

Berichterstattung 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Prüfungstätigkeit 2023/2024)

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 14. März 2024

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Zuständigkeit	3
2.1 Auftrag	3
2.2 Organisation	4
3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2023/2024	5
3.1 Subkommissionen	5
3.2 Berichterstattungen	7
3.3 Allgemeine Tätigkeit	7
4 Ergebnisse der Prüfungstätigkeit 2023/2024	8
4.1 SAK und Strommangellage	8
4.2 Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen	20
4.3 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	29
4.4 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen	41
4.5 Planung der Staatstätigkeit	46
4.6 Nachkontrollen	53
5 Empfehlungen und Erwartungen	56
6 Antrag	57

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über ihre Prüfungstätigkeit im Amtsjahr 2023/2024.

Mitgliederverzeichnis

Stand 14. März 2024

Mitglieder

Dominik Gemperli-Goldach, *Präsident*¹

Cornel Aerne-Eschenbach

Markus Bonderer-Sargans²

Ernst Dobler-Oberuzwil

Ursula Egli-Wil

Pascal Frommenwiler-Niederbüren³

Katrin Frick-Buchs⁴

Hedy Furer-Rapperswil-Jona

Josef Gähwiler-Buchs

Sandro Hess-Rebstein

Jens Jäger-Vilters-Wangs⁵

Donat Kuratli-St.Gallen, *Vizepräsident*⁶

Remo Maurer-Altstätten

Sabina Revoli-Tübach

Isabel Schorer-St.Gallen

Thomas Schwager-St.Gallen

Andreas W. Widmer-Wil

Geschäftsführung

Matthias Renn, *Geschäftsführer*

Aline Tobler, *Stv. Geschäftsführerin*

¹ Präsident seit der Junisession 2020.

² Mitglied bis 15. Juni 2023.

³ Mitglied seit der Herbstsession 2023.

⁴ Mitglied bis zur Wintersession 2023.

⁵ Mitglied seit der Wintersession 2023.

⁶ Vizepräsident seit 23. Juni 2022.

1 Einleitung

Die Staatswirtschaftliche Kommission nahm im vergangenen Prüfungsjahr ihre Aufsichtsaufgabe umfassend wahr (vgl. Abschnitt 4). Der Austausch mit der Exekutive wurde verstärkt, indem Departemente regelmässig in die Sitzungen und die Prüfungstätigkeiten der Staatswirtschaftlichen Kommission eingebunden wurden. Bei jeder ordentlichen Sitzung gab es Berichte aus den Departementen oder der Staatskanzlei zu aktuellen Themen und Rückmeldungen zu den Empfehlungen der Kommission. Darüber hinaus agierte die Staatswirtschaftliche Kommission für zwei Geschäfte als vorberatende Kommission, zudem wurde sie über ein geplantes Konkordat informiert und konnte zu den laufenden Arbeiten Stellung nehmen (vgl. Abschnitt 4.3.3.b). Die Staatswirtschaftliche Kommission hält an ihrer Praxis fest, keine ständigen Beigeladenen aus der Verwaltung zu den Sitzungen der Gesamtkommission einzuladen.

2 Zuständigkeit

2.1 Auftrag

Der Kantonsrat übt die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung aus.⁷ Im Geschäftsreglement des Kantonsrates⁸ werden der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission je eigene Prüfungsbereiche zugewiesen. Die drei Kommissionen sind beauftragt, in ihren Bereichen die parlamentarische Aufsicht wahrzunehmen und dem Kantonsrat darüber periodisch zu berichten.⁹ 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.¹⁰

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

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

Das Datenschutzgesetz¹¹ 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.¹² Das Nachrichtendienstgesetz des Bundes¹³ sieht zur Unterstützung der kantonalen Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ein vom Vollzugsorgan getrenntes Kontrollorgan vor.¹⁴ Die kantonale Dienstaufsicht obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen übt die Staatswirtschaftliche

⁷ 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.

⁸ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

⁹ Art. 14 Abs. 1 Bst. e, Art. 14^{bis}, Art. 15 Abs. 1, Art. 16 Abs. 2 und Art. 16^{bis} Abs. 3 GeschKR.

¹⁰ Siehe detailliert die Befugnisse gemäss Art. 23 GeschKR.

¹¹ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

¹² Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

¹³ SR 121, abgekürzt NDG.

¹⁴ Art. 81 Abs. 2 NDG.

Kommission die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz und die parlamentarische Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten aus.

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

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

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 Prüfungskonzept 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 Prüfungskonzept aus. Sie besteht aus den folgenden Organen, die jährlich bestellt werden:

Organe	Aufgabe und Zusammensetzung
Planungsausschuss	Planung der nächsten Prüfungsphase durch Sammeln und Evaluieren möglicher Prüfungspunkte; Monitoring und Nachkontrolle der Empfehlungen und Aufträge der Kommission; Steuerung, Koordination und Begleitung der Prüfungstätigkeit. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.
Ad-hoc-Subkommissionen	Ausrichtung der Prüfung auf einen bestimmten Prüfungspunkt; Prüfungstätigkeit vor Ort und Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> keine feste Mitgliederzahl und kein festgelegter Schlüssel; die Kommission achtet darauf, dass wenigstens eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation Einsitz nimmt.

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
Ständige Subkommissionen	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung eines Prüfungspunkts; Prüfungstätigkeit vor Ort und Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> keine feste Mitgliederzahl und kein festgelegter Schlüssel; die Kommission achtet darauf, dass wenigstens eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation Einsitz nimmt.
Delegation Aufsicht Datenschutz	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz, Konzentration auf die Aspekte der parlamentarischen Aufsicht; Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.
Delegation Oberaufsicht Nachrichtendienstliche Tätigkeit	Mehrjährige, auf Kontinuität ausgerichtete Prüfung der Aufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit, Konzentration auf die Aspekte der parlamentarischen Oberaufsicht; Berichterstattung zuhanden der Gesamtkommission. <i>Zusammensetzung:</i> eine Vertreterin oder ein Vertreter je Fraktionsdelegation.

3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2023/2024

3.1 Subkommissionen

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit 2023/2024 so fest, dass sie dem Prüfungskonzept Rechnung trägt und alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle aufgreift:

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Planungsausschuss	<i>Gemperli-Goldach</i> Kuratli-St.Gallen Maurer-Altstätten Schorer-St.Gallen Schwager-St.Gallen	Planung der Prüfungstätigkeit 2023/2024, Koordination und Durchführung von Nachkontrollen, Vorbereitung der Prüfungstätigkeit 2024/2025.
Subkommission «SAK und Strommangellage»	<i>Dobler-Oberuzwil</i> Egli-Wil Gähwiler-Buchs Gemperli-Goldach Schwager-St.Gallen Widmer-Wil ¹⁷	1. Prüfung der Vorsorge und Planung durch den Kanton und die SAK zur Sicherstellung der Stromversorgung und Verhinderung einer Strommangellage. 2. Parlamentarische Oberaufsicht über die SAK AG und Prüfung der Aufsicht der Regierung über die SAK AG. 3. Prüfung der Umsetzung der Eigentümerstrategie für den SAK-Konzern.
Subkommission «Veterinärwesen»	<i>Widmer-Wil</i> Aerne-Eschenbach Fürer-Rapperswil-Jona Hess-Rebstein Maurer-Altstätten Revoli-Tübach	Prüfung u.a. der Organisation AVSV, Abläufe der Kontrolltätigkeit, Kundenorientierung, personelle Ressourcen, Seuchenvorsorge.

¹⁷ Als Nachfolge von Frick-Buchs ab zweiter Sitzung der Subkommission.

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Auftrag
Subkommission «Öffentlich-rechtliche Anstalten»	<i>Widmer-Wil</i> Dobler-Oberuzwil Gähwiler-Buchs Kuratli-St.Gallen Revoli-Tübach	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parlamentarische Oberaufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. 2. Prüfung der Aufsicht der Regierung über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (PCG-Strategiebericht 2022/2023 – Beteiligungsmanagement). 3. Prüfung der Jahres- und Geschäftsberichte 2023 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.
Subkommission «Zwischenstaatliche Vereinbarungen»	<i>Schorer-St.Gallen</i> Aerne-Eschenbach Gähwiler-Buchs Kuratli-St.Gallen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Umsetzung: <ul style="list-style-type: none"> – des Aktionärsbindungsvertrags des Switzerland Innovation Park Ost (SIP Ost); – der trilateralen Absichtserklärung zur Verbesserung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs; – der Vereinbarung betreffend die Kooperation im Rahmen der «Regionalkonferenz öffentlicher Verkehr (RÖV) Ostschweiz». 2. Prüfung des Berichts zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen.
Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»	<i>Egli-Wil</i> Frommenwiler-Niederbüren ¹⁸ Hess-Rebstein Maurer-Altstätten Schwager-St.Gallen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit. 2. Prüfung des Geschäftsberichts der Regierung und der Listen der hängigen parlamentarischen Vorstösse und Aufträge. 3. Prüfung des Projektportfolios und der Gesetzesvorhaben.
Delegation Aufsicht Datenschutz	<i>Maurer-Altstätten</i> Fürer-Rapperswil-Jona Hess-Rebstein Schwager-St.Gallen Widmer-Wil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz. 2. Prüfung des Berichts der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2023.
Delegation Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit	<i>Maurer-Altstätten</i> Fürer-Rapperswil-Jona Hess-Rebstein Schwager-St.Gallen Widmer-Wil	Umsetzung der parlamentarischen Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit.

¹⁸ Als Nachfolge von Frick-Buchs ab Wintersession 2023.

3.2 Berichterstattungen

3.2.1 Ordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission plante ihre Prüfungstätigkeit 2023/2024 so, dass sie dem Kantonsrat über die Ergebnisse ihrer Prüfungen auf die Aufräumssession 2024 hin berichten kann.

Die Stellungnahme zum Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2023 und zum darin enthaltenen Regierungscontrolling (inkl. Projektportfolio und Gesetzesvorhaben), zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse, zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten und zum Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen sowie zum Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2023 wird an der Sommersession 2024 erfolgen.

Zu den Jahres- und Geschäftsberichten 2023 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Herbstsession 2024 hin Stellung nehmen.

3.2.2 Ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit führt die Staatswirtschaftliche Kommission entweder auf Einladung des Kantonsrates¹⁹ oder aus eigener Veranlassung²⁰ ausserordentliche Prüfungen durch. Über eine ausserordentliche Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat nach Abschluss der Prüfung. Im Amtsjahr 2023/2024 fanden keine ausserordentlichen Prüfungen statt. Im Rahmen der Beratung des Budgets 2024 wurde die Staatswirtschaftliche Kommission jedoch beauftragt, «eine Untersuchung der regionalen und kantonalen Aufsichtstätigkeit rund um die Vorfälle an der ‹Domino Servite Schule› in Kaltbrunn durchzuführen». Eine Einführung und Auslegeordnung dazu fanden anlässlich der Klausursitzung statt. Über die Ergebnisse wird nach Abschluss der Prüfung berichtet.

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 fünf Arbeitssitzungen im Regierungsgebäude in St.Gallen. Die Klausursitzung fand Mitte März 2024 in Uzwil statt. Das Prüfungsjahr wird mit der Exkursion ins Besucherzentrum Rhesi Ende April 2024 abgeschlossen. Die Subkommissionen trafen sich für ihre Prüfungstätigkeit zu insgesamt 22 Sitzungen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission liess sich an ihren ordentlichen Sitzungen über folgende Themen durch die Departemente informieren:

- Finanzdepartement: Review NeLo;
- Finanzdepartement: Berichterstattung zu den Effizienzanalysen (Teilnahme des Präsidenten der Staatswirtschaftlichen Kommission an der Sitzung der Finanzkommission);
- Staatskanzlei: Zwischenbericht zur Umsetzung der Schwerpunktplanung 2021–2031;
- Volkswirtschaftsdepartement: Konsultation zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht;
- Finanzkontrolle: Kenntnisnahme der Berichterstattung über kantonale Organisationen, Kenntnisnahme des Peer Reviews (vgl. Abschnitt 4.3.3.b);

¹⁹ Siehe Bericht 1990 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Abschnitt 1.

²⁰ Siehe 82.19.03 Berichterstattung 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten – Universität St.Gallen), 82.22.03 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).

- Bildungsdepartement: Auslegeordnung zur «Domino Servite Schule» in Kaltbrunn;
- Sicherheits- und Justizdepartement: Information zur Immobilienstrategie für alle notwendigen Bauten des Sicherheits- und Justizdepartementes (Auftrag aus dem Geschäft 33.21.05);
- Volkswirtschaftsdepartement: Innovationsförderstrategie.

Zudem tauschte sich die Staatswirtschaftliche Kommission mit den beiden St.Galler Mitgliedern des Ständerates aus und besprach dabei folgende Themen: Energie/Strom, öffentlicher Verkehr, Gesundheitskosten, Nationalstrassen, Migrationsströme, Ausbau Wasserkraft, kommunale Sondernutzungspläne bei Windkraftanlagen, Pensionskassen, Wald und Wildverbiss sowie Strategie und Schwerpunkte für die neue Amtsdauer.

3.3.2 Vorbereitungen von Kantonsratsgeschäften

Die Staatswirtschaftliche Kommission agierte zweimal als vorberatende Kommission von Kantonsratsgeschäften. Im August 2023 beriet sie das Geschäft 32.23.05A «Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings» vor und im Januar 2024 das Geschäft 40.23.06 «Strategie der Aussenbeziehungen 2024».

3.3.3 Eingaben

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

4 Ergebnisse der Prüfungstätigkeit 2023/2024

4.1 SAK und Strommangellage

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 wahrzunehmen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Vorsorge und Planung durch den Kanton und die St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK) für die Stromversorgungssicherheit und Vermeidung einer Strommangellage, mögliche Lösungsansätze und Einflussmöglichkeiten des Eigentümers bei den Stromversorgungsgesellschaften sowie die Umsetzung und Einhaltung des Energiegesetzes und der Eigentümerstrategie für die SAK zu einem Prüfungspunkt zu machen. Sie bestellte zu diesem Zweck eine Ad-hoc-Subkommission. Kernfragen waren: Ist die «Eigentümerstrategie der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden für den SAK-Konzern» (Eigentümerstrategie SAK) im aktuellen Umfeld noch adäquat? Wie wird die Umsetzung und Einhaltung der Eigentümerziele überprüft? Was sind mögliche Handlungsoptionen der Regierung und des Kantonsrates?

Auslöser für die Prüfungstätigkeit waren die Unsicherheiten hinsichtlich einer Strommangellage im Winter 2022/2023, die Ergebnisse des Monitorings 2022 über das St.Galler Energiekonzept 2021–2030, der Bericht der Regierung zur «Stromversorgungssicherheit im Kanton St.Gallen» vom 25. Oktober 2022, die Kantonsratsbeschlüsse über einen Nachtragskredit zum Sonderkredit Förderungsprogramm Energie 2021–2025 (30.20.05A) und über den Sonderkredit zur Finanzierung der Energieförderung in den Jahren 2024 bis 2030 (33.22.05), die Eigentümerstrategie SAK vom Juni 2020 (nachfolgend Eigentümerstrategie SAK)²¹ sowie diverse parlamentarische Vorstösse und Medienberichte zur Thematik. Zudem setzt sich der Staat nach Art. 21 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons St.Gallen²² zum Ziel, dass die Versorgung

²¹ Eigentümerstrategie SAK-Konzern, abrufbar unter: <https://www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/beteiligungsmanagement-des-kantons.html>.

²² sGS 111.1; abgekürzt KV.

mit Wasser und Energie gesichert ist und ein haushälterischer Umgang angestrebt wird. Bei der Prüfung wurde insbesondere darauf geachtet, die geplanten Lösungen zu behandeln und den Fokus auf die Vorsorge und Planung durch den Kanton und die SAK zu richten, statt eine Vergangenheitsbewältigung vorzunehmen und sich mit zurückliegenden Problemen zu beschäftigen.

4.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission legte am 24. August 2023 den Ablauf, den genauen Inhalt der Prüfungstätigkeit, die Termine und die zu befragenden Personen fest. Sie wählte für die Prüfungstätigkeit ein mehrstufiges Verfahren. Zu jedem Themenkreis wurde von der Subkommission ein umfangreicher Fragenkatalog zusammengestellt. Diese Fragen wurden vorgängig jenen Personen zugestellt, welche die Subkommission zur Befragung einlud. Die daraufhin eingereichten Antworten wurden der Subkommission für die Vorbereitung der Befragung jeweils vorab zugestellt.

Am 6. September 2023 führte der Leiter Energie des Bau- und Umweltsdepartementes (BUD) in die kantonale Energiepolitik, das Monitoring, die Handlungsfelder und die Massnahmen ein, und der Bereichsleiter Energie der St.Galler Stadtwerke (sgsw) gewährte eine Aussensicht zum Thema «Energiewende und -versorgung aus Sicht der regionalen Versorger». Nach dieser umfassenden Auslegeordnung folgten die Detailprüfungen. Am 15. November 2023 wurden der Verwaltungsratspräsident und der Geschäftsführer der SAK sowie der Präsident der Berufsverbände der Elektroinstallationsfirmen (EIT.Ost) eingeladen, über die Organisation, Aufgaben, Projekte und Herausforderungen der Zukunft der SAK Auskunft zu erteilen. Für den Informationsaustausch wurden auch Vertretungen der Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantons Appenzell Innerrhoden und der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Appenzell Auserrhoden eingeladen, damit die Vorgabe nach Obligationenrecht²³ erfüllt ist, was die Verschwiegenheitspflicht von Verwaltungsräten und die Gleichbehandlung aller Aktionäre einer Aktiengesellschaft betrifft. Verwaltungsrat und CEO der SAK verweigerten der Subkommission jedoch eine mündliche Auskunft – dies mit Verweis auf die fehlende Aufsichtskompetenz der Staatswirtschaftlichen Kommission. Trotz mehrmaliger Aufforderung und Verweise auf die verfassungsmässigen und rechtlichen Grundlagen durch die Kommission (vgl. Abschnitt 4.3.1) nahm die SAK lediglich schriftlich zum Fragenkatalog Stellung und stellte nur wenige der geforderten Unterlagen zu. Sodann fand an der Sitzung am 15. November lediglich ein Austausch mit dem Geschäftsführer des EIT.ost statt, zudem wurden die schriftlichen Antworten der SAK beraten und der Fragenkatalog an die in den Verwaltungsrat der SAK delegierten Mitglieder der Regierung festgelegt. Am 4. Dezember 2023 wurden Regierungsrätin Susanne Hartmann, Vorsteherin BUD, und Regierungsrat Bruno Damann, Vorsteher Gesundheitsdepartement (GD), zur Aufsicht über die SAK, zur Kontrolle der Einhaltung der Eigentümerziele und zum Umgang mit den Risiken befragt. Aufgrund der Aussagen im Rahmen der Befragung beschloss die Subkommission, den Verwaltungsratspräsidenten und den Geschäftsführer der SAK erneut zu einem Austausch einzuladen, jedoch wurde die Teilnahme ein weiteres Mal verweigert, entgegen der Aufforderung der Regierungsvertretung in der SAK. Die Subkommission hat am 8. Februar 2024 ihre Prüfergebnisse diskutiert und den Bericht zuhanden der Staatswirtschaftlichen Kommission verabschiedet sowie den Antrag und die Empfehlungen festgelegt.

4.1.3 Würdigung und Bewertung

4.1.3.a Stromversorgungssicherheit und Strommangellage

Ausgangslage, gesetzliche Grundlagen und Konzepte

Die Staatswirtschaftliche Kommission verzichtet darauf, sämtliche kantonalen und Bundesgesetze und Verordnungen, Berichte sowie Konzepte zusammenzufassen und die Inhalte zu duplizieren. Im Folgenden werden jene gesetzlichen Vorgaben und strategischen Unterlagen

²³ SR 220; abgekürzt OR.

aufgelistet, die als Grundlage der Prüfungstätigkeit dienen (nicht aufgelistet sind weitere Unterlagen wie Regierungsbeschlüsse, Unternehmensstrategien, Konzernberichte usw.):

- Klimaziele des Bundes: «Netto-Null-Ziel 2050»²⁴ und Klimastrategie 2050²⁵;
- Kantonsverfassung, Abschnitt III «Staatsziele», Art. 21 «Versorgung und Entsorgung»;
- Energiegesetz²⁶;
- Verordnung über Förderungsbeiträge nach dem Energiegesetz²⁷;
- St.Galler Energiekonzept 2021–2030 vom 11. August 2020 (40.20.05) einschliesslich Monitoring 2022 vom 6. Oktober 2022 und Reporting-System²⁸;
- Bericht «Stromversorgungssicherheit im Kanton St.Gallen» vom 25. Oktober 2022;
- Eigentümerstrategie der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden für den SAK-Konzern vom Juni 2020;
- Bericht «Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK): Zuständigkeiten für Ablösung des Gründungsvertrags und weiteres Vorgehen» vom 14. August 2018 (40.18.05).

Eine Strommangellage in der Winterzeit wird seit längerer Zeit als grösste Bedrohung für die Schweiz beurteilt, bedeutender gar als eine Pandemie. Diese Einschätzung wurde im Jahr 2021 (also bereits vor dem Krieg in der Ukraine) von der nationalen Risikoeinschätzung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz bestätigt.²⁹ Gemäss diesem Bericht stellt eine schwere Strommangellage das grösste Risiko für die Schweiz dar, und bei einem solchen Szenario wäre mit Schäden von insgesamt über 180 Mrd. Franken zu rechnen.

Für die Organisationen der Elektrizitätsversorgung ist eine Strommangellage auch trotz des überraschend milden Winters immer noch ein realistisches Szenario. Dabei spielen verschiedenen Faktoren eine Rolle: Ausstieg aus der Kernenergie und Wegfall von Kernkraftwerken in den Nachbarländern (insbesondere Deutschland und Frankreich), Folgen der Klimaerwärmung mit geringeren Speicherinhalten bei den Wasserkraftwerken; Folge des Ukraine-Kriegs mit den damit zusammenhängenden Energieboykotten. Die Sorge um das Risiko und die Schäden einer Strommangellage zeigt sich in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen.

Vorsorge und Planung durch den Kanton

Gemäss Art. 2a EnG erstellt die Regierung ein kantonales Energiekonzept. Sie legt darin die angestrebte Entwicklung von Energieversorgung und Energienutzung sowie die notwendigen Massnahmen fest und berichtet dem Kantonsrat regelmässig über den Erfolg der Massnahmen. Das St.Galler Energiekonzept 2021–2030 (40.20.05) hat fünf Schwerpunkte mit insgesamt 16 Massnahmen definiert, um den CO₂-Ausstoss weiter zu senken, die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energien als Teil der Energieversorgung zu etablieren. Das Konzept enthält ausserdem Massnahmen im Bereich Mobilität und Verkehr. Der Kantonsrat hat den Bericht in der Novembersession 2020 zur Kenntnis genommen und die Regierung eingeladen, über den aktuellen Stand der politischen Diskussion zur Stromversorgungssicherheit der Schweiz und über die Stromversorgungssicherheit des Kantons St.Gallen zu informieren. Die Regierung hat den Auftrag mit dem Bericht «Stromversorgungssicherheit im Kanton St.Gallen» vom 25. Oktober 2022 erfüllt. Der Bericht leitet angebots- wie nachfrageseitig Handlungsfelder und Massnahmen ab, um die Stromversorgungssicherheit dauerhaft zu stärken bzw. um die Risiken einer Strommangellage zu minimieren. Ebenfalls werden im Bericht die Begriffe Stromversorgungssicherheit und Strommangellage definiert: «Stromversorgungssicherheit bedeutet,

²⁴ Siehe dazu <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/emissionsverminderung/verminderungsziele/ziel-2050.html>.

²⁵ Siehe dazu <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/emissionsverminderung/verminderungsziele/ziel-2050/klimastrategie-2050.html>.

²⁶ sGS 741.1; abgekürzt EnG.

²⁷ sGS 741.12; abgekürzt EnFöV.

²⁸ Siehe dazu <https://app.enk-rs.ch/public-dashboard/actions>.

²⁹ Siehe dazu www.risk-ch.ch.

dass die Elektrizitätsverbraucher die gewünschte Menge an Elektrizität jederzeit, ausreichend und unterbruchfrei in der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Preisen beziehen können.»³⁰ Die Versorgungssicherheit setzt somit voraus, dass die national und international verfügbaren Kraftwerke in der Lage sind, die Nachfrage nach Strom jederzeit zu decken. In einer Strommangellage ist Strom in vermindertem Umfang verfügbar, die Nachfrage nach elektrischer Energie übersteigt somit das Angebot wegen zu geringer Produktions-, Übertragungs- und/oder Importkapazitäten während mehrerer Tage, Wochen oder Monate. Die Energieversorgung ist nach Art. 6 des Energiegesetzes³¹ Sache der Energiewirtschaft, somit insbesondere der SAK und als deren Hauptaktionär des Kantons St.Gallen. Bund und Kantone sorgen für die Rahmenbedingungen, damit die Energiewirtschaft diese Aufgabe im Gesamtinteresse optimal erfüllen kann. In einer Strommangellage wird die Öffentlichkeit zuerst informiert, dann mit Spartipps, gefolgt von Appellen, zu Sparmassnahmen auf freiwilliger Basis aufgerufen. Kann der Verbrauch auf freiwilliger Basis nicht ausreichend vermindert werden, erlässt der Bundesrat Kontingentierungen und allenfalls Abschaltungen. Die Rolle der Kantone beschränkt sich im Fall der schweren Mangellage auf begleitende Massnahmen, namentlich auf die weitergehende Informierung der Gemeinden und der Bevölkerung, die Aufrechterhaltung versorgungs- und sicherheitsrelevanter Betriebe und Institutionen (z.B. kantonale Blaulichtorganisationen, Strassenbeleuchtungen u. Ä.), die Umsetzung von Verbrauchseinschränkungen, auch in den eigenen Verbrauchsstätten, oder auf die Vorbereitung und Umsetzung der Kontingentierung in den eigenen Verbrauchsstätten. Handlungsspielraum besteht bei der rechtzeitigen Stärkung der Versorgungssicherheit. Dies kann durch den angebotsseitigen Ausbau der Stromproduktion oder nachfrageseitig durch einen sorgfältigen und effizienten Energieverbrauch erfolgen.

Die Entwicklungen nach der Beratung des Energiekonzepts und während der Prüfungstätigkeit, insbesondere auf Bundesebene, sind bei der Beurteilung der Prüfungspunkte ebenfalls zu berücksichtigen. Der Entscheid des Bundesrates, die Verhandlungen mit der EU über das Rahmenabkommen abzubrechen, liess den Abschluss eines Stromabkommens in die Ferne rücken. Zugleich arbeitet die EU an der Vollendung eines Binnenmarkts für Strom, was dazu führen kann, dass ab dem Jahr 2025 die Leitungskapazitäten in die Schweiz deutlich verringert werden. Der Bund hat im Winter 2022/23 im Bereich Information, Kooperation, Koordination und Vollzugshilfsmittel die Energiesparkampagne³² geschaffen. Es wurde weiter eine Energiespar-Alliance³³ gegründet, ein Netzwerk von Unternehmen der öffentlichen Hand, v.a. der Kantone und der Gemeinden. Die beiden Internetseiten sind nach wie vor aktiv. Das Energiedashboard Schweiz³⁴ zeigt die Entwicklung der Energiepreise, die Produktionskapazitäten und die Nachfrage in der Schweiz auf. Die Aufarbeitung der Daten ist ein immenser Aufwand, der aber unerlässlich ist, denn dieses Dashboard ist das Vollzugsinstrument für die Organisation für Stromversorgung in ausserordentlichen Lagen (OSTRAL). Die Informationskampagne wurde im Winter 2023/2024 nicht wiederholt, denn die Versorgungslage verbesserte sich deutlich. Auf Bundesebene sind seit 2022 einige weitere Initiativen gestartet und gesetzliche Grundlagen geschaffen worden, um den Ausbau der inländischen erneuerbaren Stromproduktion rasch voranzutreiben. Darunter fallen u.a. der Mantelerlass, die Beschleunigung von Verfahren, die Solaroffensive, die Windoffensive, die Winter-Energiespar-Initiative u.v.m.³⁵ Auf kantonaler Ebene wurden im August 2022 im Rahmen des Kantonalen Führungsstabes der Fachstab «Energie-mangel» und der Teilstab «Verwaltung» eingesetzt, mit dem Ziel, eine schwere Mangellage durch ein engagiertes und koordiniertes Handeln verschiedener Akteurinnen und Akteure zu

³⁰ Eidgenössische Elektrizitätskommission (EiCom), 2022.

³¹ SR 730.0; abgekürzt eidg. EnG.

³² <https://www.nicht-verschwenden.ch/de/startseite>

³³ <https://www.nicht-verschwenden.ch/de/alliance>

³⁴ <https://energiedashboard.admin.ch/dashboard>

³⁵ Siehe dazu ausführlich Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Sichere Stromversorgung, zu finden unter: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/energie/stromversorgungssicherheit.html#-1349464612>.

verhindern. Die Massnahmenaktivität wurde sodann der aktuellen Lage angepasst. Ebenso wurde der Ausbau der Fotovoltaik in Verbindung mit der Förderung von Ladeinfrastrukturen und dem Ersatz von Widerstandsheizungen intensiviert sowie die Eignungsgebiete für Windanlagen ermittelt und das Projekt «Effiziente Nutzung der Wasserkraft im Kanton St.Gallen» gestartet. Ein längerfristiges Thema ist die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit. In Zusammenarbeit mit dem Elektrizitätswerkeverband St.Gallen-Appenzell (ESA), der Industrie- und Handelskammer (IHK) sowie dem kantonalen Gewerbeverband (KGV) hat das BUD die Fragestellungen zur langfristigen Stromversorgung und zu Stromengpässen bei mittleren und grösseren Unternehmen erörtert, um bestehende Probleme zu identifizieren. Es hat sich gezeigt, dass die Stromversorgungssicherheit Kooperation erfordert. Elektrische Energie als solche ist ein Gut des Markts, die Stromversorgungssicherheit hingegen betrifft alle. Nun wird versucht, gemeinsam Lösungen für mittel- bis langfristige Massnahmen zu finden. Interessanterweise haben mit Ausnahme der grossen Unternehmen viele Betriebe noch nicht den gewünschten Fortschritt erzielt. Grundsätzlich wird nicht nach Autarkie gestrebt, sondern nach grösstmöglicher Autonomie. Zudem ist ein Strombedarfsmonitoring im Aufbau. Hierbei ist das BUD aber auf das Smart-Monitoring der Gemeinden angewiesen. Jede und jeder muss zudem ihren bzw. seinen Beitrag leisten. Dies zu kommunizieren, wird eine grosse Herausforderung sein. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist hierbei darauf hin, dass es weiterer Bemühungen bedarf, die Bevölkerung zum Stromsparen zu animieren. Hierzu sind weitere Kommunikationsmassnahmen nötig. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Aktivitäten, welche die Zusammenarbeit in der Kommunikation von Kanton, Gemeinden, Unternehmen und Energieversorgern intensivieren. Es ist es zentral, dass die Begründung und Wirkungen einer Massnahme transparent und klar aufgezeigt werden. Dabei soll mit guten und nachvollziehbaren Beispielen aus dem Alltag gearbeitet werden. Auf dem kantonalen Energieblog³⁶ sollen Unternehmen porträtiert werden, um die Wirkung der Massnahmen aufzuzeigen – dies nicht nur, um den Strommangel zu vermindern, sondern um gute Beispiele zu präsentieren und zu zeigen, dass es für die Unternehmen wirtschaftlich interessant ist, Strom zu sparen und den Verbrauch zu senken.

Die Staatswirtschaftliche Kommission erinnert daran, dass sich der Kanton St.Gallen verpflichtet hat, die Ziele des Pariser Klimaabkommens von 2015 zu erreichen. Die kantonale Energie- und Klimapolitik anerkennt das Übereinkommen als verbindliche Grundlage für die Transformation hin zu einem klimaneutralen Energiesystem. Das St.Galler Energiekonzept 2021–2030 adressiert alle Handlungsfelder, die der Stärkung der Versorgungssicherheit dienen, mit Ausnahme des Erhalts und Ausbaus bestehender Kapazitäten in konventionellen Kraftwerken, da dies Aufgabe der Wirtschaft ist. Viele Massnahmen haben einen direkten Einfluss auf die Stromversorgungssicherheit und können teilweise rasch umgesetzt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist hierbei jedoch darauf hin, dass der Fokus nicht allein auf dem Ziel, sondern auch auf der Transformation liegen soll – das Ziel muss nicht morgen schon erreicht sein, sondern soll schrittweise, konsequent und kontinuierlich umgesetzt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüessen, wenn der Kanton vermehrt diesen Gedanken der Transformation in die Strategie und Konzepte miteinbezüge und nicht nur die Summe der optimierten Einzelgebäude als Gesamtoptimum betrachtete. Hierzu das Beispiel des Ersatzes von fossilen Heizsystemen: Bei der Einführung eines Fernwärmenetzes in einer Gemeinde (Massnahme SG-01) ist es allenfalls sinnvoller, das bestehende fossile Heizsystem vorerst beizubehalten und einen Heizungsersatz erst in Betracht zu ziehen, wenn das Fernwärmenetz vollständig funktioniert. Die Installation einer subventionierten Wärmepumpe zur kurzfristigen Verbesserung des Heizungsindikators könnte den Ausbau des Fernwärmenetzes beeinträchtigen, da das Interesse an einem Anschluss verloren gehen könnte. Hierzu sind Wärmeverorgungskonzepte zentral, diese wiederum müssen von den Gemeinden erstellt werden. Anhand dieser könnte der Kanton situativ fördern, anstatt alle gleich zu behandeln. Entsprechend ist auch die Politik gefordert, sich genau zu überlegen, wie der Transformationspfad bis

³⁶ <https://www.energie2030.ch/>

ins Jahr 2030 aussehen soll, welche Anreize gesetzt werden und wo Regulierungen nötig sind, damit das gemeinsame Ziel der Dekarbonisierung erreicht wird. Der Diskurs mit der Politik darf nicht ökologisch ideologisiert stattfinden. Stattdessen muss aufgezeigt werden, dass es eine ökologische Zielsetzung gibt, aber auch andere Auswirkungen berücksichtigt werden müssen. Das Aufzeigen dieser Gesamtsicht ist auch ein Auftrag der Verwaltung. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass das Denken in Gesamtsystemen und das Berücksichtigen der Auswirkungen nicht zu stark durch eine festgesetzte ökologische Fachmeinung beeinflusst wird.

In den kantonalen Konzepten spielen neben dem Kanton auch die Gemeinden, (Stromversorgungs-)Unternehmen, Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sowie Mieterinnen und Mieter eine zentrale Rolle. Bei den Gemeinden müssen z.B. Wärmeversorgungskonzepte oder Arealentwicklungen erarbeitet und integral umgesetzt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass mit dem Energiekonzept die Handlungsfelder klar adressiert und mit dem Reporting-Konzept der Status der Massnahmen transparent aufgezeigt werden. Es wird klar festgehalten, welche Stelle federführend ist; das sind neben den kantonalen Ämtern (Amt für Wasser und Energie [AWE]; Amt für Raumentwicklung und Geoinformation [AREG]; Tiefbauamt: Abteilung Mobilität und Planung) auch die Energieagentur St.Gallen GmbH oder die REGIO.

Seitens des Bundes wird eine Strommangellage vor dem Jahr 2025 als wahrscheinlich beurteilt und das wird so im Bericht der Regierung zur Stromversorgungssicherheit im Kanton St.Gallen wiederholt.³⁷ Das Thema hat momentan in der öffentlichen Wahrnehmung an Brisanz verloren. Wie hoch das Risiko einer Strommangellage in absehbarer Zeit ist (Stand März 2024), kann die Staatswirtschaftliche Kommission nicht beurteilen. Sie gibt aber deutlich zu verstehen, dass auf kantonomer und kommunaler Ebene Handlungsbedarf für eine Transformation zu einem klimaneutralen Energiesystem nötig ist. Es braucht den zeitnahen und konsequenten Zubau von erneuerbaren Stromproduktionsanlagen und eine Verbesserung der Stromeffizienz. Sowohl die Regierung als auch die SAK sind hier gefordert und leisten z.B. mit einer rollierenden Strombeschaffung über die Energieplattform AG oder dem Vorhaben «Stromversorgungssicherheit durch regionale Vorsorge aufrechterhalten» sowie einem Strombedarfsmonitoring wichtige Impulse. Die Staatswirtschaftliche Kommission bestätigt, dass viele Grundlagen und Konzepte bestehen. Nun gilt es, die Projekte, Vorhaben und Massnahmen zeitnah und mit hoher Priorität umzusetzen. Eine erfolgreiche Umsetzung des Energiekonzepts 2021–2030 ist jedoch auch stark abhängig vom Verhalten und von individuellen Entscheidungen der Einzelnen. Deshalb begrüsst die Staatswirtschaftliche Kommission die Unterstützung der Kampagne des Bundes «Energie ist knapp. Verschwenden wir sie nicht»³⁸.

Aufgrund der Grundlagen, Informationen und Befragungen ging die Subkommission sodann der Frage nach, wie der Kanton eine ausreichende Inlandproduktion aufbauen und beschleunigen kann und welche Bemühungen die Regierung, z.B. als Mehrheitsaktionär der SAK, unternimmt, um auf Projekte (z.B. Ausbau der Netze, Bau von Windpark- und PV-Anlagen usw.) Einfluss zu nehmen.

4.1.3.b Parlamentarische Oberaufsicht über die SAK AG

Die Wasser- und Stromversorgung gehört klassischerweise zu den staatlichen Aufgaben³⁹; so setzt sich der Kanton St.Gallen in der Kantonsverfassung auch zum Ziel, dass die Versorgung

³⁷ <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/news-und-medien/medienmitteilungen/mm-test.msg-id-85447.html>

³⁸ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-90158.html>

³⁹ Siehe dazu Gutachten Müller/Friedrich zum Umfang der Aufsicht und Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben im Kanton Bern (Art. 78 KV, Art. 95 KV), Rz. 34 ff., zu finden unter: <https://www.api.news.apps.be.ch/api/news/3ce962d5-e998-3bf9-92a8-edc3eabb372c/content/eaf4c4a3-da32-3c94-9d51-50b941565acc/assets/preview/8bbf3986-af22-49b6-b856-3629e8ba9378/2021-05-28%20gutachten%20mueller%20oberaufsicht-de.pdf>.

mit Wasser und Energie gesichert ist (Art. 21 Abs. 1 Bst. a; vgl. auch Art. 25 KV). Die SAK ist ein Energieversorgungsunternehmen, dessen Hauptaufgabe darin besteht, die Versorgung der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden mit sicherer und kostengünstiger elektrischer Energie sicherzustellen. Dazu gehören die Stromerzeugung und -verteilung sowie weitere Dienstleistungen wie Energieberatung. Weiter baut und betreibt die SAK für ihre Kunden ein eigenes, zuverlässiges und sicheres Glasfasernetz für die schnelle Datenübertragung und bietet damit leistungsfähige Internet-, TV-, Telefon- und Mobile-Dienste sowie die Förderung von E-Mobilität und erneuerbare Energien an.⁴⁰ Die SAK übernimmt damit zumindest in den Haupttätigkeitsbereichen staatliche Aufgaben im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. d des Staatsverwaltungsgesetzes⁴¹. Zudem befindet sie sich vollständig im Eigentum des Haupteigners Kanton St.Gallen (83,3 Prozent) und der minderheitsbeteiligten Kantone Appenzell Ausserrhoden (14,2 Prozent) und Appenzell Innerrhoden (2,5 Prozent).⁴² Der Kanton St.Gallen stellt aktuell sechs von neun Verwaltungsratsmitgliedern. Die Regierung hat den in der Eigentümerstrategie eingeräumten Handlungsspielraum zu respektieren und soll sich nicht ohne Not in die strategische und operative Unternehmensführung einmischen. Sie ist und bleibt aber für die SAK AG und deren Leistungserbringung politisch letztverantwortlich. Besteht die Gefahr, dass ein Unternehmen das Ziel des Gemeinwohls aus den Augen verliert, ist ein Durchgreifen der Regierung nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten.

Die SAK AG unterliegt mithin der Aufsicht durch die Regierung (Art. 71 Abs. 3 KV)⁴³ und der Oberaufsicht durch den Kantonsrat (Art. 65 Abs. 1 Bst. j KV). In der Botschaft der Regierung zum VII. Nachtrag zum StVG⁴⁴ ist der Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht ausgeführt. Diese Kompetenz zur Oberaufsicht wird zwar im GeschKR nicht nachvollzogen, was indes nichts daran ändert, dass sie besteht und in der Vergangenheit der Staatswirtschaftlichen Kommission zugestanden wurde. Zudem nimmt die Staatswirtschaftliche Kommission bereits entsprechende Oberaufsichtsaufgaben betreffend die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wahr. Die Art und Intensität der Aufsicht über Aktiengesellschaften werden durch die privatrechtliche Organisationsform nur teilweise eingeschränkt (vgl. Art. 620 ff. OR)⁴⁵. Folgende Besonderheiten sind zu beachten: Befragt werden kann ausschliesslich die Unternehmensspitze, es wäre unzulässig, die interne Organisation anzupassen, und es gilt das aktienrechtliche Gebot der Gleichbehandlung der Aktionäre. Eine Sonderbehandlung des Kantons St.Gallen als Mehrheitsaktionär gilt jedoch als mit dem aktien- und kapitalmarktrechtlichen Gleichbehandlungsgebot vereinbar.

Aufgrund dieser Auslegeordnung konnte die mit der Prüfung beauftragte Subkommission nicht nachvollziehen, warum die Unternehmensspitze der SAK AG ihr nur eingeschränkte schriftliche Auskünfte erteilte. Sie nahm diesen Entscheid mit Unverständnis zur Kenntnis und stützte sich bei der Bewertung der Thematik auf die wenigen zur Verfügung gestellten schriftlichen Unterlagen. Für die Oberaufsicht wendete sie sich an die Exekutive. Die Staatswirtschaftliche Kommission bringt jedoch klar zum Ausdruck, dass das Verhalten der SAK AG und die oberflächlichen Ausführungen der Regierung die Kommission irritierte und Unbehagen erzeugte, zumal die schriftlichen Antworten der Regierung und der SAK teilweise sehr karg und kurz angebunden ausfielen. Einzelne für die Beurteilung der Oberaufsicht zentrale Fragen wurden nicht beantwortet. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat deshalb diesen Fall zum Anlass genommen, eine Abklärung der Parlamentsdienste zum Umfang der Aufsicht und Oberaufsicht über Organisationen mit kantonaler Beteiligung in Auftrag zu geben (vgl. dazu unten Ziff. 4.3).

⁴⁰ Vgl. <https://www.sak.ch>.

⁴¹ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

⁴² Siehe ausführlich die Firmenstruktur der SAK unter <https://www.sak.ch/ueber-sak/unternehmen/sak-gruppe>.

⁴³ Betreffend die Aufsichtsverantwortung der Regierung vgl. Gutachten Müller/Friedrich, Rz. 69.

⁴⁴ Vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung (22.11.10), S. 41 ff.

⁴⁵ Gutachten Müller/Friedrich, Rz. 61 f.

Analog zur Prüfungstätigkeit der Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» wurde die weitere Oberaufsicht wahrgenommen. Mit der strategischen Führungsebene, d.h. den Delegierten der Regierung im Verwaltungsrat der SAK AG, wurden eine Risikobeurteilung vorgenommen und verschiedene Themenbereiche vertieft geprüft. Dabei ergab sich folgendes Bild:

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Aufsicht / Controlling-Instrumente	<p>Die Aufsicht durch die Regierung wird u.a. mit der Delegation von zwei Mitglieder in den Verwaltungsrat der SAK gewährleistet. Als Unterlagen zur Aufsicht dienen u.a. der jährliche Geschäftsbericht sowie der mündliche Austausch der Regierung mit einer Delegation des Verwaltungsrates und der Geschäftsführung der SAK AG. Die Beteiligung wird im Beteiligungsmanagement (PCG-Bericht) geführt. Der Verwaltungsrat der SAK AG erhält quartalsweise einen umfassenden Bericht mit Budget- und Vorjahresvergleich. Die Regierung konnte der Staatswirtschaftlichen Kommission keine zweckmässigen Instrumente und kein strategisches Controlling aufzeigen, welches die Einhaltung der Eigentümerziele überwacht. Es konnte auch nicht festgestellt werden, dass zu den strategischen Projekten, den von der Regierung getroffenen bzw. zu treffenden Massnahmen und deren Auswirkungen schriftliche Unterlagen bestehen. Die Regierung zählt darauf, dass die SAK die verbindlichen Vorschriften wie Gesetze oder Vorgaben der ECom befolgt und möchte nicht auf das operative Geschäft Einfluss nehmen.</p>
Rechtlicher Rahmen / Rechtsform	<p>Für die gewählte Rechtsform besteht eine gesetzliche Grundlage. Nach Ansicht der Regierung ist aufgrund des erheblichen Finanzbedarfs der Geschäftsaktivitäten der SAK die Aktiengesellschaft eine zweckmässige Rechtsform.</p> <p>Dem Verwaltungsrat sind die Entwicklungen im Umfeld der SAK – wie z.B. rechtliche oder politische Rahmenbedingungen – bekannt. Diese werden mit verschiedenen Instrumenten und Kanälen verfolgt (z.B. Monitoringsystem, Mitteilungen und Hinweise Dritter). Der sog. Mantelerlass auf Bundesstufe wird zahlreiche Änderungen nach sich ziehen, die Auswirkungen sind aber erst nach Erlass der Verordnungen abschätzbar.</p>
Eigentümerstrategie (Art. 94g StVG) / Unternehmensstrategie / Leistungsvereinbarung / Mandatsvertrag	<p>Es besteht eine Eigentümerstrategie. Diese ist der strategischen Führungsebene bekannt, enthält verständliche Eigentümerziele, wird periodisch überprüft (eine Anpassung ist bereits überfällig) und berücksichtigt nach Ansicht der Regierung und des Verwaltungsratspräsidenten die notwendige Autonomie des Unternehmens (zum Anpassungsbedarf vgl. Abschnitt 4.1.4.b).</p> <p>Es besteht eine Unternehmensstrategie, die im Einklang mit den Eigentümerzielen ist. Die Berücksichtigung der Interessen der Eigentümer liegt in der Verantwortung der SAK AG. Die Einhaltung der Ziele wird nach Aussagen der SAK im Rahmen des jährlichen Strategie-Reviews durch den Verwaltungsrat geprüft.</p> <p>Es besteht keine Leistungsvereinbarung mit eindeutigen Festlegungen in Bezug auf Menge und Qualität der Leistungen, die Grundlage dafür ist die Eigentümerstrategie.</p> <p>Es bestehen keine Mandatsverträge für die Kantonsvertretungen im Verwaltungsrat mit klar festgehaltenen Aufgaben und Pflichten. Gemäss den Grundsätzen zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom September 2012 und</p>

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Organisation	<p>Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonalen Beteiligung vom 2. Juli 2019 (nach Art. 94f StVG) schliesst das zuständige Departement mit den Kantonsvertretungen einen Mandatsvertrag ab. Entsprechend erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission den Abschluss solcher Mandatsverträge, welche derzeit noch nicht vorliegen.</p> <p>Die Zuständigkeiten zwischen strategischer und operativer Führungsebene sind geregelt und zweckmässig, sie basieren auf einem Organisationsreglement.</p> <p>Der Rekrutierungsprozess für die von der Regierung vorgeschlagenen Verwaltungsratsmitglieder der SAK wird durch einen Wahlausschuss der Regierung geführt. Es besteht ein Anforderungsprofil und dieses wird bei Vakanzen jeweils individuell festgelegt. In der Schweiz gilt im Elektrizitätsbereich das «Unbundling», die Trennung von Energieversorgung, Netzbetrieb und weiteren Geschäftsfeldern. Die Regierung verlässt sich darauf, dass sich die SAK – wie auch andere Verteilnetzbetreiber – an die Gesetze hält. Das Beispiel der periodischen Installationskontrollen zeigt jedoch, dass hoheitliche Aufgaben und privates Angebot bei der SAK vermischt werden (vgl. Abschnitt 4.1.4.b). Der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde nicht bekannt gegeben, inwiefern die SAK eine Spartenrechnung erstellt, aus welcher das Unbundling und die weiteren privatwirtschaftlichen Aktivitäten erkennbar sind.</p>
Informations- und Entscheidungsprozesse	<p>Die Zuständigkeiten zwischen strategischer und operativer Führungsebene sind geregelt und zweckmässig, auch bei ordentlichen und ausserordentlichen Informationsflüssen.</p> <p>Die Regierung wird durch ihre Vertretung über aktuelle Themen situativ anlässlich eines Orientierungstraktandums informiert. Die Staatswirtschaftliche Kommission bestätigt, dass bei der Regierung Informationen zu formellen Angelegenheiten wie Wahlen, Vertretung der Aktionärsstimmen an Generalversammlungen (kommt häufig vor) oder die Fusion in die SAK AG bestehen. Sie konnte jedoch nicht abschliessend feststellen, dass die Regierung auch über laufende Verfahren, strategische Projekte oder wesentliche Expansionen informiert wurde. Weiter konnte nicht überprüft werden, ob die Regierung Unterlagen (wie Risikoexpositionen) zu wesentlichen Expansionen in neue Geschäftsfelder kennt, obwohl dies eine Vorgabe gemäss Eigentümerstrategie ist. Einzig im Frühjahr 2023 fand ein Austausch der Regierung mit dem Verwaltungsratspräsidenten und einer Delegation der Geschäftsleitung der SAK AG statt. Dabei ging es um Stromversorgung, den Zubau mit erneuerbaren Energien und die mittelfristige Finanzplanung. Beschlüsse oder Protokolle darüber wurden der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht zuge stellt. Solche Austausche müssten jährlich stattfinden und protokolliert werden.</p>
Umgang mit Risiken	<p>Es bestehen eine Risikoübersicht und -beurteilung der Exekutive zur SAK (im PCG-Bericht). Es fehlt jedoch eine Risikomatrix mit der Darstellung nach Wahrscheinlichkeit und Schadensausmass. Die Risiken sind erkannt und kalkuliert sowie der Handlungsbedarf und die Massnahmen einschliesslich Verantwortlichkeiten erkannt.</p>

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Zielerreichung	Der Verwaltungsrat wiederum wird regelmässig über Risiken informiert und erhält jährlich die detaillierte Risikoanalyse. Der Staatswirtschaftlichen Kommission blieb unklar, ob die Empfehlungen aus Prüfberichten von der Regierung oder dem Verwaltungsrat zur Kenntnis genommen wurden und deren Umsetzung überwacht wird. Aufgrund fehlender Unterlagen ist nicht abschliessend zu beurteilen, ob die SAK die vorgegebenen Ziele der Eigentümerstrategie erfüllt.

4.1.3.c Eigentümerstrategie SAK

Die Eigentümerstrategie SAK ist ein wichtiges Führungsinstrument der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden zur Steuerung und Bewirtschaftung ihrer kantonalen Beteiligung am SAK-Konzern. Im Folgenden werden die zentralen Elemente kurz festgehalten. Sie umfassen die Zielsetzungen sowohl für die SAK AG wie auch für deren Tochtergesellschaften und Beteiligungen. Die aktuell gültige Eigentümerstrategie ist langfristig ausgerichtet und gilt grundsätzlich unbefristet, wird aber alle vier Jahre überprüft und angepasst. Schirmherrin der Eigentümerstrategie im Kanton St.Gallen ist das BUD. Im Budget 2021⁴⁶ (Geschäft 33.20.03) hat die Regierung über die Anpassung der Eigentümerstrategie berichtet und über die Anpassungen zur Vorgängerversion aus dem Jahr 2009 informiert. Die grundsätzlichen Ziele der Kantone sind ebenfalls festgehalten. Die SAK ist ein führendes Energieversorgungsunternehmen. Sie setzt sich für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter Beachtung der wirtschaftlichen Ziele und der Versorgungssicherheit ein. Im Vordergrund stehen die Elektrizitätsversorgung und die dazu notwendige Netzinfrastruktur. Die SAK kann in verwandte Marktsegmente expandieren, wobei bei wesentlichen Expansionen mit entsprechender Risikoexposition die Kantone durch die SAK vorab zu konsultieren sind. Auch bei Aufnahme weiterer strategischer Aktivitäten sowie bei wichtigen strategischen Veränderungen (Zu- und Verkäufe von Beteiligungen) konsultiert die SAK vorab die Kantone. Die Beteiligungen an der SAK stellen für die Kantone eine langfristige Finanzinvestition dar, die eine angemessene finanzielle Rendite abwirft. Dazu wurde ein EBITDA-Ziel von 15 bis 20 Prozent definiert. Zuletzt hält die SAK AG eine Beteiligung von 12,5 Prozent an der Axpo Holding AG und wirkt bei dieser auf eine sichere, wettbewerbsfähige und nachhaltige Stromversorgung hin. Weiter werden die wirtschaftlichen, unternehmerischen und gesellschaftlichen Ziele detailliert beschrieben sowie die Führung/Governance und die Berichterstattung ausgeführt. Zu Letzterem ist erwähnenswert, dass die Regierungsvertretungen im Verwaltungsrat der SAK ihre Regierungen regelmässig über den Geschäftsverlauf und wichtige Vorhaben der SAK (einschliesslich Axpo Holding AG) orientieren, insbesondere über diejenigen, welche an der Generalversammlung beschlossen werden sollen. Falls angebracht, können weitere Gremien miteinbezogen werden. Die Regierungsvertretungen haben dabei die Sorgfalts- und Treuepflicht als Mitglieder des Verwaltungsrates gegenüber der SAK zu berücksichtigen.⁴⁷

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die Struktur, der Aufbau und der Inhalt der Eigentümerstrategie den Vorgaben nach Art. 94g StVG entsprechen. Nach Auskunft des BUD soll die Eigentümerstrategie im Jahr 2024 bis 2025 überprüft und erneuert werden. Weiter wurde ersichtlich, dass die Ausschüttungen an den Kanton in den vergangenen Jahren rund 8 Mio. Franken betragen, im Jahr 2022 hat sich der Betrag (vermutlich aufgrund der gestiegenen Strompreise) verdoppelt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass dieses Ergebnis für den Kanton finanziell erfreulich ist, sich jedoch die Versorgungssicherheit und die Erhöhung der Unabhängigkeit durch die Erhöhung der Produktion von erneuerbaren Energien nicht wie gewünscht entwickeln. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt deshalb die Aussage

⁴⁶ Siehe 33.20.03 «Kantonsratsbeschluss über das Budget 2021», Abschnitt 10, S. 155 f.

⁴⁷ Zusammenfassung der Eigentümerstrategie SAK mit den relevanten Themen der Prüfungstätigkeit.

der Regierung, dass Letzteres prioritär behandelt werden muss.⁴⁸ Entsprechend erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass in der neuen Eignerstrategie die wirtschaftlichen Ziele überprüft und angepasst werden, damit der Fokus zugunsten der gesellschaftlichen und politischen Ziele verschoben wird. Aufgrund der nach wie vor angespannten geopolitischen Lage und der volatilen Energiemärkte muss der Ausbau der erneuerbaren Energien forciert werden. Die SAK AG soll beauftragt werden, einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des St.Galler Energiekonzepts 2021–2030 zu leisten. Dies darf und soll zulasten der Dividendenauszahlung erfolgen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission bemerkt, dass die Konkurrenzierung durch von öffentlicher Hand beherrschten Betrieben mit der Privatwirtschaft immer wieder zu Reaktionen in der Wirtschaft und der Politik führt. Die Grenze zwischen dem Monopol- und dem Wettbewerbsbereich (öffentliche und privatwirtschaftliche Aufgaben) ist fließend und muss klarer getrennt werden. Z.B. sollten jene Tätigkeiten, welche die Privatwirtschaft konkurrenzieren, in ein unabhängiges Unternehmen ausgelagert werden. Auch das Thema Unbundling ist vertiefter zu klären. Bei der Befragung anerkannten die Vertreterin und der Vertreter der Regierung, dass es ein Spannungsverhältnis und einen Zielkonflikt zwischen dem Streben nach Profitabilität (Generierung von Renditen) und der Umsetzung der Energiestrategie mit Fokus auf den Ausbau erneuerbarer Energien gibt. Die Staatswirtschaftliche Kommission macht deutlich, dass sich die SAK AG wieder vermehrt auf ihre Kernaufgaben, insbesondere den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Infrastruktur für die Stromversorgung und die Sicherstellung der Grundversorgung mit möglichst günstigem und nachhaltigem Strom, fokussieren soll. Eine Konkurrenzierung der Privatwirtschaft ist deshalb kritisch zu hinterfragen. Eine Expansion in Geschäftsfelder, die nicht zum Kernbereich gehören, soll zurückhaltend erfolgen. Vielmehr sollen wieder verstärkt Kooperationen mit der Privatwirtschaft angestrebt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Regierung diesen an der Sitzung der Staatswirtschaftlichen Kommission geäußerten Willen umsetzt.

Abschliessend hält die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass sie aufgrund ihrer Prüfungstätigkeit, der Gespräche und des Studiums der zugestellten Unterlagen den Eindruck gewonnen hat, dass sich die Regierung der Bedeutung, der Tragweite und der Risiken der SAK AG nicht genügend bewusst ist und ihre Aufsicht über die SAK AG nicht mit dem erforderlichen Engagement ausübt. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass die Regierung dieser Angelegenheit zu wenig Bedeutung beimisst. Diese Einschätzung stützt sich unter anderem darauf, dass der Regierung geeignete Controlling-Instrumente fehlen, um die Einhaltung der Eigentümerstrategie zu überwachen. Zudem fehlt ein Überblick über die strategischen Vorhaben sowie die von der Regierung getroffenen oder zu treffenden Massnahmen und deren Auswirkungen bzw. die entsprechenden Unterlagen wurden der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht zugestellt. Ebenso konnte der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht belegt werden, dass die Regierungsvertretungen im Verwaltungsrat der SAK die Regierung regelmässig über den Geschäftsverlauf und wichtige Vorgaben der SAK informieren. Offen bleibt, ob die Regierung bei wesentlichen Expansionen mit entsprechenden Risikoexpositionen durch die SAK konsultiert wurde. Die Staatswirtschaftliche Kommission geht davon aus, dass eine solche Meinungsbildung stattgefunden hat, diese aber nicht dokumentiert bzw. der Subkommission zur Verfügung gestellt wurde. Die Staatswirtschaftliche Kommission betont, dass es sich hierbei um Vorgaben aus der Eigentümerstrategie handelt, und erwartet von der Regierung eine konkrete und aktive Beteiligung und Umsetzung dieser Vorgaben. Der Austausch zwischen der Regierung und den Vertretungen der SAK im Frühjahr 2023 hat gezeigt, dass die Regierung die Thematik intensiver bearbeitet. Die Staatswirtschaftliche Kommission betont jedoch, dass solche Treffen idealerweise jährlich stattfinden sollten. Eine regelmässige Durchführung konnte bisher nicht bestätigt werden.

⁴⁸ Aussage der Regierung im PCG-Strategiebericht 2022/2023.

Aufgrund der Feststellungen und Erfahrungen aus der Prüfungstätigkeit erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass die Regierung dem Kantonsrat erneut über die Anpassung der Eigentümerstrategie des Kantons St.Gallen in Bezug auf die SAK AG berichtet. Die Berichterstattung soll in einem separaten Bericht und nicht z.B. im Rahmen einer Finanzbotschaft erfolgen. Die Staatswirtschaftliche Kommission beantragt einen entsprechenden Auftrag (vgl. Abschnitt 4.1.4.a).

4.1.3.d Exkurs Axpo

Im Rahmen der Prüfungstätigkeit wurde auch die Rolle der Regierung bzw. der SAK AG im Verwaltungsrat der Axpo thematisiert. Die SAK ist mit 12,5 Prozent an der Axpo beteiligt. Der Kanton St.Gallen ist hingegen nicht Aktionär der Axpo und verfügt somit nur über indirekte Kontrollmöglichkeiten. So hat der Kanton St.Gallen z.B. mit Blick auf die Wahl der Mitglieder des Axpo-Verwaltungsrates keine Durchgriffsmöglichkeiten. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Regierung lediglich indirekt durch ihre Mitglieder im Verwaltungsrat der SAK Einfluss auf die Axpo nehmen kann. Nichtsdestotrotz erkennt die Staatswirtschaftliche Kommission Risiken, die schliesslich auf den Kanton zurückfallen könnten. Im Rahmen der Prüfung blieb unklar, ob die Regierung der SAK Vorgaben in Bezug auf den Umgang mit Risiken (z.B. Heimfälle von Kraftwerken) macht, zumal auch keine Mandatsverträge der Kantonsvertretungen bestehen. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission wäre es angebracht, dass die Regierung die Risiken ebenfalls berücksichtigt und auf den SAK-Delegierten im Axpo-Verwaltungsrat entsprechend Einfluss nimmt. Sie würde es zudem begrüßen, wenn die Vertretung der SAK im Verwaltungsrat der Axpo den allfälligen Auftrag des Zürcher Kantonsrates an die Zürcher Vertretung prüfen würde, sich ebenfalls dafür einzusetzen, dass der von der Axpo in der Schweiz produzierte Strom zu Gestehungskosten direkt an die gebundenen Endverbraucher der Eignerkantone verkauft wird⁴⁹.

Die Staatswirtschaftliche Kommission wird das Thema pendent halten.

4.1.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.1.4.a Auftrag

Eigentümerstrategie SAK

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein,⁵⁰ dem Kantonsrat über die Beteiligungsstrategie des Kantons St.Gallen betreffend die St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK) und über die Anpassung der Eigentümerstrategie des Kantons betreffend die SAK in einem separaten Bericht zu informieren.

4.1.4.b Empfehlungen

Stromversorgungssicherheit und Strommangellage

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) den Handlungsbedarf im Kanton St.Gallen für eine rasche und nachhaltige Transformation zu einem klimaneutralen Energiesystem zu klären;
- b) den zeitnahen und konsequenten Zubau mit erneuerbaren Stromproduktionsanlagen und eine Verbesserung der Stromeffizienz;
- c) Projekte, Vorhaben und Massnahmen aus bestehenden Grundlagen und Konzepten (z.B. Energiekonzept) zeitnah und mit höchster Priorität umzusetzen.

Eine erfolgreiche Umsetzung des Energiekonzepts 2021–2030 ist jedoch auch stark abhängig vom Verhalten und von individuellen Entscheidungen der Einzelnen. Deshalb begrüsst die

⁴⁹ Siehe dazu Dringliches Postulat 332/2022 «AXPO: Versorgung der Eignerkantone stärker gewichten» im Kantonsrat Zürich: <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=379c85c3679a4be99fef9342eec8e37>.

⁵⁰ Auftrag nach Art. 95 GeschKR.

Staatwirtschaftliche Kommission die Unterstützung der Kampagne des Bundes «Energie ist knapp. Verschwenden wir sie nicht».

Parlamentarische Oberaufsicht über die SAK

Die Staatwirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) für die Kantonsvertretungen, die nicht von Amtes wegen oder als Privatperson im Verwaltungsrat der SAK AG Einsitz nehmen, umgehend den Abschluss von Mandatsverträgen⁵¹;
- b) die Einführung von geeigneten und dokumentierten Controlling-Instrumenten zur Überwachung der Einhaltung der Eigentümerziele;
- c) einen jährlichen Austausch zwischen der Regierung und einer Vertretung der SAK AG zu etablieren, um sich über wesentliche Expansionen, den Geschäftsverlauf und wichtige Vorhaben der SAK zu informieren.

Eigentümerstrategie SAK

Die Staatwirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) den Fokus auf die Kernaufgaben zu legen, insbesondere den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Infrastruktur für die Stromversorgung sowie die Sicherstellung der Grundversorgung mit möglichst günstigem und nachhaltigem Strom;
- b) eine Abgrenzung zwischen dem Monopol- und dem Wettbewerbsbereich (öffentliche und privatwirtschaftliche Aufgaben) vorzunehmen. Eine Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft ist kritisch zu hinterfragen. Eine Expansion in Geschäftsfelder, die nicht zum Kernbereich gehören, soll zurückhaltend erfolgen. Vielmehr sind wieder verstärkt Kooperationen anzustreben;
- c) die neue Eigentümerstrategie bis spätestens Juni 2025 abzuschliessen.

4.2 Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen

4.2.1 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 Staatwirtschaftlichen Kommission. Sie ist damit beauftragt, die parlamentarische Aufsicht wahrzunehmen.

Die Staatwirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte eine Prüfung des Veterinärwesens bzw. des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV). Der Fokus liegt auf dem Veterinärwesen. Die Prüfung des AVSV erfolgt durch Einsicht in Dokumente und Befragungen.

4.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatwirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission wählte für die Prüfungstätigkeit ein zweistufiges Verfahren: Anschliessend an eine Auslegeordnung der Subkommission über die vorhandenen Informationen fanden die Befragungen statt. Im Rahmen der Auslegeordnung vom 22. August 2023 wurde festgelegt, dass zuerst ein Besuch in der TMF Extraktionswerk AG in Bazenheid (abgekürzt TMF) stattfinden soll. Am gleichen Termin erhielt die Subkommission durch ein Referat eines ausserkantonalen ehemaligen Tierarztes und Beraters eine Einführung in und Aussensicht auf das Thema. In einem zweiten Schritt wurden am 26. Oktober 2023 zwei Mitarbeitende des Lebensmittelinspektorates und an einem weiteren Sitzungstag am 1. Dezember 2023 die Amtsleitung des AVSV sowie

⁵¹ Vgl. Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom 2. Juli 2019.

drei Mitarbeitende des Veterinärdienstes befragt. Des Weiteren hat die Subkommission betroffene Verbände und Vereine schriftlich zur Zusammenarbeit mit dem Amt und zu ihren Anliegen im September/Oktober 2023 befragt. Weitere schriftliche Anfragen gingen im Januar 2024 an das Kantonale Labor (Fragen mit Fokus auf das Trinkwasser), an die Vertretung des Kantons St.Gallen im Verwaltungsrat der TMF und an die Tierseuchenkasse.

4.2.3 Würdigung und Bewertung

4.2.3.a Einführung in das Thema durch externen Experten

Der externe Experte informierte die Subkommission im Rahmen eines umfassenden Einblicks in das Thema und zu den aktuellen Herausforderungen im Veterinärwesen, z.B. die Ausbildung und der Fachkräftemangel. Er gab einen Überblick über die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Vollzugsthemen sowie einen Einblick in die Praxis. Die Subkommission nahm die vielfältigen Ausführungen interessiert zur Kenntnis.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass es im Veterinärwesen viele Bundesvorgaben gibt und dem Kanton primär Vollzugsaufgaben zukommen. Zudem wurde festgestellt, dass sich die Ausbildung und Organisation der Tierärztinnen und Tierärzte im Umbruch befindet.

4.2.3.b Besuch TMF Extraktionswerk AG in Bazenheid

Die TMF ist ein Entsorgungsunternehmen, das für die Verwertung von tierischen Nebenprodukten zuständig ist. Es ist je zur Hälfte im Besitz der öffentlichen Hand und der privaten Unternehmen der Metzgereibranche. Die TMF hat den Auftrag, die anfallenden tierischen Nebenprodukte in der östlichen Hälfte der Schweiz sicher und wirtschaftlich zu entsorgen. Für die beteiligten Kantone hat die TMF überdies die Aufgabe, die materielle Einsatzbereitschaft im Seuchenefall sicherzustellen. In diesem Sinn ist die TMF einerseits privatwirtschaftlich für die Schlachtbetriebe tätig und hat andererseits einen öffentlichen Auftrag zur Kadaverentsorgung und Seuchenvorsorge.

Die Subkommission erhielt beim Besuch einen sehr interessanten Einblick in die praktische Tätigkeit und das Mengengerüst. Im Fokus des Besuchs lag v.a. die Seuchenvorsorge; die Tiermehlfabrik an sich war hingegen nicht Kerngegenstand der Prüfungstätigkeit. Die Subkommission nahm den entsprechenden Vertrag des Kantons mit der TMF betreffend Durchführung der Entsorgung tierischer Abfälle durch die TMF gemäss VETA vom 8. Juli 1998 und den Nachtrag vom 31. Oktober 2022 zur Kenntnis. Der Kanton St.Gallen besitzt 582 Aktien (ursprünglich 52 Aktien, zuzüglich 530 Aktien, die von den Gemeinden übernommen wurden) und hält somit 14,6 Prozent des Aktienkapitals. Im Vertrag sind die Modalitäten der Verrechnung und der Aufschlüsselung festgehalten. Die TMF unterscheidet zwischen Entsorgungskosten (Betrieb) und dem Transport (Einsammeln der Schlachtabfälle und Kadaver).

Der Verwaltungsrat der TMF legt die Ziele fest. Die Interessen des Kantons St.Gallen und der anderen Kantone werden über die kantonalen Vertretungen im Verwaltungsrat vertreten. Dabei gibt es zwischen den Interessen der beteiligten Kantone kaum Differenzen oder Interessenkonflikte. Eine im Gesundheitsdepartement des Kantons St.Gallen angestellte Person und zwei Personen anderer Kantone amten als Vertretung der 15 beteiligten Kantone im Verwaltungsrat. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Gesundheitsdepartementes wird direkt und frühzeitig informiert, wenn Entwicklungen der TMF dies erfordern.

Die schriftliche Befragung der Kantonsvertretung im Verwaltungsrat hat ergeben, dass kein Mandatsvertrag mit klar festgehaltenen Aufgaben und Pflichten besteht. Dies widerspricht den Grundsätzen zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung vom September 2012 und Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonalen Beteiligung vom

2. Juli 2019 (nach Art. 94f StVG). Danach schliesst das zuständige Departement mit den Kantonsvertretungen einen Mandatsvertrag ab. Entsprechend erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission den Abschluss solcher Mandatsverträge (vgl. Abschnitt 4.3.3.a).

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt weiter fest, dass keine Eigentümerstrategie besteht. Gemäss Art. 94g StVG ist eine solche für jede Organisation mit kantonaler Beteiligung zwingend zu erlassen. Gemäss schriftlicher Auskunft der Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat ist dies nicht notwendig, da der Kanton St.Gallen nicht Eigentümer der TMF ist, sondern lediglich eine Beteiligung von rund 15 Prozent hält. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt diese Einschätzung nicht und erwartet, dass eine Eigentümerstrategie erarbeitet wird (vgl. Abschnitt 4.3.3.a). Die Ziele und Vorgaben für den Tierseuchenfall oder den Umgang mit tierischen Nebenprodukten könnten Gegenstand einer Eigentümerstrategie sein oder vertraglich geregelt werden. Dies ist wichtig, da es die Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt wesentlich betrifft.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die TMF keine Dividenden ausschüttet und nicht gewinnorientiert arbeitet. Ertragsüberschüsse werden in Form von Rückerstattungen mengenproportional an alle Kundinnen und Kunden zurückverteilt. Der Prozess und die Höhe der Rückerstattung wurden von der Subkommission nicht überprüft. Die Kosten für die Kadaverentsorgung bei den Tierhaltern werden von der Kantonalen Tierseuchenkasse getragen.

4.2.3.c Seuchenvorsorge durch die TMF

Die Bereitschaft der TMF für den Seuchenfall beinhaltet den Unterhalt und Betrieb der Ausrüstung für den Kanton. Die TMF verfügt dabei für den Seuchenfall über luft- und wasserdicht verschlossene Container. Bei grösseren Seuchen kann eine Wanne für die Desinfektion der Lastwagen eingesetzt werden. Die Fahrzeuge werden bei der TMF eingeschäumt, damit keine Krankheitserreger verschleppt werden. In einem Seuchenfall intensiviert die TMF ihren Betrieb. Um die Kapazität zu erhöhen, wurde eine zusätzliche Sterilisationsanlage gebaut. Für die Planung und Einrichtung des Seuchenplatzes, z.B. bei einem Landwirtschaftsbetrieb, ist die besondere Tierseuchengruppe des Zivilschutzes zuständig. Diese stellt sicher, dass das Fahrzeug desinfiziert wird, bevor es den Seuchenplatz in Richtung TMF verlässt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die TMF in einem Seuchenfall eine technisch sachgerechte Entsorgung der Tierkadaver sicherstellt. Sie wird dafür entschädigt, dass sie Material, Lastwagen usw. bereitstellt und Verarbeitungskapazität freihält.

4.2.3.d Seuchenvorsorge aus Sicht des Amtes

Seuchen werden durch den Bund und die zuständige Abteilung im AVSV beobachtet. Der Kanton hat keine eigene Strategie zur Seuchenvorsorge, sondern setzt die Strategie des Bundes gemäss den Vorgaben des Tierseuchengesetzes⁵² um. So muss er z.B. die Einstellungspflicht vollziehen. Der Austausch zwischen Bund und Kanton ist sehr eng und funktioniert gut. Derzeit beschäftigen das AVSV die Vogelgrippe und die Afrikanische Schweinepest.

Das Tierseuchenkonzept ist ein Konzept für den Schadensfall und dient als Planung mit Eskalationsstufen für das Amt. Es ist Teil des gesamten Risikomanagements. Gemäss den gesetzlichen Vorgaben bezahlt das Amt die Bekämpfung einer Seuche. Die Entschädigung für gestorbene Tiere ist plafoniert; bezahlt wird nur der Tierverlust, nicht aber der Betriebsausfall.

Die Tierseuchengruppe SG AR AI FL beruht auf der Partnerschaft der Veterinärdienste der Kantone St.Gallen, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden sowie des Fürstentums Liechtenstein. Die Veterinärdienste der Partner bilden mit den jeweiligen Zivilschützerinnen und Zivilschützern zwei Züge für die Tierseuchenbekämpfung. Das Material und die Gruppe werden gemeinsam getragen. Dieses Konzept ist vorbildlich für den Rest der Schweiz.

⁵² SR 916.40; abgekürzt TSG.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die gut funktionierende Partnerschaft bezüglich Seuchenvorsorge und -bekämpfung zwischen Kanton und Bund sowie insbesondere im Rahmen der Tierseuchengruppe SG AR AI FL.

4.2.3.e Tierseuchenkasse

Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Veterinärgesetzes⁵³ ist das AVSV zuständig für den Vollzug des VetG, da das Gesetz kein anderes Organ als zuständig erklärt. Die Gesetzesgrundlage für die Tierseuchenkasse ist in Art. 18 und 19 VetG in Verbindung mit Detailregelungen zur Entschädigungsleistung in Art. 26 bis 29 der Verordnung über die Tiergesundheit⁵⁴ geregelt. Es handelt sich um eine Spezialfinanzierung durch einen Fonds. Der Jahresabschluss der Tierseuchenkasse ist in der Kantonsrechnung (Kontoplan Ziffer 8121 [Tiergesundheit] und 8129 [Tierseuchenkasse]) ersichtlich. Unter Ersterem sind die jährlichen Ausgaben zu verbuchen. Die Bilanz der Tierseuchenkasse ist in der Staatsrechnung unter Pkt. 290 (Spezialfinanzierungen im Eigenkapital) zu finden. Der Bestand umfasste Ende 2022 Fr. 9'369'220.21.

Die Rückvergütungen an die Kunden erfolgen jeweils im Folgejahr (nach dem Entscheid des Verwaltungsrates der TMF) durch Gegenverrechnung mit den laufenden Entsorgungs- bzw. Transportkosten. Aufgrund der Spezialfinanzierung durch einen Fonds stellt die Verbuchung der Rückvergütung erst im neuen Jahr kein Problem dar.

Art. 19 Abs. 2 VetG regelt die zulässige Höhe der Tierseuchenkasse und setzt diese auf 5 Mio. Franken fest. 2016 hat die Regierung die Tierhalterinnen- und -halterbeiträge gesenkt. Seither bewegt sich der Kassenstand bei rund 9 Mio. Franken. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die Abweichung zur Kenntnis mit der Begründung, dass in den kommenden Jahren nochmals grössere Ausgaben für den Abschluss der BVD⁵⁵-Sanierung vorgesehen sind und dass die Moderhinke bei den Schafen ab 2024 mit einem mindestens fünfjährigen Projekt bekämpft werden soll. Hierfür ist mit Mehrausgaben von 3 bis 3,5 Mio. Franken zu rechnen. Somit wird der Kassenstand in den nächsten Jahren stark sinken. Hinzu kommt, dass bei einem möglichen Ausbruch der Afrikanischen Schweinepest und/oder der Vogelgrippe im Kanton sehr hohe Kosten entstehen könnten. Die Staatswirtschaftliche Kommission regt trotzdem an, eine Revision des VetG zu prüfen, bei welcher der Maximalbestand der Tierseuchenkasse angepasst werden soll. Dabei könnte berücksichtigt werden, dass eine Anpassung des Maximalbestands der Tierseuchenkasse auf mindestens 5 Mio. und maximal 10 Mio. Franken eine Erhöhung der Tierhalterinnen- und -halterbeiträge und somit auch der Kantons- und Gemeindebeiträge voraussetzen würde. Bei der Revision sollten alle Anspruchsgruppen, insbesondere die Gemeinden und der Bauernverband, einbezogen werden.

4.2.3.f Zusammenarbeit von Verbänden und Vereinen mit dem AVSV

Folgende Verbände und Vereine wurden zur Zusammenarbeit mit dem Amt schriftlich befragt:

- Revier Jagd St.Gallen;
- Kontrolldienst für umweltschonende und tierfreundliche Qualitätsproduktion (KUT);
- Gastro St.Gallen;
- Tierärztegesellschaft SG/AR/AI;
- Tierschutzverein Sargans-Werdenberg;
- Tierschutzverein St.Gallen und Umgebung;
- Verband St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP);
- Walter Zoo.

⁵³ sGS 643.1; abgekürzt VetG.

⁵⁴ sGS 643.12; abgekürzt VTG.

⁵⁵ BVD = Bovine Virus-Diarrhoe.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die eingegangenen Rückmeldungen insgesamt ein gutes Bild ergeben; es wurde kein Brennpunkt erkannt. Die Befragungen spiegeln die verschiedenen Interessen wider, die nicht immer deckungsgleich mit den Aufgaben des AVSV bzw. des Kantons sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die tier-schutzbeauftragte Person der Gemeinde eine wichtige Schnittstelle bildet. Diese kann Betriebe visitieren, sie arbeitet unerschrocken und hat eine hohe Akzeptanz, sofern sie über genügend Fachkompetenz verfügt. Zudem anerkennt die Staatswirtschaftliche Kommission, dass die Tier-schutzvereine mit viel Engagement arbeiten.

Die Befragten verlangen teilweise ein strengeres Durchgreifen, z.B. ein Tierhalteverbot. Für die Staatswirtschaftliche Kommission haben die Sozialkompetenz der Mitarbeitenden und die Wichtigkeit des Verständnisses sowie die Akzeptanz durch die Kontrollierten einen grossen Stellenwert, wobei die fachliche Kompetenz der Mitarbeitenden eine zentrale Voraussetzung dafür bildet.

Von den Befragten wird angemerkt, dass das Zusammenspiel von Tierärztinnen und Tierärzten, Bäuerinnen und Bauern sowie dem AVSV komplex und verschachtelt erscheint. Die Tierärztinnen und Tierärzte stehen zwischen den Bäuerinnen und Bauern und dem Amt, womit sich ihre Aufgabe als schwierig gestaltet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass aus Sicht einiger Befragter die Amtstierärztin bzw. der Amtstierarzt sich in den gesetzlichen Grundlagen zwar auskennt, ihr oder ihm in der Praxis aber manchmal die fachliche Breite fehlt. So fehlt der Amtstierärztin bzw. dem Amtstierarzt manchmal der praktische Einblick und sie schenken den individuellen Gegebenheiten und den verschiedenen Tierarten bisweilen zu wenig Beachtung.

4.2.3.g Befragung Amtsleitung AVSV

Das AVSV sorgt für die Lebensmittelsicherheit und den Konsumentenschutz und überwacht deshalb die ganze Wertschöpfungskette «von Heu- bis Essgabel».

Zum umfassenden Aufgabenbereich gehören insbesondere:

- sichere Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände;
- eine nachhaltige Trink- und Badewasserkontrolle;
- die Chemikaliensicherheit;
- der korrekte Umgang mit Tierarzneimitteln;
- eine gute Tiergesundheit;
- ein wirksamer Tierschutz;
- eine gesellschaftsverträgliche Hundehaltung (neu).

Das AVSV erfüllt dies mit den drei operativen Leistungsbereichen Veterinärdienst, Lebensmittelinspektorat und Kantonales Labor mit jeweiligen Wirkungs- und Leistungszielen.

Mit der persönlichen und schriftlichen Befragung und den Ausführungen der Befragten erhielt die Subkommission interessante Einblicke in die Arbeitsinhalte, Arbeitsweise und Organisationsformen des Veterinärwesens im Kanton St.Gallen.

Das AVSV hat Büroräumlichkeiten an verschiedenen Standorten. Die Mitarbeitenden (83 Vollzeitstellen) leisten einen wesentlichen Beitrag und zeigen einen hohen Einsatz für das Tierwohl. Das AVSV weist wenig Fluktuation bei den Mitarbeitenden auf. Es zeigt sich zudem bemüht um eine Vertretung von weiblichen Führungskräften und hat die Frauenquote in Kaderpositionen im vergangenen Jahr von 20 auf 30 Prozent steigern können. Es setzt sich ausserdem für einen Inklusionsarbeitsplatz ein. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt diese Entwicklun-

gen erfreut zur Kenntnis. Sie nimmt auch zur Kenntnis, dass vom AVSV die Verlagerung der Personaladministration aus dem Amt ins Generalsekretariat des Gesundheitsdepartements bedauert und als eher nachteilig beurteilt wird.

Die Staatswirtschaftliche Kommission lobt die vorbildliche Organisation des AVSV und das Selbstmanagement seiner Verantwortlichen. In den letzten 13 Jahren wurden z.B. keine Anträge für zusätzliche finanzielle Mittel gestellt. Entstandene Lücken wurden durch interne Verschiebungen kompensiert. Jedes Jahr findet eine Risikobeurteilung statt. Ergeben sich bei den externen Kontrollen mehr oder weniger Mängel, so werden die Ressourcen des AVSV entsprechend verschoben. Die Staatswirtschaftliche Kommission attestiert dem AVSV eine optimale Struktur, es ist stabil aufgebaut und verfügt über ein sehr verantwortungsbewusstes und engagiertes Kader sowie gute Mitarbeitende. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist überzeugt, dass das AVSV die anstehende Herausforderung mit dem Doppelwechsel in der obersten Führung per Ende 2024 bewältigen kann.

Im Bereich der Digitalisierung ist das AVSV weit fortgeschritten und entsprechend motiviert, was bei der alltäglichen Arbeit sehr hilfreich ist. Bezüglich Fachwissen muss das AVSV die Bereitstellung gewährleisten. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das AVSV von traditionellen Ansätzen für Schulungen und Wissensmanagement wegkommen und digitale Plattformen schaffen will, in denen das Wissen abgelegt und für die Mitarbeitenden zugänglich gemacht wird. Schon länger pendent ist die Überarbeitung des Kommunikationskonzepts in Anlehnung an das Kommunikationskonzept der Regierung. Dafür wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Das AVSV wird hierfür von einer Person der Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei unterstützt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das VetG aus dem Jahr 1971 stammt und zahlreiche Teilrevisionen erfahren hat. Sie ist der Ansicht, dass das VetG und die damit zusammenhängenden Tiergesundheits- und Tierschutzverordnungen⁵⁶ einer Revision bedürfen. Sie regt deshalb eine Revision an, weil einige Bestimmungen nicht mehr aktuell oder redundant mit der eidgenössischen Gesetzgebung oder dem allgemeinen Verwaltungsrecht sind.

4.2.3.h Befragungen Lebensmittelinspektorat

Das Lebensmittelinspektorat sorgt für die korrekte und verhältnismässige Umsetzung des geltenden Rechts und führt Kontrollen durch; damit gewährleistet es die Sicherheit für die Konsumenten, das Wohl und die Gesundheit der Tiere sowie den korrekten Umgang mit Chemikalien. Dieses System funktioniert gut; zu fast allen Kundinnen und Kunden hat das Inspektorat ein konstruktives Verhältnis.

Es gibt im Kanton rund 4'000 Landwirtschaftsbetriebe und rund 6'000 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstandsbetriebe, davon sind über 3'000 Verpflegungsbetriebe. Die notwendigen Kontrollen erfolgen regelmässig und risikobasiert (z.B. Altersheime werden jährlich, Kindertagesstätten im Zweijahresrhythmus geprüft). Eine allfällige Nachkontrolle ist auch Teil der Inspektion. Wenn die Inspektion Mängel ergibt, errechnet ein Berechnungstool einen angepassten Kontrollrhythmus.

Die Staatswirtschaftliche Kommission zeigt sich beeindruckt von der umfassenden Aufgabenfülle und Kontrolltätigkeit des Lebensmittelinspektorates, welche sich von Gastronomie, über Verpackungen bis zu Gebrauchsgegenständen (wie z.B. Handyhüllen) ausdehnt. Grosse, schwerwiegende Fälle sind gemäss Auskunft des Amtes derzeit nicht bekannt. Im Jahr 2023

⁵⁶ Siehe sGS 643.12 (Verordnung über die Tiergesundheit) und sGS 645.1 (Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über den Tierschutz).

musste schweizweit kein Rückruf organisiert werden. Was bisweilen in Gastrobetrieben festgestellt wird, sind Schimmel und andere Hygienemängel; Schliessungen sind eher selten.

Die Zusammenarbeit mit den kontrollpflichtigen Betrieben funktioniert meist gut, obwohl die Kontrollinstanz bei den Geprüften verständlicherweise nicht besonders beliebt ist. Bei den Gastrokontrollen ist das weniger problematisch und weniger emotional als bei den Tierschutzkontrollen. Das AVSV stellt sicher, dass die Personen im Umgang mit schwierigen Situationen geschult werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Ausbildung der Kontrolleurinnen und Kontrolleure grösstenteils intern erfolgt, auch im Labor. Der Bund bietet fünf Module an, die besucht werden müssen und einen kleinen Teil der Ausbildung ausmachen. Die theoretische und praktische Prüfung erfolgt im AVSV selbst. Nach Bestehen wird ein eidgenössischer Ausweis ausgestellt, der für den ganzen Bereich gültig ist.

Der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde nachvollziehbar aufgezeigt, dass die verdeckte Ermittlung bei Onlinefirmen hilfreich wäre. Viele Geschäfte bieten Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände nur noch online zum Verkauf an. In der Europäischen Union ist die verdeckte Ermittlung erlaubt; z.B. kann verdeckt ein Produkt bei Temu⁵⁷ bestellt und auf Inhaltsstoffe kontrolliert werden. Wenn das AVSV aber offiziell anfragt, dann sind die Produkte meist nicht verfügbar, vergriffen o.ä. und somit ist keine Kontrolle möglich. Die verdeckte Ermittlung ist schweizweit ein Thema und gesetzlich (noch) nicht geregelt. Aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission wäre es wünschenswert, eine wirksamere Missbrauchsbekämpfung zu ermöglichen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt das Befremden des AVSV zur Kenntnis, dass im AVSV und in der übrigen Staatsverwaltung unterschiedliche Spesenregelungen bezüglich der zusätzlichen Entschädigungen zur Grundentschädigung für Personenwagen gelten. Sie erwartet, dass die Spesenregelung zu Art. 127 Abs. 2 der Personalverordnung⁵⁸ zeitnah überprüft wird.

4.2.3.i Befragung Tierschutz und Kontrollen

Im Landwirtschaftsbereich müssen gemäss Bundesrecht sämtliche Bereiche der Tierhaltung alle vier Jahre kontrolliert werden, insbesondere bei Betrieben, die Direktzahlungen beziehen. Die Grundkontrollen, zu denen auch der Bereich Tierschutz gehört, werden an private Organisationen wie den Kontrolldienst (KUT) und Bio-Kontrollstellen ausgelagert. Diese erledigen im Auftragsverhältnis rund 1'200 Kontrollen im Bereich Tierschutz. Das AVSV übernimmt nur den «sichtbaren» Tierschutz, wenn eine Meldung eingeht, sowie risikobasierte Kontrollen. Im Heimtierbereich werden Kontrollen nur risikobasiert durchgeführt; d.h. es werden gezielt Tierhalter geprüft, die gewissen Risikokriterien entsprechen.

Die meisten Kontrollen werden zu zweit, Kontrollen von Tierheimen und Zoos allein durchgeführt. Ersteres erfolgt einerseits aus Sicherheitsgründen und auch, um eine zweite Meinung zu erhalten. Je Tour und Tag werden bis zu zehn Kontrollen durchgeführt; für die Kontrolleurinnen und Kontrolleure ergibt das einen häufigen Wechsel von Themen, Kundinnen und Kunden sowie Örtlichkeiten. Aufgrund der hohen Emotionalität der Kontrollen müssen die Fach- und Sozialkompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure sichergestellt sein. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt besorgt zur Kenntnis, dass Gewaltandrohungen tendenziell zunehmen, und begrüsst, dass das AVSV die Wichtigkeit der Sozialkompetenz anerkennt. Es finden regelmässige Schulungen statt, an denen Erfahrungen besprochen und der Austausch gepflegt werden können.

⁵⁷ Online-Marktplatz einer Firma mit Sitz in Shanghai.

⁵⁸ sGS 143.11, abgekürzt PersV.

Auch der Umgang mit der medialen Berichterstattung, insbesondere in den sozialen Medien, fordert die Mitarbeitenden. Die Kommission stellt fest, dass es in den Medien immer wieder Schlagzeilen gibt zu Einzelfällen in Betrieben und dass diese Fälle vom AVSV jeweils mit hoher Priorität und korrekt bearbeitet werden. Eine inhaltliche Beurteilung der Fälle liegt nicht in der Zuständigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission.

Die Staatswirtschaftliche Kommission interessierte sich insbesondere für die Ausbildung der Mitarbeitenden. Einerseits gibt es die fachliche Grundausbildung als Amtstierärztin resp. Amtstierarzt (ATA) und als amtliche Fachassistentin oder amtlicher Fachassistent (AFA). Sowohl als ATA als auch als AFA absolviert man berufsbegleitend eine Fachausbildung in Theorie und Praxis. Die Kontrolleurinnen und Kontrolleure im Amt dürfen grundsätzlich alle Tierarten kontrollieren. Es ist aber eine Herausforderung, alle Tierarten und ihre Bedürfnisse und Besonderheiten zu kennen. Es ist viel Ausbildung und Wissen nötig, damit alle Bereiche stets abgedeckt sind. Nicht zufriedenstellend ist aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission, wenn ATA nur für einzelne Tierarten ausgebildet werden oder über wenig Praxiserfahrung verfügen. Zudem zeigt sich die Staatswirtschaftliche Kommission besorgt über den Fachkräftemangel, insbesondere bei den Grosstierärztinnen und Grosstierärzten. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt in diesem Zusammenhang zur Kenntnis, dass durch die zunehmende Zahl an Frauen in diesem Berufszweig ein grösseres Bedürfnis nach Teilzeitanstellungen besteht.

4.2.3.j Hundegesetz

Das Hundegesetz⁵⁹ ist ein neues Gesetz, dessen Vollzug aber anspruchsvoll ist. Vor dem HuG gab es über das eidgenössische Tierschutzrecht eine Meldepflicht. Das AVSV fungierte bereits damals als Meldestelle für Bissvorfälle. Dass der Kanton nun auch im Vollzug tätig ist, erleichtert aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission vieles. Ebenso wurde der Vollzugsprozess im AVSV etabliert, die Rückmeldungen aus den Gemeinden dazu sind positiv. Die Kommission stellt weiter fest, dass Synergien mit dem Tierschutz bei den Kontrollen gut möglich sind, jedoch die Rassenbestimmung grosse Ressourcen bindet.

4.2.3.k Amtliche Tierärzte

Die Abteilung Amtliche Tierärzte überwacht die Importe und Exporte von Tieren nach und aus Europa. Immer wieder werden Heimtiere, vor allem Hunde, illegal in den Kanton St.Gallen importiert. In den letzten Jahren hat die Anzahl solcher Fälle zugenommen. Auch der Import und Export von Lebensmitteln und Produkten tierischer Herkunft gehört zum Aufgabengebiet.

Veranstaltungen mit Tieren sowie Ausstellungen und Märkte im Kanton St.Gallen fallen unter die Aufsicht des AVSV. Während der Ausstellung muss der Tierschutz sichergestellt werden. Solche Veranstaltungen benötigen in der Regel eine Bewilligung. Je nach Grösse der Veranstaltung finden entsprechende Kontrollen statt, z.B. an der Olma. An kleineren Veranstaltungen wird stichprobenartig geprüft.

4.2.3.l Befragung Labor

Die Kontrollen von Trinkwasser, Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen sind gemäss Art. 30 des Lebensmittelgesetzes⁶⁰ grundsätzlich Prozess- und Produktkontrollen. Die Prozesskontrolle findet vor Ort durch eine Inspektorin oder einen Inspektor statt. Die Proben werden zur chemischen oder mikrobiologischen Untersuchung ins kantonale Labor gebracht. Die Kantone betreiben gemäss Art. 47 LMG ein spezialisiertes Labor und setzen die notwendige Anzahl Inspektorinnen und Inspektoren sowie Kontrolleurinnen und Kontrolleure ein. Für die Leitung und den Vollzug sind gemäss Art. 51 LMG eine Kantonschemikerin oder ein Kantonschemiker verantwortlich.

⁵⁹ sGS 456.1; abgekürzt HuG.

⁶⁰ SR 817.0; abgekürzt LMG.

Es werden regelmässig risikobasierte Grundkontrollen oder Produktkontrollen nach einem risikobasierten, dynamischen Probe-Entnahmekonzept durchgeführt. Mängel werden beanstandet und geeignete Massnahmen verfügt. Diese reichen von Verbesserungen im Selbstkontrollsystem, der Sanierung von Anlagen bis zur Abkochvorschrift von Trinkwasser, das mit Fäkalbakterien kontaminiert ist.

Bakterielle Verunreinigungen des Trinkwassers (z.B. durch Abwasser, Gülle oder Fäkalkeime anderen Ursprungs) stellen nach wie vor die grösste akute Gesundheitsgefahr dar. Die Gründe dafür liegen neben Mängeln in der Qualitätssicherung der Wasserversorgungen auch in Verstössen gegen Wasserversorgungs- (Verbindung mit Brauchwasserinstallationen) oder Schutz-zonenreglemente. Per- und polyfluorierte Chemikalien (PFAS) sowie Chlorothalonil stellen aufgrund der aktuell vorliegenden Trinkwasserdaten nur sehr punktuell ein Problem dar. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt beruhigt zur Kenntnis, dass die Trinkwasserqualität über den ganzen Kanton gesehen als gut beurteilt wird. Beanstandungen betreffen grösstenteils mikrobiologische Parameter, vereinzelt ist auch die Trübung zu beanstanden. Mehrheitlich sind davon kleine Wasserversorgungen im Berggebiet betroffen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Legionellen eine verbreitete Gefahr werden könnten. Über die letzten Jahre kam es in der Schweiz zu einer Zunahme der Legionellose-Meldungen, wobei Expertinnen und Experten von einer erheblichen Dunkelziffer ausgehen. Da v.a. die schwere Form der Legionellose (Legionärskrankheit) eine hohe Sterblichkeitsrate aufweist⁶¹, werden verschiedene Massnahmen ergriffen, die die Vermehrung von Legionellen einschränken (z.B. angepasste Warm- und Kaltwassertemperaturen sowie regelmässige Spülungen). Die amtlichen Kontrollen von öffentlichen Duschanlagen werden durch das AVSV im Rahmen von Kampagnen und signalbasiert zur Abklärung von Erkrankungsfällen durchgeführt. Kontrollschwerpunkte sind bei den Spitälern, Alters- und Pflegeheimen.

4.2.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

4.2.4.a Auftrag

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein,⁶² 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.

4.2.4.b Empfehlung

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Erarbeitung und den Beschluss einer Eigentümerstrategie gemäss Art. 94g des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) für die Beteiligung an der TMF Extraktionswerk AG⁶³;
- b) für die Kantonsvertretung in der TMF Extraktionswerk AG, die nicht von Amtes wegen in die strategische Leitung Einsitz nimmt, einen Mandatsvertrag abzuschliessen⁶⁴;
- c) die Revision des Veterinärgesetzes (sGS 643.1) und damit zusammenhängender Tiergesundheits- und Tierschutzverordnungen (sGS 643.12 und sGS 645.1) zeitnah zu starten, damit die Rechtsgrundlagen wieder auf dem aktuellen Stand sind.

⁶¹ Im Durchschnitt sterben gemäss Bundesamt für Gesundheit trotz Antibiotikabehandlung 5 bis 10 Prozent der Erkrankten an den Folgen der schweren Form der Legionellose.

⁶² Auftrag nach Art. 95 GeschKR.

⁶³ Vgl dazu den Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 16. März 2024, Abschnitt 4.3.3.a.

⁶⁴ Vgl. Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom 2. Juli 2019.

4.2.4.c Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet:

- a) die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden in der Staatsverwaltung bei der Ausrichtung des Zuschlags für den Personenwagen, der vorwiegend unter besonders schwierigen Verhältnissen eingesetzt wird⁶⁵;
- b) die Anpassung der Tierseuchenkasse auf das gesetzlich korrekte Niveau gemäss Art. 19 Abs. 2 des Veterinärgesetzes (sGS 643.1).

Weil zunehmend mehr Frauen Teil des Berufszweigs «Tierarzt» sind, regt die Staatswirtschaftliche Kommission an, bei der Bezeichnung der Abteilung «Amtliche Tierärzte» die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter zu berücksichtigen (vgl. Berichterstattung der Redaktionskommission, 32.22.06).

4.3 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

4.3.1 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 Verwaltung und damit auch für die kantonalen Beteiligungen hat. Kern der parlamentarischen Oberaufsicht bildet die Überprüfung der Steuerung und Aufsicht der Regierung gegenüber der verselbständigten Einheit. 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 entsprechend 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 über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG), die Energieagentur St.Gallen GmbH (nachfolgend EnA) sowie die St.Galler Pensionskasse (sgpk) vertiefter wahrzunehmen.

Über die Ergebnisse der Prüfung der Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2023 wird die Staatswirtschaftliche Kommission voraussichtlich auf die Herbstsession 2024 Bericht erstatten.

4.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» legte am 26. Juni 2023 den Ablauf, den genauen Inhalt der Prüfungstätigkeit, die Termine und die zu befragenden Personen fest. Bei allen drei Anstalten wurden eine Vertretung des strategischen und des operativen Führungsorgans befragt sowie eine Aussensicht eingeholt.

Zur Prüfung der Aufsicht über die PHSG wurden Regierungsrat Stefan Kölliker, Vorsteher des Bildungsdepartementes und Präsident des PHSG-Hochschulrates, für die strategische Führungsebene, der Rektor der PHSG für die operative Ebene sowie ein Vorstandsmitglied des Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverbandes St.Gallen (KLV), Letztes für eine Aussensicht, befragt. Die Befragungen fanden am 3. Oktober 2023 statt.

⁶⁵ Siehe Art. 127 Abs. 2 der Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV).

Zur Prüfung der Aufsicht über die EnA wurden Michael Götte, Vorsitzender Geschäftsführer (für die Gesellschafterin VSGP) für die strategische Führungsebene, der Geschäftsleiter der EnA für die operative Ebene sowie der Vizepräsident der Sektion SIA St.Gallen | Appenzell für eine Aussensicht befragt. Die Befragungen fanden ebenfalls am 3. Oktober 2023 statt. Auf eine Befragung der Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartements (BUD) und des Kantonsvertreters in der Geschäftsführung der EnA wurde verzichtet. Am 31. Oktober 2023 wurden für Nachfragen an das strategische Führungsorgan der Generalsekretär des BUD sowie der Leiter Energie des Amtes für Wasser und Energie (AWE) im BUD befragt. Im Zusammenhang mit der Prüfung der EnA hat die Subkommission beschlossen, den Leiter der Finanzkontrolle zu befragen. Themen des Austauschs am 31. Oktober 2023 waren die Vorstellung der Struktur, der Organisation und des Prüfungsablaufs der Finanzkontrolle, die Vorstellung der zentralen Feststellungen der Berichte der Finanzkontrolle zu den kantonalen Organisationen sowie eine Information über die Peer Review. Zudem nahm der Leiter der Finanzkontrolle seinerseits Stellung zum Erfahrungsbericht zur Zusammenarbeit mit der EnA vom Mai 2022.

Zur Prüfung der Aufsicht über die sgpk wurden Regierungsrat Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement und Präsident sgpk-Stiftungsrat, für die strategische Führungsebene, der Geschäftsführer und Vorsitzende der Geschäftsleitung der sgpk für die operative Ebene sowie der Direktor der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht für eine Aussensicht eingeladen. Die Befragungen der operativen Ebene und der Aussensicht fanden am 2. Oktober 2023 statt, jene der strategischen Führungsebene war auf den 11. Dezember 2023 geplant. Dieser Austausch konnte aufgrund der sofortigen Amtsniederlegung von Regierungsrat Fässler leider nicht mehr stattfinden. Die Beantwortung des schriftlichen Fragenkatalogs an den Regierungsvertreter im Stiftungsrat war bis zum Abschluss der Prüfungstätigkeit am 6. Februar 2024 pendent. Am 13. Februar 2024 traf ein Schreiben des Interimspräsidenten der sgpk ein, in welchem er grundsätzliche Fragen im Verhältnis zwischen sgpk und Kantonsrat aufwarf und die Aufsichtstätigkeit der kantonalen Legislative in Frage stellte, auf die konkreten Fragen jedoch nicht einging. Die Subkommission nahm die Erwägungen im Schreiben mit Unverständnis zur Kenntnis und nahm zu einigen Punkten Stellung, u.a, dass sich der Fragenkatalog an die Vertretung der Regierung im Stiftungsrat richtete und die Prüfung der Amtsführung der Regierung nach Art. 15 GeschKR klar Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission ist. Zudem bedauerte die Subkommission, dass der Stiftungsrat die Fragen nicht beantwortete und sich einem offenen Austausch verweigerte, zumal im Herbst 2023 Gespräche mit dem Geschäftsführer der sgpk sowie dem Direktor der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht zur Prüfungstätigkeit über die sgpk stattgefunden hatten.

Als Unterlage für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht dienten zudem der Strategiebericht 2021/2022 der Regierung über das Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance; abgekürzt PCG), die «Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung» vom 18. September 2012 sowie weitere von der Regierung oder den Anstalten zur Verfügung gestellte Dokumentationen. Zudem wurden wiederum der Strategiebericht 2022/2023 geprüft und die Nachkontrollen der offenen Empfehlungen durchgeführt.

Bei der Prüfung der PCG-Berichterstattung 2022/2023 (PCG-Bericht) legte die Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten» das Augenmerk wiederum darauf, wie 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 beriet sie am 16. Januar 2024 vor und stellte dem für den Bericht zuständigen Departement einen Fragenkatalog zu. Die Subkommission wurde am 6. Februar 2024 vom Generalsekretär und von der PCG-Projektleiterin des Finanzdepartements (FD) informiert und vorab umfassend mit den geforderten Unterlagen bedient. Im Anschluss folgte eine Diskussion über einige Detailfragen aus dem Bericht zu ausgewählten öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Zu jedem Themenkreis (Oberaufsicht und PCG-Bericht) wurde durch die Subkommission ein umfangreicher Katalog an Fragen zusammengestellt. Diese Fragen wurden vorgängig jenen Personen zugestellt, welche die Subkommission zur Befragung einlud. Die vorgängig eingereichten Antworten der Befragten dienten der Subkommission für die Vorbereitung der Befragung und wurden jeweils vorab zugestellt.

4.3.3 Würdigung und Bewertung

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

Die Ergebnisse der Befragungen zu den verschiedenen aufsichtsrelevanten Themenbereichen werden in der Folge kurz kommentiert und je geprüfter kantonaler Anstalt eine allgemeine Würdigung vorgenommen.

Pädagogische Hochschule St.Gallen

Der Kanton führt die PHSG mit regionalen didaktischen Zentren. Die PHSG ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht der Selbstverwaltung. Die PHSG bietet auf der Wissenschaft basierende, praxisorientierte Studien mit fachlichem, methodisch-didaktischem und pädagogischem Inhalt für die Ausbildung zu Lehrpersonen für Unterricht in der Volksschule und auf der Sekundarstufe II an, begleitet die Lehrperson während der Berufseinführung an der öffentlichen Volksschule des Kantons St.Gallen und betreibt in Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung. Sie kann Dienstleistungen, namentlich in der Weiterbildung oder zugunsten der Gemeinden erbringen.⁶⁶

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Aufsicht / Controlling-Instrumente	Die Aufsicht über die PHSG durch die Regierung ist in Art. 8 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule St.Gallen ⁶⁷ geregelt. Insbesondere Art. 8 Abs. 2 GPHSG hält fest, mit welchen Mitteln dies geschehen kann. Die Beteiligung wird im Beteiligungsmanagement (PCG-Bericht) geführt und jährlich an einem Regierungsworkshop besprochen. Die Regierung verfügt über zweckmässige Instrumente. Als Unterlagen dienen der jährliche Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und alle vier Jahre der Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Kantonsbeitrags ⁶⁸ . Im Rahmen genereller (PCG- und Steuerungs-)Instrumente sind dies namentlich das Umsetzungscontrolling, die Strategieberichterstattung, der Beteiligungsspiegel oder die Berichterstattung zur Vergütungsverordnung. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt diese muster-gültigen Unterlagen und die strukturierten Grundlagen positiv.
Rechtlicher Rahmen / Rechtsform	Für die gewählte Rechtsform besteht eine zweckmässige gesetzliche Grundlage. Die Autonomie besteht in den Bereichen Personal, Finanzen, Leistungen und Organisation und wird im Leistungsauftrag ⁶⁹ in Abschnitt 1.3 konkretisiert.

⁶⁶ Art. 1 und 2 GPHSG.

⁶⁷ sGS 216.0, abgekürzt GPHSG.

⁶⁸ Pädagogische Hochschule St.Gallen: Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags 2019–2022 und die Verwendung des Kantonsbeitrags, Bericht des Hochschulrats vom 25. März 2022, siehe Budget 2023 (33.22.03), S. 226 ff.

⁶⁹ Leistungsauftrag für die Pädagogische Hochschule St.Gallen 2023–2026 vom 30. August 2022, siehe Budget 2023 (33.22.03), S. 318 ff.

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Eigentümerstrategie (Art. 94g StVG) / Unternehmensstrategie / Leistungsvereinbarung / Mandatsvertrag	<p>Der Regierung und dem Stiftungsrat sind die Entwicklungen im Umfeld der PHSG – wie z.B. rechtliche oder politische Rahmenbedingungen, u.a. der Lehrpersonenmangel und die mangelhafte Infrastruktur – bekannt und die entsprechenden Massnahmen zur Behebung werden umgesetzt, u.a. die Flexibilisierung der Studiengänge, die Erweiterung des Studienangebots (QUEST) oder die Erneuerung des GPHSG.</p> <p>Es besteht eine Eigentümerstrategie, in deren Erarbeitung die Hochschulleitung durch das Amt für Hochschulen (AHS) miteinbezogen wurde. Die Eigentümerstrategie ist der strategischen Führungsebene bekannt, sie enthält verständliche Eigentümerziele, wird periodisch (einmal je Amtsdauer) überprüft, gegebenenfalls angepasst und berücksichtigt nach Ansicht der Regierung sowie des Hochschulratspräsidenten die notwendige Autonomie des Unternehmens. Der Hochschulrat kann bei Bedarf eine ausserordentliche Überprüfung beantragen.</p> <p>Es besteht eine aussagekräftige Unternehmensstrategie 2021–2026, die im Einklang mit den Eigentümerzielen ist und auf einer umfassenden Umfeldanalyse sowie Evaluation erarbeitet wurde. Die Ziele der Eigentümerstrategie sind integriert und gelten langfristig.</p> <p>Die Einhaltung der Ziele wird mit Hilfe eines Projekt-Cockpits und eines Strategie-Cockpits überwacht. Periodisch findet eine Berichterstattung der PHSG zuhanden des Hochschulrates statt.</p> <p>Es besteht ein mehrjähriger Leistungsauftrag mit verbindlichem Kantonsbeitrag gemäss GPHSG⁷⁰.</p> <p>Es besteht kein Mandatsvertrag für die Kantonsvertreterin oder den Kantonsvertreter im Hochschulrat mit klar festgehaltenen Aufgaben und Pflichten, da die Vorsteherin oder der Vorsteher des Bildungsdepartementes ex officio⁷¹ Präsidentin bzw. Präsident des Hochschulrates ist. Entsprechend erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten getroffen werden. Die weiteren Mitglieder werden vom Kantonsrat gewählt.</p>
Organisation	<p>Die Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben sind in den rechtlichen Grundlagen (GPHSG, Statut, Reglemente usw.) klar geregelt und sowohl für die Regierung, den Hochschulrat als auch für die Hochschulleitung klar.</p> <p>Der Hochschulrat wird bei der Besetzung von Schlüsselpositionen immer einbezogen (Einzelmitglieder in der Findungskommission oder Gesamtgremium als Wahlinstanz) und die folgenden Anforderungsprofile werden vom Hochschulrat genehmigt: Rektorin/Rektor, Prorektorin/Prorektor, Verwaltungsdirektorin/Verwaltungsdirektor. Die Überwachung der Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen erfolgt einerseits durch das Sekretariat des Hochschulrates, andererseits durch das AHS.</p> <p>Die PHSG arbeitet an der Implementierung des Führungsleitbilds (Stand Oktober 2023). Dieses legt Führungsleitplanken fest, die für</p>

⁷⁰ Art. 10 und 12a GPHSG.

⁷¹ Art. 13 Abs. 2 Bst. a GPHSG.

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
	<p>alle Führungsebenen verbindlich sind. Eine periodische Überprüfung dieses Leitbildes ist geplant.</p> <p>Die PHSG verfügt zudem über unterschiedliche, regelmässig stattfindende Austauschgefässe mit den Verbänden der Lehrpersonen sowie den Mitarbeitenden der PHSG.</p>
Informations- und Entscheidungsprozesse	<p>Die Zuständigkeiten zwischen strategischer und operativer Führungsebene sind geregelt und zweckmässig, auch bei ordentlichen und ausserordentlichen Informationsflüssen.</p> <p>Die Regierung wird durch ihre Vertretung über aktuelle Themen situativ informiert. Zudem finden regelmässige Treffen des Hochschulrates mit der Regierung statt (alle zwei oder vier Jahre). Im Rahmen des Strategieberichts überwacht die Exekutive den Zielerreichungsgrad im Hinblick auf die Eigentümerstrategien. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst es, dass die Regierung neu den Geschäftsbericht ausdrücklich zur Kenntnis nimmt.</p>
Umgang mit Risiken	<p>Es besteht eine Risikoübersicht und -beurteilung der Exekutive zur PHSG, sowie ein detailliertes strategisches IKS- und Risikomanagementsystem mit einer Risikomatrix (Darstellung nach Wahrscheinlichkeit und Schadensausmass), welches im Lead der Verwaltungsdirektorin bzw. des Verwaltungsdirektors aufbereitet und dem Hochschulrat vorgelegt wird. Dieses orientiert sich am Leistungsauftrag und beinhaltet eine Vielzahl an Kennzahlen. Das Management-Cockpit ist an jeder Hochschulratssitzung traktandiert.</p> <p>Die Empfehlungen aus Prüfberichten werden von der Regierung oder dem Hochschulrat zur Kenntnis genommen und deren Umsetzung durch den Hochschulrat überwacht.</p>
Zielerreichung	<p>Aufgrund der Unterlagen erkennt die Staatswirtschaftliche Kommission an, dass die PHSG die vorgegebenen Ziele weitgehend erreicht (siehe Schlussberichterstattung 2019–2022 über die Erfüllung des Leistungsauftrags). Im Projekt-Cockpit wird die Zielerreichung anhand der von den strategischen Zielen abgeleiteten Massnahmen und ihrem Umsetzungsstand beurteilt. Zusätzlich liefert das Strategie-Cockpit Daten aus dem Qualitätsmanagement-System der PHSG zum Umsetzungsstand der strategischen Ziele.</p>

Allgemeine Würdigung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sämtliche Vorgaben an die Aufsicht der Regierung über die PHSG eingehalten sind. Aus Governance-Sicht ist die PHSG mustergültig aufgestellt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die bei der Prüfung festgestellten Anregungen und Hinweise wie die Weiterbildung der PHSG versus jene des AVS sowie das Finanzierungsmodell der Weiterbildung hin zu Lehre und Forschung & Entwicklung, die Lehrtätigkeit auf fachfremden Gebieten, den grossen Lohnunterschied zwischen Primar- und Sekundarschule, die Konkurrenzfähigkeit der PHSG, die Praxisnähe in der Ausbildung, die Infrastruktur (Campus) sowie der Einbezug der PHSG in die Revision des Volksschulgesetzes und des GPHSG zur Kenntnis. Dies sind strategisch wichtige und zukunftsweisende Themen, welche aber den Rahmen der Oberaufsicht sprengen und deren inhaltliche Beurteilung nicht zum Auftrag der Staatswirtschaftlichen Kommission gehört.

Energieagentur St.Gallen GmbH

Die Energieagentur St.Gallen GmbH (nachfolgend EnA) wurde 2012 mit dem Zweck gegründet, die Förderung der Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energieträger im Sinne der Vision und der Ziele der Energiepolitik des Kantons St.Gallen und der Gemeinden des Kantons St.Gallen umzusetzen. Die EnA ist zu je 25 Prozent im Besitz des Kantons St.Gallen, der Stadt St.Gallen, der VSGP und der SAK AG. Gestützt auf die Statuten kann die EnA Leistungsaufträge der Gesellschafter annehmen. Zudem kann die Gesellschaft weitere Aufgaben und Aufträge von Dritten annehmen, sofern diese dem Zweck der Gesellschaft entsprechen und zur Erreichung von energie- und klimapolitischen Zielen beitragen. Die Gesellschaft ist nicht gewinnorientiert.

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Aufsicht / Controlling-Instrumente	<p>Die Aufsicht über die EnA durch die Regierung wird mit dem Einsitz der Vorsteherin oder des Vorstehers des BUD als Gesellschafterin bzw. Gesellschafter wahrgenommen. Zudem nimmt eine Kantonsvertretung Einsitz in der Geschäftsführung (strategisches Führungsorgan). Die Beteiligung wird nicht im Beteiligungsmanagement (PCG-Bericht) geführt. Das Amt für Wasser und Energie (AWE) führt Quartalsbesprechungen mit der Geschäftsleiterin bzw. dem Geschäftsleiter (operative Ebene) zu den erbrachten Leistungen, Chancen und Herausforderungen durch.</p> <p>Die Regierung (das BUD) verfügt über zweckmässige Instrumente. Als Unterlagen dient der Jahresbericht über die Erfüllung der beiden kantonalen Leistungsaufträge und das Quartalsreporting der Leistungsaufträge mit Ampelsystem. Eine Übersicht zu den strategischen Projekten sowie ein dazugehöriges Controlling fehlt, sie wird aber im Rahmen des Strategieprozesses erstellt und implementiert. Zudem wurde in den Jahren 2021/22 ein externer Erfahrungsbericht zur Zusammenarbeit des BUD mit der EnA in Auftrag gegeben und von der Finanzkommission im Frühling 2023 zur Kenntnis genommen. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Feststellungen des Berichts, weist aber darauf hin, dass ein Auftrag der Finanzkommission zur Prüfung der Governance der EnA an das BUD (und die Finanzierung durch das BUD) merkwürdig anmutet, zumal dies eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission wäre.</p>
Rechtlicher Rahmen / Rechtsform	<p>Für die gewählte Rechtsform besteht eine gesetzliche Grundlage⁷². Die Rechtsform einer nicht gewinnorientierten GmbH wurde gewählt, weil die EnA in dieser Rechtsform über den grösstmöglichen Handlungsspielraum verfügt, um die verschiedenen Interessen und Funktionen zu vereinen. Aufgrund der personengesellschaftlichen Elemente können die Träger auf die strategischen Fragen der Geschäftsführung direkt Einfluss nehmen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die GmbH-Struktur eher komplex und nicht ganz einfach zu verstehen ist, diese aber im Rahmen des Energiekonzepts 2021–2030 geprüft und dabei festgehalten wurde, dass sich die Struktur etabliert hat und in der Praxis zweckmässig ist. Der Regierung (dem BUD) und der strategischen Führung (Gesellschafter) sind die Entwicklungen im Umfeld der EnA – wie z.B. rechtliche oder politische Rahmenbedingungen, u.a. Intensivierung</p>

⁷² Auftrag aus dem Energiekonzept 2008–2020 (40.07.07).

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Eigentümerstrategie (Art. 94g StVG) / Unternehmensstrategie / Leistungsvereinbarung / Mandatsvertrag	<p>der Energie- und Klimapolitik, Umsetzung Mantelerlass oder Modifikation der Förderssoftware – bekannt und die entsprechenden Massnahmen zur Behebung werden umgesetzt.</p> <p>Auf die Festlegung einer Eigentümerstrategie wurde seitens der Regierung im Jahr 2012 explizit verzichtet, da aus ihrer Sicht die Eigentümerinteressen des Kantons St.Gallen im strategischen Bereich im Energiekonzept Kanton St.Gallen vom 11. Dezember 2007 (40.07.07) und in der Botschaft zum IV. Nachtrag zum Energiegesetz vom 28. Juni 2011 (22.11.08) einlässlich umschrieben sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt diese Einschätzung nicht und erwartet die gesetzlich vorgeschriebene Umsetzung gemäss Art. 94g StVG.</p> <p>Es bestehen zwei detaillierte Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton. Diese schränken die weiteren Tätigkeiten der EnA nicht ein. Grundlage für den Inhalt der Leistungsaufträge sind das kantonale Energiekonzept und in der Folge die Energieförderungsprogramme und die Massnahmenblätter zu den einzelnen Massnahmen. Die Leistungsaufträge werden gestützt auf die Grundlagen im Austausch zwischen AWE und Energieagentur erarbeitet und von der Regierung erteilt.</p> <p>Die Unternehmensstrategie aus dem Jahr 2014 ist in Teilen als überholt zu beurteilen, weshalb ein Überarbeitungsprozess eingeleitet wurde. Die neue Strategie soll im Jahr 2024 verabschiedet werden. Es besteht kein Mandatsvertrag⁷³ für die Kantonsvertreterin oder den Kantonsvertreter als Geschäftsführerin bzw. Geschäftsführer mit klar festgehaltenen Aufgaben und Pflichten. Die Aufgaben und Pflichten werden je nach Themenbereich zwischen Vertretung und Departementsleitung festgelegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet den Abschluss eines solchen Mandatsvertrags.</p>
Organisation	<p>Die Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben sind zweckmässig im Organisationsreglement geregelt.</p> <p>Für die Wahl der Geschäftsführerin bzw. des Geschäftsführers sind aktuell keine Anforderungskriterien definiert. Jede Gesellschafterin und jeder Gesellschafter entsendet gemäss Statuten eine natürliche Person als Geschäftsführerin oder Geschäftsführer. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt dies zur Kenntnis, würde es aber begrüssen, wenn die Vertretung der SAK AG bei den Geschäftsleiterinnen oder Geschäftsleitern durch eine Person aus der strategischen Leitung oder aus dem hoheitlichen Bereich wahrgenommen wird und nicht aus dem operativen Bereich; dies, um Interessenkollisionen zu vermeiden.</p>

⁷³ Gemäss Grundsätzen zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom September 2012 und Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom 2. Juli 2019 (nach Art. 94f StVG) schliesst das zuständige Departement mit den Kantonsvertretungen, die nicht von Amtes wegen oder als Privatperson in ein Organ einer Organisation mit kantonaler Beteiligung Einsitz nehmen, einen Mandatsvertrag ab.

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Informations- und Entscheidungsprozesse	<p>Die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Gesellschafterin oder des Gesellschafters, der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers und der operativen Führungsebenen sind zweckmässig geregelt und in den Statuten festgehalten.</p> <p>Das BUD informiert die Regierung bei Bedarf und im Rahmen der Berichterstattung der EnA über die Erfüllung der Leistungsaufträge. Das BUD legt der Regierung die Jahresberichte der EnA zur Erfüllung der Leistungsaufträge zur Kenntnisnahme vor. Dieses Vorgehen ist angemessen und zweckmässig.</p>
Umgang mit Risiken	<p>Risiken im Zusammenhang mit den Leistungsaufträgen sind Teil des Risikomanagements des AWE. Empfehlungen aus Prüfberichten werden durch die Geschäftsführung mittels einer Pendenzenkontrolle überwacht und durch die operative Ebene umgesetzt. Empfehlungen aus Prüfberichten zu den Leistungsaufträgen werden innerhalb des BUD umgesetzt.</p>
Zielerreichung	<p>Aufgrund der Unterlagen erkennt die Staatswirtschaftliche Kommission an, dass die EnA die vorgegebenen Ziele erfüllt. Weil die Ergebnisse mehrheitlich durch äussere Faktoren beeinflusst werden, wurde auf Massnahmen bei Nichterreichung der Ziele bis anhin verzichtet. Die Mittel sind zweckgebunden und das Geld wird laufend ausgegeben. Das BUD erachtet es als zielführend, dass in den Quartalsbesprechungen Herausforderungen rechtzeitig thematisiert und Lösungen vorgeschlagen werden, die gegebenenfalls auch erst mittelfristig zur Zielerreichung beitragen. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt diese Einschätzung und regt an, dass eine entsprechende Anpassung in den Leistungsaufträgen vorgenommen wurde.</p>

Allgemeine Würdigung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Vielzahl verschiedener Förderangebote offensichtlich zu Verwirrung führt und sich «Laien» in dieser Vielfalt an Angeboten ohne fachliche Beratung kaum zurechtfinden. Der Kanton versucht, dies mit der EnA möglichst zu vermeiden oder zu vereinfachen. Der «One-Stop-Shop»-Ansatz ist im Kanton etabliert (Förderplattform)⁷⁴ und einfach aufgebaut. Jene Gemeinden, die ihre Förderung durch die EnA abwickeln lassen, sind ebenfalls auf der Förderplattform. Mit dem Blog zum Energiekonzept⁷⁵ hat das BUD zudem die Kommunikation ausgebaut. Das Ziel muss sein, dass die Bevölkerung und die Wirtschaft die Angebote der EnA noch besser kennen und nutzen.

Weiter zeigten die Befragungen früher eine gewisse Unzufriedenheit bei der EnA hinsichtlich der Erstellung der Leistungsaufträge. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt dazu fest, dass sich der formelle und informelle Austausch nun verbessert hat und die Zusammenarbeit grundsätzlich gut ist. Der Projektleiter für die Umsetzung des St.Galler Energiekonzepts hat aufgrund der Massnahmenblätter (des St.Galler Energiekonzepts) und aufgrund der rechtlichen Grundlagen sowie der Rückmeldung betreffend Fördermitteln im Austausch mit der EnA die Ist-Situation analysiert und einen Entwurf für den nächsten jährlichen Leistungsauftrag erstellt. Nach einem anschliessenden Austausch mit dem Geschäftsleiter der EnA und dem Vertreter des AWE wurde dieser Entwurf mit der Vorsteherin des BUD besprochen und der Leistungsauftrag abschliessend durch die Regierung erteilt.

⁷⁴ Siehe <https://efoerderportal.sg.ch>.

⁷⁵ Siehe <https://www.energie2030.ch>.

St.Galler Pensionskasse

Die St.Galler Pensionskasse (sgpk) ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit Sitz in St.Gallen. Sie wurde per 1. Januar 2014 aus der Versicherungskasse für das Staatspersonal und der kantonalen Lehrerversicherungskasse errichtet und bezweckt die berufliche Vorsorge für das Staatspersonal des Kantons St.Gallen, für das Personal von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen des Kantons, für das Personal der öffentlichen Volksschulen des Kantons sowie für das Personal weiterer angeschlossener Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Aufsicht / Controlling-Instrumente	<p>Eine Beurteilung der strategischen Führungsebene zur Aufsicht steht aus (vgl. Abschnitt 4.3.1).</p> <p>Es bestehen Instrumente zur Messung und Berichterstattung über die Ziele. Zudem sind sowohl die Projekte auf Unternehmensebene (strategische Projekte) als auch die bereichsspezifischen Projekte (operative Projekte) in einer Projektübersicht festgehalten. Die Geschäftsleitung stellt die Überwachung der strategischen Ziele sicher und ist für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich. Es erfolgt eine regelmässige Berichterstattung an den Stiftungsrat. Eine Beurteilung der strategischen Führungsebene steht aus.</p>
Rechtlicher Rahmen / Rechtsform	<p>Für die gewählte Rechtsform besteht eine zweckmässige gesetzliche Grundlage.</p> <p>Der operativen Führungsebene sind die Entwicklungen im Umfeld der sgpk bekannt – wie z.B. rechtliche oder politische Rahmenbedingungen, u.a. die Verschlechterung der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen. Eine Beurteilung der strategischen Führungsebene steht aus (siehe Punkt 2.1.2).</p>
Eigentümerstrategie (Art. 94g StVG) / Unternehmensstrategie / Leistungsvereinbarung / Mandatsvertrag	<p>Es besteht keine Eigentümerstrategie, die Grundlage für die Leistungserbringung ist im Gesetz über die St.Galler Pensionskasse⁷⁶ festgeschrieben. Die Umsetzung wird in den Reglementen der St.Galler Pensionskasse detailliert geregelt. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Einschätzung, dass der Zweck hinreichend umschrieben und eine Eigentümerstrategie nicht notwendig ist.</p> <p>Es besteht eine Unternehmensstrategie, zudem hat der Stiftungsrat ein Leitbild und eine Nachhaltigkeitspolitik erlassen. Die strategischen Stossrichtungen für die Strategieperiode 2020–2024 wurden vom Stiftungsrat beschlossen.</p> <p>Die Handhabung bei den Mandatsverträgen ist unterschiedlich; für einige Kantonsvertretungen wurde ein solcher Vertrag abgeschlossen und für andere nicht. Gemäss den Grundsätzen zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom September 2012 und Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung (nach Art. 94f StVG) vom 2. Juli 2019 schliesst das zuständige Departement mit den Kantonsvertretungen, die nicht von Amtes wegen oder als Privatperson in ein Organ einer Organisation mit kantonaler Beteiligung Einsitz nehmen, einen Mandatsvertrag ab. Entsprechend erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission den lückenlosen Abschluss solcher Mandatsverträge für die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons.</p>

⁷⁶ sGS 864.1; PKG.

Thema	Kommentar / Beurteilung StwK
Organisation	Die Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben sind zweckmässig im Organisationsreglement geregelt. Eine Beurteilung der strategischen Führungsebene steht aus (vgl. Abschnitt 4.3.1).
Informations- und Entscheidungsprozesse	Eine Beurteilung der strategischen Führungsebene steht aus (vgl. Abschnitt 4.3.1).
Umgang mit Risiken	Es gibt eine Beurteilung und die Risiken sind bekannt. Eine Beurteilung der strategischen Führungsebene steht aus (vgl. Abschnitt 4.3.14.3.1).
Zielerreichung	Eine Beurteilung der strategischen Führungsebene steht aus (vgl. Abschnitt 4.3.1).

Allgemeine Würdigung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die sgpk organisatorisch gut aufgestellt und in vielen Bereichen «benchmark leader» ist. Sie wird von der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (OSTA) beaufsichtigt. Die Kommission stellt fest, dass die OSTA nur einen begrenzten Spielraum bei der Überprüfung hat. Dabei kommt dem informellen Austausch mit der geprüften Stelle vielfach eine bedeutende Rolle zu und dieser ist teilweise wertvoller als die rein rechtliche Aufsicht. Wichtig für die OSTA sind die laufende Kommunikation und die informelle Einflussnahme. Hier stellt die Staatswirtschaftliche Kommission ein Verbesserungspotenzial bei der sgpk fest. Aufgrund des Austausches mit dem Direktor der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht konnte die Staatswirtschaftliche Kommission feststellen, dass die OSTA eine gute und effiziente Arbeit leistet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission macht abschliessend deutlich, dass eine vollumfängliche Beurteilung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht (noch) nicht möglich war, da die strategische Führungsebene (Regierungsvertretung) nicht befragt werden konnte. Die zuständige Subkommission wird diese Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufnehmen.

4.3.3.b Austausch mit der kantonalen Finanzkontrolle

Die kantonale Finanzkontrolle (nachfolgend KFK) ist nach Art. 42a StVG das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Die KFK unterstützt den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Staatsverwaltung und die Gerichte sowie die Regierung und die Departemente bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Staatsverwaltung. Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit ausschliesslich Verfassung und Gesetz verpflichtet. Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet, was nach Aussagen des Leiters der Finanzkontrolle nicht optimal ist, aber neben Nachteilen auch einige Vorteile mit sich bringt.

Der Aufsichtsbereich ist in Art. 42b StVG geregelt. Der Finanzaufsicht durch die KFK unterliegen vorbehältlich besonderer gesetzlicher Vorschriften u.a. der Kantonsrat, die Staatsverwaltung, die kantonale Fachstelle für Datenschutz, die Gerichte und andere Justizbehörden sowie die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons. Bei der Finanzaufsicht werden die Einhaltung von Rechnungslegungs- und Buchführungsvorschriften, das interne Kontrollsystem, die Recht- und Ordnungsmässigkeit sowie die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Die KFK kann auch bei Organisationen und Personen, die Staatsbeiträge empfangen oder denen Staatsaufgaben übertragen sind, die Finanzaufsicht ausüben, auch wenn sie nicht als Revisionsstelle beauftragt ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass bei ausgegliederten Anstalten vermehrt darüber diskutiert wird, eine private Revisionsstelle anstelle der KFK als Revisionsstelle einzusetzen. Sie beurteilt diese Entwicklung aus Sicht der Oberaufsicht als kritisch, denn für die Wahrnehmung der Oberaufsicht überwiegen die Vorteile der

KFK als Revisionsstelle, da sie sehr gute Kenntnisse der kantonalen Organisationen und der gesetzlichen Grundlagen sowie grosses Verständnis für Ansprüche der Regierung und des Parlaments hat. Auch kann sie viel direkter und offener kommunizieren, da sie als gesetzliche Revisionsstelle nicht abwählbar ist. Im neuen Universitätsgesetz⁷⁷ wird die KFK nicht mehr explizit als Revisionsstelle bezeichnet. Die Staatswirtschaftliche Kommission macht deutlich, dass diese Vorgabe nicht als Präzedenzfall, sondern als Ausnahme zu betrachten ist und in den kommenden Vorlagen, z.B. zum Gesetz über die Spitalverbunde (22.23.04) oder zum neuen Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen, die Vorteile der KFK als Revisionsstelle zu berücksichtigen sind.

Die Staatswirtschaftliche Kommission attestiert, dass die KFK gut aufgestellt ist, sehr fundierte und strukturierte Prüfberichte erstellt und die Unabhängigkeit bestmöglich gewährleistet. Die KFK ist nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission genau jene starke, unabhängige und auch fokussierte Finanzkontrolle, welche das Parlament zur Ausübung der Oberaufsicht benötigt. Diese Feststellung wurde auch in den beiden letzte Peer Reviews durch die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt festgehalten. So wird festgestellt, dass auf Stufe Organisation die Qualitätssicherung der KFK fachmännisch und aktuell aufgebaut ist. Dagegen wird im Bereich der Unabhängigkeit die Zuständigkeit der KFK für die Finanzkommission des Kantonsrates als problematisch bewertet, da der Leiter der KFK zugleich Geschäftsführer der Finanzkommission ist. Zudem wird auch die organisatorische Nähe zum FD als problematisch eingestuft, da der Leiter der KFK an den wöchentlich stattfindenden Amtsleitersitzungen des FD teilnimmt. Es fehlt somit ein von der Exekutive unabhängige Instanz über der Finanzkontrolle. Es obliegt nicht der Staatswirtschaftlichen Kommission, eine allfällige Anpassung der Bestimmungen im Geschäftsreglement des Kantonsrates vorzuschlagen, dies ist Aufgabe des Präsidiums (Art. 7). Aufgrund der Erkenntnisse kommt die Staatswirtschaftliche Kommission jedoch nicht umhin, dem Präsidium eine vertiefte Prüfung der organisatorischen Situierung der KFK und der Finanzkommission zu empfehlen und dem Kantonsrat gegebenenfalls geeignete Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzuschlagen.

4.3.3.c PCG-Strategiebericht 2022/23

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 123 Seiten sehr umfassend. Per 31. Dezember 2022 sind auf dem kantonalen Beteiligungsspiegel 72 Organisationen mit kantonaler Beteiligung gelistet. Im PCG-Strategiebericht werden zwei Kategorien gebildet. Über die als finanziell und politisch wesentlich qualifizierten 19 Beteiligungen des Kantons St.Gallen (sogenannte Kategorie 1-Beteiligung; je einzeln gezählt sind die vier Spitalregionen) wird detailliert Bericht erstattet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Instrumente des PCG-Strategieberichts und des HRM2-Berichts sehr gute Mittel für das Controlling sind. Einige Beteiligungen und Trägerschaften sind gesetzlich vorgeschrieben bzw. begründet. Bei den anderen Organisationen stellt sich jedoch weiterhin die Frage nach dem Bedarf einer Beteiligungsstrategie nach Art. 94e StVG. Die Regierung beurteilt diese Fragestellung laufend. 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 Übersicht zu den Risiken und der Beteiligungsspiegel sind nützliche Mittel

⁷⁷ sGS 217.1; UG.

für eine fundierte Diskussion. Aufgrund der Erkenntnisse kann die Regierung ihre Einflussmöglichkeiten auf die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten vorausschauend ausüben. Die Ergebnisse aus dem Workshop fliessen jeweils in eine formelle Beschlussfassung. Die Regierung hat Massnahmen festgelegt und den zuständigen Departementen Aufträge erteilt; so soll beispielsweise der Mehrwert einer Eigentümerstrategie für die Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft des Kantons St.Gallen (LGK) geprüft werden. Ebenso stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass sich der Prozess zur Erarbeitung des PCG-Berichts und zur Beratung dessen mit der zuständigen Subkommission mittlerweile etabliert hat. Erfreut zeigt sie sich, dass die Empfehlungen und weitere Themen und Forderungen aus parlamentarischen Vorstössen oder übergeordneten Diskussionen am Regierungsworkshop thematisiert, diskutiert und Massnahmen daraus beschlossen wurden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission weist weiter darauf hin, dass eine Analyse und Klärung der Zuweisungen in Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie der unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards gesamtheitlich erfolgen soll. Die Regierung plant, dies im Rahmen der Arbeiten zu einer Revision der Finanzhaushaltgesetzgebung umzusetzen. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüessen, wenn die Frage der Zuordnung von Aktiven zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen unabhängig von der umfassenden und länger dauernden Gesetzesrevision rascher erfolgen könnte und hat dazu eine vorzeitige Grobbeurteilung des FD zuhanden der Subkommission verlangt. Sie nimmt erfreut zur Kenntnis, dass im PCG-Bericht neu Aussagen zum «Rechnungslegungsstandard» und zu den «wesentlichen Beteiligungen der betrachteten Organisation» gemacht werden. Ebenso begrüsst sie, dass bei den Erneuerungswahlen 2024/2028 ein Fokus auf das Thema «Mandatsverträge» gelegt wird (vgl. oben 4.3.3.a). Zuletzt teilt sie die Ansicht der Regierung nicht, dass lediglich für die Kategorie-1-Beteiligungen eine Eigentümerstrategie zu erstellen sei. Nach Art. 94g StVG ist für jede Organisation mit kantonaler Beteiligung eine solche zu erlassen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die gesetzliche Vorgabe umgesetzt und fundiert geprüft wird, für welche Kategorie-2-Beteiligungen eine Eigentümerstrategie weniger dringlich ist und wo eine solche noch zu beschliessen ist. Entsprechend würde es die Staatswirtschaftliche Kommission begrüessen, wenn der Regierungsbeschluss zu den Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategien aus dem Jahr 2014 erneuert und die Inhalte gesamthaft neu beurteilt würden.

4.3.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) der Regierung die Erarbeitung und den Beschluss einer Eigentümerstrategie gemäss Art. 94g des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) für die Energieagentur St.Gallen GmbH, gegebenenfalls zusammen mit den drei weiteren Gesellschaftern. Die Eigentümerstrategie enthält die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Ziele, die der Kanton verfolgt;
- b) der Regierung, für die Kategorie-2-Beteiligungen gemäss Beteiligungsmanagement (PCG-Bericht) zu erwägen, ob gemäss Art. 94g des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) eine Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie zu beschliessen ist, oder festzuhalten, warum darauf allenfalls verzichtet werden kann. Dazu soll der Beschluss aus dem Jahr 2014 zu den Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategien überarbeitet werden;
- c) der Regierung, für die Kantonsvertretungen in der Energieagentur St.Gallen GmbH und der St.Galler Pensionskasse, die nicht von Amtes wegen in die strategische Leitung Einsitz nehmen, Mandatsverträge abzuschliessen;⁷⁸

⁷⁸ Vgl. Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom 2. Juli 2019.

- d) der Regierung, die Zuordnung der Vermögensteile zum Finanz- und Verwaltungsvermögen losgelöst von der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes und dieser vorgezogen neu zu beurteilen und dem Kantonsrat dazu entsprechende Anträge zu unterbreiten;
- e) dem Präsidium, die organisatorische Situierung der Kantonalen Finanzkontrolle (KFK) und der Finanzkommission (Fiko) vertieft zu prüfen und dem Kantonsrat gegebenenfalls geeignete Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzuschlagen.

4.4 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen

4.4.1 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 (32.23.04) 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.

4.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen» liess sich vom Volkswirtschaftsdepartement (VD) umfassend über den «Aktionärsbindungsvertrag des Switzerland Innovation Park Ost (SIP Ost)» und die «Trilaterale Absichtserklärung zur Verbesserung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs» und die «Vereinbarung betreffend die Kooperation im Rahmen der «Regionalkonferenz öffentlicher Verkehr (RöV) Ostschweiz» informieren und dokumentieren. Die Subkommission liess sich am 8. November 2023 zuerst durch den Geschäftsführer und den Leiter des Campus des SIP Ost einführen und befragte anschliessend den Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes, die Amtsleiterin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und den Amtsleiter des Amtes für öffentlichen Verkehr (AöV).

Für den zweiten Prüfungspunkt liess sich die zuständige Subkommission durch das Staatsarchiv des Departements des Innern (DI) zum Vertrag zwischen den Ständen St.Gallen und Zürich betreffend die Festsetzung der Staatsgrenze auf dem Zürichsee bei Rapperswil⁷⁹, zum Vertrag zwischen den Ständen St.Gallen, Zürich und Schwyz betreffend die Festsetzung des Knotenpunktes, in welchem die Staatsgrenzen derselben auf dem Zürichsee bei Rapperswil zusammenlaufen⁸⁰ und zum Vertrag zwischen den Ständen St.Gallen und Schwyz betreffend die Festsetzung der Staatsgrenze auf dem Zürichsee⁸¹ einführen. Am 23. November 2022 machte der Leiter Benutzungsdienst Staatliche Archive – Überlieferungsbildung des DI machte eine umfassende geschichtliche Auslegeordnung. Im Anschluss informierte der Kantonsgeometer des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) des Bau- und Umweltdepartements (BUD) allgemein zum Thema Grenzverschiebungen und nahm Bezug zu den Verträgen. Im Anschluss fand eine Befragung statt.

⁷⁹ sGS 115.1.

⁸⁰ sGS 115.2.

⁸¹ sGS 115.3.

Die Subkommission wird zudem Ende März 2024 das Geschäft 32.24.04 «Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen» (Liste zwischenstaatliche Vereinbarungen) formell vorberaten und die Prüfungspunkte für ihre Prüfungstätigkeit 2024/2025 bereits festlegen. Über die Ergebnisse der Vorberatung wird die Staatswirtschaftliche Kommission voraussichtlich auf die Sommersession 2024 Bericht erstatten.

4.4.3 Würdigung und Bewertung

4.4.3.a Switzerland Innovation Park Ost (SIP Ost)

Die Switzerland Innovation Park Ost AG wurde am 2. September 2021 gegründet und ist Trägerin des SIP Ost.⁸² Dabei handelt es sich um eine Organisation mit kantonaler Beteiligung im Sinn von Art. 94a ff. des Staatsverwaltungsgesetzes. Die SIP Ost fungiert als Innovationsdrehscheibe, die eine beschleunigte Entwicklung und einen direkten Marktzugang für innovative Produkte und Dienstleistungen ermöglichen soll. Der Fokus liegt insbesondere auf der Förderung von Innovationen und Projekten in den Bereichen «Health» und «Sensors» unter Berücksichtigung der Herausforderungen der Digitalisierung in der Wirtschaft.

Die Kernzielsetzungen und Leistungsziele für die Jahre 2023–2025 werden durch die Leistungsvereinbarung festgelegt. In jährlichen Planungsgesprächen zwischen der SIP Ost und dem AWA werden die Leistungsziele für das folgende Jahr definiert und mit messbaren Kriterien hinterlegt. Aufgrund der Vielfalt der am SIP Ost beteiligten Parteien regelt der Aktionärsbindungsvertrag das interne Verhältnis der Aktionäre, die Organisation der Gesellschaft sowie Stimmrechtsvereinbarungen ausserhalb der Statuten. Dieser Vertrag wurde von allen Aktionären bei Gründung der Gesellschaft unterzeichnet. Der Kanton St.Gallen geniesst aufgrund seines finanziellen und politischen Engagements während der Aufbauphase eine Vorzugsstellung mit besonderen Rechten.

Die Staatswirtschaftliche Kommission bezeugt die erfolgreiche Etablierung der SIP Ost mit klaren Governance-Strukturen. Der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung haben verständliche Schwerpunkte und Ziele gesetzt, die notwendigen Strukturen sind implementiert. Die Zusammenarbeit mit «Startfeld» hat sich gut entwickelt und ist eingespielt. Zusätzlich sind einige Leuchtturmprojekte im Aufbau, darunter der «Health Innovation Hub», der «Sensor Innovation Hub» sowie der «Business Hub», das Membership-Programm und die «Knowledge Database».

Die Herausforderung für den SIP Ost in den kommenden Jahren besteht darin, schrittweise Dienstleistungen aufzubauen und das Ökosystem zu erweitern, um eigene Erträge zu generieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht, dass die Wirkung des SIP Ost mehrheitlich über den Aufbau erfolgreicher Kooperationen stattfinden wird. Dazu ist die aktive Unterstützung der Forschungspartnerinnen und -partner erforderlich. Neben dem SIP Ost gibt es verschiedene Leistungserbringerinnen und -erbringer im Innovationsbereich mit überlappenden Aufgaben in der Ostschweiz (INOS, RhySearch, OST, HSG). Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt die Anregung, dass zukünftig auf eine klare Aufgabenverteilung hingearbeitet werden sollte, denn dadurch könnte mehr Exzellenz und Wirkung erzielt werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das VD dem SIP Ost die notwendigen Instrumente und Mittel für den Anschub zur Verfügung gestellt hat. Das VD gewährt dem SIP Ost die erforderliche operative und strategische Freiheit und sieht seine eigene Aufgabe darin, einen effektiven Austausch mit allen Partnerinnen und Partnern zu pflegen und dabei infrastrukturelle und technische Themen anzusprechen und abzustimmen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission findet die Haltung des VD nachvollziehbar, insbesondere angesichts der in der Leistungsvereinbarung festgelegten Controlling- und Risiko-Instrumente

⁸² Siehe dazu auch 33.20.05B «Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit zur Beteiligung an der Innovationspark AG und zur Gewährung von Betriebsbeiträgen» (sGS 577.4).

sowie der jährlichen Austauschgespräche. Die Staatswirtschaftliche Kommission plant, die Zielerreichung nach Ablauf der Leistungsvereinbarung 2023–2025 zu überprüfen und sich über die neuen Schwerpunkte zu informieren. Abschliessend betont die Staatswirtschaftliche Kommission, dass der SIP Ost eine bedeutende Chance für die Region und den Kanton St.Gallen bietet. Diese Chance sollte nach besten Möglichkeiten aktiv unterstützt werden, z.B. im Rahmen der Standortförderungsstrategie.

Schliesslich würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnisse sowie die Kompetenz der Befragten positiv. Die mündlichen Aussagen waren schlüssig und informativ, die schriftlichen Antworten fielen teils sehr knapp aus.

4.4.3.b Grenzüberschreitender öffentlicher Verkehr

Trilaterale Absichtserklärung zur Verbesserung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs

In der grenzüberschreitenden Region St.Gallen, Vorarlberg und Liechtenstein ist eine effektive Mobilität von entscheidender Bedeutung. Leider wird das Potenzial des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs bisher noch nicht voll ausgeschöpft und es besteht Nachholbedarf. Um den öffentlichen Verkehr zu verbessern, sind gemeinsame Massnahmen mit Vorarlberg und Liechtenstein notwendig. Im Zentrum der gemeinsamen Anstrengungen stehen folgende Handlungsfelder: Verbesserung der Tarifstrukturen und des Kundenservice, kundenfreundliche Angebotsdichte und -vertaktung sowie die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Schieneninfrastruktur. Die Ablehnung des S-Bahn-Projektes «FLACH» durch Liechtenstein hat u.a. zu einer Absichtserklärung geführt, die ein gemeinsames Verständnis für Handlungsfelder und Lösungsansätze (Massnahmen) zur Verbesserung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs schaffen soll.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die Unterzeichnung der Absichtserklärung als Schritt zur Nutzung des Potenzials, der Erreichung der Klimaziele, der Standortstärkung, der Deckung der Mobilitätsbedürfnisse und der Erhöhung der Lebensqualität. Obwohl die Umsetzung der Massnahmen noch in den Anfängen steckt, wurden bereits erste Erfolge erzielt, wie die kurzfristige Einführung zusätzlicher Zugverbindungen und grenzüberschreitender Ticketing-Lösungen. Die Staatswirtschaftliche Kommission betont die Notwendigkeit der Umsetzung der vereinbarten Eckwerke. Sie anerkennt, dass das VD die Herausforderungen erkannt hat und versucht, Handlungsmöglichkeiten bestmöglich umzusetzen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass es viele Fachaustausche (z.B. trilaterale Kommission öffentlicher Verkehr Vorarlberg–St.Gallen–Liechtenstein), langwierige Prozesse und komplexe grenzüberschreitende Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg gibt. Entsprechend unterstützt sie die fortlaufenden Anstrengungen des VD, die Massnahmen voranzutreiben, auch wenn das Tempo aufgrund exogener Faktoren eher gemächlich ist. Zudem begrüsst sie die Bemühungen des VD, nebst administrativen und fachlichen Aufgaben viel kommunikative Arbeit zu leisten. Sie würdigt, dass das AöV auch pragmatische Lösungen sucht und umsetzt.

Vereinbarung betreffend die Kooperation im Rahmen der «Regionalkonferenz öffentlicher Verkehr (RöV) Ostschweiz»

Die Ostschweizer Kantone entwickelten im Jahr 2021 erstmals eine gemeinsame Bestellerstrategie für den öffentlichen Verkehr (öV), die Aspekte wie Synergienutzung, gemeinsame Positionierung, Wirtschaftlichkeit und proaktive Systementwicklung umfasst. Zudem wurde die Frage nach dem idealen Organisations- und Kooperationsmodell geklärt. Die künftige Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ist in einer Kooperationsvereinbarung festgehalten. Die Ostschweizer ÖV-Direktoren haben am 16. Dezember 2021 die Vereinbarung verabschiedet.

Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt die Wichtigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen den Ostschweizer Kantonen im ÖV-Bereich und sieht die Kooperationsvereinbarung als geeignete Grundlage für die gemeinsamen Ziele.

Die Kommission stellt fest, dass die Geschäftsstelle und das Sekretariat der Regionalkonferenz öffentlicher Verkehr Ostschweiz beim Kanton St.Gallen angesiedelt sind, ohne zusätzlichen Personalbedarf. Die enge Zusammenarbeit der kantonalen ÖV-Ämter wird als erfolgreich bewertet. Das AöV des Kantons St.Gallen wird trotz seiner Grösse im Vergleich zu anderen Ostschweizer Ämtern als gut ausgestattet und positioniert wahrgenommen. Die Kommission würdigt die Bemühungen des AöV, einen fachlichen Austausch zu fördern.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist erfreut zu hören, dass die Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone in Bern zunehmend anerkannt wird, was nicht zuletzt auf die sorgfältige Arbeit des VD und des AöV zurückgeführt wird. Die Bereitschaft, pragmatische und kurzfristige Lösungen im ÖV-Bereich umzusetzen, wird als wegweisend betrachtet. Trotz der hohen Komplexität und zukünftigen Herausforderungen werden die schnellen Lösungen im System positiv bewertet. Um Verbesserungen im öffentlichen Bereich zu erreichen, ist es zentral, das Angebot auszubauen und den Kundinnen und Kunden die Gelegenheit zu geben, sich an neue Linien und Kurse zu gewöhnen. Pendlerinnen und Pendler, aber auch Freizeitreisende steigen nicht sofort auf ein anderes Verkehrsmittel um. Dies braucht in der Regel etwas Zeit.

Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt die gute Zusammenarbeit mit den Gemeinden, stellt jedoch fest, dass es auf kommunaler Ebene schwieriger wird, neue Linien anzubieten oder Lösungen zu finden. Sie fordert die Gemeinden auf, ÖV-Angebote auf kommunaler Ebene vermehrt regional zu denken, und erwartet, dass das VD entsprechende Lösungen anbietet, um neue Linien zu fördern, denn beim öV gilt, dass das Angebot die Nachfrage bestimmt.

Abschliessend würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnisse sowie die Kompetenz der Befragten positiv. Die schlüssigen und informativen Aussagen unterstreichen die Bedeutung des persönlichen Austauschs über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg.

4.4.3.c Staatsgrenze auf dem Zürichsee bei Rapperswil

Die Bedeutung von Kantonsgrenzen um 1870 wird gemäss dem historischen Lexikon der Schweiz⁸³ wie folgt festgehalten: «Grenzen trennen unterschiedlich strukturierte Territorien, darunter politische Grenzen zwischen Gemeinden, Kantonen und Staaten. Politische Grenzen erfüllen verschiedene Funktionen, darunter rechtliche, fiskalisch-ökonomische, ideologische und militärische.»

Im Jahr 1870 wurden Verträge zur genauen Festlegung der Staatsgrenze zwischen den Kantonen St.Gallen, Zürich und Schwyz auf dem Zürichsee geschlossen. Auslöser war ein Vorfall von 1868. In den Botschaften betreffend die Verträge über die Festsetzung der Kantonsgrenze auf dem Zürichsee ist dazu festgehalten: «Im Frühjahr 1868 hatte das Bezirksamt vom Seebezirk die Anzeige gemacht, dass Verdacht walte, es sei ein Schiffmann von Schmerikon in der Nähe von Rapperswil zwischen der Lützelau und dem Gublerfalten von einem anderen Schiffmann gewaltsam aus dem Schiffe, in welchem sich beide befunden hatten, geworfen worden und in Folge dessen im See ertrunken. Damit wurde die Frage verbunden, ob jenes Seegebiet als zum Territorium des Kantons St.Gallen gehörig zu betrachten und deshalb eine Untersuchung hierorts anzuheben sei. Da die Grenze zwischen den Kantonen St.Gallen und Zürich auf dem Zürichsee bei Rapperswil in die topographische Karte nicht eingezeichnet ist, so wurden sofort im Kantonsarchiv Nachforschungen über die bezüglichen Grenzverhältnisse

⁸³ Siehe dazu ausführlich: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007841/2017-12-14/>.

angehoben, welche jedoch zu keinem Ergebnis führten»^{84, 85} Die Grenzverhältnisse auf dem Zürichsee waren unklar, was zur Initiierung der Vertragsverhandlungen führte.

Die Staatswirtschaftliche Kommission betont, dass der Hauptzweck der Verträge in der erstmaligen und genauen Festlegung der Staatsgrenze zwischen den drei Kantonen St.Gallen, Zürich und Schwyz auf dem Zürichsee lag. Hierzu wurde neben den – im Original aufbewahrten – Verträgen (KA R.3-5 und KA R.3-7) auch eine Karte mit dem genauen Verlauf der Grenze angefertigt. Diese Karte wurde auf Basis der kantonalen Eschmannkarte erstellt. Neben der Grenzregelung standen insbesondere in den Verträgen mit Schwyz auch Regelungen zu Fischereirechten im Vordergrund, wodurch sowohl staatliche Zuständigkeiten als auch wirtschaftliche Interessen berücksichtigt wurden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Verträge von 1870 noch immer gültig sind; es besteht also kein dringender Handlungsbedarf. Nach Festlegung der Grenzen wurde ein Grenzstein errichtet. Der geplante Grenzstein wurde allerdings nicht umgesetzt, da der Kanton Schwyz sich an den hohen Kosten nicht beteiligen wollte. Schliesslich wurde eine günstigere Variante gewählt, der sogenannte Löwenstein, die aber hohe Mehrkosten nach sich zog, an welchen sich der Kanton Schwyz nicht beteiligte. Der Kanton St.Gallen verzichtete aber auf einen Rechtsstreit. Im Jahr 2015 wurde der Stein restauriert, wobei alle drei Kantone sich finanziell beteiligten und der Kanton Schwyz die Organisation leitete. Die Position des Löwensteins weicht jedoch von der im Vertrag festgelegten Position ab. Der Löwenstein liegt exakt auf dem Knotenpunkt (siehe Abb. 1), müsste aber rund 30 Meter weiter östlich stehen. Entweder ist die Grenze falsch, oder der Stein wurde einst verschoben (z.B. beim Bau des Seedamms). Diese Feststellung spielt aber keine Rolle: Nach Art. 7 der Verordnung über die amtliche Vermessung⁸⁶ ist der Grenzpunkt im Plan massgebend und nicht der Grenzstein im Feld.



Abb. 1: Auszug aus dem Geoportal: Überlagerung Orthofoto mit amtlicher Vermessung.

Die Entwicklung der amtlichen Vermessung zeigt, dass erst ab 1993 eine vollständig digitale Vermessung eingeführt wurde. Grenzverschiebungen erfolgen heute oft im Zusammenhang

⁸⁴ Siehe ausführlich Protokoll des Grossen Rates vom 23. November 1870, Traktandum Nr. 108.

⁸⁵ Nachträgliche Abklärungen im Staatsarchiv St.Gallen (Protokolle Kriminalkommission, Tagebuch Bezirksamt See, Presse) ergaben keine Hinweise auf eine Untersuchung des Falls durch St.Galler Behörden. Es ist daher davon auszugehen, dass die Zürcher Behörden den Fall untersuchten.

⁸⁶ SR 211.432.2; abgekürzt VAV.

mit Bauprojekten (z.B. Kreisel oder Radwege), wobei eine frühzeitige Einbeziehung der Vermessungsabteilung wichtig ist. In der Regel wird die Grenzberichtigung durch jenen Kanton vorbereitet, der das Bauprojekt leitet, und es wird eine Absichtserklärung erstellt. Danach gibt es vier Geschäfte: Je Kanton ein Grundeigentumsengeschäft und ein Hoheitsgeschäft (wozu es einen Regierungsbeschluss benötigt). Grundstückseitig läuft das Verfahren über die jeweiligen Grundbuchämter. Der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde glaubhaft dargelegt, dass es für eine Grenzverschiebung einige Abklärungen und Aufwände braucht. Grössere Gebietsabgrenzungen gab es keine. Vereinzelt finden Grenzverlegungen statt, im Schnitt ist es ein Fall pro Jahr.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass derzeit keine Regelungen für die periodische Prüfung von Grenzen im Feld existieren. Mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden wurde diese Aufgabenzuteilung und Umsetzung wiederholt diskutiert, aber aufgrund des Tagesgeschäfts ausgebremst. Zuletzt hält sie fest, dass es Einzelfälle gibt, bei denen Grenzsteine abhandenkommen, der Grenzpunkt im Plan ist jedoch massgebend (vgl. Art. 7 VAV).

Bei der Prüfungstätigkeit hat sich die Staatswirtschaftliche Kommission auch einen Überblick über die kantonalen Hoheitsgrenzen verschafft. Dabei hebt sie hervor, dass im Obersee des Bodensees nie ein einvernehmlicher Grenzverlauf festgelegt wurde, was zu einem Kondominium⁸⁷ der Anrainerstaaten führt. Versuche, eine gemeinsame Grenze zu vereinbaren, waren bisher erfolglos. Für die Notversorgung und die Fischerei hat man Lösungen gefunden. Im Jahr 2011 wurde eine technische Grenze festgelegt. Dringender Handlungsbedarf besteht also auch in diesem Fall nicht.

Abschliessend würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnisse sowie die Kompetenz der Befragten positiv. Die informativen und detaillierten Aussagen unterstreichen, dass in beiden Abteilungen mit viel Leidenschaft und Herzblut gearbeitet wird. Die aktiv geleistete Vorbereitung und die vielen Beispiele haben einen guten Einblick in ein nicht alltägliches Thema gebracht. Aufgrund der Ausführungen zeigt sich auch, dass die Zusammenarbeit international und interkantonal funktioniert.

4.4.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Switzerland Innovation Park Ost (SIP Ost)

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab. Sie verweist aber auf ihre Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 4.4.3.

Grenzüberschreitender öffentlicher Verkehr

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab. Sie verweist aber auf ihre Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 4.4.3.

Staatsgrenze auf dem Zürichsee bei Rapperswil

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

4.5 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

⁸⁷ Ein Kondominium bezeichnet eine gemeinschaftlich ausgeübte Herrschaft mehrerer Herrschaftsträger über ein Gebiet.

plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit. Sie überwacht und überprüft regelmässig die Erfüllung, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben.⁸⁸ 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)⁸⁹:

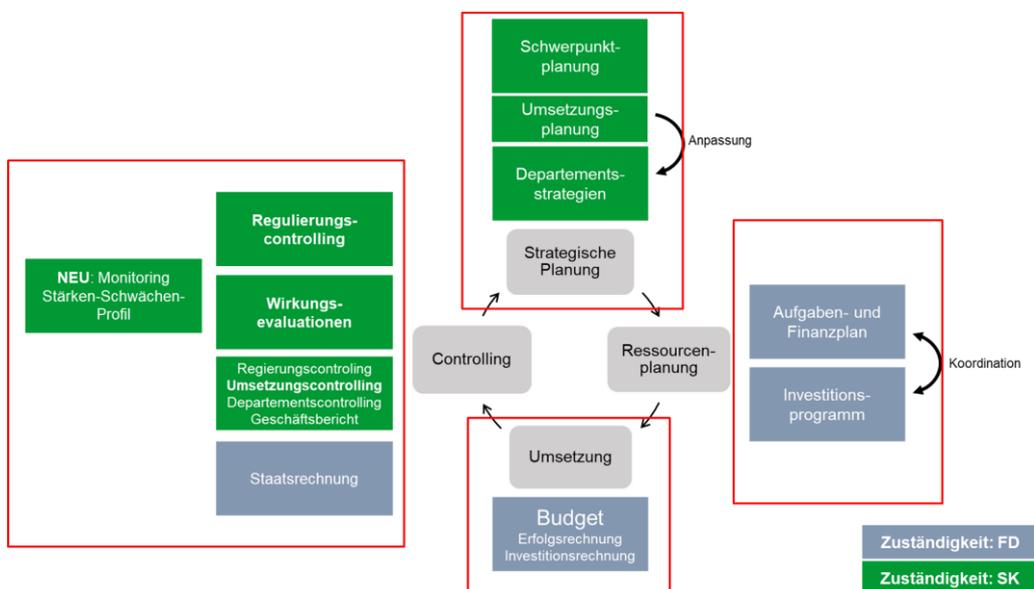


Abb. 2: Der Planungs- und Steuerungskreislauf des Kantons St.Gallen. Quelle: Staatskanzlei (2022).

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.

4.5.1 Prüfungspunkt

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

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission beschloss das Querschnittscontrolling sowie die Umsetzung von Projekten aus dem Projektportfolio (GD: Pflegeinitiative; BUD: Geodateninfrastruktur Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden [GDI-SG] und Einführung Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen [ÖREB-Kataster]), Stromeinkauf am liberalisierten Strommarkt, Masterplan und Netzplan Fuss-, Velo- und Mountainbike-Verkehr sowie Umweltchemikalien in Gewässern) sowie die Umsetzung von Hochbauprojekten (H056: Kantonsschule Sargans, H123: Neubau Sicherheits- und Verwaltungszentrum St.Gallen (SVZ) zu prüfen.

⁸⁸ Art. 71 Abs. 1 und Art. 30 KV sowie Art. 16a StVG.

⁸⁹ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5a, 16a ff. und 60 ff. StVG.

4.5.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» liess sich am 13. September 2023 von der Leiterin Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung (PPC-F) der Staatskanzlei zum Querschnittscontrolling, von der Leiterin Dienst für Pflege und Entwicklung des Gesundheitsdepartements zur Pflegeinitiative und vom Generalsekretär des Bau- und Umweltdepartements zu den Themen im BUD informieren und dokumentieren.

Zu jedem Themenkreis wurde durch die Subkommission ein Fragenkatalog zusammengestellt. Diese Fragen wurden vorgängig jenen Personen zugestellt, welche die Subkommission zur Befragung einlud. Die vorgängig eingereichten Antworten wurden der Subkommission für die Vorbereitung der Befragung jeweils vorab verteilt.

Am 18. August 2023 wurde der Staatswirtschaftlichen Kommission durch den Staatssekretär und die Leiterin PPC-F umfassend der Zwischenbericht zur Umsetzung der Schwerpunktplanung 2021–2031 präsentiert.

4.5.3 Würdigung und Bewertung

4.5.3.a Querschnittscontrolling

Im Kanton St.Gallen ist ein strategisches Controlling (z.B. Regierungscontrolling, Departementscontrolling) mit langfristigem Horizont und qualitativen Aussagen und einer SWOT-Analyse sowie einem Umsetzungscontrolling vorhanden. Ebenso existiert ein operatives Controlling (z.B. Querschnittscontrolling) mit einem auf interne Belange ausgerichteten Fokus, der sich auf einen periodenbezogenen Horizont mit quantitativen Daten und einen Soll-/Ist-Vergleich stützt. Dies beinhaltet zahlreiche Indikatoren wie KPI, ROI, Kundenzufriedenheit usw. Der gesetzliche Auftrag für das strategische Controlling basiert auf dem StVG. Während das strategische Controlling die Ausrichtung auf die richtigen Ziele prüft, beantwortet das operative Controlling die Frage, ob die Umsetzung korrekt erfolgt. Abbildung 3 bietet eine prägnante Übersicht der Controlling-Instrumente im Kanton St.Gallen.

Strategisches Controlling	Operatives Controlling
Regierungscontrolling <ul style="list-style-type: none">– Umsetzungscontrolling Schwerpunktplanung– Projektportfolio und Hochbauprojekte– Übersicht über die Gesetzesvorhaben– Liste A: Bericht über Stand der Bearbeitung gutgeheissener parlamentarischer Vorstösse– Liste B: Bericht über den Stand der Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrats– Bericht über den Stand der zwischenstaatlichen Vereinbarungen→ Berichterstattung z.H. der Regierung, der Generalsekretäre-Konferenz und des Kantonsrats Departementscontrolling <ul style="list-style-type: none">– Controlling der 12 relevantesten Leistungsbereiche→ Berichterstattung z.H. der Regierung und GSK	Querschnittscontrolling <ul style="list-style-type: none">– Übergeordnetes Controlling der Bereiche finanzielles Rechnungswesen, Personal und Immobilien– departements- oder amtsinternes Querschnittscontrolling→ Berichterstattung z.H. der Regierung sowie der GSK

Abb. 3: Übersicht Planungs- und Controlling-Instrumente, Quelle: Staatskanzlei, PPC-F (2023).

Mit dem Querschnittscontrolling wird der Regierung jährlich über die Querschnittsbereiche Finanzen, Personal und Immobilien Bericht erstattet. Dies umfasst Kennzahlen des operativen Rechnungswesens, Personalkennzahlen und einen Überblick über die Entwicklung des Immobilienportfoliowerts und der Gross- und Kleinvorhaben sowie die Beschaffungsstatistik des Hochbauamts. Die Berichterstattung enthält zudem eine Beurteilung der relevanten strategi-

schen Projekte in den Bereichen Personal und Finanzen. Ab 2023 erfolgt zusätzlich die jährliche Berichterstattung zur Umsetzung der Ziele der Personalpolitik 2020–2024 im Rahmen des Querschnittscontrollings.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das strukturierte Querschnittscontrolling detaillierte Informationen umfasst und ein Monitoring der beschlossenen Massnahmen existiert. Der Umsetzungsstand wird spätestens im Folgejahr durch PPC-F erneut geprüft. Bei den Diskussionen wurde festgestellt, dass kein Controlling-Instrument die Ziele und Vorgaben in Berichten und Strategien, wie z.B. 40.18.02 «Gesamtverkehrsstrategie Kanton St.Gallen» oder 40.22.02 «Langfristige Sicherstellung der Wasserressourcen im Kanton St.Gallen: Handlungsbedarf und Massnahmen», aufgreift. Die Erfüllung dieser Ziele und Massnahmen liegt in der Verantwortung des jeweiligen Departements. Die Staatswirtschaftliche Kommission befürwortet ein einheitliches und zentrales Monitoring durch die Regierung und schlägt gegebenenfalls eine Einbindung in die Schwerpunktplanung vor.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die informativen Details des Querschnittscontrollings zur Kenntnis, betont jedoch, dass die parlamentarische Aufsicht sich auf das strategische Controlling konzentrieren sollte. Dennoch wird sie das Querschnittscontrolling in regelmässigen Abständen prüfen, wobei der Fokus der Prüfungstätigkeit auf dem Output, den getroffenen Regierungsbeschlüssen und der Wirksamkeit der Massnahmen liegen soll.

4.5.3.b Pflegeinitiative

Das eidgenössische Parlament hat das Bundesgesetz zur Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege im Dezember 2022 verabschiedet. Der Bund erarbeitet derzeit das Verordnungsrecht. Das Gesetz und die Verordnungen sollen Mitte 2024 in Kraft treten. Im Kanton St.Gallen wurde im Herbst 2022 eine Arbeitsgruppe zur Ausbildungsoffensive (TP1) gestartet. Die Arbeitsgruppe hat verschiedene Massnahmen vorgeschlagen und die Regierung hat diese im Frühling 2023 befürwortet. Im Herbst 2023 wurden die Detailkonzepte, die gesetzlichen Grundlagen und die Botschaft erarbeitet. Die Vernehmlassung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege⁹⁰ dauerte bis Ende Februar 2024. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Kanton ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der Ausbildung zur diplomierten Pflegefachfrau oder zum diplomierten Pflegefachmann fördert und finanziert. Aktuell bestehen im Kanton St.Gallen Angebots- und Finanzierungslücken in diesen Bereichen.

Ebenfalls wurde das TP2 «Arbeitsbedingungen» gestartet, erste Sitzungen der Arbeitsgruppe haben stattgefunden. Im Jahr 2022 wurde eine Mitarbeiterbefragung im Spital vorgenommen, bei der Spitex im Jahr 2023. Das Problem beim TP2 ist, dass seitens des Bundes keine konkreten Vorgaben bestehen und der Zeitplan nicht eingehalten werden kann. Der Bund plant eine Vernehmlassung erst im 2. Quartal 2024. Somit sind keine Informationen zur Umsetzung vorhanden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte fest, dass der Kanton die nötigen Vorberatungen zur Umsetzung der Pflegeinitiative getroffen hat. Es bestehen zeitliche, finanzielle und personelle Herausforderungen. Der Massnahmenstart sollte zeitlich nicht aufgeschoben werden, denn der Fachkräftemangel ist akut. Es braucht aber eine eigene gesetzliche Grundlage. Diese konnte erst vorbereitet werden, als gewisse Rahmenbedingungen seitens des Bundes bekannt waren. Eine weitere Herausforderung ist, dass die Kantone alle Projekte jährlich einreichen müssen und man nicht das ganze Massnahmenbündel präsentieren kann, was zu einer unbefriedigenden finanziellen Planungssicherheit führt. Zudem ist unklar (Stand September 2023),

⁹⁰ Siehe https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2023/12/einfuehrungsgesetz-zum-bundesgesetz-ueber-die-foerderung-der-aus.html.

wie viel der Bund tatsächlich mitfinanziert. Eine zusätzliche Herausforderung im GD wird sein, dass die personellen Ressourcen beschränkt sind und es in der Umsetzung zusätzliches Personal braucht: Das zusätzliche Personal muss aber gemäss Beschluss des Kantonsrates zum Budget 2024 aus dem bestehenden Personalkredit des Gesundheitsdepartementes unter Berücksichtigung des Anteils an der Quote für strukturelle Stellenschaffungen finanziert werden.

Abschliessend stellt die Staatswirtschaftliche Kommission klar, dass der Fachkräftemangel ein grosses Problem ist. Die Ansprüche an die Mitarbeitenden und die Herausforderungen, den Fachkräftemangel zu lösen, werden immer grösser. Die verschiedenen Massnahmen sind gut, werden aber erst zu einem späteren Zeitpunkt greifen. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass sich die Politik auch überlegen muss, was sie mit Gesetzen auslöst.

4.5.3.c Themenkreis BUD

Überprüfung der Projekte «Geodateninfrastruktur Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden (GDI-SG)» und «Einführung Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster)»

Das GDI-SG⁹¹-Projekt setzt das Geoinformationsgesetz⁹² um und beschafft im Auftrag von «eGovernment St.Gallen digital.» (eGovSG) eine gemeinsame technische Geodateninfrastruktur (tGDI) für den Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden. Das AREG führt im Auftrag von eGovSG das Projekt durch. Das Projekt hat infolge knapper Ressourcen bei Kanton und Gemeinden Verzögerungen erfahren. Die Ressourcenengpässe konnten mit verschiedenen Massnahmen, darunter die organisatorische Auftrennung des Kompetenzzentrums GDI (CC GDI) und der Departementsinformatik des BUD, die Klärung der Aufgaben- und Rollenteilung zwischen CC GDI und eGovSG sowie die Besetzung der Geschäftsstelle GDI bei eGovSG, reduziert werden. Mit dem Rückzug der Beschwerde im Oktober 2023 und der Unterzeichnung der Verträge mit der neuen Lieferantin Geocloud AG (vorher: Geoinfo) befindet sich das Projekt nun in der Realisierungsphase. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt die Fortschritte zur Kenntnis und hofft auf eine zügige Realisierung und Implementierung.

Der ÖREB-Kataster zeigt öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen für 17 Hauptthemen (z.B. Nutzungsplanung, Baulinien, Kataster der belasteten Standorte usw.). Der Kanton St.Gallen ist verpflichtet, den ÖREB-Kataster einzuführen. Aufgrund enger IT-Infrastruktur- und Geodatenabhängigkeiten wurde der ÖREB-Kataster als Teil der GDI-SG realisiert und betrieben. Um den Zeitvorgaben des Bundes gerecht zu werden, wurde eine temporäre Zwischenlösung auf dem Geoportal der IG GIS AG umgesetzt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass diese Zwischenlösung erfolgreich war, sodass der Kanton St.Gallen (als einer der letzten Kantone) einen von swisstopo abgenommenen ÖREB-Kataster einführen konnte. Die gute Verfügbarkeit und Qualität der Daten ermöglichten eine flächendeckende Nutzung kurz nach der Inbetriebnahme. Die weitere Realisierung erfolgt nun auf der neuen Geodateninfrastruktur, und der Kanton befindet sich wieder im ÖREB-Fahrplan des Bundes. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die erfolgreiche Zwischenlösung mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden und hofft auf eine fortgesetzte Zusammenarbeit im Bereich der GDI-SG.

Überprüfung des Projekts «Stromeinkauf am liberalisierten Strommarkt»

Seit 2009 haben Grossverbraucher mit einem Strombezug von über 100'000 kWh/a die Möglichkeit, ihren Strom am liberalisierten Markt zu erwerben. Etwa 50 kantonale Objekte sind berechtigt, am freien Stromeinkauf teilzunehmen. Im Jahr 2019 erhielt das Hochbauamt (HBA) den Auftrag, die erforderlichen Abklärungen für dieses Vorhaben vorzunehmen. Das Projekt

⁹¹ <https://www.sg.ch/bauen/geoinformation/gi/laufende-vorhaben/projekt-gdi-sg.html>

⁹² sGS 760.1; GeolG-SG.

wurde in Zusammenarbeit mit Vertretern des Baudepartements (BLD) und des Finanzdepartements (FD) bearbeitet. Nach Fertigstellung der neuesten Version des Berichts wurde das Projekt im August 2022 vorläufig ausgesetzt.

Der Staatswirtschaftlichen Kommission konnte glaubhaft aufgezeigt werden, dass das Projekt derzeit keine Priorität hat und zusätzliche personelle Ressourcen erfordern würde. Diese Personen müssten nicht nur über die entsprechenden finanziellen Kompetenzen verfügen, sondern auch das erforderliche Fachwissen mitbringen. Das Hochbauamt verfügt derzeit nicht über die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen. Aufgrund der stark volatilen Situation auf dem Energiemarkt wäre ein Systemwechsel derzeit nicht zielführend. Zusätzlich erlaubt die gültige Immobilienverordnung⁹³ ausdrücklich den dezentralen Stromeinkauf durch die jeweiligen Nutzenden. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass eine Wiederaufnahme des Projekts grundsätzlich möglich wäre, vorausgesetzt, es erfolgt mit angemessener Vorlaufzeit und nach einer Aktualisierung der vorhandenen Unterlagen.

Überprüfung des Projektes «Masterplan und Netzplan Fuss-, Velo- und Mountainbike-Verkehr»

Die Umsetzung der Motion 42.20.17, welche die Entwicklung einer Mountainbike-Strategie für St.Gallen fordert, erfolgt mit dem Projekt «Masterplan und Netzplan Fuss-, Velo- und Mountainbike-Verkehr». Neben der Erarbeitung der MTB-Strategie sind drei weitere Teilprojekte/Strategien (Fussverkehr, Wandern, Velo) in Bearbeitung. Dies ist auf die thematischen Abhängigkeiten sowie auf das neue Bundesgesetz über Velowege (SR 705) zurückzuführen, das seit 1. Januar 2023 in Kraft ist. Der Masterplan soll die kantonalen Leitlinien für den Fuss- und Veloverkehr (einschliesslich Wandern und MTB) festlegen und erforderliche Gesetzesanpassungen aufzeigen. Aus dem Masterplan und den Teilstrategien werden in den kommenden Jahren Massnahmen abgeleitet, insbesondere zur Umsetzung der Netzpläne. Potenzielle Massnahmen könnten Standards, Netzüberprüfungen, Schwachstellenanalysen und ein Signalisationskonzept umfassen.

Die Ausarbeitung der Strategien soll bis Ende 2023 abgeschlossen sein, um den politischen Prozess im Jahr 2024 einzuleiten. Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt, dass die Abstimmung zwischen den vier Teilprojekten sowie zwischen den Begleitgruppen (Verwaltung, Politik und Regionen) eine erhebliche Herausforderung darstellt. Die Berücksichtigung und Gewichtung unterschiedlicher Bedürfnisse und Haltungen sind dabei von grosser Bedeutung. Des Weiteren ist die Anpassung der Gesetze für alle Teilprojekte parallel zu den strategischen Instrumenten, die teilweise noch fehlen (z. B. Standards im Bereich Veloverkehr), zu erarbeiten, wobei zudem auch noch Synergien genutzt werden sollen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass eine inhaltliche Abstimmung auf interkantonalen Ebene stattfindet. Angesichts gemeinsamer Probleme und Herausforderungen erwartet sie daher weiterhin eine kooperative regionale Zusammenarbeit, um gemeinsam tragfähige Lösungen zu realisieren.

Überprüfung des Projekts «Umweltchemikalien in Gewässern»

In den vergangenen Jahren ist die Anzahl der Umwelt-Schadenfälle, wie z.B. die Vorfälle bei der Firma Amcor Flexibles Rorschach AG mit PFOS-Eintrag in den Bodensee, gestiegen. Auch hat die Belastung der Umwelt mit Chemikalien zugenommen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die Bemühungen des Baudepartements (BUD), durch Massnahmen in den Bereichen Sensibilisierung, Stärkung der Eigenverantwortung, Kontrolle und Vollzug, Gewässer- und Trinkwassermonitoring, strafrechtliche Ahndung und Strafverfahren sowie Zusammenarbeit der kantonalen Fachstellen solche Fälle zu verhindern bzw. zu minimieren. Sie erkennt jedoch auch an, dass die Herausforderungen vielschichtig und komplex sind. Zum Beispiel ist

⁹³ sGS 733.1; ImmoV.

der Vollzug relevanter Gesetzgebungen in verschiedenen Ämtern und Departementen angesiedelt, die Liste der Umweltchemikalien ist lang und dynamisch, und es gibt keine gesetzlichen Grenzwerte für die Mehrheit der Umweltchemikalien.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen und der Industrie gut sind und das Amt für Umwelt (AFU) überwiegend als willkommene Beratungsinstanz verstanden wird.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat auch geprüft, ob die Übungsstätten im Kanton flächendeckend überprüft werden. Sie nimmt zur Kenntnis, dass das AFU proaktiv die bekannten, grossen Brandübungsplätze bzw. Ausbildungsstätten in den Kataster der belasteten Standorte (KbS) aufgenommen hat und die Gemeinden angewiesen wurden, die notwendigen Untersuchungen gemäss Altlastenrecht vorzunehmen. Das AFU führt selbst keine Untersuchungen durch, da dies gemäss Altlastenrecht Aufgabe der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers bzw. der Verursacherin oder des Verursachers ist. Viele Gemeindefeuerwehren haben Übungen auf den Abwasserreinigungsanlagen (ARA) durchgeführt. Die Kommission stellt fest, dass eine vollständige Übersicht, welche Feuerwehr auf welcher ARA geübt hat und ob PFAS-haltige Schäume eingesetzt wurden, bis heute nicht existiert. Das AFU hat daher die ARA nicht vorsorglich in den KbS aufgenommen, sondern verlangt in Absprache mit dem AWE (für die ARA zuständiges Amt) jeweils die entsprechenden Abklärungen im Rahmen eines Bauvorhabens. Bislang wurden bereits einige ARA untersucht, weitere Untersuchungen sind im Gang. PFAS-Belastungen konnten in zwei ARA (Buchs und Rosenbergsau) nachgewiesen werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission unterstützt dieses Vorgehen, insbesondere die Priorisierung gemäss den Empfehlungen des BAFU bei weiteren Standorten, bei denen mit PFAS-Belastungen zu rechnen ist (z.B. Altablagerungen, metallverarbeitende Betriebe, Textilbetriebe usw.).

Überprüfung der Hochbauprojekte: «H056, Kantonsschule Sargans, Teilabbruch und Erweiterung» und «H123, Neubau Sicherheits- und Verwaltungszentrum St. Gallen (SVZ)»
Das Projekt Kantonsschule Sargans wird nicht als Hochbauprojekt in Verzug geführt, da in der Sommersession 2023 ein Nachtragskredit mit einem überarbeiteten Zeitplan genehmigt wurde. Ursprünglich war der Baustart im Sommer 2016 geplant, jedoch verzögerte sich das Projekt aufgrund von Einsprachen, die alle abgewiesen wurden. Der neue Baustart erfolgte im Sommer 2023. Die Altlastensanierung wurde im August gestartet, gefolgt von einem schrittweisen Rückbau ab September. Die Inbetriebnahme der neuen Kantonsschule ist für Ende 2025 geplant. Die Herausforderung beim Bau besteht in der schrittweisen Umsetzung während des laufenden Schulbetriebs. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt diese Entwicklungen zur Kenntnis.

Der aktuelle Stand des Projekts für den Neubau des SVZ basiert auf den erarbeiteten Grundlagen der Jahre 2017/2018, darunter die Projektskizze, strategische Nutzungs- und Betriebskonzepte, Raumprogramm, Vorstudie und Kostengrobschätzung. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass viele Arbeiten im Gange sind und weitere geplant sind, aber die Problematik der fehlenden Personalressourcen im HBA heute und in den folgenden Phasen als herausfordernd betrachtet wird. Geeignete Lösungen müssen gefunden werden. Derzeit werden verschiedene Modelle geprüft, wie das Projekt mit externer Unterstützung zeitnah vorangetrieben werden kann. Zudem stellen sich Herausforderungen durch sich ändernde Bedürfnisse und Rahmenbedingungen (Bestellungsänderungen). Das Geschäft soll dem Kantonsrat Ende 2026/Anfang 2027 zugeleitet werden.

4.5.4 Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen

Querschnittscontrolling

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

Pflegeinitiative

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

Themenkreis BUD

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Aufträge, Empfehlungen und Erwartungen ab. Sie verweist aber auf ihre Erwartungshaltung gemäss Abschnitt 4.5.3.c.

4.6 Nachkontrollen

4.6.1 Prüfungspunkt

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

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

4.6.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Der Planungsausschuss hat im Juni 2023 die Themen der Nachkontrolle festgelegt. Die ständigen Subkommissionen «Planung der Staatstätigkeit», «öffentlich-rechtliche Anstalten» und «Aufsicht Datenschutz» haben im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit die Empfehlungen geprüft.

Der Planungsausschuss liess sich am 6. November 2023 vom Generalsekretär Bildungsdepartement (BLD) über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zum Thema «Aufsicht im Bildungsdepartement»⁹⁴ und vom Generalsekretär des Finanzdepartementes (FD) sowie vom Leiter Informationssicherheit des FD über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zum Thema IT-Sicherheit⁹⁵ orientieren.

Zudem informierte das DI die Kommission schriftlich über die Themen Kita-Förderung, Planungsinstrumente Alter (Schnittstellen-Thematik DI-GD), Transformationsbeiträge sowie andere Förderungen in den Bereichen Kultur und Digitalisierung: Effizienzsteigerung und Ausbau der Dienstleistungen sowie Ressourcenproblematik.

⁹⁴ Siehe 82.20.03 Berichterstattung 2020 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 3. Mai 2020, Abschnitt 2.3.

⁹⁵ Siehe 82.22.03 Berichterstattung 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 10. März 2022, Abschnitt 4.3.

4.6.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Departemente ihre Aufgaben wahrnehmen und die Empfehlungen umgesetzt wurden. Einige Empfehlungen wurden durch die Erfüllung auf übergeordneter Ebene gegenstandslos (z.B. Empfehlung zum Fach ERG oder zum Sonderprivatauszug). Es konnten alle Fragen zu den Empfehlungen zur Zufriedenheit der Kommission beantwortet werden. Die Stellungnahmen der Befragten waren fundiert und einlässlich. Rückfragen wurden transparent und plausibel beantwortet. Im Speziellen weist die Staatswirtschaftliche Kommission auf folgende Punkte hin.

Zu den Empfehlungen im BLD:

- Geschäftsreglement Erziehungsrat: Mit dem II. Nachtrag des Geschäftsreglements des Bildungsrates im Januar 2022 wurden die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe und Gremien geklärt und präzisiert. So wurden u.a. die Punkte Sitzungsplanung, Beschlussfassung, Zirkulationsbeschluss und Stimmverhalten ergänzt. Ebenso wurden der institutionalisierte fachliche Austausch intensiviert sowie die Aufgaben und Führung der pädagogischen Kommissionen neu geregelt. Bei der Überarbeitung des Volksschulgesetzes⁹⁶ wird die Governance ein zentrales Thema sein, da werden die Aufsichtsthemen, die Rolle des Bildungsrates sowie (in nachfolgender Zuständigkeit der Regierung) die Organisation der Ämter einer genaueren Betrachtung unterzogen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst diese Schritte und die damit verbundenen Optimierungen.
- Pädagogische Kommissionen: Die Empfehlung der Staatswirtschaftlichen Kommission hat offene Türen eingermannt. Die Verteilung der Funktionen war lange unklar. Nun hat der Bildungsrat die pädagogischen Kommissionen näher zu sich gezogen, sie sollen fachlich und nicht mehr politisch arbeiten. Dies setzt aber auch eine intensivere Führungsarbeit seitens des Bildungsrates voraus. Man hat seither die Rolle des Bildungsrates geschärft. Die Mitglieder des Bildungsrates führen die pädagogischen Kommissionen. Die Umstellung wurde zu Beginn kritisch beurteilt, man konnte die Vorteile aber gut aufzeigen. Im Sommer 2024 macht der Bildungsrat eine Standortbestimmung zum neuen Einbezug und zur Arbeitsweise der pädagogischen Kommissionen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst den Einbezug des Bildungsrates und die Klärung des Auftrages der pädagogischen Kommissionen.
- Kommunikation/Information: Das BLD hat auf das Jahr 2021 ein departementales Kommunikationskonzept erlassen. Zudem hat das Amt für Volksschule (AVS) als das am vielfältigsten interagierende Amt bis Ende 2023 einen Kommunikationsleitfaden erarbeitet, in dem die interne und die externe Kommunikation beschrieben werden. Neben den Direktkontakten und dem Schulblatt wenden sich die Ämter mit periodischen vertiefenden Newslettern an die Anspruchsgruppen (Info-Bulletin AVS, AMSBlatt). Das Amt für Mittelschulen (AMS) verbreitet einen speziellen Newsletter zum «Gymnasium der Zukunft». Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die Verbesserungen der Kommunikation gegen innen und aussen sowie die durchlässigeren Informationen an die Anspruchsgruppen, weist aber darauf hin, dass es stark personenabhängig sei, wie die Konzepte umgesetzt werden.
- Aufgaben und Kompetenzen des AMS: Die Leitung und Beaufsichtigung der Schulen liegt von Gesetzes wegen beim strategisch führenden Bildungsrat (via Zweierdelegationen und Fokusthemen). Das AMS ist rechtlich lediglich verwaltend und unterstützend kompetent (vgl. Art. 100 Abs. 1 VSG). Es koordiniert die Führungs- und Aufsichtsgremien und steuert die Planung der Querschnittsaufgaben. Neu sind die Schulen aber beauftragt, dem AMS strategische Zusammenfassungen der Inhalte und Ergebnisse der Sitzungen der Rektoratskommissionen zuzustellen. Diese geben der Amtsleiterin mit vertretbarem Leseaufwand einen guten Überblick. Der Staatswirtschaftlichen Kommission konnte glaubhaft aufgezeigt werden, dass die Amtsleitung im unproblematischen Schulalltag die Führung zurückhaltend ausübt und bei besonderen Themen aktiv eingreift. Sie wandert auf dem Grat zwischen zu wenig und zu viel Einflussnahme. Um diesem Dilemma besser gegenüberzutreten zu können,

⁹⁶ sGS 213.1; abgekürzt VSG.

wird ein neues Qualitätssicherungskonzept erarbeitet, das die Rollen aller Playerinnen und Player klärt und minimale einheitliche Qualitätsstandards für alle Schulen festlegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst dieses Vorgehen.

Zu den Empfehlungen im FD:

- Strategie zum Schutz vor Cyber-Risiken und Cybersecurity-Konzept: Es konnte glaubhaft aufgezeigt werden, dass das Finanzdepartement die Risiken und Herausforderungen kennt, viele Grundlagen geschaffen und sich entsprechend gut aufgestellt hat. Das Thema IT-Sicherheit und die Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission können nicht einfach abgeschlossen werden, sondern werden alle Involvierten und Beteiligten laufend begleiten. Der Kanton muss jederzeit mit einem Cyber-Notfall rechnen und entsprechend vorbereitet sein. Cyber-Bedrohungen sind vielfältig, wobei Ransomware und DDoS die häufigsten Cyber-Bedrohungen im Kanton darstellen. Am gefährlichsten sind dabei der Datenabfluss von schützenswerten Personendaten und damit verbundene Lösegeldforderungen. Der Kanton tauscht sich wöchentlich mit dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) aus. Dieser Austausch ist sehr wichtig und hilfreich, werden soch die zuständigen Personen im FD somit direkt über aktuelle Meldungen informiert. Mit der Schaffung der Stelle des Koordinators für Cybersicherheit (Cyber SPoC) konnte zudem ein «Single Point of Contact» geschaffen werden. Zudem wurde ein Cybersecurity Konzept mit dem Fokus «Reaktion auf Cyber-Angriffe» erstellt. Das Konzept verfolgt das Ziel, die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegen Cyber-Angriffe zu stärken. Der Hauptfokus des Konzepts liegt deshalb auf den Phasen «Reagieren» und «Wiederherstellen». Die anderen Phasen (Identifizieren, Schützen und Detektieren) sind ebenso wichtig und werden bereits intensiv bearbeitet. Mit der Konzeptionierung der Cyber-Organisation wurde auch die IT-Notfall-Organisation festgelegt. Zuletzt wurde eine gemeinsame Beschaffung einer SIEM/SOC Lösung zusammen mit den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Schaffhausen und Thurgau ausgelöst. Das System funktioniert so, dass von den Systemen Logdaten gesammelt werden, das SIEM (Security Information Event Management) stellt Anomalien (Security-Incidents) fest und alarmiert basierend darauf das SOC (Security Operation Center), das dann entsprechende Gegenmassnahmen trifft. Alle Vertragspartner beziehen dieselben Services des SIEM/SOC Anbieters, die Projektumsetzung findet aber je Kanton individuell statt.
- Schulungen: Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass viele Schulungsangebote für die Mitarbeitenden bestehen. Die Sensibilisierung der Mitarbeitenden wurde kontinuierlich erweitert, so gibt es z.B. «Brownbag Sessions: Cybersecurity – einfach erklärt», welche über Mittag eine praxisnahe Wissensvermittlung anbieten, oder auch die «Phishing Awareness-Kampagne», an der rund 13'000 Mitarbeitende der Staatsverwaltung und der Gemeinden teilnahmen. Nebenbei wurde die departementale Vernetzung zum Thema IT-Sicherheit ausgebaut, es gibt neu departementale IT-Security-Managerinnen bzw. -Manager oder auch kantonale Erfahrungsgruppen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die IT-Sicherheit ein ständiges Thema ist und deshalb ebenfalls auch geprüft werden soll. Diese Prüfung erfolgt aber immer nachgelagert und soll unterstützend wirken. Der Gesetzgeber darf den Zeitpunkt nicht verpassen, um allfällig gesetzgeberisch tätig zu werden. So wird die Kommission das SIEM/SOC noch einmal prüfen, sobald dieses etabliert ist. Zudem wurde die «Delegation Datenschutz» darauf hingewiesen, die Zusammenarbeit der Cyber-Sicherheit mit dem Datenschutz zu prüfen.

Die Umsetzung folgender Empfehlungen wurde nachkontrolliert:

Planungsausschuss

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2020	BUD	Aufsicht im Bildungsdepartement	erledigt

Berichts- jahr	Zustän- digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2022	FD	IT-Sicherheit	erledigt

Subkommission «öffentlich-rechtliche Anstalten»

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

5 Empfehlungen und Erwartungen

Zusammenfassend empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission:⁹⁷

- zur Stromversorgungssicherheit und Strommangellage:
 - den Handlungsbedarf im Kanton St.Gallen für eine rasche und nachhaltige Transformation zu einem klimaneutralen Energiesystem zu klären;
 - den zeitnahen und konsequenten Zubau mit erneuerbaren Stromproduktionsanlagen und eine Verbesserung der Stromeffizienz;
 - Projekte, Vorhaben und Massnahmen aus bestehenden Grundlagen und Konzepten (z.B. Energiekonzept) zeitnah und mit höchster Priorität umzusetzen;
- zur parlamentarischen Oberaufsicht über die SAK:
 - für die Kantonsvertretungen, die nicht von Amtes wegen oder als Privatperson im Verwaltungsrat der SAK AG Einsitz nehmen, umgehend den Abschluss von Mandatsverträgen⁹⁸;
 - die Einführung von geeigneten und dokumentierten Controlling-Instrumenten zur Überwachung der Einhaltung der Eigentümerziele;
 - einen jährlichen Austausch zwischen der Regierung und einer Vertretung der SAK AG zu etablieren, um sich über wesentliche Expansionen, den Geschäftsverlauf und wichtige Vorhaben der SAK zu informieren;
- zur Eigentümerstrategie SAK
 - den Fokus auf die Kernaufgaben zu legen, insbesondere den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Infrastruktur für die Stromversorgung sowie die Sicherstellung der Grundversorgung mit möglichst günstigem und nachhaltigem Strom;
 - eine Abgrenzung zwischen dem Monopol- und dem Wettbewerbsbereich (öffentliche und privatwirtschaftliche Aufgaben) vorzunehmen. Eine Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft ist kritisch zu hinterfragen. Eine Expansion in Geschäftsfelder, die nicht zum Kernbereich gehören, soll zurückhaltend erfolgen. Vielmehr sind wieder verstärkt Kooperationen anzustreben;
 - die neue Eigentümerstrategie bis spätestens Juni 2025 abzuschliessen;
- zum Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen:
 - die Erarbeitung und den Beschluss einer Eigentümerstrategie gemäss Art. 94g des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) für die Beteiligung an der TMF Extraktionswerk AG;
 - für die Kantonsvertretung in der TMF Extraktionswerk AG, die nicht von Amtes wegen in die strategische Leitung Einsitz nimmt, einen Mandatsvertrag abzuschliessen⁹⁹;
 - die Revision des Veterinärgesetzes (sGS 643.1) und damit zusammenhängender Tiergesundheits- und Tierschutzverordnungen (sGS 643.12 und sGS 645.1) zeitnah zu starten, damit die Rechtsgrundlagen wieder auf dem aktuellen Stand sind;

⁹⁷ Details zu den entsprechenden Empfehlungen sind im jeweiligen Abschnitt im Bericht ersichtlich.

⁹⁸ Vgl. Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom 2. Juli 2019.

⁹⁹ Vgl. Art. 21 der Weisung über Wahlen im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Mitgliedern der Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom 2. Juli 2019.

- bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten:
 - der Regierung die Erarbeitung und den Beschluss einer Eigentümerstrategie gemäss Art. 94g des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) für die Energieagentur St.Gallen GmbH, gegebenenfalls zusammen mit den drei weiteren Gesellschaftern. Die Eigentümerstrategie enthält die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Ziele, die der Kanton verfolgt;
 - der Regierung, für die Kategorie-2-Beteiligungen gemäss Beteiligungsmanagement (PCG-Bericht) zu erwägen, ob gemäss Art. 94g des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) eine Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie zu beschliessen ist, oder festzuhalten, warum darauf allenfalls verzichtet werden kann. Dazu soll der Beschluss aus dem Jahr 2014 zu den Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategien überarbeitet werden;
 - der Regierung, für die Kantonsvertretungen in der Energieagentur St.Gallen GmbH und der St.Galler Pensionskasse, die nicht von Amtes wegen in die strategische Leitung Einsitz nehmen, Mandatsverträge abzuschliessen;
 - der Regierung, die Zuordnung der Vermögensteile zum Finanz- und Verwaltungsvermögen losgelöst von der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes und dieser vorgezogen neu zu beurteilen und dem Kantonsrat dazu entsprechende Anträge zu unterbreiten;
 - dem Präsidium, die organisatorische Situierung der Kantonalen Finanzkontrolle (KFK) und der Finanzkommission (Fiko) vertieft zu prüfen und dem Kantonsrat gegebenenfalls geeignete Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzuschlagen.

Zudem erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission:

- zum Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen:
 - die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden in der Staatsverwaltung bei der Ausrichtung des Zuschlags für den Personenwagen, der vorwiegend unter besonders schwierigen Verhältnissen eingesetzt wird¹⁰⁰;
 - die Anpassung der Tierseuchenkasse auf das gesetzlich korrekte Niveau gemäss Art. 19 Abs. 2 des Veterinärgesetzes (sGS 643.1).

6 Antrag

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

1. einzutreten auf den Bericht 2024 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 14. März 2024;
2. die Regierung einzuladen¹⁰¹:
 - a) dem Kantonsrat über die Beteiligungsstrategie des Kantons St.Gallen betreffend die St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK) und über die Anpassung der Eigentümerstrategie des Kantons betreffend die SAK in einem separaten Bericht zu informieren;
 - b) 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.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Dominik Gemperli
Präsident

¹⁰⁰ Siehe Art. 127 Abs. 2 der Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV).

¹⁰¹ Aufträge nach Art. 95 GeschKR.