

Bericht 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung

vom 23. Februar 2012

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Prüfungstätigkeit und parlamentarische Aufsicht | 3 |
| 1.1 | Prüfungstätigkeit | 3 |
| 1.2 | Parlamentarische Aufsicht | 4 |
| 2 | Regierung und Staatsverwaltung | 11 |
| 2.1 | Staatsverwaltung, Regierung und Staatskanzlei | 11 |
| 2.2 | Volkswirtschaftsdepartement | 15 |
| 2.3 | Departement des Innern | 19 |
| 2.4 | Bildungsdepartement | 24 |
| 2.5 | Finanzdepartement | 27 |
| 2.6 | Baudepartement | 30 |
| 2.7 | Sicherheits- und Justizdepartement | 34 |
| 2.8 | Gesundheitsdepartement | 38 |
| 2.9 | Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten | 43 |
| 3 | Planung der Staatstätigkeit | 44 |
| 4 | Ergebnis des Regierungscontrollings | 47 |
| 5 | Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen | 49 |
| 6 | Antrag | 51 |

Staatswirtschaftliche Kommission

Mitglieder¹:

Peter Göldi, Gemeindepräsident, Gommiswald, *Präsident*

Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, Rorschach

Ruedi Blumer, Schulleiter, Gossau

Martina Gadiant, Psychologin, Walenstadt

Marcel Hegelbach, Unternehmer, Jonschwil

Seline Heim-Keller, Bäuerin, Gossau

Susanne Hoare-Widmer, Personalfachfrau, St.Gallen

Herbert Huser, Architekt, Altstätten

Barbara Keller-Inhelder, Geschäftsführerin, Jona

Marlies Lorenz, Kauffrau/Gemeinderätin, Wittenbach

Max Rombach, Treuhänder, Oberuzwil

Imelda Stadler, Gemeindepräsidentin, Lütisburg

Margrit Stadler-Egli, Administrationsrätin/Schulratspräsidentin, Bazenheid

Linus Thalmann, Unternehmer, Kirchberg

Beat Tinner, Gemeindepräsident, Azmoos

Geschäftsführer:

Georg Wanner, Leiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes
(Geschäftsführung)

Michael Strebel, Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes
(Mitwirkung)

¹ Stand: 23. Februar 2012.

1 Prüfungstätigkeit und parlamentarische Aufsicht

1.1 Prüfungstätigkeit

Prüfungsverlauf

Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates² prüft die Staatswirtschaftliche Kommission:

- die Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
- die Planung der Staatstätigkeit;
- das Ergebnis des Regierungscontrollings;
- die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.³

Die Kommission teilt sich für die eigentliche Prüfungstätigkeit in Subkommissionen. Diese Subkommissionen, ausgerichtet auf Staatsverwaltung, Regierung und Staatskanzlei sowie Departemente, prüfen vor Ort und berichten der Kommission über Ergebnisse und Erkenntnisse. Im jeweiligen «Bericht... zur Staatsverwaltung» skizziert die Kommission ihre Prüfungstätigkeit, bewertet die Erkenntnisse und Ergebnisse, spricht Erwartungen und Empfehlungen aus und stellt dem Kantonsrat Antrag.⁴ Sie schliesst ihre Prüfungstätigkeit regelmässig mit einer Exkursion in eine oder mehrere Regionen des Kantons ab.

Prüfungspunkte

Die Kommission konzentrierte ihre ordentliche Prüfungstätigkeit 2011/2012 auf Regierung und Staatsverwaltung⁵, Planung der Staatstätigkeit⁶ und Ergebnis des Regierungscontrollings⁷. Dazu nahm sie die Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen im Rahmen der ihr obliegenden Aufsicht⁸. Sie schliesst ihre diesjährige Prüfungstätigkeit Anfang April 2012 mit ihrer Exkursion in das Toggenburg ab. Wirtschafts- und Standortförderung, Arealentwicklung und Mittelschule am Beispiel der Kantonsschule Wattwil bilden die Schwerpunkte der Exkursion.

Gesondert wird die Kommission die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge prüfen, sobald die Regierung dem Kantonsrat ihren jährlichen Bericht über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und ihren jährlichen Bericht über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten unterbreitet haben wird.

Prüfungsbericht

Die Kommission legte ihre Prüfungstätigkeit 2011/2012 so an, dass sie dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung mit ihrem Bericht 2012 zur Staatsverwaltung auf die letzte Session der Amtsdauer 2008/2012, d.h. auf die Frühjahrssession 2012, berichten kann. Dabei nahm sie in Kauf, dass der Kantonsrat ihren Bericht 2012 zur Staatsverwaltung nicht gleichzeitig mit dem Geschäftsbericht 2011 der Regierung behandeln können wird. Die Regierung wird dem Kantonsrat ihren Geschäftsbericht 2011 nämlich erst auf die Junisession 2012 unterbreiten.

2 sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

3 Art. 15 Abs. 1 GeschKR.

4 Prüfungsverlauf im Wesentlichen ab der Prüfungstätigkeit 2007/2008 (siehe Bericht 2008 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 10, S. 5).

5 Siehe Ziff. 2 dieses Berichtes.

6 Siehe Ziff. 3 dieses Berichtes.

7 Siehe Ziff. 4 dieses Berichtes.

8 Siehe Ziff. 5 dieses Berichtes.

1.2 Parlamentarische Aufsicht

Standortbestimmung auf Ende der Amtsdauer

Mit diesem Bericht – Bericht 2012 zur Staatsverwaltung – erstattet die Staatswirtschaftliche Kommission dem Kantonsrat ihren letzten Bericht in der Amtsdauer 2008/2012. Ihre Berichtsreihen waren und sind:

1. ordentliche jährliche Berichterstattung mit den Berichten 2009, 2010, 2011 und 2012 zur Staatsverwaltung;
2. ordentliche jährliche, aber ergänzende Berichterstattung über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit den Nachträgen 2009, 2010, 2011 und aller Voraussicht nach auch 2012 zu den Berichten 2009, 2010, 2011 und 2012 zur Staatsverwaltung;
3. ordentliche jährliche Berichterstattung über die Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen, erstmals mit dem Nachtrag zum Bericht 2011 zur Staatsverwaltung, die Tätigkeitsberichte 2009 und 2010 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen betreffend⁹;
4. ausserordentliche Berichterstattung über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen mit dem Bericht vom 15. März 2011¹⁰.

Diesen Berichterstattungen geht in aller Regel eine intensive Prüfungstätigkeit voran, die sich von der Planung über die Vorbereitung und Durchführung bis zur Nachbereitung und Auswertung erstreckt. Sie binden sowohl die Gesamtkommission als auch die ordentlichen Subkommissionen, im Bedarfsfall auch besondere Subkommissionen und von der Kommission bestellte Delegationen, in die Mitwirkung ein.

Die Kommission schliesst ihre jeweiligen Prüfungen in aller Regel mit einer Beurteilung und Bewertung ab, wie sie ihre Aufgabe erfüllt hat. Da stellen sich zuweilen grundsätzliche Fragen, aber auch konkrete prüfungsbezogene Fragen: Was ist parlamentarische Aufsicht und Kontrolle? In welchen Aspekten parlamentarischer Aufsicht und Kontrolle hat die Kommission Aufgaben zu erfüllen? Wie kann sie ihre Aufgaben in der Erwartung des Kantonsrates optimal erfüllen? Wie gestaltet sie ihre Prüfungstätigkeit wirkungsvoll? Wie begegnet sie Regierung und Staatsverwaltung in der Prüfungstätigkeit? Wie beurteilt und bewertet sie die Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung? Aber auch: Wie handhabt die Kommission ihre Kapazitäten und Ressourcen, aber auch ihre Zeit? Welchen kommissionsexternen Support braucht sie, um ihre Aufgaben erfüllen zu können?

Die Kommission nimmt diesen letzten Bericht in der Amtsdauer 2008/2012 zum Anlass, eine Standortbestimmung im Sinn einer Auslegeordnung zu machen, die Rückblick und Ausblick einschliesst.

Charakterisierung der parlamentarischen Aufsicht¹¹

Im Rahmen der Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung normiert die Kantonsverfassung, dass der Kantonsrat Regierung und Staatsverwaltung beaufsichtigt.¹² Unter den Bestimmungen über Organisation und Befugnisse legt das Geschäftsreglement des Kantonsrates fest,

⁹ 32.10.03/32.11.03 Nachtrag zum Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung (Tätigkeitsberichte 2009 und 2010 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen [Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 18. August 2011].

¹⁰ 39.11.03 Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011.

¹¹ Zur parlamentarischen Aufsicht allgemein: Ohnmächtige Oberaufsicht?, Prof.Dr. U. Zimmerli, in *Parlament* 2001/3, S. 3; Regierung und Parlament, Prof.Dr. K. Nuspliger, in *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern 1995 S. 149 ff.; Erläuterung zu Paragraph 80 der Verfassung des Kantons Aargau, Prof.Dr. K. Eichenberger, in *Veröffentlichungen zum aargauischen Recht*, Aarau 1986, Band 33; Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Prof.Dr. G. Müller, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF, Band 111, 1992, S. 389 ff.; Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, Prof.Dr. G. Müller, in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 110 (2009), S. 473 ff.

¹² Art. 65 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV).

dass die Staatswirtschaftliche Kommission die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten prüft.¹³ Es erweitert diesen Aufgabenbereich der Kommission aber noch.¹⁴

Die Kommission charakterisiert die parlamentarische Aufsicht des Kantonsrates über Regierung und Staatsverwaltung sowie die ihr obliegende parlamentarische Kontrolle in den wesentlichen Zügen wie folgt:

- Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung der Kantonsverfassung basieren auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung.¹⁵ Die Kantonsverfassung scheidet den zentralen Funktionsträgern im Kanton spezifische Staatsfunktionen zu, so dem Kantonsrat die Legislativfunktionen und der Regierung die Exekutivfunktionen.¹⁶ In ihren Funktionen sind diese Gewalten geteilt, indem sie unabhängig voneinander beschliessen und entscheiden.¹⁷ Eine Gewaltenverbindung muss die «reine» Gewaltenteilung ergänzen bzw. vervollständigen, um die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu optimieren und Einheit im Staat zu erreichen. Gewaltenverbindung trägt zur Konkordanz der Staatsfunktionen bei, indem jede Gewalt ihren zwar eigenständigen und unterscheidbaren, aber komplementären Beitrag zur Gesamtaufgabe des Staates leistet.

Parlamentarische Aufsicht ist im Ausgleich von Gewaltentrennung und Gewaltenverbindung, d.h. im Verständnis einer Konkordanz der Staatsfunktionen, ein wesentlicher Bestandteil des Systems getrennter und zugleich gemeinsamer Wahrnehmung und Ausübung staatlicher Macht, ein wesentliches Element des von der Verfassung vorgesehenen Zusammenwirkens der staatsleitenden Organe. Demnach ist sie weder ein Fremdkörper noch eine Ausnahme oder Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung.

Parlamentarische Aufsicht und Kontrolle durch Kantonsrat und Staatswirtschaftliche Kommission über Regierung und Staatsverwaltung sind unerlässliche und unverzichtbare Staatsfunktionen im Gewaltenteilungsgefüge des Kantons. Sie können und dürfen deshalb weder für Kantonsrat und Staatswirtschaftliche Kommission Last noch für Regierung und Staatsverwaltung lästig sein.

- Gegenstand der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle sind Amtsführung und Geschäftsführung der beaufsichtigten Behörden und Dienststellen, der Regierung und der Staatsverwaltung. Der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle sind staatliches Handeln zugänglich, aber auch Unterlassen, Nichthandeln und Verzichten. Wenn Unterlassen, Nichthandeln und Verzichten erfasst werden, muss interessieren, warum Regierung und Staatsverwaltung in einer bestimmten Angelegenheit oder Situation nicht so gehandelt haben, wie es zu erwarten gewesen wäre.

Anknüpfen kann die parlamentarische Aufsicht und Kontrolle an Rechts- und Realakten, an Erlassen, Verfügungen und Plänen, an Mitteilungen und Auskünften, aber auch am Einrichten von Bauten, am Beschaffen von Material usw. Der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle entzogene Tätigkeitsfelder der Regierung und der Staatsverwaltung gibt es nicht.

- Die parlamentarische Aufsicht veranlasst Regierung und Staatsverwaltung, über ihr staatliches Handeln öffentlich wahrnehmbar Rechenschaft abzulegen, und ermöglicht somit, politische Verantwortung und Verantwortlichkeit zu begründen und geltend zu machen. Sie verschafft

¹³ Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR. Siehe auch Ziff. 1.1 dieses Berichtes.

¹⁴ Art. 15 Abs. 1 Bst. b^{bis} GeschKR.

¹⁵ Art. 55 ff. KV. Siehe Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur Verfassung des Kantons St.Gallen, Abschnitt VI in ABI 2000, 311 ff. mit Hinweisen.

¹⁶ Art. 63 ff. KV.

¹⁷ Art. 55 Abs. 1 KV.

Einblick und sichert Überblick, was im Staat geschieht und nicht geschieht. Sie macht das staatliche Handeln von Regierung und Staatsverwaltung sichtbar und diskutierbar. Sie gibt Gelegenheit zu Anerkennung oder zu Kritik, indem sie Mängel zu Tage fördert, diesfalls aber Anlass zu Verbesserungen oder zu Veränderungen gibt. Indem sie Zulänglichkeiten feststellt oder aber Mängel erkennt und einer Korrektur zuführt, verschafft und gibt sie Vertrauen in Regierung und Staatsverwaltung.

Die parlamentarische Aufsicht ist wohl ein wesentliches Element der Gewaltenteilung, indem sie gegenüber der Exekutive ein kontrollierendes Gegengewicht darstellt, im System der Konkordanz der Staatsfunktionen ist sie aber dennoch nicht Ausdruck einer hierarchischen Funktion, sondern eine tragende Säule des verfassungsmässigen Zusammenwirkens der staatsleistenden Organe. Ihre Instrumente und Sanktionen sind deshalb ausschliesslich politischer Natur. Wer parlamentarische Aufsicht und Kontrolle ausübt, kann deshalb Hoheitsakte von Regierung und Staatsverwaltung weder ändern noch aufheben. Darin unterscheidet sich die parlamentarische Aufsicht und Kontrolle grundlegend von Aufsicht und Kontrolle der Regierung über die Staatsverwaltung, die in der Regel Bestandteil des Führungsprozesses ist und der zuständigen Behörde gestattet, korrigierend in die Erledigung der Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten einzugreifen.

Der parlamentarischen Aufsicht muss etwas Grosszügiges, weit Dimensioniertes und nicht Alltägliches eigen sein. Selbst wenn die parlamentarische Aufsicht wirkungsbezogen, praktisch und auf konkrete Situationen ausgerichtet sein muss, darf sie sich nicht im Einzelnen, in minutiös exakten Ermittlungen und in Bagatellen verlieren. Darin hebt sie sich von anderen Arten von Aufsicht und Kontrolle ab, so von Rechtsprechung, Finanzkontrolle, organischer Erfolgskontrolle und Regierungskontrolle im Sinn von Dienstaufsicht.

Knüpft die parlamentarische Aufsicht an Einzelheiten an, muss sie notwendigerweise selektiv, punktuell und exemplarisch sein und bleiben. Aber auch da ist sie immer bestrebt, die Zusammenhänge und das Ganze in der staatspolitischen Dimension zu wahren. Sie kann und darf sich nicht in Rückblick und Kritik erschöpfen, sondern muss ihren Beitrag für die Zukunft leisten, sei es durch eine positive Bewertung der Amts- und Geschäftsführung der beaufsichtigten Behörde, sei es durch Kritik als Auslöserin von Verbesserungen und Optimierungen.

- Die parlamentarische Aufsicht und Kontrolle basiert auf Prüfen und Feststellen, an Massstäben Messen sowie Beurteilen und Bewerten. Massstäbe können die Rechtsnormen sein, aber auch politische Massstäbe, so die fachliche Zweckmässigkeit oder anerkannte soziale und ethische Werte.

Mit einer Erwartung oder einer Empfehlung spricht die parlamentarische Aufsicht künftiges Verhalten der beaufsichtigten Behörde oder Dienststelle an, mit der Erwartung im Sinn eines Wunsches, mit der Empfehlung im Sinn eines deutlichen Signals.

- Die parlamentarische Aufsicht ist stets nachträglich, weil sie an Verhalten anknüpfen muss, für das die beaufsichtigte Behörde oder Dienststelle Verantwortung trägt, was nur möglich ist, wenn sie darüber bereits entschieden oder beschlossen hat.

Nachträglich bleibt auch die parlamentarische Aufsicht, wenn die beaufsichtigende Behörde Unterlassungen oder Verzögerungen anhand von Gegenwärtigem feststellen will, weil die Unterlassung oder Verzögerung zurückliegt.

Gegen den Grundsatz der Nachträglichkeit verstösst auch das Aufsichtsorgan nicht, das hängige Geschäfte oder Verfahren überprüft, um bestimmte, bereits getroffene Entscheidungen und Beschlüsse oder abgeschlossene Handlungen beurteilen zu können.

Die «Nachkontrolle» respektiert die Nachträglichkeit der parlamentarischen Aufsicht, wenn sie dazu dient zu prüfen, ob Regierung und Staatsverwaltung der von der parlamentarischen Aufsicht geäusserten Kritik Beachtung geschenkt und Rechnung getragen haben, auch wenn sich diese Nachkontrolle auf noch nicht erledigte Geschäfte erstreckt, sofern sie – die Nachkontrolle – als blosser Fortsetzung eines früheren Aufsichtsverfahrens erscheint.

Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht

Im Rahmen der Standortbestimmung thematisiert die Staatswirtschaftliche Kommission folgende Aspekte aus ihrer Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle in der Amtsdauer 2008/2012:

- Die Kantonsverfassung legt in die Zuständigkeit und Befugnis des Kantonsrates, Regierung und Staatsverwaltung zu beaufsichtigen.¹⁸ Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, setzte der Kantonsrat die Staatswirtschaftliche Kommission ein.¹⁹ Für spezifische Aspekte der parlamentarischen Aufsicht setzte er aber weitere ständige Kommissionen ein, die Rechtspflegekommission für die Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte,²⁰ die Finanzkommission für den Finanzhaushalt des Kantons und das Finanzgebaren von Regierung und Staatsverwaltung²¹ sowie die Kommission für Aussenbeziehungen für die Kontrolle der Amtsführung der Regierung und der Staatsverwaltung im Bereich der Aussenbeziehungen.²² Diese ständigen Kommissionen teilen sich in die Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht des Kantonsrates und nehmen die parlamentarische Kontrolle je in ihrem Zuständigkeitsbereich wahr. Sie prüfen, beurteilen, bewerten und berichten dem Kantonsrat je in ihrer Zuständigkeit.

Der Kantonsrat regelt in seinem Geschäftsreglement das Zusammenwirken der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der Kommission für Aussenbeziehungen bzw. deren Präsidenten²³. Im Weiteren überträgt es dem Präsidium, die zuständige Kommission zu bezeichnen, wenn das Geschäftsreglement ein Geschäft nicht ausdrücklich einer ständigen Kommission zuweist und mehrere Kommissionen für die Behandlung in Frage kommen.²⁴ Stellten sich im Rahmen der Vorbereitung der jährlichen parlamentarischen Kontrolle Fragen der Zuständigkeit verschiedener ständiger Kommissionen, suchte die Staatswirtschaftliche Kommission bzw. deren zuständige Subkommission Kontakt zu der und Gespräch mit der für das Thema allenfalls auch zuständigen anderen ständigen Kommission bzw. Subkommission, um die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle bzw. die Federführung zu klären. Einvernehmen war stets die Regel. Während der auslaufenden Amtsdauer sahen die angesprochenen ständigen Kommissionen nie Veranlassung, für Themen, die eine Zuständigkeit zweier oder mehrerer ständiger Kommissionen hätten begründen können, ein gemeinsames, gemischtes Kontrollgremium zu bilden.

- Die Umsetzung der Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung nach der Kantonsverfassung²⁵ konkretisiert der Kantonsrat im Geschäftsreglement für die Staatswirtschaftliche Kommission mit Kontrolle der Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Staatsverwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, mit der Kontrolle der Planung der Staatstätigkeit, mit der Kontrolle des Ergebnisses des Regierungscontrollings und mit der Kon-

¹⁸ Art. 65 Bst. j KV. Siehe auch Ziff. 1.1 dieses Berichtes.

¹⁹ Art. 15 GeschKR.

²⁰ Art. 65 Bst. k KV und Art. 14 GeschKR.

²¹ Art. 87 KV, Art. 42 a ff. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) und Art. 16 GeschKR.

²² Art. 74 KV und Art. 16bis ff. GeschKR.

²³ Art. 19 f. GeschKR.

²⁴ Art. 19ter GeschKR.

²⁵ Art. 65 Bst. j KV.

trolle der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.²⁶ Diese parlamentarische Kontrollpalette hat sich entwickelt und ist gewachsen,²⁷ recht heterogen und in den Konturen offen.

Entsprechend der Entwicklung des Aufgabenkatalogs lag das Schwergewicht der Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission bisher in der Kontrolle der Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung, bereits abgesetzt in der Kontrolle der Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Sonderfälle vorbehalten.²⁸ Die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge kontrollierte sie anhand der entsprechenden Anhänge zum seinerzeitigen Amtsbericht der Regierung und in jüngerer Zeit anhand der Berichte der Regierung über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und über den Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten. Die Kontrolle der Planung der Staatstätigkeit behielt sie sich über längere Zeit als einen gesonderten Prüfungspunkt in einem der kommenden Jahre vor.²⁹ Und wie sie das Ergebnis des Regierungscontrollings, den jüngsten Aspekt des Aufgabenkatalogs der Staatswirtschaftlichen Kommission,³⁰ effizient und wirkungsvoll prüfen und kontrollieren will, ist sie in einem ersten Schritt angegangen³¹, bedarf aber noch der Konsolidierung, allenfalls Justierung.³²

Gewichtung der vier Aspekte der parlamentarischen Kontrolle, die der Staatswirtschaftlichen Kommission übertragen ist, der Abgleich untereinander und die entsprechende Gestaltung der Prüfungstätigkeit sind eine Pendezenz der Kommission geworden, die ihr insbesondere die Prüfungstätigkeiten der letzten Jahre deutlich vor Augen führten.

- Die Staatswirtschaftliche Kommission kann im Rahmen ihrer parlamentarischen Kontrolle:
 - die das Thema betreffenden Akten einsehen, Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, durch eine Subkommission;
 - Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über Sachverhalte befragen;
 - Besichtigungen durchführen;
 - sachverständige Dritte befragen und Gutachten einholen;
 - Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter anhören.

Sie kann sich bei ihrer Kontrolltätigkeit unmittelbar an Mitarbeitende der Staatsverwaltung wenden, teilt dies aber dem zuständigen Departement mit.³³

Die Kommission bewertet die Befugnisse, die ihr für die parlamentarische Kontrolle für Regierung und Staatsverwaltung zur Verfügung stehen, als umfassend und für die Erfüllung ihrer Aufgabe geeignet, jedenfalls im Rahmen der bisherigen Erfahrungen. Mit dem ihr zur Verfügung gestandenen Katalog an Prüfungs- und Kontrollbefugnissen und -instrumenten fühlte sie sich auch in der Lage, Sonderprüfungen durchzuführen, für die andere Parlamentsordnungen eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) vorsehen. Jüngstes Beispiel ist die Sonderprüfung der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen aufgrund besonderer

26 Art. 15 Abs. 1 GeschKR.

27 Siehe namentlich Art. 15 Abs. 1 Bst. b und b^{bis} GeschKR.

28 Siehe 39.11.03 Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011.

29 Letztmals im Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 3, S. 41. Siehe aber auch Ziff. 3 *dieses* Berichtes.

30 Art. 15 Abs. 1 bbis GeschKR.

31 Siehe Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 4, S. 42.

32 Ziff. 4 *dieses* Berichtes.

33 Art. 23 und 42 Abs. 2 GeschKR.

Vorfälle in der Geschäftsleitung.³⁴ Der Kantonsrat nahm die Ergebnisse solcher Sonderprüfungen der Staatswirtschaftlichen Kommission denn auch jeweils gut auf, und Regierung bzw. Staatsverwaltung akzeptierten die Kommission jeweils als Organ der Sonderprüfung.

Zur parlamentarischen Kontrolle, konkret zur Prüfungstätigkeit vor Ort, treffen sich Vertreterinnen und Vertreter von Seiten der Staatswirtschaftlichen Kommission auf der einen Seite, Vertreterinnen und Vertreter von Seiten der Regierung und der Staatsverwaltung auf der anderen Seite und somit höchst unterschiedliche Teilnehmende: Amtsleiterinnen und Amtsleiter, Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, dann aber auch Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente und Staatssekretär, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre auf Verwaltungs- und Regierungsseite, Subkommissionen, Mitglieder der Kommission und Gesamtkommission auf der anderen Seite. Verschiedenheiten und Unterschiede sind da evident:

| Regierungs- und Verwaltungsseite | Kommissionsseite |
|---|--|
| Professionalität, Sachkompetenz sowie Themennähe und Themenvertrautheit | Professionalität, Sachkompetenz, Themennähe und Themenvertrautheit <i>nach Massgabe der einzelnen Kommissionsmitglieder</i> |
| Permanenz und Konstanz in der Aufgabenerfüllung | – Zeitlich limitierte Verfügbarkeit <i>nach Massgabe der einzelnen Kommissionsmitglieder</i> – Rotation und Wandel in der Kommissionsmitgliedschaft |
| Erfahrung in Leitung und Führung der Verwaltung | Erfahrung in der Führung und Leitung der Subkommissionen und der Gesamtkommission <i>nach Massgabe der betreffenden Kommissionsmitglieder</i> |
| Support und Logistik aus Departement, Amt, Abteilung und weiteren Dienststellen | Support und Logistik aus dem parlamentarischen Kommissionsdienst (mit gegenwärtig rund 1½ Stellen) |

Im Rahmen der eigentlichen Prüfungstätigkeit ist es Aufgabe der Subkommissionen, den relevanten Sachverhalt zu erheben und festzustellen, das Prüfungsergebnis zu beurteilen und zu bewerten und dann der Kommission über die Feststellung des Sachverhalts sowie ihre Beurteilung und Bewertung des Prüfungsergebnisses zu berichten, um ihr Antrag zu stellen, wie sie – die Gesamtkommission – das Prüfungsthema behandeln kann und soll. Aufgrund des Bezugs der Subkommission zum Prüfungsthema kann nicht erstaunen, dass sich die Prüfungstätigkeit einer Subkommission zu einem wesentlichen Teil auf Beschaffung und Verarbeitung von Informationen zum Prüfungspunkt, geliefert von Seiten der Geprüften, erstrecken muss, obwohl an sich Beurteilung und Bewertung des Prüfungsergebnisses eigentlich die parlamentarische Kontrolle ausmachen und damit die parlamentarische Aufsicht alimentierten.

Gegenüberstellungen und Erläuterungen hievor zeigen Mankos auf Seiten der Kommission in unterschiedlicher Ausprägung und entsprechenden Handlungsbedarf. Sie machen aber auch verständlich, was Kenner des Schweizer Parlamentarismus bereits Mitte des letzten Jahrhunderts mit «Sachkundenot», «Bewertungsnot» und «Zeitnot» der Parlamente prognostiziert haben.³⁵

³⁴ Siehe 39.11.03 Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011.

³⁵ Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, Prof.Dr. K. Eichenberger, in *Der Staat der Gegenwart*, Basel 1980, S. 422.

Ausblick

Im Rahmen ihrer Standortbestimmung ortet die Staatswirtschaftliche Kommission eigenen Klärungs- und Handlungsbedarf, den sie ihrer Nachfolgerin, der Kommission der Amtsdauer 2012/2016, weitergeben möchte:

1. Koordination und Kooperation der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Rechtspflegekommission, mit der Finanzkommission und mit der Kommission für Aussenbeziehungen in Prüfungspunkten, die mehrere ständige Kommissionen berühren und interessieren, um dadurch eine Gesamtschau zu begünstigen;
2. Abgleich und Ausgleich unter den vier Aspekten der parlamentarischen Kontrolle, die der Kantonsrat der Staatswirtschaftlichen Kommission überantwortet hat, nämlich Kontrolle der Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Kontrolle der Planung der Staatstätigkeit, Kontrolle des Ergebnisses des Regierungscontrollings und Kontrolle der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge;
3. Ausrichtung der parlamentarischen Kontrolle der Kommission auf das Typische der parlamentarischen Aufsicht des Kantonsrates als *politische* Kontrolle und Aufsicht³⁶;
4. Nutzung der Befugnisse, die das Geschäftsreglement des Kantonsrates der Kommission zur Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle zur Verfügung stellt, und Ausschöpfung dieser Befugnisse;
5. Abstimmung der parlamentarischen Kontrolle auf Kapazitäten und Ressourcen, Support und Logistik, die sowohl der Kommission als Gesamtkommission wie auch deren Subkommissionen zur Verfügung stehen, was eine Schwerpunktbildung und Verwesentlichung in der Prüfungstätigkeit gebietet.

³⁶ Die Staatswirtschaftliche Kommission ist nicht Oberverwaltungsbehörde.

2 Regierung und Staatsverwaltung

2.1 Staatsverwaltung, Regierung und Staatskanzlei

2.1.1 Prüfungsschwerpunkt

Kollegialprinzip und Prozesse der Regierung

Das Kollegialprinzip wurde in der Vergangenheit auf Bundesebene kontrovers diskutiert.³⁷ Der Bundesrat arbeitet nach dem Prinzip der Kollegialität. Entscheide werden von jedem Mitglied nach aussen als Beschlüsse des Kollegiums vertreten; selbst wenn ein Regierungsmitglied eine andere Meinung hat als die Mehrheit des Bundesrates, muss eine gemeinsame Lösung gefunden werden (Stichwort «Konkordanz»). Nicht nur das Prinzip der Kollegialität, sondern die Staatsleitungs- bzw. Regierungsform ist seit Jahrzehnten ein Thema des Bundesrates, der eidgenössischen Räte und der Öffentlichkeit. Wie eine Regierung strukturell funktioniert, ist ebenfalls auf Kantonsebene von grosser Bedeutung. Die für die Staatsverwaltung, Regierung und Staatskanzlei zuständige Subkommission nahm sich dieser Thematik an, im Bewusstsein ihrer Verantwortung als Mitglied des Parlamentes und unter Respektierung der Gewaltenteilung.

Die Subkommission diskutierte mit der Regierungspräsidentin, mit dem Staatssekretär sowie mit dem Leiter des Dienstes für Politische Planung und Controlling (abgekürzt PPC) das *Kollegialprinzip* und *Prozesse der Regierung*. Sie verstand ihre Prüfungstätigkeit als Fortführung der Prüfungstätigkeit 2010/2011 zum Thema Regierungspolitik versus Departementspolitik.³⁸

Planung der Regierungssitzung, Vorbereitung der Geschäfte und Beratung

Departemente und Staatskanzlei bereiten für die Regierung die Geschäfte ihres Zuständigkeitsbereichs vor. Die Geschäfte müssen den Regierungsmitgliedern mindestens zwei Tage vor der Regierungssitzung zur Verfügung stehen.³⁹ Die Staatskanzlei erstellt nach Ablauf der Frist für die Verteilung der Geschäfte die Tagesordnung und übermittelt sie den Departementen. Bei Regierungssitzungen werden i.d.R. zuerst die Kantonsratsgeschäfte, dann die allgemeinen Regierungsgeschäfte, gefolgt von den departementalen Regierungsgeschäften, beraten. Letztere gelten als beschlossen, wenn nicht eine Diskussion verlangt wird.⁴⁰ Die Regierung ist beschlussfähig, wenn wenigstens vier Mitglieder und der Staatssekretär anwesend sind.⁴¹ Nach der Geschäftsordnung der Regierung sind die Mitglieder der Regierung zur Stimmabgabe verpflichtet.⁴² Kommt es zu einer Abstimmung, ist das absolute Mehr der anwesenden Mitglieder der Regierung entscheidend.⁴³ Duldet ein Geschäft keinen Aufschub bis zur nächsten Regierungssitzung und ist eine ausserordentliche Sitzung nicht gerechtfertigt, kann die Regierung auf dem Zirkulationsweg einen Beschluss fassen. Ein solcher Zirkulationsbeschluss bedarf der Zustimmung aller erreichbaren Regierungsmitglieder, wenigstens aber von vier Mitgliedern. Bestreiten wenigstens zwei Mitglieder die Dringlichkeit, entfällt die Beschlussfassung auf dem Zirkulationsweg.⁴⁴

Kollegialprinzip

Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, wie spezifisch «unser» Regierungssystem ausgestaltet ist. Nicht selten besteht eine Regierung aus zehn und mehr Ministern mit einem Ministerpräsidenten an der Spitze der Regierung, ausgestattet mit Richtlinienkompetenzen. Die Schweizer Exekutivbehörden – auf Bundes- und Kantonsebene – sind Kollegialbehörden mit höchstens sieben Mitgliedern, und die Mitglieder sind gleichberechtigt.

37 Aufgrund beispielsweise der «Causa» Libyen.

38 Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 26. April 2011, Ziff. 22, S. 9 ff.

39 Art. 9 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Regierung (sGS 141.2; abgekürzt GeschO).

40 Art. 12 GeschO.

41 Art. 14 GeschO.

42 Art. 15 Abs. 1 GeschO.

43 Art. 15 Abs. 3 GeschO.

44 Art. 16 GeschO.

Die St.Galler Kantonsverfassung⁴⁵ bestimmt, dass die Regierung ihre Beschlüsse als Kollegium fasst und vertritt.⁴⁶ Das Staatsverwaltungsgesetz⁴⁷ bezeichnet seinerseits die Regierung als eine Kollegialbehörde.⁴⁸ Wenn die Regierung einen Beschluss gefasst hat, muss dieser von jedem Mitglied der Regierung vertreten werden. Die Regierung soll nach aussen geschlossen auftreten, und Meinungsverschiedenheiten sollen intern ausdiskutiert werden. Ein Mitglied kann gegen einen Beschluss der Regierung die Verwahrung erklären, wenn es diesen aus schwerwiegenden Gründen nicht mittragen kann.⁴⁹ Die Verwahrung wird bis Ende der Sitzung angekündigt und spätestens innert sieben Tagen erklärt.⁵⁰ Das Mitglied, das die Verwahrung erklärt hat, kann seine Meinung öffentlich bekannt geben, soweit der Beschluss veröffentlicht wird. Die Verwahrung berechtigt jedoch nicht, den Beschluss öffentlich zu bekämpfen.⁵¹ Das Mitglied der Regierung ist aber nicht nur in das Kollegialprinzip eingebunden, sondern auch in das Departementalprinzip. Nach dem Departementalprinzip steht jedes Mitglied einem Departement vor⁵² und handelt für dieses.⁵³ Deshalb bewegt sich jedes Regierungsmitglied in einem Spannungsverhältnis: Mitglied einer Regierung, eines Kollegiums, im Verhältnis zur Vorsteherin bzw. zum Vorsteher eines Departementes.

Die Veränderungen der politischen Landschaft in den letzten Jahrzehnten stellen das Regieren allgemein, vor allem aber eine Kollegialbehörde, vor grosse Herausforderungen. Es sind dies namentlich die Komplexität von verschiedenen Politikfeldern, die Ansprüche und unterschiedlichen Interessen, aber auch die Medialisierung der Politik. Eine «gelingende»⁵⁴ Kollegialbehörde basiert auf bestimmten Voraussetzungen. Beispielsweise steht die Parteizugehörigkeit des einzelnen Regierungsmitglieds im Hintergrund, die Bereitschaft des Regierungsmitglieds, sich in ein Gremium (Kollegialbehörde) zu integrieren, im Vordergrund.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass die *Kollegialität* in der St.Galler Regierung gelebt wird, so auch in finanziell und politisch schwierigeren Zeiten.

Politisch-strategische Führung des Departementes

Die Regierung «plant und koordiniert die Staatstätigkeit».⁵⁵ Sie sollte nicht nur in der *Tagespolitik* versinken, sondern Zeit für *Reflexion* über gegenwärtige, insbesondere aber über zukünftige Herausforderungen aufwenden.⁵⁶ In diesem Sinn kommt der Regierung eine *strategische Staatsleitung* zu. Die Regierung und das einzelne Mitglied stehen in einem Spannungsverhältnis: nämlich zwischen einem Handeln, das den *aktuellen* politischen Fragen geschuldet ist, und *längerfristigen politisch-strategischen* Überlegungen. In diesem Kontext muss sich die Regierung auf «wesentliche» politische Fragen konzentrieren – dies bedingt eine Priorisierung – und die *politische*

45 sGS 111.1.

46 Art. 69 Abs. 2 KV. Das Kollegialprinzip bezieht sich grundsätzlich auf Beschlüsse, die im Regierungsgremium gefasst werden. Es bezieht sich nicht auf Sachgeschäfte oder Themen, die nicht Gegenstand einer Sitzung der Regierung waren. Vgl. Schriftliche Antwort der Regierung vom 18. Januar 2011 auf die Einfache Anfrage 61.10.32 Wahlempfehlung und Kollegialprinzip.

47 sGS 140.1.

48 Art. 12 StVG.

49 Art. 18 Abs. 1 GeschO.

50 Art. 18 Abs. 2 GeschO. Die letzte öffentlich gemachte Verwahrung stammt aus dem Jahr 2005. In der damaligen Medienmitteilung vom 26. Januar 2005 wird ausgeführt: «Regierungsrat Peter Schönenberger erneuerte bzw. erklärte an der Regierungssitzung dieser Woche formell seine Verwahrung gegen die Beschlüsse der Regierung vom 8. September 2004 und 19. Januar 2005 zu den Spitalstrukturen. Aus finanzpolitischen, aber auch gesundheitspolitischen Gründen vermag er die Entscheide nicht mitzutragen, weil sie nach seiner Auffassung keineswegs geeignet sind, die bestehenden gravierenden Probleme zu lösen.»

51 Art. 19 Abs. 1 GeschO.

52 Art. 15 Abs. 1 StVG.

53 Art. 24 Abs. 1 StVG.

54 Wie weiter mit dem Bundesrat?, Prof.Dr. R. Rhinow, Zürich/St.Gallen 2011, S. 22.

55 Art. 71 KV.

56 Wie weiter mit dem Bundesrat?, Prof.Dr. R. Rhinow, Zürich/St.Gallen 2011, S. 37.

Führung des Departementes. Dies muss eine permanente Zielsetzung sein. Doch sind die gegenwärtigen Strukturen so angelegt, dass die Departementsvorsteherin und der Departementvorsteher sich der politischen Führung des Departementes ausreichend widmen können? Oder braucht es eine Entlastung bei der Führung des Departementes?⁵⁷

Präsidium der Regierung

Mit den Referenten diskutierte die Subkommission die Funktion und Aufgaben des Präsidiums-jahrs und allenfalls mögliche Alternativen. Es gibt Beispiele, wie das Regierungspräsidium anders ausgestaltet werden kann. Beispiel Staatsrat des Kantons Waadt: Seit der Revision der Waadt-länder Kantonsverfassung im Jahr 2003 wird der Staatsrat (sieben Mitglieder) alle fünf Jahre vom Volk gewählt. Die Mitglieder des Staatsrats ernennen aus ihrer Mitte für die gesamte Länge der Legislatur eine Person als Präsidenten.⁵⁸ Dieser übernimmt das Departement für Finanzen und Aussenbeziehungen, zuständig für den Finanzhaushalt, Kantonspersonal, Statistikwesen, Aus-senbeziehungen sowie Staatskanzlei.⁵⁹ Ein Beispiel ist der Regierungspräsident des Kantons Basel-Stadt: Die kantonale Verwaltung gliedert sich in das Präsidialdepartement und sechs weite-re Departemente. Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin steht dem Präsidial-departement vor. Diesem sind zusätzlich Verwaltungsaufgaben zugewiesen. Der Regierungsprä-sident oder die Regierungspräsidentin führt den Vorsitz im Regierungsrat für die Dauer einer Amtsperiode. Er oder sie leitet, plant und koordiniert die Amtstätigkeit des Regierungsrates als Kollegialbehörde und vertritt ihn nach aussen und nach innen. Beim Bund wird über ein zweijäh-riges oder sogar mehrjähriges Präsidium nachgedacht.

Eine Aufwertung des Präsidiums mit einer längeren Amtsdauer, verknüpft mit einem Sachdepar-tements und einer verstärkten Legitimation gegenüber anderen Kollegen des Kollegiums, scheinen aus Sicht der Subkommission in einer Kollegialbehörde schwierig realisierbar.

2.1.2 Nachkontrolle von Prüfungspunkten und Umsetzung von Empfehlungen

Erscheinungsbild

Der Staatssekretär informiert über den Stand der Umsetzung des Erscheinungsbildes des Kan-tons St.Gallen. Zum Zeitpunkt des Beginns der Umsetzung des neuen Erscheinungsbildes, am 1. März 2011, lagen die Vorgaben für alle Anwendungen schriftlicher Art vor. Anfang April 2011 wurden sodann die Vorgaben zur Beschriftung von Fahrzeugen, Gebäuden und Bekleidungen freigegeben. Seither stehen für alle Anwendungsbereiche des Erscheinungsbildes die Guidelines im Intranet zur Verfügung. Einzige Nachzüglerinnen waren die Vorgaben fürs Internet-Design, die wegen der Ressourcenknappheit bei der Online Consulting erst Ende Juni vorlagen. Internet und Intranet wurden am 24. August 2011 im neuen Design aufgeschaltet. Mit diesem Schritt wurde das Projekt faktisch abgeschlossen.

57 Im Stadtstaat Hamburg sind die Strukturen der Exekutive (Senat) und Verwaltung so, dass die Behörden durch Staatsräte geführt werden. In der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (Art. 47) heisst es: Der Senat kann Senatssyndici zur Unterstützung ernennen, die ihn beraten und vertreten. Diese Staatsräte (politische Beamte) sind zugleich die höchsten Beamten ihres jeweiligen Ressorts (Senatsbehörden und Ämter). Die Staatsräte müssen die Behörde nach innen führen, und die Senatoren übernehmen die politische Verantwortung nach aus-sen.

58 Aktueller Präsident Pascal Broulis (FDP).

59 Siehe <http://www.vd.ch/fr/autorites/conseil-detat/presidence-du-conseil-detat/>.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass ihre Empfehlungen umgesetzt wurden.⁶⁰ Einziges Vorhaben, das noch der Realisierung harrt, ist eine Schulung von Agenturen in der korrekten Anwendung der Guidelines. In Bezug auf die Umsetzung wurde einzelnen Dienststellen – bei triftigen Gründen – ein späterer Zeitpunkt des Beginns bewilligt. Dies trifft beispielsweise auf Gerichte und Schulen zu. Bis auf diese Ausnahmen sind alle Dienststellen im Zeitplan, und die Umsetzung ist weit fortgeschritten.

⁶⁰ Bericht 2007 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 20, S. 11 f.

2.2 Volkswirtschaftsdepartement

2.2.1 Prüfungsschwerpunkt

St.Galler Wald, Vollzug der eidgenössischen und der kantonalen Waldgesetzgebung, Kantonsforstamt und Waldregion 3 Sargans

Nach der Bundesverfassung⁶¹ sorgt der Bund dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann. Er legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest und fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes. Das eidgenössische Waldgesetz⁶² regelt Gesetzeszweck, Begriff des Waldes und Walderhaltung, den Schutz des Waldes vor Eingriffen, den Schutz vor Naturereignissen, Pflege und Nutzung des Waldes, Förderungsmassnahmen sowie Strafbestimmungen, Verfahren und Vollzug des Gesetzes. Danach vollziehen die Kantone das eidgenössische Waldgesetz und erlassen die notwendigen Vorschriften, während der Bund den Gesetzesvollzug beaufsichtigt und die ihm direkt übertragenen Aufgaben erfüllt.⁶³

Der Kanton St.Gallen führte das Bundesrecht in seinem Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung aus⁶⁴, in Vollzug ab 1. Juli 2000. Dieses Gesetz regelt neben Organisatorischem den Schutz des Waldes vor Eingriffen, Pflege und Nutzung des Waldes sowie Förderungsmassnahmen und Finanzierung. Mit einem Nachtrag dazu, in Vollzug ab 1. Januar 2007 bzw. 2009, reformierte der Kanton seine Waldorganisation mit der Bereitstellung von Waldregionen, mit einer darauf ausgerichteten Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Waldregionen sowie mit der auf die neue Organisation ausgerichteten Finanzierung als die zentralen Neuerungen.

Die neue Waldorganisation läuft in Teilen ab Anfang des Jahres 2007 und greift vollständig ab Anfang des Jahres 2009. Die Staatswirtschaftliche Kommission interessierte, wie weit Regierung, Volkswirtschaftsdepartement, Kantonsforstamt und die Waldregion 3 Sargans als Beispiel einer Waldregion die neue Waldorganisation implementiert haben, wo sie die Umsetzung bereits abgeschlossen haben und wo sie noch an der Umsetzung sind. Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit in den Monaten September bis November 2011 hielt sich die für das Volkswirtschaftsdepartement zuständige Subkommission an die Leitung des Kantonsforstamtes, an den Präsidenten des Waldrates und den Regionalförster der Waldregion 3 Sargans, sekundiert von zwei Revierförstern. Sie kommunizierte ihre Feststellungen aus der Prüfungstätigkeit sowie ihre Beurteilung und Bewertung der Prüfungsergebnisse der Leitung des Volkswirtschaftsdepartementes im Rahmen des Schlussgespräches vom 3. November 2011. Auf Veranlassung der Kommission prüfte sie im Januar und Februar 2012 Fragen der Bestellung des Waldrates und die Ausrichtung von Beiträgen an die Schutzwald- und Jungwaldpflege nach.

Kantonsforstamt

Nach dem Konzept der neuen Waldorganisation erhielt das Kantonsforstamt ein angepasstes Aufgabenprofil: Es dirigiert weniger in die Fläche, sondern steuert mehr auf übergeordneter zielbezogener Ebene. Es operiert mit Vorgaben, Leistungsaufträgen, Anreizinstrumenten und Kontrollfunktionen. Gleichzeitig etablierte es sich als Kompetenzzentrum für die Waldregionen. Unter anderem wird das Personal- und Rechnungswesen der Waldregionen zentral beim Kantonsforstamt verwaltet. Eine wichtige Rolle hat dieses Amt nach wie vor bei den klassischen Vollzugsaufgaben wahrzunehmen, wie bei den forstlichen Projekten im Kanton, bei der Koordination von regionenübergreifenden Projekten und bei der fachlichen Unterstützung in der Erfüllung von Verbundaufgaben, so bei Grundlagenplanungen, Naturgefahren, Forstrecht, Walderhaltung, Ausbildung, Information, Öffentlichkeitsarbeit usw. Nach dem Konzept wird die genaue Ausprägung der

61 Art. 77 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV).

62 SR 921.0; abgekürzt WaG.

63 Art. 50 i.V.m. Art. 49 WaG.

64 sGS 651.1; abgekürzt EG-WaG.

künftigen Ausgestaltung des Kantonsforstamtes im Verlauf der Umsetzung der neuen Waldorganisation festgelegt werden.⁶⁵ Heute sieht sich das Amt als Stabsstelle und Dienstleistungszentrum für den Bereich Wald. Seine Hauptaufgaben liegen im Vollzug der Waldgesetzgebung, im Finanz-, Leistungsauftrags- und Projektcontrolling, in der Unterstützung der Waldregionen, in der Bewirtschaftung der kantonseigenen Waldungen, in der Beratung und Information in Waldfragen sowie in der Öffentlichkeitsarbeit⁶⁶. Es steuert die Waldregionen mit dem durch die Regierung erteilten Leistungsauftrag und Globalkredit.

Am 6. September 2011 stellten der Kantonsoberförster und sein Stellvertreter der Subkommission den St.Galler Wald aus dem Blickwinkel des Kantonsforstamtes in all seinen Aspekten und Schattierungen, bezogen auf die Aktualität, vor. Information und Präsentation erstreckten sich über den Bestand des Waldes und die Eigentumsverhältnisse im Kanton St.Gallen, die kantonalen Waldziele und das Leitbild des St.Galler Forstdienstes, die Waldorganisation mit den Waldregionen, die Leistungen des Waldes, die forstliche Planung und das Projektwesen, Information und Öffentlichkeitsarbeit bis zu den aktuellen Herausforderungen. Wald und Wild, Veranstaltungen im Wald, Waldberufe und Forstbetriebe thematisierten die Referenten unter Schnittstellenaspekten.

Die neue Waldorganisation stand, als die Subkommission sie im Herbst 2011 prüfte, im dritten Jahr der Umsetzung. Das Wesentliche ist erreicht und umgesetzt, einiges ist noch in Entwicklung und steht vor der Vollendung. Das Kantonsforstamt lebt sein Aufgabenprofil in der neuen Waldorganisation, was ihm namentlich gebot, die Waldregionen als Partnerinnen zu akzeptieren, die im Rahmen der Waldgesetzgebung, der Leistungsaufträge und der Globalkredite in der Aufgabenerfüllung frei sind und unternehmerisch handeln.

Das Kantonsforstamt ist in der neuen Waldorganisation gut positioniert, kann seine ihm zugeordneten und zugeschiedenen Aufgaben kompetent wahrnehmen und ist zusammen mit den Waldregionen, aber auch mit den weiteren in die Waldpflege und -nutzung Involvierten gut unterwegs. Wenn die Regierung das Kantonsforstamt «beauftragt» hat, die eidgenössische und die kantonale Waldgesetzgebung zu vollziehen⁶⁷, nimmt dieses Amt den Auftrag umsichtig, mit seinen Partnerinnen und Partnern abgestimmt und koordiniert, proaktiv und prospektiv wahr.

Waldregion 3 Sargans als Beispiel einer Waldregion

Die Regierung gliederte den Kanton in fünf Waldregionen. Sie bezeichnete die hoheitlichen Aufgaben und die Unterstützungsaufgaben der Waldregion. Zu den hoheitlichen Aufgaben gehören Schutz des Waldes vor Eingriffen, Pflege und Nutzung des Waldes, Förderungsmassnahmen und deren Finanzierung, Leistungs- und Programmvereinbarungen, Aus- und Weiterbildung sowie Information. Zu den Unterstützungsaufgaben gehören die Beratung der Waldeigentümer, Aus- und Weiterbildung sowie Berater-, Experten- und Gutachtertätigkeit sowie Mitwirkung in Kommissionen. Die Regierung erteilt den Waldregionen Leistungsaufträge, und der Kantonsrat gewährt ihnen mit dem Voranschlag Globalkredite zur Deckung der Kosten der Waldregionen aufgrund der Leistungsaufträge. Die Waldregionen können aber auch noch weitere Aufgaben übernehmen.⁶⁸

Jede Waldregion hat einen Waldrat. Ihm gehören Vertreter der politischen Gemeinden und der Waldeigentümer der Waldregion an. Das Volkswirtschaftsdepartement wählt den Präsidenten und die Mitglieder des Waldrates. Der Waldrat bestimmt die Umsetzung des Leistungsauftrags,

⁶⁵ ABI 2006, 232 (Ziff. 3.5 der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2005 zu «waldSG»: Neue Waldorganisation im Kanton St.Gallen/Nachtrag zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung).

⁶⁶ Siehe «unser St.Galler Wald.», Schriftenreihe «st.galler wald.*/Kantonsforstamt St.Gallen, Ziff. 7, S. 13.

⁶⁷ Art. 2 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.11).

⁶⁸ Zu allem: Art. 3 ff. EG-WaG und Art. 5 ff. der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung einschliesslich Anhang.

entscheidet über Übertragung und Übernahme von Aufgaben, regelt die Organisation der Waldregion, wählt das Personal, den Regionalförster mit Genehmigung des Volkswirtschaftsdepartementes, hat die Aufsicht über die Geschäftsführung, beschliesst insbesondere Voranschlag und Stellenplan und ist Ansprechpartner der Interessengruppen. Somit bestimmt er die Umsetzung der forstlichen Aufgaben und legt innerhalb vorgegebener Leitplanken die geeignete Organisation der Waldregion fest, nimmt vorausschauend-lenkend Einfluss auf die Geschäftsführung und pflegt die Beziehungen zu den Anspruchsgruppen der Waldregion, indem er die Betroffenen zu wichtigen Fragen in geeigneter Weise konsultiert und insbesondere den Regionalförster vorbereitend und beratend mitarbeiten lässt.⁶⁹ Somit hat der Waldrat die strategische Führung der Waldregion.

Der Regionalförster führt die Geschäfte der Waldregion. Er ist für die Erfüllung der der Waldregion vom Kanton zugeteilten Aufgaben zuständig. Somit führt er die Waldregion fachlich-operativ. Er ist in allen Fragen der Waldregion Ansprechpartner des Kantonsforstamtes.⁷⁰ Der Waldrat wählt die Revierförster der Waldregion und das weitere Personal. In die Waldregion sind aber auch die politischen Gemeinden sowie die öffentlichen und die privaten Waldeigentümer eingebunden.⁷¹

Die Subkommission widmete ihren Prüfungstag vom 20. Oktober 2011 der Waldregion 3 Sargans als Beispiel einer Waldregion. Der Regionalförster führte sie in die Waldregion 3 Sargans ein. Der Präsident des Waldrates erörterte ihr Bestand, Aufgaben und Funktionieren des Waldrates, dessen Einbettung in die Waldregion sowie das Zusammenwirken mit dem Regionalförster und dem Revierförster. Der Regionalförster konkretisierte die Waldregion nach Stellung, Aufgaben, Organisation, Personelles, Finanzen usw., aber auch das Verhältnis zu den benachbarten Waldregionen und zum Kantonsforstamt. Ein Revierförster stellte der Subkommission die Aufgaben des Revierförsters vor, und der andere Revierförster illustrierte Beratung, Betreuung und Pflege der privaten Waldeigentümer in der Waldregion. Nach der Präsentation liess sich die Subkommission durch den Schutzwald bei der Erzbildkapelle im Gonzenwald führen und vom Regionalförster bzw. von einem der beiden Revierförster die Schutzwaldpflege erklären.

Mit der Nachprüfung vom Januar und Februar 2012 thematisierte sie u.a. die Zusammensetzung des Waldrates und wollte wissen, welche Kriterien für die Bestellung des Waldrates bestehen. Im Weiteren interessierte sie, ob Präsident eines Waldrates sein könne, wer Verwaltungsratspräsident eines Forstunternehmens ist, das in der betreffenden Waldregion wirkt.

Die Waldregion 3 Sargans machte der Subkommission einen starken Eindruck, was die strategische Führung der Waldregion durch den Waldrat, aber auch, was die operative Führung durch den Regionalförster und was die Umsetzung durch die Revierförster betrifft. Die Subkommission stellte ein grosses Engagement auf allen Stufen fest. Die Kommission nahm die Beurteilung ihrer Subkommission positiv auf.

Ausrichtung staatlicher Beiträge an die Schutzwald- und Jungwaldpflege, an Schutzbauten und an Aufwendungen für die Verbesserung der Biodiversität

Die Kommission erhielt von dritter Seite Hinweise auf eine möglicherweise unkorrekte Ausrichtung bzw. Nichtausrichtung staatlicher Beiträge an die Schutzwaldpflege. Auf deren Veranlassung ging die Subkommission diesen Hinweisen im Rahmen einer Nachprüfung nach. Sie holte

⁶⁹ Zu allem: Art. 5 ff. EG-WaG, Art. 7 f. der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung und ABI 2006, 235 ff. (Ziff. 4.1.1 der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2005 zu «waldSG»: Neue Waldorganisation im Kanton St.Gallen/Nachtrag zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung).

⁷⁰ Art. 5quater EG-WaG und ABI 2006, 238 (Ziff. 4.1.2 der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2005 zu «waldSG»: Neue Waldorganisation im Kanton St.Gallen/Nachtrag zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung).

⁷¹ Siehe dazu ABI 2006, 238 (Ziff. 4.1.3 ff. der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2005 zu «waldSG»: Neue Waldorganisation im Kanton St.Gallen/Nachtrag zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung).

im Januar 2012 beim Kantonsoberförster eine Stellungnahme zur Ausrichtung staatlicher Beiträge an die Schutz- und Jungwaldpflege, an Schutzbauten und an Aufwendungen für die Verbesserung der Biodiversität ein, die der Kantonsoberförster ihr am 24. Januar 2012 in aller Einlässigkeit unterbreitete. Sie befragte am 8. Februar 2012 den Regionalförster der Waldregion 5 Toggenburg und den zuständigen Revierförster über die von dritter Seite angesprochenen Fälle.

Die Subkommission leitete die Stellungnahme des Kantonsoberförsters vom 24. Januar 2012 der Kommission weiter und informierte sie über die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Befragung des Regionalförsters der Waldregion 5 Toggenburg und des zuständigen Revierförsters:

- Zielgerichtete und wirkungsvolle Schutzwaldpflege bzw. Jungwaldpflege sind Voraussetzungen, dass dafür staatliche Beiträge ausgerichtet werden. Nicht jeder Holzschlag ist nämlich Schutzwaldpflege oder Jungwaldpflege. Zuweilen glauben Waldeigentümer, Schutzwaldpflege bzw. Jungwaldpflege zu betreiben, was nach ihrer Beurteilung staatliche Beiträge auslösen müsste, obwohl sie lediglich «Holz schlagen», was keine staatlichen Beiträge auslösen kann.
- Die Forstbehörden bemühen sich, die Waldart korrekt zu beurteilen und staatliche Beiträge auszulösen, wo die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Anhaltspunkte bestehen keine, dass diese Forstbehörden versuchen, staatliche Beiträge zu «hinterheben», wenn die Voraussetzungen für die Ausrichtung erfüllt sind.
- Die Forstbehörden auf Stufe Kanton, Region und Revier bemühen sich, die Information der Waldeigentümer proaktiv zu gestalten, insbesondere für Waldeigentümer, die Wald im Schutzwald besitzen. Information ist aber auch «Holschuld» dergestalt, dass sich Waldeigentümer bei den zuständigen Forstbehörden informieren, wenn sie konkreten Informationsbedarf haben. Von Waldeigentümern, die sich «benachteiligt» fühlen, sei es, dass sie glauben, unrechtmässigerweise keine staatlichen Beiträge erhalten zu haben, sei es, dass sie glauben, staatliche Beiträge seien nicht korrekt abgerechnet worden, darf erwartet werden, dass sie sich an die zuständigen Forstbehörden wenden, um ihre «Benachteiligung» geltend zu machen und eine Klärung bzw. Überprüfung zu erwirken.

Die Kommission nahm die Feststellungen und Erkenntnisse der Subkommission aus der Nachprüfung zustimmend zur Kenntnis.

2.2.2 Nachkontrolle von Prüfungspunkten und Umsetzung von Empfehlungen

Amt für Natur, Jagd und Fischerei

Die für das Volkswirtschaftsdepartement zuständige Subkommission prüfte in der Prüfungstätigkeit 2010/2011 im Volkswirtschaftsdepartement das Amt für Natur, Jagd und Fischerei als Prüfungsschwerpunkt.⁷² Sie interessierte sich u.a. für die Amtsleitung, die seinerzeit der Amtsleiter-Stellvertreter interimistisch wahrnehmen musste. Im Sinn einer Nachkontrolle liess sie sich im Rahmen der diesjährigen Prüfungstätigkeit – 2011/2012 – vom Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes über die aktuelle Amtsleitung informieren, darüber hinaus auch über Personalbestand und Personalentwicklung im Amt.

⁷² Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 26. April 2011, Ziff. 21, S. 13 ff.

2.3 Departement des Innern

2.3.1 Prüfungsschwerpunkt

Kindertagesstätten

Bereits in der Prüfungstätigkeit 2006/2007 machte die Staatswirtschaftliche Kommission die Kindertagesstätten im Kanton St.Gallen zum Prüfungsschwerpunkt im Departement des Innern.⁷³ Wie seinerzeit das Amt für Soziales mit seinem Impulsprogramm die Voraussetzungen schaffte, damit der Kanton St.Gallen die vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung abrufen und im Kanton nutzbar machen konnte, bewertete sie als gut. Die neuen Kindertagesstätten, mehr Plätze in Kindertagesstätten, instruierte und geschulte Trägerschaften sowie eine Koordination beim Amt für Soziales bewertete sie als Zeugnis vorausschauenden und konzeptionellen Handelns. Mit dem erreichten Stand, so stellte sie im Weiteren fest, musste sich das Schwergewicht kantonaler Aktivität auf Pflege und Weiterentwicklung des Erreichten, auf Angleichung noch unterschiedlicher Standards und auf Qualitätssicherung ausrichten.

Für die Prüfungstätigkeit 2011/2012 knüpfte die Kommission am seinerzeitigen Prüfungsschwerpunkt – Kindertagesstätten – an. Sie lud ihre für das Departement des Innern zuständige Subkommission aber ein, den Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit auf die Amts- und Geschäftsführung des Amtes für Soziales zu legen: Wie nimmt das Amt seine Aufgaben wahr, und wie erfüllt es sie? Wie verkehrt es mit den Kindertagesstätten? Wie kommuniziert es mit diesen? usw. Hinweise von dritter Seite bestätigten der Kommission bzw. der Subkommission die richtig getroffene Auswahl des diesjährigen Prüfungsschwerpunktes.

Die Subkommission sammelte zunächst «Aussensichten». Sie befragte deshalb am 26. Oktober 2011 zunächst die Leiterin des Amtes für Gesellschaftsfragen in der Direktion Soziales und Sicherheit der Stadtverwaltung St.Gallen und die Fachspezialistin Familie, Kinder und Jugend in diesem Amt, dann die Projektleiterin des kita-netzwerkes sg, Netzwerke der St.Galler Kindertagesstätten, alle in St.Gallen. In einer zweiten Runde, am 8. November 2011, liess sie sich von der Präsidentin des Vereins KITAWAS, der Kindertagesstätten in den Gemeinden Wartau und Sargans betreibt, und von der Geschäftsleiterin der Kindertagesstätten des Vereins informieren, um anschliessend die Kindertagesstätte und den Kinderhort Sargans zu besichtigen. Dazu kam die Präsidentin der Interessengruppe Region Werdenberg-Sarganserland-Fürstentum Liechtenstein, gleichzeitig Präsidentin des Vereins Kinderbetreuung Grabs-Gams. In Kenntnis dieser «Aussensichten» besprach sie mit dem damaligen Leiter des Amtes für Soziales und anschliessend mit der Leiterin der Abteilung Kinder und Jugend dieses Amtes die Aufgaben des Amtes im Bereich der Kindertagesstätten. Sie schloss ihre Prüfungstätigkeit am 16. Dezember 2011 mit der Aussprache mit der Vorsteherin und der Generalsekretärin des Departementes des Innern ab.

Aus der breit angelegten Prüfungstätigkeit der Subkommission und aus der Vielfalt der Aspekte des Prüfungsschwerpunktes greift die Kommission in ihrer Berichterstattung an den Kantonsrat Folgendes auf:

- *Ziel der Bewilligung der Kindertagesstätten und der Aufsicht über die Kindertagesstätten*
Der Betrieb von Kindertagesstätten im Kanton St.Gallen bedarf einer Betriebsbewilligung, und das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen beaufsichtigt die Kindertagesstätten.⁷⁴ Bewilligung und Aufsicht, bereits im Schweizerischen Zivilgesetzbuch⁷⁵ und in der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption⁷⁶ angelegt, zielen darauf ab, das Wohl der Kinder in den Kindertagesstätten mit einer angemessenen Betreuung sicher-

⁷³ Siehe Bericht 2007 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 22, S. 21 f.

⁷⁴ Art. 2 und 6 der Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV).

⁷⁵ SR 210; abgekürzt ZGB.

⁷⁶ SR 211.222.338; abgekürzt PAVO.

zustellen. Sowohl aus «Aussensichten» als auch aus der Sicht des Amtes für Soziales erkannte die Subkommission, dass es allen in das Thema «Kindertagesstätten» Involvierten im Wesentlichen um Folgendes geht: Sicherheit und Qualität, nämlich Sicherheit für die den Kindertagesstätten anvertrauten Kinder und Qualität der Betreuung. Eltern, die ihre Kinder einer Kindertagesstätte anvertrauen, sollen Gewissheit haben, dass ihre Kinder in der Kindertagesstätte sicher aufgehoben sind und gut betreut werden.

Die Kommission begrüsst das *allseitige* Bestreben und Engagement, den je spezifischen Beitrag zu leisten, damit Sicherheit und Qualität erreicht und gehalten werden können. Wie der Weg, um dieses Ziel zu erreichen, angelegt und ausgestaltet sein muss, variiert nach den Feststellungen der Subkommission jedoch je nach Stellung und Aufgaben der in die Kindertagesstätten Involvierten: Trägerschaften sowie Betreiberinnen und Betreiber von Kindertagesstätten beurteilen die Voraussetzungen eines optimalen Betriebes z.T. recht anders als die zuständige Behörde, die Aufsicht und Kontrolle über die Kindertagesstätten wahrzunehmen hat.

– *Hauptaufgaben des Amtes für Soziales im Bereich Kindertagesstätten*

Das Amt für Soziales⁷⁷ erteilt die Betriebsbewilligung, wenn die bundesrechtlichen Voraussetzungen der Bewilligung erfüllt sind, die interne Aufsicht sichergestellt ist und die Kindertagesstätte über ein Betriebskonzept verfügt, welches das Wohl der untergebrachten Unmündigen gewährleistet und Massnahmen zur Qualitätssicherung vorsieht, so die Verordnung über Kinder- und Jugendheime.⁷⁸ Es beaufsichtigt die Kindertagesstätten nach den bundesrechtlichen Vorschriften, koordiniert die Aufsicht mit anderen Fachstellen, die Aufsichtsfunktionen wahrnehmen, arbeitet mit einweisenden Stellen sowie mit gesetzlichen Vertreterinnen und Vertretern der untergebrachten Unmündigen zusammen und kann für einzelne Aufsichtsfunktionen die Standortgemeinde und geeignete Fachleute beiziehen.⁷⁹ Im Bereich Qualitätssicherung und Beratung⁸⁰ unterstützt es die Kindertagesstätten beim Erkennen von Mängeln und gibt Hinweise zu deren Behebung, weist die Kindertagesstätten auf fachkundige Beratungsangebote für die Beseitigung von Mängeln und zu Fragen der Betreuungsqualität hin, beobachtet die Entwicklungen in der Heimpflege⁸¹, vermittelt den Einrichtungen wichtige Erkenntnisse, strebt ein bedarfsgerechtes Angebot an und fördert Massnahmen zur Fort- und Weiterbildung des Personals.⁸² Die eigentliche Beratung ist aber Aufgabe der internen Aufsichtsstelle, indem diese einweisende Stellen, aufgenommene Unmündige, deren Angehörige und gesetzliche Vertreterinnen und Vertreter sowie Personal und Leitung der Einrichtung in Fragen der Betreuung und der gegenseitigen Zusammenarbeit berät.⁸³

Die Bewilligung des Betriebes der Kindertagesstätten und die Aufsicht über die Kindertagesstätten sind amtlich-hoheitliche Aufgaben. Aber auch im Bereich von Qualitätssicherung und Beratung sind dem Amt für Soziales Aufgaben zugeschrieben, die sich von der begleitenden, kooperativ-partnerschaftlichen Beratung der Kindertagesstätten absetzen. Solche Beratung hat die interne Aufsichtsstelle wahrzunehmen und sicherzustellen,⁸⁴ können aber auch Kindertagesstätten-Netzwerke und vergleichbare Organisationen, wenn nicht sogar private Fachleute anbieten. Sind die Bewilligung des Betriebes der Kindertagesstätten und die Aufsicht über die Kindertagesstätten die Hauptaufgaben des Amtes für Soziales, müssen Ausübung und Wahrnehmung dieser Hauptaufgaben ausschliessen, dass das Amt Kindertagesstätten, sowohl deren Trägerschaften als auch deren Betriebsleitung und -personal, individuell berät und unter-

77 Art. 2 und 6 KJV.

78 Art. 2 Abs. 1 KJV.

79 Art. 6 KJV.

80 Titel des Abschnitts III der KJV.

81 Verstanden im Sinn des Titels des 4. Abschnitts der PAVO.

82 Art. 12 KJV.

83 Art. 11 KJV.

84 Art. 11 KJV.

stützt, andernfalls es in einen Rollenkonflikt geriete. Solche individuelle Beratung und Unterstützung, vielfach im Vorfeld eines Projektes oder in Begleitung eines Projektes, müssen und können Dritte wie Kindertagesstätten-Netzwerke sowie Beratungsunternehmen und Fachpersonen übernehmen bzw. müssen Trägerschaften und Betriebsleitung bzw. Personal bei diesen abrufen.

Die Kommission erwartet, dass sich das Amt für Soziales im Bereich Kindertagesstätten auf seine Hauptaufgaben konzentriert, nämlich die Bewilligung des Betriebes der Kindertagesstätten und die Aufsicht über die Kindertagesstätten. Dazu zählt sie aber auch die amtlichen Aktivitäten im Vorfeld der Bewilligung des Betriebes der Kindertagesstätten und im Umfeld der Aufsicht über die Kindertagesstätten wie Information, Vor- und Zwischenbesprechungen, Vor- und Zwischenbeurteilungen, Koordination usw. Auch erwartet sie, dass das Amt den Trägerschaften und Betriebsleitungen der Kindertagesstätten deutlich und nachhaltig kommuniziert, dass es – das Amt – sich auf seine Hauptaufgaben konzentriert, um damit bei den Kindertagesstätten keine unerfüllbaren Erwartungen zu wecken.

– *Regelungsdichte und Hilfestellung*

Schon die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption⁸⁵ umschreibt die Voraussetzungen, welche eine Kinderkrippe sowie ihre Trägerschaft erfüllen müssen, damit die zuständige Behörde den Betrieb bewilligen kann. So muss die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller im Bewilligungsgesuch alle sachdienlichen Angaben liefern, mindestens aber Zweck, rechtliche Form und finanzielle Grundlagen der Kindertagesstätte angeben, Anzahl, Alter und Art der aufzunehmenden Unmündigen, gegebenenfalls Unterrichtsprogramm oder therapeutisches Angebot, Personalien und Ausbildung der Leitung, Anzahl und Ausbildung der Mitarbeitenden sowie Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume. Ist die Trägerin bzw. der Träger der Kindertagesstätte eine juristische Person, sind die Statuten beizulegen und die Organe bekannt zu geben. Zudem kann die zuständige Behörde Belege und weitere sachdienliche Auskünfte verlangen.⁸⁶ Und die zuständige Behörde darf die Betriebsbewilligung nur erteilen, wenn eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Kinder gesichert erscheint, die Leitung und die Mitarbeitenden nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind und die Zahl der Mitarbeitenden für die zu betreuenden Kinder genügt, für gesunde und abwechslungsreiche Ernährung und für ärztliche Überwachung gesorgt ist, die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entsprechen, das Heim eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat und eine angemessene Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung der Kinder gewährleistet ist. Bevor die zuständige Behörde die Bewilligung erteilt, prüft sie in geeigneter Weise, insbesondere durch Augenschein, Besprechungen und Erkundigungen und wenn nötig unter Beizug von Sachverständigen, ob all diese Voraussetzungen erfüllt sind.⁸⁷ Neben der Voraussetzung, dass der Betrieb einer Kindertagesstätte die bundesrechtlichen Voraussetzungen der Bewilligung erfüllt, macht die kantonale Verordnung über Kinder- und Jugendheime⁸⁸ zu Voraussetzungen der Betriebsbewilligung, dass die interne Aufsicht sichergestellt ist und dass die Kindertagesstätte über ein Betriebskonzept verfügt, welches das Wohl der untergebrachten Kinder gewährleistet und Massnahmen zur Qualitätssicherung vorsieht.⁸⁹ Auf der Grundlage der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption⁹⁰ und der kantonalen Verordnung über Kinder- und Jugendheime⁹¹ stellte das Amt für Soziales am 30. November

85 SR 211.222.238.

86 Art. 14 PAVO.

87 Art. 15 PAVO.

88 sGS 912.4.

89 Art. 2 Abs. 1 KJV.

90 SR 211.222.238.

91 sGS 912.4.

2006 die Grundlagen zur staatlichen Aufsicht, u.a. in Kinder- und Jugendheimen sowie in Kindertagesstätten, zusammen und erliess am 1. April 2007 seine Richtlinien über das Betriebskonzept für Einrichtungen der Heimpflege für Kinder und Jugendliche sowie seine Richtlinien über die interne Aufsicht in Einrichtungen der Heimpflege für Kinder und Jugendliche. Im Weiteren fasste es in seinem Grundlagenpapier vom 14. Mai 2008 zur Bewilligung von Betreuungsangeboten für Säuglinge und Kleinkinder in Kindertagesstätten seine Bewilligungspraxis mit dem Tandem-Modell (Trio-Modell) und dem Götti-Modell zusammen.

Trägerschaften von Kindertagesstätten sind in aller Regel privatrechtlich organisiert, so häufig in Vereinsform, deren Mitglieder ihre Funktionen und Aufgaben in der Trägerschaft nebenberuflich und ehrenamtlich wahrnehmen. Wen wundert es da, dass Mitglieder solcher Trägerschaften an die Grenzen ihrer Möglichkeiten stossen, wenn sie eine Kindertagesstätte gründen und einrichten oder den Betrieb auf einen aktuellen bzw. den geforderten Stand bringen wollen, sich aber in der Regelungsdichte der Vorschriften und Auflagen bzw. in den behördlichen Anforderungen nicht zurechtfinden? Wer da nicht resignieren und aufgeben will, muss Fachkompetenz beiziehen bzw. einkaufen. Wen wundert es da im Weiteren, dass solche Trägerschaften nach Beratung und Unterstützung der in der Sache zuständigen Behörde rufen und solche auch erwarten, nämlich Beratung und Unterstützung von Seiten des Amtes für Soziales, just desjenigen Amtes, dessen Hauptaufgaben die Bewilligung des Betriebes von Kindertagesstätten und die Aufsicht über die Kindertagesstätten sind, Hauptaufgaben, die sich mit konkreter Beratung und Unterstützung nicht vertragen, weil sie das Amt in einen Rollenkonflikt brächten.

Die Subkommission erfuhr die Thematik im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit von verschiedener Seite und erkannte das Dilemma, welches das Amt für Soziales zu bewältigen hat. Dass das Amt seine Aktivitäten auf die Erfüllung seiner Hauptaufgaben konzentriert, begrüsst die Kommission ausdrücklich. Um da aber Trägerschaften und Leitungen zu gründender und einzurichtender Kindertagesstätten sowie bestehender Kindertagesstätten nicht «im Regen stehen lassen zu müssen», erwartet die Kommission vom Amt, dass es im Vorfeld der Erteilung von Betriebsbewilligungen und im Rahmen der Aufsicht seine Vorgaben und Auflagen auf das vom Gesetz geforderte Unerlässliche beschränkt. Im Weiteren erwartet sie vom Amt, dass es die um Unterstützung und Rat suchenden Trägerschaften und Leitungen von Kindertagesstätten eine mit seinen Hauptaufgaben kompatible Hilfestellung erbringt, indem es diesen Anleitungen, Checklisten, Fragebogen und dergleichen in genereller Form, u.U. auch Muster und Beispiele zur Verfügung stellt, sei es als Dokument, sei es in elektronischer Form.

– *Kommunikation und Kooperation*

In der Erfüllung seiner Hauptaufgaben, Bewilligung des Betriebes der Kindertagesstätten und Aufsicht über die Kindertagesstätten, steht das Amt für Soziales mit seinen verschiedenartigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in einer intensiven Kommunikation und zum Teil auch Kooperation, insbesondere mit Trägerschaften und Leitungen von Kindertagesstätten sowie Kindertagesstätten-Netzwerken. Dass da das Amt seine Aufgaben auf Dauer im Interesse der Sache und wirksam erfüllen kann, lässt konstruktive und respektvolle, stets sachbezogene Kommunikation und Kooperation erwarten.

Im Rahmen ihrer breit angelegten Prüfungstätigkeit musste die Subkommission feststellen, dass Verhalten und Äusserungen von Vertreterinnen und Vertretern des Amtes für Soziales bei Adressatinnen und Adressaten zuweilen nicht so verstanden werden bzw. ankommen, wie sie gemeint sind, ja z.T. missverstanden werden. So musste sie erfahren, dass amtliches Verhalten als «amtlich», «hoheitlich» bis «elitär» empfunden und bewertet wurde, dass sich «Theorie und Wissenschaftlichkeit» auf Seiten des Amtes zuweilen mit «Praxis und Erfahrung» auf Seiten des Gegenübers nicht mehr trafen. Auch von Misstrauen der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde gegenüber Trägerschaften und Leitungen von Kindertagesstätten, von diesen wenigstens so empfunden, musste die Subkommission Kenntnis nehmen.

Ob die Vorbehalte an der Art von Kommunikation und Kooperation des Amtes für Soziales mit seinen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern, die bis zu deutlicher Kritik reichten, auf tatsächlichen Begebenheiten gründen oder Sensibilitäten zuzuschreiben sind, sie prägen die gegenseitige Kommunikation und Kooperation auf Dauer, mithin das Klima und letztlich den Bereich «Kindertagesstätten». Die Kommission erwartet vom Amt eine adäquate und zielgruppenorientierte Kommunikation und Kooperation mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern, eine sicher sachbezogene, aber gleichwohl das Gegenüber respektierende Kommunikation und Kooperation. Um diese Art von Kommunikation und Kooperation sicherzustellen bzw. zu erreichen, lädt sie das Amt ein, die vorgebrachten Vorbehalte und die Kritik zu analysieren und allenfalls zusammen mit dem Gegenüber neue Wege der Kommunikation und Kooperation zu suchen und zu finden, wenn dazu nicht sogar das Departement gerufen ist.

– *Rechtsgrundlagen für die Kindertagesstätten*

Der Kanton regelt die Kindertagesstätten in der Verordnung über Kinder- und Jugendheime⁹², namentlich Betriebsbewilligung, Koordination, Verzeichnis der Einrichtungen, Aufsicht sowie Qualitätssicherung und Beratung. Diese Verordnung gilt für Einrichtungen der Heimpflege, die dazu bestimmt sind, wenigstens drei Unmündige über Tag und Nacht aufzunehmen sowie wenigstens sechs Kinder unter zwölf Jahren regelmässig über Tag zu betreuen.⁹³ Die Verordnung stützt sich auf die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption⁹⁴ und setzt die Bestimmung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch⁹⁵ über die Aufsicht über Pflegeverhältnisse um.

Ist die Verordnung über Kinder- und Jugendheime, die an ein Pflegeverhältnis bzw. eine Heimpflege anknüpft, die massgeschneiderte Rechtsgrundlage für Kindertagesstätten? Für Kinder in Heimen trägt die Heimleitung Sorge und Verantwortung, für Kinder in den Kindertagesstätten bleibt die Erziehungsverantwortung bei den Eltern bzw. beim entsprechenden Elternteil. Die Kommission fragt sich deshalb, ob die Kindertagesstätten nicht einer massgeschneiderten Rechtsgrundlage bedürften, die sich in den spezifischen Punkten von der «Heimverordnung» unterscheidet. Von der Subkommission auf die Thematik angesprochen, warf der damalige Leiter des Amtes für Soziales die Frage auf, ob es überhaupt einer formellen Revision der bestehenden Rechtsgrundlagen bzw. der Bereitstellung neuer Rechtsgrundlagen für die Kindertagesstätten bedürfe, könne man da doch die richtige Justierung der Kindertagesstätten im Verhältnis zu den Heimen der Rechtsanwendung und der Praxis überlassen. Diese Diskussion sei aber im Amt für Soziales angestossen, so weiter der Leiter des Amtes, und die Thematik sei pendent, aber noch nicht bis zu einer Entscheidung gereift, da sich das Amt bisher anderen Schwerpunkten habe zuwenden müssen. Die Departementsleitung ihrerseits mahnte die Verbindlichkeit der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption an, wonach generell die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses einer Bewilligung bedarf und der Aufsicht untersteht.⁹⁶ Zu bedauern sei, dass der Bund diese Verordnung bis heute noch nicht angepasst habe, ein Projekt, das auf dem Weg sei, aber leider ins Stocken geraten sei.

Eine massgeschneiderte Rechtsgrundlage für die Kindertagesstätten ist für die Kommission ein Thema und eine Aktualität, die freilich in einer Abhängigkeit zum übergeordneten eidgenössischen Recht steht.

92 sGS 912.4.

93 Art. 1 Abs. 1 KJV.

94 SR 211.222.338.

95 Art. 53 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB).

96 Art. 1 Abs. 1, Art. 13 und 19 PAVO.

2.4 Bildungsdepartement

2.4.1 Prüfungsschwerpunkt

Stipendien und Studiendarlehen

Nach dem Stipendiengesetz gewährt der Kanton in ausreichendem Mass Stipendien und Studiendarlehen, soweit die vollen Kosten der Ausbildung oder Weiterbildung einer Bewerberin oder einem Bewerber oder ihren bzw. seinen Eltern nicht zugemutet werden können.⁹⁷ Im Stipendiengesetz regelt der Kanton die Grundsätze für die Gewährung von Stipendien und Studiendarlehen und konkretisiert im Weiteren die Stipendien und die Studiendarlehen sowie Zuständigkeit und Verfahren. Die Regierung führt in der Stipendienverordnung⁹⁸ das Stipendiengesetz aus. Das Bildungsdepartement und die ihm nachgeordnete Stipendienabteilung vollziehen die Stipendiengesetzgebung. Die Stipendienabteilung bereitet die in die Zuständigkeit des Bildungsdepartementes oder einer anderen Dienststelle der Staatsverwaltung fallenden Geschäfte über Stipendien und Studiendarlehen vor, erledigt die weiteren Geschäfte aber selbständig.⁹⁹ So verfügt sie die Gewährung von Stipendien und Studiendarlehen, die Rückforderung sowie Verzinsung und Rückzahlung von Studiendarlehen.

Die Stipendienabteilung ist eine Abteilung des Dienstes für Finanzen und Informatik, und dieser Dienst ist wiederum eine Dienststelle des Generalsekretariates des Bildungsdepartementes. Da interessierte die Staatswirtschaftliche Kommission, wie die Stipendienabteilung im heutigen Organisationsrahmen die kantonale Stipendiengesetzgebung vollzieht und umsetzt. Die für das Bildungsdepartement zuständige Subkommission legte deshalb den Schwerpunkt ihrer Prüfungstätigkeit auf die Amts- und Geschäftsführung der Stipendienabteilung in der ganzen Breite.

Die Subkommission liess sich am 16. August 2011 vom Leiter des Dienstes für Finanzen und Informatik sowie von der Leiterin der Stipendienabteilung in das Stipendienwesen einführen. Dienststellenleiter und Abteilungsleiterin stellten ihr Aufgaben und Organisation der Stipendienabteilung vor und erläuterten Gesuchsverfahren für Stipendien und Studiendarlehen, Berechnung, Auszahlung und Rückzahlung. Sie vermittelten ihr eine Übersicht über die wichtigsten statistischen Eckwerte. Vor Ort stellten sie ihr den Prozess der Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen vom Gesuchseingang bis zur Ablage der Dokumentation vor, vom Arbeitsplatz der Sachbearbeiterin bis zum Archiv der Stipendienabteilung. Am 21. September 2011 setzte die Subkommission die Prüfungstätigkeit fort, indem sie «ausserstehende» Dritte befragte, wie diese die Stipendienabteilung erlebten, nämlich die Leiterin des Sozialamtes der Gemeinde Wittenbach und einen Studenten, der für sein Universitätsstudium Stipendien bezieht. Am 10. November 2011 teilte sie dem Vorsteher und der Generalsekretärin des Bildungsdepartementes im Rahmen des Schlussgesprächs ihre Erkenntnisse aus der Prüfungstätigkeit sowie ihre Beurteilung und Bewertung des Prüfungsergebnisses mit.

Die Subkommission berichtete der Kommission über folgende Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit, deren Würdigung, Beurteilung und Bewertung sie – die Kommission – übernahm:

- Die Stipendienabteilung hat die Stipendiengesetzgebung zu vollziehen, anzuwenden und umzusetzen: Sie ist Vollzugsbehörde. Im Vollzug hält sie sich an die gesetzlichen Vorgaben und Vorschriften, ist also «vollzugstreu» und stellt so die rechtsgleiche Behandlung der um Stipendien und Studiendarlehen Nachsuchenden sicher, was der allgemeinen Rechtssicherheit dient. Sie nutzt aber die ihr offenstehenden Gestaltungsspielräume, um Lösungen zu suchen, die den um Stipendien und Studiendarlehen Nachsuchenden entsprechen. In Problem- und Kon-

⁹⁷ Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die staatlichen Stipendien und Studiendarlehen (Stipendiengesetz) [sGS 211.5; abgekürzt StipG].

⁹⁸ sGS 211.51.

⁹⁹ Art. 20 StipG und Art. 33 der Stipendienverordnung (sGS 211.51).

fliktfällen ist lösungsorientiertes Vorgehen Maxime. Die Fachkompetenz im Vollzug der Stipendengesetzgebung ist evident.

- Die Stipendienabteilung ist räumlich und mit Blick auf die Arbeitsprozesse gut strukturiert und organisiert. Die personelle Besetzung der Dienststelle beeindruckt, weil offenbar «die richtigen Leute am richtigen Ort» eingesetzt sind. Die Subkommission konnte sich vor Ort ein Bild von den Arbeitsplätzen bis zum Archiv machen.
- Führung und Leitung der Stipendienabteilung insgesamt nahm die Subkommission als kompetent wahr. Namentlich die Leiterin der Stipendienabteilung vermittelte der Subkommission Führungskompetenz in der Leitung der Dienststelle, Fachkompetenz im Vollzug der Stipendengesetzgebung, illustriert an der Art der Beantwortung der von der Subkommission gestellten Fragen, und Sozialkompetenz, dargestellt an der Präsentation des Umgangs mit den Sachbearbeiterinnen der Dienststelle.
- Die Leiterin der Stipendienabteilung und die Sachbearbeiterinnen dieser Dienststelle, welche die Subkommission im Rahmen der Besichtigung der Arbeitsplätze konsultieren konnte, gaben der Subkommission Vertrauen in die Aufgabenerfüllung und damit Vertrauen in das Funktionieren dieser Dienststelle. Die Abteilungsleiterin ist sich bewusst, dass sie und ihre Sachbearbeiterinnen mit der Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen in einem sensiblen Bereich operieren und dass Fehlleistungen u.U. namhafte Konsequenzen und grössere finanzielle Schäden zur Folge haben können. Sie thematisierte diese Situation denn auch offen, trägt ihr im Arbeitsalltag angemessen Rechnung und legt auf die permanente, aber stichprobeweise durchgeführte Kontrolle Wert. Sie begrüsst auch die entsprechende dienststellen-externe Kontrolle.
- Der Leiter des Dienstes für Finanzen und Informatik sowie die Leiterin der Stipendienabteilung realisierten die besondere Situation von Stipendienempfängerinnen und Stipendienempfängern, welche die für das bevorstehende Semester fälligen Studiengebühren bezahlen müssen, um im Studium sein bzw. verbleiben zu können, *bevor* sie das für dieses Semester bestimmte Stipendium erhalten. Sie nahmen davon Kenntnis, dass solche Stipendienempfängerinnen und -empfänger deswegen in finanzielle Engpässe kommen können, wenn ihnen keine anderen Finanzierungsquellen für die Bezahlung der Studiengebühren zur Verfügung stehen. Die Subkommission geht davon aus, dass der Dienststellenleiter und die Abteilungsleiterin diese spezielle Situation und ihre bisherige Praxis, die Ausrichtung des entsprechenden Stipendiums vom Semester*beginn* abhängig zu machen, (nochmals) analysieren und überprüfen werden.

Stipendengesetzgebung

Die Subkommission streifte im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit u.a. auch die Stipendengesetzgebung des Kantons St.Gallen und nahm dabei u.a. von den Voraussetzungen Kenntnis, die eine Gesuchstellerin bzw. ein Gesuchsteller erfüllen muss, um ein Stipendium oder ein Studiendarlehen zu erhalten, dann aber auch vom Umfang der zusprechbaren Stipendien und Studiendarlehen sowie von Zuständigkeiten und Verfahren. Im Rahmen der Präsentationen konnte sie auch die «St.Galler Stipendiensituation» mit den Situationen anderer Kantone vergleichen und dabei den «Kanton St.Gallen» hinsichtlich Stipendien und Studiendarlehen im interkantonalen Vergleich situieren. Sie verzichtete darauf, das «St.Gallische Stipendienwesen» inhaltlich zu bewerten, weil dies nicht Aufgabe der Kommission im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion ist.

Stipendienkommission

Dem Bildungsdepartement steht eine von der Regierung gewählte Stipendienkommission zur Seite. Diese Kommission berät das Departement beim Vollzug des Stipendengesetzes, begutachtet die Entwürfe zu Vollzugsverordnungen und Kreisschreiben und lässt sich periodisch Be-

richt erstatten.¹⁰⁰ Beratung, Begutachtung und Beurteilung von Fragen der kantonalen Stipendienpolitik gehören nicht zur Aufgabe der Stipendienkommission. So hatte sich diese Kommission auch nicht mit dem Entwurf einer Vorlage der Regierung für den Beitritt des Kantons St.Gallen zum Stipendienkonkordat zu befassen. Die praktische Bedeutung der Stipendienkommission ist offenbar relativ gering, was auch aus ihren Aktivitäten – *eine* Sitzung seit dem Bestehen dieser Kommission – hervorgeht. Da fragt sich die Staatswirtschaftliche Kommission, ob das Bildungsdepartement diese Stipendienkommission weiterhin braucht.

Stipendienkonkordat

Mit der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen – Stipendienkonkordat – werden erstmals gesamtschweizerische Grundsätze und Mindeststandards von Ausbildungsbeiträgen festgelegt. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) empfiehlt den Kantonen den Beitritt zum Stipendienkonkordat. Der Vorsteher des Bildungsdepartementes erläuterte der Subkommission die Haltung der Regierung gegenüber einem Beitritt des Kantons St.Gallen zum Stipendienkonkordat. Auf Seiten des Kantonsrates befasst sich die Kommission für Aussenbeziehungen, weil zuständig¹⁰¹, mit der Vorbereitung des Beitritts des Kantons St.Gallen zum Stipendienkonkordat.¹⁰²

¹⁰⁰ Art. 21 StipG.

¹⁰¹ Art. 16bis Abs. 1 Bst. b GeschKR.

¹⁰² Siehe Bericht 2011 der Kommission für Aussenbeziehungen vom 4. April 2011, Ziff. 3.2.2 Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) mit Hinweisen, S. 9.

2.5 Finanzdepartement

2.5.1 Prüfungsschwerpunkt

Kantonales Steueramt

Die Staatswirtschaftliche Kommission definierte das Kantonale Steueramt als Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2011/2012. Ein Steueramt ist eines der zentralen Ämter in jedem Kanton. Es ist auch ein Amt, zu dem jede Bürgerin und jeder Bürger Kontakt und eine Meinung hat. Die Subkommission befragte folgende Personen aus dem Kantonalen Steueramt: Amtsleiter, Leiter Management und Support sowie Leiter der Rechtsabteilung. Weiter befragte sie zwei Vorstandsmitglieder der Gemeindesteuerämtervereinigung des Kantons St.Gallen, den Präsidenten der Gemeindesteuerämter des Kantons St.Gallen und eine Leiterin eines Steueramtes sowie einen Steuerkommissär.

Das Kantonale Steueramt vollzieht die kantonalen und die eidgenössischen Steuergesetze. Es erlässt in seinem Zuständigkeitsbereich Anordnungen für das Steuerwesen und stellt Antrag zu Gesetzesvorschriften für die kantonalen und kommunalen Steuern. Insbesondere ist es verantwortlich für die Veranlagung der direkten Steuern von Bund, Kanton und Gemeinden. Das kantonale Steueramt unterstützt die Gemeindesteuerämter im Kanton St.Gallen. Gemäss den Ausführungen der Referenten wird die Gemeindeautonomie gewahrt, indem eine dezentrale Veranlagung respektiert und für sinnvoll erachtet wird. Weiter beantwortet das kantonale Steueramt Fragen von Steuerpflichtigen. Wichtig ist der Austausch mit den Behörden des Bundes und anderen Kantonen.

Massgeblich für die Tätigkeit sind die rechtlichen Grundlagen des Kantons St.Gallen.¹⁰³ Seit dem Jahr 2007 werden die geltenden st.gallischen Gesetzesgrundlagen jedes Jahr in einem Kompendium gebunden und mit einem Sachregister versehen. Die Bestimmungen für die direkte Bundessteuer finden sich in der systematischen Sammlung des Bundesrechtes.¹⁰⁴

Die Kommission übernimmt und teilt die Beurteilung und Bewertung der zuständigen Subkommission für das Finanzdepartement wie folgt:

- Die *Organisation* des kantonalen Steueramtes ist zweckmässig.
- Mit den zur Verfügung stehenden *Ressourcen* kann das Kantonale Steueramt seinen Auftrag erfüllen.
- Der *Übergang* zum neuen Leiter des Kantonalen Steueramtes verlief gut. Der neue Leiter genießt – nach Auskunft der Referentinnen und Referenten – breite Akzeptanz.
- Die *Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden* haben die Referentinnen und Referenten als gut bis sehr gut beurteilt.

¹⁰³ Es sind dies folgende gesetzliche Grundlagen:

- Steuergesetz vom 9. April 1998 (sGS 811.1);
- Steuerverordnung vom 20. Oktober 1998 (sGS 811.11);
- Gesetz über die Durchführung der Grundstückschätzung vom 9. November 2000 (sGS 814.1);
- Verordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 8. November 1994 (sGS 815.1);
- Verordnung zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 8. Dezember 1998 (sGS 815.5);
- Verordnung über die pauschale Steueranrechnung vom 8. Dezember 1998 (sGS 815.6);
- Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung vom 5. Dezember 2000 (sGS 814.11);
- Regierungsbeschluss über die Ausgleichs-, Verzugs- und Rückerstattungszinsen für Steuerbeträge (sGS 811.14);
- Regierungsbeschluss über Tarife der Quellensteuer (sGS 811.15).

¹⁰⁴ Namentlich sind dies folgende bundesrechtliche Gesetze:

- Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11);
- Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14);
- Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 13. Oktober 1965 (SR 642.21).

- Die *dezentrale Organisation* mit Gemeinden hat sich bewährt. Diese Beurteilung bestätigt auch der neue Leiter des Kantonalen Steueramtes, nachdem er beim Amtsantritt dieses Modell hinterfragt hatte.
- Die *hohe Kadenz der Steuergesetzrevisionen* stellt hohe Anforderungen im Bereich Flexibilität und Anpassungsvermögen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Steueramtes. In diesem Zusammenhang wurde die Ausbildung – sowohl aktiv betrieben durch das Kantonale Steueramt als auch durch den *Verband* der Gemeindesteuerämter – sehr gelobt. Die *Ausbildung* wird als zentrales Element betrachtet, insbesondere auch als Grundlage für die dezentrale Organisation. Die *Gemeindefachschule* (GFS) bildet Steuersekretäre aus. Dieser anspruchsvolle viersemestrige Lehrgang vermittelt hauptsächlich Fachwissen. Während der ersten drei Semester erarbeiten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer solides, breites Generalistenwissen. Wer die anspruchsvolle Vorprüfung erfolgreich absolviert, wird für das vierte Semester zugelassen. Im vierten Semester spezialisieren sich die Absolventinnen und Absolventen auf eines der Vertiefungsgebiete. Die diplomierten und patentierten Absolventen des Lehrgangs haben den Nachweis erbracht, dass sie die Fähigkeiten und Kenntnisse besitzen, um anspruchsvolle Funktionen in einer öffentlichen Verwaltung im Steuerwesen selbständig und professionell auszuüben. Das Kantonale Steueramt orientiert die Gemeindesteuerämter mittels Kreisschreiben über verschiedene Sachgebiete (z.B. Gesetzesänderungen, Instruktionen usw.). Soweit es sich nicht um reine Informationen handelt, gelten die Inhalte der Kreisschreiben als Weisungen des Kantonalen Steueramtes.
- Die Referenten äusserten verschiedentlich den Wunsch, dass die Gemeinden die *elektronischen Dossiers* einführen. Die Gemeinden wären für diesen Schritt bereit. Aufgrund der Sparmassnahmen von Seiten des Kantons verzichtet dieser allerdings vorderhand auf die Einführung von elektronischen Dossiers.

2.5.2 Weitere Prüfungspunkte

AZALEE

«AZALEE» heisst Arbeitszeit-, Absenzen-, Spesen- und Leistungserfassung des Staatspersonals des Kantons St.Gallen. Nach der Arbeitszeitverordnung des Kantons St.Gallen erfassen die Mitarbeitenden ihre Arbeitszeit täglich.¹⁰⁵ Es hat sich gezeigt, dass mit der Einführung des Case-Managements auch ein adäquates Absenzenmanagement aufgebaut werden muss. Im Umfeld der Kosten- und Leistungsrechnung soll ein Erfassungsinstrument zur Verfügung stehen, das auch die Anforderungen einer Leistungserfassung abdeckt.

Die Regierung beschloss deshalb, im Rahmen des Projektes AZALEE eine zentrale, flächendeckende Standardapplikation für das Zeitmanagement einzuführen. Diese Lösung soll eng an das bestehende kantonale ERP-System (SAP ERP) gekoppelt werden. Durch die Einführung der neuen Zeitmanagement-Lösung sollen die Prozesse der manuellen Datenerfassung (Zeit-, Absenzen- und Leistungserfassung) durch die Mitarbeitenden über die Kenntnisnahme, Kontrolle und Genehmigung durch die Vorgesetzten bis hin zu den abteilungs-, departements- und kantonsweiten Auswertungen effizient unterstützt werden. Gleichzeitig soll die umfassende und transparente Erfassung von Absenzen erlauben, insbesondere die Krankheits- und Unfallabsenzen zu überwachen, um im Bedarfsfall reagieren zu können. Zuverlässige und differenzierte Statistiken der Absenzen werden aus versicherungstechnischen Gründen immer wichtiger. Mit dem System soll zudem die technische Voraussetzung für die Kosten- und Leistungsrechnung im Kanton St.Gallen geschaffen werden. Arbeitszeiten/Absenzen müssen – dort, wo Projekte bearbeitet werden – kostenstellen-, projekt- und/oder kundenbezogen erfasst und an die entsprechenden Kosten- und Leistungsrechnungssysteme übergeben werden können. Das System soll grundsätzlich sämtliche Departemente, Ämter und Abteilungen umfassen. Ausgenommen sind die

¹⁰⁵ Art. 26 der Arbeitszeitverordnung (sGS 143.22).

selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie beispielsweise die Spitalregionen, Universität, die Kantonspolizei, die Psychiatrischen Dienste sowie die Heimstätten.

Bei der Einführung von AZALEE gab es gewisse Schwierigkeiten. Allerdings ist es bei so grossen Informatikprojekten nicht ungewöhnlich, dass es kritische Phasen geben kann. Zwischenzeitlich sind die «Kinderkrankheiten» mehrheitlich gelöst, und das System läuft stabil.

2.6 Baudepartement

2.6.1 Prüfungsschwerpunkt

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG)

Die für das Baudepartement zuständige Subkommission thematisierte den Prüfungsschwerpunkt als erstes mit dem Generalsekretär des Baudepartementes. Danach machte der Leiter des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation AREG zuerst eine Tour d'Horizon durch das Amt. Anschliessend wurden verschiedene Aspekte der Raumplanung vertieft betrachtet, diskutiert und geprüft. Weiter wurde die Leiterin der Abteilung Ortsplanung befragt. Die Aussenansicht ergänzten zwei Personen, die beruflich mit dem AREG zu tun haben. Im Schlussgespräch informierte die Subkommission den Vorsteher des Baudepartementes, begleitet vom Generalsekretär des Baudepartementes, über ihre Erkenntnisse aus der Prüfungstätigkeit. Der Subkommission ist es bewusst, dass die rund 45 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AREG in einem sensiblen und zum Teil auch emotional beladenen Bereich arbeiten.

Die Subkommission konzentrierte ihre Prüfungstätigkeit auf die Fragen der Organisation und Struktur des AREG, den Ermessensspielraum bei der Orts- und Regionalplanung sowie die Ermächtigungsverordnung. Aus der umfangreichen Prüfungstätigkeit der Subkommission hebt die Staatswirtschaftliche Kommission folgende Aspekte hervor:

Organisation des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG)

Die Abteilung Ortsplanung ist die kantonale Fachstelle für die Beurteilung der planerischen Erlasse der politischen Gemeinden. Die Erlasse haben die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung der Gemeinden sicherzustellen. Im Weiteren fallen in den Aufgabenbereich der Abteilung Ortsplanung, gemeindeübergreifende, Regionen betreffende Planungen sowie koordinative Tätigkeiten bei Bundesverfahren.

In der *Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen* werden alle Baugesuche ausserhalb der Bauzonen geprüft. Beurteilt werden im Jahr rund 1600 landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Bauvorhaben.

Die *Abteilung kantonale Planung* ist verantwortlich für die Richtplanung gemäss dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz¹⁰⁶ und dem Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht.¹⁰⁷ Viele staatliche Tätigkeiten wirken sich auf die räumliche Entwicklung des Kantons aus. Mit dem Richtplan werden diese Tätigkeiten so aufeinander abgestimmt, dass die festgelegten Ziele der angestrebten räumlichen Entwicklung erreicht werden. Die Richtplanung umfasst folgende Aufgaben:

- Bearbeitung der Grundlagen für die Richtplanung;
- Vorbereitung und Vollzug des kantonalen Richtplans;
- Erarbeitung von Stellungnahmen zu Richtplänen der Nachbarkantone;
- Erarbeitung von Stellungnahmen zu Konzepten und Sachplänen des Bundes;
- Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes.

Schwerpunkt der st.gallischen Raumplanungsarbeiten ist derzeit die Entwicklung von Agglomerationsprogrammen. Diese befassen sich mit der besseren Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in den Agglomerationen. Die Subkommission liess sich über die verschiedenen Projekte informieren.

¹⁰⁶ Art. 6 bis 12 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG).

¹⁰⁷ Art. 41 bis 44 des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt Baugesetz).

Zur *Abteilung Vermessung*: Als «Amtliche Vermessung» werden sowohl die staatliche Organisation als auch deren Produkt bezeichnet. Sie sichert zusammen mit dem Grundbuch den Boden betreffend Rechte und Pflichten. Die Aufgabe wird von der öffentlichen Hand mit Privaten zusammen wahrgenommen, vom Kanton durch die Abteilung Vermessung.

Diese

- beaufsichtigt die amtliche Vermessung und sichert deren Qualität;
- koordiniert die amtliche Vermessung mit anderen Vermessungsvorhaben;
- sorgt dafür, dass den Eigentümern sowie öffentlichen und privaten Nutzerinnen und Nutzern die verbindlichen Vermessungsdaten und Beschreibungen der Grundstücke zur Verfügung stehen;
- vermisst und vermarktet Fixpunkte und Hoheitsgrenzen;
- berät und unterstützt Verwaltung und Private.

Die *Abteilung Geoinformation* koordiniert alle Geodatenprojekte des Kantons und stellt die Originaldaten der Staatsverwaltung und externen Stellen zur Verfügung. Die Abteilung Geoinformation ist verantwortlich für:

- die hersteller- und systemneutrale Beratung sowie Unterstützung;
- die GIS-Anwenderinnen und GIS-Anwender bei der Datenmodellierung und der Abwicklung von Geodatenprojekten;
- Erarbeitung von bzw. Mitwirkung bei Konzepten im Bereich Geodaten;
- die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Bereich Geodaten;
- die Unterstützung von GIS-Anwenderinnen und GIS-Anwendern im Datenmanagement;
- verwaltungsinterne GIS-Dienstleistungen;
- den Betrieb des zentralen Geodatenservers und die kantonale Metadatenbank für Geodaten;
- die Geodatenkoordination.
- Sie arbeitet mit dem GIS-Dienstleister des Kantons zusammen.

Die *Abteilung Zentrale Dienste* setzt sich aus Amtssekretariat, Sekretariat, Technischem Büro, juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Raumbewachung (Publikationen usw.) zusammen.

Agglomerationsprogramme

Insgesamt ist der Kanton St.Gallen an fünf Agglomerationsprogrammen beteiligt:

- St.Gallen / Arbon-Rorschach (Kantone AR, TG, SG);
- Obersee (Raum oberes Zürichseebecken (Kantone SZ, ZH, SG));
- Wil (Kantone TG, SG);
- Rheintal (Raum Heerbrugg-Altstätten-Dornbirn);
- Werdenberg-Liechtenstein.

Die Auflistung der Agglomerationsprogramme zeigt, dass drei Agglomerationsprogramme interkantonale und zwei internationale Perimeter aufweisen. Die Hauptanliegen sind auf raumplanerischer Ebene eine verstärkte Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, die Stärkung der bestehenden, dezentralen Siedlungsstruktur sowie eine grossräumige Sicherung des Landschaftsraums und der Lebensraumvernetzung. Auf der Ebene des Gesamtverkehrs sind es die Abstimmung von Verkehr und Siedlung, die verkehrsmässige Entlastung und funktionalgestalterische Aufwertung der Zentren, insbesondere der zentral gelegenen öffentlichen Räume, und das Management des Gesamtverkehrs mit Blick auf die Nachhaltigkeit. Dies beinhaltet insbesondere auch den Langsamverkehr, die kombinierte Mobilität und die nachfrageseitige Verkehrsbeeinflussung. Neben der konsequenten Ausrichtung auf die Wirksamkeitskriterien des Bundes basiert die kantonale Agglomerationsstrategie auf den folgenden Schwerpunkten:

- Alle Agglomerationen sind Teil des Metropolitanraums Nordschweiz mit Zürich als Zentrum. Mit Ausnahme der Agglo Obersee folgen die Agglomerationen des Kantons einander nahtlos gemäss seiner ringförmigen Struktur und ergeben ein fast durchgehendes Siedlungsband zwischen Wil und Sargans. Die Bedürfnisse, Defizite und Potenziale der Agglomerationen sind daher nicht grundsätzlich verschieden. Interregional gesehen ist das wichtigste Anliegen die Anbindung der Agglomerationszentren unter sich und mit dem Metropolitanraum Zürich.
- Auf die jeweiligen Agglomerationen bezogen sind die wichtigsten Anliegen die Verbesserung der inneren Erreichbarkeit, die weitergehende Definition, Hierarchisierung und Strukturierung des Siedlungs- und Landschaftsraums sowie die vermehrte Ausrichtung auf den öffentlichen (ÖV) und nichtmotorisierten Verkehr (LV).
- Die wichtigsten Anliegen sind hier die Aufwertung und Verdichtung der Zentren und der zentral gelegenen, vom Verkehrsgeschehen beeinträchtigten (Wohn-)Quartiere, strategiekompatiblen Arealumnutzungen sowie die ÖV- und LV-gerechte örtliche Verkehrsgestaltung.

Mit Ausnahme der Agglomeration St.Gallen / Arbon-Rorschach, wo der Kanton die Projektleitung und Federführung innehat wird ein «Bottom-up»-Ansatz verfolgt. Dies bedeutet: Ob und wann in einer Region ein Agglomerationsprojekt durchgeführt werden soll, liegt bei der jeweiligen Region. Die Regionen sind bei der Erarbeitung des Programms federführend. Das AREG ist bemüht, dass alle Agglomerationsprojekte den gleichen Stand haben und die Koordination sichergestellt ist.¹⁰⁸

Rechts- und Ermessenskontrolle

Die Raumplanung bzw. Raumentwicklung ist nichts anderes als Raumpolitik. Es besteht ein gesetzlicher Rahmen, und innerhalb dieses Rahmens findet die Raumpolitik statt. Die politische Gemeinde erstellt die für die *Ortsplanung* und für den Ausbau der Infrastruktur notwendigen Richtpläne und den Zonenplan. Die für die Behörden wegleitenden *Richtpläne* sollen aufgrund des Bestehenden und des Voraussehbaren Aufschluss geben insbesondere über die wichtigsten Verkehrsanlagen, über die vorhandenen und künftigen Bauzonen und die Landwirtschaftsgebiete, über die Anlagen der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie über die Erholungsräume, die zu schützenden Landschaften, Natur- und Kulturobjekte. Wenn Gebiete durch Lawinen oder andere Elementarereignisse erfahrungsgemäss gefährdet sind, ist dies in den Richtplänen festzuhalten.¹⁰⁹ Der Zonenplan als Rahmennutzungsplan ordnet grundeigentümerverbindlich auf der Grundlage des Richtplans die zulässige Nutzung des Bodens. Er unterscheidet dabei vorab Wohnzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen¹¹⁰. Dem Staat steht die Rechts- und Ermessenskontrolle zu, bei der Orts- und Regionalplanung wahrt er den nötigen Ermessensspielraum der Gemeinden. Weder die Regierung als Rechtsmittelinstanz noch das Baudepartement bzw. das Planungsamt (namentlich das AREG) als Genehmigungsinstanz dürfen das eigene Ermessen anstelle desjenigen der Gemeinde setzen.¹¹¹

Die Subkommission gewann bei ihrer Prüfungstätigkeit – auch in Gesprächen mit Aussensichten – den Eindruck, dass zwischen den beschriebenen Grundsätzen und dem Handeln, bei gewissen Entscheidungen, eine Diskrepanz besteht. Die Gemeinden haben zum Teil den Eindruck, dass anstelle des eigenen Ermessens dasjenige des AREG gesetzt wird. Im Schlussgespräch informierte die Subkommission den Vorsteher und den Generalsekretär des Baudepartementes über ihre Feststellung. Ein konstruktives Einvernehmen mit den Gemeinden ist dem Vorsteher

¹⁰⁸ Übersicht über die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung im Kanton St.Gallen: http://www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung/agglomerationsprogramme0.html.

¹⁰⁹ Art. 4 Baugesetz.

¹¹⁰ Art. 14 RPG.

¹¹¹ Vgl. Balthasar Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht unter Berücksichtigung des Raumplanungs- und Umweltschutzrechts des Bundes, 2003, S. 24 f.

des Baudepartementes wichtig. Es gilt, die Gesetzgebung korrekt anzuwenden und damit eine Gleichbehandlung der Gemeinden sicherzustellen. Die Gemeindeautonomie werde respektiert. Den Gemeinden solle überlassen bleiben, unter mehreren zweckmässigen Lösungen bei der Ortsplanung zu wählen. Die kantonalen Behörden dürften die Ortsplanung nur korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweise bzw. den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspreche.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die Erwartung, dass die Vorstellungen des Vorstehers des Baudepartementes auch konsequent durch die Mitarbeitenden des AREG in der Praxis umgesetzt werden. Aufgrund des Schlussgespräches mit dem Vorsteher des Baudepartementes verzichtet die Kommission auf eine Empfehlung.

Genehmigungsinstanz für Ortsplanungserlasse

Nach Art. 31 des Baugesetzes¹¹² bedürfen Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne sowie Schutzverordnungen der Genehmigung des zuständigen Departementes.

Gemäss der Ermächtigungsverordnung¹¹³ handeln die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im «Namen der Staatskanzlei, des Departementes oder einer anderen Dienststelle, soweit sie dazu ermächtigt sind». Die Kompetenz für die Genehmigung der Ortsplanungserlasse liegt im Baudepartement beim Leiter des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation. Die Subkommission liess sich aufzeigen, auf welcher Behördenstufe die Zuständigkeit zur Genehmigung von Ortsplanungserlassen angesiedelt ist und wie die Genehmigungsinstanz für Ortsplanungserlasse in anderen Kantonen geregelt ist. Die Übersicht brachte zum Ausdruck, dass die meisten Kantone die Ortsplanungserlasse durch den Regierungsrat genehmigen lassen. In den Kantonen Bern, Zürich und eben St.Gallen ist die Genehmigung auf die Stufe Amt delegiert. Die Genehmigung der Ortsplanungserlasse darf nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss auch im Kontext der Rechtsmittelverfahren gesehen werden und nicht zuletzt unter dem Aspekt der Verfahrensdauer.

Die Kommission hat die Erwartung, dass die Regierung prüft, ob bei der Genehmigung der Ortsplanungserlasse eine politische Verantwortlichkeit adäquat ist.

112 sGS 731.1.

113 sGS 141.41.

2.7 Sicherheits- und Justizdepartement

2.7.1 Prüfungsschwerpunkt

Platanenhof

Die Staatswirtschaftliche Kommission definierte das Kantonale Jugendheim Platanenhof (im Folgenden: Platanenhof) als Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2011/2012. Als Einstieg in die Prüfungstätigkeit präsentierte der Leiter des Platanenhofs in einer Tour d'Horizon die vielfältigen Aufgabengebiete und stellte die Organisation vor. Im Anschluss an die Einführung besichtigte die Subkommission die Räumlichkeiten und konnte sich dabei ein Bild «vor Ort» machen. Anschliessend befragte sie verschiedene Personen.

Der Platanenhof wurde im Jahr 1894 gegründet. Er ist ausgerüstet für Kriseninterventionen, Abklärungs- und Massnahmenplanungen, aber auch für Schülerinnen und Schüler und Jugendliche, die sich einen Schulabschluss auf Sekundar- oder Realschulniveau oder eine Berufsausbildung erarbeiten können. Voraussetzung für den Eintritt in den Platanenhof ist der Beschluss einer Vormundschafts- oder Justizbehörde.

Der Platanenhof dient:

- der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen zum Vollzug von strafrechtlichen und vormundschaftlichen Massnahmen;
- der stationären Krisenintervention;
- der Beobachtung und Begutachtung zwecks Abklärung der Massnahmenbedürftigkeit und -fähigkeit;
- der Durchführung einer Untersuchungshaft sowie zum Vollzug von Einschliessungsstrafen.¹¹⁴

Der Platanenhof gliedert sich funktionsbezogen in zwei geschlossene Wohngruppen mit der Schule und dem Atelier sowie in drei offene Wohngruppen. Weiter gehören eine Schreinerei, eine Schlosserei, die Werkschule und die Administration zur Organisation. Insgesamt umfasst der Platanenhof rund 40 Plätze, wovon 16 im geschlossen geführten Bereich. Der Platanenhof ist in dieser Form einmalig im Kanton St.Gallen.

Die Subkommission war vom Konzept der *geschlossenen Wohngruppen* beeindruckt. Diese Abteilungen dienen:

- der notfallmässigen Aufnahme von Jugendlichen, die in ihrer Umgebung einer massiven Selbst- oder Fremdgefährdung ausgesetzt sind;
- der Unterbringung von Jugendlichen, die in einer offenen Institution nicht tragbar sind und deren aktuelle Situation den Rahmen und die Mittel der Geschlossenheit erfordert;
- der Unterbringung von Jugendlichen bis zur Überführung in eine andere Einrichtung;
- der Beobachtung und Begutachtung von Jugendlichen zur stationären Abklärung geeigneter künftiger Massnahmen im Auftrag der einweisenden Behörde.

Zweimal acht Plätze stehen zur Verfügung. Diese Plätze dienen hauptsächlich der Krisenintervention und der Abklärung bzw. Massnahmenplanung von Jugendlichen zwischen 13 und 18 Jahren aus der gesamten Deutschschweiz. Die Geschlossenheit wird selten zur Bestrafung angeordnet. Sie bewirkt unter anderem, dass der oder die Jugendliche sich selbst oder andere nicht weiter gefährdet. Durch das Markieren und Einfordern von Grenzen wird zudem verhindert, dass die Betroffenen sich den behördlichen und pädagogischen Interventionen entziehen. Zum Tagesprogramm gehören neben Gruppenaktivitäten mit Freizeitangeboten die Arbeit im Atelier und der Besuch der internen Schule.

114 Art. 4 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten (sGS 962.14).

14- bis 18-jährige Jugendliche, die mit dem Gesetz in Konflikt gerieten und/oder Schwierigkeiten mit Schule, Eltern oder auch Kollegen haben, können in *offene*, eng betreute *Wohngruppen* platziert werden. Durch die intensive Betreuung und Begleitung werden die Jugendlichen an eine geordnete Tagesstruktur gewöhnt und intern auf einen Schulabschluss und/oder auf einen Berufsabschluss vorbereitet. Den Tag verbringen diese Jugendlichen in der *Werkschule* oder in den *heiminternen Lehrbetrieben*. Es bestehen Ausbildungsmöglichkeiten zum Schreiner, Polymechaniker, Mechapraktiker und Koch. Der Besuch der Berufsschule erfolgt extern.

Ein zusätzliches Angebot im offenen Bereich ist die so genannte *Besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte (abgekürzt: BUB)*, die für ausgeschlossene St.Galler Oberstufenschülerinnen und -schüler die Möglichkeit bietet, den Schulabschluss und parallel dazu die Berufsabklärung sowie die Berufsvorbereitung zu realisieren. Involviert sind bei dieser Platzierungsform die jeweilige Vormundschafts- und Schulbehörde sowie das Amt für Volksschule des Bildungsdepartementes.¹¹⁵

Eine enge Zusammenarbeit mit dem *relevanten Umfeld* der Eingewiesenen (Behördenvertreterinnen und -vertreter, Erziehungsberechtigte, externe Fachpersonen) hat hohe Priorität. Im geschlossen geführten Bereich setzen sich die Aufträge aus Abklärungen, Versetzungen (Time-outs) und Überbrückungen sowie Untersuchungshaft und Freiheitsentzügen zusammen. Es besteht häufig eine Warteliste.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Platanenhofs sind grösstenteils im Besitz der geforderten und vom Bund anerkannten Diplome und Ausbildungsabschlüsse. Konzeptuell reiht sich die Institution in die pädagogisch ausgerichteten Angebote ein. Die Vernetzung mit ähnlichen Einrichtungen besteht auf verschiedensten Ebenen. U. a. gehört die Schweizerische Jugendheimleiterkonferenz dazu. Die zivil- oder strafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen stammen hauptsächlich aus Deutschschweizer Kantonen, vereinzelt aus dem Kanton Tessin, und bleiben je nach Auftrag für wenige Tage bis zu mehreren Jahren.

Die Kommission übernimmt und teilt Bewertung und Beurteilung der Subkommission wie folgt:

- Der Platanenhof kann seinen Auftrag mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen gut erfüllen.
- Die Subkommission war beeindruckt, mit welchem Engagement die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Platanenhofs ihre Arbeit ausführen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten gewissenhaft in einem Umfeld, das sehr herausfordernd ist. Sie erhalten von der Öffentlichkeit kaum Anerkennung. Sie setzen sich für Personen ein, die es in der Gesellschaft schwer haben. Dafür gilt es Anerkennung zu zollen.
- Mit der Strukturreform bzw. Departementsreform wurden die verschiedenen Vollzugsbereiche – Strafanstalt Saxerriet, Massnahmenzentrum Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe, Regionalgefängnis Altstätten, Straf- und Massnahmenvollzug – auf 1. Januar 2008 im neuen Amt für Justizvollzug (abgekürzt AJD) zusammengefasst. Das Amt ist zuständig für den Vollzug von gerichtlich angeordneten Freiheitsstrafen und strafrechtlichen Massnahmen sowie die Durchführung von Bewährungshilfe, Durchführung von Haft zur Sicherung laufender Strafverfahren, Durchführung der ausländerrechtlichen Haft zur Sicherung und Durchsetzung fremdenpolizeilicher Entscheide und Verfahren. Die Schaffung des Amtes bedeutet einen Mehrwert. Damit wird eine «*unité de doctrine*» angestrebt.¹¹⁶ Die Subkommission gewann bei ihrer Prüfung den Eindruck, das Amt habe sich bewährt, und die Zusammenarbeit zwischen dem Amt und dem Platanenhof beurteilt sie als konstruktiv.

115 Vgl. <http://www.platanenhof.sg.ch/content/applikationen/news/112/2011/05/platanenhof.html>.

116 Siehe dazu auch den Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 21. April 2009, Ziff. 26, S. 41.

- Infrastrukturell ist der Platanenhof dank der permanenten Unterstützung durch das Baudepartement in einem sehr guten Zustand.
- Die Durchführung der Jugenduntersuchungshaft im Platanenhof wurde bei der Prüfung speziell angesprochen. Die Untersuchungshaft wird in der Regel im Jugendheim Platanenhof vollzogen.¹¹⁷ Dafür stehen so genannte Sicherheitszimmer zur Verfügung. Die Vertreterinnen und Vertreter der Jugendanwaltschaft betrachten die Raumsituation als nicht optimal.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Untersuchungshaft im Platanenhof etwas Fremdes ist: einerseits die Unterbringung von Jugendlichen, die sich in einer schwierigen Phase ihres Lebens befinden und zur Abklärung der erforderlichen Massnahmen eingewiesen sind, und andererseits die Durchführung der Untersuchungshaft bei Jugendlichen. Dies sind zwei unterschiedliche Angelegenheiten. Hinzu kommt, dass die Sicherheitszimmer konzeptionell für die Untersuchungshaft suboptimal sind. Beispielsweise ist es nur mit grossem Aufwand des Personals möglich, dass der Untersuchungshäftling spazieren gehen kann. Dabei kann es durchaus zu Kontakten zwischen dem Untersuchungshäftling und der geschlossenen Wohngruppe kommen. Ideal wäre, wenn die Untersuchungshaft und die geschlossene Wohngruppe sowohl personell als auch räumlich getrennt wären. Der Subkommission wurde dargelegt, dass es Überlegungen gibt, bei der Erweiterung des Gefängnisses in Altstätten Abteilungen auch für den Vollzug der Untersuchungshaft von Jugendlichen zu erstellen. Bei dieser Variante wird von einem Zeithorizont von fünf Jahren für die Realisierung ausgegangen.

- Das Schweizerische Jugendstrafrecht ist seit 1. Januar 2007 nicht mehr Bestandteil des Schweizerischen Strafgesetzbuches (abgekürzt StGB), sondern in einem selbständigen Gesetz (Jugendstrafgesetz; abgekürzt JStG¹¹⁸) geregelt. Es ist dem Erziehungs- und Betreuungsgedanken verpflichtet und legt somit das Schwergewicht auf die Spezialprävention. Dem Jugendstrafrecht unterstehen Jugendliche zwischen dem 10. und 18. Altersjahr. Busse und Freiheitsentzug können aber erst ausgesprochen werden, wenn die Jugendliche/der Jugendliche im Tatzeitpunkt das 15. Altersjahr zurückgelegt hat. Alle Schutzmassnahmen enden spätestens mit dem zurückgelegten 22. Altersjahr.¹¹⁹ Im Verlauf der Prüfungstätigkeit wurde deutlich, dass sich die mit dem JStG eingeführte Senkung der maximalen Altersobergrenze für erzieherische und therapeutische Schutzmassnahmen auf 22 Jahre ungünstig auswirken kann. Da jugendliche Straftäter unter Umständen aufgrund dieser Altersgrenze nicht die optimale Betreuung erhalten und damit die Rückfallgefahr grösser ist, wäre es sinnvoll, die Obergrenze des Massnahmealters in bestimmten Fällen von bisher 22 auf 25 Jahre anzuheben. Dazu braucht es eine Revision des JStG auf Bundesebene. Die entsprechenden Diskussionen finden statt und werden von der Staatswirtschaftlichen Kommission begrüsst.

117 Art. 73 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1).

118 Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (SR 311.1).

119 Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht. Siehe dazu auch die Ausführungen der Schweizerischen Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege: Übersicht über das Schweizerische Jugendstrafrecht.

2.7.2 Weitere Prüfungspunkte

Bewährungshilfe

Die Hauptaufgabe der Bewährungshilfe St.Gallen ist das Führen der gesetzlich angeordneten Bewährungshilfe bei straffälligen Erwachsenen. Zusammen mit der Kontrolle der Einhaltung von ambulanten Behandlungen und Weisungen bildet dies den primären Auftrag.¹²⁰ Die Bewährungshilfe:

- übt die vom Richter oder von der Vollzugsbehörde angeordnete Bewährungshilfe aus. Sie leistet und vermittelt die dafür erforderliche Sozial- und Fachhilfe;
- überwacht die Einhaltung der ambulanten Behandlungen und der Weisungen, wenn sich der Verurteilte in Freiheit befindet;
- sorgt auf Ansuchen des Betroffenen oder der zuständigen Behörde für die soziale Betreuung der erwachsenen Insassen der Gefängnisse;
- sorgt auf Ansuchen der weggewiesenen Person für die Erstberatung nach häuslicher Gewalt;
- führt bei Bedarf spezielle Trainingskurse durch.

Die Bewährungshilfe St.Gallen setzt sich gemäss Auskunft des Leiters zum Ziel, eine «durchgehende Betreuung» zu gewährleisten. Der Kontakt zu den Klientinnen und Klienten wird möglichst schon zu Beginn eines Strafverfahrens aufgenommen und endet gegebenenfalls nach der definitiven Entlassung, d.h. nach Ablauf der Bewährungshilfe. Sofern nach Ablauf von Bewährungshilfe und Probezeit eine weitere Unterstützung angezeigt und erwünscht ist, kann die Betreuung für eine bestimmte Zeit auf freiwilliger Basis fortgesetzt werden. Die Bewährungshilfe St.Gallen arbeitet mit Untersuchungs-, Gerichts- und Strafvollzugsbehörden sowie mit Sozialdiensten zusammen. Weiter klärt sie auf Verlangen von Gerichten und Behörden die soziale Situation eines Verurteilten ab und erstattet Bericht.

Der Subkommission wurde deutlich, in welchem schwierigerem Umfeld sich die Bewährungshilfe St.Gallen bewegt und wie sie z.T. mit sehr anspruchsvollen Klienten umzugehen hat. Die zur Verfügung gestellten Personalressourcen sind eher knapp bemessen. Durchschnittlich betreut ein Bewährungshelfer bzw. eine Bewährungshelferin gleichzeitig 70 bis 75 Klienten. Ein grosses Augenmerk muss auf die Ausbildung der Bewährungshelfer und -helferinnen gelegt werden. Der Kanton St. Gallen setzt das vom Zürcher Amt für Justizvollzug erarbeitete Konzept des risikoorientierten Sanktionsvollzugs um.

Die Subkommission konnte sich ein umfassendes Bild über die Aufgaben der Bewährungshilfe machen und sich von der guten Aufgabenerfüllung überzeugen.

2.7.3 Nachkontrolle von Prüfungspunkten und Umsetzung von Empfehlungen

Forensik-Konzept¹²¹

Die für das Sicherheits- und Justizdepartement zuständige Subkommission liess sich über den Stand des Forensik-Konzeptes informieren. Das Forensik-Konzept liegt noch nicht schriftlich vor, es ist aber in Bearbeitung.

¹²⁰ Verordnung über die Bewährungshilfe (sGS 962.17).

¹²¹ Siehe Berichte:

- 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 26, S. 39 ff., insbesondere S. 40;
- 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 26, S. 54.

2.8 Gesundheitsdepartement

2.8.1 Prüfungsschwerpunkt

St.Gallische Psychiatrie-Dienste Süd

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte im Prüfungsjahr 2008/2009 im Bereich des Gesundheitsdepartementes ihren Prüfungsschwerpunkt auf die St.Gallischen Kantonalen Psychiatrischen Dienste-Sektor Nord und die Heimstätten Wil. Die seinerzeitige für das Gesundheitsdepartement zuständige Subkommission besuchte und besichtigte Ende November 2008 die St.Gallischen Kantonalen Psychiatrischen Dienste-Sektor Nord und die Heimstätten Wil, beide auf dem Areal Zürcherstrasse 30 in Wil. Die Kommission berichtete dem Kantonsrat in ihrem Bericht 2009 zur Staatsverwaltung über die Prüfung und bewertete darin das Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit.¹²²

Indem die Kommission im Prüfungsjahr 2011/2012 die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd zu ihrem Prüfungsschwerpunkt im Zuständigkeitsbereich des Gesundheitsdepartementes machte, schloss sie im Rahmen der Amtsdauer 2008/2012 die zwei wesentlichen kantonalen Psychiatriedienste in ihre Prüfungstätigkeit ein. Dabei war sie sich bewusst, dass beide Psychiatrischen Dienste ab dem Jahr 2012 in Form, Struktur und Gestalt anders als bisher aufgestellt sein werden, nämlich so, wie das Gesetz über die Psychiatrieverbunde¹²³ sie vorsieht. Der Kanton errichtete nämlich auf diesen Zeitpunkt den Psychiatrieverbund Nord mit Sitz in Wil durch Überführung der St.Gallischen Kantonalen Psychiatrischen Dienste-Sektor Nord und den Psychiatrieverbund mit Sitz in Pfäfers durch Überführung der St.Gallischen Kantonalen Psychiatrischen Dienste – Region Süd in je selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons.¹²⁴

Die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd durchschritten in den Jahren 2007 bis 2010 den Prozess eines grundlegenden Umbaus: Von der Bedarfsabklärung und Analyse der Versorgungssituation über eine Neupositionierung mit Versorgungsstrategie und Versorgungsprinzipien bis zur Neuorganisation mit der Bildung von Geschäftseinheiten im Sinn von Geschäftsmodellen und der Etablierung von Entwicklungsprogrammen auf den Ebenen der Geschäftsleitung und der Geschäftseinheiten. Das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet, das die Subkommission besuchte und besichtigte, ist eine dieser Geschäftseinheiten, neben dem Psychiatrie-Zentrum Rheintal usw.

Die Prüfungstätigkeit der für das Gesundheitsdepartement zuständigen Subkommission umfasste im Prüfungsjahr 2011/2012:

- die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd als Unternehmen;
- die Klinik St.Pirminsberg in Pfäfers als Institution der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd;
- das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet als Geschäftseinheit der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd.

Institution und Unternehmen «St.Gallische Psychiatrie-Dienste Süd»

Die Subkommission verschaffte sich am ersten Prüfungstag, am 6. Juli 2011, zunächst einen Überblick über die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd als Institution der Gesundheitsversorgung in der Psychiatrie im südlichen Kantonsteil und als Unternehmen. Der Generalsekretär des Gesundheitsdepartementes eröffnete Information und Präsentation der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd mit einer Einführung in die Psychiatrieversorgung im Kanton St.Gallen. Der CEO und Vorsitzende der Geschäftsleitung der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd stellte das «Gesundheitsunternehmen St.Gallische Psychiatrie Dienste Süd» mit den Aspekten Identität und Handlungsraum, Unternehmenszweck und Geografie sowie Entwicklung und Standort vor. Unternehmenszweck sind Behandlung, Pflege, Betreuung, Begleitung und Beratung von Menschen

¹²² Siehe Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 21. April 2009, Ziff. 27, S. 43 ff.

¹²³ sGS 320.5.

¹²⁴ Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 des Gesetzes über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5).

mit psychischen Störungen und Leiden im ambulanten, tagesklinischen oder stationären Setting durch spezialisiertes Fachpersonal im südlichen Teil des Kantons St.Gallen. Die Institution entwickelte sich von der traditionellen Psychiatrieversorgerin mit klinikzentrierter Optik zum modernen Dienstleistungsunternehmen für integrierte Psychiatrie mit dem Leitsatz «patientenorientiert – vor Ort – integrierend – vernetzt». Entstigmatisierung der Psychiatrie ist die Vision, integrierte psychiatrische Behandlung, Behandlung im normalen Lebensumfeld, gezielte Behandlung durch Triage- und Interventionsmanagement sowie Zusammenarbeit aller an der Betreuung der Patientinnen und Patienten Beteiligten im Sinn des Case Managements sind die Stossrichtungen. Konzentriert und zusammengefasst sind Unternehmensleitung und fachärztliche Leitung der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste wie auch die Zentralstellen Personal, Finanzen und Controlling, Qualitätsmanagement und Unternehmenskommunikation, während die Psychiatriezentren Rheintal, Werdenberg-Sarganserland, Linthgebiet, Klinik St.Pirminsberg und Infrastrukturdienste in Pfäfers Geschäftseinheiten mit eigener Geschäftsleitung und hoher Eigenverantwortung in Führung, Finanzierung und Entwicklung sind.

Die Subkommission würdigte das Treffen mit der Spitze der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd im Wesentlichen wie folgt:

- Der Prüfungstag in Pfäfers mit Informationen, Befragungen und Besichtigungen vermittelte der Subkommission einen positiven Eindruck der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste-Süd im Allgemeinen, namentlich in den Bereichen Führung, Organisation, Prozessabläufe und Infrastruktur. Die Psychiatrie-Dienste stehen mitten im «betrieblichen Geschäftsalltag», den sie nach den Feststellungen der Subkommission adäquat bewältigen, auch wenn stets wieder Probleme entstehen und zu lösen sind, die aber weder fundamentaler noch existenzieller Art sind.
- Nach den Feststellungen der Subkommission führt die Geschäftsleitung der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd mit ihrer systemischen und fachlichen Leitung das Unternehmen «am Puls der Zeit», sowohl in betrieblicher als auch in fachlicher Hinsicht. Sie bemüht sich um Entwicklungen, folgt aber auch festgestellten Entwicklungen. Personalrekrutierung und Personalpflege sind ihr ein zentrales Anliegen.
- Die Geschäftsleitung der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd war von Anfang an und fortlaufend in die Vorbereitung der Bildung der Psychiatrieverbunde mit der Bestellung eines Verwaltungsrates für die strategische Führung adäquat eingebunden, alles nach dem Gesetz über die Psychiatrieverbunde, das auf 1. Januar 2012 in Vollzug trat. Dies betrifft sowohl die Information als auch die eigentliche Mitwirkung im Projekt.

Die Kommission übernimmt die Würdigung ihrer Subkommission.

Klinik St.Pirminsberg in Pfäfers

Die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd gewährleisten die stationäre Psychiatrieversorgung durch die Klinik St.Pirminsberg in Pfäfers. Die Klinik garantiert um die Uhr die Aufnahme psychisch kranker Erwachsener. Sie bietet folgende Leistungen an:

- allgemeine Psychiatrie, nämlich die Behandlung, Pflege, Betreuung, Beratung und Unterstützung von Personen zwischen dem 18. und dem 60. Altersjahr mit akuten, subakuten und chronischen Störungen aus dem gesamten psychiatrischen Diagnosespektrum;
- Geronto- bzw. Alterspsychiatrie, nämlich Behandlung, Pflege, Betreuung, Beratung und Unterstützung von Personen ab dem 60. Altersjahr mit akuten, subakuten und chronischen Störungen aus dem gesamten psychiatrischen Diagnosespektrum;
- Psychiatrie und Psychosomatik, nämlich eine spezialisierte Behandlung, Pflege, Betreuung, Beratung und Unterstützung von Personen bis zum 60. Altersjahr mit akuten, subakuten und chronischen Störungen vor allem aus dem Spektrum der neurotischen, Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen;

- Suchttherapie, nämlich die spezialisierte Entzugs-, Entwöhnungs-, Motivations- und Anschlussbehandlung von Personen zwischen dem 18. und dem 60. Altersjahr mit psychiatrischen Störungen, bedingt durch psychotrope Substanzen.

Im Weiteren nimmt die Klinik selbst- und/oder aus Krankheitsgründen fremdgefährdende Jugendliche zur Krisenintervention auf, wenn keine geeignete Institution gefunden werden kann, und weist sie so rasch als möglich in spezialisierte Kliniken weiter. Der Leistungsauftrag der Klinik umfasst aber auch die Ausbildung von Assistenzärztinnen und Assistenzärzten, von Fachpersonal Gesundheit, von Pflegefachpersonal, von Köchinnen und Köchen, von Informatikerinnen und Informatikern, von kaufmännischem Personal, von Betriebsfachpersonal, von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie von Therapeutinnen und Therapeuten. Auch bietet sie Praktikumsstellen an.

Die Klinikleitung legt grossen Wert auf die Behandlungssicherheit der Klinikbewohnerinnen und -bewohner sowie auf die Betriebssicherheit, Sicherheit innerhalb der Klinik, aber auch Sicherheit für die Bevölkerung in der Umgebung der Klinik.

Der Klinikleiter und der Leiter der Infrastruktur-Dienste der Klinik informierten die Subkommission über Infrastruktur, Organisation, Behandlung und Sicherheit der Klinik und zeigten ihr Aspekte der Klinik-Infrastruktur. Dabei erörterten die Vertreter der Klinik der Subkommission namentlich die aktuelle Nutzung des Neubaus für die Alterspsychiatrie. Der Gemeindepräsident der Gemeinde Pfäfers kommunizierte der Subkommission, wie die Gemeinde den Standort der Klinik mitten in der Gemeinde, die Anwesenheit der Klinikbewohnerinnen und -bewohner in der Gemeinde sowie Auskommen und Zusammenwirken zwischen Klinik und Gemeinde beurteilt und bewertet. Die Subkommission gewann aufgrund der Ausführung der Klinikleitung und des Gemeindepräsidenten von Pfäfers, aber auch durch die eigene Wahrnehmung den Eindruck, dass die Klinik St.Pirminsberg in Pfäfers gut aufgehoben und integriert ist, zielgerichtet und professionell geführt wird und im Rahmen der gesamten St.Gallischen Psychiatrischen Dienste Süd eine zentrale Stellung einnimmt. Die Gemeinde Pfäfers ihrerseits begrüsst, dass die Klinik in Pfäfers stationiert ist. Die positiven Aspekte überwiegen ganz deutlich die wenigen negativen, die mit dem Klinikbetrieb verbunden sind.

Die Kommission teilt die Bewertung ihrer Subkommission.

Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet

Die Subkommission widmete sich an ihrem zweiten Prüfungstag, am 23. August 2011, schwergewichtig den Psychiatriezentren als Geschäftseinheiten des Unternehmens «St.Gallische Psychiatrie-Dienste Süd». Sie wählte das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet als Repräsentanten:

- Das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet ist eine Geschäftseinheit der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd, neben dem Psychiatrie-Zentrum Rheintal, dem Psychiatrie-Zentrum Werdenberg-Sarganserland, der Psychiatrischen Klinik St.Pirminsberg und den Infrastruktur-Diensten der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd. Es ist in die zentrale Zielsetzung der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste eingebunden, nämlich ein modernes Dienstleistungsunternehmen für umfassende und integrierte Psychiatrie zu sein. Es steht und operiert – wie die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd als Institution und Unternehmen – unter dem zentralen Leitsatz «patientenorientiert – vor Ort – integrierend – vernetzt». Es trägt als Geschäftseinheit zum Unternehmenszweck der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd bei, Behandlung, Pflege, Betreuung, Begleitung und Beratung von Menschen mit psychischen Störungen und Leiden im ambulanten tagesklinischen oder stationären Setting durch spezialisiertes Fachpersonal im südlichen Teil des Kantons St.Gallen sicherzustellen.

Das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet charakterisiert sich als Unternehmen und Kompetenzzentrum im Linthgebiet. Das Psychiatriezentrum prägen – wie die weiteren Psychiatriezentren

der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd – eine eigene Geschäftsleitung, hohe Eigenverantwortung in Führung, Finanzierung und Entwicklung, hohe Motivation von Leitung und Mitarbeitenden sowie Dynamik und Anpassungsfähigkeit aufgrund der Entwicklung. Die Aufbauorganisation des Psychiatriezentrums ist ein Abbild der Aufbauorganisation der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd mit einer systemischen Leitung und einer medizinischen Leitung des Zentrums.

Das Psychiatriezentrum bietet ambulante Psychiatrie, Notfallpsychiatrie, Konsiliar- und Liaisonpsychiatrie¹²⁵, einen alterspsychiatrischen Dienst, teilstationäre Psychiatrie, koordinierte Intervention, Integration und Teilhabe im Rahmen des Tagestreffs «Jonas-Treff», Angehörigenberatung und Präventivpsychiatrie an.

Ambulatorium, Administration und Zentrumsleitung des Psychiatrie-Zentrums Linthgebiet befinden sich an der Zürcherstrasse 86 in Uznach, die Tagesklinik an der Zürcherstrasse 16 in Uznach. Das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet ist ab 1. Oktober 2011 aber auch in Rapperswil-Jona präsent: An zentraler Lage angesiedelt, schliesst es die Versorgungslücke im Bereich subakut und chronisch kranker Patientinnen und Patienten und legt den Angebotsschwerpunkt auf Gruppentherapien. Dieses neue ambulante Behandlungsangebot mit Ganztagescharakter ist in Ergänzung zum Angebot der niedergelassenen Psychiater geplant.

Die Prüfungstätigkeit in Uznach mit Informationen, Befragungen und Besichtigungen vermittelte der Subkommission einen positiven Eindruck des Psychiatriezentrums Linthgebiet im Allgemeinen und der Tagesklinik in Uznach im Besonderen, namentlich in den Bereichen Führung, Organisation, Prozessabläufe und Infrastruktur. Sie stehen mitten im «betrieblichen Geschäftsalltag», den sie nach den Feststellungen der Subkommission adäquat bewältigen, auch wenn stets wieder Probleme entstehen und zu lösen sind, namentlich aus dem Wirkungsfeld des Linthgebietes. Auch die Geschäftsleitung des Psychiatriezentrums mit der systemischen Leitung und der fachlichen Leitung vermittelte der Subkommission den Eindruck, dass sie «am Puls der Zeit» leiten und führen, sowohl in betrieblicher als auch in fachlicher Hinsicht, und sich um Entwicklungen bemühen bzw. Entwicklungen folgen.

Die Kommission teilt die Wahrnehmung der Subkommission.

- Das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet bietet ihre Tagesklinik in zwei Liegenschaften an der Zürcherstrasse 14 und 16 in Uznach an, in zwei ursprünglich Wohnzwecken gewidmeten Liegenschaften, die ins Alter gekommen sind.

Die Leitung der Tagesklinik setzt den Patientinnen und Patienten der Tagesklinik mit verschiedenen Vorgaben und Rahmenbedingungen Ziele. Die Tagesklinik versteht sich als Klinik, die ihr Angebot und ihren Betrieb darauf ausrichtet, ihre Patientinnen und Patienten, Menschen mit psychischen Störungen und Leiden, zu heilen und ihnen dadurch die Rückkehr in den Alltag zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Aus diesem Grund limitiert die Leitung der Klinik den Aufenthalt ihrer Patientinnen und Patienten in der Tagesklinik auf zwölf Wochen.

Die heutige Tagesklinik in den Liegenschaften Zürcherstrasse 14 und 16 in Uznach soll und wird auf das Jahr 2013 in den Neubau des Psychiatriezentrums in Uznach integriert werden (können).

¹²⁵ Zur Liaisonpsychiatrie: Patientinnen und Patienten, die im Spital Linth behandelt werden, leiden wie in jedem Akutspital nicht ausschliesslich an somatischen, sondern auch an psychiatrischen Erkrankungen oder einer psychiatrischen Begleiterkrankung. Um dieser Patientengruppe gerecht zu werden, verfügt das Psychiatrie-Zentrum Linthgebiet über eine Kooperation mit dem Spital Linth: Im Jahr 2008 entschieden sich die Geschäftsleitungen des Spitals Linth und des Psychiatrie-Zentrums Linthgebiet, die langjährige konsiliarpsychiatrische Zusammenarbeit – Beizug des Facharztes punktuell, auf Abruf und bei Bedarf – ab 1. Januar 2009 in einen fachärztlichen psychiatrischen Liaisondienst umzuwandeln (siehe postscriptum/Information der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd Nr. 1/April 2011, S. 10 f.).

2.8.2 Nachkontrolle von Prüfungspunkten und Umsetzung von Empfehlungen

Forensik

Der Forensische Dienst der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd befasst sich mit forensischen Fragestellungen in den Rechtsgebieten Strafrecht, Zivilrecht und Versicherungsrecht. Er nimmt eine neutrale und unvoreingenommene Expertenrolle ein: Er erstellt für unterschiedliche Auftraggeberinnen und Auftraggeber im Rahmen von Begutachtungen und zur Unterstützung in Entscheidungsprozessen qualitativ hochwertige, d.h. nach den Regeln der Wissenschaft gefertigte psychiatrische Gutachten. Zusätzlich zur forensisch-psychiatrischen Begutachtung hat der Forensische Dienst seit dem Jahr 2006 folgende Schwerpunkte: Konsiliartätigkeit in Untersuchungsgefängnissen, Durchführung von ambulanten und stationären Massnahmen, forensische Therapien und Kriseninterventionen im Strafvollzug, interne Fort- und Weiterbildung für die Psychiatrie-Dienste Süd in der forensischen Psychiatrie, Pflege der Beziehungen zur Justiz, zu Verwaltungsbehörden und zu Versicherungen, Pflege der Kontakte zu anderen forensischen Institutionen in der Schweiz, Mitwirkung in kantonalen und nationalen Gremien sowie Öffentlichkeitsarbeit.

Die Staatswirtschaftliche Kommission thematisierte in ihrem Bericht 2001 zur Staatsverwaltung die Gutachtertätigkeit der seinerzeitigen Psychiatrischen Dienste-Sektor Süd und der Psychiatrischen Klinik St.Pirminsberg für Psychiatrie, Psychotherapie und Suchtbehandlung in Pfäfers.¹²⁶ Sie empfahl deshalb, der gutachterlichen Tätigkeit der Ärztinnen und Ärzte in den Psychiatrischen Diensten-Sektor Süd denjenigen Stellenwert zu geben, der es den beauftragten Ärztinnen und Ärzten erlaubt, die Gutachten innert der gesetzten Frist zu erstellen sowie ein Arbeitscontrolling für das Erstellen von Gutachten zu etablieren. Sie griff in ihrem Bericht 2006 zu Staatsverwaltung die Pendezenz wieder auf¹²⁷ und konnte im positiven Sinn davon Kenntnis nehmen, dass sich sowohl das Gesundheitsdepartement als auch die kantonalen Psychiatrischen Dienste der Probleme bewusst sind, die eine lange Dauer bis zur Erstellung eines Gutachtens bewirken können. Sie stellte fest, dass sich die Kantonalen Psychiatrischen Dienste ernsthaft bemühen, die Fristen für das Erstellen von Gutachten weiter zu verkürzen, zumindest aber die Richtwerte einzuhalten.

Heute verwendet der Forensische Dienst der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd folgende Controlling-Instrumente:

- monatliches Reporting durch den Leiter Finanzen und Controlling;
- Quartalsreporting durch den Leiter Finanzen und Controlling;
- regelmässige Finanzstatus-Berichterstattung durch den Forensischen Dienst;
- jährliche Standort-Berichterstattung des Forensischen Dienstes an die Geschäftsleitung der St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd;
- Controlling der Fristen für Gutachten mit Zielvorgaben und Ermittlung der jährlichen Durchschnittswerte. Im Jahr 2010 benötigte der Forensische Dienst für Gutachten im Zivilrecht durchschnittlich 78 Tage bei einem Zielwert von 90 Tagen und 86 Tage für Gutachten im Strafrecht bei einem Zielwert von 180 Tagen. Für Gutachten im Versicherungsrecht werden die Fristen jeweils individuell vereinbart.

Aufgrund der Erkenntnisse der Subkommission im Rahmen der diesjährigen Nachkontrolle – Nachkontrolle im Rahmen der Prüfungstätigkeit 2011/2012 – stellt die Kommission fest, dass die St.Gallischen Psychiatrie-Dienste Süd die von der Kommission seinerzeit formulierte und abgegebene Empfehlung positiv aufgenommen, zielstrebig angegangen und wirkungsvoll umgesetzt hatten.

¹²⁶ Siehe Bericht 2.1 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 15. August 2001, Ziff. 27, S. 24.

¹²⁷ Siehe Bericht 2.6 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 27. April 2006, Ziff. 27, S. 54 f.

2.9 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates¹²⁸ prüft die Staatswirtschaftliche Kommission u.a. die Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Bisher konzentrierte sie sich auf:

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

Die Vorverlegung der Prüfungstätigkeit 2011/2012¹²⁹ hat zur Folge, dass der Kommission im Zeitpunkt, in dem sie *ihren* Bericht 2012 zur Staatsverwaltung verabschiedet, weder der Geschäftsbericht 2011 der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen, noch der Bericht des Universitätsrates der Universität St.Gallen über das Jahr 2011, noch der Geschäftsbericht des Hochschulrates der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen über das Jahr 2011, noch der Geschäftsbericht 2011 der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen zur Verfügung steht. Die Kommission wird deshalb alle Jahres- bzw. Geschäftsberichte dieser selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über das Jahr 2011 gemeinsam prüfen und dem Kantonsrat darüber in der Septembersession 2012 Bericht erstatten.

Die Berichte im Zusammenhang mit den Spitalverbunden berät die Finanzkommission vor. Diese Zuweisung hat das Präsidium im Einvernehmen mit den Präsidenten der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission getroffen.¹³⁰

Die Melioration der Rheinebene, die Kantonale Familienausgleichskasse und die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft sowie das Rheinunternehmen sind weitere selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten nach kantonalem Recht, ohne dass die Kommission in Anspruch nimmt, all diese verselbständigten Gebilde abschliessend aufzuzählen. Die Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs NTB, die Hochschule für Technik Rapperswil HSR und die FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, sind Anstalten auf der Grundlage interkantonaler bzw. interstaatlicher Vereinbarungen. Die Kommission prüft diese verselbständigten Gebilde in der Regel zusammen mit dem Departement, dem sie nahestehen, sonst im Rahmen einer gesonderten Prüfung.

128 Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR. Siehe Ziff. 1.1 dieses Berichtes.

129 Siehe Ziff. 1.1 dieses Berichtes.

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

3 Planung der Staatstätigkeit

Staatsleitung und politische Planung

Staatsleitung weist dem Staat und seinen Organen die Richtung ihrer Entwicklung und Entfaltung. Sie setzt ihnen Ziele sowie Wege, Instrumente und Mittel, um diese Ziele erreichen und erfüllen zu können. Sie stellt die Weichen für die künftige Entwicklung des Staates, und sie richtet Aufgaben und Organisation des Staates darauf aus. Politische Gesamtplanung ist ein strategisches Instrument der Staatsleitung und damit Teil der Staatsleitung.¹³¹

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

Politische Planung ist primär Aufgabe der Exekutive, der Regierung, unterstützt durch die Verwaltung. Das Parlament ist in die politische Planung neuzeitlicher Provenienz in spezifischer Art und Weise eingebunden.¹³² In diesem Sinn versteht die Staatswirtschaftliche Kommission, was Kantonsverfassung und Staatsverwaltung als «Planung der Staatstätigkeit» bezeichnen.¹³³

Rechtsgrundlagen der politischen Planung

Kantonsverfassung¹³⁴ und Staatsverwaltungsgesetz¹³⁵ bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlagen für Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie für die dafür vorgesehenen Instrumente.

Die Regierung bezeichnet im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns. Sie plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit.¹³⁶ Sie überwacht und überprüft die Erfüllung der Staatsaufgaben, eine Voraussetzung für die Steuerung der Staatstätigkeit.¹³⁷

Kantonsverfassung und Staatsverwaltungsgesetz sehen folgende Planungs- und Steuerungsinstrumente vor:

- *Schwerpunktplanung*: Die Regierung beschliesst bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer die Schwerpunktplanung, welche die strategischen Ziele der Staatstätigkeit während der nächsten vier Jahre enthält. Sie veröffentlicht diese Schwerpunktplanung.¹³⁸
- *Aufgaben- und Finanzplan*: Die Regierung erstellt jährlich den Aufgaben- und Finanzplan für die drei dem Voranschlag folgenden Kalenderjahre. Der Aufgaben- und Finanzplan enthält für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung, die Gesetzesvorhaben und ihre Folgen für die laufende Rechnung und Investitionsrechnung sowie die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite und ihre Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung.¹³⁹

¹³¹ Staatsleitung und Gewaltenteilung im Bund, Prof.Dr. Georg Müller, in Parlament 2/05, S. 16 ff. mit Hinweisen.

¹³² Siehe dazu:

- Politische Planung, in Lexikon der Politik (Band 7), Verlag C.H. Beck, München 1998, S. 504 f.;
- Politische Planung, Schweizerische Eidgenossenschaft / Schweizerische Bundeskanzlei (Kontakt / Rechtliches), verfügbar über www.bk.admin.ch/themen/planung/index.html?lang=de;
- Politische Planung, Staatskanzlei des Kantons Bern, 2011, verfügbar über www.sta.be.ch/de/index/politik-oeffentlichkeit/politische-planung.

¹³³ Art. 71 KV und Art. 16a StVG.

¹³⁴ sGS 111.1.

¹³⁵ sGS 140.1.

¹³⁶ Art. 71 Abs. 1 KV.

¹³⁷ Art. 30 KV und Art. 16a StVG.

¹³⁸ Art. 16b StVG.

¹³⁹ Art. 16d Abs. 1 und Art. 16e StVG.

- *Investitionsplanung*: Die Regierung beschliesst Investitionsvorhaben, die das Baudepartement in die strategische Investitionsplanung aufnimmt. Diese Planung umfasst die priorisierten Investitionsvorhaben für die bevorstehenden 20 Jahre. Die Regierung entscheidet über die Aufnahme neuer bzw. die Rückstellung bereits priorisierter Investitionsvorhaben.
- *Controlling*: Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele, die Umsetzung der Gesetzesvorhaben und die Umsetzung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.¹⁴⁰ Den Departementen und der Staatskanzlei obliegt das Departementscontrolling, indem sie nach den Weisungen der Regierung überprüfen, ob die Staatsaufgaben notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Diese Überprüfung erstreckt sich auf die Arbeitsweise der Dienststellen sowie die Durchführung der Projekte.¹⁴¹

Die Planung der Staatstätigkeit läuft in einem strukturierten und differenzierten Prozess ab. Danach sollen die strategischen Planungstätigkeiten im 4-Jahres-Rhythmus, die kurz- und mittelfristige Ressourcenplanung und die Umsetzung sowie das Controlling der Staatstätigkeit im 1-Jahres-Rhythmus stattfinden.

Einbindung des Parlamentes in die Planung der Staatstätigkeit

Kantonsverfassung und Staatsverwaltungsgesetz typisieren Planung und Steuerung der Staatstätigkeit als Regierungsaufgabe.¹⁴² Der Kantonsrat wirkt unterschiedlich mit:

- *Schwerpunktplanung*: Die Regierung beschliesst die Schwerpunktplanung und veröffentlicht sie.¹⁴³ Der Kantonsrat hat sich mit der Ablösung des Regierungsprogramms durch die Schwerpunktplanung aus der Mitwirkung in der Schwerpunktplanung verabschiedet.¹⁴⁴
- *Aufgaben- und Finanzplan*: Die Regierung erstellt den Aufgaben- und Finanzplan. Der Kantonsrat genehmigt ihn.¹⁴⁵
- *Investitionsplanung*: Die Regierung erlässt die Investitionsplanung und informiert den Kantonsrat über die langfristige strategische Investitionsplanung im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans.
- *Controlling*: Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat jährlich ihren Geschäftsbericht, der Ausführungen u.a. über die Ergebnisse des Regierungscontrollings enthält. Der Kantonsrat nimmt vom Geschäftsbericht Kenntnis.¹⁴⁶

Übergreifend enthält der jährliche Geschäftsbericht der Regierung neben bedeuteten politischen Themen und den Ergebnissen des Regierungscontrollings Ausführungen über die Staatstätigkeit sowie deren Planung und Steuerung.¹⁴⁷

Prüfung der Planung der Staatstätigkeit durch die Staatswirtschaftliche Kommission

Der Kantonsrat überantwortete der Staatswirtschaftlichen Kommission, neben der Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Staatsverwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowohl die Planung der Staatstätigkeit als auch das Ergebnis des Regierungscontrollings zu prüfen.¹⁴⁸

¹⁴⁰ Art. 16f StVG.

¹⁴¹ Art. 16g Abs. 1 und 2 StVG.

¹⁴² Art. 71 Abs. 1 KV und Art. 16a StVG.

¹⁴³ Art. 16b StVG.

¹⁴⁴ Siehe ABI 2010, 1493 ff. (VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz [Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010]).

¹⁴⁵ Art. 65 Bst. h und Art. 73 Bst. e KV sowie Art. 16d StVG.

¹⁴⁶ Art. 16f i.V.m. Art. 5a StVG.

¹⁴⁷ Art. 5a StVG.

¹⁴⁸ Art. 15 Abs. 1 GeschKR.

Die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, war seit jeher Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission.¹⁴⁹ Sorgfältiger Vorbereitung bedarf es, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, kommen sich da bekanntlich¹⁵⁰ die Zuständigkeit des Parlamentes für Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung und die Zuständigkeit der Regierung zur Planung der Staatstätigkeit¹⁵¹ sehr nah. Deshalb wird die Kommission die Planung der Staatstätigkeit zu einem Prüfungsschwerpunkt, allenfalls sogar zu einem gesonderten Prüfungspunkt in einem der kommenden Jahre machen, abgestimmt auf weitere Planungsinstrumente, die den Kantonsrat im Rahmen der neuen politischen Planung und Steuerung befassen.¹⁵² Dazu bietet sich das Prüfungsjahr 2013/2014 an, denn die Regierung wird ihre Schwerpunktplanung im Frühjahr 2013 veröffentlichen.

Der Staatssekretär, der Leiter des Dienstes für Politische Planung und Controlling sowie der Regierungscontroller präsentierten der Kommission am 5. Januar 2012 ein Konzept der Planungs- und Steuerungsinstrumente im Entwurf, das der Regierung als Grundlage dienen soll, ab der Amtsdauer 2012/2016 die Planung der Staatstätigkeit gezielt und strukturiert anzugehen und wahrzunehmen.

¹⁴⁹ Art. 15 Abs. 1 Bst. b des Grossratsreglementes vom 24. Oktober 1979 (nGS 14-85). Siehe auch Bericht 2003 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 20, S. 8 f., mit Hinweis auf frühere Berichte der Staatswirtschaftlichen Kommission.

¹⁵⁰ Siehe dazu Bericht 2008 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 10, S. 5, Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 3, S. 50, und Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 3, S. 65.

¹⁵¹ Art. 71 KV, Art. 16a StVG.

¹⁵² Siehe Art. 16a ff. StVG.

4 Ergebnis des Regierungscontrollings

Controlling im Allgemeinen

Controlling dient dem Steuern und Lenken. Controlling ist Führungstätigkeit, die im Sinn eines umfassenden Ansatzes die Bereiche «Zielsetzung», «Umsetzung», «Überprüfung», «Berichterstattung» sowie «Steuerung und Lenkung» umfasst. Es begleitet den gesamten Planungs- und Steuerungsprozess, bei dem das Handeln auf Strategien und Ziele ausgerichtet wird. Aufgabe des Controllings ist, den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern die nötigen Informationen bereitzustellen, ihnen eine wirksame und effiziente Steuerung von Verfahren und Prozessen zu ermöglichen und damit zu einer optimalen Zielerreichung beizutragen. So verstanden ist Controlling ein Führungsinstrument sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor.

Regierungscontrolling

Das Staatsverwaltungsgesetz regelt unter Organisation und Zuständigkeit von Regierung und Staatsverwaltung sowohl das Regierungscontrolling¹⁵³ als auch das Departementscontrolling¹⁵⁴. Das Regierungscontrolling unterstützt die Regierung in der Umsetzung der Schwerpunktplanung und dient ihr als strategisches Steuerungsinstrument. Es umfasst die Überprüfung sowohl der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele als auch der Umsetzung der Gesetzesvorhaben und der weiteren Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Über die Ergebnisse des Regierungscontrollings macht die Regierung Ausführungen in ihrem Geschäftsbericht.¹⁵⁵ Die Parlamentsreform 2008 wies der Staatswirtschaftlichen Kommission die Aufgabe zu, die Ergebnisse des Regierungscontrollings zu prüfen.¹⁵⁶ Der Geschäftsbericht der Regierung ist deshalb für die Kommission die primäre Grundlage, um das jeweilige Ergebnis des Regierungscontrollings zu überprüfen.

Prüfung durch die Staatswirtschaftliche Kommission

Im Juni 2010 beschloss die Kommission, wie sie das Ergebnis des Regierungscontrollings prüfen will. Präsentiert die Regierung in ihrem Geschäftsbericht das Ergebnis des Regierungscontrollings, sichtet eine besondere Subkommission dieses Ergebnis und evaluiert diejenigen Projekte im Projektportfolio und diejenigen Gesetzesvorhaben in der Übersicht der Gesetzesvorhaben, die sie einer vertieften Prüfung wert erachtet. Die Kommission beschliesst über die von ihrer besonderen Subkommission evaluierten Projekte und Gesetzesvorhaben und lädt ihre ordentlichen Subkommissionen ein, das sie betreffende Ergebnis des Regierungscontrollings in die ordentliche Prüfungstätigkeit einzubeziehen. Über das Resultat ihrer Prüfung berichtet sie dem Kantonsrat in ihrem ordentlichen Bericht zur Staatsverwaltung, wegen des Prüfungsrhythmus im ordentlichen Bericht zur Staatsverwaltung, der dem entsprechenden Geschäftsbericht der Regierung folgt.

In ihrem Geschäftsbericht 2010 berichtete die Regierung, wie es die Kommission erwartete, u.a. über das Regierungscontrolling mit dem damals aktuellen Stand.¹⁵⁷ Im Projektportfolio zeigte sie den Stand der laufenden Projekte auf, und in der Übersicht der Gesetzesvorhaben wies sie diejenigen Gesetze aus, die im Berichtsjahr 2010 bearbeitet wurden oder seit dem Jahr 2010 angewendet werden. Um ihre Aufgabe, das Ergebnis des Regierungscontrollings zu prüfen, beschränkte sich die Kommission auf das Projektportfolio und traf eine Auswahl derjenigen Projekte in der Zuständigkeit der Departemente und der Staatskanzlei, über deren Stand sie sich ein Bild machen wollte, nämlich über den Stand folgender Projekte:

153 Art. 16f StVG.

154 Art. 16g StVG.

155 Art. 5a StVG.

156 Art. 15 Bst. b^{bis} GeschKR.

157 Geschäftsbericht 2010 der Regierung vom 22. März 2011, Ziff. 4 Regierungscontrolling, S. 58 ff.

| Zuständigkeit | Projektbezeichnung |
|------------------------------------|--|
| Staatskanzlei | Erscheinungsbild des Kantons St.Gallen (Neues Erscheinungsbild) |
| Volkswirtschaftsdepartement | Teilrevision des Jagdgesetzes (Bestandteil der Aufgabenteilung) |
| Departement des Innern | Projekt Sozialberatung Kanton St.Gallen (einschliesslich Case Management) |
| Bildungsdepartement | – Sonderpädagogik-Konzept – Aufsicht in der Volksschule |
| Finanzdepartement | – AZALEE (Personalinformationssystem) – Weitere Privatisierung der St.Galler Kantonalbank und Aufhebung der Staatsgarantie |
| Baudepartement | – Agglomerationsprogramm St.Gallen / Arbon-Rorschach – Agglomerationsprogramm Wil – Agglomerationsprogramm Obersee – Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein – Agglomerationsprogramm Rheintal-Werdenberg – GIS-Strategie des Kantons St.Gallen |
| Sicherheits- und Justizdepartement | St.Galler Projektorganisation zur Unterstützung des Bundes im Hinblick auf das Bundesverwaltungsgericht |
| Gesundheitsdepartement | Alkoholaktionsplan |

Im Projektportfolio sind die Dauer der Projekte und die in den einzelnen Projekten federführenden und mitwirkenden Departemente ersichtlich. Zudem liefert die Übersicht Anhaltspunkte zum Umfang der Projekte, indem die voranschlagten Ressourcen in Personaltagen wiedergegeben sind. Durch ein «Ampel-Prinzip» wird im Weiteren die Zielerreichung bezüglich Termin, Kosten und Qualität signalisiert.

Vielfach informierten Departemente und die Staatskanzlei die zuständige Subkommission mit einem Statusbericht über den Stand der ausgewählten Projekte. Hatten Subkommissionen das Bedürfnis nach weiterer oder vertiefter Information, nutzten sie dazu das jeweilige Schlussgespräch im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit. Die Kommission ihrerseits nahm von den Informationen ihrer Subkommissionen über den Stand der ausgewählten Projekte Kenntnis, kam aber zum Schluss, dass *diese* Art der Prüfung die Erwartungen des Kantonsrates nicht erfüllen kann, die er in die Kommission setzte, als er ihr überantwortete, das Ergebnis des Regierungscontrollings zu prüfen. Wie sie diese Prüfung mit den ihr zur Verfügung stehenden Kapazitäten und Ressourcen im Rahmen aller Prüfungsfelder effizient ausgestalten kann, ist Thema einer Standortbestimmung, die sie sich vornimmt.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Siehe Ziff. 1.2 dieses Berichtes.

5 Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen

Parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen

Nach dem Datenschutzgesetz¹⁵⁹ übt die für die Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung zuständige Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz aus.¹⁶⁰ Seit Vollzugsbeginn dieses Gesetzes ab 1. Januar 2009 beaufsichtigt die Staatswirtschaftliche Kommission¹⁶¹ diese Fachstelle.

Die Kommission knüpft ihre Aufsicht und damit ihre Prüfungstätigkeit einerseits am jährlichen Tätigkeitsbericht der Fachstelle an, andererseits an der allgemeinen parlamentarischen Aufsicht über diese Fachstelle¹⁶². Sie nimmt zum jeweiligen Tätigkeitsbericht der Fachstelle zuhanden des Kantonsrates auf die Session hin Stellung, in welcher der Kantonsrat den Tätigkeitsbericht der Fachstelle behandelt. Über die allgemeine Aufsicht über die Fachstelle berichtet sie dem Kantonsrat im Rahmen ihres jeweiligen Berichtes zur Staatsverwaltung.¹⁶³

Vergleichbar mit den Subkommissionen für die ordentliche Prüfungstätigkeit bildete die Kommission aus ihrer Mitte eine Delegation mit drei Kommissionsmitgliedern. Diese Delegation nimmt die eigentliche Prüfungstätigkeit bei der Fachstelle wahr, prüft vor Ort und berichtet der Kommission über Erkenntnisse und Ergebnisse.

Prüfungstätigkeit ab dem Jahr 2009

Die Delegation konkretisierte im April 2009 die Aufsicht der Staatswirtschaftlichen Kommission über die kantonale Fachstelle für Datenschutz. Sie befragte im Juni 2009 die Leiterin dieser Fachstelle zu Strategie, Leitbild und Zielen, zu Organisation, Geschäftsführung und Personal, zu den Aufgaben und deren Erfüllung, zu Kooperation und Kommunikation, zu Raum und Infrastruktur einschliesslich Informatik sowie zur administrativen Zuordnung und Integration in die Staatskanzlei. Wegen eines Mutterschaftsurlaubs der Leiterin setzte sie die Prüfungstätigkeit bis Juni 2010 aus, um die Prüfungstätigkeit gegen Ende dieses Jahres wieder aufzunehmen. Sie befragte Anfang des Jahres 2011 die Leiterin erneut und nach dem annähernd gleichen Themen- und Fragenkatalog wie im Juni 2009. Sie machte sich ein Bild, welche Prozesse, welche Entwicklungen und welche Fortschritte die Fachstelle durchlaufen und gemacht hatte.

Die Fachstelle erstattete ihren Tätigkeitsbericht 2009 im August 2010. Sie unterbreitete ihn dem Kantonsrat am 3. November 2010 mit dem Antrag, von ihrem Tätigkeitsbericht 2009 Kenntnis zu nehmen.¹⁶⁴ Sie erstattete ihren Tätigkeitsbericht 2010 im April 2011. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilte dem Kantonsrat in ihrem Bericht 2011 zur Staatsverwaltung mit,¹⁶⁵ dass sie den Tätigkeitsbericht 2010 der Fachstelle abwartet, um ihn zusammen mit dem Tätigkeitsbericht 2009 zu behandeln, und sie werde zu beiden Tätigkeitsberichten gemeinsam Stellung zuhanden des Kantonsrates nehmen. Dazu bewogen sie Gründe der Effizienz von Prüfungstätigkeit und

¹⁵⁹ sGS 142.1; abgekürzt DSG.

¹⁶⁰ Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

¹⁶¹ Siehe Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR.

¹⁶² Art. 27 Bst. a DSG.

¹⁶³ Siehe Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 19. April 2010, Ziff. 10, S. 6 f., und Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 26. April 2011, Ziff. 10, S. 4 f.

¹⁶⁴ 32.10.03 Tätigkeitsbericht 2009 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen.

¹⁶⁵ Siehe Ziff. 10, S. 4 f., des Berichtes 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 26. April 2011 (Aufsicht im Datenschutz).

Berichterstattung. Der Kantonsrat behandelte den Tätigkeitsbericht 2009¹⁶⁶ und den Tätigkeitsbericht 2010 der Fachstelle ¹⁶⁷ in der Septembersession 2011 und nahm von ihnen Kenntnis¹⁶⁸.

Ergebnis aus der bisherigen Prüfungstätigkeit

Die Staatswirtschaftliche Kommission nahm in ihrem Nachtrag zum Bericht 2011 zur Staatsverwaltung – Tätigkeitsberichte 2009 und 2010 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen¹⁶⁹ – zu den Tätigkeitsberichten 2009 und 2010 der kantonalen Fachstelle für Datenschutz einlässliche Stellung. Dabei basierte sie auf dem Prüfungsergebnis sowie auf Beurteilung und Bewertung der beiden Teilberichte durch ihre Delegation. Sie sah sich veranlasst, Erwartungen an die Adresse der Fachstelle zu formulieren, einerseits Erwartungen über eine auf die politische Aufsicht zugeschnittene, d.h. massgeschneiderte Berichterstattung mit einem Katalog von Berichtspunkten, andererseits mit der Erwartung, dass die Fachstelle ihren Tätigkeitsbericht nicht auf eine Berichterstattung im Sinn des beschreibenden Rapportierens beschränkt, sondern dazu ihre Beurteilung und Bewertung anfügt, um ihre Konsequenzen folgen zu lassen.

Die Kommission beschränkte sich darauf, Erwartungen zu formulieren, die sie für den nächsten Tätigkeitsbericht der Fachstelle an die Adresse des Kantonsrates hat. Die bisherige Prüfungstätigkeit ihrer Delegation und die bisherigen Kontakte mit der Leiterin der Fachstelle gaben ihr – der Kommission – noch keine Veranlassung, Empfehlungen an die Stelle ihrer Erwartungen zu setzen.

¹⁶⁶ 32.10.03 Tätigkeitsbericht 2009 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen.

¹⁶⁷ 32.11.03 Tätigkeitsbericht 2010 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen.

¹⁶⁸ ABI 2011, 2669 (32.10.03 Tätigkeitsbericht 2009 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen und 32.11.03 Tätigkeitsbericht 2010 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen).

¹⁶⁹ 32.10.03/32.11.03 Nachtrag zum Bericht 2011 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung (Tätigkeitsberichte 2009 und 2010 der Fachstelle für Datenschutz des Kantons St.Gallen) vom 18. August 2011.

6 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, geschätzte Mitglieder des Kantonsrates, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht 2012 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung einzutreten.

St.Gallen, 23. Februar 2012

Für die Staatswirtschaftliche Kommission,

Peter Göldi
Präsident