



Kantonsrat

Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission

## **VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Regierungsprogramm) [22.10.04]**

**Ort:** St.Gallen, Moosbruggstrasse 11, Zimmer 801

**Zeit:** Donnerstag, 01.07.2010, 09:00 Uhr

**Anwesend:** *Mitglieder der vorberatenden Kommission:*

Gubser Bruno, Oberhelfenschwil, Präsident  
Blum Markus, Mörschwil  
Blumer Ruedi, Gossau  
Ferrer Diego, Grabs  
Frick Verena, Salez  
Hasler-Spirig Marlen, Widnau  
Huber Maria, Rorschach  
Huser Herbert, Altstätten  
Klee-Rohner Helga, Berneck  
Mächler Marc, Zuzwil  
Oppliger Hans, Frümser  
Schlegel Jeannette, Rorschacherberg  
Schnider Elisabeth, Vilters-Wangs  
Tinner Beat, Wartau

Haag Willi, Regierungspräsident, Baudepartement  
Braun Canisius, Staatssekretär, Staatskanzlei

*Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige:*

Rieger Gallus, Leiter PPC, Staatskanzlei  
Jürg Weder, Regierungcontroller, Staatskanzlei, Protokoll

**Entschuldigt:** Bischofberger Felix, Thal

- Traktanden:**
1. Begrüssung
  2. Ausgangslage und Motionsauftrag
    - 2.1. Aktuelle Schwerpunktplanung
    - 2.2. Motionsauftrag
    - 2.3. Umsetzung
  3. Vorgeschlagene Schwerpunktplanung
  4. Eintretensdiskussion
  5. Spezialdiskussion
    - 5.1. Botschaft allgemein
    - 5.2. Neuausrichtung der Schwerpunktplanung
    - 5.3. Rolle des Kantonsrats
    - 5.4. Gesetzesbestimmungen
  6. Antrag an den Kantonsrat
    - 6.1. Antrag zum Entwurf für einen "VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz"
    - 6.2. Zusatzantrag für eine Durchführung der ersten und zweiten Lesung sowie der Schlussabstimmung in der Septembersession 2010
  7. Öffentlichkeitsarbeit
  8. Verschiedenes
- Unterlagen:**
- Botschaft und Entwurf für einen "VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz"
  - Motion 42.09.31 "Regierungsprogramm ist Sache der Regierung – Notwendige Änderung des Staatsverwaltungsgesetzes"
  - Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 (sGS 140.1; abgekürzt StVG)
  - Liste der Mitglieder der vorberatenden Kommission (22.10.04)
- Beilagen:**
- Präsentation von Regierungspräsident Willi Haag und Staatssekretär Canisius Braun
- Geht an:**
- Mitglieder der vorberatenden Kommission (15)
  - Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten
  - Vorsteher des Baudepartements
  - Staatssekretär
  - Staatskanzlei (3)

## 1. Begrüssung

Gubser-Oberhelfenschwil, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Willi Haag, Regierungspräsident, Baudepartement
- Canisius Braun, Staatssekretär, Staatskanzlei
- Gallus Rieger, Leiter des Dienstes für politische Planung und Controlling, Staatskanzlei
- Jürg Weder, Regierungscontroller, Staatskanzlei

Seit der Kommissionsbestellung in der Junisession 2010 nahm der Präsident des Kantonsrates folgende Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor:

- Klee-Berneck anstelle von Wittenwiler-Krummenau
- Frick-Salez anstelle von Dietsche-Kriessern

Kommissionspräsident Gubser weist auf die Beratungsfähigkeit der Kommission hin (Art. 56 des Kantonsratsreglements [sGS 131.11; abgekürzt KRR], Anmerkung durch den Protokollführer). Wegen der Absenz von Kantonsrat Bischofberger-Altenrhein liegt das absolute Mehr bei 8 Stimmen mit allfälligem Stichentscheid durch den Kommissionspräsidenten.

Zudem verweist der Kommissionspräsident auf die wesentlichen Gesetzes- bzw. Reglementsbestimmungen der Kommissionsarbeit. Nach Art. 59 KRR dienen die Kommissionsberatungen der freien Meinungsäusserung. Nicht bekanntgegeben werden dürfen nach Abs. 2 Bst. a dem Amtsgeheimnis unterstehende Gegenstände der Kommissionsberatungen und nach Bst. b die Urheber einzelner Meinungsäusserungen.

Nach Art. 67 KRR ist das Kommissionsprotokoll bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich. Die Fraktionen dürfen über Ergebnisse informiert werden, es dürfen aber keine Personen und Voten genannt werden [Anmerkung durch den Protokollführer].

Gubser-Oberhelfenschwil beschreibt die Zielsetzung der Kommissionsberatung und zählt die wichtigsten Änderungen des VI. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, abgekürzt StVG) auf. Als wesentlichste Änderungen nennt er die Aufhebung der Kenntnisnahme vom Regierungsprogramm durch den Kantonsrat sowie das Ersetzen des Regierungsprogramms durch die Schwerpunktplanung der Regierung.

## 2. Ausgangslage und Motionsauftrag

### 2.1. Aktuelle Schwerpunktplanung

Regierungspräsident Haag beschreibt den gültigen Planungs- und Steuerungskreislauf. Mit dem IV. Nachtrag zum StVG, welcher seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist, sollte eine längerfristige und übergeordnete Planung der Staatstätigkeit durch die Regierung erzielt und gegenüber dem Parlament mehr Transparenz bezüglich der Schwerpunktplanung geschaffen werden. Aus diesem Grund wurden die folgenden Planungsinstrumente geschaffen: Regierungsprogramm, Aufgaben- und Finanzplan, Geschäftsbericht. Mit diesen Instrumenten sollte der Überblick über die Planung optimaler gewährleistet, Planungskontinuität erreicht und die Abstimmung von sich gegenseitig beeinflussenden Themenbereichen verbessert werden. Heutzutage können die wenigsten

Aufgabenfelder isoliert betrachtet werden. Eine Schwerpunktplanung unterstützt gerade in finanziell schwierigen Zeiten die Priorisierung der Tätigkeiten. Schliesslich sollte der Konzerngedanke in der Regierung gestärkt und die Ressourcenzuteilung einer sachlichen und nicht departementalen Logik unterlegt werden.

### *Regierungsprogramm*

Mit dem Regierungsprogramm wurden vier Schwerpunkte der Regierung und zehn Ziele für die nächsten vier Jahre formuliert, die mehrheitlich unbestritten waren. Probleme entstanden erst durch die Formulierung von Massnahmen zu den zehn Zielen. Dadurch wurde die hohe Flughöhe verlassen und die Erreichung der Ziele konkretisiert und messbar gemacht.

### *Aufgaben- und Finanzplan*

Mit dem neuen Aufgaben- und Finanzplan konnte eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Finanzplan erzielt werden, indem die Finanzen mit den Aufgaben verknüpft werden. Der hohe Detaillierungsgrad verleitete die Parlamentarierinnen und Parlamentarier allerdings dazu, sich im Kleinen zu verlieren.

### *Voranschlag*

Der Voranschlag listet die kalkulatorischen Positionen auf, die für die folgende Planungsperiode erwartet werden. Dieser ist handfest und konkret.

### *Geschäftsbericht*

Der Geschäftsbericht löst den Amtsbericht ab. In diesem berichten die Departemente über die Tätigkeit des vorhergehenden Jahres. Ebenso enthält dieser die Liste der Projekte und Gesetzesvorhaben, die gegenwärtig bearbeitet werden.

## **2.2. Motionsauftrag**

Regierungspräsident Haag betont, dass an der verbesserten Planung mit diesen vier Instrumenten im Grundsatz festgehalten werden muss. Dazu gehört ein Controlling mit den entsprechenden administrativen und personellen Ressourcen. Die für den Regierungspräsidenten nachvollziehbare Reaktion des Parlaments auf das Regierungsprogramm und den Aufgaben- und Finanzplan und die daraus entstandene Kommission motion lassen erkennen, dass das Parlament die neuen Instrumente als diejenigen der Regierung betrachtet. Zwar wurde die Kommissionsmotion in der vorberatenden Kommission nur mit 8 zu 7 Stimmen gutgeheissen, die Annahme der Kommissionsmotion im Kantonsrat mit 63 zu 48 Stimmen verdeutlichte jedoch die Anliegen des Kantonsrates. Die Regierung hat die Anliegen der Motion schnell aufgenommen und sehr rasch den VI. Nachtrag zum StVG ausgearbeitet.

## **2.3. Umsetzung**

Für Regierungspräsident Haag ist es entscheidend, dass die zukünftige politische Planung der Regierung umbenannt wird, um so die Veränderung deutlich zu machen. Somit soll das Regierungsprogramm durch eine sogenannte Schwerpunktplanung der Regierung ersetzt werden. Die Regierung legt damit fest, wo sie in ihrer Regierungstätigkeit ihre Schwergewichte setzt. Die Schwerpunktplanung enthält ebenfalls strategische Ziele der Regierung. Sie stellt jedoch eine interne Planung der Regierung dar und wird vom Parlament nicht mehr zur Kenntnis genommen. Trotzdem wird die Regierung die Schwerpunktplanung veröffentlichen und dementsprechend der Bevölkerung kommunizieren. Regierungspräsident Haag betont weiter, dass die Schwerpunktplanung zukünftig keinen direkten Zusammenhang mehr mit Aufgaben- und Finanzplan hat und dementsprechend von diesem entkoppelt wird. Der Aufgaben- und Finanzplan soll für

sich stimmig sein und rollend angepasst werden. Im Hinblick auf das Controlling wird die Regierung ein Zielmonitoring vornehmen. Sie wird Indikatoren zur Zielbeobachtung definieren.

Die Beratung von und den Umgang mit dem Aufgaben- und Finanzplan erfordert in Zukunft noch mehr Erfahrung. Zudem müssen die bestehenden Differenzen über die Zuständigkeitsbereiche von Kantonsrat und Regierung geklärt werden. Nach Meinung von Regierungspräsident Haag ist das Parlament eher für die strategischen und die Regierung sowie die Verwaltung eher für die operativen Entscheide zuständig. Eine klare Abgrenzung erscheint aber schwierig. Wichtig ist es deshalb, die offenen Fragen bezüglich der bestehenden Schnittstellen in gegenseitigem Einvernehmen zu klären. Der Aufgaben- und Finanzplan 2010-2014 wird in ähnlicher Form erarbeitet, mit den entsprechenden Aktualisierungen der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen. Der Voranschlag wird auf den Grundlagen, die das Parlament mit dem AFP 2011-2013 vorgegeben hat, ebenfalls in gleicher Form wie das letzte Jahr erarbeitet.

Der Geschäftsbericht wird im nächsten Jahr – wie bisher – eine Berichterstattung der Departemente über deren Tätigkeiten beinhalten, einschliesslich des Projektportfolios und der Übersicht über die Gesetzesvorhaben.

Rückblickend ist die entstandene Debatte über das Regierungsprogramm nachvollziehbar, weil die Absichten der Regierung durch das Parlament unterschiedlich aufgefasst wurden. Mit den punktuellen Änderungen des Staatsverwaltungsgesetzes möchte die Regierung diese Situation bereinigen. In diesem Sinne ersucht der Regierungspräsident Haag um Eintreten und Zustimmung auf die Vorlage.

Die Beilage zu diesem Protokoll enthält die Präsentation des Regierungspräsidenten Willi Haag.

### **3. Vorgeschlagene Schwerpunktplanung**

Staatssekretär Braun betont, dass im Staatsverwaltungsgesetz nicht mehr von einem Regierungsprogramm, sondern von einer Schwerpunktplanung gesprochen werden soll. Die Umbenennung hat in erster Linie einen psychologischen Hintergrund. Die Regierung hat zur Kenntnis genommen, dass die Cluster und die Ziele von Seiten des Parlamentes und der vorberatenden Kommission [28.09.03 Regierungsprogramm] eine hohe Zustimmung erhalten haben. Es wurde aber erkannt, dass das Aufführen von Massnahmen im Regierungsprogramm als zu operativ und dementsprechend fragwürdig erachtet worden ist. Im Motionsauftrag [42.09.31] wurde die Regierung angehalten, sich auf die strategischen Schwerpunktziele zu konzentrieren. Dies ist der zweite Grund, wieso das Regierungsprogramm in Zukunft einen neuen Namen erhalten soll.

Mit der Schwerpunktplanung will die Regierung auch inskünftig verbindlich festlegen, wo ihre Schwerpunkte liegen. Sie wird die Planung nicht mehr dem Kantonsrat unterbreiten, sondern diese veröffentlichen. Weiter betont der Staatssekretär die Entkopplung der Schwerpunktplanung vom Aufgaben- und Finanzplan. Während die Schwerpunktplanung als separater Kreislauf im Zuständigkeitsbereich der Regierung liegt, bleibt der Aufgaben- und Finanzplan ein Steuerungsinstrument des Kantonsrates. Durch die Entkopplung werden im Aufgaben- und Finanzplan neben der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung nur noch die Gesetzesvorhaben mit ihren verknüpften Planwerten und die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite dargestellt. Entsprechend wird das Regierungscontrolling auf die Schwerpunktplanung ausgerich-

tet. Der Kantonsrat wird dementsprechend mit dem Aufgaben- und Finanzplan über das Genehmigungsverfahren die Vorgaben liefern und über den Voranschlag die Verbindlichkeit der Finanzausstattung von Staatsverwaltung und angegliederten Institutionen schaffen. Selbstredend wird der Kantonsrat vom Geschäftsbericht Kenntnis nehmen, um beurteilen zu können, welche Richtung die Regierung in ihrer Schwerpunktplanung verfolgt. Die Trennung zwischen dem Kreislauf der Schwerpunktplanung und demjenigen des Aufgaben- und Finanzplans entspricht dem Grundgedanken der Motion.

Mächler-Zuzwil hinterfragt die geschilderte Entkoppelung zwischen Schwerpunktplanung und Aufgaben- und Finanzplan, indem er darauf hinweist, dass die Schwerpunktplanung offensichtlich Kosten verursacht. Indirekt werden diese Kosten dementsprechend im Aufgaben- und Finanzplan enthalten sein. Es stellt sich die Frage, ob mit der formulierten Entkoppelung das Wegfallen des Massnahmenteils im Aufgaben- und Finanzplan gemeint ist. Für Mächler-Zuzwil ist es selbstverständlich, dass die Schwerpunkte mit Kostenfolgen im Aufgaben- und Finanzplan abgebildet werden.

Staatssekretär Braun stimmt dem Hinweis von Mächler-Zuzwil zu und präzisiert, dass die Schwerpunktplanung im erläuternden Teil des Aufgaben- und Finanzplan erkennbar sein muss. Sehr unwahrscheinlich ist jedoch die Verknüpfung der Schwerpunktplanung mit Planwerten, womit sie im Prozess einen anderen Stellenwert erhält.

Regierungspräsident Haag ergänzt, dass das Parlament mit dem Wegfallen der Kenntnisnahme der Schwerpunktplanung nicht mehr gebunden ist. Somit liegt die Verantwortung bei der Regierung. Die entstandene Diskussion im Parlament über den Massnahmenteil verlagert sich somit in die Regierung. Letztendlich kann das Parlament im Rahmen ihrer Kompetenzen immer noch Gegensteuer geben.

#### **4. Eintretensdiskussion**

##### **Grüne/EVP/Grünliberale-Fraktion**

Oppliger-Sennwald spricht im Namen der Grünen Fraktion und beantragt Nicht-Eintreten.

Gerade erst vor zwei Jahren hat der Kantonsrat der Regierung den Auftrag zur Ausarbeitung eines alle vier Jahre erscheinenden Regierungsprogramm gegeben und festgelegt, dass der Kantonsrat dieses zur Kenntnis nehmen soll. Die Regierung und das Parlament sind gerade erst dabei, Erfahrungen mit dem neuen Instrument Erfahrungen zu sammeln. Das Regierungsprogramm existiert noch nicht einmal seit einer ganzen Legislaturperiode, und bereits sollen die Spielregeln wieder geändert werden. Abgesehen von den bereits erwähnten Tatsachen, konnte bisher nicht beobachtet werden, dass sehr negative Erfahrungen gemacht wurden. Die Grüne Fraktion ist aus diesem Grund noch immer gegen den vorliegenden Antrag. Im Rahmen der Besprechungen und der Analysen vom ersten Regierungsprogramm 2011/2013 in der Fraktion, in der vorbereitenden Kommission sowie im Parlament hat die Grüne Fraktion dem Regierungsprogramm und dessen Erarbeitungsprozess gute Aussichten zugemessen. Als positiv erachtet wird, dass die Regierung in einem departementsübergreifenden Verfahren ihre Ziele analysieren und festlegen musste und sich Parlament und Regierung am Schluss des Erarbeitungsprozesses zusammensetzen mussten und gemeinsam die Zielsetzungen diskutierten. Es besteht zwar durchaus Verbesserungspotential be-

züglich der Ziel- und Massnahmenformulierung, dennoch möchte die Grüne Fraktion den bisherigen Prozess beibehalten. Die Motion beabsichtigt, dass der Kanton neu vom Regierungsprogramm nicht Kenntnis nehmen soll. Darin sieht die Grüne Fraktion keinen Mehrwert, sondern eine Verschlechterung der Situation. Es wird befürchtet, dass dann der wertvolle Austausch zwischen Regierung und Parlament hinsichtlich der Zielformulierung wegfallen wird. Ausserdem ist die Planungssicherheit gefährdet, wenn nach erst zwei Jahren bereits wieder die Spielregeln geändert werden sollen. Der Kanton sollte sich vielmehr längerfristig orientieren und möglichst kurzfristige Verhaltensweisen vermeiden. Das Regierungsprogramm unterstützt mit dem Planungshorizont von vier Jahren eine solche Mehrjahresperspektive.

Die vorliegende Botschaft der Regierung überzeugt nicht. Sie bringt dem Kantonsrat keine Vorteile, sondern eher Nachteile. Die Grüne Fraktion beantragt deshalb Nicht-Eintreten.

### **FDP-Fraktion**

Tinner-Wartau spricht im Namen der FDP-Fraktion und beantragt Eintreten.

Die FDP hat bereits in der Beratung des Regierungsprogramms im letzten Jahr darauf aufmerksam gemacht, dass die Kenntnisnahme durch den Kantonsrat zu hinterfragen sei. Die Unzulänglichkeiten wurden bereits besprochen, und es wird nochmals festgehalten, dass das Regierungsprogramm ein Programm der Regierung ist. Mit dem Motionsantrag werden künftig im Regierungsprogramm keine Massnahmen mehr erwähnt, sondern nur noch die strategischen Schwerpunktziele formuliert. Während der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans konnte festgestellt werden, dass für den Kantonsrat die Streichung der Mittel für einzelnee Programmteile unbefriedigend war und das Parlament im Rahmen der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans künftig nicht mehr über die Massnahmen des Regierungsprogramms entscheiden möchte. In diesem Sinn hält die FDP-Fraktion fest, dass mit der von der Motion vorgeschlagenen Gesetzesänderung nun der Wille des Parlaments vollzogen wird. Zu den gemachten Ausführungen von Oppliger-Sennwald äussert Tinner-Wartau die Vermutung, dass Oppliger-Sennwald aufgrund seiner Beziehungen zur Landwirtschaftlichen Schule evtl. Einfluss auf die Zielwahl Biodiversität nehmen konnte.

### **SVP-Fraktion**

Schnider-Vilters-Wangs spricht im Namen der SVP-Fraktion und beantragt Eintreten.

Die Mitglieder der SVP danken der Regierung für die rasche Erledigung und die Umsetzung dieser Motion, wonach die Kenntnisnahme vom Regierungsprogramm durch den Kantonsrat aufgehoben werden soll und sich die Regierung stärker auf strategische Schwerpunkte konzentrieren soll. Die SVP-Fraktion begrüsst die damit notwendig gewordene Anpassung im Staatsverwaltungsgesetz und tritt auf die Vorlage ein. Sie behält sich vor, allfällige Fragen und Äusserungen während der Beratung zu stellen.

### **CVP-Fraktion**

Forrer-Grabs spricht im Namen der CVP-Fraktion und beantragt Eintreten.

Die CVP hat sich vor eineinhalb Jahren gegen die Überweisung dieser Motion ausgesprochen, da man der Ansicht war, dass es wichtig sei, einem neuen Instrument genügend Zeit zur Entwicklung und Reife einzuräumen.

Der Vorschlag, den die Regierung heute ausführlich erläutert hat, scheint aus Sicht der CVP jedoch sinnvoll zu sein. Die CVP ist deshalb für Eintreten und behält sich vor, die Spezialdiskussion zu verfolgen und gegebenenfalls eine ablehnende Haltung einzunehmen.

## **SP-Fraktion**

Blumer-Gossau spricht im Namen der SP-Fraktion und verzichtet auf einen Antrag.

Die SP bedauert, dass das Regierungsprogramm nach so kurzer Zeit bereits wieder in den Grundzügen verändert werden soll. Die Idee des neuen Instruments war, dass der Kanton eine Vierjahresperspektive einnehmen sollte, sich einen Überblick über die wichtigsten Ziel verschaffen und daraus Massnahmen ableiten sollte. Die SP unterstützt diese Denkweise und ist deshalb nicht daran interessiert, bereits zum jetzigen Zeitpunkt das Instrument in Frage zu stellen. Die SP war im Weiteren nicht involviert in die Diskussionen zum allfälligen Änderungsbedarf. Sie ist der Meinung, dass die diesbezügliche Haltung des Parlaments nicht für dessen Weitsichtigkeit und Qualität spricht. Die Finanzkommission hat nach Auffassung der SP zu früh und zu stark reagiert. Die SP würde lieber den eingeschlagenen weitergehen und noch mehr Erfahrungen mit dem neuen Instrument sammeln. Allerdings ist der heute zu entscheidende Vorschlag ebenfalls ein gangbarer Weg, jedoch bedauert die SP die damit verbundene Streichung der Massnahmen im Regierungsprogramm. Sie erachtet es grundsätzlich als sinnvoll, Zusammenhänge bis auf Ebene Massnahmen nachvollziehen zu können. Die Gefahr der neuen Schwerpunktplanung der Regierung, die nicht mehr vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen werden muss, besteht darin, dass das Parlament eine divergierende Schwerpunktplanung wünscht und letztlich keine gemeinsame Strategie verfolgt wird. Insofern bevorzugt die SP das bereits bestehende Regierungsprogramm, sie kann sich aber auch mit dem neuen Vorschlag arrangieren und enthält sich deshalb in der Abstimmung.

Oppliger-Sennwald möchte zu den Aussagen von Tinner-Wartau Stellung nehmen und hält fest, dass er bei der Erarbeitung des Regierungsprogramms nicht involviert gewesen sei. Er befasse sich seit Jahren bereits mit dem Thema Biodiversität und schätze es, dass Biodiversität im Regierungsprogramm verankert worden sei. Eine Einflussnahme habe aber zu keinem Zeitpunkt stattgefunden.

Mächler-Zuzwil hält fest, dass die vorberatende Kommission des Regierungsprogramms und nicht die von Blumer-Gossau erwähnte Finanzkommission in der Ausarbeitung der vorliegenden Motion involviert war. Die Finanzkommission hat allerdings das Regierungsprogramm innerhalb der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans diskutiert und dabei festgestellt, dass der Detaillierungsgrad der Massnahmen aus dem Regierungsprogramm im Verhältnis zur Dreijahresplanung des Aufgaben- und Finanzplans zu hoch ist.

Regierungspräsident Willi Haag weist darauf hin, dass der Zielkonflikt beim bestehenden Regierungsprogramm darin liegt, dass es einerseits wünschenswert ist, die definierten Ziele mit Massnahmen zu konkretisieren und diese auch zu kommunizieren. Gleichzeitig ist dabei aber ein zu hoher Detaillierungsgrad entstanden, der für eine Schwerpunktplanung der Regierung zu wenig strategisch und zu stark operativer Natur ist. Die Finanzkommission hat dies bei der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans festgestellt. Letztendlich haben Parlament und Regierung dieselben Ziele, nämlich den Kanton erfolgreich voran zu bringen. Es geht jetzt darum, einen gangbaren Weg zu

finden und die Instrumente so zu gestalten, dass mit ihnen gearbeitet werden kann.

Hasler-Widnau möchte sich über die Korrektheit folgender Aussage vergewissern: Mit dem VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz ist es neu so, dass die Regierung die Schwerpunkte der Regierung festlegt und diese veröffentlicht. Der Kantonsrat erhält somit die Informationen nur noch durch die Medien, da die Kenntnisnahme künftig wegfallen wird. Der Kantonsrat kann zu diesem Zeitpunkt keinen Einfluss mehr nehmen. Er kann entweder mit den vorhandenen Instrumenten (Interpellation, Postulat etc.) die Fragen anbringen oder erst in der darauf folgenden Session die Schwerpunktplanung der Regierung zur Diskussion bringen.

Staatssekretär Canisius Braun beantwortet die Fragen von Hasler-Widnau. Er erläutert, dass eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier selbstverständlich immer die Möglichkeit hat sich zu äussern. Wie die Regierung diese Hinweise aufnimmt, liegt in ihrem Ermessen. Mit der bislang verlangten Kenntnisnahme musste der Kantonsrat zwar offiziell Kenntnis nehmen vom Regierungsprogramm, konnte aber trotzdem keinen inhaltlichen Einfluss mehr darauf nehmen. Da die Schwerpunktplanung Sache der Regierung ist, sieht der VI. Nachtrag des Staatsverwaltungsgesetzes nun vor, diese offizielle Kenntnisnahme vom Kantonsrat nicht mehr zu verlangen. An den Einflussmöglichkeiten ändert sich dadurch überhaupt nichts und es bedeutet auch nicht, dass der Kantonsrat überhaupt nicht mehr informiert wird. Dies geschieht künftig nur nicht mehr auf dem formellen Weg, sondern über die öffentliche Berichterstattung. Bezüglich der Massnahmen hatte die Regierung bereits selbst festgestellt, dass diesbezüglich Verbesserungspotential besteht. Das nächste Regierungsprogramm wäre mit grosser Wahrscheinlichkeit bereits in geänderter Fassung erschienen. Mit dem vorliegenden Antrag hat der Kantonsrat der Regierung diese Anpassung vorweggenommen, und es wird deshalb künftig eine Schwerpunktplanung und kein Regierungsprogramm mehr erarbeitet. Der Fokus wird dabei eindeutig auf die strategische Planung gesetzt. Es werden keine operativen Massnahmen mehr in der Schwerpunktplanung enthalten sein.

Regierungspräsident Willi Haag möchte noch eine Bemerkung zum politischen Prozess zwischen Kantonsrat und Regierung machen. Am Beispiel des neuen Baugesetzes erläutert er den Ablauf eines Geschäftes: Dieses wird zuerst in der Regierung besprochen und verabschiedet, danach wird die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung über die Kernpunkte informiert und anschliessend das Geschäft an den Kantonsrat überwiesen. Dieser bespricht es in einer vorberatenden Kommission und entscheidet während der Session über Eintreten, Nicht-Eintreten oder Abänderung. Der an sich unproblematische Prozess wird erst dann unerfreulich, wenn einzelne Fraktionen bereits vor der Beratung im Kantonsrat ihre Ansichten publizieren und so Meinungen vor der eigentlichen Diskussion vorwegnehmen. Um in der Öffentlichkeit geschlossen auftreten zu können ist es wichtig, dies zu unterlassen und zuerst miteinander zu reden, bevor kommuniziert wird.

Kommissionspräsident Gubser lässt über das Eintreten abstimmen.

---

**Die vorberatende Kommission beschliesst in einer Abstimmung mit 11:1 Stimmen bei 2 Enthaltungen, Eintreten auf die Vorlage.**

---

## 5. Spezialdiskussion

Kommissionspräsident Gubser eröffnet die Spezialdiskussion gemäss Traktandenliste.

### 5.1. Botschaft allgemein

#### *Zu 2.1. Regierungsprogramm*

Mächler-Zuzwil erläutert, warum vielleicht bezüglich des Regierungsprogramms ein gewisser Unmut, wie es der Regierungspräsident dargestellt hat, entstanden ist. 2007 hatte man in der vorbereitenden Kommission [22.07.20 IV. Nachtrag StVG], die damals noch Politische Planung und Steuerung hiess, diskutiert, wie ein Regierungsprogramm aussehen sollte. Ursprünglich hatte die Regierung vorgeschlagen, die Ziele ausschliesslich auf staatliches Handeln zu begrenzen. Das Parlament bzw. die vorbereitende Kommission kam dann allerdings zum Schluss, dass man sich nicht nur auf staatliches Handeln beschränken, sondern sich auf Schwerpunktziele konzentrieren soll. Aus heutiger Perspektive muss festgestellt werden, dass der Kantonsrat sich etwas anderes unter Schwerpunktzielen vorgestellt hat als das was im Regierungsprogramm dargestellt wurde. Die Ziele sind zwar wunschgemäss definiert worden, doch ist man mit den Massnahmen in eine viele zu detaillierte Tiefe gegangen. Mit dem VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz kann dieser Mangel nun behoben werden und das Instrument verbessert werden. Das bekundet die Stärke des Parlaments. Es macht keinen Sinn, die Legislaturfrist abzuwarten und dann Gefahr zu laufen, dass das Instrument nochmals unverändert in der nächsten Legislaturperiode verwendet wird, wenn heute schon Verbesserungsmöglichkeiten ersichtlich sind. Die grösste Schwierigkeit mit dem bestehenden Regierungsprogramm bezieht sich auf Artikel 16b Abs. 2 Bst. b StVG. All jene, die das Regierungsprogramm unverändert weiter bestehen lassen wollten, sollten sich wenigstens dazu Gedanken machen, denn es war von Anfang an die Absicht des Kantonsrates, sich auf die Schwerpunktziele zu konzentrieren und nicht so spezifische Massnahmen wie die Fettleibigkeit bei Kindern im Instrument aufzunehmen.

Huber-Rorschach bestätigt, dass ein gewisses Verbesserungspotential betreffend das Regierungsprogramm vorhanden ist, allerdings wurde während der Diskussion im Parlament wenig konstruktive Kritik eingebracht. Einigkeit besteht darüber, dass im Regierungsprogramm die längerfristigen Ziele aufgezeigt werden sollen, die Richtung, in die der Kanton St.Gallen voranschreiten soll. Ein Regierungsprogramm muss nicht in die Tiefe gehen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob mit der vorliegenden Motion der richtige Weg eingeschlagen wurde, um die erwähnten Mängel zu beheben. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob der neue Name Schwerpunktplanung der Regierung nicht mehr Fragen aufwirft als Klärung bietet. Wichtig ist es jetzt, Korrekturen dort anzubringen, wo sie notwendig sind. Da sind sich alle einig. Die Entkoppelung des Regierungsprogramms bzw. der Schwerpunktplanung von den dazugehörigen Massnahmen und die Loslösung vom Aufgaben- und Finanzplan machen diesbezüglich wenig Sinn. Falls die Regierung Schwerpunkte setzt, die jenen des Parlaments diametral entgegenstehen, hat die Regierung ihren Auftrag nicht richtig ausgeführt oder aber das Parlament den Auftrag nicht richtig erteilt.

Oppliger-Sennwald kommentiert die Ausführungen von Mächler-Zuzwil. Wie bereits erwähnt, besteht Einigkeit darüber, dass das Problem beim Detaillierungsgrad der Massnahmen liegt. Allerdings besteht keine Einigkeit darin, dass der Kantonsrat keine Kenntnis mehr vom Regierungsprogramm nehmen soll. Der indirekte Weg der Kenntnisnahme über das Amtsblatt entspricht nicht dem bislang formellen Akt der Kenntnis-

nahme, der anschliessenden Diskussion und der Stellungnahme der Regierung. Es ist bedauerlich, dass man dem Regierungsprogramm nicht mehr Entwicklungszeit einräumen will. Bestimmt wäre es möglich gewesen, das Instrument innerhalb der bestehenden Struktur bis zur nächsten Legislaturperiode zu verbessern.

Tinner-Wartau spricht aus der Sicht einer Exekutivbehörde und betont, dass jede Regierung, sei es auf Gemeinde- oder kantonaler Ebene, das Recht hat, sich unabhängig und eigenständig Ziele und Schwerpunkte zu setzen. Es sind genügend Instrumente vorhanden, im Nachhinein als Legislativbehörde zu intervenieren, falls diese sich nicht mit der Schwerpunktplanung einverstanden erklären kann. Zudem wurde dieselbe Diskussion bereits letztes Jahr intensiv geführt. Geändert hat sich seitdem wenig und deshalb enthält sich Tinner-Wartau weiterer Kommentare. Das Recht, die neue Schwerpunktplanung zu veröffentlichen, sollte der Regierung aber auf alle Fälle eingestanden werden.

Blumer-Gossau fragt Mächler-Zuzwil, der sowohl Mitglied der vorberatenden Kommission [28.09.03 Regierungsprogramm] als auch der Finanzkommission war bzw. immer noch ist, warum man den Motionstext nicht so ausgearbeitet hat, dass man in Bezug auf die Massnahmen eine Feinkorrektur am Artikel 16b StVG hätte vornehmen können, anstatt solch umfassende Anpassungen zu beantragen. Wie bereits mehrmals erwähnt wurde, liegt das Problem ja offensichtlich in diesem Artikel.

Mächler-Zuzwil hält fest, dass die vorberatende Kommission zwar in erster Linie auch mit dem Detaillierungsgrad der Massnahmen unzufrieden war, dass es aber auch als störend empfunden wurde, dass der Kantonsrat das Programm formell zur Kenntnis nehmen musste. Die Bürgerinnen und Bürger unterscheiden in der Regel nicht zwischen Kenntnisnahme und Genehmigung. Wie bereits erwähnt wurde, kann der Kantonsrat selbstverständlich seine Meinung kundtun, aber ändern wird sich deswegen nichts. Die offizielle Kenntnisnahme signalisiert nun aber der Bevölkerung, dass der Kantonsrat mit der Vorlage einverstanden ist, obwohl das gar nicht unbedingt zutrifft. Mit der Aufhebung der offiziellen Kenntnisnahme wird diese missverständliche Kommunikation wegfallen.

Abgesehen davon bringt die offizielle Kenntnisnahme keinen grossen Nutzen. In der vorberatenden Kommission ist vielleicht zu wenig über den Inhalt des Regierungsprogramms diskutiert worden. Es wurde angenommen, dass dieser allen Parteien bekannt ist. Es ist allgemein bekannt, welche Partei welche Schwerpunkte gut findet, z.B. würde die CVP familienpolitische Schwerpunkte setzen, oder die SVP würde ihre Schwerpunkte weniger im Kulturbereich setzen. Jede Partei hat ihre Schwerpunkte. Aber im Regierungsprogramm sollte es nicht um diese Ziele gehen, sondern um die Ziele der Regierung. Deshalb heisst es ja auch Regierungsprogramm, und deshalb sollte auch nicht der Kantonsrat über diese Ziele beraten. Sonst müsste man das Instrument wohl eher "Programm des Kantons St.Gallen" nennen.

Allerdings kann auch bei Eintreten auf die Motion der Name Regierungsprogramm beibehalten werden. Schwerpunktplanung der Regierung ist eher unglücklich. Vorstellbar wäre beispielsweise Regierungsprogramm mit Untertitel Schwerpunktziele der Regierung. Darin würden die wichtigsten Schwerpunkte enthalten sein. Die Bedenken werden nicht geteilt, dass bei Behalten des Namens Regierungsprogramm das Gefühl entstehen könnte, dass man nichts gelernt und verändert habe.

Regierungspräsident Haag geht auf die erwähnten Punkte von Mächler-Zuzwil ein. Er erinnert daran, dass der Begriff "Regierungsprogramm" negativ besetzt ist. Die Erinnerungen an die Behandlung des Regierungsprogramms kommen immer wieder hoch,

wodurch diese nicht abgestreift werden können, weil die Debatte unliebsame Erinnerungen hinterliess.

Regierungspräsident Haag geht auch auf die Schwerpunktbildung durch die Regierung ein und verweist dabei auf den Cluster C des Regierungsprogramms: "Der Kanton St.Gallen trägt Sorge zu seinen Ressourcen". Regierungspräsident Haag ist der Überzeugung, dass mutmasslich jedes Mitglied des Kantonsrats oder einer Partei zu diesem Ziel stehen kann. Mit Verweis auf ein Ziel in Cluster C vermutet er ebenfalls keine Missbilligung: "Der Kanton verbessert mit einer gezielten Gesundheitsförderung, sowie mit einer zeitgemässen Gesundheitsversorgung, das Wohlbefinden der Bevölkerung". In Teufelsküche geriet die Regierung erst mit der Definition von Massnahmen, mit welchen die Ziele erreicht werden sollen. Regierungspräsident Haag verweist auf das bestehende Problem, dass auf dieser operativen Ebene keine Einigkeit erreicht werden kann. Er vertritt die Meinung, dass die Regierung die Möglichkeit haben sollte, alle vier Jahre ihre Visionen und langfristigen Ziele zu definieren. Für die Regierung sei es wichtig, sich über Visionen auszutauschen, mit dem Wissen, dass mit dem nächsten Aufgaben- und Finanzplan die Realität wieder Einzug hält.

Staatssekretär Braun knüpft an die Wortmeldungen seiner zwei Vorredner an. Er ist der Überzeugung, dass das Regierungsprogramm 2013-2017 auch ohne Gesetzesrevision nicht mehr gleich ausgesehen hätte wie das vorliegende Regierungsprogramm. Er räumt Fehler bei der Ausarbeitung des Regierungsprogramms ein. Es wurde versäumt, zu wichtigen kantonalen Kompetenzen Aussagen zu machen. Besonders die Bereiche Bildung und Sicherheit haben im Regierungsprogramm gefehlt. Die Regierung und die Verwaltung werden nun die Schwerpunktplanung in Angriff nehmen. Selbstredend wird diese nicht den Interessen des Kantonsrats diametral entgegenstehen. Er verweist darauf, dass die Mitglieder der Regierung selbst einmal im Parlament waren und letztlich immer noch die gleiche Fraktion und Partei vertreten. Im Übrigen verweist der Staatssekretär auf die Kantonsverfassung, welche sowohl die Regierung als auch das Parlament dazu verpflichtet, für das Wohl des Staates zu sorgen. Dies erreicht man am besten, wenn alle am gleichen Strick, in die gleiche Richtung ziehen. Staatssekretär Braun hat keine Bedenken, dass die Regierung eine Schwerpunktplanung erarbeiten wird, mit welcher sie a priori weiss, dass sie damit im Parlament Widerstand erzeugt.

Huser-Altstätten erachtet es als normalen politischen Prozess, dass für die Schwerpunktplanung Mehrheiten gefunden werden müssen. Sie weist auch darauf hin, dass nicht nur ein Teil der Regierung, sondern auch ein sehr grosser Teil des Parlaments erneuert wird. Damit beginnt das Spiel von Neuem.

Wie detailliert die Regierung ihre Schwerpunktplanung vorlegt, liegt in ihrer eigenen Kompetenz und kann nicht im Voraus genau festgelegt werden. Je nach Themenfeld wird der Detaillierungsgrad variieren. Entscheidend ist für Huser-Altstätten, dass der Inhalt des Strategiepapiers stimmt, dass sich die Regierung damit identifiziert und dass es möglichst breit abgestützt ist.

Die Bezeichnung der Schwerpunktplanung ist hingegen zweitrangig. Obwohl Huser-Altstätten die Bezeichnung "Regierungsprogramm" besser und nachvollziehbarer erachtet, respektiert sie die Vorbehalte.

Blumer-Gossau ist der Auffassung, dass die sieben Departemente thematisch deshalb nicht in gleichem Masse im Regierungsprogramm vertreten sind, weil nicht alle Departementen vorstehenden ihre Aufgaben gleich gut gelöst haben.

Zudem erscheint es Blumer-Gossau ausreichend, dass man lediglich Art 16b Bst. b streicht. Seiner Meinung nach sollten jene Aspekte korrigiert werden, die in der Ver-

gangenheit wirklich gestört haben. Blumer-Gossau erinnert daran, dass Massnahmen an und für sich nichts Schlechtes darstellen, sondern notwendig sind, um Verbesserungen vornehmen zu können. Vielleicht müsste nur ein passenderer Ausdruck gefunden werden. Als Alternative schlägt er "mögliche Massnahme" und "angedachte Massnahmen" vor.

Blumer-Gossau erinnert schliesslich daran, dass immer eine Vielfalt von verschiedenen Massnahmen zur Diskussion steht, welche das ganze politische Spektrum abdecken. Dies sei unvermeidbar.

Kommissionspräsident Gubser weist darauf hin, dass Art. 16b Bst b zu einem späteren Zeitpunkt diskutiert wird. Die Mitglieder der vorberatenden Kommission werden gebeten, jeweilige Anträge entsprechend der Traktandenliste zu stellen.

Regierungspräsident Haag äussert sich zur Aussage von Blumer-Gossau, dass die Mitglieder der Regierung ihre Aufgaben nicht alle in gleichem Masse erfüllt haben. Er möchte klarstellen, dass es keinen Zusammenhang zwischen der generellen Durchsetzungskraft eines Mitglieds des Regierungsrates und dem Inhalt des Regierungsprogramms gibt. Er weist darauf hin, dass bereits verschiedene Mehrjahresprogramme und gesetzliche Grundlagen bestehen, die umgesetzt werden. In der Vergangenheit definierte Schwerpunkte wie z.B. das 15. Strassenbauprogramm müssen nicht mehr im Regierungsprogramm erwähnt werden, da sie schon lange genehmigt sind und umgesetzt werden. Die Idee des Regierungsprogramms wird von denjenigen falsch verstanden, die glauben, dass der Regierung die Bereiche Bildung und Sicherheit nicht wichtig sind, nur weil sie im Regierungsprogramm nur am Rande erwähnt werden. Solche Schlussfolgerungen sind falsch. Die Regierung hat als Kollegium versucht, bestimmte Schwerpunkte zu setzen – und zwar in Ergänzung zu bereits Bestehendem. Regierungspräsident Haag betont, dass parteipolitische Kalküle in diesem Prozess keinen Platz fanden und die Regierung als Ganzes, im Sinne des Konzerndenkens, handelte.

Mächler-Zuzwil erinnert daran, dass die Mehrheit der vorberatenden Kommission für das Regierungsprogramm die Trennung von Bestehendem und Neuem als einen Webfehler betrachtete. Nach Meinung von Mächler-Zuzwil ist diese Trennung in Zukunft aufzuheben, um solchen Missverständnissen vorzubeugen. Er stellt fest, dass die Regierung diesbezüglich nicht konsequent agiert hat. Während Fragen zur Volksschule und zur Spitalplanung im Regierungsprogramm 2009-2013 offen bleiben, sind bereits diskutierte Strategien im Kulturbereich trotzdem im Regierungsprogramm aufgeführt worden. Seiner Meinung nach ist es wichtig, dass alle wesentlichen Strategien in der Schwerpunktplanung enthalten sind, auch solche, die bereits umgesetzt werden.

Regierungspräsident Haag stimmt Mächler-Zuzwil zu, betont aber nochmals, dass das Regierungsprogramm nicht als Rangliste missbraucht werden darf. In diesem Sinne unterstreicht Regierungsrat Haag seine Neutralität als Regierungspräsident.

Kommissionspräsident Gubser unterbricht um 10.15 Uhr die Kommissionssitzung für zehn Minuten.

Kommissionspräsident Gubser beendet die Pause und fährt gemäss Traktandenliste fort.

## 5.2. Neuausrichtung der Schwerpunktplanung

### *Zu 3.1. Verzicht auf Kenntnisnahme des Regierungsprogramms durch den Kantonsrat*

Blumer-Gossau weist nochmals darauf hin, dass eine parlamentarische Beratung über das Regierungsprogramm trotz Kenntnisnahme einen Einfluss auf das nächste Programm hat. Er ist überzeugt, dass die Regierung während der Beratung nicht die Ohren zuhört und die Wortmeldungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur Kenntnis nimmt.

Schnider-Vilters-Wangs stimmt Blumer-Gossau im Grundsatz zu. Trotzdem stört sie sich daran, das Regierungsprogramm ohne Möglichkeit zur Mitgestaltung zur Kenntnis nehmen zu müssen.

Mächler-Zuzwil ist der Auffassung, dass die Regierung bei Kenntnisnahme des Schwerpunktprogramms durch den Kantonsrat nur mehrheitsfähige Kritik aufnimmt. Es ist nicht zu erwarten, dass die Regierung an ihrer Schwerpunktplanung Änderungen vornimmt, nur weil eine Minderheit opponiert.

Blumer-Gossau antwortet, dass er bei seinem Beispiel von einer namhaften Anzahl von Parlamentarierinnen und Parlamentariern ausgegangen ist.

Klee-Berneck erinnert Blumer-Gossau daran, dass durch die Kenntnisnahme keine Garantie für die Umsetzung von Massnahmen gegeben ist. Sie verweist als Beispiel auf den Postulatsbericht 40.07.04 Sport und Bewegung im Kanton St.Gallen.

Blumer-Gossau stimmt dem Einwand von Klee-Berneck grundsätzlich zu. Er wiederholt, dass im Bildungsdepartement die beschlossenen Massnahmen nicht umgesetzt wurden. Er betrachtet es als die Aufgabe des Parlaments, den Stand der Umsetzung von Beschlüssen zu überprüfen.

## 5.3. Rolle des Kantonsrats

### *Zu 3.3. Aussagekraft des Aufgaben- und Finanzplans*

Mächler-Zuzwil erinnert die Kommissionsmitglieder an die Beratung des Massnahmenanteils im Aufgaben- und Finanzplan. Während über Planzahlen von 50'000 Franken diskutiert wurde, liess man den Gesamthaushalt von 4 Milliarden Franken ausser Acht. Dies erachtet er als unverhältnismässig. Er unterstreicht, dass Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite im Aufgaben- und Finanzplan ausführlicher und verbessert dargestellt werden müssen. Dabei können durchaus auch Vorhaben aus der Schwerpunktplanung detailliert dargestellt werden, sobald sie entsprechend konkretisiert werden können.

Staatssekretär Braun bestätigt die Absicht, besonders im Bereich der Gesetzesvorhaben konkrete Aussagen im Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 zu machen. Auch bei den Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite besteht dieselbe Absicht. Die gegenwärtige Ausarbeitung von departementalen Strategien dient letztendlich als Grundlage für die Regierung, um die Investitionsvorhaben zu priorisieren. Das Ergebnis dieser Priorisierung muss nach Meinung von Staatssekretär Braun im Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 abgebildet sein.

#### 5.4. Gesetzesbestimmungen

Huber-Rorschach stellt den Antrag, dass der Begriff "Regierungsprogramm" nicht durch den von der Regierung unterbreiteten Begriffsvorschlag "Schwerpunktplanung" ersetzt werden soll. Als Untertitel beantragt sie, "Schwerpunktziele der Regierung" zu verwenden. Sie begründet dies mit der Annahme, dass der Begriff "Regierungsprogramm" für die interessierte Bevölkerung aussagekräftiger ist. Zudem bekundet sie Mühe, eine Namensänderung vorzunehmen, nur weil es anscheinend negativ besetzt ist. Sie erinnert daran, dass das nächste Regierungsprogramm erst im Jahr 2013 veröffentlicht wird und die Zusammensetzung des Kantonsrates aufgrund der dazwischenliegenden Wahlen wieder neu ist.

Kommissionspräsident Gubser nimmt den Antrag entgegen und eröffnet die Diskussion darüber.

Tinner-Wartau bezeichnet die Diskussion über die Namensgebung als Wortklauberei. Er erachtet es als irrelevant, ob das Strategiepapier der Regierung als "Regierungsprogramm" oder als "Schwerpunktplanung" bezeichnet wird. Tinner-Wartau bezweifelt, dass das Volk sich für das Ergebnis des Programms interessiert. Die Adressaten sind vor allem politische Akteure und nicht die Bevölkerung. Weil der Begriff "Regierungsprogramm" seiner Meinung nach negativ belastet ist, begrüsst er – im Gegensatz zu Mächler-Zuzwil – den Vorschlag der Regierung. Als Delegationsleiter spricht er für die FDP, die weiterhin den Begriff "Schwerpunktplanung" unterstützt.

Blumer-Gossau verweist auf den gültigen Art. 16b StVG. Er erachtet die Diskussion über den Begriff nicht als Wortklauberei und ist der Überzeugung, dass "Regierungsprogramm" der bessere und damit geeignete Begriff ist. Er beantragt, den Art. 16b StVG im Wesentlichen unverändert zu lassen.

Staatssekretär Braun unterbricht Blumer-Gossau und verweist auf die Beratungsvorlage. Gegenstand der heutigen Beratung ist der von der Regierung unterbreitete VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz. Wenn nun wieder auf der Basis des bestehenden Art. 16b diskutiert wird – welcher für die Kommissionsmotion zentral war – dann endet die Diskussion wieder bei der Frage, ob die Kommissionsmotion angenommen werden soll oder nicht.

Blumer-Gossau stimmt dem Hinweis von Staatssekretär Braun zu. Verfahrensmässig muss die unterbreitete Vorlage des VI. Nachtrags zum StVG zuerst durch die Kommission abgelehnt werden und mit einer weiteren Kommissionsmotion ein Vorschlag für die Änderung des bestehenden Art. 16b StVG gemacht werden. Blumer-Gossau führt aus, was er an Art. 16b StVG im Falle einer Kommissionsmotion ändern würde. Keine Änderung bedarf Art. 16b Abs. 1 StVG. Ebenso gilt dies für Art. 16b Abs. 2 Bst b StVG. Die beantragte Änderung an Art. 16b Abs. 2 Bst. b lautet:

b) \_\_\_ Massnahmen zur Erreichung der Schwerpunktziele.

Art. 16b Abs. 3 ist zu streichen, weil der Kantonsrat Kenntnis vom Regierungsprogramm nimmt, ohne Änderungen daran vornehmen zu können. Blumer-Gossau beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten und mit einer Kommissionsmotion die oben dargestellten Änderungen vorzuschlagen.

Staatssekretär Braun geht auf den Vorschlag von Blumer-Gossau ein. Er weist erstens darauf hin, dass der Begriff "Massnahmen" in einem strategischen Kontext ebenso ne-

gativ behaftet ist, wie der Begriff "Regierungsprogramm". Staatssekretär Braun anerkennt, dass der Begriff "Schwerpunktplanung" nicht restlos überzeugt, dieser sich jedoch nach langer Diskussion als bestmögliche Alternative herauskristallisierte. Er empfiehlt darum, vom Begriff "Massnahmen" im Staatsverwaltungsgesetz ebenso Abstand zu nehmen, wie vom Begriff "Regierungsprogramm".

Zweitens weist Staatssekretär Braun darauf hin, dass bei einer allfälligen Streichung von Art. 16b Abs. 3 StVG, wie es Blumer-Gossau vorschlägt, auch auf die Veröffentlichung verzichtet wird. Weil die Regierung die Bevölkerung über die Schwerpunktplanung in Kenntnis setzen und sich zum Inhalt öffentlich verpflichten will, rät Staatssekretär Braun von der Streichung von Art. 16b Abs. 3 StVG dringend ab.

Klee-Berneck bittet die Kommissionsmitglieder, den Vorschlag von Blumer-Gossau abzulehnen. Sie begrüsst es, dass im Staatsverwaltungsgesetz explizit von strategischen Zielen gesprochen wird, wodurch die Kompetenzverhältnisse endlich geklärt werden. Sie ist der Meinung, dass die Regierung mit dem VI. Nachtrag zum StVG die Kommissionsmotion umgesetzt hat. Ebenso befürwortet sie die Begriffsänderung. Zum einen passt der Begriff "Schwerpunktplanung", weil die Regierung Schwerpunkte setzt, und zum anderen wird der schwammige Begriff "Programm" dadurch entfernt. Sie ersucht die vorberatende Kommission, nicht schon wieder eine Kommissionsmotion zu erteilen.

Mächler-Zuzwil ist der Meinung, dass Blumer-Gossau die Hinweise von Staatssekretär Braun falsch verstanden hat. Er ist der Überzeugung, dass es für Änderungen an Art. 16b StVG keine Kommissionsmotion braucht.

Staatssekretär Braun betont, dass es keine Kommissionsmotion braucht. Mit seiner Wortmeldung wollte er lediglich darauf hinweisen, dass nicht die geltende Fassung des Staatsverwaltungsgesetzes, sondern der VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz als Beratungsvorlage gilt.

Regierungspräsident Haag weist nochmals darauf hin, dass die Massnahmen die widrigen Diskussionen ausgelöst haben. Mit der Schwerpunktplanung soll die strategische Flughöhe vorgegeben und nicht die operative Planung beschrieben werden. Die operative Konkretisierung der Schwerpunktplanung wird zur gegebenen Zeit im Aufgaben- und Finanzplan sichtbar.

Regierungspräsident Haag nimmt Stellung zur Namensdiskussion und verdeutlicht seine Meinung mit Hilfe eines Beispiels. Darin macht er deutlich, dass ein Programm immer sehr detaillierte Informationen enthält, wohingegen eine Planung nur die wichtigsten Angaben einschliesst. In diesem Sinne ersucht Regierungspräsident Haag den Antrag von Blumer-Gossau abzulehnen und dem VI. Nachtrag zum StVG zuzustimmen.

Kommissionspräsident Gubser fordert die SP-Fraktion auf, den Antrag nochmals genau zu formulieren, damit er zur Abstimmung gebracht werden kann.

Huber-Rorschach spricht im Namen der SP-Fraktion. Sie zieht den Antrag zur Beibehaltung von Massnahmen zurück, hält aber am Antrag fest, den Namen "Regierungsprogramm" zu belassen.

Kommissionspräsident Gubser lässt über den Antrag abstimmen:

---

**Die vorberatende Kommission beschliesst in einer Abstimmung mit 4:10 Stimmen bei 0 Enthaltungen, den Antrag abzulehnen.**

---

Kommissionspräsident Gubser schliesst die Spezialdiskussion ab und fragt, ob Rückkommen gewünscht wird.

Blumer-Gossau verzichtet darauf, am oben genannten Antrag festzuhalten. Gleichwohl will er von Regierungspräsident Haag nochmals bestätigt erhalten, dass die Regierung tatsächlich keine Aussagen über die Massnahmen machen will. Er stellt die Frage, ob es im Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm 2009-2013 das Selbstverständnis der Regierung ist, keine operativen Aussagen zu machen. Will sich die Regierung davon befreien und distanzieren?

Regierungspräsident Haag geht auf die Frage von Blumer-Gossau ein. Es ist nicht richtig, dass sich die Regierung nicht mehr über Massnahmen äussern will. Mit der politischen Planung setzt die Regierung Schwerpunkte für die nächsten vier Jahre. In dieser Phase soll jedoch offen bleiben, mit welchen Massnahmen und zu welchem Zeitpunkt, mit wie viel Personal und Finanzaufwand die Ziele erreicht werden sollen. Die Regierung soll Zeit haben, ausgereifte und konkrete Massnahmen zu entwickeln, bevor sie diese dem Kantonsrat unterbreitet. Es macht keinen Sinn, wenn sich der Kantonsrat über eine Massnahme äussert, bevor überhaupt klar ist, was die Regierung genau möchte. Dies ist ärgerlich für die Regierung. Sobald die Massnahmen konkrete Formen annehmen, werden sie im Aufgaben- und Finanzplan erscheinen. Ab dann hat das Parlament im Rahmen ihrer Kompetenzen die Möglichkeit, die Massnahmen zu unterstützen, voranzutreiben oder zu stoppen. Die Regierung verwehrt sich dementsprechend nicht, operative Aussagen zu machen.

## **6. Antrag an den Kantonsrat**

### **6.1. Antrag zum Entwurf für einen "VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz"**

Kommissionspräsident Gubser möchte den Zusatzantrag auf Doppellesung in einer Session dem Antrag auf Eintreten vorziehen. Er bittet den Staatssekretär um die entsprechenden Erläuterungen.

Staatssekretär Braun erläutert die Überlegungen für den Zusatzantrag an den Kantonsrat. Die Departemente sind angehalten, im Herbst 2010 den Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 zu erarbeiten. Dessen Erarbeitung und Verabschiedung durch die Regierung setzt Kenntnis über die Beratungen und die Beschlussfassung des Kantonsrates zu Art. 16e StVG bereits im Oktober 2010 voraus. Es ist deshalb geboten, dass der Kantonsrat den VI. Nachtrag zum StVG in der Septembersession 2010 in erster und zweiter Lesung berät und verabschiedet. Dem Kantonsrat wird deshalb beantragt, beide Lesungen der Vorlage in der Septembersession 2010 durchzuführen, damit die Staatsverwaltung Rechtssicherheit hat.

Mächler-Zuzwil äussert seine Vorbehalte gegenüber dem Zusatzantrag, den VI. Nachtrag zum StVG in der Septembersession 2010 in erster und zweiter Lesung zu beraten und zu verabschieden. Besonders bei umstrittenen Vorlagen ist für eine solche Vorge-

hensweise Vorsicht geboten. Denn allfällige neue Erkenntnisse oder Weisheiten, welche zwischen den beiden Sessionen gewonnen werden, können nicht mehr in die Beratung mit einfließen, Aus diesem Grund stellt Mächler-Zuzwil den Ordnungsantrag, zuerst die Gesamtabstimmung vorzunehmen, um die Mehrheitsverhältnisse zu klären. Über den Zusatzantrag kann durchaus abgestimmt werden, wenn die Gesamtvorlage mehrheitlich angenommen wird.

Oppliger-Sennwald begrüsst den Zusatzantrag, den VI. Nachtrag zum StVG in der Septembersession 2010 in erster und zweiter Lesung zu beraten und zu verabschieden, auch wenn er für Nicht-Eintreten auf die Gesamtvorlage wäre.

Tinner-Wartau betont seine grossen Bedenken einer zweimaligen Beratung in derselben Session aus staatspolitischen Überlegungen. Er warnt davor, dass sich der Kantonsrat selbst unter Zeitdruck stellt, auch wenn für einen solchen Antrag plausible Gründe vorliegen. Er erläutert diese Überlegungen vor dem Hintergrund und der Überzeugung, dass dem Kantonsrat noch in diesem Jahr weitere solche Anträge (z.B. bei der Pflegefinanzierung) beantragt werden. Er ruft die Staatskanzlei dazu auf, diese Vorbehalte in die Planung des Gesetzgebungsprozesses mit einzubeziehen. Trotzdem nimmt Tinner-Wartau vorweg, dass er dem Zusatzantrag aus rationalen und pragmatischen Gründen zähneknirschend zustimmen wird.

Staatssekretär Braun schliesst sich den Meinungen von Mächler-Zuzwil und Tinner-Wartau an. Er verweist auf das Geschäftsreglement des Kantonsrats und unterstreicht die Wichtigkeit einer zweimaligen Beratung an zwei verschiedenen Sessionen. Er ist der Überzeugung, dass die zweimalige Beratung in derselben Session eine absolute Ausnahme darstellen und die erforderliche Notwendigkeit dafür gegeben sein muss. Denn in der Tat kann sich die Ausgangslage zwischen zwei Sessionen ändern. Entsprechend befürwortet Staatssekretär Braun den Ordnungsantrag von Mächler-Zuzwil.

Regierungspräsident Haag weist darauf hin, dass die zweimalige Beratung einer Vorlage an derselben Session das Hauptthema der Aussprache mit dem Kantonsratspräsidium war. Die Beratung an zwei nachfolgenden Sessionen bildet selbstverständlich den Normalfall. In der Aussprache wurde vereinbart, dass das Präsidium im Sinne eines pragmatischen Vorgehens situativ entscheiden und eine zweimalige Beratung in derselben Session beantragen kann – insbesondere dann, wenn eine Vorlage unbestritten ist. Aus diesem Grund unterstützt Regierungspräsident Haag den Vorschlag von Mächler-Zuzwil, zuerst die Gesamtabstimmung vorzunehmen und erst im Nachgang – je nach Mehrheitsverhältnissen – über den Zusatzantrag abzustimmen. Im Übrigen bekundet Regierungspräsident Haag deshalb keine grossen Bedenken, weil es um eine Motion des Kantonsrats geht.

Blumer-Gossau spricht im Namen der SP-Fraktion und erklärt im Voraus zur Abstimmung das Stimmverhalten der Fraktion. Für die Fraktion ist es grundsätzlich wünschenswert, wenn die Regierung gewisse Aussagen darüber macht, wie sie die Schwerpunktziele erreichen will, wenn auch nicht im selben Detaillierungsgrad wie im Aufgaben- und Finanzplan 2011-2013. Die Fraktion nimmt zur Kenntnis, dass dies weder in der vorberatenden Kommission noch bei der Regierung Rückhalt findet. Die kommende Schwerpunktplanung wird nur noch Ziele beinhalten und demzufolge ein dünnes Strategiepapier ohne Programmcharakter sein. Da sich die SP-Fraktion eine gehaltvollere politische Planung gewünscht hätte, wird sie in diesem Sinne den Antrag an den Kantonsrat, auf den VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz einzutreten, ablehnen.

Kommissionspräsident Gubser lässt darüber abstimmen, ob der Kantonsrat auf die Vorlage "VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz" eintreten soll.

---

**Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat in einer Abstimmung mit 11:3 Stimmen bei 0 Enthaltungen, auf den VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz einzutreten.**

---

## **6.2. Zusatzantrag für eine Durchführung der ersten und zweiten Lesung sowie der Schlussabstimmung in der Septembersession 2010**

Kommissionspräsident Gubser eröffnet die Diskussion über den Zusatzantrag an das Präsidium des Kantonsrats.

Nach Meinung von Mächler-Zuzwil ist das Kommissionsresultat der Gesamtabstimmung mit 11:3 Stimmen klar ausgefallen. Daraus schliesst er, dass die Vorlage auch im Parlament unbestritten sein wird. In diesem Sinne ist für Mächler-Zuzwil eine Abstimmung über den Zusatzantrag vertretbar.

Kommissionspräsident Gubser lässt über den Zusatzantrag des Präsidiums abstimmen.

---

**Die vorberatende Kommission stimmt dem Zusatzantrag, den VI. Nachtrag zum StVG in der Septembersession 2010 in erster und zweiter Lesung zu beraten, einstimmig zu.**

---

## **7. Öffentlichkeitsarbeit**

Die Berichterstattung im Kantonsrat erfolgt durch den Kommissionspräsidenten.

Nach Zustimmung der Kommissionsmitglieder beschliesst Kommissionspräsident Gubser, dass keine Medienmitteilung publiziert wird.

## **8. Verschiedenes**

Kommissionspräsident Gubser eröffnet die Diskussion für allgemeine Fragen und Bemerkungen.

Kommissionspräsident Gubser bedankt sich bei den Sitzungsteilnehmenden für die Mitarbeit und beendet die Sitzung um 11:00 Uhr.

St.Gallen, 18. August 2010

Der Präsident der vorberatenden  
Kommission

Der Protokollführer

Bruno Gubser

Mitarbeiter der Staatskanzlei  
Jürg Weder