitgestellt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt diese Ziele und will sich künftig mit dem Thema detailliert auseinandersetzen (vgl. Abschnitt 4.1.3.g).

⁴² Zu finden unter <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/projekt--zielbild-it-organisation-2030-.html>.

Services

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass es bereits digitale Services gibt, die genutzt und beliebt sind wie z.B. die Online-Steuererklärung und der E-Umzug. Der Kanton St.Gallen verfügt als einziger Kanton über ein kantonales stehendes Stimmregister, das täglich aktualisiert wird und alle Stimmberechtigten erfasst. Weitere Projekte mit erwartetem hohem Nutzen für die Wirtschaft und Bevölkerung sollen demnächst eingeführt werden, u.a. sind dies:

- die Einführung des SG-Login im Jahr 2025/2026;
- das Ausrollen von E-Voting in den Gemeinden;
- Strategische E-Government-Basiservices (Strebas) als Grundlage für die Digitalisierung von Behördenleistungen, z.B. E-Signatur und E-Payment.

Roadmap

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt den Umsetzungsplan der DVS⁴³ zur Kenntnis. Sie fordert auf kantonaler Ebene eine konsolidierte Umsetzungsplanung im Sinn einer Roadmap der laufenden und anstehenden Projekte. Der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde mitgeteilt, dass ein Projekt zur strategischen Portfoliosteuerung gestartet worden sei. Damit verbunden wird auch eine Übersicht über die zentralen Projekte erarbeitet. Diese soll die Koordination und Übersicht über die Umsetzung strategisch wichtiger Services und Projekte ermöglichen. Sobald das Instrument implementiert ist, will sich die Staatswirtschaftliche Kommission darüber informieren lassen.

Kommunikation

In diesem Zusammenhang fordert die Staatswirtschaftliche Kommission die zuständigen Stellen (eGov Anstalt, Dienst für Informatikplanung, Staatskanzlei, Regierung) auf, die Kommunikation der Umsetzungsplanung gegenüber der Bevölkerung zu verbessern. Weiter sollen auch die politischen Stakeholder, wie Gemeindepräsidien und Mitglieder des Kantonsrates, adressatengerecht informiert werden. Die E-Services müssen den Bürgerinnen und Bürgern bekannt gemacht werden. Die Kommission unterstützt die Zusammenstellung aller Services auf einer Webseite⁴⁴ und hofft auf eine breite Bekanntheit und Nutzung in der Bevölkerung. Sie unterstützt auch die derzeitigen Bestrebungen für die Erstellung eines Leistungsinventars für E-Behördenleistungen.

Abschliessend hält die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass ihre Beurteilung über die DVS im Bericht 2020⁴⁵ nach wie vor Gültigkeit hat: Die DVS ist zweckmässig und funktioniert, die Prozesse werden umgesetzt und die Verantwortlichkeiten sind geklärt. Zur Wirksamkeit der DVS hält die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass diese aufgrund der föderalen Strukturen naturgemäss eingeschränkt ist, trotzdem erachtet sie die Vereinbarung als wichtig und bedeutsam. Ein kantonsübergreifender Ideenaustausch, eine Koordination von Projekten über mehrere Staatsebenen bzw. zwischen mehreren Kantonen sowie in der Erkennung möglicher Synergien in diesem komplexen Thema werden als wichtig beurteilt.

Schliesslich würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnis der Befragten sowie die grosse Kompetenz und den grossen Willen, Veränderungen zu ermöglichen, positiv. Die Aussagen der Befragten waren schlüssig und informativ. Die Umsetzung der Vereinbarung ist professionell und auf die praktische Arbeit der Verwaltungsstellen ausgerichtet.

⁴³ https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/7317/3027/8542/Umsetzungsplan_DVS_2025.pdf

⁴⁴ <https://www.e-service.sg.ch/>

⁴⁵ Siehe Geschäft 82.20.03, Abschnitt 3.1.3b.

4.3.3.b Digitale Transformation

Die digitale Transformation im Kanton St.Gallen erstreckt sich über den Kanton, die Gemeinden und die eGov Anstalt.

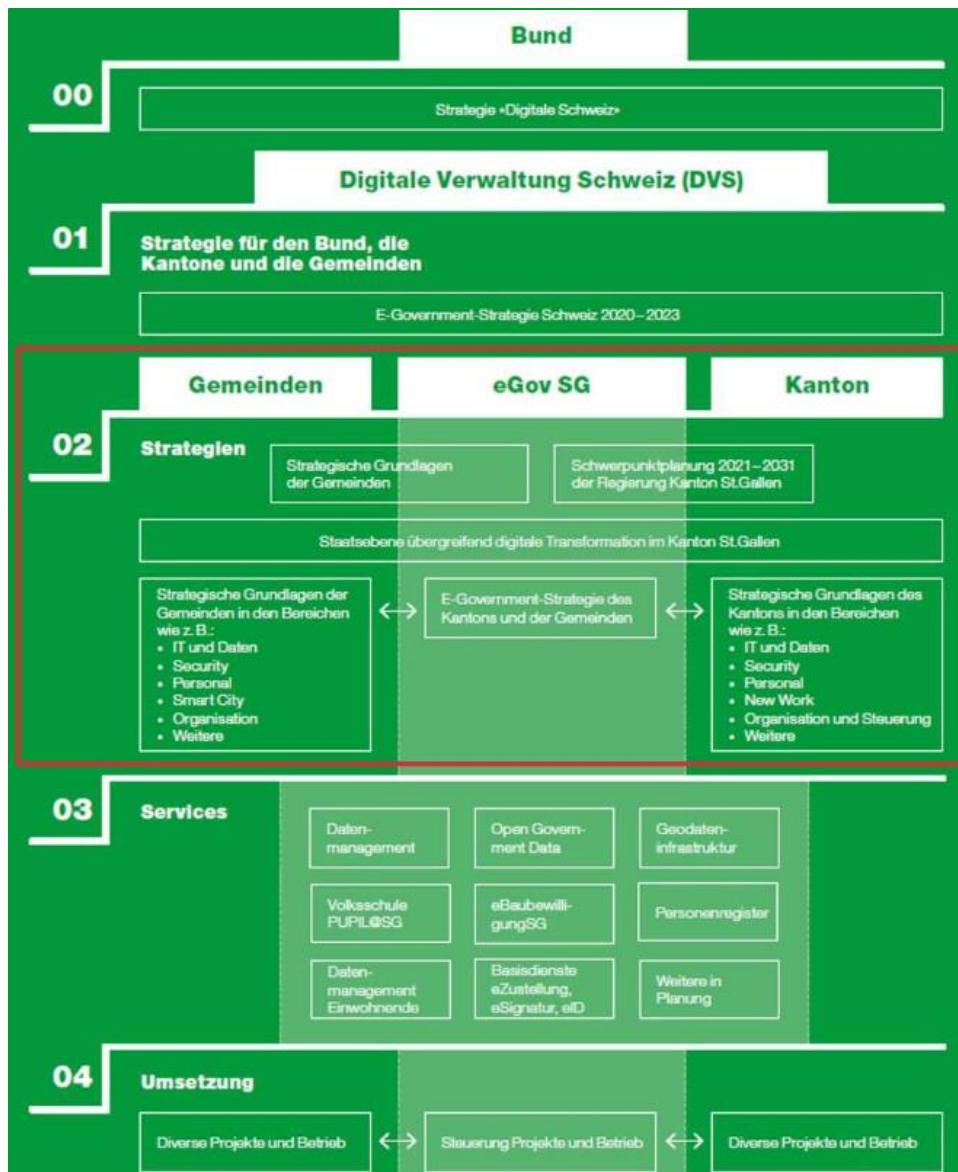


Abb. 2: Strategische Einordnung eGovSG in die staatsebenenübergreifende digitale Transformation.
Quelle: E-Government-Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden 2023–2026, S. 10.

Das Programm Digitale Transformation bezweckt das Vorantreiben und die strategische Ausrichtung der Digitalisierung im Kanton St.Gallen und in den St.Galler Gemeinden. Ziel ist, einen Mehrwert für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Mitarbeitenden in der Kantons- und in den Gemeindeverwaltungen zu schaffen. Das Programm richtet sich auf strategische Projekte und die Realisierung von «Quick-Wins» sowie die Unterstützung der Verwaltung aus. Zu diesem Zweck wurde eine Absichtserklärung zur erweiterten Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden unterzeichnet. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden endet nicht auf Stufe eGov Anstalt, sondern wird weitergeführt und vertieft.

Es gibt eine enge Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sowie mit dem Fürstentum Liechtenstein. Es gibt auch Projekte, bei

denen keine Zusammenarbeit erfolgt, wie z.B. beim Geoinformationsportal. Der Kanton St.Gallen lässt in verschiedenen Projekten und bei Beschaffungen offen, dass eine spätere Zusammenarbeit mit weiteren (Ostschweizer) Kantonen möglich wäre.

Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit und erhofft sich, dass daraus Synergien genutzt werden können. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Mitwirkung im Ermessen jedes einzelnen Kantons liegt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission legt fest, das Thema Digitaler Wandel weiterzuverfolgen, da es präsent und wichtig ist. Sie erwägt, konkret die Themen IT-Projekte, Zielbild IT Organisation 2030, Digitalisierung und digitale Transformation aufzunehmen (vgl. Abschnitt 4.1.3). Diese lösen insbesondere auf Gemeindeebene enorme Kosten aus, die für die Bevölkerung oft nicht direkt spürbar oder ersichtlich sind, da viel in IT-Infrastruktur investiert werden muss. Die Kommission regt an, die Informationstätigkeit zu intensivieren, um die anfallenden Kosten gegenüber der Bevölkerung zu begründen.

Die Verbesserung der Kommunikation scheint angezeigt. Es braucht einen Austausch, gegenseitige Informationen und Aufklärungsarbeit, um das Verständnis in den Behörden und in der Bevölkerung für das Thema zu wecken.

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte das Projektcontrolling des komplexen Themas Digitale Transformation. Dieses erfolgt jährlich durch die Steuerungsgruppe «digitale Transformation».

Der Staatswirtschaftlichen Kommission ist ebenfalls wichtig, dass allfällige Projektrisiken früh genug sichtbar gemacht werden und dass rechtzeitig reagiert werden kann. Zudem sollen nicht nur Projekte geplant, sondern auch tatsächlich Resultate erzielt und diese aufgezeigt werden.

4.3.3.c Anstalt eGovernment St.Gallen digital.

Der Kanton St.Gallen und die politischen Gemeinden praktizieren seit über 20 Jahren eine enge Zusammenarbeit im Bereich E-Government auf Basis einer gemeinsamen E-Government-Strategie⁴⁶. Seit dem Jahr 2006 gilt die «Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit» zwischen allen Gemeinden und dem Kanton. Seit 2008 gibt es die gemeinsame Geschäftsstelle «E-Government». Im Jahr 2017 erliess der Kantonsrat das Gesetz über E-Government⁴⁷. Mit der Rechnung 2023 sprach der Kantonsrat global 16,55 Mio. Franken für den Sonderkredit für strategische E-Government-Basiservices (Strebis).

Ziel der Anstalt ist es, der St.Galler Bevölkerung und der Wirtschaft E-Government nutzbar zu machen und Unterstützung anzubieten. Dafür hat sie sich das Ziel «konsequent einfache, zeit- und ortsunabhängige, sichere und qualitativ hochstehende Lösungen» gesetzt. Sie möchte einen direkten Nutzen für Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung schaffen.⁴⁸

Finanzen

Die Kosten werden je zur Hälfte vom Kanton St.Gallen und von den St.Galler Gemeinden getragen. Aktuell liegt der gesamte jährliche Trägerbeitrag bei 1,5 Mio. Franken, davon sind rund 850'000 Franken als ständiges Projektbudget vorgesehen. Dieser Beitrag wird vom Kooperationsgremium⁴⁹ festgelegt. Strategische Projekte bzw. E-Government-Services können mittels

⁴⁶ Zu finden unter: https://www.schwerpunktplanung.sg.ch/Digitalen_Wandel_staerken/Umsetzung_Digitalisierungs-_und_E-Governmentstrategie.html.

⁴⁷ sGS 142.3; abgekürzt E-GovG.

⁴⁸ <https://egovsg.ch/wp-content/uploads/2023/01/E-Government-Strategie-des-Kantons-St.Gallen-und-der-St.Galler-Gemeinden-2023-2026.pdf>, S. 13.

⁴⁹ <https://egovsg.ch/>, siehe Organisation.

Sonderfinanzierungen ausserhalb des ordentlichen Projektbudgets durchgeführt werden. Dafür ist eine Zustimmung auf kantonaler sowie kommunaler Ebene notwendig. Die Finanzierung des Betriebs wird auf Kanton und Gemeinden verteilt. Der Kostenteiler unter den Gemeinden besteht üblicherweise aus einem Sockel von 40 Prozent und einem Schlüssel nach Einwohnerzahl von 60 Prozent.

Die Staatswirtschaftliche Kommission wird darüber informiert, dass die Bestrebungen hin zu digitalen Angeboten nicht immer zu Kosteneinsparungen führen, solange sowohl analoge als auch digitale Angebote parallel betrieben werden müssen. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist jedoch der Meinung, dass die Digitalisierung zu Kosteneinsparungen führen sollte, dazu sind aber auch Prozessoptimierungen notwendig. Ziel muss es sein, mit dem eingesetzten Franken möglichst viel Wirkung zu erzielen. Doppelspurigkeiten lassen sich kurz- bis mittelfristig nicht vermeiden, bis Alle mit digitalen Lösungen umgehen können. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt den Gedanken, dass der digitale Weg verpflichtend eingeführt werden könnte. Sie empfiehlt, diese Überlegungen u.a. in die laufende Totalrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege⁵⁰ einfließen zu lassen.

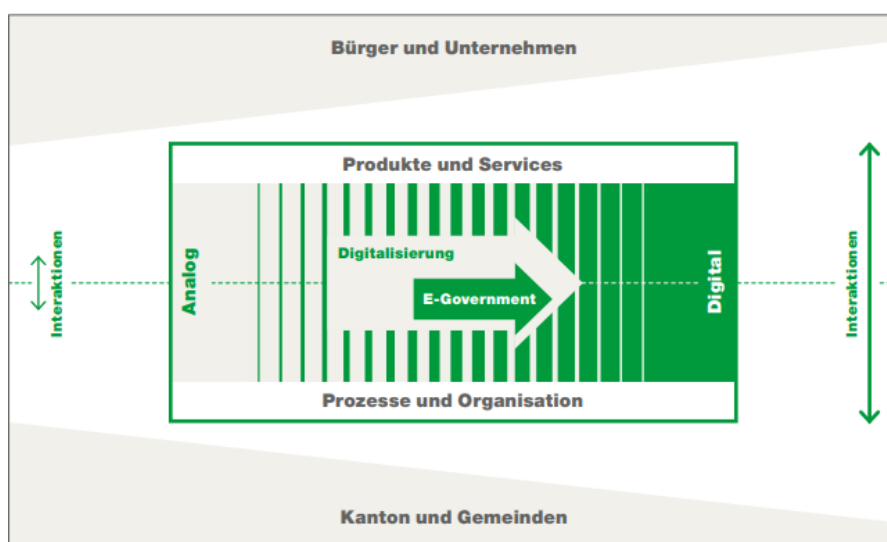


Abb. 3: Darstellung von E-Government als Teil der Digitalisierung. Quelle: E-Government-Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden 2023–2026, S. 9.

Projekte

Der Rückblick auf die abgeschlossenen Projekte und der Ausblick auf die anstehenden Neuerungen zeigen, dass die Entscheidung, eine eGov-Anstalt zu gründen, richtig war. Die wichtigsten Projekte sind:

- Geodaten-Infrastruktur⁵¹;
- «Pupil»⁵² im Schulwesen;
- Datenmanagement Einwohnende und Personenregister;
- Grundbuchlösung.

Das Projekt E-Baubewilligung startete im Jahr 2021; die Anwendung soll im Jahr 2025/2026 in Betrieb genommen werden.

⁵⁰ Grossratsbeschluss über die Umwandlung des Amtes für Informatik in eine Aktiengesellschaft (sGS 951.1).

⁵¹ <https://www.sg.ch/bauen/geoinformation/gi/laufende-vorhaben/projekt-gdi-sg.html>

⁵² <https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/aus-dem-amt/projekte/it-strategie.html>

Rück- und Ausblick

Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt die Tätigkeit der Anstalt der letzten Jahre. Sie prüfte die Anstalt im Jahr 2020 nach der Aufnahme der Arbeit der Geschäftsstelle und hielt damals fest, dass das Vorgehen des Kantons St.Gallen und der Gemeinden in der Schweiz einzigartig sei, denn mit «eGovernment St.Gallen digital.» haben sich die beiden Staatsebenen für eine übergeordnete Steuerung entschieden. Die Kommission unterstützte das Ziel der eGov Anstalt, die Stärkung der staatsebenenübergreifenden Zusammenarbeit und die Nutzung von Skaleneffekten in den Bereichen IT und E-Government zu ermöglichen (Kostenoptimierung) und zu erreichen. Die Anstalt wird im Rahmen des Zielbilds IT Organisation 2030 ihre Strukturen bereinigen.

Aufgrund der vielfältigen Aktivitäten des Kantons in den Bereichen Digitalisierung und IT überlegt die Staatswirtschaftliche Kommission in Absprache mit den anderen ständigen Kommissionen des Kantonsrates, sich künftig vertiefter mit diesen Themen auseinanderzusetzen (vgl. Abschnitt 4.1.3).

4.3.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.3.4.a Empfehlung

Rahmenvereinbarung Digitale Verwaltung Schweiz

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt eine Roadmap für die politischen Stakeholder (Kantonsrat und Gemeinden) zu entwickeln, um Nutzen, Erwartung und Kosten der Projekte transparent zu kommunizieren.

4.3.4.b Erwartung

Rahmenvereinbarung Digitale Verwaltung Schweiz und Digitale Transformation

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet:

- a) eine Verbesserung der Kommunikation gegenüber der Bevölkerung zu den bestehenden und künftigen E-Services (Beispiele aufzeigen, Zielbild kommunizieren), um das Thema verständlicher zu machen;
- b) eine adäquate stufengerechte Kommunikation anhand der vorhandenen Kommunikationsstrategie für Fachkreise und Mitglieder des Kantonsrates.

4.4 Planung der Staatstätigkeit

Die Kantonsverfassung und das Staatsverwaltungsgesetz bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlage für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie der dafür vorgesehenen Instrumente. Die Regierung bezeichnet die Ziele und Mittel staatlichen Handelns und plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit. Sie überwacht und überprüft regelmässig die Erfüllung, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben⁵³. 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».

Konkret gibt es die folgenden Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI)⁵⁴:

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

⁵⁴ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5a, 16a ff. und 60 ff. StVG.

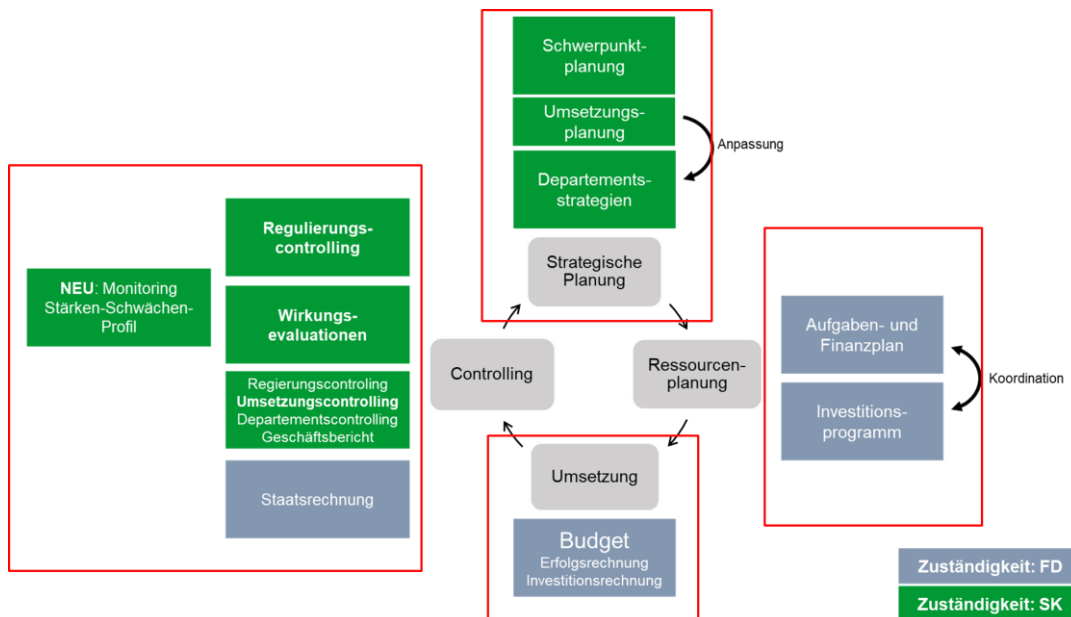


Abb. 4: Der Planungs- und Steuerungskreislauf des Kantons St.Gallen. Quelle: Staatskanzlei (2022).

Weitere Controlling-Instrumente sind die Berichte über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse, über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten sowie über die geltenden und den Stand der geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Verfassungs- oder Gesetzesrang haben oder im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse sind.

4.4.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. b GeschKR ist die Prüfung der Planung und Steuerung der Staats-tätigkeit 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 mit der Prüfung beauftragte Subkommission hat für die Prüfungstätigkeit 2024/2025 beschlossen, nicht die Planungs- und Steuerungsinstrumente zu prüfen, sondern sich auf den Projektabbruch des Campus Platztor durch die Regierung und das weitere Vorgehen zu konzentrieren sowie sich über die Ressourcenprobleme im Hochbauamt des Bau- und Umweltdepartementes informieren zu lassen. Ziel ist es, durch die Prüfung Qualitätsverbesserungen zu erreichen, bestehende Mängel aufzudecken und kontinuierliche Optimierungen sicherzustellen.

Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen bewilligten im Jahr 2019 den kantonalen Baukredit von 160 Mio. Franken für den Campus Platztor der Universität St.Gallen. Im April 2021 vergab die Regierung nach einem Architekturwettbewerb den Auftrag an ein Zürcher Büro. Das Siegerprojekt konnte während zwei Jahren nicht befriedigend weiterentwickelt werden. Im September 2023 widerrief die Regierung den Zuschlag für das ausgewählte Projekt und schrieb einen neuen Wettbewerb aus.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hatte im Rahmen ihrer Berichterstattung über ihre Prüfungstätigkeit 2021/2022 empfohlen, eine Wirkungsevaluation für Interreg durchzuführen. Die Staatskanzlei schloss die Evaluation im Januar 2025 ab und die Subkommission hat davon Kenntnis genommen.

4.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission befragte am 2. September 2024 den Kantonsbaumeister (auch Leiter Hochbauamt), den Generalsekretär des Bau- und Umweltdepartementes (BUD), den Verwaltungsdirektor der HSG sowie den Leiter der Abteilung Finanzen und Informatik des Bildungsdepartementes. Die Subkommission erhielt die notwendigen Unterlagen, um sich ein umfassendes Bild über den Projektverlauf und die Entscheidungsfindung machen zu können. Ein Schlussgespräch mit der Vorsteherin des BUD wurde am 10. Februar 2025 geführt, um die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Departementsleitung und der Regierung nachvollziehen zu können.

Zudem liess sich die Subkommission am 10. Februar 2025 von der Leiterin der Interreg Netzwerkstelle Ostschweiz und der Projektleiterin in der Abteilung Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung der Staatskanzlei über die Ergebnisse der Wirkungsevaluation informieren.

4.4.3 Würdigung und Bewertung

4.4.3.a Campus Platztor

Die Staatswirtschaftliche Kommission merkt an, dass sie über die unglücklichen Faktoren, die zum Scheitern des Projekts «Haus im Park» geführt haben, umfassend informiert und dokumentiert wurde.

Verfahren

Der Kantonsbaumeister erläuterte die langjährige Tradition von Architekturwettbewerben, die als lösungsorientiertes Verfahren auch im öffentlichen Beschaffungswesen Einzug gehalten hätten. Es obliegt der Kompetenz des Kantonsbaumeisters, das Verfahren festzulegen, das von der Regierung bestätigt werden muss.

Angesichts des erheblichen Projektvolumens wäre es nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission sinnvoll gewesen, bereits im Vorfeld eine bewusste Entscheidung über die geeignete Ausschreibungsart (offenes oder selektives Verfahren) zu treffen. Es besteht der Zielkonflikt, dass Architektinnen und Architekten das offene Verfahren dem selektiven Verfahren (Präqualifikationsverfahren) vorziehen. Nach Meinung der Staatswirtschaftlichen Kommission soll bei schwierigen Verfahren und städtebaulichen, räumlichen und finanziellen Herausforderungen vermehrt ein Präqualifikationsverfahren gewählt werden. Dieses eignet sich besser zur Lenkung und Beeinflussung der Qualität. Entsprechend sollte jede Art der Ausschreibung vom Lenkungsausschuss und von der Regierung hinterfragt und danach bestätigt oder geändert werden.

Preisgericht als Jury

Das Projekt wurde während einer personellen Übergangsphase in der Amtsleitung durchgeführt. Der langjährige ehemalige Kantonsbaumeister setzte das Preisgericht aus 13 Personen zusammen, darunter Nutzer- und Fachvertretungen. Aufgrund möglicher Befangenheit konnte sein Nachfolger die Leitung des Preisgerichts nicht übernehmen. Somit wurde die Leitung des Preisgerichts dem Stellvertretenden Leiter des Hochbauamtes übergeben, dem Erfahrungen mit Moderationen von Preisgerichten fehlten.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Zusammensetzung des Preisgerichts jeweils vom Kantonsbaumeister vorgenommen und vom Lenkungsausschuss des Projekts bestätigt wird. Der Kantonsbaumeister nominiert Fachpersonen (Fachrichterinnen und Fachrichter), und es ist ein formelles Verfahren (SIA-Norm). Mit den Sachpreisrichterinnen Sachpreisrichtern durch Vertretungen der Nutzerinnen und Nutzer (hier Bildungsdepartement, Bau- und Umweltdepartement sowie Universität St.Gallen) wird versucht, eine gewisse Breite zu erreichen. Hierzu macht der Kantonsbaumeister einen Vorschlag. Der Lenkungsausschuss bestätigt so-

dann die Zusammensetzung. Weder die Departementsleitung noch die Regierung haben einen Einfluss auf die Zusammensetzung des Preisgerichts. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass die Zusammensetzung des Preisgerichts durch den Lenkungsausschuss und insbesondere durch die Regierung diskutiert und regelmässig hinterfragt wird. Weiter regt sie an, zu prüfen, ob in Zukunft die Auslagerung der Moderation des Verfahrens an erfahrene externe Fachpersonen infrage kommt, um derartige Probleme zu vermeiden.

Organisatorisch

Die Zusammensetzung des Preisgerichts sowie Unstimmigkeiten zwischen Nutzerinnen und Nutzern sowie Fachvertretungen führten zu einer unglücklichen Eigendynamik. Die Mitglieder konnten sich nicht auf ein Projekt einigen und es kam letztlich zu einem Mehrheitsentscheid. Üblicherweise erfolgt der Entscheid in einer Jury einstimmig. Die Jury-Empfehlung zur Weiterbearbeitung eines Projekts ist für die Regierung rechtlich bindend. Die Staatswirtschaftliche Kommission regt an, der Zusammensetzung der Jury grosses Gewicht beizumessen; sie muss ausgewogen sein und die Kantonsinteressen müssen gewährleistet sein.

Die Staatswirtschaftliche Kommission regt an, dass Einstimmigkeit in der Jury wieder vermehrt angestrebt werden soll, auch wenn dies zusätzlichen Aufwand, wie etwa einen weiteren Sitzungstag, erfordert. Es soll kein Qualitätsdruck aufgrund des Zeitdrucks (der Nutzenden) entstehen. Noch wichtiger ist jedoch, dass ein gutes Commitment erreicht wird. Die Nutzenden müssen überzeugt sein, aber auch die finanziellen Investitionen und Betriebskosten müssen korrekt sein, denn die Kostensensitivität hat zugenommen.

Aufgrund der Corona-Pandemie musste das Preisgericht die Projekte in einer Online-Sitzung bewerten. Der Meinungsbildungsprozess war stark erschwert. Normalerweise tauschen sich Sach- und Fachpersonen an den Sitzungen intensiv aus, was den Meinungsbildungsprozess stark beeinflusst. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass derart wichtige Entscheidungen in Zukunft nicht mehr über Online-Sitzungen getroffen werden sollen.

Projektabbruch

Der Projektzuschlag erfolgte im April 2021. Jedoch konnte bis im Mai 2023 kein gültiger Generalplanervertrag abgeschlossen werden. Das Hochbauamt bemühte sich, das Projekt voranzutreiben, aber das Baumanagement wurde mehrfach ausgewechselt. Die Vorprojektphase verlief chaotisch, wodurch das Projekt erheblich an Qualität verlor. Die Finanzkommission und die Regierung wurden zwischenzeitlich über den Stand und einen möglichen Projektabbruch informiert. Im Juni 2023 empfahl die Jury, das Projekt nicht mehr weiterzuverfolgen. Der Lenkungsausschuss und die Regierung folgten dieser Empfehlung und die Regierung beschloss, das Verfahren wegen erheblicher Mängel und Umsetzungsschwierigkeiten abubrechen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst den mutigen Entscheid der Regierung, den Projektabbruch zu verfügen. Sie nimmt zur Kenntnis, dass aus beschaffungsrechtlicher Sicht ein Wechsel zum zweitplatzierten Projekt möglich gewesen wäre, dieses Projekt jedoch auf mangelnde Akzeptanz bei den Nutzervertretungen stiess.

Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt, dass das zuständige Departement den Projektlauf komplett aufgearbeitet und seine Lehren aus den Erfahrungen gezogen hat.

Zusammenarbeit mit Nutzerdepartement

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die Zusammenarbeit zwischen Nutzenden und dem Bau- und Umweltsdepartement gut funktioniert. Das ausgewählte Projekt hatte nach der Überarbeitung den Nutzungsanforderungen nicht mehr entsprochen.

Weiterer Projektverlauf

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die neue Ausschreibung mittlerweile erfolgt ist. Dies geschah im Rahmen eines Präqualifikationsverfahrens, bei dem 73 Bewerbungen eingingen. Die Jury entschied anschliessend, 16 Planungsbüros zur Ausarbeitung eines Projektvorschlags einzuladen. Im Sommer 2025 soll die Jury das Siegerprojekt küren und dieses im Herbst 2025 der Bevölkerung vorstellen. Anschliessend entwickeln Kanton und Universität den Vorschlag zusammen mit den Planerinnen und Planern zu einem konkreten Bauprojekt weiter – gefolgt von den Plangenehmigungsverfahren für den Sondernutzungsplan und die Baubewilligung. Der Baustart ist für das Jahr 2028 vorgesehen, die Inbetriebnahme des neuen Campus wird voraussichtlich im Jahr 2031 erfolgen, wodurch mit einer Verzögerung von etwa eineinhalb bis zwei Jahren gerechnet wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die Verzögerung zur Kenntnis und ist gemäss den Ausführungen der Verwaltungsmitarbeitenden und der Regierungspräsidentin zuversichtlich, dass das Projekt realisiert werden kann.

4.4.3.b Immobilienmanagement

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat sich über das Immobilienmanagement im Hochbauamt informieren lassen. Ein wesentlicher Bestandteil sind die Teilportfoliostrategien der Departemente. Die Ausarbeitungen bei den Departementen sind in vollem Gang. Der Prozess der Zusammenarbeit hat sich eingespielt und funktioniert. Jedes Departement verfügt über eine Person für Immobilienkoordination, diese kann bei Bedarf externe fachliche Unterstützung hinzuziehen. Der frühe Austausch zwischen dem Nutzerdepartement und dem Hochbauamt ist essenziell.

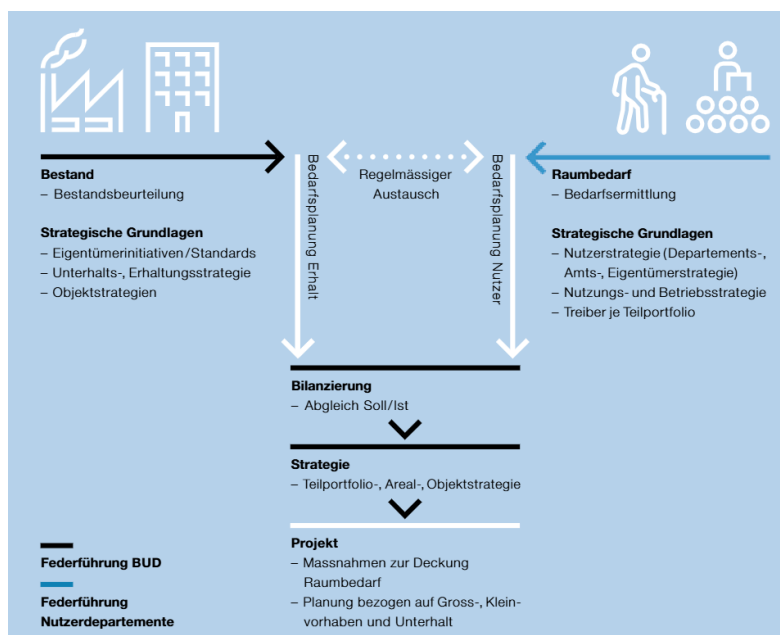


Abb. 5: Immobilienstrategie 2023, S. 11.

Mit der Immobilienstrategie 2023⁵⁵ erfolgt der Einbezug der Politik früh. Die Projektinitiierung erfolgt jeweils durch das Departement und wird von der Regierung genehmigt. Aus der Projektskizze ergibt sich die Projektdefinition. Diese wird dem Kantonsrat vorgelegt, der über den Kredit entscheidet, bevor der Projektwettbewerb durchgeführt wird.

Die Befragten erkundigen sich, ob es im Kantonsrat Gefässe für einen informellen Informationsaustausch zu Bauvorlagen gäbe, da es jeweils lang dauere, bis ein Projekt dem Kantonsrat vorliege. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde eine jährliche informelle Informationsveranstaltung des Departements zu anstehenden Bauvorlagen unterstützen.

⁵⁵ Zu finden unter <https://www.sg.ch/bauen/hochbau/bauten/strategie.html>.

Die Befragten geben an, dass präzise Angaben zum Kreditrahmen sowie die ausführliche Projektdefinition zur Ressourcenentlastung im Amt beitragen könnten.

Zusammenarbeit mit Nutzerdepartement

Das Bildungsdepartement verfügt über hohen Raumbedarf. Es schätzt den Prozess für neue Hochbauten. Er ermöglicht dem Departement, seine Anforderungen in einem frühen Stadium einzubringen und den weiteren Verlauf mitzugestalten.

4.4.3.c Projektstau im Hochbauamt

Die Staatswirtschaftliche Kommission wurde über die Herausforderungen des Immobilienmanagements informiert. Es wurde festgestellt, dass Unklarheiten über Prioritäten, mangelnde Koordination und begrenzte Ressourcen die Effizienz erheblich beeinträchtigt haben. Sie nimmt zur Kenntnis, dass das Immobilienportfolio ständig wächst und dies einen erhöhten Personalbedarf auslöst. Dies spiegelt sich im Projektstau: 19 Prozent der Gross- und Kleinprojekte sind noch nicht bearbeitet worden.

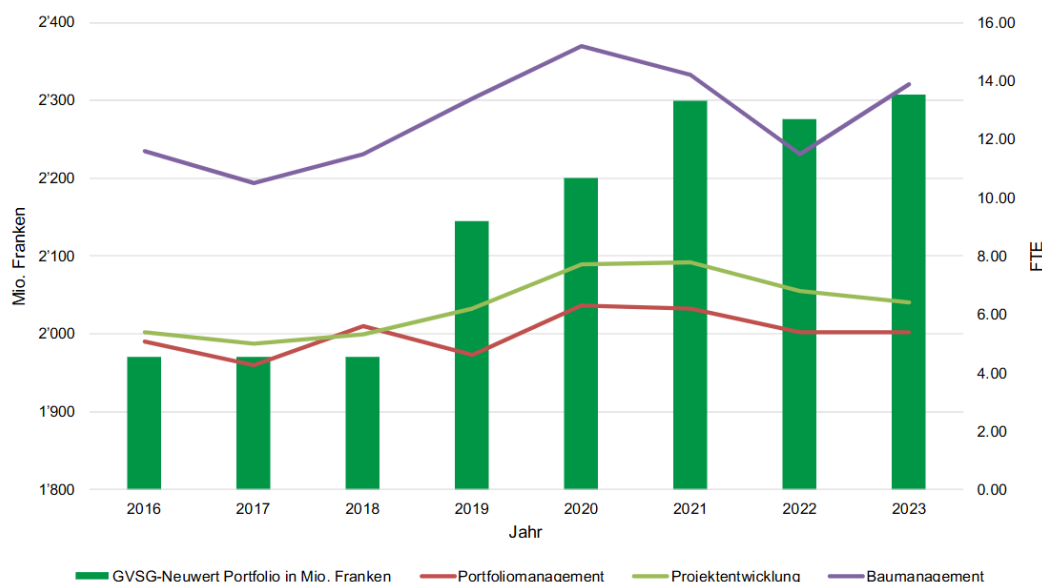


Abb. 6: Entwicklung Immobilienportfolio und Personalbestand 2016–2023, Hochbauamt Kanton St.Gallen.

Der Bericht über den Projektstau im Hochbauamt hat die Dringlichkeit zusätzlicher Ressourcen und einer verbesserten Projektorganisation aufgezeigt. Die Handlungsfelder mit Massnahmen zur Behebung überzeugen die Staatswirtschaftliche Kommission. Die Ausführungen der Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes zur aktuellen Ressourcensituation werden zur Kenntnis genommen und geben derzeit keinen Anlass zu Empfehlungen.

4.4.3.d Wirkungsevaluationen von Dienststellen

Wirkungsevaluationen von Dienststellen sind ein Instrument, um die Wirkungen einer Organisationseinheit oder eines Programms zu identifizieren und zu bewerten. Sie sollen auch als Legitimationsnachweis (wie effektiv und effizient eine Organisationseinheit arbeitet) und als strategischer Input zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit dienen. Grenzen ergeben sich dadurch, dass eine Organisationseinheit oder ein Programm quantitativ oft schwer zu erfassen ist und dass komplexe und mehrdimensionale Wirkungszusammenhänge bestehen. Zudem ist eine Bewertung der identifizierten Wirkungen nur eingeschränkt möglich.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Instrument der Wirkungsevaluation sehr gut ist und für sie ein geeignetes Mittel wäre, bestimmte Fragestellungen und Prüftätigkeiten damit fundiert untersuchen zu lassen. Des Weiteren stellt sie fest, dass die Wirkungsevaluation

des Interreg-Programms professionell durchgeführt und ein systematisches Vorgehen gewählt wurde. Viele verschiedene Akteure waren an der Evaluation beteiligt und viel Material wurde strukturiert analysiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission hofft, dass die Staatskanzlei weitere Wirkungsevaluationen durchführen wird. Die Befragten weisen darauf hin, dass keine aktive Werbung betrieben werde. Im Intranet des Kantons werde jedoch darauf hingewiesen, dass Ämter und Dienststellen Wirkungsevaluationen beantragen könnten. Wichtig sei jedoch, dass diese konkreten Fragestellungen zur Überprüfung der Wirksamkeit eines Prozesses und zum Aufzeigen von Verbesserungspotenzial von der Basis kämen, d.h. in Auftrag gegeben werden.

Der Evaluationsbericht stellt auch fest, dass die Kommunikation über das Interreg-Programm zuhanden von Wirtschaftsakteuren verbessert werden könnte, ebenso wie die Einbindung der Wirtschaft. Dies hatte die Staatswirtschaftliche Kommission bereits in ihrem Bericht 2022 (82.22.03) festgestellt, nun wurde es wissenschaftlich untermauert. Es wurde diskutiert, wie das Interreg-Programm die Unternehmen in der Region dabei unterstützen kann, ihre Innovationsfähigkeit zu stärken und Kooperationen aufzubauen. Ein Ansatz wäre, das Programm über die kantonalen Anlaufstellen (kantonaler Gewerbeverband, Wirtschaftsportal Ost usw.) in den verschiedenen Regionen bekannter zu machen. Die Evaluation hält zudem fest, dass derzeit keine finanziellen Mittel für Kommunikationsmassnahmen bereitgestellt werden. Es wird empfohlen, solche Mittel in Zukunft einzuplanen. Dies wird für die Planung der Förderperiode 2028–2034 mit den Kantonen diskutiert. Es ist jedoch offen, ob es umgesetzt werden kann. Derzeit reichen die Ressourcen der Netzwerkstelle dafür nicht aus.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst eine Fokussierung auf Themen der Schwerpunktplanung. Es soll aber weiterhin allen Ämtern und Dienststellen offenstehen, eine Wirkungsevaluation in ihrem Bereich zu machen. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde eine vermehrte Nutzung begrüssen, sei es auch lediglich für Strategie- und Prozessreviews. Evaluationen spielen eine wichtige Rolle bei der Verbesserung von Prozessen und sollten deshalb regelmässig durchgeführt werden. Im Bericht 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission ist festgehalten, dass die Staatskanzlei je Amtsdauer zwei Wirkungsevaluationen vorsieht. Sollte die Anzahl erhöht werden, müsste es möglich sein, weniger detaillierte Evaluationen oder eine Art «Evaluation light» durchzuführen. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Meinung, dass ein systematischer Ansatz erforderlich ist, um die Wirksamkeit von Projekten zu bewerten. Jedoch sind konkrete Fragestellungen notwendig, um die Wirksamkeit eines Prozesses zu überprüfen und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen. Wirkungsevaluationen könnten somit auch Teil des Aufsichtsauftrags der Staatswirtschaftlichen Kommission sein und in ihre Arbeit integriert werden. Anlässlich der Konstituierung soll deshalb geprüft werden, ob es Themen oder Fragestellungen gibt, für die eine Wirksamkeitsevaluation beantragt werden soll.

4.4.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.4.4.a Empfehlungen

Ausschreibungen (Campus Platztor)

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Form der Ausschreibung dahingehend zu hinterfragen, ob sie dem Umfang und der Komplexität des Projekts angemessen ist;
- b) die Zusammensetzung einer Jury zu diskutieren und regelmässig zu hinterfragen;
- c) zu prüfen, ob die Moderation des Verfahrens künftig an eine erfahrene externe Fachperson ausgelagert werden kann;
- d) Wert auf Einstimmigkeit in der Jury zu legen.

Immobilienmanagement

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt eine jährliche Informationsveranstaltung des Bau- und Umweltdepartementes über anstehende Bauvorhaben für politische Kreise zu prüfen.

4.5 Geschäftsbericht der Regierung und Ergebnis des Regierungscontrollings

4.5.1 Prüfungspunkt

Nach Art. 5a des Staatsverwaltungsgesetzes unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat jährlich einen Geschäftsbericht (32.25.01)⁵⁶ und informiert über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (nachfolgend Liste A; 33.25.01A) sowie den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (nachfolgend Liste B; 33.25.01B).

Der Geschäftsbericht enthält Ausführungen über bedeutende politische Themen, die Staats-tätigkeit, deren Planung und Steuerung sowie die Ergebnisse des Regierungscontrollings und des Umsetzungscontrollings. 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 der Ergebnisse des Regierungscontrollings eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Sie hat zu diesem Zweck eine ständige Subkommission eingesetzt, die nebst der Prüfung des Geschäftsberichts auch ausgewählte Projekte und Gesetzesvorhaben aus dem Projektportfolio bzw. den Stand der Umsetzung der Strategien aus der Schwerpunktplanung 2021–2031 mittels Umsetzungscontrolling überprüft. Zudem führt sie die Nachkontrollen der ausgesprochenen Empfehlungen und gutgeheissenen Anträge in ihrem Zuständigkeitsbereich durch.

4.5.2 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 24. März 2025 und berichtete der Staatswirtschaftlichen Kommission Ende April 2025 über ihre Erkenntnisse. Dabei konzentriert sie sich auf die formelle Prüfung und schreibt parlamentarische Vorstösse erst ab, wenn eine der Vorgaben nach Art. 118 Abs. 2 und 3 GeschKR erfüllt ist. Bei Aufträgen orientiert sich die Subko an den Vorgaben nach Art. 95 Abs. 2 GeschKR. In Ausnahmefällen macht die Subkommission auch eine materielle Prüfung – sie holt zusätzliche Informationen beim zuständigen Departement ein – und entscheidet dann über den Antrag der Regierung auf Abschreibung oder Fristverlängerung. Anschliessend unterbreitet sie die Anträge zu den Listen A und B (ausserhalb des vorliegenden Berichts) dem Kantonsrat.⁵⁷ Zudem wurden die gemachten Empfehlungen⁵⁸ überprüft und konkrete Fragen zu einzelnen Themen den zuständigen Generalsekretären bzw. der zuständigen Generalsekretärin gestellt.

Am 3. April 2025 prüfte die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2024. Die Subkommission erstattete der Staatswirtschaftlichen Kommission ebenfalls im April 2025 Bericht über ihre Erkenntnisse. Die Subkommission gliederte die Prüfung des Geschäftsberichts in vier Schwerpunkte: die allgemeine Bewertung sowie die kritische Analyse der Berichte der Departemente und der Staatskanzlei, des Abschnitts zu den Aussenbeziehungen und des Abschnitts zum Regierungscontrolling (Projektportfolio)

⁵⁶ Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2024.

⁵⁷ Siehe dazu Anträge der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 24. April 2025 zu 32.25.01A und 32.25.01B.

⁵⁸ Siehe dazu 82.24.03 «Berichterstattung 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission» vom 25. April 2024, Abschnitt 2.1.4, S. 8.

einschliesslich Umsetzungscontrolling. Zudem wurden die gemachten Empfehlungen⁵⁹ überprüft. Es ergaben sich keine konkreten Fragen zu einzelnen Themen. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird anlässlich der Prüfungstätigkeit 2025/2026 wiederum den Stand der Erfüllung oder den Grund der Verzögerung einzelner Projekte und Gesetzesvorhaben im Detail prüfen.

4.5.3 Würdigung und Bewertung

4.5.3.a Geschäftsbericht der Regierung

Allgemeine Bewertung und Analyse der Abschnitte der Departemente und der Staatskanzlei

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der digitale Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2024 auf der Plattform www.berichte.sg.ch gut strukturiert, informativ und für die digitale Nutzung optimiert aufbereitet ist. Ersteres wird durch eine Vielzahl unterschiedlicher Elemente (Grafiken, Zitate, Videos, Zahlen usw.) erreicht. Dank der Vielfalt der Themen findet sich für jede Leserin oder jeden Leser ein spannender Text oder eine informative Darstellung. Erfreut nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass ihre Empfehlungen und Hinweise aufgenommen und umgesetzt wurden.

Jedes Mitglied der Subkommission prüfte zwei Departemente im Detail und informierte ausführlich darüber. Die Berichte der Departemente und die damit verbundenen Themen wurden entsprechend intensiv vorberaten. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass der Adressat der Kantonsrat ist (Art. 5 StVG) und der Bericht einen guten Überblick über die geleisteten Arbeiten gibt. Es fehlen jedoch kritische Würdigungen und eine ausgewogene Darstellung der Themen zudem werden die Herausforderungen und Lösungen nicht benannt. Dadurch wirkt die Darstellung oft eher positiv und beschönigend. Es gibt konkrete formale Vorgaben zu Textlänge, Highlight-Elementen, multimedialen Elementen und Anzahl der Themen. Es fällt jedoch auf, dass es grosse Unterschiede in der Verwendung der Elemente, der Anzahl und der Qualität der Texte gibt. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüssen, wenn die Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei den Geschäftsbericht einer stärkeren Kuratierung unterziehen würde, denn das Staatsverwaltungsgesetz schreibt vor, dass der Geschäftsbericht «bedeutende politische Themen» enthalten muss. Entsprechend braucht es Muss-Themen, diese sollten von den Departementen aufgegriffen werden, und bei den Spezialthemen können die Departemente eigene Schwerpunkte setzen und sich präsentieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde auch kommentierte Grafiken begrüssen, da die Grafiken teilweise schwer verständlich sind. Auch die dargestellten Zahlen werden kritisch beurteilt, da sie wenig aussagekräftig sind oder teilweise ohne Kontext dargestellt werden. Inhaltlich könnte der Bericht in einigen Bereichen und Themen prägnanter sein. Die Staatswirtschaftliche Kommission schätzt die Möglichkeit, dass der digitale Geschäftsbericht auch als pdf-Version dargestellt werden kann. Sie wünscht sich, dass diese Möglichkeit beibehalten und die Benutzerfreundlichkeit weiter optimiert wird.

Die Berichte der Staatskanzlei, des Volkswirtschaftsdepartementes (VD), des Departementes des Innern (DI) und des Finanzdepartementes (FD) wurden insgesamt positiv beurteilt. Die Staatskanzlei überzeugt mit den Fortschritten bei der Digitalisierung, insbesondere im Bereich des E-Collecting und der KI-Strategie. Das VD berichtet über wichtige Projekte wie den Doppelspurausbau im Rheintal, die geplante S-Bahn-Verbindung nach Vorarlberg sowie die PFAS-Problematik und die Biodiversitätsstrategie und gibt damit einen guten Überblick über seine Arbeit. Das Departement des Innern (DI) hebt die Fortschritte bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hervor, konstatiert aber weiterhin eine zu tiefe Betreuungsquote. Positiv erwähnt wird vom DI auch das Gesetzgebungsprojekt zur UN-Behindertenrechtskonvention. Ebenfalls erwähnt werden die Diskussionen um den Finanzausgleich und die Volksabstimmung im Mai 2025 sowie die Anpassung des Bibliotheksprojekts. Das FD stellt die neue HR-Strategie in den

⁵⁹ Siehe dazu 82.24.03 Berichterstattung 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 25. April 2024, Abschnitt 2.1.3.

Vordergrund, was positiv aufgenommen wurde, aber eine kritische Auseinandersetzung mit den Herausforderungen fehlt. Positiv hervorgehoben wird die interkantonale Zusammenarbeit zum Schutz vor Cyberangriffen.

Die Berichte des Bildungsdepartementes (BLD), des Bau- und Umweltdepartementes (BUD), des Gesundheitsdepartementes (GD) sowie des Sicherheits- und Justizdepartementes wurden als eher ungenügend beurteilt. Beim BLD fehlen kritische Aspekte und eine ausgewogene Berichterstattung weitgehend, die Texte weisen eine zu positive Darstellung auf. Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet die Berichte insbesondere zur Universität St.Gallen und zur Pädagogischen Hochschule St.Gallen als zu oberflächlich, zumal in Art. 15 Abs. 2 Bst. e des Universitätsgesetzes steht: «[Der Kantonsrat] nimmt im Rahmen des Geschäftsberichts der Regierung Kenntnis von der Geschäftsführung der Universität.» Und in Art. 7 Abs. 2 Bst. e des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule St.Gallen steht: «[Der Kantonsrat] nimmt im Rahmen des Geschäftsberichts der Regierung Kenntnis von der Geschäftsführung der Hochschule.» Die Staatswirtschaftliche Kommission wird mit dem BLD (Amt für Hochschulen) und bei Bedarf mit den beiden Anstalten einen Austausch suchen, damit der Gesetzesauftrag besser erfüllt werden kann. Das BUD berichtete über wichtige Themen wie den «Rhesi»-Staatsvertrag mit Österreich und die kantonalen Windeignungsgebiete. Insgesamt bietet der Bericht eine gute Grundlage, lässt aber vertiefende Informationen und eine breitere thematische Abdeckung vermissen, so fehlen z.B. Ausführungen zum Strassenbau. Der Bericht des GD ist zu allgemein gehalten und beleuchtet wichtige politische Themen zu wenig kritisch. Wichtige Herausforderungen wie der Fachkräftemangel, die Pflegeinitiative oder Tarmed-Tarife werden nur oberflächlich behandelt. Die Berichterstattung zur Umsetzung der Pflegeinitiative bleibt vage, ebenso zu den Verzögerungen beim neuen Gesundheitsgesetz. Der Bericht des SJD wird als oberflächlich und thematisch wenig fokussiert beurteilt, insbesondere die fehlende Auseinandersetzung mit zentralen sicherheitspolitischen Fragen wie der Personalentwicklung bei der Kantonspolizei, der Migration und der Kriminalitätslage. Einzelne Beiträge wie der Bericht über ein erfolgreiches Arbeitsintegrationsprojekt nach dem Unfall eines Kantonspolizisten sind menschlich berührend und positiv, werfen aber die Frage auf, ob solche Einzelgeschichten in einen sachlich ausgerichteten Geschäftsbericht gehören.

Im Bereich der Aussenbeziehungen lagen die Schwerpunkte auf der «Soirée Suisse» in Brüssel, bei welcher der Kanton St.Gallen als Gastgeber auftrat, sowie auf einer neuen Kooperationsvereinbarung mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau. Die strategische Zusammenarbeit ist flexibel und themenoffen gestaltet, den Kantonen steht es offen, in welchen Bereichen eine solche Zusammenarbeit übernommen wird. Zudem wurde über bestehende Kooperationen wie Arge Alp, die Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK), Interreg und die Internationale Bodensee-Konferenz (IBK) berichtet. Besonders erfreulich ist, dass der internationale Bodenseeraum neu im Raumkonzept der Schweiz verankert ist und sich damit als eigenständiger und attraktiver Raum positionieren kann.

Insgesamt ist der Geschäftsbericht in mehreren Departementen geprägt von positiven Aspekten, es fehlen aber kritische Reflexionen. Zudem ist die Berichterstattung weiter zu vertiefen und auszubauen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Bericht der Staatskanzlei die Vielfalt der Angebote und die inhaltliche Dichte optimal nutzt. Er soll als Referenz dienen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat im Berichtsjahr auf die Einladung der Generalsekretäre bzw. der Generalsekretärin an eine ihrer Sitzungen verzichtet. Dies einerseits aus Zeitgründen und andererseits, weil die Begründungen im Projektportfolio für die Verzögerungen bei Projekten, Bauten und Gesetzesvorhaben nachvollziehbar sind. Der bewährte persönliche Austausch mit der Generalsekretärin und den Generalsekretären der Departemente wird weiter gepflegt und soll in den kommenden Jahren bestmöglich weitergeführt werden.

4.5.3.b Stand der Erfüllung parlamentarischer Aufträge («Listen A und B»)

Die Überprüfung der Bearbeitung und damit der Umsetzung der parlamentarischen Vorstösse und Aufträge ist eine Hauptaufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Die Berichte zu den Listen A und B halten nicht nur der Regierung, sondern auch dem Parlament einen Spiegel ihrer Tätigkeit vor. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Frist von drei Jahren für die Erfüllung der gutgeheissenen Vorstösse und Aufträge nicht immer eingehalten werden konnte. Es zeigt sich jedoch, dass die Departemente bestrebt sind, die Vorstösse innerhalb der Dreijahresfrist zu bearbeiten. Von den Motionen sind zehn und von den Postulaten sechs länger als drei Jahre hängig. Nachvollziehbare Gründe für die Nichteinhaltung der Frist können für die Staatswirtschaftliche Kommission z.B. sein: Änderungen der Bundesvorgaben, interkantonale Abklärungen, ausserordentliche Situationen (exogene Faktoren). Nicht nachvollziehbar sind hingegen interne Gründe wie beispielsweise fehlende Ressourcen oder andere Prioritäten innerhalb eines Departements.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Kantonsrat im Jahr 2024 neun parlamentarische Vorstösse (Motionen und Postulate) gutgeheissen hat. Gemäss Antrag der Regierung sollen zehn Vorstösse abgeschrieben werden, für zehn Vorstösse wird eine Fristverlängerung beantragt. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt mehrheitlich die Anträge der Regierung auf Abschreibung oder Fristverlängerung. Sie prüft, ob weitere Vorstösse abgeschrieben werden können, und beantragt die Ablehnung der Fristverlängerung eines Postulats.

Bei den Aufträgen zeigt sich ein ähnliches Bild: Die Gesamtzahl der hängigen Aufträge stagniert und entspricht dem Niveau der Vorjahre. Oft werden im Rahmen eines Geschäfts mehrere Aufträge erteilt, die verschiedene Bereiche und Abteilungen betreffen und einzeln gezählt werden. Zudem werden häufig Aufträge im Rahmen von Finanzgeschäften erteilt, die bereits im Jahresverlauf erfüllt werden. Schliesslich gibt es Aufträge, die über einen längeren Zeitraum hängig bleiben, weil sie z.B. ein Tätigwerden des Bundes erfordern. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass in diesem Jahr einige Aufträge im Bereich des öffentlichen Verkehrs aus dem Jahr 2017 abgeschrieben werden können, da die Forderungen erfüllt wurden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Kantonsrat im Jahr 2024 in 37 Vorlagen und Berichten insgesamt 63 Aufträge erteilt hat. Gemäss Antrag der Regierung sollen 16 Aufträge abgeschrieben werden, für 16 Aufträge wird eine Fristverlängerung beantragt. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt mehrheitlich die Anträge der Regierung auf Abschreibung oder Fristverlängerung. Sie prüft, ob weitere Aufträge abgeschrieben werden können, und beantragt die Ablehnung eines Antrags auf Fristverlängerung.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält daran fest, dass die gutgeheissenen Vorstösse einzeln bearbeitet werden. Sollte jedoch eine inhaltliche Zusammenlegung sinnvoll sein, so soll die Dreijahresfrist nicht von Neuem beginnen, sondern die Berechnung soll sich am ältesten der zusammengelegten Vorstösse orientieren. Im Übrigen erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass das zuständige Departement im Fall der Ablehnung eines Antrags der Regierung auf Fristverlängerung durch den Kantonsrat die Prioritätensetzung für die Erfüllung dieses Vorstosses dem Beschluss entsprechend anpasst, da die Erledigungsfristen – insbesondere, wenn der Kantonsrat eigens darüber abgestimmt hat – verbindlichen Charakter haben und nicht nur Ordnungsfristen sind. Kritisch beurteilt die Staatswirtschaftliche Kommission Fristverlängerungen zu parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen, bei denen es sich bereits um die zweite oder gar dritte Fristverlängerung handelt. Einerseits wurde die Bearbeitungsfrist selbst beim letzten Fristverlängerungsgesuch falsch eingeschätzt. Andererseits erweckt die Regierung damit den Eindruck, dass diese politischen Vorhaben auf wenig Umsetzungswillen der Regierung stossen. Schliesslich stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass wiederum einige Vorstösse und Aufträge im Rahmen von Finanzbotschaften erledigt wurden. Die Staatswirt-

schaftliche Kommission weist darauf hin, dass sie bereits in ihrem Bericht 2021⁶⁰ klar festhielt – und dies von Kantonsrat und Regierung zur Kenntnis genommen wurde –, dass diese Praxis nicht mehr erwünscht ist. Das Präsidium hat dies in seinen Tätigkeitsberichten 2014–2018 und 2018–2022 unterstützt. Parlamentarische Vorstösse sollen dementsprechend mit eigenen Berichten bzw. Botschaften und Entwürfen erledigt werden. Dies erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Beantwortung. Die Staatswirtschaftliche Kommission betont in diesem Zusammenhang nochmals, dass es der Kantonsrat ist, der über Vorstösse und Aufträge beschliesst, und dementsprechend auch der Kantonsrat als Ganzes mit einer Botschaft, einem Bericht oder einer Information zu bedienen ist. Die blosser Information einer ständigen Kommission ist zumindest atypisch, eine Aussprache lediglich mit den Motionärinnen und Motionären gar systemwidrig, um einen Vorstoss oder Auftrag abschreiben zu können.⁶¹ Die Staatswirtschaftliche Kommission wird solche Abschreibungsbegründungen nicht mehr akzeptieren. Das Beispiel der Motion 42.21.11 zeigt, dass im Jahr 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission mitgeteilt wurde, die Motion könne im Kantonsrat abgeschrieben werden, sie solle aber keinen Antrag dafür stellen. Offensichtlich hat sich in der Zwischenzeit die Ausgangslage wieder geändert und es soll neu eine Richtlinie zum Thema Busbuchten erstellt werden. Entsprechend erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass das BUD dem Kantonsrat die Lösungsfindung präsentiert, zumal es der Kantonsrat war, der die Motion einst gutgeheissen hatte.

4.5.3.c Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen

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

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Bericht gleich aufgebaut ist wie in den Vorjahren. Er ist gut gegliedert, übersichtlich gestaltet und enthält eine umfassende Zusammenstellung aller Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen. Die Aussagen sind schlüssig und nachvollziehbar.

4.5.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.5.4.a Erwartung

Geschäftsbericht der Regierung

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge oder Empfehlung ab. Sie verweist jedoch auf ihre Erwartungen gemäss Abschnitt 4.5.3.a.

Listen A und B

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet:

- a) weiterhin, dass bei Ablehnung eines Antrags der Regierung auf Fristverlängerung durch den Kantonsrat das zuständige Departement seinerseits die Priorisierung zugunsten der zeitgerechten Erfüllung des betreffenden parlamentarischen Vorstosses oder Auftrages anpasst und auf diese Weise dem Beschluss des Kantonsrates Folge geleistet wird;
- b) dass die Regierung den Kantonsrat über die Erfüllung eines Vorstosses oder Auftrages informiert. Absprachen mit den Erstunterzeichnenden sind erlaubt, aber kein Grund, einen vom Kantonsrat gutgeheissenen Vorstoss oder Auftrag abzuschreiben oder die Frist zu verlängern.

Zwischenstaatliche Vereinbarungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

⁶⁰ Siehe 82.21.03 «Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 6. Mai 2021», Abschnitt 3.3.3.b.

⁶¹ Siehe dazu 81.23.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2018 bis 2022», Abschnitt 1.4.5.

4.5.5 Regierungscontrolling

4.5.5.a Würdigung und Bewertung

Im Geschäftsbericht über das Jahr 2024⁶² berichtet die Regierung u.a. über das Regierungscontrolling. Dieses umfasst das Überprüfen der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele (Umsetzungscontrolling⁶³), die Umsetzung von Projekten im Auftrag der Regierung (Projektportfolio⁶⁴) sowie die Umsetzung der Gesetzesvorhaben. Im Projektportfolio sind die Dauer der Projekte einschliesslich Hochbauten sowie die federführenden und mitwirkenden Departemente ersichtlich. Zudem liefert die Übersicht Anhaltspunkte zum Umfang der Projekte, indem die dafür veranschlagten Ressourcen in Personentagen angegeben sind. Eine Ampel-Darstellung signalisiert die Zielerreichung in Bezug auf Termine, Kosten und Qualität. Diese Ampel gibt bei allen Projekten eine Einschätzung wieder, ob die Ziele des Projekts erreicht werden können bzw. welche Qualität (voraussichtlich) erreicht wird. Die Farben Grün, Gelb und Rot stehen dabei für eine gute, verbesserungswürdige oder ungenügende Zielerreichung. Bei Bauprojekten geht es v.a. darum festzustellen, ob das Projekt wie geplant umgesetzt werden kann oder ob zusätzliche Massnahmen oder Planungen erforderlich sind. Es kann sein, dass zusätzliche bauliche Massnahmen erforderlich sind oder dass es zu Verzögerungen kommt, deren Dauer unklar ist.

Umsetzungscontrolling

Mit der Erstellung der Schwerpunktplanung 2021–2031 (28.21.01) wurde zum ersten Mal eine konkrete Umsetzungsplanung einschliesslich eines Umsetzungscontrollings erarbeitet. In den Departementsstrategien bzw. in der Strategie der Staatskanzlei legen die Departemente und die Staatskanzlei dazu fest, mit welchen Zielen, Projekten und Massnahmen sie zur Umsetzung der Schwerpunktplanung 2021–2031 beitragen. Daneben definieren die Departemente und die Staatskanzlei weitere für ihre Aufgabenerfüllung relevante Ziele. Diese sind jedoch weder Teil der Umsetzungsplanung noch des Umsetzungscontrollings. Das Umsetzungscontrolling ist nach Art. 16f StVG Teil des Regierungscontrollings.

Die Ergebnisse des Umsetzungscontrollings lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Umsetzung von 29 Strategien der Schwerpunktplanung 2021–2031 verläuft planmässig (Ampel auf Grün; einzelne Massnahmen können Abweichungen aufweisen). Bei der Umsetzung von neun Strategien sind zusätzliche Anstrengungen nötig, um die Ziele zu erreichen (Ampel auf Gelb oder Rot).

Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet das Umsetzungscontrolling als ein sehr gutes Instrument, weil die Beurteilung einzelner Strategien und Aufgaben viel konkreter als im Geschäftsbericht aufgeführt ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission legt den Fokus der Aufsicht jeweils auf jene Schwerpunktziele und Strategien, bei denen es im Vergleich zum Vorjahr eine Veränderung gab, zusätzliche Anstrengungen nötig sind (rot oder gelb) und die Tendenzkurve sich verschlechtert hat (Pfeil nach unten). Da die Begründung zur Strategie 34 «Reform der kantonalen Schulstrukturen und Schulstandorte» nachvollziehbar ist – der Kantonsrat ist auf den Bericht zur Immobilienbedarfsplanung für die Sekundarstufe II (40.22.04) nicht eingetreten und fordert weitere Anpassungen –, wird auf eine detaillierte Prüfung verzichtet. Die zuständige Subkommission wird sich über den Fortschritt informieren. Ansonsten stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass sich viele Themen gegenüber dem letzten Bericht positiv entwickelt haben, und nimmt dies erfreut zur Kenntnis.

⁶² Siehe <https://www.berichte.sg.ch/geschaeftsbericht-der-regierung-2024.html>.

⁶³ Siehe <https://www.schwerpunktplanung.sg.ch/Regierungscontrolling/Umsetzungscontrolling/>.

⁶⁴ Siehe https://www.schwerpunktplanung.sg.ch/Regierungscontrolling/Projekte_und_Gesetzesvorhaben/.

Projekte und Gesetzesvorhaben

Nach Art. 16f StVG umfasst die Berichterstattung über das Regierungscontrolling auch die Überprüfung der Umsetzung von Gesetzesvorhaben sowie von Projekten im Auftrag der Regierung. Im Jahr 2024 waren 64 von der Regierung in Auftrag gegebene Projekte in Arbeit; 39 Projekte mit Projektauftrag und 25 Projekte aus dem Hochbautenprogramm; zehn Projekte konnten abgeschlossen werden. Somit waren Ende 2024 54 Projekte mit Projektauftrag in Arbeit (davon sind 27 in Verzug) und 24 Hochbauprojekte (davon befinden sich 16 Projekte in der Projektphase Bau, drei in der Phase Botschaft und fünf in der Phase Projektdefinition).

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Projektportfolio sehr gut und umfangreich ist. Die systematische Darstellung hilft, sich einen schnellen und guten Überblick zu verschaffen, und ermöglicht eine nachvollziehbare Prüfung. In den Kommentaren hält die Regierung fest, dass in einigen Projekten begrenzte Ressourcen dazu führen, dass die Projektorganisation angepasst werden musste und sich die Projekte verzögerten. In mehreren Projekten waren zusätzliche Abklärungen nötig oder Ergebnisse von Vernehmlassungen einzuarbeiten, was dazu führte, dass das Vorgehen neu geplant werden musste. Einige Verzögerungen sind durch externe Faktoren wie Abhängigkeiten von anderen Projekten, Rahmenbedingungen bzw. Entscheiden auf Bundesebene, Planungsveränderungen im politischen Umfeld oder vom Kantonsrat geänderte bzw. neu erlassene Vorgaben sowie besondere Umstände begründet. Bei den Hochbauprojekten führt die Entsorgung von Altlasten, die nachträglich entdeckt werden, vereinzelt zu Verzögerungen in der Bauphase. Weiter stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass die Qualität bei einzelnen Projekten mangelhaft ist und sich enge zeitliche Vorgaben negativ auf die Erreichung von Projektzielen auswirken. Hier gilt es die Projektentwicklung im Auge zu behalten und bei Bedarf sich über den Stand der Entwicklung informieren zu lassen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die intensive Auseinandersetzung der Regierung mit dem Regierungscontrolling. Sie stellt fest, dass ihre Empfehlung grundsätzlich erfüllt wurde. Nach wie vor wird in einigen Begründungen für die Verzögerungen erwähnt, dass personelle Ressourcen fehlen oder beschränkt vorhanden sind. Dies kann aber durchaus eine berechtigte Begründung sein.

Zum Stand der Gesetzesvorhaben stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass im Jahr 2024 die Bearbeitung von 16 Gesetzesvorhaben abgeschlossen werden konnte, zwölf Erlasse traten in Vollzug, im Januar/Februar 2025 sechs Gesetze sowie zwei Beschlüsse in Vollzug gesetzt wurden und mit Stand März 2025 44 Gesetzesvorhaben in Erarbeitung sind. Die Begründungen der offenen Planung bzw. der Verzögerungen sind nachvollziehbar, es wurden keine Verständnisfragen an die Departemente gestellt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt hingegen bei verschiedenen Gesetzesvorhaben nach wie vor fest, dass der Zeitplan als «offen» deklariert wurde. Sie weist darauf hin, dass insbesondere bei Motionen nach Art. 111 GeschKR der Zeithorizont bekannt ist und aufgrund dessen eine Planung vorgenommen werden kann. Zudem werden in der Liste A (32.25.01A) zu den Motionen vielfach Aussagen zur Umsetzung gemacht und die Umsetzungsfrist ist somit bekannt. Entsprechend empfiehlt sie, dass diese Grobplanung in der Tabelle aufgenommen werden soll.

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission wird das Projekt Geodateninfrastruktur (GDI-SG) und die verschiedenen Gesetzesvorhaben im Sicherheits- und Justizdepartement im Prüfwahljahr 2025/2026 detailliert anschauen.

4.5.5.b Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, im Rahmen des Regierungscontrollings für alle Gesetzgebungsvorhaben eine Grobplanung mit Zeithorizont und Umsetzungsfrist in die Übersicht über die Gesetzgebungsvorhaben aufzunehmen.
--

4.6 Fachstelle für Datenschutz

4.6.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz erstattet der Regierung jährlich Bericht über die Anwendung und Einhaltung des Datenschutzrechts, über Umfang und Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit sowie über Feststellungen und deren Beurteilung.⁶⁵ Dem Kantonsrat berichtet die Fachstelle für Datenschutz jährlich über ihre Tätigkeit.⁶⁶

Die Staatswirtschaftliche Kommission übt die Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz aus. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Subkommission mit fünf Kommissionsmitgliedern bestellt. Diese Subkommission nimmt die Prüfungstätigkeit wahr. Sie berichtet der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse ihrer Prüfung.⁶⁷

4.6.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz berichtet dem Kantonsrat mit dem Geschäft 32.25.03 «Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2024» über ihre Tätigkeit. Sie beantragt dem Kantonsrat, auf ihren Bericht einzutreten. Die Subkommission «Aufsicht Datenschutz» traf sich am 17. März 2025 mit der Leiterin der Fachstelle für Datenschutz zur gemeinsamen Besprechung. Im April 2025 wurde die Staatswirtschaftliche Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse der Prüfung informiert. Die Kommission schloss sich der Würdigung und Bewertung ihrer Subkommission an.

4.6.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass alle offenen Fragen zum «Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2024» zur Zufriedenheit beantwortet wurden. Die Leiterin der Fachstelle Datenschutz macht einen pflichtbewussten Eindruck. Die Fachstelle leistet im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen gute und solide Arbeit. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist erfreut, dass die Stelle eines IT-Auditors bereits gut in die Kontrolltätigkeit eingebunden wird und so auch ein Fokus auf IT-Themen gelegt werden kann.

Der Tätigkeitsbericht zeigt die Arbeit der Fachstelle für Datenschutz umfassend auf und weist auf die derzeit aktuellen, datenschutzrelevanten Themen hin. Die zunehmende Digitalisierung bedeutet für die Fachstelle immer mehr Arbeit, da vermehrt neue Systeme mit umfassendem Anwendungsbereich, z.B. «M365», eingesetzt werden.

Die kantonale Fachstelle nimmt ihre kontrollierende und beratende Aufgabe gewissenhaft wahr. Sie vermittelt den Fachstellen in den Gemeinden und in der Verwaltung im Rahmen von Vorabkonsultationen, Kontrollen und mit Checklisten die zentralen Datenschutzthemen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission legt Wert darauf, dass Nutzen und Aufwand für den Datenschutz im Verhältnis stehen sollen, damit die alltäglichen Handlungen nicht nahezu eingeschränkt werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt erfreut zu Kenntnis, dass der von der Kommission vorgeschlagene Self-Check zur Datenschutz-Fitness eines kommunalen oder kantonalen Organs im Jahr 2025 umgesetzt werden soll. Dies ist eine von verschiedenen Sensibilisierungsmassnahmen.

⁶⁵ Art. 36 Abs. 1 DSG.

⁶⁶ Art. 36 Abs. 2 Satz 1 DSG.

⁶⁷ Art. 27 Bst. a DSG.

4.6.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

4.7 Aufsicht Nachrichtendienst

4.7.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Dienstaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Nach Art. 15 Abs. 1 GeschKR ist die Prüfung der Amtsführung der Regierung eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission. Art. 81 Abs. 2 des Nachrichtendienstgesetzes⁶⁸ sieht eine Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht vor. Zu diesem Zweck wurde erstmals im Jahr 2019 die Delegation «Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit» eingesetzt. Sie besteht aus derselben personellen Zusammensetzung wie die Subkommission «Aufsicht Datenschutz».

4.7.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Eine Delegation der Subkommission nahm am 28. November 2024 an der zweiten Tagung «Innere Sicherheit» der ZHAW in Winterthur teil.⁶⁹

Am 28. November 2024 fand in Winterthur die zweite Tagung zum Recht der inneren Sicherheit statt, organisiert von der ZHAW School of Management and Law in Kooperation mit der Universität Zürich. Drei Subkommissionsmitglieder und die Geschäftsführerin der Subkommission «Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit» sowie der Geschäftsführer der Staatswirtschaftlichen Kommission nahmen an der Tagung teil. Die Veranstaltung hatte zum Ziel, die Herausforderungen und Kontrollmechanismen bei der rechtsstaatlichen Überwachung nachrichtendienstlicher Aktivitäten zu beleuchten. Die ersten Vorträge stellten die Herausforderungen wachsender Sicherheitsbedrohungen in den Fokus und betonten die Notwendigkeit, eine Balance zwischen Gefahrenabwehr und dem Schutz individueller Grundrechte zu finden. Besonders spannend war der Vortrag der Leiterin AB-ND, der Aufsichtsbehörde des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB). Interessant war die Vorgehensweise ihrer Oberaufsicht und das Verständnis dafür. Die Subkommission erwägt bei ihrer Prüfung den Bericht des AB-ND vorab beizuziehen.

In der Podiumsdiskussion am Ende der Tagung herrschte Einigkeit darüber, dass die Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten eine kontinuierliche Weiterentwicklung braucht, um den aktuellen Sicherheitsanforderungen und rechtsstaatlichen Grundsätzen gerecht zu werden – wenn auch unterschiedliche Auffassungen darüber existierten, wie weitreichend diese Kontrolle sein sollte.

Am 17. März 2025 liess sich die Subkommission vom zuständigen Mitglied der Regierung, dem neuen Generalsekretär, der neuen Kommandantin der Kantonspolizei sowie vom Leiter Rechtsdienst des Sicherheits- und Justizdepartementes den Inspektionsbericht 2024 vorstellen.

Eine NDG-Revision soll im Sommer 2025 in eine Vernehmlassung gegeben werden. Das Sicherheits- und Justizdepartement hat die Einladung bis am 17. März 2025 noch nicht erhalten.

4.7.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die Berichterstattung der Subkommission zur Kenntnis genommen. Sie anerkennt, dass die fast gleichzeitige neue Besetzung von Regierungsrat, Generalsekretär und Polizeikommandantin Herausforderungen mit sich bringt.

⁶⁸ SR 121; abgekürzt NDG.

⁶⁹ 2. Winterthurer Tagung zum Recht der inneren Sicherheit.

Die Prüfung des kantonalen Nachrichtendienstes (KND) basiert auf Vertrauen in die Aussagen der Befragten, da viele Informationen aufgrund der Klassifizierung nicht kommuniziert werden können. Anhand der im Rahmen des Möglichen erhaltenen Informationen der Befragten hat die Subkommission einen positiven Eindruck erhalten. Die Staatswirtschaftliche Kommission setzt grosses Vertrauen in die Arbeit und die Mitarbeitenden der Abteilung Innere Sicherheit.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die negative Berichterstattung über die Transformation des NDB konsterniert zur Kenntnis genommen. Sie begrüsst, dass sich die Kommandantin mit dem NDB regelmässig austauscht und eine bessere Kommunikation und ein intensiverer Austausch angestrebt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission hofft, dass mit einer neuen Führungsperson Ruhe im NDB einkehrt und die Sachthemen wieder im Vordergrund stehen. Die Herausforderungen für die Schweiz und den Kanton St.Gallen sind in der aktuellen Lage gross.

Die Staatswirtschaftliche Kommission sieht die Fünfjahresfrist für die Löschung von Daten beim KND kritisch. So könnten Personen, die nach fünf Jahren wieder in Erscheinung treten oder aktiv werden, unerkannt bleiben.

4.7.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

4.8 Nachkontrollen

4.8.1 Prüfungspunkt

Zu einer umfassenden Prüfung gehören nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission auch ein Monitoring und eine Kontrolle der 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 und Erwartungshaltungen zu koordinieren.

Der Planungsausschuss hat ein Monitoring über die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beschlossenen Aufträge und Empfehlungen sowie ihre Erwartungshaltungen 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. Die ständigen Subkommissionen prüfen die Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig, die Ergebnisse werden gesamtheitlich aufgezeigt.

4.8.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Der Planungsausschuss beschloss im Juni 2024, keine Nachkontrollen durchzuführen, jedoch eine Vertretung der SAK einzuladen. Die Subkommissionen «Planung der Staatstätigkeit», «öffentlich-rechtliche Anstalten» und «Aufsicht Datenschutz» haben im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit die Empfehlungen geprüft.

Zudem informierten das DI die Staatswirtschaftliche Kommission schriftlich über die Verzögerung bei der Zuleitung der Sammelvorlage «Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der frühen Förderung (EPAFF)» und das GD über die Erledigung der Aufträge aus der Berichterstattung 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission (82.24.03).

4.8.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission weist auf folgende Themen hin:

- *DI – Aufträge im Bereich der frühen Förderung (EPAFF)*: Mit dem Projekt bzw. der Sammelvorlage «Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der frühen Förderung (EPAFF)» werden verschiedene Aufträge des Kantonsrates erledigt: Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt», Aufträge zum Bericht 40.21.01 «Auswertung der Strategie «Frühe Förderung 2015 bis 2020» sowie Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»», Auftrag zum Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» aus dem Bereich der frühen Förderung. Von März bis Ende Juni 2024 fand eine Vernehmlassung zur Sammelvorlage statt. Aufgrund der breit abgestützten Forderungen wird das Thema selektives Obligatorium (bzw. Verpflichtung im Allgemeinen) nochmals analysiert und bewertet, einschliesslich einer vertieften Prüfung verschiedener Varianten und deren Umsetzungsvoraussetzungen. Da der Kantonsrat in der Sommersession 2024 bereits einer Fristverlängerung zugestimmt hatte, steht die Staatswirtschaftliche Kommission einer nochmaligen Fristverlängerung grundsätzlich kritisch gegenüber. Die Begründung für die erneute Fristverlängerung ist jedoch nachvollziehbar, und insbesondere ist die Verzögerung kein Versäumnis des Departements, sondern Ergebnis der Vernehmlassung. Vor diesem Hintergrund ist die Staatswirtschaftliche Kommission mit der beantragten Fristverlängerung bis Dezember 2025 einverstanden.
- *Aufträge an das GD*: Das GD wurde beauftragt zu prüfen, ob und wie die verdeckte Ermittlung im Onlinehandel für den Lebensmittelbereich ermöglicht werden kann, dem Kantonsrat über die Ergebnisse der Prüfung Bericht zu erstatten und gegebenenfalls gesetzliche Anpassungen vorzuschlagen. Das GD stellt fest, dass für eine zeitgemässe und effiziente lebensmittelrechtliche Kontrolle von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen, die über das Internet vertrieben werden, verdeckte Kontrollen, sog. «Mystery Shoppings», sinnvoll wären. Dabei ist jedoch Folgendes zu beachten: Das Lebensmittelrecht ist Bundesrecht. Es ist Sache des Bundes, den Kantonen, die mit dem Vollzug betraut sind, die notwendigen Kompetenzen zu übertragen. Das Lebensmittelgesetz wird zurzeit revidiert und soll in den nächsten Jahren dem Parlament vorgelegt werden. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und der Rechtskommission des Verbandes der Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker (VKCS) wird dieses Anliegen im neuen Gesetz berücksichtigt. Der Internethandel ist nicht nur ein schweizerisches, sondern ein internationales Problem. Eine kantonale gesetzliche Regelung, die der kantonalen Lebensmittelkontrolle die Kompetenz zum «Mystery Shopping» einräumt, dürfte kaum eine Verbesserung der Situation bringen. Als Beispiel wird der chinesische Anbieter Temu genannt. Bei Temu würde aber auch die gesetzliche Kompetenz zum «Mystery Shopping» keine Wirkung haben, da das Unternehmen seinen Sitz im Ausland hat, keine Schweizer Adresse verwendet und somit für die Schweizer Kontrollbehörden nicht greifbar ist. Mit «Mystery Shopping» könnten schweizerische oder ausländische Unternehmen mit Schweizer Adresse kontrolliert und gegebenenfalls sanktioniert werden. Zu beachten ist auch, dass Privatimporte für den Eigengebrauch nicht unter das Lebensmittelgesetz fallen. Es muss den Konsumentinnen und Konsumenten bewusst sein, dass sie diesbezüglich keinen Schutz geniessen. Im Bericht 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission wird auch erwähnt, dass in der EU verdeckte Ermittlungen durch die Lebensmittelkontrollbehörden durchgeführt werden. Das GD weist darauf hin, dass dies von Land zu Land unterschiedlich sei. So wenden die Lebensmittelkontrollbehörden in Deutschland «Mystery Shopping» an, während in Österreich, wie auch in der Schweiz, an den rechtlichen Grundlagen für die Einführung gearbeitet wird. Alles in allem lohnt sich ein St.Galler Alleingang nicht, da das Lebensmittelgesetz in den nächsten Jahren dahingehend angepasst wird, dass die Lebensmittelkontrollbehörden die Kompetenz für verdeckte Ermittlungen erhalten. Die Staatswirtschaftliche Kommission kann sich diesen Ausführungen anschliessen und unterstützt daher den Antrag auf Abschreibung der Aufträge.

Die Umsetzung folgender Empfehlungen wurde nachkontrolliert:

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2024	GD	Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen	erledigt: Bst. a und b

Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2023	RR	Geschäftsbericht der Regierung, Regierungscontrolling, Listen A+B	Umsetzung teilweise erledigt, 2025/2026 prüfen
2024	RR	Geschäftsbericht der Regierung, Regierungscontrolling, Listen A+B	erledigt

Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten»

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2022	FD	PCG-Strategiebericht 2020/2021	erledigt: Bst. a
2023	FD	PCG-Strategiebericht 2021/2022	Umsetzung offen

Subkommission «Aufsicht Datenschutz»

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2024	SK	Aufsicht Datenschutz	Umsetzung offen

4.8.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Nachkontrollen ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab.

5 Empfehlungen und Erwartungen

Zusammenfassend empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission:⁷⁰

- dem Kantonsrat, die Amtszeitbeschränkung in Kommissionen nach Art. 20 GeschKR anzupassen und eine Wiederwahl ohne Unterbrechung der Mitgliedschaft zuzulassen;
- betreffend die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten:
 - dass bei Erlass bzw. Aktualisierung einer Eigentümer- oder Mitgliedschaftsstrategie unter sachgemässer Anpassung an die betroffene Beteiligung folgender Textbaustein aufgenommen wird:

«Berichterstattung zuhanden der Eigentümerkantone

Die Eigentümerkantone erwarten eine regelmässige Berichterstattung über die Aktivitäten und die Zielerreichung bezüglich der Eigentümerstrategie und ihrer Interessen. Dazu findet ein halbjährlicher Austausch zwischen Vertreterinnen bzw. Vertretern der Gesellschaft und der Eigentümerkantone statt. Vertreterinnen und Vertreter des Verwaltungsrates und/oder der Geschäftsleitung stehen bei Bedarf für Auskünfte in parlamentarischen Kommissionen der Eigentümerkantone zur Verfügung.»;

⁷⁰ Details zu den entsprechenden Empfehlungen sind im jeweiligen Abschnitt im Bericht ersichtlich.

- bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung Digitale Verwaltung Schweiz und der digitalen Transformation:
 - eine Roadmap für die politischen Stakeholder (Kantonsrat und Gemeinden) zu entwickeln, um Nutzen, Erwartung, Kosten der Projekte transparent zu kommunizieren;
- bei Ausschreibungen von Bauprojekten (siehe Campus Platztor):
 - die Form der Ausschreibung dahingehend zu hinterfragen, ob sie dem Umfang und der Komplexität des Projekts angemessen ist;
 - die Zusammensetzung einer Jury zu diskutieren und regelmässig zu hinterfragen;
 - zu prüfen, ob die Moderation des Verfahrens künftig an eine erfahrene externe Fachperson ausgelagert werden kann;
 - Wert auf Einstimmigkeit in der Jury zu legen;
- beim Immobilienmanagement:
 - eine jährliche Informationsveranstaltung des Bau- und Umweltsdepartementes über anstehende Bauvorhaben für politische Kreise zu prüfen.
- beim Geschäftsbericht der Regierung und dem Ergebnis des Regierungscontrollings:
 - im Rahmen des Regierungscontrollings für alle Gesetzgebungsvorhaben eine Grobplanung mit Zeithorizont und Umsetzungsfrist in die Übersicht über die Gesetzgebungsvorhaben aufzunehmen.

Zudem erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission:

- betreffend die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Abraxas Informatik AG):
 - dass die Regierung die Vorgaben der Eigentümerstrategie von Abraxas einhält und die Ämter und Dienststellen anweist, Abraxas bei freihändigen Vergaben und Einladungsverfahren zur Offertstellung einzuladen, sofern Abraxas die geforderte Leistung anbietet, und dass die Regierung im Rahmen des Zielbilds IT Organisation 2030 über die Einhaltung dieser Vorgabe der Eigentümerstrategie dem Kantonsrat Bericht erstattet;
- bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung Digitale Verwaltung Schweiz und der digitalen Transformation:
 - eine Verbesserung der Kommunikation gegenüber der Bevölkerung zu den bestehenden und künftigen E-Services (Beispiele aufzeigen, Zielbild kommunizieren), um das Thema verständlicher zu machen;
 - eine adäquate stufengerechte Kommunikation anhand der vorhandenen Kommunikationsstrategie für Fachkreise und Mitglieder des Kantonsrates;
- bei den Listen A+B:
 - weiterhin, dass bei Ablehnung eines Antrags der Regierung auf Fristverlängerung durch den Kantonsrat das zuständige Departement seinerseits die Priorisierung zugunsten der zeitgerechten Erfüllung des betreffenden parlamentarischen Vorstosses oder Auftrages anpasst und auf diese Weise dem Beschluss des Kantonsrates Folge geleistet wird;
 - dass die Regierung den Kantonsrat über die Erfüllung eines Vorstosses oder Auftrages informiert. Absprachen mit den Erstunterzeichnenden sind erlaubt, aber kein Grund, einen vom Kantonsrat gutgeheissenen Vorstoss oder Auftrag abzuschreiben oder die Frist zu verlängern.

6 Antrag

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, einzutreten auf:

- die Berichterstattung 2025 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Prüfungstätigkeit 2024/2025);
- den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2024;
- den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse;
- den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten;
- den Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2024;
- den Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Dominik Gemperli
Präsident