Berichterstattung 2020 der Staatswirtschaftlichen Kommission

vom 3. Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Die Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission	3
1.1 Auftrag	3
1.2 Organisation	3
1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2019/2020	5
1.4 Berichterstattung	6
2 Prüfung der Amtsführung von Regierung, Verwaltung und Anstalten	7
2.1 Immobilienmanagement	7
2.2 Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination	12
2.3 Aufsicht im Bildungsdepartement	16
2.4 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	23
3 Weitere Prüfungen	23
3.1 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen	23
3.2 Planung der Staatstätigkeit	26
3.3 Ergebnis des Regierungscontrollings	29
3.4 Nachkontrollen	34
3.5 Fachstelle für Datenschutz	36
3.6 Aufsicht Nachrichtendienst	37
4 Empfehlungen	39
5 Antrag	40

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2019/2020.

Mitgliederverzeichnis

Stand 3. Mai 2020

Mitglieder

Felix Bischofberger-Thal, *Präsident*¹

Walter Freund-Eichberg, *Vizepräsident*²

Erwin Böhi-Wil³

Markus Bonderer-Sargans

Stefan Britschgi-Diepoldsau⁴

Ernst Dobler-Oberuzwil

Bruno Dudli-Oberbüren

Barbara Dürr-Gams

Katrin Frick-Buchs

Meinrad Gschwend-Altstätten

Etrit Hasler-St.Gallen

Eva B. Keller-Kaltbrunn

Robert Raths-Thal⁵

Mirco Rossi-Sevelen

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel⁶

Martin Stöckling-Rapperswil-Jona⁷

Andreas W. Widmer-Wil⁸

Erich Zoller-Quarten

Geschäftsführung

Matthias Renn, *Geschäftsführer*

Aline Tobler, *Stv. Geschäftsführerin*

¹ Präsident seit der Junisession 2015.

² Vizepräsident seit 20. Juni 2018.

³ Mitglied bis Ende der Februarsession 2020.

⁴ Mitglied bis Ende der Februarsession 2020.

⁵ Mitglied bis Ende der Februarsession 2020.

⁶ Mitglied seit der Februarsession 2020.

⁷ Mitglied seit der Februarsession 2020.

⁸ Mitglied seit der Februarsession 2020.

1 Die Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission

1.1 Auftrag

Der Kantonsrat übt die parlamentarische Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung aus.⁹ Im Geschäftsreglement des Kantonsrates¹⁰ werden der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission je eigene Prüfungsbereiche zugewiesen. Die drei Kommissionen sind beauftragt, in ihren Bereichen die parlamentarische Aufsicht umzusetzen und dem Kantonsrat darüber periodisch zu berichten.¹¹

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

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

Das Datenschutzgesetz¹² weist jener Kommission des Kantonsrates die Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz zu, welche für die Aufsicht über die Regierung und die Staatsverwaltung zuständig ist.¹³ Das Nachrichtendienstgesetz¹⁴ sieht zur Unterstützung der kantonalen Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten ein vom Vollzugsorgan getrenntes Kontrollorgan vor.¹⁵ Die kantonale Dienstaufsicht obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen übt die Staatswirtschaftliche Kommission die parlamentarische Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz und die parlamentarische Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten aus.

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

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

1.2 Organisation

Für ihre Prüfungstätigkeit teilt sich die Staatswirtschaftliche Kommission in ständige und in ad-hoc-Subkommissionen auf. Die Subkommissionen prüfen und berichten der Kommission über Ergebnisse und Erkenntnisse. In ihrem jährlichen Bericht skizziert die Kommission ihre Prüfungstätigkeit, bewertet die Erkenntnisse und Ergebnisse, spricht Erwartungen und Empfehlungen aus und stellt dem Kantonsrat Antrag.¹⁶

⁹ Art. 65 Abs. 1 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Zur parlamentarischen Aufsicht siehe Bericht 2012 der StwK zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012, Abschnitt 1.2.

¹⁰ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

¹¹ Art. 14 Abs. 1 Bst. e, Art. 14^{bis}, Art. 15 Abs. 1, Art. 16 Abs. 2 und Art. 16^{bis} Abs. 3 GeschKR.

¹² sGS 142.1; abgekürzt DSG.

¹³ Art. 27 Abs. 1 Bst. a DSG.

¹⁴ SR 121, abgekürzt NDG.

¹⁵ Art. 81 Abs. 2 NDG.

¹⁶ Bericht 2013 der StwK zur Staatsverwaltung vom 2. Mai 2013, Abschnitt 1.

Das Organisations- und Prüfungskonzept der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2013¹⁷ legt verschiedene Eckpunkte fest:

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

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

¹⁷ Bericht 2014 der StwK zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014, Abschnitt 1.

1.3 Gestaltung der Prüfung im Jahr 2019/2020

Die Staatswirtschaftliche Kommission legte ihre Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit 2019/2020 so fest, dass sie dem Prüfungskonzept Rechnung tragen und alle Aspekte der parlamentarischen Kontrolle aufgreifen:

Einheit	Mitglieder¹⁸	Aufgabe/Auftrag
Planungsausschuss	<i>Bischofberger-Thal</i> Freund-Eichberg Gschwend-Altstätten Frick-Buchs ¹⁹	Planung der Prüfungstätigkeit 2019/20, Vorbereitung der Prüfungstätigkeit 2020/21, Koordination und Durchführung von Nachkontrollen
Subkommission «Immobilienmanagement»	<i>Bonderer-Sargans</i> Dobler-Oberuzwil Frick-Buchs Gschwend-Altstätten Raths-Thal	Prüfung des Immobilienmanagements in Bezug auf Organisation, Prozesse, Erfahrungen im Allgemeinen sowie Instandhaltung und Erneuerung von Bauten und Nachtragskredite im Detail
Subkommission «Baubewilligungsverfahren und Verfahrens- koordinierung»	<i>Zoller-Quarten</i> Bischofberger-Thal Freund-Eichberg Keller-Kaltbrunn Rossi-Sevelen	Prüfung der Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination mit Fokus auf Abläufe und Prozesse, das Aufgabenverständnis und die überdepartementale Zusammenarbeit
Subkommission «Aufsicht und Abläufe im BLD»	<i>Frick-Buchs</i> Böhi-Wil Dürr-Gams Gschwend-Altstätten Hasler-St.Gallen	Prüfung der Aufsicht im Bildungsdepartement (BLD) in Bezug auf Abläufe, Rollen, Rechte und Pflichten, Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben im BLD und in verschiedenen Gremien (z.B. Erziehungsrat)
Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»	<i>Gschwend-Altstätten</i> Böhi-Wil Britschgi-Diepoldsau Dürr-Gams Freund-Eichberg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Planungs- und Steuerungsinstrumente: Departementsstrategien, Departementscontrolling und Regierungscontrolling 2. Prüfung der Umsetzung der Wirksamkeitsüberprüfungen 3. Prüfung des Projektportfolios und der Gesetzesvorhaben 4. Prüfung des Geschäftsberichts der Regierung und der Listen der hängigen parlamentarischen Vorstösse und Aufträge
Subkommission «Zwischenstaatliche Vereinbarungen»	<i>Keller-Kaltbrunn</i> Böhi-Wil Frick-Buchs Zoller-Quarten	Prüfung der Umsetzung der: <ol style="list-style-type: none"> 1. fremdenpolizeilichen Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit FL-GR-SG 2. öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (2016–2019)

¹⁸ Austretende Mitglieder der ad-hoc-Subkommissionen werden im Amtsjahr 2019/2020 nicht mehr ersetzt. Die Ersatzwahlen in die ständigen Subkommissionen erfolgen anlässlich der konstituierenden Kommissionssitzung im Juni 2020.

¹⁹ Frick-Buchs ersetzt Raths-Thal nach der Februarsession 2020 als Vertreterin der FDP-Fraktionsdelegation.

Einheit	Mitglieder¹⁸	Aufgabe/Auftrag
Subkommission «Öffentlich-rechtliche Anstalten»	<i>Dudli-Oberbüren</i> Britschgi-Diepoldsau Dobler-Oberuzwil Hasler-St.Gallen Rossi-Sevelen	1. Prüfung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten 2. Prüfung der Aufsicht der Regierung über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten 3. Prüfung der Jahres- und Geschäftsberichte
Delegation Aufsicht Datenschutz	<i>Bischofberger-Thal²⁰</i> Widmer-Wil ²¹ Spoerlé-Ebnat-Kappel ²² Hasler-St.Gallen	Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht über die kantonale Fachstelle für Datenschutz
Delegation Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit	<i>Bischofberger-Thal²⁰</i> Widmer-Wil ²¹ Spoerlé-Ebnat-Kappel ²² Hasler-St.Gallen	Umsetzung der parlamentarischen Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit

1.4 Berichterstattung

Ordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Die Staatswirtschaftliche Kommission plante ihre Prüfungstätigkeit 2019/2020 so, dass sie dem Kantonsrat über die Ergebnisse ihrer Prüfungen auf die Aprilsession 2020 hin berichten kann. Im vorliegenden Bericht nimmt die Kommission überdies Stellung zum Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2019 (siehe Abschnitt 3.5). Die Staatswirtschaftliche Kommission beriet zudem zum ersten Mal den Bericht 40.19.03 «Strategie der Aussenbeziehungen 2019» vor. Der Kommissionspräsident informierte den Kantonsrat an der Februarsession 2020 mündlich über das Ergebnis der Vorberatung.

Im vorliegenden Bericht bleiben der Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2019 und das darin enthaltene Regierungscontrolling, der Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse und der Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten unberücksichtigt. Erstmals berät die Staatswirtschaftliche Kommission auch das Regulierungscontrolling vor. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird auf die Junisession 2020 hin zu den erwähnten Berichten Stellung nehmen.

Zu den Jahres- und Geschäftsberichten 2019 der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird die Staatswirtschaftliche Kommission auf die Septembersession 2020 hin Stellung nehmen.

Ausserordentliche Prüfungen und Berichterstattung

Losgelöst von der ordentlichen Prüfungstätigkeit führt die Staatswirtschaftliche Kommission entweder auf Einladung des Kantonsrates²³ oder aus eigener Veranlassung²⁴ ausserordentliche Prüfungen durch. Über eine ausserordentliche Prüfung berichtet die Kommission dem Kantonsrat nach Abschluss der Prüfung.

²⁰ Böhi-Wil war bis Ende der Februarsession 2020 Subkommissionspräsident. Bischofberger-Thal amtet ab Ende der Februarsession 2020 bis zum Ende des Amtsjahres 2019/2020 als interimistischer Subkommissionspräsident.

²¹ Widmer-Wil ersetzt Britschgi-Diepoldsau ab der Februarsession 2020.

²² Spoerlé-Ebnat-Kappel ersetzt Böhi-Wil ab der Februarsession 2020.

²³ Siehe Bericht 1990 der StwK zur Staatsverwaltung vom 15. August 1990, Abschnitt 1.

²⁴ Siehe Bericht der StwK über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen vom 15. März 2011 (39.11.03), Abschnitt 1.

2 Prüfung der Amtsführung von Regierung, Verwaltung und Anstalten

2.1 Immobilienmanagement

2.1.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Überprüfung des Immobilienmanagements zu einem ihrer Prüfungspunkte 2019/2020 zu machen. Dabei sollen die Erfahrungen mit dem neuen Immobilienmanagement, die einzelnen Prozesse einschliesslich der Kostenkontrolle sowie die Organisation, Zuständigkeiten und Kompetenzen im Hochbauamt (HBA) geprüft werden. Zudem wird ein Fokus auf die Prozesse der Nachtragskredite sowie die Instandhaltung und Sanierung gelegt.

Die Entscheidung, die Überprüfung des neuen Immobilienmanagements als Prüfungspunkt aufzunehmen, ist dadurch begründet, dass es mittlerweile seit ein paar Jahren im Einsatz ist und bereits einige Bauvorhaben im Rahmen des neuen Immobilienmanagements dem Kantonsrat zugeleitet worden sind. Zudem wollte die Kommission die Chance nutzen, die Erfahrungen des per Ende März 2020 abgetretenen langjährigen Kantonsbaumeisters, also der Leiter des HBA, abzuholen. Nicht Teil der Prüfungstätigkeit waren die inhaltliche Prüfung der Immobilienstrategie, einzelner Bauvorhaben oder weiterer Grundlagen sowie die Vergaberichtlinien oder Submissionskriterien des öffentlichen Beschaffungswesens.

2.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Am 8. August 2019 legte die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission den Ablauf, den Inhalt, die Termine und die zu befragenden Personen fest. Zuerst war ein zweistufiges Verfahren angedacht. Aufgrund der knappen zeitlichen Verfügbarkeit aller Beteiligten fand die Prüfung dann doch an einem einzigen Tag statt. Die Subkommission liess sich vom HBA vor der Sitzung umfassend dokumentieren. Am 13. November 2019 fand die Befragung statt. Der Kantonsbaumeister und der Leiter Immobilien des HBA machten zuerst eine umfassende Auslegeordnung. Danach folgten die Befragungen und die Prüfung der Details.

Zu jedem Themenkreis wurde ein umfangreicher Katalog an Fragen zusammengestellt. Diese Fragen wurden vorgängig jenen Personen zugestellt, welche die Subkommission zur Befragung einlud.

2.1.3 Würdigung und Bewertung

2.1.3.a Strukturen und Organisation HBA

Organisation, Aufgaben, Rechte und Pflichten

Die Organisation des HBA orientiert sich mit den drei Fachabteilungen am Immobilien-Lebenszyklus und übernimmt ausgehend von der strategischen Planung die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Bauten und Anlagen. Das HBA ist verantwortlich für den Querschnittsbereich Immobilien und typischerweise Anlaufstelle für alle Fragen in diesem Aufgabenbereich. Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen im Immobilienmanagement werden klassischerweise drei Rollen zugeteilt:

- Eigentümervertreter: Diese Rolle wird für das Immobilienportfolio Hochbauten ausschliesslich von der Abteilung Immobilien wahrgenommen.
- Bauherrenvertreter: Diese Rolle wird für das Immobilienportfolio Hochbauten ausschliesslich von der Abteilung Baumanagement wahrgenommen.
- Betreiber: Diese Rolle wird für ein Teilportfolio des Immobilienportfolios Hochbauten von der Abteilung Facility Management wahrgenommen.

Das Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei²⁵, die Immobilienverordnung²⁶ und die Ermächtigungsverordnung²⁷ regeln die Aufgaben, Rechte und Pflichten des HBA.

Da die Fluktuation aufgrund mehrerer Pensionierungen oder begründeter Abgänge in den letzten Jahren sehr hoch war, hat man die Chance genutzt und die Organisation im HBA neu geregelt. Es wurden Fachbereichsabteilungen eingeführt. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass die Stellvertretung auf Amtsleiterstufe gelöst ist, und erachtet eine «reine» Stellvertretung des Kantonsbaumeisters ohne eigene Aufgabenbereiche ebenfalls als praktisch nicht umsetzbar. Auf Bereichsleiterstufe ist die Frage der Stellvertretung ein grösseres Risiko, vor allem, wenn längere Abwesenheiten entstehen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass das HBA laufend Verbesserungen anstrebt, und erwartet, dass die Stellvertretungen wo nötig optimiert werden. Dadurch sollen sich die Fluktuationen im HBA wieder normalisieren.

Rollen, Zuständigkeiten und Kompetenzen

Das Baudepartement ist nach Art. 4 ImmoV das zuständige Departement für das Immobilienmanagement und zuständig für die Projektabwicklung. Das HBA übernimmt diese Aufgabe, verfügt jedoch gegenüber den Verwaltungsstellen (Nutzern) über keine formelle Weisungsbefugnis. Im Rahmen der Vertragserfüllung kann das HBA seinen Auftragnehmern von Werk-, Liefer- oder Dienstleistungen Weisungen erteilen. Die Staatswirtschaftliche Kommission kann den Wunsch des HBA nachvollziehen, dass als Eigentümerversreter gegenüber den Betreibern von Immobilien (im Eigentum des Kantons) eine Weisungsbefugnis für eine vernünftige Immobilienbewirtschaftung wünschbar wäre. Denn eine mangelhafte Instandhaltung durch den Betreiber kann zu rascherem und höherem Instandsetzungsaufwand im Hochbauamt führen. Eine solche Weisungsbefugnis sollte jedoch lediglich der Überprüfung der Instandhaltung oder der Einhaltung der Flächenstandards dienen und dürfte nicht so weit gehen, dass das HBA Nutzern von Immobilien die interne Organisation vorschreiben kann.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass die Bestimmungen nach Art. 4 ImmoV ausreichend sind und keine Weisungsbefugnis gegenüber den Betreibern von Immobilien im Eigentum des Kantons notwendig ist. Sie erachtet es als wichtiger, dass der informelle Austausch und die Kommunikation zwischen Nutzern und HBA verbessert wird und die Bestimmungen eingehalten werden.

Prozesse

Das HBA hat im Jahr 2004 erstmals ein dokumentiertes Prozessmanagement unter dem Titel PRIMO (Prozessorientiertes Immobilienmanagement) eingeführt. Nachdem das HBA im Jahr 2018 die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) eingeführt hatte, wurde die vorhandene Prozesslandschaft komplett überarbeitet und im September 2019 neu in der Version PRIMO 2.0 abgelegt. Die Kernprozesse sind für alle Mitarbeitenden zugänglich. Die Führungs- und Unterstützungsprozesse sind noch in Bereinigung und werden im Frühjahr 2020 ebenfalls freigeschaltet. Das HBA setzt bei PRIMO auf das Prinzip des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, indem die Mitarbeitenden jederzeit Verbesserungsvorschläge im Prozesstool einbringen können und diese durch die Prozesseigner weiterbearbeitet werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission beurteilt die Prozesse und die Dokumentation insgesamt positiv.

Das HBA unterscheidet grundsätzlich zwischen Klein- und Grossvorhaben. Bis zu einer Investitionssumme von 3 Mio. Franken spricht man von Kleinvorhaben, ab einer Investitionssumme von mehr als 3 Mio. Franken von Grossvorhaben. Im Grundsatz ist der Projektablauf bei beiden Vor-

²⁵ Art. 25 Bst. e Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR).

²⁶ sGS 733.1; abgekürzt ImmoV.

²⁷ Siehe Anhang 6 der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt ErmV).

haben gleich, unabhängig davon, ob es sich um ein Klein- oder Grossvorhaben handelt, und orientiert sich am Leistungsbeschrieb gemäss der geltenden Ordnung für Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA).

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das HBA mit dem «Building Information Modeling» (BIM) eine gut geeignete Methode zur ganzheitlichen Planung verwendet. Es zeigte sich, dass die Skepsis gegenüber dem BIM anfänglich gross war, nun aber festgehalten werden kann, dass das BIM im HBA angewendet wird. Mit BIM wird versucht, viele Planungsgrundlagen, auch von aussen, zusammenzuführen. Das führt zum Problem, dass viele neue Daten generiert werden und diese sehr unterschiedlich sind. Es gilt nun, die Daten zu vereinheitlichen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Schnittstellen geklärt werden und die Vereinheitlichung vorangetrieben wird, sodass das BIM verbessert werden kann. Dabei soll die kritische Haltung zu Aufwand und Ertrag beibehalten werden.

2.1.3.b Neues Immobilienmanagement

Allgemein

In der Novembersession 2010 des Kantonsrates wurde das Postulat 43.10.12 «Bauinvestitionen: Anpassungen bei den Investitionen im Hoch- und Tiefbau» mit geändertem Wortlaut gutgeheissen und in der Folge in der Junisession 2014 als Bericht 40.13.03 «Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen» vom Kantonsrat beraten und zur Kenntnis genommen. Mit der erstmaligen Einführung eines festgelegten Ablaufs für die Ausarbeitung und Genehmigung von Vorhaben bis und mit Kreditbeschluss konnten mehrere Ziele erreicht werden:

- Die Verwaltung kennt zu Beginn die erforderlichen Teilschritte bis zum Kreditbeschluss bzw. die Anforderungen an die Projektreife, bevor ein Vorhaben priorisiert werden kann.
- Die erforderlichen Arbeiten können besser auf die einzelnen Genehmigungsschritte abgestimmt werden, so dass auch der Planungsaufwand optimiert wird. Mit der jährlichen Aktualisierung des Hochbautenprogramms wird der Projektstatus gemäss Genehmigungsprozess nachgeführt, und die Akzeptanz für nichtpriorisierte Vorhaben mangels Projektreife ist sehr hoch. Der Gesamtaufwand liegt deutlich unter jenem von vor der Einführung des Genehmigungsprozesses.
- Der Kantonsrat erhält mit dem Budget sowie dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) Kenntnis von jedem Vorhaben im Genehmigungsprozess, das den ersten Genehmigungsschritt erfüllt hat. Aus Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission bestehen hier zwei Verbesserungsmöglichkeiten:
 1. Alle nichtpriorisierten Vorhaben auf der Stufe einer Projektskizze sollten jährlich in einem Bericht an den Kantonsrat abgebildet werden.
 2. Eine Gesamtübersicht über die Verwendung der Investitionsmittel aller Klein- und Grossvorhaben tut not.

Erfahrung

Die Staatswirtschaftliche Kommission beurteilt die Einführung des neuen Immobilienmanagements positiv. Das im Jahr 2013 konzeptionell neu ausgerichtete Immobilienmanagement hat sich insgesamt bewährt, und die neuen Abläufe haben sich weitgehend eingespielt. Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Abläufe und Prozesse stimmen, die Kennzahlen und Kosten transparent aufgearbeitet werden und sich der frühe Einbezug des Kantonsrates bewährt. Weiter stellt die Kommission fest, dass sich die Erhebung von Benchmarks noch in einem Lernprozess befindet. Die stetige Verbesserung wird begrüsst. Im neuen System erhalten die Projektmanager eine zentrale Aufgabe. Sie müssen ihre bedeutende Aufgabe auch konsequent wahrnehmen. Ihnen unterliegt z.B. die Kostenkontrolle – die Kosten werden mit der Elementmethode erhoben. Eine erste Kostenkontrolle findet bereits vor dem Start der Bauarbeiten statt. Während des laufenden Auftrags werden die geleisteten Abschlagszahlungen mit den Bauleistungen verglichen. Somit wird sichergestellt, dass mögliche Budgetüberschreitungen rechtzeitig bemerkt werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht, dass intern und extern möglicher Optimierungsbedarf besteht. Verwaltungintern hat sich der Genehmigungsprozess bewährt und ist beizubehalten. Optimierungspotenzial besteht bei den Verwaltungsabläufen (z.B. Mitberichtsverfahren) oder bei der Projektunterstützung (IT-Hilfsmittel, Datenhaltung und -bewirtschaftung). Verwaltungsextern bestünde der Wunsch des HBA nach einer ständigen «Baukommission» des Kantonsrates (siehe nachfolgend Abschnitt «Ständige Baukommission»).

Für das HBA ist wichtig, dass sich die dezentralen Nutzer von kantonalen Immobilien selbständig entwickeln. Die Befragungen haben gezeigt, dass für eine umfassende Immobilienplanung bewilligte Areal- und Standortstrategien wichtig sind. Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet die Erstellung dieser Strategien durch die Nutzer als zwingende Voraussetzung, dass das HBA seinerseits auf diesen Grundlagen eine umfassende und faktenbasierte Immobilienstrategie erstellen kann. Es ist wichtig, dass die verschiedenen Schnittstellen aufgezeigt und besprochen werden, denn nur so kann eine umfassende Immobilienstrategie entwickelt und verfolgt werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass der Auftrag der vorbereitenden Kommission 40.13.03 «Neugestaltung Immobilienmanagement Kanton St.Gallen» vom 19. März 2014 noch nicht umfassend umgesetzt worden ist. Zwar legte das Baudepartement der Rechnung 2017 einen «Immobilienbericht 2013–2017»²⁸ bei, es fehlt jedoch der Einbezug der Nutzersicht. Die Staatswirtschaftliche Kommission wertet positiv, dass die Beurteilung zum baulichen Zustand, die Matrix zur Instandhaltungsplanung und die Objektauswertung gut aufgebaut und nachvollziehbar sind. Nun gilt es, eine Gesamtsicht zu erstellen. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass ein eigenständiger Strategiebericht erstellt werden sollte, der zwingend die Nutzersicht miteinbezieht. Sie unterstützt dementsprechend das in der Novembersession 2019 mit geändertem Wortlaut gutgeheissene Postulat 43.19.06 «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie zu kantonalen Bauten» und hofft auf eine zeitnahe Umsetzung des Postulatsauftrags.

Ständige Baukommission

Die Staatswirtschaftliche Kommission kann aufgrund der Prüfungstätigkeit den Wunsch nach einer ständigen Baukommission des Kantonsrates nachvollziehen. Sie hätte den Vorteil, dass für Bauvorlagen ein grösseres Vorwissen und Verständnis der Abläufe geschaffen und eine wiederholende Schulung an den Kommissionssitzungen auf ein Minimum reduziert werden könnte. Zudem wären die Zuständigkeiten klar geregelt und das HBA hätte bei strategischen Fragen eine direkte Ansprechpartnerin. Die Staatswirtschaftliche Kommission respektiert jedoch den Entscheid des Kantonsrates aus dem Jahr 2016, auf ständige Fachbereichskommissionen zu verzichten²⁹. Der Umstand, dass damals eine sehr umfangreiche Fachbereichskommission «Raumplanung, Verkehr, Energie und Umwelt» angedacht war, trug sicher nicht dazu bei, dass diese Strategie weiterverfolgt worden wäre.

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft intern, ob eine Subkommission «Bau» eine Alternative darstellen könnte. Sie hält aber klar fest, dass eine solche Subkommission keine Bauvorhaben vorbereiten würde, sondern lediglich rückwirkend strategische Entscheide und Berichte prüfen könnte, z.B. die Umsetzung der Areal- und Standortstrategien oder die Vorgaben aus dem Immobilienbericht.

²⁸ Siehe 33.18.01 «Kantonsratsbeschluss über die Rechnung 2017 des Kantons St.Gallen», Beilage 1 «Immobilienbericht 2013–2017» vom 2. März 2018, S. 46–60.

²⁹ Siehe 27.15.02 «XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates».

2.1.3.c Nachtragskredite

Bei Nachtragskrediten wird zwischen Kleinvorhaben (Kredit Bauten+Renovationen) und Grossvorhaben (Investitionskredit) unterschieden. In den vergangenen 15 Jahren hat der Kantonsrat lediglich über vier Nachtragskredite befinden müssen, wovon er zwei angenommen und zwei abgelehnt hat. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Prozessabläufe und die Kompetenzen (Höhe der Kredite) für die Einholung eines Nachtragskredits bei Bauten des Kantons klar festgehalten und nachvollziehbar sind. Die Reserven werden in den Botschaften der Regierung transparent ausgewiesen. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass bei Kleinvorhaben vielfach Kreditumlagerungen vorgenommen werden, so dass innerhalb eines Jahres möglichst alle Kredite ausgeschöpft werden. Dies ist insofern sinnvoll, als dass sich damit Kleinvorhaben nicht über einen längeren Zeitraum aufstauen, jedoch werden diese Kreditumlagerungen dem Kantonsrat nicht zur Kenntnis gebracht. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst, dass sich die Finanzkommission regelmässig über Kreditumlagerungen informieren lässt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass bei Bauten ausserhalb der Zentralverwaltung (z.B. bei Spitälern) auch Gelder aus der Betriebsrechnung verwendet werden können. Dieses System ist nicht im Sinn des Kantonsrates und entspricht nicht dem üblichen Ablauf im Kanton. Die Staatswirtschaftliche Kommission verzichtet trotzdem auf eine abschliessende Beurteilung, da das Thema nicht im Detail geprüft wurde. Zudem ist diese Fragestellung auch Teil der Diskussion im Rahmen der Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde. Das Thema soll deshalb nicht oder erst nach den entsprechenden Beschlüssen des Kantonsrates als Prüfungspunkt aufgenommen werden.

2.1.3.d Instandhaltung/Sanierung

Die Staatswirtschaftliche Kommission bewertet das IT-Tool «Stratus» positiv. Zwar sind (noch) nicht alle rund 500 Bauten erfasst, aber mit den erfassten rund 300 Fällen sind etwa 97 Prozent des finanziellen Bedarfs abgedeckt. Die Datenerhebung am Objekt erfolgt mit der Beurteilung der einzelnen Bauteile, z.B. Rohbau, Fassade, Fenster, Sanitäranlagen. Die Zustandsbeurteilungen werden durch das HBA vorgenommen, und alle fünf Jahre wird die Beurteilung des baulichen Zustands der Gebäude vor Ort wiederholt. Aufgrund der Daten kann der Instandsetzungszeitpunkt der einzelnen Bauteile optimal geplant werden. Dabei wird auch versucht, gewisse Projekte miteinander zu verbinden. Zudem wird der Zeitpunkt der Instandsetzung mit dem Nutzer abgesprochen, damit eine Sanierung zu einem geeigneten Zeitpunkt erfolgt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass die Durchlässigkeit der Immobilien-daten über verschiedene Systeme hinweg gegeben sein muss, damit die Konsistenz der Daten erhöht und der Bearbeitungsaufwand reduziert werden können. Heute werden viele Immobilien-daten mehrfach erfasst oder manuell erhoben. Bei der Instandhaltungsplanung und der Objektauswertung geht es nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission deshalb darum, alle Immobilien vollständig zu erfassen und zu bewerten sowie möglichst rasch eine Gesamtsicht über alle Bauten zu erstellen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte in diesem Zusammenhang auch Fragen zum aufgestaute Unterhalt. Das HBA bereitet im Rahmen der Planungen im Hochbautenprogramm die Zahlen und Werte für Neubauten und Instandsetzung auf. Die aktuelle Mittelverwendung entspricht noch nicht der strategischen Ausrichtung von zwei Dritteln Erhaltungsbedarf und einem Drittel Nutzerbedarf. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass der angestaute Unterhalt bzw. die Erhaltung von Bauten konsequent angegangen werden.

2.1.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Stellvertreterregelung im HBA auch auf Bereichsleiterstufe konsequent umzusetzen;
- b) den Austausch und die Kommunikation zwischen den Nutzern und dem HBA zu verbessern;
- c) zeitnah die Areal- und Standortstrategien der dezentralen Nutzer sowie der Departemente und der Staatskanzlei zu erstellen oder zu aktualisieren;
- d) das Building Information Modeling weiterzuentwickeln und die Schnittstellen zu klären;
- e) alle nichtpriorisierten Vorhaben auf der Stufe einer Projektskizze in einem jährlichen Bericht an den Kantonsrat darzustellen und eine Gesamtübersicht über die Verwendung der Investitionsmittel aller Klein- und Grossvorhaben abzugeben;
- f) einen separaten Strategiebericht zu erstellen und dabei die Nutzersicht und die Gesamtsicht über alle Bauten miteinzubeziehen (siehe auch Postulat 43.19.06).

2.2 Baubewilligungsverfahren und Verfahrenskoordination

2.2.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, das Baubewilligungsverfahren und die Verfahrenskoordination zu einem ihrer Prüfungspunkte 2019/2020 zu machen. Dabei sollten die Abläufe und Prozesse, das Aufgabenverständnis der einzelnen Organisationseinheiten und insbesondere die überdepartementale Zusammenarbeit vertieft betrachtet werden.

2.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission wählte für die Prüfungstätigkeit ein zweistufiges Verfahren. Am 12. August 2019 legte die Subkommission ihre Prüfungstätigkeit fest. Sie beschloss, die Abläufe und Prozesse sowie die überdepartementale Zusammenarbeit im Baubewilligungsverfahren und in der Verfahrenskoordination zu prüfen. In einem ersten Schritt präsentierten Vertreter des Baudepartementes (Amt für Umwelt, Sektion Koordination Baugesuche und Amt für Raumentwicklung Geoinformation, Abteilung Bauen ausserhalb Bauzone) am 6. September 2019 eine Auslegeordnung zu Fragen der Verfahrenskoordination, zum departementsinternen Projekt «koordi» und zum E-Government-Projekt «Digitaler Baubewilligungsprozess». Aufgrund dieser Ausführungen entschied die Subkommission, an einem weiteren Prüfungstag andere Departemente einem Fragenkatalog folgend zu befragen. Zudem nahm sie das in der Staatswirtschaftlichen Kommission aufgeworfene Thema «Umsetzung Tempo-30-Zonen» im Sinn eines Exkurses mit in die Prüfung. An der Befragung am 6. November 2019 wurden einzelne Vertreter aus verschiedenen Organisationseinheiten (Fachstelle Denkmalpflege, Amt für Natur, Jagd und Fischerei, Fachbereich Verkehrstechnik) zur Zusammenarbeit und zu den Herausforderungen im Baubewilligungsverfahren und in der Verfahrenskoordination befragt. Als Abschluss der Befragung wurde der Generalsekretär des Baudepartementes mit noch offenen Detailfragen konfrontiert.

Die einzelnen Organisationseinheiten hatten vorgängig einen Katalog mit Fragen erhalten, die während der Befragung weiter vertieft wurden.

2.2.3 Würdigung und Bewertung

Organisation

Die Organisation der Verfahrenskoordination innerhalb des Baudepartementes ist in den Ämtern jeweils sehr unterschiedlich und hat sich mit der Zeit verfestigt. Die federführenden Stellen³⁰ gemäss Verordnung zum Planungs- und Baugesetz³¹ bearbeiten eine Vielzahl von Gesuchen. Von rund 1'000 Baugesuchen sind lediglich 10 Prozent vollständig. Die Verwaltung ist bemüht, die Zahl an vollständigen Baugesuchen zu erhöhen. Aus der Befragung wurde nicht klar und es konnte auch nicht aufgezeigt werden, welches die Ursachen für die grosse Zahl an unvollständigen Baugesuchen sind. Ein Grund könnten die nicht adressatengerechten Informationen der Verwaltung sein. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Zusammenarbeit und die Verbesserungen an den Schnittstellen innerhalb des Baudepartementes nicht ausreichen, um den Prozentsatz der vollständigen Baugesuche zu erhöhen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die pflichtbewusste Wahrnehmung von neuen Aufgaben und Zuständigkeiten. Solche führen häufig dazu, dass bei organisatorischen Themen Verbesserungspotenzial besteht.

In nahezu allen befragten Organisationseinheiten werden Ressourcenprobleme geltend gemacht. Diesen will man teilweise mit Effizienzsteigerungen begegnen. Weiter könnten die einzelnen Organisationseinheiten ihre Triage bei den zu bearbeitenden und nicht zu bearbeitenden Gesuchen, da keine Zuständigkeit besteht, stärken. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst diese Herangehensweise.

Aufgabenverständnis

Die einzelnen Organisationseinheiten sind nach eigener Aussage grundsätzlich bemüht, mit Kundinnen und Kunden eine einvernehmliche Lösung zu finden. Eine «Verhinderungspolitik» werde nicht praktiziert. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat keine Einzelfälle geprüft; da den Mitgliedern der Staatswirtschaftlichen Kommission jedoch Einzelfälle bekannt sind, wird die Selbstbeurteilung der befragten Organisationseinheiten teilweise angezweifelt.

Fachstelle Denkmalpflege

Die Fachstelle Denkmalpflege ist von den Veränderungen, die durch die neuen Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes³² angestossen wurden, besonders betroffen. Die Fachstelle ist neu Bewilligungsbehörde bei baulichen Massnahmen an unter Schutz gestellten Baudenkmalern von nationaler oder kantonaler Bedeutung. Für die Bauberatungen sind Historikerinnen und Historiker sowie Architektinnen und Architekten tätig. Solange nicht alle Gemeinden ihre Schutzverordnung überarbeitet haben, ist die Fachstelle mit beträchtlicher Mehrarbeit konfrontiert. In dieser Übergangsphase sind anspruchsvolle und aufwendige Abstimmungen und Verfahren zwischen Kanton und Gemeinden nötig, was zu vorübergehender Rechtsunsicherheit für die Eigentümerschaft führen kann. Die Staatswirtschaftliche Kommission plädiert deshalb dafür, in erster Linie wo immer möglich die Prozesse und Abläufe zu optimieren. Genügt dies nicht, um die Gesuche fristgerecht bearbeiten zu können, sind amtsinterne Personalverschiebungen und befristete Stellen vorzusehen, um die vorübergehende Belastungsspitze bewältigen zu können.

Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten sind grösstenteils klar geregelt. Die federführenden Stellen sind im Anhang 2 zur PBV abschliessend aufgeführt. Wenn eine Abteilung allein zuständig ist und es sich nicht um eine federführende Stelle handelt, ist die Zuständigkeit allerdings nicht klar (z.B. Fachstelle Denkmalpflege oder Amt für Natur, Jagd und Fischerei). Grund ist eine Lücke in der PBV. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat nicht den Eindruck erhalten, dass die Arbeit aus diesem Grund

³⁰ Die federführenden Stellen der kantonalen Verwaltung werden in Anhang 2 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz bezeichnet.

³¹ sGS 731.11; abgekürzt PBV.

³² sGS 731.1; abgekürzt PBG.

wesentlich beeinträchtigt ist. Sie stellt auch fest, dass, trotz eindeutig definierten Zuständigkeiten, teilweise einem mutigen Entscheid aus dem Weg gegangen oder der Entscheid aufgrund des aufwendigen Klärungsbedarfs verzögert wird. Trotzdem sollen nicht die beteiligten Stellen oder Personen unter Druck gesetzt werden; wenn nötig bedarf es einer Entscheidung der Führungsebene.

Die federführenden Stellen haben eine beratende Funktion; die Interessenabwägung ist nicht in ihrer Zuständigkeit. Die Staatswirtschaftliche Kommission geht mit den Befragten einig, dass es nicht sinnvoll ist, weitere federführende Stellen zu bezeichnen.

Die Anwendungsfälle zur Verfahrenskoordination bei der Rechtsmittelinstanz (z.B. Koordination mit Strassenplanverfahren oder Festlegung des Gewässerraums) haben geringfügig zugenommen. In diesen wenigen Fällen haben die Gemeinden der Koordinationspflicht nicht genug Beachtung geschenkt. Die neuen Verfahrensvorschriften gemäss PBG sind nicht bestritten und kein Thema bei der Rechtsmittelinstanz.

Abläufe / interdepartementale Zusammenarbeit

Die Abläufe funktionieren grundsätzlich gut. Jede Organisationseinheit hat eigene Herausforderungen zu bewältigen, was nachvollziehbar dargelegt wurde. Die Organisationseinheiten sind bemüht, bei Bedarf Abhilfe zu schaffen, z.B. mittels Leitfaden oder Handbüchern. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationseinheiten funktioniert grundsätzlich sehr gut. Ein wesentlicher Faktor ist, dass es sich um langjährige Mitarbeitende handelt, man sich kennt und auf diese Weise rasch zu Lösungen kommt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass bei Unstimmigkeiten in einer Sachfrage über die Linie (Abteilungsleitung, Amtsleitung) bis hinauf zu den zuständigen Departementsvorstehern eskaliert wird. Die Lösungsfindung bei solchen Eskalationen ist sehr zeitaufwendig. Aus Kundensicht ist die dadurch entstehende zeitliche Verzögerung kaum nachvollziehbar.

Durch die unterschiedliche Gliederung der verschiedenen Ämter entstehen unterschiedliche Zusammenarbeitsformen. So fehlt z.B. im Amt für Umwelt (AFU) im Unterschied zum Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) eine materielle Koordination, und die Kontrolle auf Vollständigkeit erfolgt nicht überall bereits in der ersten Woche. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist über die geringe Zahl von 10 Prozent an vollständigen und korrekten Gesuchen erstaunt und sieht dringenden Handlungsbedarf, dass diese Zahl deutlich erhöht wird. Der Kommission bleibt zudem unklar, was bei den rund 90 Prozent an unvollständigen Gesuchen konkret fehlt. Zudem äussert sie sich kritisch, ob in den Baugesuchen tatsächlich die richtigen und relevanten Daten erhoben werden. Die Frage, wie die Eingabe von Baubewilligungen vereinfacht werden kann und somit mehr vollständige und korrekte Baugesuche eingehen können, ist unter Einbezug der Gemeinden zu klären. Hierzu ist die Kommission der Ansicht, dass Aufklärungsarbeit sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Gesuchstellern nötig ist.

Laufende Projekte

Die Aufgaben im Baubewilligungsprozess bzw. in der Verfahrenskoordination werden durch die IT-Anwendung INGE unterstützt. Die Fachanwendung ist seit mehreren Jahren in Betrieb. Sie funktioniert zuverlässig und ist hilfreich in der täglichen Arbeit. Das Betriebsteam INGE, das Probleme löste und Fragen beantwortete, wurde jedoch aufgelöst, und auch die Koordinationsgruppe INGE, die als Plattform für den Austausch «zwischen Business und IT» diente, ist nicht mehr tätig. Die Anwendung wird daher nicht mehr weiterentwickelt. Anpassungen sind sehr kostenintensiv, und die Lebensdauer neigt sich offenbar ihrem Ende zu. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass diese Unterlassung der Betriebsunterstützung und Weiterentwicklung risikobehaftet ist, zumal eine allfällige Ablösung erst längerfristig absehbar ist.

Die Leitung des Baudepartementes setzte aus strategischer Perspektive das Projekt «koordi» ein. Damit sollen die administrativen Prozesse der federführenden Stellen standardisiert und gegebenenfalls eine einheitliche Ansprechstelle («Leitstelle») für die Gemeinden geschaffen werden. In der Konzeptphase sollen der Lebenszyklus von INGE und eine künftige IT-Lösung sowie die Konsequenzen der Realisierung der Leitstelle geklärt werden. Mit dem Projekt soll die langanhaltende, unterschiedliche Organisation in den Ämtern des Baudepartementes vereinheitlicht werden. Um eine neue IT-Anwendung «befüllen» zu können, müssen zuerst die Prozesse harmonisiert und standardisiert werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat den Eindruck erhalten, dass nicht alle Anspruchsgruppen einbezogen bzw. ausreichend über das Projekt informiert worden sind. Die Kommission sieht im Projekt aber eine Chance. Deshalb ist der Kommunikation und dem verständnisvollen Zugang gegenüber den Mitarbeitenden grössere Beachtung zu schenken. Das Projekt ist langfristig ausgerichtet und wird frühestens im Jahr 2021 in die Betriebsphase gelangen. Die Staatswirtschaftliche Kommission anerkennt, dass mit dem Projekt gewisse Anliegen aufgenommen und bearbeitet werden. Es wird jedoch kritisch hinterfragt, auf welche Weise mit dem Projekt das Baubewilligungsverfahren und die Verfahrenskoordination aus Kundensicht (Bauherrschaft, Gemeinden) vereinfacht werden. Sie ist der Ansicht, dass bereits in den bestehenden Abläufen und der vorhandenen Applikation Optimierungen in den Bereichen Prozesse, Instrumente und Kommunikation möglich sind. Weiter beabsichtigt das Baudepartement mit dem E-Government-Projekt «Digitaler Baubewilligungsprozess» die Entwicklung einer staatsebenenübergreifenden Strategie zum digitalen und medienbruchfreien Bewilligungs- und Plangenehmigungsprozess. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die Initialisierung des Projekts wie auch die staatsebenenübergreifende Sichtweise.

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüfte im Sinn eines Exkurses die Vorschriften zur Festsetzung einer Tempo-30-Zone in Abgrenzung zu einer Strasse mit Höchstgeschwindigkeit 30. Es wurde aufgezeigt, dass nach Art. 108 der Signalisationsverordnung³³ die Anforderungen an ein Verkehrsgutachten hoch sind und der Fachbereich Verkehrstechnik sich streng an die Vorschriften hält. Die Abläufe und Prozesse konnten verständlich dargelegt werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das Postulat 43.19.18 «Baugesuchsverfahren straffen» ähnliche Aufträge beinhaltet, wie sie die Kommission prüfte. Da eine Beantwortung des Postulates bis zu drei Jahre dauern kann, wird die Kommission ihrerseits das Thema weiterverfolgen und erwartet zeitnah die Klärung der offenen Punkte.

2.2.4 Empfehlungen und Anträge

Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Triage bei den vom Kanton zu bearbeitenden und nicht zu bearbeitenden Gesuchen konsequent umzusetzen;
- b) den Ressourcenproblemen in der Fachstelle Denkmalpflege mit amtsinternen Personalverschiebungen und befristeten Stellen zu begegnen;
- c) einvernehmliche Lösungen mit den Gesuchstellenden durch alle Organisationseinheiten zu suchen sowie mutige und rasche Entscheide zu treffen;
- d) die Kontrolle der Baugesuche auf Vollständigkeit durch die federführenden Stellen in der ersten Woche durchzuführen;
- e) im Rahmen der Projekte «koordi» und «Digitaler Baubewilligungsprozess» sämtliche Prozesse durch die Projektleitung zu überprüfen. Zudem sind alle Anspruchsgruppen – auch über das Baudepartement hinaus – besser in die beiden Projekte einzubeziehen und zu konsultieren. Weiter ist der (Projekt-)Kommunikation und dem verständnisvollen Zugang gegenüber den Mitarbeitenden grössere Beachtung zu schenken. Schliesslich ist die Weiterentwicklung oder Ablösung von INGE ergebnisoffen anzugehen;

³³ SR 741.21; abgekürzt SSV.

- f) losgelöst von bereits initialisierten Projekten kurzfristige Optimierungen im Baubewilligungsverfahren und in der Verfahrenskoordination aufzuzeigen und umzusetzen. Es sind Massnahmen für raschere und besser koordinierte Entscheide zu treffen;
- g) die Vor- und Nachteile einer Mantelbewilligung durch das Baudepartement darzulegen und dazu Stellung zu nehmen;
- h) in den Entscheiden und Stellungnahmen der federführenden Stellen festzuhalten, ob es sich um eine Empfehlung oder um eine zwingende rechtliche Vorgabe handelt.

Erwartung

Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet vom Baudepartement bis Ende September 2020 einen Bericht an die Kommission, der:

- eine Analyse und Auswertung der vollständigen und unvollständigen Baugesuche macht und die Mängel/Fehler der unvollständigen Baugesuche darstellt;
- klärt, ob tatsächlich die richtigen und relevanten Daten in den Baugesuchen erhoben werden oder ob auf gewisse Daten verzichtet werden kann;
- den daraus resultierenden Handlungsbedarf bei Kanton (Bewilligungsbehörden), Gemeinden, Gesuchstellern und Baugesuchen aufzeigt.

2.3 Aufsicht im Bildungsdepartement

2.3.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss auf Anregung aus ihrer Mitte, die Aufsicht im Bildungsdepartement (BLD) zu einem ihrer Prüfungspunkte 2019/2020 zu machen. Dabei sollen die Abläufe, Rollen, Rechte und Pflichten, Zuständigkeiten, Kompetenzen und Aufgaben im BLD sowie in Gremien wie dem Erziehungsrat (ER) und seine pädagogischen Kommissionen (PK) einbezogen werden.

Die Entscheidung, einen Fokus auf die Überprüfung der Aufsicht im BLD zu legen, liegt darin begründet, dass aktuell viele Themen in diesem Bereich politisch diskutiert werden und der Erziehungsrat im Jahr 2020 vor einem grösseren Umbau mit personellen Wechseln steht. Nicht Teil der Prüfungstätigkeit waren die Neustrukturierung der Berufsfachschulkommission (BFSK) und die Umsetzung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung³⁴.

2.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission wählte für die Prüfungstätigkeit ein zweistufiges Verfahren. Zuerst legte sie am 15. August 2019 den Ablauf, den Inhalt, die Termine und die zu befragenden Personen fest. Am 19. September 2019 präsentierten der Generalsekretär des BLD und seine Stellvertreterin eine umfassende Auslegeordnung. Aufgrund dieser Informationen wurden am 28. Oktober 2019 die Leiterin des Amtes für Mittelschulen (AMS), die Vizepräsidentin des Erziehungsrates sowie die Präsidentin der pädagogischen Kommission Mittelschule und am 14. November 2019 der Leiter des Amtes für Volksschule (AVS), der Präsident der pädagogischen Kommission Schulführung sowie der Präsident der pädagogischen Kommission³⁵ befragt. Aufgrund der Feststellungen aus den Befragungen fand am 13. Februar 2020 die Schlussbesprechung mit dem Präsidenten des Erziehungsrates statt. Präsident des Erziehungsrates ist nach Art. 101 Abs. 2 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) der Vorsteher des Bildungsdepartementes.

³⁴ sGS 231.1; abgekürzt EG-BB.

³⁵ Die Nummern beschreiben die Schulzyklen. PK 1 steht für Kindergarten, PK 2 für die Primarstufen und PK 3 für die Sekundarstufe.

Zu jedem Themenkreis wurde ein umfangreicher Katalog an Fragen zusammengestellt. Diese Fragen wurden den von der Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission Befragten vorgängig zugestellt. Die Antworten, die vor der Befragung vorlagen, wurden der Subkommission für die Vorbereitung der Befragung zugestellt.

2.3.3 Würdigung und Bewertung

2.3.3.a Allgemein

Das BLD besteht aus fünf Ämtern und dem Generalsekretariat. Das Generalsekretariat unterteilt sich in zwei Dienste und besitzt als einziges Generalsekretariat eines Departementes zwei stellvertretende Generalsekretäre bzw. eine Stellvertreterin und einen Stellvertreter. Der ER (ab dem 1. Juni 2020 neu Bildungsrat) ist eine dem BLD funktional zugeordnete Kollegialbehörde mit elf Mitgliedern, die von der Regierung gewählt werden (ab 1. Juni 2020 vom Kantonsrat). Bei der Wahl achtet die Regierung darauf, dass die Fraktionen des Kantonsrates im Erziehungsrat angemessen vertreten sind. Der ER agiert als ein direkt der Regierung unterstelltes Milizgremium unter dem Präsidium des Vorstehers des BLD. Stellung und Aufgaben des ER sind im Volksschulgesetz³⁶ und im Mittelschulgesetz³⁷ festgelegt. Der ER ist zuständig für die strategische Schulentwicklung mit einem Fokus auf die Pädagogik. Operativ ist er in folgenden Themen tätig: Rekursentscheide, Bescheide zu Aufsichtsanzeigen oder Entscheide zur Berufsausübung der Lehrpersonen. Der ER baut sein Steuerungswissen in Monitoringberichten auf und verwendet Inhalte davon für den sog. Perspektivenbericht. An den Sitzungen des Erziehungsrates nehmen der Generalsekretär, seine Stellvertreterin sowie der Leiter des AVS und die Leiterin des AMS mit beratender Stimme teil. Der Generalsekretär übernimmt die Geschäftsführung des ER. Die fünf pädagogischen Kommissionen³⁸ sind Fach- und Expertengremien des ER. Sie legen den Fokus auf die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler. Sie bearbeiten im Auftrag des ER und in Zusammenarbeit mit dem AVS und AMS Geschäfte zu pädagogischen und unterrichtsspezifischen Themen ihrer Stufe bzw. ihres Fachbereichs. Sie können dem ER bei Bedarf Anträge stellen. An den Sitzungen der PK Mittelschule nimmt ein Mitglied des ER teil. Die Sitzungen der PK Volksschule finden ohne ein Mitglied des ER statt. Der Austausch zwischen den PK Volksschule und dem ER erfolgt über das Koordinationsgremium. Der ER diskutiert an seinen Sitzungen die Stellungnahmen der pädagogischen Kommissionen und lässt diese in seine Meinungsbildung einfließen.

2.3.3.b Organisation und Abläufe im BLD

Bildungsdepartement

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die sehr gute und breite Auslegeordnung sowie die offene Art der Kommunikation der Befragten. Das BLD versteht sich als «Front-Departement» mit homogenem Auftrag (Bildung) und mit Gestaltungsspielraum (Bildungsautonomie der Kantone). Alle Ämter des BLD haben einen Bezug zueinander. Im Vergleich mit anderen Departementen hat das BLD wenig reine Vollzugsaufgaben. Gegen aussen besitzt das Departement viele Schnittstellen, was zu einer dichten Vernetzung mit der Schulwelt und der Gesellschaft führt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass das BLD die Rollen, Zuständigkeiten und Kompetenzen klar hierarchisch festgelegt hat und einheitliche Standards definiert wurden. Führungsentscheide und Entscheide zur Aufgabenerfüllung erfolgen gemäss Hierarchie und Gesetz, Stellenbeschreibung oder aufgrund situativer Weisungen. Die Überprüfung der beschlossenen Massnahmen obliegt somit dem oder der direkten Vorgesetzten, in der Aufsicht wird ein Mitdenken auf allen Stufen gefordert. Die dichte Vernetzung und die vielen Schnittstellen führen dazu, dass der departementsinterne Austausch intensiv gepflegt und gefördert wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst den Austausch über alle Gremien hinweg. Sie stellt aber auch

³⁶ Art. 98 ff. VSG.

³⁷ Art. 68 ff. des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG).

³⁸ Siehe Art. 90 VSG und Art. 72 MSG.

fest, dass die Kommunikation insgesamt verhalten und inhaltlich zurückhaltend ist. Zudem ist teilweise die Durchlässigkeit der Informationen und Beschlüsse nicht über alle Gremien hinweg gegeben. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet eine aktive und durchlässige Kommunikation allen Anspruchsgruppen gegenüber. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst in diesem Zusammenhang das Bestreben, im BLD ein Kommunikationskonzept auszuarbeiten. Sie erwartet, dass dadurch Kommunikation und Information zukünftig gesamtheitlich angegangen werden. Bei (rechtlich) kritischen Fällen soll der Departementvorsteher früher in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, somit können auch die Amtsleitenden entlastet werden.

Amt für Mittelschulen (AMS)

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Rollenteilung zwischen AMS, Generalsekretariat, ER einschliesslich PK und Kantonsschulen für Aussenstehende kaum nachvollziehbar ist. Das AMS ist die zentrale Koordinationsstelle. Typisch für die Steuerung im Mittelschulwesen sind flache Hierarchien (das BLD und die Volksschule leben von Hierarchiestufen), kurze Wege und ein permanenter Austausch zwischen allen Beteiligten. Die strategische Steuerung findet hauptsächlich durch die Mitglieder des ER und die Departementsleitung statt. Bei der operativen Steuerung ist das AMS jene Behörde, die Themen prüft und Anpassungen umsetzt. Die Zusammenarbeit zwischen den Gremien ist sehr eng, dies aufgrund der geringeren Zahl an Schulen. Hier ist eine andere Ausgangslage als bei der Volksschule.

Die Amtsleitung des AMS hat die Aufsicht über die Kantonsschulen und ist direkte Vorgesetzte der Rektorinnen und Rektoren der Kantonsschulen. Diese wiederum leiten die Schulen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Staatswirtschaftliche Kommission die Frage, wie die Amtsleiterin ihre Führungsfunktion wahrnehmen kann, wenn sie zentrale Dokumente (wie z.B. die Protokolle der Schulleitungen) nicht einsehen kann. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission wären solche Dokumente – bei allem Verständnis für schullokale Teilautonomie – ein wertvolles Mittel zur Wahrnehmung der Führungsfunktion. Dies als Vertrauensbruch gegenüber den Rektorinnen und Rektoren zu werten, ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Ansicht, dass das AMS mehr Verantwortung übernehmen und seine Aufgaben besser wahrnehmen muss. Damit die gesetzlich festgelegte Verantwortung ganzheitlich wahrgenommen werden kann, braucht es mehr Aufsichtsarbeit. Lediglich den Amtsbericht, die Schulentwicklungsberichte oder die Ergebnisse aus den «Fokusthemen» zu prüfen und vereinzelt an Sitzungen teilzunehmen, erachtet die Staatswirtschaftliche Kommission als ungenügend. Sie ermutigt das AMS, selbstbewusster aufzutreten und die aus seiner Sicht für die Aufsicht und Führung nötigen Dokumente einzufordern. Zudem teilt sie die Ansicht des Departementvorstehers, dass es inakzeptabel ist, wenn eine Rektorin oder ein Rektor es unterlässt, wichtige Informationen weiterzugeben (z.B. Informationen über Nebenbeschäftigungen oder Strafverfahren). Das AMS führt die Mitarbeitergespräche mit den Rektorinnen und Rektoren und der ER wählt die Rektorin oder den Rektor, wobei die Wahl der Genehmigung der Regierung bedarf.³⁹ Die Rektorinnen und Rektoren sind verpflichtet, dem AMS und dem ER umfassend Rechenschaft abzulegen. Die Kommission würde eine klarere Aufgabenverteilung und Kompetenzabgrenzung begrüssen, um so die Rolle des AMS gegenüber den Mittelschulen zu stärken. Zudem können sich so die Rektorinnen und Rektoren wieder vermehrt auf die Führung der Kantonsschulen vor Ort konzentrieren.

³⁹ Art. 25 MSG.

Amt für Volksschulen (AVS)

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Aufgaben, Rollen und Zuständigkeiten im AVS klar festgehalten sind und dementsprechend umgesetzt werden. Das AVS hat in den seltensten Fällen eine eigene Entscheidungskompetenz. Ansonsten vollzieht es die gesetzlichen Vorgaben und die Beschlüsse des ER. Das AVS ist somit für die operative Umsetzung zuständig. In diesem Rahmen kann es Richtlinien oder Empfehlungen erlassen. Die Vernetzung mit der Departementsleitung ist sehr eng, die hierarchische Unterstellung funktioniert gut und ist gefestigt. Die Zusammenarbeit mit dem ER konzentriert sich in erster Linie auf die ordentlichen Sitzungen des ER, je nach Thema gibt es einen weiteren Austausch mit Mitgliedern des ER. Der Austausch mit den PK der Volksschule findet zweimal jährlich statt. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit mit allen Gremien institutionalisiert ist und gut funktioniert.

Der Kanton kann bei der Anstellung einer Lehrperson⁴⁰ oder aus anderen Anlässen bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) nachfragen, ob eine Person auf der «schwarzen Liste»⁴¹ steht oder nicht. Wenn der ER ein Berufsverbot ausspricht, ist das AVS verpflichtet, dies der EDK mitzuteilen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst es, dass das AVS die Schulträger alle zwei Jahre daran erinnert, dass bei der Neuanstellung einer Lehrperson ein Sonderprivatauszug eingefordert werden muss.

2.3.3.c Erziehungsrat

Das Volksschulgesetz und das Mittelschulgesetz legen die Aufsicht über den ER und dessen Kompetenzen klar fest: Die oberste Leitung der Volks- und der Mittelschule obliegt der Regierung. Die Aufsicht über die Regierung und somit die Oberaufsicht über den ER liegt beim Kantonsrat bzw. bei der Staatswirtschaftlichen Kommission (vgl. Art. 15 GeschKR). Der ER wiederum leitet und beaufsichtigt die Volks- und die Mittelschule. Der ER hat von Gesetzes wegen keine hierarchische (strukturelle oder personelle) Aufsicht über das BLD und seine Ämter, sondern macht sachliche Vorgaben zur Schulentwicklung, die das BLD bzw. die Ämter umzusetzen haben.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der ER selber keiner operativen Aufsicht untersteht. Die Regierung übt lediglich eine Art «Meta-Aufsicht» (reaktiv und auf Veranlassung des zuständigen Departementes) aus. Der ER seinerseits beaufsichtigt seine Kommissionen, die Mittelschule und die Volksschule. Im Mittelschulbereich prüft eine Zweierdelegation jeweils eine Mittelschule und das Fokusthema. Das Fokusthema wird jeweils im November vom AMS vorgeschlagen und vom ER beschlossen. Alle Zweierdelegationen stellen die gleichen Fragen, was Vergleiche über alle Kantonsschulen hinweg erlaubt. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt sich hierzu die Frage, ob Rotationen bei den Zweierdelegationen sinnvoll wären, um nicht «betriebsblind» zu werden oder sich dem Vorwurf der «Vetterliwirtschaft» auszusetzen, überlässt aber den Entscheid der internen Organisation im ER bewusst dem ER. Nebst den Prüfungen durch die Zweierdelegationen gibt es ein jährliches Treffen mit den Rektorinnen und Rektoren der Kantonsschulen. Im Volksschulbereich übernimmt die Abteilung «Aufsicht und Schulqualität» des AVS im Auftrag des ER und auf Basis des Konzepts «Schulaufsicht und Schulqualität» die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen. Die Abteilung rapportiert diesbezüglich direkt dem ER.

⁴⁰ Lehrpersonen der Sekundarstufe II sind in der Liste der EDK nicht verzeichnet, weil bei ihnen (mit Blick auf ihren Einsatz auf postobligatorischer Ebene) über das fachlich-didaktische Qualifikationserfordernis hinaus keine abstrakte Unterrichtsberechtigung vorauszusetzen ist. Im AMS und an den Mittelschulen werden entsprechend keine «schwarzen Listen» geführt. Die Rektorinnen und Rektoren klären vor der Einstellung von Lehrpersonen deren Werdegang ab und holen Referenzen ein.

⁴¹ Liste mit Lehrpersonen, denen die Unterrichtsberechtigung oder die Berufsausübungsbewilligung entzogen wurde. Das Generalsekretariat der EDK führt eine Liste mit Lehrpersonen, denen im Rahmen eines kantonalen Entscheids die Unterrichtsberechtigung oder die Berufsausübungsbewilligung entzogen wurde. Die Liste basiert auf den Meldungen der Kantone. Eine Unterrichtsberechtigung kann aufgrund von strafrechtlichen Tatbeständen oder aus anderen Gründen, beispielsweise aufgrund von Sucht- oder anderen Krankheiten, entzogen werden. Siehe dazu: <http://www.edk.ch/dyn/14614.php>.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die organisatorischen und aufsichtsrechtlichen Problemstellungen beim Erziehungsrat jenen des Universitätsrates gleichen, der vor Jahresfrist im Fokus der Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission stand (siehe 82.19.03 «Berichterstattung 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission», Abschnitt 2.4.3.c). Die Aufgaben, Kompetenzen und Aufsichtsfunktionen werden von den Mitgliedern des ER und weiteren Beteiligten (PK) unterschiedlich wahrgenommen. Weiter ist die Staatswirtschaftliche Kommission der Ansicht, dass der Präsident des ER und Vorsteher des BLD bei Problemen (z.B. beim Fall «Kantonsschule Sargans») vermehrt und aktiver Einfluss nehmen und die Entscheide den betroffenen Gremien besser kommunizieren muss. Schliesslich empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission dem ER, sich bei Kontaktgesprächen des ER mit den Schulträgern verstärkt einzubringen, so dass die Information der Anspruchsgruppen nicht nur über Mitarbeitende des AMS und AVS erfolgt. Dies würde auch die Aussenwirkung des ER stark verbessern.

Mit grösstem Unverständnis nahm die Staatswirtschaftliche Kommission zur Kenntnis, dass bei der Wiederwahl und Neuanstellung von Rektorinnen und Rektoren der Kantonsschulen keine systematische Prüfung eines Berufsausübungsverbots erfolgte und in diesen Fällen kein Sonderprivatauszug⁴² angefordert wird. Seit der Annahme der «Pädophilen-Initiative» müsste ein solcher Auszug zwingend eingeholt werden. Zudem zeigt sich die Staatswirtschaftliche Kommission erstaunt darüber, dass es auf Stufe der Mittelschule keine «schwarze Liste» gibt. Lediglich Referenzen einzuholen ist nicht ausreichend, da es z.B. über laufende Verfahren keine Informationen gibt. Die Staatswirtschaftliche Kommission sieht deshalb bei der Frage des Sonderprivatauszugs keinerlei Spielraum. Das kantonale Personalrecht schreibt aber keine generelle Pflicht des Arbeitgebers zur Einholung eines Strafregisterauszugs vor. Das Anliegen könnte demnach auf kantonaler Ebene (allenfalls lediglich in Bezug auf Kaderstellen) thematisiert werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt der Regierung, sich des Themas im Personalrecht gesamtheitlich anzunehmen und es unter Beachtung der Verhältnismässigkeit zu beurteilen. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass bei Neuanstellungen und Wiederwahlen von Rektorinnen und Rektoren sowie von Lehrpersonen der Sekundarstufe II (allenfalls beim gesamten Staatspersonal) zukünftig ein Strafregisterauszug eingefordert wird und der ER diese Vorgabe unverzüglich umsetzt. Es geht hierbei nicht um Vorverurteilungen, sondern um den Nachvollzug des übergeordneten Rechts zum Schutz der Schülerinnen und Schüler. Der Vorsteher des BLD teilt die Ansicht, dass bei Neuanstellungen und Wiederwahlen von Rektorinnen und Rektoren sowie von Lehrpersonen der Sekundarstufe II (allenfalls beim gesamten Staatspersonal) ein Strafregisterauszug eingefordert werden soll. Er stellt in Aussicht, das Thema schweizweit zu klären, indem er es in die EDK einbringt. Dies wird von der Staatswirtschaftlichen Kommission sehr begrüsst.

2.3.3.d Pädagogische Kommissionen

Die Pädagogischen Kommissionen sind von Gesetzes wegen Kommissionen des ER und erfüllen somit Aufträge des ER. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die PK im ER eine eher untergeordnete Stellung einnehmen. Die Rollen und Aufgaben werden oft vermischt. So wären die PK für die fachliche Mitarbeit zuständig, dürfen aber vielfach nur Vernehmlassungen zuhanden des ER verfassen.⁴³ Die Staatswirtschaftliche Kommission würde es begrüssen, wenn der ER seine Fachkommissionen besser in seine Prozesse einbinden, die Rollen und Aufgaben der PK klarer regeln und dann operativ konsequent umsetzen würde. Die PK sollen ein Expertengremium sein, das den ER insbesondere auch vor und nach einer Vernehmlassung fachlich berät.

Zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen dem ER und den PK, aber auch um sicherzustellen, dass die PK aus Sicht des ER relevante Fragen bearbeiten, werden die Präsidien der

⁴² Siehe dazu Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Lebenslängliches Tätigkeitsverbot für pädophile Sexualstraftäter ab 1. Januar 2019, gefunden unter: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-10-10.html>.

⁴³ Vgl. Art. 12 der Weisungen des Erziehungsrates über die Pädagogischen Kommissionen der Volksschulen.

PK neu Mitgliedern des ER übertragen.⁴⁴ Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht, dass ein verstärkter Einbezug des ER in die PK notwendig ist. Somit steht das Mitglied des ER, das eine PK präsidiert, in der Verantwortung und muss sich vertiefter in die Themen einarbeiten, muss es doch dem ER über die Ergebnisse berichten. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet vom besseren Einbezug, dass einerseits der teilweise überhastete oder nicht vorhandene Informationsfluss sowie die Nachvollziehbarkeit von Entscheiden verbessert sowie andererseits die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Gremien intensiviert werden. Der partizipative Prozess soll für alle einen Mehrwert bringen und nicht nur viel Aufwand mit wenig Ertrag generieren. Alle diese Faktoren sind letztlich wesentlich für die Qualität der Schulen.

2.3.3.e Fach ERG

Die Staatswirtschaftliche Kommission bewertet das Fach «Ethik, Religionen, Gemeinschaft» (ERG)⁴⁵ nicht inhaltlich, sondern beurteilt lediglich die Aufsichtsstrukturen, was aufgrund der Erkenntnisse aus der Prüfungstätigkeit notwendig geworden ist. Eine Überprüfung des Fachs ERG durch den ER erfolgt nach der dreijährigen Einführungsphase im Jahr 2020.

Nach Art. 100 Abs. 1 Bst. d^{bis} VSG leitet und beaufsichtigt der ER die Volksschule, insbesondere überprüft er die Regelungen und stellt die Schulqualität sicher. «Die Aufsicht über den Unterricht in ERG Schule liegt in der Verantwortung des Schulträgers, jene über den Unterricht in ERG Kirche in der gemeinsamen Verantwortung der Landeskirchen⁴⁶. Die Aufsicht hat sicherzustellen, dass der Unterricht ordnungsgemäss durchgeführt wird, die Lehrpersonen über die nötigen Qualifikationen verfügen und die obligatorischen Inhalte gemäss den Kompetenzbereichen NMG.11 und NMG.12 vermittelt werden. Die Aufsicht über den Unterricht in ERG Kirche kann nicht an die Schule / Schulleitung delegiert werden».⁴⁷ Nach Auffassung des BLD kann die Aufsicht deshalb nicht an die Schulträger delegiert werden, weil die Lehrpersonen für «ERG Kirche» bei den Kirchen angestellt sind und deren personalrechtlicher Führung und Weisungsbefugnis unterstehen. Auf jeden Fall ist «ERG Kirche» stark kirchlich geprägt. Die Eltern nehmen dies mit ihrer Wahl in Kauf. Der Schulträger kann sich, wenn er Bedenken bezüglich der Unterrichtsführung hat, mit aufsichtsrechtlichen Anzeigen an die kirchlichen Aufsichtsbehörden wenden. Vertraglich können die Schulträger mit den Landeskirchen eine Pflicht zur Berichterstattung über ihren ERG-Unterricht vereinbaren. Tun sie dies, dient es der Transparenz und ist insoweit vertrauensfördernd.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Aufsicht über das Fach «ERG Kirche» somit anders geregelt ist als die Aufsicht über die anderen Fächer gemäss dem Gesamtkonzept

⁴⁴ Der ER hat auf die Amtsdauer 2020/2024 hin Anpassungen in der Organisation seiner PK beschlossen. Neu werden die vier PK (PK 1 bis 3 analog den drei Schulstufen und PK Schulführung) durch je ein Mitglied des Bildungsrates geleitet, wie der ER ab dem 1. Juni 2020 heisst. Damit wird der Praxisbezug ungeachtet der vermehrt strategischen Ausrichtung sichergestellt und der Informationsfluss gestärkt. Andererseits können die PK effizienter eingesetzt und die Geschäfte besser aufeinander abgestimmt werden. Es entsteht im Ergebnis ein direkter Austausch zwischen ER und PK, insbesondere können Aufträge an die Mitglieder der PK direkt erteilt werden. Die Ergebnisse der Auftragsbefüllung fließen sodann via das zuständige ER-Mitglied zurück in den ER.

⁴⁵ Alle Schülerinnen und Schüler von der 3. bis zur 9. Klasse besuchen das Fach ERG. Sie wählen dabei zwischen zwei Varianten. Das Fach wird sowohl von der Schule «ERG Schule» als auch von den Kirchen «ERG Kirche» angeboten. Der Unterricht im Fach «ERG Schule» wird von Lehrpersonen der Schule erteilt, im Fach «ERG Kirche» von kirchlichen Fachlehrpersonen.

⁴⁶ Gemeint sind die römisch-katholische Kirche, die evangelisch-reformierte Kirche und die christkatholische Kirche des Kantons St.Gallen.

⁴⁷ BLD, «Rahmenbedingungen für den Unterricht in Ethik, Religionen, Gemeinschaft (ERG)» vom März 2016, Abschnitt 4, S. 2, zu finden unter: https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/unterricht/fachbereiche/natur--mensch--gesellschaft/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list/AccordionListPar/sgch_accordion_1738279357/AccordionPar/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Rahmenbedingungen_ERG.pdf.

«Schulaufsicht und Schulqualität Kanton St.Gallen»⁴⁸. Aufgrund dieser Kompetenzzuteilung können weder der Schulträger noch der ER oder das AVS das Fach «ERG Kirche» nach Vorgaben des VSG und dem Konzept zur Schulaufsicht beaufsichtigen und die Schulqualität überprüfen. Für die Staatswirtschaftliche Kommission sind diese Aufsichtsstrukturen unbefriedigend und zwingend anzupassen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass über alle Gremien (ER, PK, Schulträger) hinweg eine grosse Unklarheit über die Aufsichtsstrukturen beim Fach ERG besteht. Dies basiert auf einem ungenügend begründeten Entscheid der Regierung und der mangelhaften Kommunikation dieses Entscheids. Der Fall ERG zeigt die Schwäche des Systems, dass Fachkommissionen (wie PK oder Konvente) mit ihren Inputs nicht an den ER oder an die Regierung herankommen und die Informations- und Feedbackschleife von den PK über den ER an die Regierung und zurück bis zu den Schulen nicht funktioniert. Für die Staatswirtschaftliche Kommission bedeutet dies, dass der fachliche Austausch nicht durchlässig ist und die Abläufe entsprechend angepasst werden müssen.

Bei der Überprüfung der Aufsicht wurde auch der Ablauf über den Erlass zum Fach ERG, als Teil des Lehrplans 21, angeschaut. Der Prüfung legt den Schluss nahe, dass die katholische und reformierte Landeskirche einen grossen Einfluss auf die Entscheidung der Regierung genommen hat. Die Regierung⁴⁹ ist schliesslich dem Antrag des ER⁵⁰ und dem Ergebnis der Vernehmlassung⁵¹ nicht gefolgt. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt Kenntnis von der Zuständigkeit und dem Entscheid der Regierung, bedauert aber, dass die rein fachlich-schulische Argumentation kein Gehör gefunden hat.

2.3.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission sieht keinerlei Spielraum bei der Frage des Sonderprivatauszugs. Sie erwartet, dass bei Neu- und Wiederwahlen von Rektorinnen und Rektoren der Kantonsschulen zwingend ein Sonderprivatauszug eingeholt wird. Zudem soll die Regierung sich des Themas (Einholung Strafregisterauszug) im Personalrecht (allenfalls lediglich in Bezug auf Kaderstellen) gesamtheitlich annehmen und es unter Beachtung der Verhältnismässigkeit beurteilen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Aufsicht der Regierung über den Erziehungsrat verstärkt wahrzunehmen;
- b) die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe und Gremien zu klären und zu präzisieren (z.B. mit einem Geschäftsreglement für den Erziehungsrat);
- c) die Pädagogischen Kommissionen durch den Erziehungsrat verstärkt miteinzubeziehen;
- d) den fachlichen Austausch über alle Gremien (Konvente, Pädagogische Kommissionen, Erziehungsrat, Bildungsdepartement, Regierung) hinweg zu verbessern und zu intensivieren;
- e) die Kommunikation gegen innen und aussen sowie die Information an die Anspruchsgruppen durchlässiger und besser nachvollziehbar zu gestalten und die Kommunikationsabläufe entsprechend anzupassen;
- f) die Aufgaben und Kompetenzen des AMS zu präzisieren und damit dessen Rolle als zentrales Koordinationsgremium zu stärken;

⁴⁸ Gesamtkonzept vom Erziehungsrat am 18. November 2015 erlassen. Zu finden unter: https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/konzepte/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list/AccordionListPar/sgch_accordion_890644187/AccordionPar/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Gesamtkonzept_Schulaufsicht_und_Schulqualitaet.pdf.

⁴⁹ ERG als Wahlpflichtfach ERG Schule und ERG Kirche anbieten (für 3. bis 6. Primarklasse). Für 1. und 2. Primarklasse gibt es nur ERG Schule und für die Oberstufe nur das Wahlpflichtfach ERG Schule oder ERG Kirche.

⁵⁰ ERG als Wahlpflichtfach ERG Schule und ERG Kirche anbieten (für 3. bis 6. Primarklasse) oder nur durch die Schule, wenn dies organisatorisch, finanziell oder durch die Infrastruktur begründet ist. Für 1. und 2. Primarklasse gibt es nur ERG Schule und für die Oberstufe nur das Wahlpflichtfach ERG Schule oder ERG Kirche.

⁵¹ Eine grosse Mehrheit möchte das Fach ERG ins Fach Natur, Mensch, Gesellschaft integrieren und es soll ausschliesslich durch die Schule erteilt werden.

- g) die Aufsichtstätigkeit über die Kantonsschulen zu intensivieren. Das AMS muss seine Führungsverantwortung vermehrt wahrnehmen;
- h) bei Neu- und Wiederwahlen von Rektorinnen und Rektoren zwingend einen Sonderprivatauszug einzuholen;
- i) die Mängel in den Aufsichtsstrukturen im Fach ERG zu beheben.

2.4 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Die Staatswirtschaftliche Kommission nahm in ihrem Bericht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten vom 15. August 2019 (82.19.03) ausführlich Stellung zu den Ergebnissen der ordentlichen Prüfung der Geschäftsberichte über das Jahr 2018, zur Oberaufsicht und zur Prüfung der Amtsführung der Universität St.Gallen. Sie wird über die Ergebnisse der Geschäftsberichte 2019 und der Oberaufsicht auf die Septembersession 2020 Bericht erstatten.

3 Weitere Prüfungen

3.1 Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen

3.1.1 Prüfungspunkt

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

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission wählte aus der von der aufgehobenen Kommission für Aussenbeziehungen übernommenen Liste der zwischenstaatlichen Vereinbarungen (Konkordate) und Verwaltungsvereinbarungen für die diesjährige Prüfung die Fremdenpolizeiliche Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit FL-GR-SG (Memorandum of Understanding) und die Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (2016–2019). Dabei legte sie den Fokus auf Inhalt und Zweck der Vereinbarung und den Stand der Umsetzung im Kanton.

3.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Prüfung beauftragte Subkommission liess sich vom Sicherheits- und Justizdepartement umfassend über die Fremdenpolizeiliche Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit FL-GR-SG (Memorandum of Understanding) informieren und dokumentieren. Die Subkommission befragte am 16. Oktober 2019 die Stv. Generalsekretärin und den Leiter des Migrationsamts des Sicherheits- und Justizdepartements sowie den Stv. Amtsstellenleiter des Ausländer- und Passamts (APA) des Fürstentums Liechtenstein.

Das Finanzdepartement dokumentierte die zuständige Subkommission zur Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (2016–2019). Am 27. August 2018 wurden der Generalsekretär und der Leiter Dienst und Informatikplanung (DIF) des Finanzdepartements sowie der Leiter der Geschäftsstelle «eGovernment St.Gallen digital.» befragt.

3.1.3 Würdigung und Bewertung

3.1.3.a Fremdenpolizeiliche Vereinbarung

Der erste Vertrag für die Zusammenarbeit und die Beziehungen der Schweiz (Kanton St.Gallen) mit dem Fürstentum Liechtenstein war der Niederlassungsvertrag von 1874, der heute noch gilt. Weitere Vereinbarungen und Abkommen sind seither hinzugekommen, und im April/Mai des Jahres 2000 wurde ein Memorandum of Understanding unterzeichnet. Die fremdenpolizeiliche Vereinbarung wurde in den Jahren 2003 und 2010 jeweils leicht angepasst. Die Vereinbarung regelt die Wohnsitznahme von Drittstaatsangehörigen (Staatsangehörige ausserhalb der EU- und EFTA-Staaten) in der Schweiz, die im Fürstentum Liechtenstein einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Bei den Zulassungsvoraussetzungen werden die begünstigten Personen und Unternehmen aufgelistet. Es sind hochqualifizierte Arbeitskräfte mit entsprechendem Verdienst. Die Zulassung ist nur in einem liechtensteinischen Unternehmen von regionaler Bedeutung mit mindestens 400 Vollzeitstellen möglich. Alle anderen Unternehmungen profitieren nicht von dieser Vereinbarung. Zudem gibt es ein Kontingent mit höchstens 120 Bewilligungen, und die Aufenthaltsdauer soll grundsätzlich auf maximal vier aufeinanderfolgende Jahre beschränkt werden. Somit besteht eine Richtgrösse von 30 Personen je Jahr. Die Vereinbarung wurde durch das Migrationsamt des Kantons St.Gallen abgeschlossen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass sich die Vereinbarung gut in die St.Galler Tradition einbringt, so ist der Rechtstext klar und verständlich sowie kurz und bündig verfasst. Die Vereinbarung ist klar formuliert und es besteht kein Anpassungsbedarf. Da die Vereinbarung die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben erfüllt, bedarf es keines Staatsvertrags. Ebenso stellt die Kommission fest, dass die Vereinbarung einen volkswirtschaftlichen Nutzen für den Kanton St.Gallen bringt und der gutnachbarlichen Zusammenarbeit dient.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Zusammenarbeit von beiden Seiten gelobt wird und sehr gut ist. Dank der Vorprüfung durch das APA des Fürstentums Liechtenstein wird vieles bereits gefiltert, sodass das Migrationsamt des Kantons St.Gallen die Bewilligung bis dato zu 100 Prozent erteilen konnte. Zudem wurde das Kontingent noch nie überschritten, und die Praxis der Bewilligungen ist sehr zuverlässig. Das Controlling wurde im Jahr 2010 um die Kontingentskontrolle und Berichterstattung ergänzt. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass sowohl die Bewilligung als auch das Controlling reibungslos funktionieren. Es besteht somit kein Anpassungsbedarf und es bestehen keine Herausforderungen.

Schliesslich würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnisse sowie die Kompetenz der Befragten positiv. Die Befragungen waren sehr informativ und aufschlussreich. Die Umsetzung der Vereinbarung ist sehr professionell und auf die praktische Arbeit ausgerichtet.

3.1.3.b Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz

Im Jahr 2007 verabschiedeten der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) die erste «E-Government-Strategie Schweiz» nach dem Vorbild des Kantons St.Gallen, der bereits im Jahr 2002 eine Rahmenvereinbarung mit allen St.Galler Gemeinden unterzeichnete. Im Jahr 2016 verabschiedeten der Bundesrat, die KdK sowie der Städte- und Gemeindeverband die zweite «E-Government-Strategie Schweiz». Anhand dieser Strategie und des Leitbilds «E-Government ist selbstverständlich: transparente, wirtschaftliche und medienbruchfreie elektronische Behördenleistungen für Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung» wurde die zweite Rahmenvereinbarung am 18. Dezember 2015 genehmigt. Die «öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz 2016–2019» regelt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Umsetzung der E-Government-Strategie Schweiz ab dem Jahr 2016. Sie schafft dazu die Organisation «E-Government Schweiz» mit ihren Organen. Bund, Kantone

und Gemeinden (Gemeinwesen) stellen eine koordinierte Umsetzung der E-Government-Strategie Schweiz sicher. Sie unterstützen einander im Rahmen dieser Rahmenvereinbarung, wobei die Kantone ihre Eigenständigkeit bewahren und die Gemeinden durch die Kantone in die Zielerfüllung miteinbezogen werden.

Seit dem 1. Januar 2019 ist das kantonale Gesetz über E-Government⁵² in Vollzug. Das Gesetz legt u.a. eine gemeinsame E-Government-Organisation von Kanton und politischen Gemeinden sowie deren Finanzierung fest. Am 1. Januar 2019 nahm die neu gegründete öffentlich-rechtliche Anstalt «eGovernment St.Gallen digital.» ihre Arbeit auf. Sie war bis Ende 2018 Teil des DIF im Finanzdepartement. Durch die Anstalt können zentral verbindliche Standards für Gemeinden und Kanton definiert sowie die strategischen E-Government-Services festgelegt werden. Mit dem Betrieb einer gemeinsamen Beschaffungsplattform lassen sich erhebliche Synergien nutzen, was die Durchgängigkeit der Systeme und Abläufe garantiert, die Datensicherheit steigert und die Kosten optimiert. Das Vorgehen des Kantons St.Gallen und der Gemeinden ist einzigartig in der Schweiz, denn mit «eGovernment St.Gallen digital.» haben sich die beiden Staatsebenen für eine übergeordnete Steuerung entschieden. Mit der «E-Government-Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden 2019–2022» wird bekräftigt, die bewährte Zusammenarbeit in den nächsten Jahren weiterzuführen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Rahmenvereinbarung zweckmässig und die Umsetzung gelungen ist sowie die Strukturen geschaffen sind. Es besteht insoweit ein Anpassungsbedarf, als dass die Rahmenvereinbarung zeitlich erneuert werden muss. Ab dem Jahr 2020 wird deshalb eine neue Rahmenvereinbarung gelten, die Vernehmlassung dazu wurde im September 2019 abgeschlossen. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist darauf hin, dass aufgrund der Rahmenvereinbarung viele Verbesserungen im Bericht der Projektplanung, der Projektfinanzierung und der Prozesse erzielt werden konnten. Ebenfalls positiv würdigt die Subkommission, dass versucht wird, alle drei Staatsebenen gleichwertig zu behandeln und einzubeziehen. Angepasst werden müssten der bürgerzentrierte Ansatz und fundamentale Instrumente wie die E-ID, E-Unterschrift oder E-Zustellungen. Diese müssten einheitlich bereitgestellt werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Kanton St.Gallen in organisatorischer und legislativer Hinsicht sowie projektmässig schweizweit eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Der Kanton St.Gallen setzt bewusst Prioritäten und reisst nicht bloss Projekte an, die nicht umgesetzt werden. Dass der Kanton sehr viele Projekte bereits umgesetzt hat oder sie noch in Planung sind, macht den Kanton kundenfreundlich. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission ist der Kanton zudem gut für die zukünftigen Herausforderungen positioniert. Ihr ist es ein grosses Anliegen, dass der Kanton St.Gallen seine gute Position beibehalten soll und aktiv die Herausforderungen angeht, wie z.B. das Changemanagement-Verständnis, die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen sowie die verschiedenen kantonalen und kommunalen Grenzen. Zudem soll bei Gesetzesänderungen darauf geachtet werden, die Digitalisierungstendenz zu berücksichtigen und punktuelle Änderungen vorzunehmen.

Schliesslich würdigt die Staatswirtschaftliche Kommission die Sach- und Fachkenntnisse sowie die Kompetenz der Befragten positiv. Die Befragungen waren sehr informativ, und die Diskussion zu verschiedenen Themen konnte trotz geringer inhaltlicher Kenntnis der Subkommissionsmitglieder von der Materie intensiv geführt werden. Die Umsetzung der Vereinbarung ist professionell und auf die praktische Arbeit ausgerichtet.

⁵² sGS 142.3; abgekürzt E-GovG.

3.1.4 Empfehlungen und Anträge

Fremdenpolizeiliche Vereinbarung

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

Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz

Die Staatswirtschaftliche Kommission schliesst die Prüfung ohne Empfehlungen und Anträge ab. Sie hält aber Folgendes fest:
Der Kantonsrat soll verstärkt darauf hinarbeiten, dass Projekte und Geschäfte im IT-Bereich über alle Departemente koordiniert umgesetzt werden und, wo möglich die Digitalisierungstendenz in die gesetzlichen Grundlagen eingearbeitet wird.

3.2 Planung der Staatstätigkeit

Die Kantonsverfassung⁵³ und das Staatsverwaltungsgesetz⁵⁴ bilden im Kanton St.Gallen die Rechtsgrundlage für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit sowie die dafür vorgesehenen Instrumente. Die Regierung bezeichnet die Ziele und Mittel staatlichen Handelns und sie plant, steuert und koordiniert die Staatstätigkeit. Sie überwacht und überprüft regelmässig die Erfüllung, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben.⁵⁵

Konkret gibt es die folgenden Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI): Schwerpunktplanung, Departementsstrategien, Controlling (Regierungs- und Departementscontrolling), Staatszielmonitoring, Budget, Aufgaben- und Finanzplan sowie Investitionsprogramm.⁵⁶ Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft die Planung der Staatstätigkeit anhand von Berichten und durch eigene Kontrollen. Beim Verständnis zur Planung der Staatstätigkeit hält sich die Kommission an die Umschreibung im Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente»⁵⁷.

3.2.1 Prüfungspunkt

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

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission prüfte folgende Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI): Departementsstrategien, Departementscontrolling, amtsinternes Controlling und Regierungscontrolling. Dabei legte sie den Fokus auf den Inhalt und den Zweck der Instrumente und wie diese in den Departementen und Ämtern praktisch umgesetzt werden. Die Prüfung orientierte sich an der Prüfungstätigkeit 2014/2015; damit können ein Vergleich der einzelnen Departemente gezogen und die Entwicklung der Instrumente einfacher festgestellt werden. Zudem prüfte die Subkommission den Stand der Wirksamkeitsüberprüfungen.

⁵³ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

⁵⁴ sGS 111.1; abgekürzt KV.

⁵⁵ Art. 71 Abs. 1 und Art. 30 KV sowie Art. 16a StVG.

⁵⁶ Art. 65 und 71 ff. KV sowie Art. 5a, 16a ff. und 60 ff. StVG.

⁵⁷ Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente», aktualisierte Version der Regierung, genehmigt am 15. März 2016.

3.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission liess sich von der Dienststelle Politische Planung und Controlling (PPC) der Staatskanzlei umfassend informieren und dokumentieren. Am 12. September 2019 führten der Staatssekretär, die Leiterin PPC und der Regierungscontroller in die Prüfungsschwerpunkte ein und berichteten über den Stand der Wirksamkeitsüberprüfungen.

Am 13. September 2019 befragte die Subkommission den Generalsekretär und die Leiterin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Volkswirtschaftsdepartements zu den Themen Departementsstrategie, Departementscontrolling und amtsinternes Controlling.

Am 25. September 2019 befragte die Subkommission den Generalsekretär und den Leiter des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen des Gesundheitsdepartements zu den Themen Departementsstrategie, Departementscontrolling und amtsinternes Controlling.

3.2.3 Würdigung und Bewertung

3.2.3.a Departementscontrolling und Departementsstrategien

Das Konzept «Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI)» definiert die verschiedenen Instrumente für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit wie die Schwerpunktplanung, die Departementsstrategien, das Budget, das Staatszielmonitoring usw. Die Regierung wird dabei für die Planung und Koordination als zentrales Gremium verstanden. Der Kantonsrat wiederum prüft die Planung und Steuerung und erteilt Vorgaben. Mit PPC besitzt die Regierung ein Fachorgan, das sie dabei unterstützt. In der Schwerpunktplanung entwickelt die Regierung eine Vision über die künftige Entwicklung des Kantons und legt Schwerpunkte sowie strategische Ziele für deren Erreichung fest. Die Strategien der Departemente und der Staatskanzlei stellen die strategischen Planungsinstrumente der Departemente und der Staatskanzlei dar und werden alle vier Jahre nach der Aktualisierung der Schwerpunktplanung überarbeitet. Um Hinweise darüber zu erlangen, in welchem Mass die gesetzten Ziele erreicht wurden und welche Entwicklungen sich für den Kanton abzeichnen, werden jährlich ein Regierungscontrolling (Schwerpunktplanung) sowie ein Departementscontrolling (Departementsstrategien/Strategie der Staatskanzlei) durchgeführt. Mit dem Ziel, die Planungs- und Steuerungsinstrumente von Regierung und Departementen effizienter und wirksamer auszugestalten, wurde das Konzept der Planungs- und Steuerungsinstrumente (PSI-Konzept) überarbeitet und von der Regierung am 3. Dezember 2019 genehmigt. Wesentliche Ziele der Überarbeitung waren, die Instrumente in der Anwendung zu vereinfachen und die Inhalte einerseits zu reduzieren, andererseits auf wenige, dafür möglichst aussagekräftige Inhalte zu fokussieren. Diese Fokussierung auf Key-Performance-Indikatoren (KPI) führt zu einer Verschlinkung der einzelnen Produkte und legt einen Schwerpunkt auf die zentralen Inhalte.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Regierung und die Departemente bestrebt sind, die Instrumente weiterzuentwickeln und sie in der täglichen Arbeit anzuwenden. Dabei ist die Nützlichkeit und Notwendigkeit von PPC und diesen Instrumenten zentral. Die interne Kommunikation über das Controlling ist jedoch Sache der Departemente. Es hängt von den einzelnen Dienststellen, den Amtsleiterinnen und Amtsleitern sowie den Generalsekretären ab, wie mit den Ergebnissen und Erkenntnissen umgegangen wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Controllingbericht aussagekräftiger und fokussierter werden soll und das Follow-up bzw. die abzuleitenden Massnahmen und deren Umsetzung dringend verbessert werden müssen, damit das Departementscontrolling nicht zu einem Papiertiger verkommt. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission ist es notwendig, die richtigen Massnahmen zu erkennen und die Umsetzung zu begleiten. PPC ist sich der Herausforderung bewusst und möchte mit weniger, jedoch aussagekräftigeren Indikatoren eine Verbesserung erreichen. Bei den Ausführungen fehlten jedoch konkrete Aussagen und Details, wie mit diesem Anspruch umgegangen wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt sich die Frage, ob der Controllingbericht 2020 geprüft werden soll, damit auch die Änderungen nachvollziehbar aufgezeigt werden können.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass PPC eine selbstkritische Analyse der eigenen Arbeit macht. Sie unterstützt das Vorgehen und die Haltung, die involvierten Personen vermehrt für die Arbeit zu begeistern. Mit der pragmatischen Herangehensweise von PPC sowie den verbesserten Berichten in den Departementen stösst die Dienststelle vermehrt auf Wohlwollen. Es ist zentral, den Nutzen der einzelnen Instrumente noch deutlicher aufzuzeigen und zusammen mit den Departementen nach geeigneten Lösungen zu suchen.

3.2.3.b Amtsinernes Controlling

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Departementsstrategie und das Departementscontrolling als gute und nützliche Instrumente wahrgenommen werden. Die Instrumente sind sowohl im VD als auch im GD akzeptiert. Die ursprüngliche Skepsis gegenüber den Berichten hat sich gelegt, nicht zuletzt auch deshalb, weil aus den Berichten ein praktischer Nutzen gezogen werden kann. Nach Ansicht der Staatswirtschaftlichen Kommission hat der reduzierte Aufwand für die Erstellung der Berichte ebenfalls positiv zur Bewertung der verschiedenen Instrumente beigetragen. Sie begrüsst diese Entwicklung. Grosse Euphorie besteht noch immer nicht, denn die Erstellung des Controllingberichts und der Departementsstrategie wird weiterhin als Pflichtaufgabe wahrgenommen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die sehr direkte und offene Art und Kommunikation der Befragten. Sie stellt fest, dass das VD sehr strukturiert aufgebaut ist und die Abläufe gut funktionieren. Das VD hat sich aufgrund der heterogenen Themengebiete neu organisiert und das Controlling zentralisiert. Es ist somit ein Lernprozess feststellbar. Weiter kann sie die Beurteilung des GD nachvollziehen, dass kein Änderungsbedarf bei den Instrumenten und den Abläufen besteht, denn die Vergleichbarkeit der einzelnen Ämter wird höher gewichtet. Es sollen aber neu die einzelnen Tendenzen vermehrt sichtbar gemacht werden.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass die Umsetzung der Controllinginstrumente und die Haltung diesen gegenüber immer noch sehr unterschiedlich ist. Sie würde eine einheitlichere Umsetzung über alle Departemente hinweg begrüssen, ist sich jedoch auch bewusst, dass die einzelnen Departemente unterschiedliche Aufgaben haben und somit auch unterschiedlich geführt werden.

3.2.3.c Regierungscontrolling

Das Regierungscontrolling trägt zu einer erhöhten Steuerungsfähigkeit der Regierung bei. Das Controlling soll nicht als Kontrolle verstanden werden, sondern vielmehr als eine Führungsunterstützung in Bezug auf folgende Fragestellungen: Wie plant man? Wie lenkt man? Und wie führt man? Als Portfolio über den Stand der laufenden Projekte dient das Controlling als eine Art Frühwarnsystem für die Regierung.

Der Austausch zwischen dem Regierungscontroller und den Departementscontrollern hat früher per E-Mail und mit diversen Excel-Listen stattgefunden. Dies war ein grosser Aufwand und die Gefahr von Fehlern gross. Auf Antrag der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde ein Cockpit erstellt, und neu können die Listen zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (Liste A) und zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (Liste B) zentral gesteuert werden. Der grosse Vorteil liegt darin, dass die Daten immer aktuell sind und die Berichte elektronisch erstellt werden können. Die Staatswirtschaftliche Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass ihr Antrag wunschgemäss umgesetzt und im Amtsjahr 2019/2020 weiter optimiert wurde.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Aufnahme des ÖV- und Strassenbauprogramms im Regierungscontrolling, analog dem Hochbauprogramm, technisch umsetzbar wäre. Somit könnten Termine, Kosten und der Stand der Arbeiten einfach und schnell ersichtlich

dargestellt werden und nicht erst nach fünf Jahren ein Rückblick erfolgt. Nach Ansicht des Baudepartementes ist der aktuelle Vierjahresrhythmus jedoch beizubehalten, da eine jährliche Aktualisierung einen bedeutenden Mehraufwand zur Folge hätte. Zudem hätten die Übersichten im Regierungscontrolling eine begrenzte Aussagekraft und es brauchte zusätzliche Informationen, damit die Wirkungen aufgezeigt werden könnten. Zudem ist die Grundlage beim ÖV- und Strassenbauprogramm eine Spezialfinanzierung, anders als beim Hochbauprogramm. Weiter haben diese beiden Geschäfte je eine eigene Entstehungsgeschichte. Eine Integration ins Regierungscontrolling ergäbe somit eine Redundanz. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Einschätzung des Baudepartementes und verzichtet darauf, einen Antrag zu stellen. Sie ist aber der Ansicht, dass vor Ablauf der Vierjahresfrist eine ständige Kommission die Zielerreichung der Projekte des ÖV- und Strassenbauprogramms (36.18.02, Anhang) prüfen sollte und damit ein konstruktiver Beitrag für die vorberatende Kommission zum ÖV- und Strassenbauprogramm geleistet werden kann.

3.2.3.d Wirksamkeitsüberprüfungen

Wirksamkeitsüberprüfungen sind ein Instrument, mit dem die Wirkungen einer Organisationseinheit identifiziert und bewertet werden können. Sie dienen somit als Reflexionsinstrument und als Legitimationsnachweis.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass PPC aufgrund mangelnder personeller Ressourcen und einer Priorisierung anderer Projekte, bis dato noch keine Wirksamkeitsüberprüfung durchgeführt hat. Zusammen mit der Universität St.Gallen wurde im Jahr 2016 ein Konzept erarbeitet und mit der Prüfung der Dienststelle für Aussenbeziehungen der Staatskanzlei die Praktikabilität des Konzeptes getestet. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Evaluation wurde das theoretische und komplexe Konzept bereinigt, vereinfacht und stärker in das Departementscontrolling einbezogen. Zukünftig wird PPC ein bis zwei Wirkungsevaluationen je Jahr selbständig durchführen. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält die Prüfungstätigkeit somit pendent.

3.2.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die geplante Reduktion und Fokussierung des Controllingberichts auf relevante Inhalte und Steuerungsgrössen konsequent umzusetzen;
- b) das Departementscontrolling und die Departementsstrategie vermehrt in die departements- und amtsinternen Prozesse einzubinden, z.B. bei Mitarbeitergesprächen;
- c) die Zusammenarbeit zwischen PPC und den Departementen weiter zu intensivieren und dabei den pragmatischen Ansatz beizubehalten;
- d) das ÖV- und Strassenbauprogramm nicht im Regierungscontrolling aufzunehmen, jedoch die Zielerreichung der Projekte des ÖV- und Strassenbauprogramms vor Ablauf der Vierjahresfrist zu prüfen.

3.3 Ergebnis des Regierungscontrollings

3.3.1 Prüfungspunkt

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

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

3.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» prüfte die Berichte zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (Liste A) und zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten (Liste B) am 16. März 2020 und berichtete der Staatswirtschaftlichen Kommission im April 2020 über ihre Erkenntnisse. Die Kommission legte die Anträge per Zirkulationsbeschluss fest und unterbreitet dem Kantonsrat die Anträge zu den Listen A und B ausserhalb des vorliegenden Berichts.⁵⁸ Zudem prüfte die Subkommission zum ersten Mal das Geschäft 32.20.04 «Zwischenstaatliche Vereinbarungen» (Liste Zwischenstaatliche Vereinbarungen). Zuerst liess sie sich vom Regierungscontroller umfassend informieren und dokumentieren. Danach legte sie den Fokus auf die formelle Prüfung. Auf eine inhaltliche Prüfung wurde bewusst verzichtet, diese erfolgt durch die Subkommission «Zwischenstaatliche Beziehungen» anlässlich ihrer Prüfungstätigkeit.

Am 1. April 2020 prüfte die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2019. Sie erstattete der Staatswirtschaftlichen Kommission im April 2020 Bericht über ihre Erkenntnisse. Die Subkommission gliederte die Prüfung des Geschäftsberichts in vier Schwerpunkte: die allgemeine Bewertung sowie die kritische Analyse der Berichte der Departemente und der Staatskanzlei, des Abschnitts zu den Aussenbeziehungen und des Abschnitts zum Regierungscontrolling. Zudem wurden die gemachten Empfehlungen⁵⁹ überprüft.

3.3.3 Würdigung und Bewertung

3.3.3.a Geschäftsbericht der Regierung

Analyse der Berichte der Staatskanzlei und der Departemente

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2019 leserfreundlich aufbereitet und gut strukturiert verfasst ist. Der Fliesstext wird mit aussagekräftigen und verständlichen Grafiken ergänzt. Der Rückblick auf das Geschäftsjahr 2019 wird im Vergleich zu den bisherigen Berichten insgesamt positiver wahrgenommen. So ist der Bericht inhaltlich gehaltvoller, und die gesetzten Schwerpunkte der Departemente nachvollziehbar. Erfreut nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass die Begründungen bei Projekten mit zeitlichem Verzug klar und übersichtlich gegliedert und die Kommentare aufschlussreich verfasst wurden. Der Aufwand der Kommission und die intensive Auseinandersetzung mit den Berichten und die gemachten Empfehlungen in der Amtsdauer 2016/2020 haben sich gelohnt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt positiv, dass ihre Empfehlungen und Anregungen mehrheitlich umgesetzt wurden. Die Vereinheitlichung der Personalinformationen (siehe Finanzdepartement als Beispiel) sowie die einheitliche Verwendung der akademischen Titel wurden noch nicht umgesetzt. Der Kommission stellt sich die Frage, warum kein Hinweis auf die getroffenen Massnahmen zur Spesenaffäre an der Universität St.Gallen gemacht wurde. Im Bericht 2018 wurde darauf verwiesen, dass diese 2019 erfolgen werden. Eine Information zum Bearbeitungsstand eines derart zentralen Themas hätte die Kommission erwartet. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass sie die verstärkte Information mit Statistiken der eigentlichen Geschäftsführung anstelle von halbseitigen Bildern bevorzugt.

⁵⁸ Siehe dazu Anträge der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 3. Mai 2020 zu 32.20.01A und 32.20.01B.

⁵⁹ Bericht 2018 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 2. Mai 2018, Seite 26.

Analyse der Aussenbeziehungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet es als wichtig, dass der Geschäftsbericht einen eigenen Abschnitt über die Aussenbeziehungen enthält. Sie begrüsst, dass nun erstmals ein Bericht der Regierung über laufende und geplante zwischenstaatliche Vereinbarungen vorliegt (siehe Abschnitt 3.3.3.b). Die Kommission vermisst eine Aussage zur lokalen Vignettenbefreiung in Österreich. Begrüssenswert wäre, wenn vermehrt über die Auswirkungen von eidgenössischen und interkantonalen Vorlagen auf den Kanton St.Gallen berichtet würde.

Analyse des Regierungscontrollings

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Abschnitt gezielt ausgebaut wurde. Die informativen Grafiken und gehaltvollen Texte geben gute Erläuterungen zu den Indikatoren und zur Erreichung der Ziele der Schwerpunktplanung. Es gilt nun, die Indikatoren gezielt weiter auszubauen und vermehrt Daten über eine längere Zeitdauer zu erheben. Die Kommission bemängelt lediglich, dass zum strategischen Ziel «Funktionale Räume» eine veraltete Grafik verwendet wurde und diese an den Landesgrenzen haltmacht. Funktionale Räume zeichnen sich aber gerade dadurch aus, dass sie keine Grenzen kennen. Weiter wären auch die Pendlerströme aus dem grenznahen Ausland interessant, insbesondere für das Rheintal sind sie ein wichtiger Faktor. Zudem würde die Kommission bei den Gesetzesvorhaben den Verweis auf die elektronische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen⁶⁰ begrüssen.

Die Darstellung des Projektportfolios ist sehr gelungen. Sie ist einfach und verständlich. Die Projekte mit zeitlichem Verzug werden im Geschäftsbericht sehr aufschlussreich und verständlich kommentiert. Zudem ist die grafische Darstellung leserfreundlicher aufbereitet, und es lässt sich einfacher ein Vergleich über die Jahre ziehen. Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass ihr Anliegen wunschgemäss umgesetzt wurde. Sie hält aber weiterhin daran fest, das Projektportfolio intensiv zu prüfen. Detailfragen zu den Gründen der Verzögerung (Kosten, externe Einflüsse usw.), den notwendigen Projektanpassungen und den getroffenen Massnahmen werden durch die Subkommission direkt mit dem betroffenen Departement geklärt.

3.3.3.b Liste Zwischenstaatliche Vereinbarungen

Der Bericht der Regierung über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen basiert auf der umfangreichen Liste der ehemaligen Kommission für Aussenbeziehungen. Davon ausgehend wurden die Departemente im Herbst 2019 und Januar 2020 aufgefordert, die Liste zu überprüfen. Der Regierungscontroller hat aufgrund der Rückmeldungen die Liste bereinigt, und am 10. März 2020 genehmigte die Regierung erstmalig den Bericht über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Nach Art. 5b StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat jährlich den Bericht über die geltenden und den Stand der geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Verfassungs- und Gesetzesrang haben oder im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse sind. Den Departementen wurde für die Überarbeitung ein Merkblatt zur Verfügung gestellt, ebenso haben sie eine rechtliche Auslegeordnung erhalten, was unter zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang verstanden wird und welche Vereinbarungen im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse sind (sog. Verwaltungsvereinbarungen). Die Bewertung, ob eine Vereinbarung ohne Gesetzes- und Verfassungsrang im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse ist, obliegt den Departementen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass der Bericht der Regierung über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen gut strukturiert und übersichtlich dargestellt ist. Die Flughöhe

⁶⁰ Siehe <https://www.gesetzessammlung.sg.ch>.

der einzelnen Departemente ist unterschiedlich. Die Liste der Kommission für Aussenbeziehungen beinhaltete über 200 Vereinbarungen, die neue Liste umfasst lediglich rund 80 Vereinbarungen. Deshalb würde die Kommission folgende Ergänzungen begrüssen:

1. Im Bericht ist die Definition, was eine Vereinbarung mit Verfassungs- oder Gesetzesrang sowie eine Vereinbarung von allgemeinem Interesse ist, zwingend aufzunehmen.
2. Der Auftrag der Motion 42.15.04 «Berichterstattung über zwischenstaatliche Vereinbarungen» war, dass sämtliche laufenden und geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen (inkl. Verwaltungsvereinbarungen und Trägervereinbarungen) aufgenommen werden und die Liste somit eher ausführlicher als kürzer sein sollte. Die Liste wird für den Kantonsrat erstellt, womit das «allgemeine Interesse» weiter ausgelegt und möglichst auf ein Aussortieren verzichtet werden soll. Für den Kantonsrat können sämtliche Vereinbarungen von Interesse sein, um die Aussenbeziehungen umfassend beurteilen zu können. Weiter sind sämtliche Vereinbarungen, die eine sGS-Nummer aufweisen, wieder in die Liste aufzunehmen.
3. Der Fokus der Liste soll sich jedoch nicht nur auf die laufenden Vereinbarungen richten, sondern auch auf die geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen. So kann der Auftrag aus der Kantonsverfassung nach Art. 74 Abs. 2 Bst. c – Information über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen – umfassend erfüllt werden.
4. Die Struktur der Übersicht ist anzupassen: Es soll eine neue Spalte eingefügt werden, damit schnell ersichtlich wird, mit wem der Kanton St.Gallen die Vereinbarung abgeschlossen hat (Land, Kanton, Gemeinde usw.). Weiter sind die Vereinbarungen möglichst mit einem Hyperlink zu versehen. Dies erlaubt eine raschere Suche nach dem gewünschten Dokument und erhöht die Transparenz.
5. In den Bericht ist jeweils eine Übersicht sowohl über die neu abgeschlossenen als auch über die aufgelösten zwischenstaatlichen Vereinbarungen (mit und ohne Gesetzes- oder Verfassungsrang) aufzunehmen (vgl. dazu die Darstellung im Projektportfolio im Geschäftsbericht der Regierung 2019).

3.3.4 Empfehlungen und Anträge

Geschäftsbericht der Regierung

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

Liste Zwischenstaatliche Vereinbarungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

- a) die Bewertung, ob eine Vereinbarung ohne Gesetzes- und Verfassungsrang im Bericht der zwischenstaatlichen Vereinbarungen von allgemeinem Interesse ist, ist durch die Departemente grosszügiger auszulegen. Es sollen sämtliche Verwaltungsvereinbarungen und Trägervereinbarungen in der Liste aufgeführt werden;
- b) eine Spalte einzufügen, welche aufzeigt, mit wem der Kanton St.Gallen eine zwischenstaatliche Vereinbarung (mit und ohne Gesetzes- oder Verfassungsrang) abgeschlossen hat;
- c) in den Bericht eine Übersicht über die neu abgeschlossenen und aufgelösten Vereinbarungen aufzunehmen (vgl. Projektportfolio).

3.3.5 Projektportfolio und Gesetzesvorhaben

3.3.5.a Prüfungspunkt

Die Regierung berichtet in ihrem Geschäftsbericht 2018 u.a. über das Projektportfolio (inkl. Hochbauten) und die Gesetzesvorhaben. Dabei zeigt sie den Stand der laufenden Projekte und der Gesetzesvorhaben auf. Im Projektportfolio sind die Dauer der Projekte und die in den einzelnen Projekten federführenden und mitwirkenden Departemente ersichtlich. Zudem liefert die Übersicht Anhaltspunkte zum Umfang der Projekte, indem die dafür veranschlagten Ressourcen in Personentagen wiedergegeben sind. Durch eine Ampel-Darstellung wird im Weiteren die Zielerreichung in Bezug auf Termine, Kosten und Qualität signalisiert.

3.3.5.b Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die von der Staatswirtschaftlichen Kommission beauftragte Subkommission wählte die Projekte «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» (Finanzdepartement; FD) und «Häusliche Gewalt – und die Kinder mittendrin!» (Sicherheits- und Justizdepartement; SJD) sowie das Hochbauprojekt «H123, Verwaltungszentrum West, Neubau Einsatz- und Leitzentrale (NEZ)» (Baudepartement; BD) aus dem Projektportfolio zur Prüfung aus. Die zuständigen Stellen wurden im Juni 2019 schriftlich beauftragt, einen Statusbericht über den Stand der Arbeiten abzugeben. Diese wurden fristgerecht abgeliefert. Ein Bedarf nach weiteren oder vertieften Informationen bzw. eine persönliche Stellungnahme der jeweiligen Verantwortlichen bestand nicht.

3.3.5.c Würdigung und Bewertung

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

Zuständigkeit	Projekt	Bemerkung
FD	Umsetzungsagenda Finanzperspektiven	Der Ursprung des Projektes liegt im Bericht 33.16.04A «Langfristige Finanzperspektiven», der im Jahr 2015 zum ersten Mal erstellt wurde. Aus den Erkenntnissen wurde das Projekt «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» mit dem Ziel angestossen, eine Entlastung von 30 Mio. Franken zu erreichen (25 Mio. Franken bei den Staatsbeiträgen und 5 Mio. Franken beim Sachaufwand). Dabei wurde schnell ersichtlich, dass verschiedene Anspruchsgruppen betroffen sind, weshalb ein «strukturierter Dialog» mit allen Beteiligten stattfand. Dies hatte zur Folge, dass gemäss ursprünglichem Fahrplan eine Verzögerung um ein Jahr entstand. Der Bericht 33.20.04A «Langfristige Finanzperspektiven» wurde in der Februarsession 2020 behandelt.
SJD	Häusliche Gewalt – und die Kinder mittendrin!	Das Ziel des Projekts ist, betroffenen Kindern und Familien eine spezifische, bedarfsgerechte Unterstützung anzubieten. Diese erfolgt koordiniert, zielgerichtet und nach gemeinsamen fachlichen Grundsätzen. Das Projekt ist grundsätzlich auf Kurs. Personelle Wechsel in der Projektgruppe führten zu Verzögerungen. Die Projektgruppe hat zahlreiche Mitglieder und ist interdisziplinär zusammengesetzt. Für den Projektverlauf hat dies den Nachteil einer gewissen Schwerfälligkeit.

Zuständigkeit	Projekt	Bemerkung
BD	H123, Verwaltungszentrum West, Neubau Einsatz- und Leitzentrale (NEZ)	Mit Beschluss vom 19. Dezember 2017 genehmigte die Regierung die Projektskizze H123 – Neubau Verwaltungszentrum West (VZW). Diese sieht die Inbetriebnahme des VZW auf das Jahr 2033 vor. Das VZW ist ein wesentlicher Bestandteil der strategischen Überlegungen der Regierung zur räumlichen Entwicklung der Zentralverwaltung. Aufgrund der Ergebnisse aus dem Bericht zur Weiterentwicklung der kantonalen Rechenzentren wurde eine Entflechtung zum Projekt VZW beschlossen. Diese Abklärung hat zur Projektverzögerung beigetragen.

3.3.5.d Empfehlungen und Anträge

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

3.4 Nachkontrollen

3.4.1 Prüfungspunkt

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

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

3.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Der Planungsausschuss hat im Januar 2020 seine Nachkontrollen festgelegt. Die Subkommission «Zwischenstaatliche Vereinbarungen» beriet am 31. Juli 2019 die Aufträge und Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission von 2016 bis 2019. Da viele Themen in Bearbeitung sind oder eine Prüfung noch verfrüht wäre, stehen keine Nachkontrollen an. Die Subkommission «Planung der Staatstätigkeit» hat im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit die Empfehlungen geprüft. Die Subkommission «Aufsicht Datenschutz» hat, ebenfalls im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit, die Empfehlungen geprüft.

3.4.3 Würdigung und Bewertung

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

Planungsausschuss

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2019	DI	Amt für Handelsregister und Notariate: Prozesse und Strukturen	erledigt und Rückmel- dung an Rechtspflege- kommission (RPK)
2018	BD	AFU: Schnittstellen und Strukturen	erledigt
2018	VD	Tourismus Kanton St.Gallen	erledigt

Subkommission «Zwischenstaatliche Vereinbarungen»

Beim Prüfungspunkt «DI: Programmvereinbarung und KIP» wurde die Empfehlung bei der Bera-
tung des Berichts 40.19.02 «Integrationsagenda St.Gallen» eingebracht.

Subkommission «Planung der Staatstätigkeit»

Berichts-jahr	Zustän-digkeit	Prüfungsthema	Bemerkung
2018	SK	«Geschäftsbericht und Regierungscontrolling»	erledigt
2017	SK	Planung der Staatstätigkeit: Ergebnis des Regie- rungscontrollings	erledigt: Spiegelstrich 2 und 3
2015	SK	Schwerpunktplanung 2013–2017 / Departe- mentsstrategien / Regierungscontrolling im All- gemeinen	erledigt

Subkommission «Aufsicht Datenschutz»

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

3.4.4 Empfehlungen und Anträge

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

3.5 Fachstelle für Datenschutz

3.5.1 Prüfungspunkt

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz erstattet der Regierung jährlich Bericht über die Anwendung des Datenschutzrechts und die Einhaltung des Datenschutzes, über Umfang und Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit sowie über Feststellungen und deren Beurteilung.⁶¹ Dem Kantonsrat berichtet die Fachstelle für Datenschutz jährlich über ihre Tätigkeit.⁶²

Die Staatswirtschaftliche Kommission übt die Aufsicht über die Fachstelle für Datenschutz aus. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Delegation von vier Kommissionsmitgliedern bestellt, die Delegation «Aufsicht Datenschutz». Diese nimmt die eigentliche Prüfungstätigkeit bei der Fachstelle für Datenschutz wahr. Sie berichtet der Staatswirtschaftlichen Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse ihrer Prüfung.⁶³

Erstmalig hat die Delegation «Aufsicht Datenschutz» die Wahl der Leiterin oder des Leiters der kantonalen Fachstelle für Datenschutz für die Amtsdauer 2020/2024 vorberaten. Nach Art. 28 Abs. 1 DSG bedarf die Wahl der Genehmigung durch das Präsidium. Die Stellungnahme der Delegation «Aufsicht Datenschutz» erfolgte direkt ans Präsidium des Kantonsrates. Die Regierung hat die Leiterin der Fachstelle am 21. April 2020 gewählt. Der Regierungsbeschluss wurde vom Präsidium am 24. April 2020 genehmigt.

3.5.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Delegation «Aufsicht Datenschutz» hat sich im August 2019 mit einem Vertreter des Sicherheits- und Justizdepartementes sowie der Leiterin Fachstelle Datenschutz getroffen, um eine mögliche Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung zu diskutieren.

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz berichtet dem Kantonsrat mit dem Geschäft 32.20.03 «Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2019» über ihre Tätigkeit. Sie beantragt dem Kantonsrat, auf ihren Bericht einzutreten. Die Delegation «Aufsicht Datenschutz» besprach sich telefonisch am 31. März 2020 mit der Leiterin der Fachstelle für Datenschutz zur gemeinsamen Besprechung. Im April 2020 wurde die Staatswirtschaftliche Kommission über die Feststellungen und Erkenntnisse der Prüfung informiert. Die Kommission schloss sich der Würdigung und Bewertung ihrer Delegation an.

3.5.3 Würdigung und Bewertung

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass alle offenen Fragen zum Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2019 zur Zufriedenheit der Kommission beantwortet werden konnten. Die Fachstelle leistet im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen gute und solide Arbeit. Die Kommission begrüsst, dass die Fachstelle für Datenschutz vermehrt an Vernehmlassungen teilnimmt, zu Fragen des Datenschutzes Stellung bezieht und Sensibilisierungsarbeit leistet. Der Tätigkeitsbericht zeigt die Arbeit der Fachstelle für Datenschutz umfassend auf und weist auf eine Reihe von wichtigen und aktuellen datenschutzrelevanten Themen hin. In der vorliegenden Form ist der Bericht kompakt, informativ und aussagekräftig.

Das revidierte Datenschutzgesetz⁶⁴ trat im Juni 2019 in Vollzug. Dieses sieht zusätzliche Instrumente wie die Vorabkonsultation und die Datenschutz-Folgeabschätzung (DSFA) vor. Öffentliche Organe müssen bei der Datenbearbeitung, die ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen mit sich bringen kann, vorgängig eine Datenschutz-Folgeabschätzung (DSFA) ma-

⁶¹ Art. 36 Abs. 1 DSG.

⁶² Art. 36 Abs. 2 Satz 1 DSG.

⁶³ Art. 27 Bst. a DSG.

⁶⁴ sGs 142.1, abgekürzt DSG.

chen. Ergibt diese, dass trotz getroffener Massnahmen das Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen hoch bleibt, muss das Vorhaben der Fachstelle für Datenschutz zur Vorabkonsultation unterbreitet werden. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Fachstelle mit vermehrtem Informationsbedarf konfrontiert ist, die Vorabkonsultation indes gut funktioniert.

Die Fachstelle Datenschutz erhält viele Einzelanfragen, insbesondere auch zum Thema der Videoüberwachung im Schulbereich. Mit diesem Thema hat sich die Staatswirtschaftliche Kommission bereits in den Vorjahren auseinandergesetzt. Das SJD zeigte der Delegation eine mögliche Lösung auf. Diese sieht vor, dass das kantonale Polizeigesetz⁶⁵ revidiert werden soll, damit das Thema der Videoüberwachung abschliessend gelöst werden kann. Hierfür soll im kantonalen PG die Grundlage für eine Standardlösung für die Gemeinden und somit auch für den Kanton geschaffen werden. Die wichtigsten Punkte soll der Kanton bestimmen, z.B. soll eine Mindest- und Maximaldauer für die Aufbewahrung der Datenaufzeichnungen festgelegt werden. Die Gemeinden müssten keine Reglemente in diesem Sachbereich erlassen, sondern nur noch die Parameter wählen, z.B. den Ort der Videoüberwachung. Die Staatswirtschaftliche Kommission zeigt sich zuversichtlich, dass aufgrund von Ausführungen des Sicherheits- und Justizdepartementes eine Regelung für den Kanton künftig möglich ist und umgesetzt wird.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt vermehrt Einzelanfragen zu weniger bekannten Themen fest. Sie regt an, dass bei der Auswertung der Zahlen künftig im Bericht die angefragten Themen ergänzt werden. Auch die Komplexität der Fragestellungen nimmt zu, da viel IT-Wissen nötig ist.

3.5.4 Empfehlungen und Anträge

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, die Revision des Polizeigesetzes zeitnah umzusetzen, damit das Thema der Videoüberwachung abschliessend gelöst werden kann.

3.6 Aufsicht Nachrichtendienst

3.6.1 Prüfungspunkt

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat im Jahr 2019 beschlossen, erstmals die Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit wahrzunehmen und den Bericht der Dienstaufsicht zu prüfen. Zu diesem Zweck wurde die Subkommission «Delegation Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit» eingesetzt. Sie hat die gleiche personelle Zusammensetzung wie die Subkommission «Aufsicht Datenschutz». Art. 81 Abs. 2 des Nachrichtendienstgesetzes⁶⁶ sieht eine Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht vor. Die kantonale Dienstaufsicht obliegt dem Sicherheits- und Justizdepartement. Nach Art. 15 Abs. 1 GeschKR ist die Prüfung der Amtsführung der Regierung eine Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission.

3.6.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission liess sich am 13. August 2019 vom Leiter Rechtsdienst des Sicherheits- und Justizdepartementes informieren, wie die Dienstaufsicht über den Nachrichtendienst ausgeübt wird. Er stellte in Aussicht, dass der jährliche Inspektionsbericht jeweils der Oberaufsicht zugestellt werden soll. Die Subkommission liess sich vom Vorsteher des SJD, vom Polizeikommandant sowie vom Leiter Rechtsdienst des SJD am 8. November 2019 umfassend über die Tätigkeiten der Abteilung Innere Sicherheit (InSi) und den Ablauf und Umfang der Aufsicht informieren. Der Inspektionsbericht 2019 wurde den Subkommissionsmitgliedern vorgestellt.

⁶⁵ sGS 451.1; abgekürzt PG.

⁶⁶ SR 121; abgekürzt NDG.

3.6.3 Würdigung und Bewertung

Nach Berichterstattung in der Staatswirtschaftlichen Kommission hat sie am 19. Juni 2019 die Oberaufsicht als Prüfungsschwerpunkt 2019/2020 festgelegt. Die Subkommission «Delegation Oberaufsicht nachrichtendienstliche Tätigkeit» legte ihren Prüfungsrahmen in der Sitzung vom 13. August 2019 fest. Sie liess sich vom Leiter Rechtsdienst des Sicherheits- und Justizdepartementes über die bisherigen Tätigkeiten informieren und legt das Vorgehen für die Oberaufsicht fest. Die Dienstaufsicht hat die Subkommission über ihre Tätigkeit informiert und den Inspektionsbericht 2019 vorgestellt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat die Berichterstattung der Subkommission zu Kenntnis genommen. Durch die erläuternden Informationen hat sie einen sehr guten Eindruck erhalten. Die Staatswirtschaftliche Kommission würdigt die Sach- und Fachkenntnisse und die Kompetenz der Befragten positiv; sie setzt grosses Vertrauen in die Arbeit und die Mitarbeitenden des InSi. Die Dienstaufsicht erfolgt künftig nach den Sommerferien. So kann die Oberaufsicht jeweils im Herbst des Prüfungsjahres stattfinden.

3.6.4 Empfehlungen und Anträge

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

4 Empfehlungen

Zusammenfassend empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission:⁶⁷

- zum Immobilienmanagement:
 - die Stellvertreterregelung im HBA auch auf Bereichsleiterstufe konsequent umzusetzen;
 - den Austausch und die Kommunikation zwischen den Nutzern und dem HBA zu verbessern;
 - zeitnah die Areal- und Standortstrategien der dezentralen Nutzer sowie der Departemente und der Staatskanzlei zu erstellen oder zu aktualisieren;
 - das Building Information Modeling weiterzuentwickeln und die Schnittstellen zu klären;
 - alle nichtpriorisierten Vorhaben auf der Stufe einer Projektskizze in einem jährlichen Bericht an den Kantonsrat darzustellen und eine Gesamtübersicht über die Verwendung der Investitionsmittel aller Klein- und Grossvorhaben abzugeben;
 - einen separaten Strategiebericht zu erstellen und dabei die Nutzersicht und die Gesamtsicht über alle Bauten miteinzubeziehen (siehe auch Postulat 43.19.06);
- zum Baubewilligungsverfahren und zur Verfahrenskoordination:
 - die Triage bei den vom Kanton zu bearbeitenden und nicht zu bearbeitenden Gesuchen konsequent umzusetzen;
 - den Ressourcenproblemen in der Fachstelle Denkmalpflege mit amtsinternen Personalverschiebungen und befristeten Stellen zu begegnen;
 - einvernehmliche Lösungen mit den Gesuchstellenden durch alle Organisationseinheiten zu suchen sowie mutige und rasche Entscheide zu treffen;
 - die Kontrolle der Baugesuche auf Vollständigkeit durch die federführenden Stellen in der ersten Woche durchzuführen;
 - im Rahmen der Projekte «koordi» und «Digitaler Baubewilligungsprozess» sämtliche Prozesse durch die Projektleitung zu überprüfen. Zudem sind alle Anspruchsgruppen – auch über das Baudepartement hinaus – besser in die beiden Projekte einzubeziehen und zu konsultieren. Weiter ist der (Projekt-)Kommunikation und dem verständnisvollen Zugang gegenüber den Mitarbeitenden grössere Beachtung zu schenken. Schliesslich ist die Weiterentwicklung oder Ablösung von INGE ergebnisoffen anzugehen;
 - losgelöst von bereits initialisierten Projekten kurzfristige Optimierungen im Baubewilligungsverfahren und in der Verfahrenskoordination aufzuzeigen und umzusetzen. Es sind Massnahmen für raschere und besser koordinierte Entscheide zu treffen;
 - die Vor- und Nachteile einer Mantelbewilligung durch das Baudepartement darzulegen und dazu Stellung zu nehmen;
 - in den Entscheiden und Stellungnahmen der federführenden Stellen festzuhalten, ob es sich um eine Empfehlung oder um eine zwingende rechtliche Vorgabe handelt;
- zur Aufsicht im Bildungsdepartement:
 - die Aufsicht der Regierung über den Erziehungsrat verstärkt wahrzunehmen;
 - die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe und Gremien zu klären und zu präzisieren (z.B. mit einem Geschäftsreglement für den Erziehungsrat);
 - die Pädagogischen Kommissionen durch den Erziehungsrat verstärkt miteinzubeziehen;
 - den fachlichen Austausch über alle Gremien (Konvente, Pädagogische Kommissionen, Erziehungsrat, Bildungsdepartement, Regierung) hinweg zu verbessern und zu intensivieren;
 - die Kommunikation gegen innen und aussen sowie die Information an die Anspruchsgruppen durchlässiger und besser nachvollziehbar zu gestalten und die Kommunikationsabläufe entsprechend anzupassen;
 - die Aufgaben und Kompetenzen des AMS zu präzisieren und damit dessen Rolle als zentrales Koordinationsgremium zu stärken;
 - die Aufsichtstätigkeit über die Kantonsschulen zu intensivieren. Das AMS muss seine Führungsverantwortung vermehrt wahrnehmen;
 - bei Neu- und Wiederwahlen von Rektorinnen und Rektoren zwingend einen Sonderprivatauszug einzuholen.

⁶⁷ Details zu den entsprechenden Empfehlungen sind im jeweiligen Abschnitt im Bericht ersichtlich.

- die Mängel in den Aufsichtsstrukturen im Fach ERG zu beheben;
- im Rahmen der E-Government-Zusammenarbeit verstärkt darauf hinzuwirken, dass Projekte und Geschäfte im IT-Bereich über alle Departemente koordiniert umgesetzt werden und wo möglich die Digitalisierungstendenz in die gesetzlichen Grundlagen eingearbeitet wird;
- zur Planung der Staatstätigkeit:
 - die geplante Reduktion und Fokussierung des Controllingberichts auf relevante Inhalte und Steuerungsgrößen konsequent umzusetzen;
 - das Departementscontrolling und die Departementsstrategie vermehrt in die departements- und amtsinternen Prozesse einzubinden, z.B. bei Mitarbeitergesprächen;
 - die Zusammenarbeit zwischen PPC und den Departementen weiter zu intensivieren und dabei den pragmatischen Weg beizubehalten;
 - das ÖV- und Strassenbauprogramm nicht im Regierungscontrolling aufzunehmen, jedoch die Zielerreichung der Projekte des ÖV- und Strassenbauprogramms vor Ablauf der Vierjahresfrist zu prüfen;
- zum Ergebnis des Regierungscontrollings:
 - die Bewertung, ob eine Vereinbarung ohne Gesetzes- und Verfassungsrang im Bericht der zwischenstaatlichen Vereinbarungen von allgemeinem Interesse ist, ist durch die Departemente grosszügiger auszulegen. Es sollen sämtliche Verwaltungsvereinbarungen und Trägervereinbarungen in der Liste aufgeführt werden;
 - eine Spalte einzufügen, welche aufzeigt, mit wem der Kanton St.Gallen eine zwischenstaatliche Vereinbarung (mit und ohne Gesetzes- oder Verfassungsrang) abgeschlossen hat;
 - in den Bericht eine Übersicht über die neu abgeschlossenen und aufgelösten Vereinbarungen aufzunehmen (vgl. Projektportfolio).

Zudem erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission vom Baudepartement bis Ende September 2020 einen Bericht an die Kommission, der:

- eine Analyse und Auswertung der vollständigen und unvollständigen Baugesuche macht und die Mängel/Fehler der unvollständigen Baugesuche darstellt;
- klärt, ob tatsächlich die richtigen und relevanten Daten in den Baugesuchen erhoben werden oder ob auf gewisse Daten verzichtet werden kann;
- den daraus resultierenden Handlungsbedarf bei Kanton (Bewilligungsbehörden), Gemeinden, Gesuchstellern und Baugesuchen aufzeigt.

5 Antrag

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

1. den Bericht 2020 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 3. Mai 2020;
2. den Geschäftsbericht der Regierung über das Jahr 2019 vom 26. März 2020;
3. den Bericht der Regierung zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse vom 10. März 2020;
4. den Bericht der Regierung zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten vom 10. März 2020;
5. den Bericht der Regierung über die zwischenstaatlichen Vereinbarungen vom 10. März 2020;
6. den Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2019 vom 25. Februar 2020.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Felix Bischofberger
Präsident