



Kantonsrat

Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission

#### **IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Politische Planung und Steuerung) [22.07.20]**

**Ort:** St.Gallen, Regierungsgebäude, Tafelzimmer

**Zeit:** Mittwoch, 30.01.2008, 08:30 Uhr

**Anwesend:** *Mitglieder der vorberatende Kommission:*

Güntzel Karl, St.Gallen, Präsident, SVP  
Bachmann Bernadette, St.Gallen, SP  
Cristuzzi Rolf, Widnau, CVP  
Domeisen Walter, Rapperswil-Jona, CVP  
Eberhard-Halter Barbara, St.Gallen, CVP  
Eggenberger Andreas, Hinterforst, FDP  
Götte Michael, Tübach, SVP  
Grämiger Jürg, Bronschhofen, CVP  
Gschwend Meinrad, Altstätten, GRÜ  
Hasler Paul, St.Gallen, SVP  
Locher Walter, 9015 St.Gallen, FDP  
Mächler Marc, Zuzwil, FDP  
Meier Paul, Ernetschwil, SVP  
Mettler Marianne, Wil, SP  
Möckli Silvano, Rorschach, SP  
Scheitlin Thomas, St.Gallen, FDP  
Schmid Stefan, Gossau, SP  
Signer Josef, Altstätten, CVP  
Stadler-Egli Margrit, Bazenheid, CVP  
Thalmann Linus, Kirchberg, SVP  
Würth Thomas, Goldach, CVP

Schönenberger Peter, Regierungsrat, Finanzdepartement  
Gehrer Martin, Staatssekretär, Staatskanzlei

*Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige:*

Büsser Flavio, Generalsekretär, Finanzdepartement  
Wittmer Karin, Generalsekretär-Stellvertreterin, Finanzdepartement  
Morf Daniel, Projektassistent, Staatskanzlei, Protokoll

**Entschuldigt:** -

- Traktanden:**
1. Begrüssung
  2. Politische Planung und Steuerung
    - a) Ausgangslage
      - Verfassungsvollzug
      - Motionsauftrag
      - Strukturreform
    - b) Neue Instrumente zur Planung der Staatstätigkeit
      - Regierungsprogramm
      - Aufgaben und Finanzplan
      - Regierungscontrolling und Geschäftsbericht
  3. Eintretensdiskussion
  4. Spezialdiskussion
    - a) Botschaft allgemein
    - b) Neue Planungsinstrumente (Regierungsprogramm, Aufgaben- und Finanzplan, Controlling)
    - c) Gesetzesbestimmungen
  5. Antrag an den Kantonsrat
  6. Öffentlichkeitsarbeit
  7. Verschiedenes
- Unterlagen:**
- Botschaft und Entwurf für einen "IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsge-  
setz (Politische Planung und Steuerung)"
  - Staatsverwaltungsge-  
setz vom 16. Juni 1994 (sGS 140.1; abgekürzt  
StVG)
  - Regierungsprogramm (Pilot 2007 – 2011)
  - Aufgaben- und Finanzplan (Pilot 2008 – 2010)
  - Glossar "Politische Planung und Steuerung"
  - Liste der Mitglieder der vorberatenden Kommission (22.07.20)
- Beilagen:**
- Präsentation von Regierungsrat Schönenberger
  - ProtKR 2000/2004, Nr. 616, S. 4414f.
  - Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2006, S. 37
- Geht an:**
- Mitglieder der vorberatenden Kommission (21)
  - Staatskanzlei (7)
  - Finanzdepartement (5)

## 1. Begrüssung

Güntzel-St.Gallen, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Peter Schönenberger, Regierungsrat, Finanzdepartement;
- Martin Gehrler, Staatssekretär, Staatskanzlei;
- Falvio Büsser, Generalsekretär, Finanzdepartement;
- Karin Wittmer, Generalsekretär-Stellvertreterin, Finanzdepartement;
- Daniel Morf, Projektassistent, Staatskanzlei, Protokoll.

Seit der Kommissionsbestellung in der Novembersession 2007 nahm die Präsidentin des Kantonsrates folgende Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor:

- Bachmann-St.Gallen anstelle von Huber-Rorschach;
- Cristuzzi-Widnau anstelle von Imper-Heiligkreuz.

Nach Art. 67 des Kantonsratsreglements (sGS 131.11; abgekürzt KRR) ist das Kommissionsprotokoll bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich.

## 2. Politische Planung und Steuerung

Regierungsrat Schönenberger beleuchtet in seinem Eintretensreferat die Ausgangslage, die neuen Instrumente (Regierungsprogramm, Aufgaben- und Finanzplan, Regierungcontrolling, Geschäftsbericht) und die Organisation. Er bittet die vorberatende Kommission, auf das Geschäft einzutreten und den Anträgen der Regierung zu folgen.

Die Beilage enthält die Präsentation des Regierungsrates Schönenberger.

### *Fragen zur Präsentation von Regierungsrat Schönenberger*

Kommissionspräsident Güntzel verweist darauf, dass vor der Eintretensdiskussion die Möglichkeit besteht, Verständnisfragen zu stellen. Diese sollen aber noch keine Positionen der Fraktionen enthalten.

Regierungsrat Schönenberger erwähnte in seiner Präsentation, dass ein Nutzen des neuen Regierungsprogramms darin bestehe, dass weniger politische Feuerwehrrübungen notwendig seien. Gschwend-Altstätten will wissen, welche Feuerwehrrübungen in den letzten drei, vier Jahren im Kanton St.Gallen stattgefunden haben. Regierungsrat Schönenberger verweist auf das Massnahmenpaket. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass mit Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan Sparmassnahmen notwendig sind. Möglich ist, dass es zu weniger Feuerwehrrübungen kommt, wenn es um Bereiche mit strukturellen Defiziten geht. Demgegenüber können eventuell auch mit einer seriösen Planung konjunkturelle Defizite nicht abgewendet werden. Strukturelle Defizite können mit einer guten Planung abgewendet werden.

Hasler-Widnau stellt die Frage, ob es richtig sei, dass das Parlament nicht auf den aktuellen, sondern erst auf den nächst folgenden Aufgaben- und Finanzplan Einfluss nehmen kann? Regierungsrat Schönenberger erklärt, dass der Aufgaben- und Finanzplan rollend, das heisst jährlich, angepasst wird. Der Kantonsrat hat somit immer die Möglichkeit, auf die nächstfolgende Planung Einfluss zu nehmen.

Mettler-Wil hat eine Frage zu den Stellenprozenten. Auf Seite 29 der Botschaft steht, dass der neue Dienst für politische Planung und Controlling neu 180 Stellenprozente umfasse. In der Präsentation war allerdings von 280 Stellenprozenten die Rede. Staatssekretär Gehrler erklärt, dass in der Botschaft von einer personellen Verstärkung um 180% der bisherigen Dienststelle Führungsunterstützung in der Staatskanzlei die Rede ist. 100 Stellenprozente sind bereits in

der Staatskanzlei vorhanden. Zusammen ergibt dies 280 Stellenprozente.

Vor der Behandlung wünscht Kommissionspräsident Güntzel, dass der Begriff "Genehmigung" nochmals geklärt wird. Was bedeutet die Genehmigung aus rechtlicher Sicht? Bedeutet dies, dass das Parlament Änderungen beantragen kann oder kann es zum Beispiel den Aufgaben- und Finanzplan nur zurückweisen? Welche Möglichkeiten hat diesbezüglich das Parlament? Regierungsrat Schönenberger verdeutlicht, dass das Parlament bei einer Genehmigung nicht direkt Änderungen anbringen kann. Es hat aber die Möglichkeit, ein Geschäft unter Vorbehalt zu beschliessen. Die Konsequenz davon ist, dass die Regierung gezwungen wird, einzelne Punkte des Geschäftes anzupassen.

### **3. Eintretensdiskussion**

#### **CVP-Fraktion**

Würth-Goldach spricht im Namen der CVP-Fraktion. Die CVP ist für Eintreten.

Die CVP-Fraktion begrüsst den vorliegenden Entwurf. Die vorgesehenen Instrumente (Regierungsprogramm, Aufgaben- und Finanzplan) erachtet die CVP als geeignete und richtige Planungsinstrumente. Es ist positiv, dass sich die Regierung mit den neuen Instrumenten über einen längeren Zeitpunkt ein Programm gibt, das die Konzernsicht wiedergibt. Bei den vorliegenden Unterlagen handelt es sich um einen Pilot. Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass es sich dabei um Beispiele handelt. Wenn es sich aber nicht um Beispiele handeln sollte, müsste die CVP grundsätzliche Fragen zu den im Pilot erwähnten acht Zielen anbringen. Handelt es sich bei den acht Zielen wirklich um jene Herausforderungen, mit denen der Kanton St.Gallen in den nächsten Jahren konfrontiert wird? So hätte man zum Beispiel die bessere Vernetzung der Ständeräte auch ohne das neue Instrumentarium erreicht. In diesem Sinn wünscht die CVP, dass bei der Definition der Ziele verstärkt auch die Aussensicht miteinbezogen wird. Vielleicht könnte an dieser Stelle die Strategiekommision, die geschaffen werden soll, Einfluss nehmen. Unklar ist für die CVP-Delegation das Verhältnis der bestehenden Sachplanungen - zum Beispiel das Strassenbauprogramm - zum Regierungsprogramm. Grundsätzlich müsste das Regierungsprogramm über allen anderen Sachplanungen stehen. Dies wiederum ist aber nicht möglich, da ja das Strassenbauprogramm vom Parlament verabschiedet wird. Aus diesem Grund kann das Strassenbauprogramm auch nicht von einem Regierungsprogramm dominiert werden, weil dieses vom Parlament nur zur Kenntnis genommen wird. Ebenfalls stellt sich eine Frage zum Verhältnis der Gemeinden zum Kanton. Die Gemeinden sollen immer dann angehört werden, wenn es um gemeinsame Erfüllung von Aufgaben geht. Es gibt aber durchaus auch Aufgaben, die alleine durch den Kanton erfüllt werden, die aber wiederum Auswirkungen auf die Gemeinden haben. In diesem Sinn wünscht die CVP, dass die Gemeinden nicht nur dann angehört werden, wenn es um gemeinsame Aufgabenerfüllung geht. Für die CVP ist diese Bestimmung zu wenig umfassend. Denn es gibt durchaus auch Aufgaben, die durch den Kanton alleine erfüllt werden und die - und das ist entscheidend - Auswirkungen auf die Gemeinden haben. In diesem Fall müssten die Gemeinden ebenfalls angehört werden. In der Spezialdiskussion wird die CVP entsprechende Anträge stellen.

#### **SP-Fraktion**

Mettler-Wil spricht im Namen der SP-Fraktion. Die SP ist für Eintreten.

Die SP bedankt sich für Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 zu einem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Politische Planung und Steuerung).

Mit der politischen Planung und Steuerung soll mehr Transparenz, mehr Überschaubarkeit, mehr Planbarkeit, mehr Zuverlässigkeit, mehr Zielorientierung in die St.Galler Politik gebracht werden. Grundsätzlich wertet die SP dieses Vorhaben als positiv. Es ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings stellen sich der SP zu einigen Punkten Fragen.

Zur politischen Planung und Steuerung werden verschiedene Instrumente eingeführt. So soll das Regierungsprogramm in ausgewählten Politikbereichen eine Schwerpunktplanung enthalten. Grundlage dafür soll ein Umfeldmonitoring als Aussensicht und eine Analyse der Staatstätigkeit als Innensicht sein, verknüpft mit einer SWOT-Analyse. Zum Umfeldmonitoring hat die SP verschiedene Fragen. Welche Daten werden gesammelt? Wie objektiv werden diese ausgewählt? Wie effizient werden sie gesammelt? Kann nicht der Bund diese Datensammlung übernehmen oder muss da jeder Kanton das Rad wieder neu erfinden? Wie werden diese Daten interpretiert und ausgewertet? Wie kann die Verlässlichkeit gewahrt werden? Es geht nicht nur um Daten, die einbezogen werden, sondern auch um Daten, die vielleicht bewusst weggelassen werden. Der neu zu schaffende Dienst für Politische Planung und Steuerung soll diese Daten aufarbeiten, ist da nicht eine zu grosse Gestaltungsmacht dahinter? Vielleicht können Beispiele genannt werden, welche Daten zur Beschreibung von Trends herangezogen werden?

Das Regierungsprogramm sollte nach Meinung der SP ab dem zweiten Amtsjahr in Kraft sein und nicht wie vorgesehen erst in der Mitte der Amtsdauer. Die SP wird in der Detailberatung auf diesen Punkt noch näher eingehen.

Das beiliegende Pilot-Regierungsprogramm 2007-2011 überzeugt die SP nicht. Die Grundlagen, die zu diesem Programm führten, werden nicht erwähnt. Gerade das ist aber wichtig, damit die Entscheide transparenter werden. Die Annahmen müssen bekannt sein. Aufgrund der Annahmen wird die Frage gestellt, was nun das Hauptproblem sei? Was ist daraus abgeleitet das Oberziel? Woran messen wir uns, was ist unser Benchmark? Im vorliegenden Beispiel werden Ziele und Massnahmen vermischt, so ist das Ziel 3, Seite 8: „Für Menschen mit Migrationshintergrund wird der Zugang zu Leistungen der öffentlichen Hand verbessert“ eine sehr gute Massnahme, aber kein Ziel. Dieses Regierungsprogramm soll also nicht nur von Entwicklungspotenzialen berichten, sondern es hat selber noch Entwicklungspotenzial.

Als zweites neues Instrument wird der Aufgaben- und Finanzplan eingeführt. Hier ist die Verknüpfung zum Regierungsprogramm sehr wichtig. Massnahmen müssen finanziert werden und dürfen nicht als Wunschprogramm einsam in einem Papier stehen. Neu soll der Aufgaben- und Finanzplan durch den Kantonsrat genehmigt und nicht nur zur Kenntnis genommen werden. Dies war diese Woche auch im Kantonsrat des Kantons Zürich Thema. Der Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) der Regierung des Kantons Zürich konnte erstmals vom Kantonsrat verändert werden. Wie und in welchem Mass dies geschehen sollte, darüber waren die Meinungen sehr geteilt. Dies wird bei uns nicht anders sein.

Diese Instrumente brauchen für einen effizienten Einsatz ein Controlling. Das hat die Regierung richtig erkannt und schlägt das auch vor. Nur bleibt sie aus der Sicht der SP hier auf halbem Weg stehen. Sie weist das Controlling ebenfalls dem Dienst für Politische Planung und Controlling zu. Diejenigen, die das Ganze vorbereiten, sollen auch das Controlling machen. Es ist richtig und wichtig, dass es ein internes Controlling gibt, dass dieses in der Staatskanzlei angesiedelt ist, macht auch Sinn. Aber dass die Regierung allein die Umsetzung prüft, kann nicht sein. Vor und über dem Regierungscontrolling und dem Departementscontrolling muss das Controlling des Kantonsrates stehen. Im Artikel 16g (neu) Staatsverwaltungsgesetz auf Seite 32 steht: Departemente und Staatskanzlei überprüfen nach den Weisungen der Regierung, ob die Staatsaufgaben notwendig und finanzierbar sind, wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Die Regierung gibt also Weisung, sich selber zu überprüfen.

Das Controlling des Kantonsrates ist an dieser Stelle einzuführen. Der Kantonsrat hat die Aufgaben, die Erfüllung der Staatsaufgaben zu überwachen. Der Kantonsrat soll die Wirksamkeit der Staatsaufgaben überprüfen. Dazu braucht es eine ständige Kommission, eine Strategiekommission, wie sie im Rahmen der Parlamentsreform vorgeschlagen wird. Diese soll sich u.a. mit dem Regierungsprogramm, dem Aufgaben- und Finanzplan sowie dem Controlling beschäftigen. Zudem ist wichtig, dass diese Kommission die Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates prüft wie auch die Beschlüsse des Kantonsrates. Dies eventuell auch gegen den Willen der Regierung. Diese Prüfung wird bis jetzt nicht oder nur marginal durchgeführt.

Damit diese Kommission arbeiten kann, braucht es auch Ressourcen, daher fordert die SP von der Verwaltung unabhängige Kommissionssekretariate. Je nach Situation muss eine solche Kommission auch externen Support einfordern können. Der Kantonsrat erfüllt nur so seine Aufgabe.

Mit dem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Politische Planung und Controlling) wird die Staatstätigkeit ein Stück weit transparenter und zielorientierter. Dabei muss aber auch die Mitwirkung des Kantonsrates ausgebaut und auf ein gutes Fundament gestellt werden.

In diesem Sinne ist die SP für Eintreten und wird zu den aufgeworfenen Fragen in der Detailberatung noch Stellung nehmen und allenfalls Anträge stellen.

### **FDP-Fraktion**

Locher-St.Gallen spricht im Namen der FDP-Fraktion. Die FDP ist für Eintreten.

Die FDP betrachtet es grundsätzlich als sinnvoll, die Planung des Staates zu koordinieren und die Planungs- und Steuerungsinstrumente, wie sie im Bericht dargelegt sind, zu schaffen. Es ist darum sicher richtig, dass die Regierung künftig für sich ein Regierungsprogramm erarbeiten möchte. Es kann nicht entscheidend sein, dass der Kanton St.Gallen der Letzte ist. Die aufgezeigte Aufgaben- und Finanzplanung entspricht den modernen Instrumenten einer strategisch denkenden Regierung. Planung darf allerdings nicht dazu führen, dass der Verwaltungsapparat in Form von umfangreichen Planungs- und Controllingorganen - nebst dem zugehörigen Informatikaufwand - aufgebläht wird. Das Pilotprogramm umfasst acht Ziele. Einige Ziele - es wurde von den Vorrednern zum Teil schon erwähnt - sind von untergeordneter Bedeutung. Bereits dieser Umfang ist sehr beträchtlich. Soll dieses Instrumentarium Sinn machen, dann muss bei der Anwendung darauf geachtet werden, dass analog zur Wirtschaft die Instrumente einerseits als rollende Planung verstanden werden und andererseits eine Konzentration auf wichtige strategische Ziele erfolgt. Die Überprüfung muss sich nachher auf die Einhaltung dieser strategischen Ziele beschränken. Weiter muss - wie bereits von Regierungsrat Schönenberger ausgeführt wurde - klar sein, dass sowohl die Regierung als auch der Kantonsrat von Fall zu Fall die Freiheit haben, via Gesetzgebungsarbeit Anstösse zu geben und diese dann auch zu verfolgen. So kann der politischen Aktualität Rechnung getragen werden. Der FDP stellen sich die folgenden Grundsatzfragen:

1. Was ist der Sinn der neuen Instrumente? Worin unterscheidet sich der neue Zustand vom heutigen Zustand? Wie bereits gesagt wurde, betrachtet die FDP die neuen Instrumente grundsätzlich als sinnvoll. Es stellt sich aber die Frage, was sich gegenüber dem heutigen Zustand verbessert? Oder anders gefragt: Wie verhält sich das Kosten- und Nutzenverhältnis? Was nützen die 500'000 Franken jährlich mehr an Effizienz gegenüber dem heutigen Zustand. Diese Fragen sind aus Sicht der FDP nicht abschliessend behandelt. Die FDP erwartet einige Aufschlüsse aus der weiteren Beratung.
2. Sind die vorgeschlagenen Instrumente zur Zielerreichung geeignet? Das Regierungsprogramm soll eine Schwerpunktplanung in ausgewählten Politikbereichen beinhalten. Es soll auf eine flächendeckende Planung verzichtet werden, was zur Folge hat, dass im Regierungsprogramm nicht alle im Kanton vorhandenen Planungen aufgeführt werden. Dieser Ansatz ist grundsätzlich richtig. Das Regierungsprogramm soll keine Gesamtschau sein. Konzentriert man sich aber auf ein paar wenige, strategische Ziele, dann muss eine Koordination erfolgen bzw. das Verhältnis zu vorhandenen Sachplänen muss richtig geregelt sein, damit es zu keinen Widersprüchen führt.
3. Die Aufgaben- und Finanzplanung wird von der FDP ebenfalls als sinnvoll erachtet. Genau zu definieren ist aber die Abgrenzung zum jährlich zu erstellenden Voranschlag. Geklärt werden muss insbesondere, wie der Kantonsrat von der Aufgaben- und Finanzplanung

abweichen kann. Diese Frage ist für die FDP nicht restlos geklärt.

4. Das Controlling dient der Regierung zur Planung und dazu, den Umsetzungsgrad zu überwachen. Klärungsbedarf besteht aus Sicht der FDP im Verhältnis zur Finanzkontrolle. Wie sieht das Verhältnis dieser beiden Instrumente aus? Nach dem st.gallischen Staatsverwaltungsrecht ist die Finanzkontrolle rückwärts gewandt; bzw. die Tätigkeiten sind zum Teil gegenwartsbezogen. Das Regierungs- bzw. das Departementscontrolling enthalten zum Teil gleiche Fragen. Es stellt sich die Frage, wie die Abgrenzung im Einzelnen geregelt ist? Abschliessend folgt eine Bemerkung zur Evaluation. Die Evaluation ist im Bericht umschrieben. Im Entwurf ist sie allerdings nicht mehr geregelt. Eine Evaluation macht sicher Sinn. Es muss aber darauf geachtet werden, dass mit Evaluationen keine übergrossen Berichte erstellt werden.
5. Sind die ermittelten Kosten realistisch? Die FDP zweifelt, dass die aufgezeigten Kostenfolgen abschliessend und umfassend dargestellt sind. Die Ausführungen von Regierungsrat Schönenberger sind allerdings beruhigend, indem er sagt, dass es sich um realistische Zahlen handelt und es nicht zu Mehrkosten kommen wird. Die FDP ist trotzdem der Meinung, dass nur die zentralen Kosten dargelegt werden. Es ist nicht transparent, wieviele Stellen mit den entsprechenden Arbeitsplatzkosten in den einzelnen Departementen trotzdem noch anfallen. Wie steht es zudem mit den zusätzlichen Informatikkosten? Diese 50'000 Franken sind aus der Sicht der FDP zu bescheiden im Wissen darum, dass die Informatik bei solchen Projekten oft eine Eigendynamik entwickelt.
6. Die letzte Frage zielt auf die organisatorische Eingliederung und Zuständigkeit. Die FDP ist wie die Regierung der Meinung, dass das Controlling und die gesamte Planungstätigkeit in der Staatskanzlei angesiedelt werden soll. Schliesslich ist es in erster Linie ein Instrument der Regierung. Gleich wie die SP-Fraktion ist die FDP nicht einig mit dem Vorschlag der Regierung, dass das Regierungsprogramm erst ab Mitte der Amtsdauer beschlossen wird. Die FDP ist ebenfalls der Meinung, dass das Regierungsprogramm früher beschlossen werden müsste. Dies sollte in der Diskussionsdiskussion besprochen werden. Es stellt sich für die FDP noch die Frage, wie stark das Parlament eingebunden werden soll? Die FDP vertritt den Standpunkt, dass das Parlament die Planung höchstens zur Kenntnis nimmt und nicht wie beim Aufgaben- und Finanzplan vorgesehen, auch eine Genehmigung angedacht ist.

Die FDP erhofft sich zusammenfassend von der Behandlung dieses Geschäftes Aufschluss zu den gestellten Fragen. Ansonsten müsste die FDP mittels Rückweisungsanträgen Aufschluss verlangen. Generell möchte die FDP festhalten, dass die Ausgaben für die vorgeschlagenen Planungs- und Steuerungsinstrumente auf jeden Fall nach oben plafoniert werden, damit die Kosten nicht aus dem Ruder laufen. Die wiederkehrenden Kosten dürfen die Höhe von 550'000 Franken, wie im Bericht vermerkt sind, nicht übersteigen.

## **SVP-Fraktion**

Götte-Tübach spricht im Namen der SVP-Fraktion. Die SVP ist für Eintreten.

Die SVP-Fraktion bedankt sich für die Unterlagen. Es ist offensichtlich, dass die SVP-Fraktion - bekannt auch als jene Partei, die sich für WoV stark eingesetzt hat - diesem Instrumentarium sehr gespannt entgegenschaut und daher die Unterlagen mit grossem Interesse studiert hat. Die SVP erhofft sich von den neuen Instrumenten die nötige Transparenz, damit künftig die Geschäfte zur Zufriedenheit von allen bewältigt werden können. Aus diesem Grund wird die SVP-Fraktion für Eintreten stimmen. Der Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz mit den neuen Instrumenten (Regierungsprogramm, Aufgaben- und Finanzplan, Regierungscontrolling und Geschäftsbericht) entspricht im Grundsatz nicht den Vorstellungen der SVP. Die SVP ist sich bewusst, dass es sich bei den vorliegenden Unterlagen um einen Pilot handelt. Wenn dies aber die Realität wäre, dann würden wir sicher kritischer hinter dieser Vorlage stehen. Wir sind uns dessen bewusst, werden aber doch einige Fragen stellen. Warum macht die SVP diese

pauschale Aussage, dass die Vorlage im Grundsatz nicht den Vorstellungen der SVP entspricht? Der Grund ist, dass in der gesamten Vorlage aus der Sicht der SVP die Regierung gestärkt und das Parlament geschwächt wird. Dieser Eindruck wird mit Art. 16 (neu) des Entwurfs gestärkt. Die SVP wird daher bei der Spezialdiskussion dazu Fragen stellen. Im Grundsatz darf festgestellt werden, dass mit den neuen Instrumenten mehr Transparenz erreicht werden kann. Im Grundsatz nichts anderes, als was in der Wirtschaft bereits heute zum Standard gehört. Die Politik weist in diesem Bereich noch einen Rückstand auf. Daher ist es wichtig, in diesem Bereich einen Schritt vorwärts zu machen. Die Mitwirkung des Parlamentes darf bei diesem Thema nicht vernachlässigt werden. Aus diesem Grund behält sich die SVP für die Spezialdiskussion diverse Fragen vor. Es ist für die SVP selbstverständlich, dass auch im Bereich des Layouts Änderungen vorgenommen werden. Dies müsste aber nicht extra in der Botschaft erwähnt werden. Zu erwähnen sind zudem die sehr hohen Kosten von wiederkehrend einer halben Million und die hohen Investitionskosten. Dies haben bereits andere Sprecher vorher erwähnt. Auch zu diesem Punkt werden später entsprechende Fragen gestellt.

### **Grüne/EVP-Fraktion**

Gschwend-Altstätten spricht im Namen der Grünen/EVP. Grüne/EVP sind für Eintreten.

Grüne/EVP finden es gut, wenn die staatliche Tätigkeit mit neuen Instrumenten hinterfragt wird. Begrüssenswert finden Grüne/EVP ebenfalls, dass neue Formen zur Planung und Steuerung gesucht werden. Wenn aber neue Formen gesucht werden, dann müssen die Änderungen auch etwas bringen, damit die staatliche Tätigkeit effizienter und nachhaltiger wird und es nicht wie erwähnt, zu Feuerwehrübungen kommt. Daher soll der Fokus der Änderungen nicht auf das Layout eines Berichtes gelegt werden, sondern der Inhalt eines Berichtes muss fundierter sein. Es darf nicht sein - wie dies von der Industrie- und Handelskammer formuliert wurde - dass ein Bericht für das Standortmarketing genutzt wird. Sondern es geht um den Inhalt. Wenn dies nicht der Fall ist, dann müssen keine neuen Instrumente eingeführt werden, die viel kosten und wenig bringen. Trotzdem möchten Grüne/EVP betonen, dass der vorliegende Nachtrag gut ist und in die richtige Richtung geht. Es stellen sich aber noch ein paar Fragen: Eine wichtige Frage betrifft die Mitwirkung des Kantonsrates. Zu dieser Frage gibt es unterschiedliche Meinungen. Wichtig wird sein, diese Frage heute umfassend zu diskutieren. Wenn die neuen Instrumente zu schnell und ohne Diskussion eingeführt werden, dann ist dies eine Massnahme mehr zur Schwächung des Parlamentes. Ob dies gewünscht und richtig ist, muss in Frage gestellt werden. Im Übrigen fordern Grüne/EVP, dass im Aufgaben- und Finanzplan die Leistungsaufträge der Spitalverbände und anderen öffentlich-rechtlichen Institutionen aufgeführt werden. Ausserdem finden Grüne/EVP es nicht richtig, wenn das Controlling ausschliesslich in der Staatskanzlei vorgenommen wird. Hier müssen unabhängige Spezialisten in die Arbeit eingebunden werden, denn die Sicht von internen Spezialisten reicht hier nicht aus.

### **Allgemeine Fragen**

Eberhard-St.Gallen stellen sich die folgenden Fragen:

- Warum wird heute nicht mehr wie bei WoV von integrierter Aufgaben- und Finanzplanung gesprochen, sondern nur noch von Aufgaben- und Finanzplanung. Warum hat dieser Begriff geändert?
- Die Evaluation ist ein wichtiger Bestandteil des Führungskreislaufes. Dies wird auch auf Seite 6 der Botschaft in der Grafik dargestellt. In der Botschaft wird der Evaluation aber keine grosse Bedeutung zugemessen. Dem Punkt "Evaluation" wird im Bericht zu wenig Beachtung geschenkt.
- CVP hat am 16. Februar 2004 ein Postulat eingereicht mit dem folgenden Wortlaut: "Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage zum Vorstoss 42.03.15 "Mehrjährige Gesamtplanung der Staatstätigkeit" auch aufzuzeigen, auf welche Bereiche der staatlichen Tätigkeit die bei den selbständig öffentlich rechtlichen Anstalten



ten eingeführten Steuerungsinstrumente ausgeweitet werden können. Überdies soll die Regierung aufzeigen, wie das heutige Globalkreditsystem mit einer zweckmässigen Leistungssteuerung verknüpft werden kann. Die Abklärungen sind auch mit den Arbeiten der Folgegesetzgebung zur neuen Kantonsverfassung abzustimmen.“ Dieses Postulat wurde überwiesen. Erstaunlich ist, dass in der Botschaft nicht auf dieses Postulat eingegangen wird.

Domeisen-Rapperswil-Jona vermerkt, dass mit den neuen Planungs- und Steuerungsinstrumenten die Transparenz erhöht wird und das Konzerndenken gestärkt werden soll. Dieser Gedanke fehlt seiner Ansicht nach bis jetzt im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG). In Art. 2 Abs. 3 StVG ist von der Arbeitsweise der Staatsverwaltung die Rede. So heisst es, dass die Organe bei gemeinsamen Aufgaben zusammenarbeiten. Zur Förderung des Konzerndenkens und der interdepartementalen Zusammenarbeit ist es aber wichtig, dass nicht nur die gemeinsame Aufgabenerfüllung aufeinander abgestimmt wird, sondern auch bei separater Aufgabenerfüllung aufeinander Rücksicht genommen wird. Demzufolge müsste Art. 2 Abs. 3 StVG entsprechend angepasst werden.

### **Beantwortung der Fragen durch Regierungsrat Schönenberger und Staatssekretär Gehr**

Regierungsrat Schönenberger geht auf die Ausführungen der Fraktionssprecherin bzw. Fraktionssprecher und die gestellten Fragen ein. So reklamiert Würth-Goldach, dass die Formulierung in Art. 16c (neu) StVG zur Anhörung der Gemeinden zu eng gefasst sei. Aus der Sicht von Regierungsrat Peter Schönenberger sollte eine Formulierung gewählt werden, wie sie auch zwischen Bund und Kantonen in der Bundesverfassung gilt. Eine entsprechende Anpassung des Artikel 16c (neu) StVG ist gut denkbar und unproblematisch.

Für Mettler-Wil ist die Ansiedelung des Controllings im Dienst für politische Planung und Controlling in der Staatskanzlei problematisch. Regierungsrat Schönenberger weist darauf hin, dass bei einem Verzicht auf interne Ressourcen in der Staatskanzlei eine Parallelorganisation aufgebaut oder ein Outsourcing an Dritte vorgenommen werden müsste. Mit dieser Variante würden aber höhere Kosten anfallen. Zudem ist der neue Dienst für politische Planung und Controlling kein Entscheidungsgremium. Vielmehr bereitet er Führungsinformationen zuhanden der Regierung auf. In diesem Zusammenhang ist einmal mehr darauf hinzuweisen, dass das Controlling nicht in den Aufgabenbereich des Parlamentes gehört, das es sich beim Controlling um ein Führungsinstrument der operativen Ebene handelt. Controlling darf nicht mit Kontrolle verwechselt werden. Im Gegensatz zum Controlling hat das Parlament gemäss Verfassung die Aufsicht über Regierung und Verwaltung. So hat zum Beispiel das Parlament auch das Instrument der Finanzkontrolle zur Verfügung. Wenn nun das Parlament auch ein Controlling wahrnehmen würde, so würde dies faktisch zu einer zweiten Regierung führen. Bereits bei der Schaffung des Staatsverwaltungsgesetzes tauchte das Begehren auf, dass der damals neu zu schaffende Dienst für Verwaltungscontrolling dem Parlament zu dienen habe. Dieses Begehren wurde auch damals verneint.

Auf die Fragen von Locher-St.Gallen wird in der Detaildiskussion eingegangen. Im Zusammenhang mit den Kosten stellte er die Forderung nach einer Plafonierung. Abgesehen davon, dass ein solches Instrument nicht existiert, weist Regierungsrat Peter Schönenberger darauf hin, dass während dem Pilotprojekt die notwendigen Ressourcen und die daraus folgenden Kosten seriös ermittelt wurden.

Gemäss den Ausführungen von Götte-Tübach ist die SVP dem neuen Instrumentarium gegenüber nicht abgeneigt. Regierungsrat Schönenberger zeigt sich daher erstaunt, dass die SVP den Vorwurf vorbringt, dass mit dem vorliegenden Entwurf die Regierung gestärkt wird. Dieser Vorwurf ist nicht berechtigt. Zudem geht es nicht darum, eine der beiden Gewalten zu stärken oder zu schwächen. Heute muss das Ziel sein, dass sowohl Kantonsrat als auch Regierung gestärkt werden. Nur so ist es möglich, einen besser funktionierenden Staat zu schaffen. So ist es notwendig, dass beide Gewalten die notwendigen Instrumente zur Verfügung haben. Regie-

rungsrat Schönenberger ist der Meinung, dass dies mit dem vorliegenden Entwurf der Fall ist. Wenn zum Beispiel der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan genehmigen kann, so ist doch das Parlament wesentlich besser in den Entscheidungsprozess eingebunden als bei einer blossen Kenntnisnahme. Falls die Kenntnisnahme der Genehmigung vorgezogen wird, dann bedeutet dies eine Schwächung der Mitwirkung.

Die Forderung von Gschwend-Altstätten nach einem unabhängigen Controlling ist wie bereits erwähnt unter anderem auch eine Kostenfrage.

Eberhard-St.Gallen stellt die Frage, ob die Bezeichnung für die integrierte Planung geändert habe. Dies ist nicht der Fall, da mit dem neuen Aufgaben- und Finanzplan Aufgaben mit Finanzen verknüpft werden und somit das Wort "integriert" enthalten ist. Das Postulat der CVP ist ausserdem nicht vergessen gegangen. Im kommenden Amtsbericht wird gesagt, dass die Regierung dieses Postulat im Anschluss an die Beratungen des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz (Politische Planung und Steuerung) bearbeiten wird. Der Grund dafür ist, dass zuerst bekannt sein muss, wie die neuen Planungs- und Steuerungsinstrumente ausgestaltet werden.

Über den von Domeisen-Rapperswil-Jona eingebrachten Vorschlag, Art. 2. Abs. 3 StVG anzupassen, wird später in der Detaildiskussion eingegangen.

Staatssekretär Gehrler ist erfreut darüber, dass es der Regierung geglückt ist zu zeigen, dass es sich bei dem nun vorliegenden Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan um einen Piloten handelt. Bei der Vernehmlassung waren diesbezüglich Missverständnisse aufgetaucht. Mit dem Pilot wollte die Regierung intern Erfahrungen sammeln, wie die Prozesse zur Erstellung eines Regierungsprogramm sowie eines Aufgaben- und Finanzplans aussehen. Die Pilotphase hat rund zwei Jahre gedauert. Da während dieser Zeit die neuen Instrumente erarbeitet und getestet wurden, sind die vorliegenden (Pilot-)Ziele und (Pilot-)Massnahmen als Beispiele zu sehen. Zur Bemerkung von Würth-Goldach kann gesagt werden, dass es sich bei den (Pilot-)Massnahmen - wie zum Beispiel die Massnahme "Position der Mitglieder der Ständeräte stärken" nicht um Fantasie-Massnahmen handelt. Denn alle diese Beispiele bzw. (Pilot-) Massnahmen wurden in den Voranschlag eingestellt und werden auch umgesetzt.

Die Befürchtungen von Locher-St.Gallen, dass mit der Einführung der Planungs- und Steuerungsinstrumente in den Departementen Informatikbegehren entstehen könnten, kann nicht geteilt werden. Geplant ist eine zentrale Informatiklösung, die von der Staatskanzlei angeschafft wird.

Der Pilot konnte ebenfalls gut zeigen, wieviele Stellenprozente für den Betrieb der neuen Instrumente notwendig sind. Die im Pilot in den Departementen und der Staatskanzlei ermittelten Stellen sind zwar knapp. Sie sind aber realistisch.

Das Umfeldmonitoring ist im Gesetz nicht geregelt. Das Umfeldmonitoring ist eines von mehreren Möglichkeiten, Grundlagen für die Zielformulierung aufzubereiten. Bereits heute bedienen sich der Bund und einzelne Kantone diesem Instrument. Die St.Galler Regierung hat sich für ein schlankes und internes Umfeldmonitoring ausgesprochen. In Bezug auf die Aussensicht ist es aber nach Ansicht der Regierung zwingend, dass die im Umfeldmonitoring verwendeten Quellen offen gelegt werden. Nur so kann die notwendige Transparenz gewährleistet werden.

In Bezug auf die Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans durch eine Kommission hat sich das 21-Gremium im Rahmen der Parlamentsreform klar für die Behandlung durch eine neu zu schaffende Strategiekommission ausgesprochen.

Das Regierungsprogramm gilt ab Mitte der Amtsdauer. Damit bringt die Regierung klar zum Ausdruck, dass es sich beim Regierungsprogramm nicht um ein Legislaturprogramm handelt. Diskutiert werden kann, ab welchem Zeitpunkt das Regierungsprogramm gültig sein soll - Mitte

Amtsduer oder bereits ein Jahr frueher. In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass die Regierung Zeit haben muss, sich auf ein Programm zu einigen, bevor es dem Parlament vorgelegt wird.

Mit dem Vorstand der VSGP wurden Gespraechen ueber den Einbezug der Gemeinden im Bereich des Regierungsprogramms gefuehrt. Die Regierung ist der gleichen Meinung wie Wuert-Goldach. So sind die Gemeinden bei der Erarbeitung des Regierungsprogramms auch dann anzuhoeeren, wenn Ziele des Regierungsprogramms Auswirkungen auf die Gemeinden haben. Es ist uebrigens bereits heute so, dass Gemeinden angehoeert werden, falls Gesetzesvorlagen auf die Gemeinden Auswirkungen haben. Dies soll beim Regierungsprogramm nicht anders sein.

Meier-Ernetschwil zeigt sich ueberrascht ueber die Aeusserungen von Regierungsrat Schoenenberger zum Thema "Schwaechung des Parlamentes". Liest man die Stellungnahme der Regierung zur Parlamentsreform, so ist von Staerkung des Parlamentes nichts erwaehnt. Im Gegenteil lehnt die Regierung die Reform ab. Er betont aber, dass der Vorwurf der SVP, die neuen Instrumente wuerden das Parlament schwaechen, nicht an die Regierung gerichtet ist. Der Vorwurf geht an das Parlament selber, da die Fraktionen nicht bereit sind, den Kantonsrat zu staerken.

Zudem muesste die heutige Diskussion nicht gefuehrt werden, wenn WoV weitergefuehrt worden waere. Waere dies der Fall, so waeren die genannten Punkte eingefuehrt. Die heutige Situation praesentiert sich so, dass die Regierung jene WoV Elemente streicht, die ihr nicht genehm sind und die das Parlament gestaerkt haetien.

Moeckli-Rorschach stellt einen Antrag zum Parlamentscontrolling und zur Evaluation. Die These von Regierungsrat Schoenenberger, wonach das Controlling zur operativen Ebene gehoert, teilt Moeckli-Rorschach nicht. Seiner Ansicht nach handelt sich beim Ansatz von Regierungsrat Schoenenberger um eine veraltete Betrachtungsweise. Die wissenschaftliche Literatur zur Funktion des Parlamentes zeige klar, dass die Kontrollfunktion eine der wichtigsten Funktionen des Parlamentes sei. Kontrolle ist heute auch Controlling. Frueher war die Kontrolle eher retrospektiv, was heute nicht mehr der Fall ist. Denn sie hat heute auch die Funktion, vorausschauend und mitdenkend zu sein. Gerade im Zusammenhang mit der Parlamentsreform wurde das Thema "Mitwirkung bei Staatsvertraegen" behandelt. In diesem Fall ist es nicht zielfuehrend, wenn das Parlament erst dann mitwirkt, wenn Staatsvertraege bereits abgeschlossen sind. Er ist zudem der Meinung, dass die Bezeichnung "Legislative" die Funktion des Parlamentes nicht richtig wiedergibt. Denn das Parlament hat auch exekutive und judikative Funktionen wie zum Beispiel die Beratung des Voranschlages oder das Aussprechen von Begnadigungen. So wird zum Beispiel in Lehrbuechern ueber das politische System der USA unter dem Begriff "Government" sowohl die Regierung als auch das Parlament verstanden.

Die Zielbestimmung ist ebenfalls eine Funktion des Parlamentes. Es ist richtig, dass in unserem politischen System keine koehaerente Zielbestimmung moeglich ist. Mit Vorstoessen kann das Parlament aber die Richtung der Politik bestimmen. Daher gehoert das Controlling auf die strategische Ebene und aufgrund der eben gemachten Ausfuehrungen in die Hand des Parlamentes. Es ist daher nicht richtig, dass die Regierung mit einem eigenen Controlling prueft, ob sie ihre Ziele erreicht hat. Dies ist Aufgabe eines ausstehenden Organs.

Moeckli-Rorschach ist ebenfalls der Ansicht, dass sowohl Regierung als auch Parlament stark sein sollen. Manchmal kommt es aber bei Neuerungen oder Veraenderungen zu einem Nullsummenspiel und das Parlament wird auf die Kosten des anderen geschwaecht. Ihm ist es ein grosses Anliegen, dass die Kontrollfunktion in der heutigen Beratung ausfuehrlich diskutiert wird.

Kommissionspraesident Guentzel laesst ueber das Eintreten abstimmen.

**Die vorberatende Kommission beschliesst in einer Abstimmung mit 21:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen, Eintreten auf die Vorlage.**

## 4. Spezialdiskussion

### a) Botschaft allgemein

Kommissionspräsident Güntzel eröffnet mit Traktandum 4 die Spezialdiskussion. In einem ersten Schritt soll die Botschaft besprochen werden, sodann wird es die Gelegenheit geben, sich zu den Instrumenten zu äussern. Zum Schluss werden die Gesetzesbestimmungen behandelt. Es wird dann auch möglich sein, neue Artikel in den Entwurf aufzunehmen.

#### *Diskussion zu Kapitel 1 "Ausgangslage"*

##### *Botschaft Ziffer 1.1. und 1.2.*

Zur Zusammenfassung, zu Ziffer 1.1. "Planung der Staatstätigkeit" und zu Ziffer 1.2. "Neue Instrumente zur Planung der Staatstätigkeit" gibt es keine Bemerkungen.

##### *Botschaft Ziffer 1.3.*

Bei Ziffer 1.3. "Vorgaben der Kantonsverfassung" weist Regierungsrat Schönenberger nochmals darauf hin, wer gemäss Verfassung welche Aufgaben hat. In Art. 65 Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) wird der Aufgabenkatalog des Kantonsrates festgehalten. Der Aufgabenbereich der Regierung wird in Art. 71ff. KV beschrieben. In Art. 71 KV ist klar geregelt, dass die Regierung gemäss Art. 71 die Staatstätigkeit plant und koordiniert. Das Parlament hat gemäss KV keine Planungsaufgabe. Zudem hält er fest, dass Kontrolle und Controlling zu unterscheiden sind. So ist in Art. 65 KV immer die Rede von "Beaufsichtigung". Dies versteht er als kontrollieren. Er gibt abschliessend zu Bedenken, dass mit dem vorliegenden Entwurf das Staatsverwaltungsgesetz geändert wird und dies keinen Einfluss auf die Kantonsverfassung hat.

##### *Botschaft Ziffer 1.4.*

Im Zusammenhang mit Ziffer 1.4. "Motionsauftrag des Kantonsrates" ist Eberhard-St.Gallen nicht zufrieden mit der Antwort von Regierungsrat Schönenberger betreffend dem von der CVP eingereichten und gutgeheissenen Postulat. Sie ist erstaunt, warum dieses Postulat mit keinem Wort in dieser Botschaft erwähnt wird. Zumindest hätte man sagen können, dass die Beantwortung nach der Beratung des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz erfolgt. Regierungsrat Schönenberger bemerkt, dass das Postulat im Bericht hätte erwähnt werden sollen. Für diesen Fehler entschuldigt sich Regierungsrat Schönenberger im Namen der Regierung. Bezüglich dem Zeitpunkt der Behandlung des Postulates bleibt Regierungsrat Schönenberger der Ansicht, dass das Postulat erst nach der Behandlung des IV. Nachtrages zum Staatsverwaltungsgesetz durch den Kantonsrat bearbeitet wird.

Grämiger-Bronschhofen will in diesem Zusammenhang mit dem von der CVP eingereichten Postulat nochmals wissen, wie es in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten aussieht. Seiner Ansicht nach hat das Parlament im Bereich der Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Anstalten oft ein Defizit. Da das Controlling Gegenstand des IV. Nachtrages zum Staatsverwaltungsgesetz ist, wäre eine Antwort auf das Postulat der CVP wichtig. Zu überlegen ist, ob mit einem Zusatzbericht auf die zweite Lesung des Kantonsrates die gestellten Fragen beantwortet werden könnten. Zumindest müssten die Überlegungen in diese Vorlage einfließen. Regierungsrat Schönenberger wiederholt, dass die Regierung im Amtsbericht zu diesen Fragen Stellung nimmt. Ausserdem verweist er auf den Geltungsbereich des Staatsverwaltungsgesetzes. Gemäss Art. 1 StVG ordnet das Staatsverwaltungsgesetz die Staatsverwaltung soweit andere Gesetze keine abweichenden Vorschriften enthalten. Zur Staatsverwaltung gehören u.a. die in Bst. c aufgeführten selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Vorschriften. Damit ist der Geltungsbereich des Staatsverwaltungsgesetzes klar geregelt.

Eberhard-St.Gallen kommt nochmals auf das von der CVP eingereichte Postulat zurück. Im

Postulat geht es ihrer Ansicht nach um Steuerungsinstrumente. In der heute behandelten Vorlage geht es ebenfalls um Steuerungsinstrumente. Das Problem liegt darin, dass das Parlament bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten einerseits und bei den Globalkrediten andererseits sehr wenig Möglichkeiten zur Einflussnahme hat. Ausgenommen ist die Steuerung über die Finanzen. Regierungsrat Schönenberger zeigt sich erstaunt zu hören, dass das Parlament bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten keine Einflussmöglichkeiten hat. Im Spitalbereich genehmigt zum Beispiel das Parlament den Leistungsauftrag und spricht den Globalkredit. Regierungsrat Schönenberger hat noch nie erlebt, dass der Auftrag und der Kredit im Parlament diskutiert worden wäre. Die eben geäußerte Kritik würde er deshalb an das Parlament zurückgeben. Das Parlament hat aber die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen. Dabei gibt es unterschiedliche Regelungen. Bei den Fachhochschulen ist möglich, dass das Parlament den Leistungsauftrag nicht genehmigt. Warum hat denn das Parlament im Bereich der Fachhochschulen eine Kenntnisnahme der Genehmigung vorgezogen? Auch diese Kritik gibt er an das Parlament zurück. Dazu ist auf besondere gesetzliche Vorschriften gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. c StVG zu verweisen. Dies heisst, dass in den eben genannten Bereichen das Parlament zuständig ist.

#### *Botschaft Ziffer 1.5.*

Zu Ziffer 1.5. "Erwartungen der Staatswirtschaftlichen Kommission" gibt es keine Bemerkungen.

#### *Diskussion zu Kapitel 2 "Projekt Planungs- und Steuerungsinstrumente"*

##### *Botschaft Ziffer 2.1. und 2.2.*

Zu Ziffer 2.1. "Strukturreform" und 2.2. "Projekt Planungs- und Steuerungsinstrumente" gibt es keine Bemerkungen.

##### *Botschaft Ziffer 2.3.*

Kommissionspräsident Güntzel weist bei Ziffer 2.3. nochmals darauf hin, dass das (Pilot-) Regierungsprogramm und der (Pilot-) Aufgaben- und Finanzplan unter Traktandum 2b) behandelt werden.

#### *Diskussion zu Kapitel 3 "Regierungsprogramm"*

Eberhard-St.Gallen weist darauf hin, dass im Bericht unter Ziffer 3 "Regierungsprogramm" in der Abbildung "Führungskreislauf" die Evaluation als Teil des Prozesses dargestellt ist. Da im Bericht wenig über die Evaluation steht, möchte sie nochmals wissen, wie die Evaluation gehandhabt wird. Wird die Evaluation eventuell beim Controlling behandelt? Falls ja, warum wird sie an dieser Stelle aufgeführt? Warum ist sie zudem im Gesetz nicht geregelt? Regierungsrat Schönenberger bemerkt, dass der Führungskreislauf unter Ziffer 3 eine lehrbuchmässige Darstellung des gesamten Prozesses ist. Die neuen Instrumente orientieren sich an diesem Kreislauf. In Zukunft soll gemäss diesem Prozess gearbeitet werden. In Bezug auf die Gesetzgebung stellt sich die Frage, wie detailliert ein Gesetz sein soll. In einer früheren Phase des Projektes hatte man eine detailliertere Gesetzgebung angestrebt. Im weiteren Verlauf des Projektes hatte sich die Regierung aber entschieden, nur noch die zwingenden Bestimmungen in das Gesetz aufzunehmen.

Kommissionspräsident Güntzel beanstandet, dass der Begriff der "schlanken Gesetzgebung" in den letzten Jahren zum Teil missbraucht wurde. Eine schlanke Gesetzgebung bedeutet, dass für eine Regelung wenige Bestimmungen nötig sind. Werden aber zum Gesetz auch noch Verordnungen erlassen, so kann von einer schlanken Gesetzgebung nicht mehr die Rede sein. Bleibt es in unserem Fall bei diesen Bestimmungen oder wird es noch eine Verordnung geben? Regierungsrat Schönenberger bemerkt, dass das Regierungsprogramm gemäss der Kantonsverfassung nicht zwingend gesetzlich geregelt werden muss. Nur der Aufgaben- und Finanzplan ist in der Kantonsverfassung mit dem Hinweis "nach Massgabe des Gesetzes" ge-

regelt. Die Frage stellt sich nun, wie detailliert die Bestimmungen auf Gesetzesstufe im Staatsverwaltungsgesetz sein sollen. Es wird nicht beabsichtigt, eine Verordnung zum Regierungsprogramm zu erlassen.

Grämiger-Bronschhofen berichtet, dass sich die CVP-Fraktion kein genaues Bild über den Umfang des Regierungsprogrammes machen konnte. Er will wissen, wie viele Ziele das Regierungsprogramm enthält. Sind es zum Beispiel 10 oder 100 Ziele? Sind im Regierungsprogramm Ziele von allen Departementen enthalten? Staatssekretär Gehrer führt aus, dass das Regierungsprogramm eine Schwerpunktplanung beinhalte und eine Ergänzung zu den bereits bestehenden Sachplanungen bilde. Das Regierungsprogramm soll Ziele von allen Departementen enthalten. Es ist davon auszugehen, dass pro Departement mehr als ein Ziel formuliert werden. Es ist aber nicht definiert, ob es sich dabei um 12 oder 20 Ziele handelt. Da es aber eine Schwerpunktplanung ist, werden je nach politischer Situation zwischen 20 und 30 Zielen formuliert werden. Bezüglich des Detaillierungsgrades des Gesetzes weist Staatssekretär Gehrer nochmals darauf hin, dass in einem ersten Entwurf das Umfeldmonitoring und die Analyse der Staatstätigkeit im Gesetz geregelt worden wären. Wie bereits gesagt wurde, ist man von einem hohen Detaillierungsgrad abgekommen, weil zum Beispiel mit dem neuen Instrument "Umfeldmonitoring" zuerst Erfahrungen gesammelt werden müssen und daher eine starre, gesetzliche Regelung keinen Sinn machen würde.

Für Mächler-Zuzwil ist ebenfalls wichtig, dass der Umfang des Regierungsprogramms klar ist. Für ihn ist die Aussage, dass pro Departement mehr als ein Ziel formuliert ist, zu schwach. Die Gefahr besteht nämlich, dass am Schluss ein flächendeckendes Regierungsprogramm mit 150 - 200 Zielen vorliegt. Bei so vielen Zielen wären die Prioritäten der Regierung nicht mehr erkennbar. Mächler-Zuzwil fordert, dass die Regierung zu dieser Frage eine klare Antwort liefert. Falls die Regierung zu diesem Punkt keine klare Aussage machen kann und die Gefahr einer flächendeckenden Planung weiterhin besteht, dann würde die FDP Botschaft und Entwurf zurückweisen. Denn eine flächendeckende Planung wäre mit einem massiv höheren Aufwand verbunden. Darum haben wir Fragen bezüglich der Kostenfolge. Wenn zum Beispiel pro Departement nur ein Ziel formuliert wird, dann ist Mächler-Zuzwil auch der Meinung, dass wiederkehrende Kosten von Fr. 550'000.- immer noch zu viel sind. Schaut man zum Beispiel das Pilot-Regierungsprogramm an, so kann man aufgrund der aufgeführten Ziele - die wahrlich von untergeordneter Bedeutung sind - wahrlich den Eindruck bekommen, es werde eine flächendeckende Planung angestrebt. Es wird zum Beispiel bezweifelt, dass die Stärkung der Mitglieder des Ständerates ein strategisches Ziel sein kann.

Auch für Schmid-Gossau geht es im Regierungsprogramm darum, dass das Regierungsprogramm die wichtigsten Ziele enthält. So kann es zum Beispiel sein, dass eben nicht von allen Departementen ein bis zwei Ziele formuliert werden, sondern 20 Ziele aus dem gleichen Departement stammen und zwei Departemente keine Ziele haben. Es stellt sich die Frage, ob zu jedem Departement Ziele im Regierungsprogramm zu finden sind oder ob eine Gesamtsicht der departementalen Struktur vorgezogen wird.

Für Meier-Ernetschwil muss es für das Parlament und die Bevölkerung auf einen Blick ersichtlich sein, in welche Richtung die Politik im Kanton St.Gallen in den nächsten vier Jahren steuert. Aus diesem Grund muss sich die Regierung auf ein paar strategische Ziele konzentrieren und nicht 200 Ziele formulieren. Wichtig ist, dass die Ziele einfach formuliert, präzise und für die Bevölkerung verständlich formuliert sind.

Regierungsrat Schönenberger unterstreicht mit Nachdruck, dass das Regierungsprogramm nicht alle denkbaren Ziele der staatlichen Tätigkeit umfasst. Darum heisst es im Art. 16b (neu) Abs. 2 StVG nicht, dass das Regierungsprogramm "die Ziele" enthält. Sondern es heisst, es enthalte "Ziele" des staatlichen Handelns. Es ist daher nicht die Meinung, dass das Regierungsprogramm Ziele zu allen Politikfeldern enthält. Es geht darum aufzuzeigen, wo die Regierung für die kommende Planungsphase die Schwerpunkte sieht. Es kann daher durchaus sein, dass ein Departement keine oder wenige Ziele im Regierungsprogramm hat. Zudem stellt Regierungsrat Schönenberger klar, dass im Pilot-Regierungsprogramm nicht das Ziel verfolgt

wird, die Ständeräte mit einem persönlichen Mitarbeiter auszustatten. Dies ist eine Massnahme, um das strategische Ziel "Stellung des Kantons St.Gallen in Bern verbessern" zu erreichen.

Locher-St.Gallen folgert, dass der eben beschriebene Fokus auf strategische Ziele auch im Gesetz zum Ausdruck kommen müsste. Denn unter den "Zielen staatlichen Handelns", wie sie in Art. 16b (neu) Abs. 2 StVG aufgeführt sind, kann alles verstanden werden. Eine Konkretisierung wäre angezeigt in Richtung "strategische Ziele" oder "Schwergezielziele."

Bevor die Beratung der Botschaft weitergeführt wird, möchte Kommissionspräsident Güntzel nochmals auf das von der CVP eingereichte Postulat zurückkommen. Regierungsrat Schönenberger erklärt, dass es sich beim Postulat der CVP mit der Nummer 43.04.11 um die umgewandelte Motion mit der Nummer 42.03.16 handelt. Diese Motion wurde durch die WoV-Kommission eingereicht. Auf Antrag der CVP ist diese Motion in ein Postulat umgewandelt worden. Seiner Ansicht nach handelt es sich bei der vorhergehenden Diskussion um ein Missverständnis, da der Titel wahrscheinlich nicht geändert wurde, wohl aber der Inhalt des Postulates. Der Titel lautet: "Ergänzung der parlamentarischen Steuerungsinstrumente bei Dienststellen und öffentlich-rechtlichen Anstalten, die mit Globalkredit geführt werden." Der Wortlaut des Postulates ist: "Die Regierung wird eingeladen aufzuzeigen, auf welche Bereiche der staatlichen Tätigkeit die bei den selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalten (Spitalverbunde, Pädagogische Hochschule Rorschach, usw.) eingeführten Steuerungsinstrumente ausgeweitet werden können. Überdies soll die Regierung aufzeigen, wie das heutige Globalkreditsystem mit einer zweckmässigen Leistungssteuerung verknüpft werden kann. Die Abklärungen sind auch mit den Arbeiten der Folgegesetzgebung zur neuen Kantonsverfassung abzustimmen." Es geht also nicht um eine Ausdehnung der Instrumente auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten, sondern umgekehrt um eine Prüfung, ob die bereits bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten eingeführten Instrumente auf die allgemeine Staatsverwaltung ausgedehnt werden können. Die Regierung hat dazu für den Amtsbericht den folgenden Text beschlossen: "Die Bearbeitung des Auftrages ist für das Jahr 2008 vorgesehen. Die Erarbeitung hat in Abstimmung mit dem Projekt "Planungs- und Steuerungsinstrumente" zu erfolgen. Es ist auf die Botschaft 22.07.20 zu verweisen."

Kommissionspräsident Güntzel wünscht, den exakten Wortlaut dem Protokoll anzuhängen (vgl. oben).

Für Eberhard-St.Gallen ist die Frage noch nicht geklärt. Denn ihre Version enthält im Vergleich zu jener von Regierungsrat Schönenberger zusätzlich den folgenden Wortlaut: "Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage zum Vorstoss 42.03.15 [...] das Postulat 43.04.11 zu beantworten." Bei der Gesetzesvorlage zum Vorstoss 42.03.15 handelt es sich um die aktuelle Vorlage zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz, die neu die Nummer 22.07.20 hat. Regierungsrat Schönenberger beauftragt die Staatskanzlei zu prüfen, was der Kantonsrat bei der Erheblicherklärung des von der CVP eingereichten Postulates beschlossen hat. Kommissionspräsident Güntzel bittet zudem, dass die Prüfung über die Mittagspause erfolgt und die Ergebnisse am Nachmittag während der Sitzung oder danach im Protokoll vermerkt werden.<sup>1</sup>

### *Botschaft 3.1.*

Schmid-Gossau will wissen, ob im Bereich des Umfeldmonitorings eine Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen angestrebt wird. Regierungsrat Schönenberger bestätigt, dass alle möglichen Quellen beim Betrieb des Umfeldmonitorings genutzt werden. Die Regierung hat sich im Übrigen während einer Klausur sehr ausführlich informieren lassen über das Umfeldmonitoring in anderen Kantonen, die bereits ein Umfeldmonitoring betreiben. Die Regierung hat sich also sehr intensiv damit beschäftigt, wie man in unserem Kanton ein solches Um-

<sup>1</sup> Anmerkung des Protokollführers: Die Konsultation des Kantonsratsprotokolls ergab, dass der Kantonsrat die Motion 42.03.16 in das Postulat 43.04.11 mit geändertem Wortlaut umgewandelt hat (ProtKR 2000/2004, Nr. 616, S. 4415).

feldmonitoring einführen bzw. institutionalisieren könnte. Es ist für mich selbstverständlich, dass mit Kantonen, die ein Umfeldmonitoring betreiben, eine Zusammenarbeit gepflegt wird.

Möckli-Rorschach gibt zu bedenken, dass nicht die Datensammlung das Problem sei. Denn Daten gibt es ohnehin zu viel. Die Leistung liegt nicht in der Datensammlung, sondern darin, die Daten richtig einzuordnen und zu bewerten. Er fragt sich, ob es sich beim Betrieb des Umfeldmonitorings um eine geheimdienstähnliche Tätigkeit handelt, von der die Öffentlichkeit nichts erfährt. Oder orientiert zum Beispiel die Regierung im Geschäftsbericht über die Ergebnisse des Umfeldmonitorings? Dies wäre interessant. Denn dann wäre es möglich, den Längsschnitt zu gewissen Entwicklungen zu verfolgen. In diesem Zusammenhang wäre eine Datenbanklösung zu begrüssen. Staatssekretär Gehr betont, dass das Öffentlichkeitsprinzip auch in diesem Bereich gilt. Grundsätzlich wäre es möglich, dass der Öffentlichkeit oder im Speziellen dem Kantonsrat die Ergebnisse des Umfeldmonitorings zur Verfügung gestellt werden. Allerdings wäre es wohl nicht zielführend, wenn dem ganzen Parlament aufgrund der grossen Datenmenge alle Informationen abgegeben würden. Demgegenüber spricht nichts dagegen, dass der vorberatenden Kommission Ergebnisse, Quellen und weitere Informationen zum Umfeldmonitoring präsentiert werden. Regierungsrat Schönenberger gibt zudem zu bedenken, dass man das Parlament auch mit einer Flut von Informationen schwächen kann.

Mächler-Zuzwil teilt die Auffassung von Möckli-Rorschach nicht. Von einer Datenbanklösung mit grosser Datenmenge hält er nichts. Dies wäre mit 550'000 Franken auch nicht zu finanzieren. Eine Umfeldanalyse analog dem Pilot scheint ihm praktikabel und richtig. Umfassende wissenschaftliche Recherchen erübrigen sich, wie man am Beispiel des Umfeldmonitorings unter Ziel 1 im Pilot sieht. Er spricht sich aus für einen pragmatischen Ansatz, mit dem die wesentlichen Informationen gewonnen werden können. Schliesslich sind die Mitglieder des Kantonsrates jeden Tag politisch tätig und informieren sich ständig. Er selber führe jeden Tag ein solches Umfeldmonitoring. Er teilt die Auffassung von Regierungsrat Schönenberger, dass das Parlament nicht mit Unmengen an Informationen überhäuft werden sollte.

Möckli-Rorschach geht mit Mächler-Zuzwil einig, dass es nicht darum geht, möglichst viel Information zu sammeln und im Endeffekt einen Datenfriedhof zu produzieren. Dies ist in der Tat auch keine wissenschaftliche Leistung. Er ist der Meinung, dass nur ein paar wenige Indikatoren zu erheben sind und versucht wird, diese Daten zu quantifizieren. Nur so ist es möglich, eine Längsschnitterhebung durchzuführen. So verfügt zum Beispiel die Weltbank bereits heute über sechs Indikatoren im Bereich "Good Governance", die im Internet abrufbar sind, über die letzten zehn Jahre die Entwicklung aufzeigen und Vergleiche ermöglichen. Nochmals betont Möckli-Rorschach, dass möglichst wenig Daten erhoben werden sollen.

Gschwend-Altstätten möchte wissen, wie die Betriebsblindheit bei der Erarbeitung des Umfeldmonitorings überwunden werden kann? Wie kann sichergestellt werden, dass der neue Dienst in der Staatskanzlei die richtigen Fragen stellt? Vorstellbar ist, dass man mit Experten die Betriebsblindheit überwinden kann. Inwiefern ist man bereit, solche aussen stehenden Meinungen einzuholen? Staatssekretär Gehr versichert, dass die Bereitschaft zur Einholung von externen Meinungen vorhanden ist. Dies hätte man nach der Vernehmlassung in der Botschaft entsprechend ergänzt (vgl. Ziffer 7.2. Botschaft IV. NT Staatsverwaltungsgesetz). Zum Thema "interne Betriebsblindheit" verweist der Staatssekretär auf Seite 8 der Botschaft. In der Abbildung "Zielerarbeitungsprozess" ist ersichtlich, dass neben dem Umfeldmonitoring eine Analyse der Staatstätigkeit erstellt wird. Die Erfahrungen von anderen Kantonen zeigen, dass das Umfeldmonitoring nicht durch die Departemente betrieben werden sollte. Damit eben nicht nur departementsinterne Schwerpunkte gesetzt werden, muss der Blick geöffnet werden bzw. eine departementsneutrale Brille aufgesetzt werden. Damit die departementale Sicht ebenfalls in den Zielerarbeitungsprozess einfließt, wird als zweite Grundlage die Analyse der Staatstätigkeit herangezogen.

Cristuzzi-Widnau bekräftigt, dass die Aussensicht beim Umfeldmonitoring sehr wichtig ist, insbesondere auch aus Wirtschaftskreisen. Das Umfeldmonitoring muss auch von aussen beeinflussbar sein.



*Botschaft Ziffern 3.1.2. und 3.1.3.*

Zu den Ziffern 3.1.2. "Analyse der Staatstätigkeit" und 3.1.3. "SWOT-Analyse" gibt es keine Bemerkungen.

*Botschaft Ziffer 3.2. "Festlegung der Ziele für das Regierungsprogramm"*

Bachmann-St.Gallen legt Wert darauf, dass die Ziele des Regierungsprogramms nicht Mitte der Amtsdauer bekannt gegeben werden, sondern nach dem ersten Jahr der Amtsdauer. Sie ist der Meinung, dass ein Jahr für die Erarbeitung der Ziele ausreichen sollte. Aus ihrer Sicht ist dies nötig, da die Regierung mindestens drei Jahre Zeit haben sollte, mit den neuen Zielen des Regierungsprogramms arbeiten zu können. Regierungsrat Schönenberger schliesst nicht aus, dass diese Option geprüft werden sollte. Seiner Ansicht nach ist es eine Frage der Praktikabilität. Damit keine Missverständnisse entstehen, fügt Regierungsrat Schönenberger an, dass es sich beim Vorschlag Bachmann-St.Gallen nicht um ein Legislaturprogramm handelt. Wie beim Entwurf der Regierung würde die neu gewählte Regierung für ein Jahr dem Regierungsprogramm der alten Regierung unterstehen. Ob es der Regierung gelingt, dem Kantonsrat in einem Jahr ein Regierungsprogramm vorzulegen, müsste nochmals geprüft werden. Regierungsrat Schönenberger würde interessieren, warum Bachmann-St.Gallen eine schnellere Erarbeitung fordert.

Für Mächler-Zuzwil ist der Antrag von Bachmann-St.Gallen unterstützungswürdig. Für ihn ist ebenfalls nicht ersichtlich, warum für die Formulierung von strategischen Zielen soviel Zeit nötig ist. Für eine flächendeckende Planung mit 200 Zielen wären zwei Jahre notwendig, nicht aber bei einer Schwerpunktplanung. Aus der Sicht von Mächler-Zuzwil müsste ein neu gewähltes Regierungsmitglied innerhalb von einem halben Jahr in der Lage sein, strategische Schwerpunkte zu setzen. Zur Formulierung der Ziele ist für ihn auch die riesige Vorarbeit der Verwaltung nicht notwendig. Sehr wahrscheinlich reichen zwei bis drei Klausuren zur strategischen Zielsetzung. Wird am Entwurf der Regierung festgehalten, so hat das neu gewählte Regierungsmitglied einen undankbaren Start, da für zwei Jahre die Ziele seines Vorgängers bzw. seiner Vorgängerin gelten.

Für Meier-Ernetschwil ist ebenfalls klar, dass die Erarbeitung des Regierungsprogramms im ersten Jahr erfolgen muss.

Staatssekretär Gehrler weist darauf hin, dass das Regierungsprogramm gemäss Art. 16b (neu) Abs. 1 StVG in der Mitte der Amtsdauer in Kraft tritt. Das heisst, dass das Regierungsprogramm bis dann auch durch eine ständige Kommission vorberaten ist. Inkrafttreten nach einem Jahr würde somit einer beachtlichen Verkürzung gleichkommen. Aufgrund der Erfahrungen zeigt sich, dass mehrere Prozessschritte nötig sind. Insgesamt muss mit elf Monaten gerechnet werden (inkl. vorberatende Kommission). Eine Verkürzung auf ein Jahr würde bedeuten, dass das Regierungsprogramm durch die Regierung innerhalb von einem halben Jahr erarbeitet werden müsste. Ob dies möglich ist, müsste zuerst geprüft werden.

Regierungsrat Schönenberger will eine Klärung der verschiedenen Positionen. Geht es darum, dass die Regierung innerhalb von einem Jahr dem Kantonsrat ein Regierungsprogramm vorlegt oder muss das Regierungsprogramm innerhalb eines Jahres in Kraft treten. Im Übrigen handelt es sich beim Regierungsprogramm um ein Programm der gesamten Regierung und nicht um ein Programm von einem Regierungsrat oder einer Regierungsrätin. Dass die Zielerarbeitung in einem Kollegium mehr Zeit in Anspruch nimmt, als wenn dies für ein einzelnes Departement geschieht, sollte einleuchten. Regierungsrat Schönenberger ist der Meinung, dass die Regierung 10 - 12 Monate benötigt, bis sie dem Parlament ein Regierungsprogramm zur Kenntnisnahme unterbreiten kann. Nach der Kenntnisnahme kann das Regierungsprogramm erst in Kraft treten.

Schmid-Gossau ist der Meinung, dass insbesondere bei der ersten Erarbeitung eines Regierungsprogramms diese elf Monate benötigt werden. Danach kann seiner Ansicht nach der Prozess verkürzt werden, da zum Beispiel das Umfeldmonitoring bereits laufend betrieben wird und somit nicht mehr eine solch grosse Vorlaufzeit benötigt wird. Wichtig ist ihm, dass eine neue Regierung nicht über zwei Jahre ein altes Programm umsetzen muss, hinter dem sie nicht stehen kann.

Kommissionspräsident Güntzel regt an, Art. 16b (neu) Abs. 1 StVG wie folgt zu formulieren: "Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das spätestens Mitte der Amtsdauer für vier Jahre gilt." Diese Formulierung gäbe der Regierung mehr Handlungsspielraum.

Domeisen-Rapperswil-Jona machte als Stadtrat die Erfahrung, dass die eigentliche Zieldiskussion nicht 10 Monate dauerte. Die Zieldiskussion war in vier Monaten abgeschlossen. Sehr viel Zeit kostete die Erarbeitung von Massnahmen und die Definition der sich daraus ergebenden Kostenfolgen. Vielleicht ist eine Zweiteilung vorstellbar, dass nach relativ kurzer Zeit die Stossrichtung bekannt ist und in einem zweiten Schritt die Massnahmen von den Zielen abgeleitet werden.

Signer-Altstätten spricht sich für Qualität vor Geschwindigkeit aus.

Für Locher-St.Gallen ist der Prozess zu lang. Wenn man bedenkt, dass das Regierungsprogramm und die daraus abgeleiteten Massnahmen erst nach zwei Jahren vorliegen, dann würden einzelne Massnahmen erst im dritten oder vierten Amtsjahr ihre Wirkung entfalten. In der Privatwirtschaft kann man auch nicht zwei Jahre auf eine neue Strategie warten. Zudem ist es eine rollende Planung, bei der auf bestehende Arbeiten zurückgegriffen werden kann und schliesslich wird ja nicht die gesamte Regierung ausgewechselt.

Kommissionspräsident Güntzel will in der Diskussion weiterfahren und fordert die Kommissionsmitglieder auf zu überlegen, inwiefern ein Antrag bei Art. 16b (neu) Abs. 1 nötig ist.

#### *Diskussion zu Kapitel 4 "Aufgaben- und Finanzplan"*

##### *Botschaft Ziffer 4.1.*

Gemäss Art. 16d (neu) Abs. 2 StVG genehmigt der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan. Mächler-Zuzwil weist darauf hin, dass im 21-Gremium der Parlamentsreform beschlossen wurde, dass der Aufgaben- und Finanzplan durch eine Strategiekommission vorberaten werden sollte. Dies führt seiner Ansicht nach zu einer Schwächung der Finanzkommission, denn die Finanzkommission kann lediglich den Voranschlag beraten. Als ehemaliges Mitglied der Finanzkommission ist es ihm ein Anliegen, dass die Finanzkommission nicht geschwächt wird und diese Diskussion daher jetzt in diesem Plenum geführt wird.

Grämiger-Bronschhofen ist nicht der Meinung, dass dieses Thema jetzt diskutiert werden muss. Die Vorlage zur Parlamentsreform wird in der Februarsession 2008 durch den Kantonsrat beraten. Dann wird das Kommissionssystem festgelegt. Jetzt ist vorgesehen, dass der Aufgaben- und Finanzplan durch die Strategiekommission behandelt wird. Ist dies nicht der Fall, wird die Finanzkommission den Aufgaben- und Finanzplan beraten. Sicher ist, dass wir jetzt in diesem Gremium nicht eine andere Vorlage diskutieren können.

Möckli-Rorschach bestätigt, dass sich eine grosse Mehrheit für die Schaffung einer Strategiekommission ausgesprochen hat und diese für den Aufgaben- und Finanzplan zuständig sein soll.

Mächler-Zuzwil geht es nicht darum, die Entscheide des 21-Gremiums in Frage zu stellen. Vielmehr geht es darum, dass sich die Kommission zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz auch über die zukünftige Rolle der Finanzkommission Gedanken macht. Möglich wäre zum Beispiel, dass der Aufgaben- und Finanzplan neben der Strategiekommission auch noch

von der Finanzkommission beraten würde.

Stadler-Bazenheid lehnt eine Diskussion des zukünftigen Kommissionssystems durch die vorberatende Kommission des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz ab. Da die heutige Kommission die Entscheide des 21-Gremiums nicht kennt, ist es doch nicht möglich, das zukünftige System zu diskutieren.

Regierungsrat Schönenberger bemerkt, dass aus Sicht der Regierung verschiedene Modelle möglich sind. So ist zum Beispiel denkbar, dass mehrere Kommissionen ein Geschäft vorberaten. Oder es ist ein Modell möglich, in dem die Finanzkommission zu einem Geschäft zwingend angehört werden muss und diese eine Stellungnahme abgeben kann. Er ist allerdings der Meinung, dass die Regierung kein grosses Interesse hat, diesen Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Denn die zentrale Frage für die Regierung ist, ob der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan genehmigt oder nicht. Welche Kommission den Aufgaben- und Finanzplan berät, ist für die Regierung von sekundärer Bedeutung.

Meier-Ernetschwil verweist darauf, dass er im Rahmen der Parlamentsreform vorgeschlagen hat, dass der Präsident der Finanzkommission Mitglied der Strategiekommission sein soll und vice versa. So soll der Informationsaustausch zwischen den beiden Kommissionen sichergestellt werden.

Scheitlin-St.Gallen fragt, warum der Regierung eine Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans wichtig ist. Denn gemäss Kantonsverfassung heisst es, dass die Regierung dem Kantonsrat einen Aufgaben- und Finanzplan unterbreitet. Denkbar wäre also auch eine Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplans. Die zentrale Frage ist nun, ob sich das Parlament mit einer Genehmigung binden möchte. Würde die Kenntnisnahme nicht ausreichen? Er ist der Ansicht, dass das Parlament nicht zu stark in die Planung miteinbezogen werden sollte. Das zentrale Instrument des Kantonsrates ist der Voranschlag, den er beschliesst. Bei einer Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans, der rollend angepasst wird, stellt sich die Frage, inwiefern das Parlament beim Voranschlag Richtungskorrekturen vornehmen kann.

Schmid-Gossau ist für eine Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans. Er vertritt den Standpunkt, dass im Sinn der Kontinuität und Verlässlichkeit des Parlamentes eine Genehmigung angezeigt ist.

#### *Botschaft Ziffer 4.2"*

Zum Kapitel 4.2. "Aufbau" gibt es keine Bemerkungen.

#### *Diskussion zu Kapitel 5 "Mitwirkung des Kantonsrates"*

Regierungsrat Schönenberger geht nochmals auf die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans ein. Der aktuelle Finanzplan wird vom Parlament nur zur Kenntnis genommen. Dies hat zur Folge, dass diesem Instrument innerhalb der Verwaltung keine grosse Bedeutung zukommt. Gleiches gilt für die Beratung des Finanzplans in der Finanzkommission. Schliesslich wird der Finanzplan im Kantonsrat kaum diskutiert. Das heisst, der Stellenwert des Finanzplans ist sehr gering. In der neuen Verfassung ist aber der Aufgaben- und Finanzplan explizit erwähnt. Die Verfassung lässt die Mitwirkung des Parlamentes offen. Regierungsrat Schönenberger vertritt die Meinung, dass das Parlament zum Aufgaben- und Finanzplan ein Bekenntnis in Form der Genehmigung abgeben muss. Rein juristisch gesehen bedeutet eine Genehmigung keine Verpflichtung des Parlamentes. Allerdings ist die Genehmigung aus politischer Sicht ein klares Bekenntnis zu einer Stossrichtung. Er bittet die Kommission, dem Entwurf der Regierung zuzustimmen.

Locher-St.Gallen verweist darauf, dass die FDP bereits bei der Eintretensdiskussion auf das Verhältnis zwischen Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan hingewiesen hat. Gemäss den Aussagen von Regierungsrat Schönenberger stellt die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans keine Verpflichtung des Parlamentes dar. Dies bedeutet, dass das Parlament die Vorgaben des Aufgaben- und Finanzplans mit dem Voranschlag aufheben kann. Diese Regelung ist für ihn widersprüchlich. Entweder fasst das Parlament einen verbindlichen Beschluss zum Aufgaben- und Finanzplan, oder er ist nicht verbindlich. In diesem Fall reicht eine Kenntnisnahme aus. Locher-St.Gallen ist ebenfalls der Ansicht, dass eine Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans eine Schwächung des Kantonsrates bedeutet.

Signer-Altstätten ist der gleichen Meinung wie Regierungsrat Schönenberger. Der bisherige Finanzplan kam einer Fortschreibung bisheriger Aufgaben gleich. Der neue Aufgaben- und Finanzplan bekommt mit der Neuausrichtung eine andere Qualität. Aus diesem Grund ist eine Genehmigung durch das Parlament angezeigt.

Scheitlin-St.Gallen wirft die Frage auf, ob es konsequent ist, das Regierungsprogramm zur Kenntnis zu nehmen, den Aufgaben- und Finanzplan hingegen zu genehmigen? Ändert zum Beispiel der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan, so könnte es sein, dass die Regierung aufgrund des geänderten Aufgaben- und Finanzplans ihr Regierungsprogramm nicht mehr umsetzen könnte. Das Problem ist doch, dass die Entscheidungsmechanismen nicht kongruent sind. Wie würde die Regierung entscheiden, wenn der Aufgaben- und Finanzplan durch das Parlament geändert würde? Müsste die Regierung in diesem Fall das Regierungsprogramm zurückziehen?

Regierungsrat Schönenberger ist der Ansicht, dass mit Aufgaben- und Finanzplan ein anderer Zweck verfolgt wird. Der Aufgaben- und Finanzplan besteht aus dem Budgetjahr und drei Planjahren und wird rollend angepasst. Demgegenüber enthält das Regierungsprogramm politische Aussagen über die zukünftige Stossrichtung der Regierung. Die Regierung hat aber keine Sicherheit, ob die im Parlament vertretenen Fraktionen diese Stossrichtung akzeptieren. Da in unserem politischen System keine Koalitionsverträge existieren, ist ein höherer Verbindlichkeitsgrad als die Kenntnisnahme beim Regierungsprogramm nicht zweckmässig. Demgegenüber hat der Aufgaben- und Finanzplan eine andere Bindungskraft. Diese besteht aber nur dann, wenn zwischen Regierung und Parlament eine gewisse Kongruenz besteht. Aus diesem Grund schlägt die Regierung die Genehmigung vor. Diese kann an Bedingungen geknüpft oder mit einem Vorbehalt versehen werden. Die Regierung kann damit gezwungen werden, die Planung nochmals zu prüfen.

Schmid-Gossau ist auch der Meinung, dass zwischen den beiden Instrumenten eine Kongruenz geschaffen werden sollte. Für ihn stellt der Aufgaben- und Finanzplan ein Bindeglied zwischen Regierungsprogramm und Voranschlag dar, der Anpassungen in der Planung und Übersetzungsarbeiten ermöglicht. Falls auf die Genehmigung verzichtet wird, so besteht die Gefahr, dass bereits gemachte Planungen nicht umgesetzt werden könnten. Mit der Genehmigung könnte das Parlament nicht gewollte Planungen frühzeitig stoppen. Zudem könnte der Regierung kommuniziert werden, in welche Richtung die Politik gehen sollte.

Mächler-Zuzwil wendet ein, dass der Kantonsrat mit einer Genehmigung nichts gewonnen hat. Denn der Kantonsrat stimmt mit der Genehmigung dem Aufgaben- und Finanzplan zu, ohne die Möglichkeit zu haben, auch etwas zu ändern. Wäre denn für den Aufgaben- und Finanzplan nicht auch dieselbe Regelung wie für den Voranschlag denkbar, welchem der Kantonsrat zustimmen muss? Dies würde eine echte Mitwirkung des Kantonsrates bedeuten und hätte zur Folge, dass der Kantonsrat an seine Entscheide gebunden würde. Er teilt zudem die Meinung von Regierungsrat Schönenberger, dass der Aufgaben- und Finanzplan aufgewertet werden sollte. In der Tat wurde der bisherige Finanzplan in der Finanzkommission nicht gross beachtet. Der Grund lag aber in seiner Unvollständigkeit.

Domeisen-Rapperswil-Jona zweifelt, ob das Instrumentarium in der Realität funktioniert. Wenn

die Regierung aus dem Regierungsprogramm Massnahmen ableiten will, so müssen diese inhaltlich auf die Ziele abgestimmt sein und die finanziellen Konsequenzen bekannt sein. Für ihn stellt sich nun die Frage, wieviel Zeit für die Erarbeitung der Massnahmen verstreicht und ab welchem Zeitpunkt der Aufgaben- und Finanzplan überhaupt zur Genehmigung vorgelegt werden könnte. Er glaubt, dass der Aufwand zur Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans unterschätzt wird und der Aufgaben- und Finanzplan innerhalb der vorgeschlagenen vier Jahre umgesetzt werden kann.

Regierungsrat Schönenberger erklärt den Unterschied zwischen Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan. Der Voranschlag ist die verbindliche Kreditfestlegung. Ausserhalb dieser Finanzbeschlüsse gibt es keine staatliche Tätigkeit. Kreditrechtlich hat der Aufgaben- und Finanzplan nie diese Verbindlichkeit. Er muss flexibel sein, um auf äussere Umstände wie zum Beispiel eine Rezession zu reagieren. Wird aber der Aufgaben- und Finanzplan auf die gleiche kreditrechtliche Ebene wie der Voranschlag gehoben (analog den Ausführungen von Mächler-Zuzwil), so käme dies einem Mehrjahresbudget gleich. Zum Beispiel die deutschen Bundesländer kennen zwei- oder dreijährige Budgets. Die Folge davon ist, dass jährlich Nachtragsbudget beschlossen werden müssen. Falls wir bei unserem System bleiben wollen, dann kann die massgebliche, kreditrechtliche Beschlussfassung nur über den Voranschlag erfolgen. Der Aufgaben- und Finanzplan ist demgegenüber ein reines Planungsinstrument. In Bezug auf die Planung hat der Kantonsrat mehrere Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. Zum Beispiel kann er mit einem Auftrag oder einer Motion die Regierung beauftragen, einen neuen oder anderen Schwerpunkt zu setzen.

Locher-St.Gallen will wissen, was Genehmigung konkret heisst? Ist gemäss den Ausführungen von Regierungsrat Schönenberger eine Abweichung im Voranschlag nur noch dann möglich, wenn sich die äusseren Umstände ändern oder der Kantonsrat einen Vorbehalt verabschiedet hat? Mit dem Aufgaben- und Finanzplan wird ein neues Instrument eingeführt, das zwischen Zustimmung und Kenntnisnahme liegt. Will man konsequent sein, so müsste man mit allen Vor- und Nachteilen eine mehrjährige Budgetierung einführen. Eine Genehmigung führt aber, wie bereits gesagt wurde, zu einer Schwächung des Parlamentes.

Mächler-Zuzwil wendet ein, dass das Parlament auch mit der Kenntnisnahme frei ist, Aufträge an die Regierung zu stellen und Motionen einzureichen. Auch aus diesem Grund macht die Genehmigung keinen Sinn.

Signer-Altstätten begrüsst die Genehmigung, weil das Parlament im Sinn einer Mehrjahresplanung vorausschauend tätig wird und entsprechend eingebunden wird. Mit der Genehmigung wird im Vergleich zur Kenntnisnahme eine grössere Verbindlichkeit erreicht, ohne dass das letzte Wort gesprochen ist. Er ist der Meinung, dass mit der Genehmigung der Kantonsrat gestärkt wird.

Kommissionspräsident Güntzel richtet eine Frage an Regierungsrat Schönenberger. Ist es rechtlich zulässig, dass der Kantonsrat auf Antrag der Regierung den Aufgaben- und Finanzplan beschliessen könnte? Dies würde bedeuten, dass der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan auch abändern könnte.

Regierungsrat Schönenberger präzisiert, dass eine Motion selbstverständlich jederzeit eingereicht werden kann. Hingegen kann der Kantonsrat nach Art. 95 des Kantonsratsreglementes (sGS 131.11, abgekürzt KRR) der Regierung nur dann Aufträge erteilen, wenn er auch dafür zuständig ist. Bei der blossen Kenntnisnahme des Regierungsprogramms ist dem Kantonsrat das Erteilen von Aufträgen verwehrt, da für die Planung und Koordination der Staatstätigkeit gemäss Art. 71 KV die Regierung zuständig ist. Wird der Aufgaben- und Finanzplan ebenfalls nur zur Kenntnis genommen, so wird dem Kantonsrat auch hier das Erteilen von Aufträgen verwehrt. Es muss eine Zuständigkeit des Parlamentes gegeben sein, damit ein Auftrag gemäss Art. 95 KRR erteilt werden kann. Zur Frage des Kommissionspräsidenten Güntzel gibt es eine klare Antwort. Nach Art. 73 KV unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan. Es sind also alle Varianten - Kenntnisnahme,

Genehmigung, Beschluss - denkbar. Die Regierung hat mit der Genehmigung den Mittelweg gewählt im Wissen, dass damit nicht primär eine rechtliche, sondern eine politische Verbindlichkeit angestrebt wird.

Würth-Goldach warnt vor einer Beschlussfassung des Aufgaben- und Finanzplans. Denn die Beratung des Aufgaben- und Finanzplans mit Beschluss würde im Kantonsrat mit Sicherheit mehrere Tage in Anspruch nehmen und würde somit einen riesigen Aufwand bedeuten.

Gschwend-Altstätten stellt die Frage, ob denn mit der Genehmigung alles unter Vorbehalt beschlossen werden kann?

Regierungsrat Schönenberger appelliert an den gesunden Menschenverstand. Es kann ja nicht sein, dass der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan wohl genehmigt, aber zu jeder einzelnen Position einen Vorbehalt anbringt. Entweder genehmigt der Kantonsrat den ganzen Aufgaben- und Finanzplan oder er genehmigt ihn nicht, oder er weist ihn an die Regierung zurück. Möglich ist zudem, dass er den Aufgaben- und Finanzplan zum Beispiel unter Vorbehalt der Ziffer acht genehmigt.

Für Thalmann-Kirchberg kommt die Beschlussfassung des Aufgaben- und Finanzplanes nicht in Frage. Die bislang geführten Diskussionen zeigen seiner Ansicht die konkreten Auswirkungen einer Genehmigung noch nicht klar auf. Vielleicht wäre es weise, die vorsichtige Variante "Kenntnisnahme" zu wählen. Zu einem späteren Zeitpunkt wäre eine Änderung in Richtung "Genehmigung" immer noch möglich. Wichtig scheint ihm, dass sich der Kantonsrat mit einer Genehmigung nicht zu stark bindet.

Kommissionspräsident Güntzel bittet die Mitglieder der vorberatenden Kommission, die Diskussion zu Ziffer 5 "Mitwirkung des Kantonsrates" abzuschliessen und nach Bedarf bei der Beratung des Entwurfs Anträge zu stellen.

Regierungsrat Schönenberger will anhand von Beispielen erklären, welche Auswirkungen eine Genehmigung hat. Wenn in Abweichung des Aufgaben- und Finanzplans der Kantonsrat den Voranschlag nicht beschliessen will mit der Begründung, dass sich die konjunkturelle Situation völlig verändert hat, dann ist dies politisch völlig korrekt und von allen nachvollziehbar. Wenn aber eine Abweichung vom Aufgaben- und Finanzplan unbegründet erfolgt, so muss dies der Öffentlichkeit erklärt werden. Ist dies nicht der Fall, verliert die Öffentlichkeit das Vertrauen in die Politik.

Grämiger-Bronshofen ist ebenfalls der Ansicht, dass Parlamentsentscheide verlässlich sein sollten. Thalmann-Kirchberg wollte aber nicht dies hören. Ihm war unklar, ob das Parlament nach einem Jahr im Voranschlag vom Aufgaben- und Finanzplan abweichen kann. Dies ist möglich, allerdings muss die Abweichung begründet sein. Es ist richtig, dass das Parlament eine gewisse Verpflichtung eingeht und den Aufgaben- und Finanzplan genehmigen muss.

Für Schmid-Gossau ist die Verlässlichkeit von Parlamentsentscheiden ebenfalls wichtig. Er ist sich bewusst, dass die Arbeit für das Parlament anspruchsvoller wird. So ist vernetztes Denken erforderlich und man muss sich erinnern, was vor zwei Jahren beschlossen wurde. Dieser Anspruch sollte aber an das Parlament gestellt werden können.

Mächler-Zuzwil verweist auf den Pilot-Aufgaben- und Finanzplan. Dort werden die Massnahmen sehr detailliert beschrieben. So sind zum Beispiel die Stellenprozente aufgeführt. Falls der Kantonsrat eine solch detaillierte Planung ohne Vorbehalte genehmigt, dann sind Änderungen zu einem späteren Zeitpunkt ohne Vorwürfe der Regierung kaum möglich. Je genauer der Pilot-Aufgaben- und Finanzplan studiert wird, umso sicherer ist, dass der Kantonsrat nur Kenntnis davon nimmt. Oder aber der Kantonsrat genehmigt auch das Regierungsprogramm. Denn das Regierungsprogramm gehört zum Aufgaben- und Finanzplan. Entsprechend ist die Mitwirkung des Kantonsrates auszugestalten.

Kommissionspräsident Güntzel bittet die Kommissionsmitglieder, sich über die Details zu informieren und die eben geführte Diskussion in der Mittagspause fortzuführen. Er ist zudem der Meinung, dass die parlamentarische Arbeit aufgrund dieser Vorlage nicht gross ändert.

Regierungsrat Schönenberger sieht nicht ein, warum gewisse Fraktionen Angst vor einer Genehmigung haben. Für ihn bedeutet es eine Chance für das Parlament, sich in die langfristige Planung miteinbringen zu können. Ist es nicht eine Chance, frühzeitig zu Massnahmen Stellung nehmen zu können, die realisiert werden sollen? Zudem wird mit einer Genehmigung die Gefahr reduziert, dass die Regierung ineffiziente Planungen und Abklärungen vornimmt.

Domeisen-Rapperswil-Jona bringt das letzte Votum von Regierungsrat Schönenberger auf den Gedanken, dass neben der bereits diskutierten Variante eine Kenntnisnahme oder Genehmigung im Sinne eines Eintretens (ja oder nein) möglich wäre. Dies wäre gleichbedeutend mit einem Auftrag an die Regierung, eine Planung aufzunehmen oder nicht. Die Konsequenz ist, dass die Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplanes nicht im Detail erfolgen müsste und das Parlament die Möglichkeit hätte, weiterhin bis zur Vorlage des Aufgaben- und Finanzplans mitzureden. Seine Erfahrungen zeigen, dass aus Gründen der Effizienz eine solche Regelung Sinn macht. Denn die Regierung erarbeitet mit diesem Verfahren keine Detailplanungen, die später vom Parlament nicht genehmigt werden und somit nie zur Umsetzung kommen.

Locher-St.Gallen gibt zu bedenken, dass die Genehmigung nur dadurch dann exakt geregelt werden könnte, wenn man zum Beispiel in Art. 60 eine Zusatzbestimmung einfügen würde. Diese Bestimmung müsste regeln, unter welchen Voraussetzungen das Parlament beim Beschluss des Voranschlages vom Aufgaben- und Finanzplan abweichen könnte. Nur dann wäre die Sicherheit gegeben, dass das Parlament beim Voranschlag vom Aufgaben- und Finanzplan abweichen könnte.

Regierungsrat Schönenberger ist nicht gleicher Meinung. Das Parlament wäre doch stärker gebunden, wenn im Gesetz die Voraussetzungen für Abweichungen festgehalten würden. Der Regierung geht es nicht um eine rechtliche, sondern um eine politische, eventuell moralische Bindung.

Mettler-Wil gibt zu bedenken, dass zwischen der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans und der Verabschiedung des Voranschlages ein Rechnungsabschluss fällt. Dies bedeutet, dass sich die Bedingungen für den Voranschlag bereits geändert haben. Das Parlament hat also das Recht, im Voranschlag Änderungen vorzunehmen, obwohl es den Aufgaben- und Finanzplan genehmigt hat.

#### *Diskussion zu Kapitel 6 "Controlling"*

Zu Kapitel 6 gibt es keine Bemerkungen.

#### *Diskussion zu Kapitel 7 "Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens"*

##### *Botschaft Ziffern 7.1. – 7.4.*

Zu den Ziffern 7.1. bis 7.4. gibt es keine Bemerkungen.

##### *Botschaft Ziffer 7.5.*

Bei Ziffer 7.5 stellt Eberhard-St.Gallen fest, dass die Regierung Wirksamkeitsprüfungen in Auftrag geben kann. Sie will wissen, wer allfällige Wirksamkeitsprüfungen macht, wenn der Kantonsrat sie in Auftrag geben würde und wie sie gemacht würden. Sie will wissen, ob es sich bei den Prüfern um dieselben handelt, welche die Prüfungen für die Regierung durchführen.

Regierungsrat Peter Schönenberger verneint. Seiner Ansicht nach, müsste das Parlament, wenn es schon den Auftrag erteilt, auch selber entscheiden, wer den Auftrag auszuüben hat.

Möckli-Rorschach weist darauf hin, dass er zum Gesetzesentwurf in Sachen Wirksamkeitsprüfungen einen Antrag stellen wird. Der Kantonsrat könnte entweder eigene Sekretariate oder externe Spezialisten mit Wirksamkeitsprüfungen beauftragen. Er verweist auf einen entsprechenden Artikel beim Bund (Überprüfung der Wirksamkeit; Art. 27 Parlamentsgesetz des Bundes):

*"Die durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung sorgen dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sie können hierzu:*

- a. verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen lässt;*
- b. die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen;*
- c. selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben."*

*Botschaft Ziffern 7.6., 8. – 10.*

Zu Ziffer 7.6. und 8. – 10. gibt es keine Bemerkungen.

#### **Traktandum 4. b) "Neue Planungsinstrumente"**

Zu Traktandum 4. b) gibt es keine Bemerkungen.

#### **Traktandum 4. c) "Gesetzesbestimmungen"**

*Art. 5; Regierung a) Vorlagen*

Zur Art. 5a) StVG gibt es keine Bemerkungen.

*Art. 5a (neu) - b) Geschäftsbericht*

Schmid-Gossau will wissen, ob die jeweils durchgeführten Datenerhebungen im Sinne der Darlegung der Entwicklung von Indikatoren im Geschäftsbericht einsehbar oder anderweitig als Sekundärliteratur greifbar sein werden. Staatssekretär Gehrler hält fest, dass sich die Berichterstattung im Geschäftsbericht auf die Schwerpunktsthemen konzentrieren wird. Die heute im Anhang zum Amtsbericht aufgeführten Informationen werden nicht mehr Gegenstand des zukünftigen Geschäftsberichtes sein. Sie können aber zum Beispiel im Ratsinformationssystem Eingang finden. Hierzu sind die unterschiedlichen Möglichkeiten zu prüfen. Im Internet des Kantons St.Gallen sind bereits heute viele Informationen aufgeführt.

Mächler-Zuzwil stellt fest, dass der Geschäftsbericht im Gegensatz zum Amtsbericht keine umfassende Berichterstattung mehr sein soll. Regierungsrat Schönenberger bestätigt ihm dies.

Eberhard-St.Gallen will wissen, wie die Ergebnisse des Regierungscontrollings aussehen werden und ob allfällige Evaluationen im Geschäftsbericht enthalten sein werden. Regierungsrat Schönenberger verweist auf 16f (neu) StVG. Dort wird der Inhalt des Regierungscontrollings umschrieben. Er geht davon aus, dass über genau diese Ergebnisse im Geschäftsbericht referiert wird.

*Art. 14; Regierungspräsident*

Zu Art. 14 StVG gibt es keine Bemerkungen.

*Befugnisse - Art. 16. Die Regierung*

Schmid-Gossau stellt fest, dass über die Streichung in Bst. e) ein Nachvollzug der Kantonsverfassung erfolgt, indem der Stellenplan dem Kantonsrat nicht mehr vorgelegt wird. Er beantragt, dass an der alten Fassung zu Bst. e) festgehalten werden soll und dass der Stellenplan weiterhin dem Kantonsrat unterbreitet wird. Regierungsrat Schönenberger erklärt, dass mit der alten Kantonsverfassung der Stellenplan rechtlich ein Führungsinstrument des Parlamentes war -



wenn es faktisch auch nicht als Führungsinstrument wahrgenommen wurde. Von den beiden Steuerungsmöglichkeiten Stellenplan und Kredite, wurde zumeist der Weg über das Budget gewählt. Bei gleichzeitiger Anwendung beider Angelpunkte waren Widersprüche vorprogrammiert. Mit der neuen Verfassung hat der Stellenplan nun aber auch rechtlich seine Bedeutung verloren. Zudem haben die Diskussionen um die moderne Verwaltungsführung gezeigt, dass die zu steuernden Grössen die Finanzmittel und der Output sein sollen. Ob die verlangte Staatsleistung mit zusätzlichen Stellen, mit einer Optimierung der Prognose oder über Informatikunterstützung erfolgt, ist aus dieser Sicht sekundär. Es kommt nicht darauf an, wie ein Ziel erreicht wird, sondern dass es erreicht wird. Dass im Staatsverwaltungsgesetz nun auf den Stellenplan verzichtet werden soll, ist bloss der konsequente Nachvollzug dieser neuen Philosophie.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission lehnen den Antrag Schmid-Gossau - die alte Fassung von Art. 16 Bst. e) StVG beizubehalten - mit 15 : 6 Stimmen ab.**

---

*Art. 16a (neu); Planung und Steuerung der Staatstätigkeit*

Zur Art. 16a (neu) StVG gibt es keine Bemerkungen.

*Art. 16b (neu); Regierungsprogramm a) Erstellung*

Bachmann-St.Gallen stellt den Antrag, den Art. 16b (neu) Abs. 1 StVG wie folgt abzuändern: *Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das spätestens nach dem ersten Amtsjahr der Amtsdauer für vier Jahren gilt.* Locher-St.Gallen schlägt eine Präzisierung vor. Er wünscht die *Wirkung* ab dem zweiten Amtsjahr der Regierung. Bachmann-St.Gallen stimmt der neuen Formulierung zu: [...] *mit Wirkung ab dem zweiten Amtsjahr der jeweiligen Amtsdauer.*

Stadler-Bazenheid plädiert dafür, die vorgeschlagene Fassung zu belassen. Der Grossteil einer gewählten Regierung bleibt schliesslich länger als eine Periode in der Regierung. Ein neu gewähltes Regierungsmitglied passt sich einer Konkordanzregierung an. Somit kann auch die Geltungsdauer eines Regierungsprogramms länger sein. Dies im Gegensatz zu einem politischen System mit Regierung und Opposition.

Schmid-Gossau fragt nach, ob Locher nicht eher *mit Wirkung spätestens nach dem ersten Amtsjahr* meint. Es könnte sonst sein, dass die Wirkung erst *während des zweiten Amtsjahres* eintritt. Locher-St.Gallen präzisiert: Das Regierungsprogramm soll nach dem ersten Amtsjahr (also bis am 1. Juni 2009) durch den Kantonsrat zur Kenntnis genommen werden. Kommissionspräsident Güntzel stellt fest, dass die Regierung nicht bestimmen kann, wann der Kantonsrat ein Geschäft behandelt.

Regierungsrat Schönenberger hält fest, dass der Vorschlag Bachmann kaum vom regierungsrätlichen Vorschlag abweicht, da die Regierung das Regierungsprogramm bloss zwei Monate früher als nach dem Vorschlag Bachmann zu *verabschieden* beabsichtigt. Nach dem Beschluss der Regierung wird das Geschäft dem Kantonsrat zugeleitet. In der folgenden Session wird die Kommission bestellt, sodann wird das Geschäft im Kantonsrat beraten. Die Formulierung, wie sie vorliegt, sagt nichts darüber aus, zu welchem Zeitpunkt die Regierung das Regierungsprogramm beschliessen wird, sondern zu welchem Zeitpunkt es gültig sein soll. Der Antrag Locher müsste eher wie folgt lauten: *gilt ab dem zweiten Amtsjahr* und das würde bedeuten, dass die Regierung für die Erarbeitung ganz klar zu wenig Zeit hätte. Zudem betont Regierungsrat Schönenberger, dass die Regierung keinen Einfluss hat, wieviel Zeit der Kantonsrat für die Verabschiedung eines Geschäftes benötigt.

Nach Locher-St.Gallen geht es der FDP um den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Die Regierung hat nach den Wahlen während eines halben Jahres Zeit, das Regierungsprogramm zu erstellen. Danach soll es in der Februarsession oder der Frühjahrsession im Kantonsrat beraten werden. Kommissionspräsident Güntzel wendet ein, dass es in diesem Fall ehrlicherweise "legt

das Programm innerhalb eines halben Jahres vor" heissen müsste, da die Regierung tatsächlich keinen Einfluss auf das Parlament nehmen kann.

Regierungsrat Schönenberger legt dar, dass nach seinen Erfahrungen im Pilot die Schlussfolgerung, das Regierungsprogramm könne schneller erstellt (mit Verweis auf die Privatwirtschaft) werden, sehr burschikos sei. Die Erfahrungen im Pilot zeigen, dass im Gegenteil eine seriöse Erarbeitung der Ziele seine Zeit benötigt. Zudem muss die Erarbeitung neben dem "daily business" erfolgen. Für die neuen Regierungsmitglieder ist dies eine zusätzliche Herausforderung. Schönenberger fragt, ob bei der Erstellung des Regierungsprogramms die Qualität oder die Geschwindigkeit überwiegen soll.

Locher-St.Gallen wehrt sich gegen den Vorwurf, dass bei einer Fristverkürzung der Erstellungsprozess unseriös erfolgen müsste. Mit dem Verweis auf die Privatwirtschaft erläutert er, dass jedes Unternehmen in der Regel jährlich eine Klausur durchführt, in der die Unternehmensstrategie erarbeitet wird. Es sei klar, dass die Daten dann vorhanden sein müssen. Aber schliesslich muss die Regierung auch nicht 200 Ziele formulieren, sondern nur die Richtung festlegen.

Kommissionspräsident Güntzel schlägt vor, eine Grundsatzabstimmung durchzuführen, ob eine Verkürzung erwünscht ist.

Stadler-Bazenheid möchte vor der Abstimmung wissen, ob beim ersten Mal der Aufgaben- und Finanzplan bei der Verabschiedung auch dabei sein muss. Anmerkung des Protokollführers: Auf Seite 28 der Botschaft ist der Zeitplan des Erstellungsprozesses abgebildet. Daraus ist ersichtlich, dass der erste Aufgaben- und Finanzplan (2010-14) gleichzeitig mit dem Regierungsprogramm (2010-14) in der Frühjahrs-session 2010 verabschiedet werden soll.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen einer Verkürzung der Formulierung der Ziele für das Regierungsprogramm in Art. 16b (neu) StVG mit 12 : 8 bei einer Enthaltung zu.**

---

Kommissionspräsident Güntzel fasst nun die bestehenden Anträge zusammen:

Antrag Bachmann-St.Gallen:

*Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das spätestens nach dem ersten Amtsjahr der Amtsdauer für vier Jahre gilt.*

Antrag Locher-St.Gallen:

*Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das mit Wirkung ab dem zweiten Amtsjahr der Amtsdauer an gerechnet für vier Jahre gilt.*

Regierungsrat Schönenberger fragt Locher-St.Gallen, ob sein Antrag mit der Formulierung des vorgeschlagenen Artikels 16b (neu) StVG "ab dem zweiten Jahr der Amtsdauer" nicht an jenen der Regierung angepasst werden kann - anstatt Mitte Amtsdauer - "ab dem ersten Jahr der Amtsdauer". Locher-St.Gallen stimmt zu und bestätigt, dass es vom Inhalt her tatsächlich so erwünscht sei.

Regierungsrat Schönenberger geht noch auf die Frage von Stadler-Bazenheid ein, welchen Einfluss die Verschiebung der Verabschiedung des Regierungsprogramms auf den Aufgaben- und Finanzplan hat. Die Antwort findet sich auf Seite 28 der Botschaft. Demnach würde die Verabschiedung des Aufgaben- und Finanzplans ebenfalls um ein Jahr vorgezogen, also von 2011-13 auf 2010-12.

Mächler-Zuzwil meint, dass es nicht zwingend ist, dass sämtliche Massnahmen, die im Regierungsprogramm erwähnt werden, bereits im ersten Aufgaben- und Finanzplan ihren Niederschlag finden müssen. Er sieht ein, dass ein Vorziehen des Regierungsprogramms nicht möglich wäre, wenn sämtliche Massnahmen dann im ersten Aufgaben- und Finanzplan enthalten sein müssten. Da der Aufgaben- und Finanzplan rollend nachgeführt wird, können Massnahmen auch erst in den nachfolgenden Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen werden. Darum ist das kompatibel.

Signer-Altstätten macht einen Kompromissvorschlag, da er auch der Ansicht ist, dass Qualität vor Quantität kommen muss: *Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das ab dem 1.1. des übernächsten Jahres der Amtsdauer folgt.* Dies wären somit eineinhalb Jahre.

Kommissionspräsident Güntzel lässt über die verschiedenen Anträge abstimmen. Er fragt jedoch vorgängig Bachmann-St.Gallen und Locher-St.Gallen, ob ihre Anträge nun als deckungsgleich zu verstehen seien. Bachmann-St.Gallen widerspricht. Sie ist der Meinung, dass ihr Antrag mit dem Antrag Locher nicht deckungsgleich ist. Mit ihrem Antrag hätte die Regierung länger Zeit für die Erarbeitung des Regierungsprogramms. Bei ihr sei der Kantonsratsbeschluss - also das Inkrafttreten und die Anwendung des Regierungsprogramms - nicht mit enthalten.

Kommissionspräsident Güntzel stellt zuerst die beiden Anträge zur Inkraftsetzung – nach einem Jahr oder eineinhalb Jahre - einander gegenüber.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Antrag zur Inkraftsetzung des Regierungsprogramms nach eineinhalb Jahren nach Beginn der Amtsdauer (Antrag Signer-Altstätten) mit 13 : 8 zu.  
Antrag Locher-St.Gallen wird somit verworfen.**

---

Kommissionspräsident Güntzel stellt den Antrag Signer-Altstätten dem Antrag Bachmann-St.Gallen gegenüber.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Antrag Bachmann-St.Gallen**

***Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das spätestens nach dem ersten Amtsjahr der Amtsdauer für vier Jahre gilt.  
mit 14 : 6 und einer Enthaltung zu.***

---

Regierungsrat Schönenberger bringt einen Änderungsvorschlag zur Formulierung des Antrags Bachmann-St.Gallen ein:

*Die Regierung beschliesst bis spätestens Ende des ersten Amtsjahres einer Amtsdauer das Regierungsprogramm.*

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Änderungsvorschlag von Regierungsrat Schönenberger mit 21 : 0 zu.**

***Die Regierung beschliesst bis spätestens Ende des ersten Amtsjahres einer Amtsdauer das Regierungsprogramm, das während vier Jahren gilt..***

---

Locher-St.Gallen stellt aufgrund der Diskussion am Vormittag einen Änderungsantrag zu Art. 16b (neu) Abs. 2 StVG:

*Das Regierungsprogramm enthält:*

a) *Strategische Ziele der Staatstätigkeit;*

Denn aufgrund der Diskussion geht es nicht um alle Ziele der Staatstätigkeit, sondern nur um die strategischen Ziele.

Für Regierungsrat Schönenberger ist es grundsätzlich klar, dass es sich nur um die strategischen Ziele handelt. Er ist jedoch der Meinung, dass das Anliegen war, dass nicht alle strategischen Ziele in jedem Regierungsprogramm enthalten sein sollen. Nur diejenigen, die für die anstehende Zeitperiode schwergewichtig erfüllt werden sollen; also nur die Schwerpunkte.

Die Kommission stimmt zu, dass es sich um die Schwerpunktsziele staatlichen Handelns handeln soll.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Antrag Locher-St.Gallen mit 19 : 2 zu, Art. 16b (neu) Abs. 2 Bst. a StVG in "Schwerpunktsziele staatlichen Handelns" umzuwandeln.**

---

Würth-Goldach stellt die Frage nach dem Einbezug der Gemeinden in Art. 16c (neu) StVG. Es geht nicht nur darum, dass die Gemeinden dort einbezogen werden, wo die Aufgaben gemeinsam erfüllt werden, sondern auch dort, wo das Regierungsprogramm Auswirkungen auf die Gemeinden hat. Er möchte den Artikel entsprechend ergänzt haben.

Regierungsrat Schönenberger schlägt vor, die analoge Formulierung der Bundesgesetzgebung - die Interessen der Kantone gegenüber dem Bund - zu übernehmen. Regierungsrat Schönenberger gibt die Abklärung in Auftrag.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Antrag Würth-Goldach mit 21 : 0 im Grundsatz zu, Art. 16c (neu) Abs. 2 Bst. a StVG zu ergänzen. Der Einbezug der Gemeinden erfolgt auch dann, wenn das Regierungsprogramm Auswirkungen auf die Interessen der Gemeinden hat.**

---

Einschub des Protokollführers zum Ergebnis der Abklärungen zur Bundesverfassung:  
Art. 16c (neu) Abs. 2 Bst. a StVG wird ergänzt um  
*"oder wenn wesentliche Interessen der Gemeinden betroffen sind."*

Mächler-Zuzwil stellt einen Antrag zu Art. 16d (neu) Abs. 2 StVG. Der Aufgaben- und Finanzplan soll vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen und nicht genehmigt werden. Es wird keine Diskussion gewünscht.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Antrag Mächler-Zuzwil mit 10 : 9 bei 2 Enthaltungen zu, dass der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan zur Kenntnis nimmt.**

---

Der Kommissionspräsident schlägt vor, Satz 2 von Abs. 2 von Art. 16d (neu) StVG - *In den Jahren, in denen ihm [dem Kantonsrat] das Regierungsprogramm vorgelegt wird, berät er ihn [den Aufgaben- und Finanzplan] mit dem Regierungsprogramm* - zu streichen.

Es werden keine Einwände von Seiten der Kommission erhoben.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen mit 21 : 0 zu, Satz 2 von Abs. 2 des Art. 16d (neu) StVG zu streichen.**

---

Möckli-Rorschach möchte zwischen Art. 16e (neu) und 16f (neu) StVG einen zusätzlichen Artikel zum Parlamentscontrolling bzw. Controlling durch den Kantonsrat einschieben. Das Controlling des Parlaments - im Sinne der Oberaufsicht - umfasse natürlich auch das Controlling der Regierung.

Möckli-Rorschach stellt zwei Anträge:

- *Das Parlament soll ein eigenes Controlling durchführen können.*
- *Das Parlament soll analog der Regierung in Art. 16f (neu) StVG Wirkungsprüfungen veranlassen können.*

Wer Ziele setzt und auch für die Planung und Ausführung von Zielen verantwortlich sei, muss nach Ansicht Möckli-Rorschach auch extern kontrolliert werden können. Der Dienst für politische Planung und Controlling arbeitet nach Weisungen der Regierung. Das ist ohne externe Kontrolle problematisch. Auf der anderen Seite ist das Kontrollorgan der Regierung das Parlament. Es ist ein ähnliches Verhältnis wie zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung. Es ist überholt, die Parlamentskontrolle nur als "nachträgliche Kontrolle" aufzufassen. Es muss eine mitschreitende und vorausdenkende Tätigkeit sein. Das Parlament soll zwar bei der Planung nicht entscheiden dürfen, aber es darf Anstösse zur Planung geben. Es verfügt schliesslich auch über gewisse Sanktionsrechte. Es kann also auch steuernd eingreifen. Da die Regierung eigene Controlling-Ressourcen besitzt, sollte auch das Parlament über eigene Controlling-Ressourcen verfügen. Analog der eigenen Kommissionssekretariate, welche durch die Parlamentsreform angestrebt werden.

Was soll der Inhalt des Parlamentscontrollings sein? Analog zu Art. 16f (neu) StVG: das Parlament sollte kontrollieren können, ob die Regierung ihre selbst gesetzten Ziele erreicht; es sollte die Geeignetheit der Massnahmen überprüfen können; es sollte die Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates überprüfen können; generell sollte das Parlament die Führung der Regierung überprüfen können und Evaluationen veranlassen können. Möckli-Rorschach zitierte hierzu Art. 27 des Parlamentsgesetzes des Bundes. Dieser wiederum beruht auf Art. 170 der Bundesverfassung. Demnach sorgt die Bundesversammlung dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Möckli-Rorschach will über zwei Anträge abstimmen lassen:

- Will die Kommission im Grundsatz eine verstärkte Kontrolle durch das Parlament?
- Will die Kommission, dass das Parlament Wirksamkeitsprüfungen durchführen lassen kann?

Regierungsrat Schönenberger macht darauf aufmerksam, dass in den Formulierungen von Möckli-Rorschach nicht zwischen Kontrolle und Controlling unterschieden wird. Die Unterscheidung ist jedoch im heutigen Führungsverständnis wesentlich - auch in der Wirtschaft! Wenn der Controller kommt, herrscht in einer Abteilung nicht Angst und Schrecken, denn der Controller wird als Helfer wahrgenommen. Wenn jedoch der Revisor kommt - der Kontrolleur - kann durchaus Angst und Schrecken herrschen. Regierungsrat Schönenberger bittet die Kommission, die Unterscheidung zwischen Kontrolle und Controlling zu machen. Wenn das so eingeführt werden soll, wie es Möckli-Rorschach sagt, handelt es sich um die Verwaltungskontrolle ergänzend zur Finanzkontrolle. Der Bund kennt dieses Instrument. Controlling im richtigen Verständnis ist ein Führungsinstrument der führenden Instanz. Die oberste Kontrollinstanz über die Regierung und Verwaltung ist das Parlament. Dies soll von Möckli-Rorschach aber nicht mit dem Controlling vermischt werden.

Mächler-Zuzwil stellt fest, dass es bei einer Zustimmung zum ersten Antrag von Möckli-Rorschach in der Tat zu einer Vermischung zwischen Legislative und Exekutive käme. Dann gäbe es auch zwei Controllingberichte. Gegen den zweiten Antrag hat er jedoch nichts einzuwenden.

Locher-St.Gallen hat eine Verständnisfrage zu Art. 16f (neu) StVG. Er ist der Meinung, dass das Parlament durchaus heute schon Wirksamkeitsprüfungen über die Staatswirtschaftliche Kommission auslösen kann.

Möckli-Rorschach ist der Ansicht, dass die Staatswirtschaftliche Kommission keine eigenen Ressourcen verfügt, um Wirksamkeitsprüfungen durchzuführen. Er will nicht um die Begriffe Kontrolle und Controlling streiten. Ihm geht es um den Inhalt. Er fordert nicht eine Verwaltungskontrolle. Das ist Sache der Regierung. Die Frage stellt sich: wer kontrolliert die Regierung? Das ist Aufgabe des Parlamentes. Kontrolliert werden soll, welche Ziele die Regierung gesetzt hat und ob diese Ziele erreicht worden sind. Zudem soll überprüft werden, ob die Regierung die Aufträge des Parlamentes umsetzt? Diese Art der Kontrolle durch das Parlament ist legitim und gemäss internationalen Standards auch anerkannt. Das Parlament ist Kontrollorgan der Regierung. Wie die Bezeichnung lautet, spielt keine Rolle.

Domeisen-Rapperswil-Jona widerspricht Möckli-Rorschach. Er unterstützt die Ausführungen von Regierungsrat Schönenberger. Das Parlament hat die Kontrollfunktion der Staatswirtschaftlichen Kommission delegiert. Diese überprüft die Amtstätigkeit der Regierung. Seiner Ansicht nach muss ein Controller hierarchisch in das gleiche System eingebunden sein. Das Parlament sollte keine Korrekturen in der Verwaltung anordnen können. Dies führt zu unerwünschten Vermischungen.

Stadler-Bazenheid verweist auf Art. 15 des Kantonsratsreglementes. In Bst. a steht, dass die Staatswirtschaftliche Kommission die Amtsführung der Regierung und der ihr unterstellten Verwaltung sowie der selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalten prüft. Sie prüft aber auch die Planung der Staatstätigkeit und die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge. Der Auftrag ist somit klar festgehalten. Die Kontrolle muss demnach auch über die Planung erfolgen.

Regierungsrat Schönenberger ist froh um diesen Hinweis. Auch in Art. 65 Bst. j der Kantonsverfassung heisst es, dass der Kantonsrat die Regierung und die Staatsverwaltung beaufsichtigt. Er weist darauf hin, dass es nicht Gegenstand des Staatsverwaltungsgesetzes sei, die Kantonsverfassung umzusetzen. Dies muss im Kantonsratsreglement geregelt werden.

Möckli-Rorschach will die Diskussion nicht weiter verlängern. Wenn es jedoch im Kantonsratsreglement steht, spricht nichts dagegen, es auch auf Gesetzesstufe festzulegen. Regierungsrat Schönenberger ist der Meinung, dass es dafür sprechen sollte, dies deshalb auch auf Gesetzesstufe festzuhalten.

Der Kommissionspräsident lässt abstimmen, ob grundsätzlich eine verstärkte Kontrolle durch das Parlament gewünscht wird. Es bräuchte hierzu einen eigenen Artikel.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission lehnen den Antrag Möckli-Rorschach für eine verstärkte Kontrolle im Grundsatz durch das Parlament mit 14 : 5 Stimmen mit zwei Enthaltungen ab.**

---

Der zweite Antrag von Möckli-Rorschach betrifft das Veranlassen von Wirksamkeitsprüfungen durch das Parlament.

Mächler-Zuzwil will wissen, ob der Einwand von Domeisen-Rapperswil-Jona tatsächlich zutrifft, dass das Parlament bereits heute Wirksamkeitsprüfungen anordnen kann und die Regierung sich nicht dagegen wehren kann.

Regierungsrat Schönenberger hält fest, dass es bereits heute möglich ist, Wirksamkeitsprüfungen durchzuführen. Nur weil noch nie Wirksamkeitsprüfungen ausgelöst wurden, heisst es nicht, dass das Parlament dies nicht kann. Wenn man der Ansicht ist, man müsse das Parlament *in die Pflicht nehmen*, dann müsste man schreiben, das Parlament führt Wirksamkeitskontrollen durch oder das Parlament veranlasst Wirksamkeitskontrollen. Wirksamkeitsprüfungen sind ganz klar Teil der Kontrolle und Beaufsichtigung.

Locher-St.Gallen schlägt vor, den Art. 16f (neu) Abs. 2 StVG zur streichen (*Die Regierung kann Wirksamkeitsprüfungen veranlassen*), da die Aussage selbstverständlich ist. Kommissionspräsident Güntzel macht ihn darauf aufmerksam, dass mit dem zweiten Antrag von Möckli-Rorschach zuerst über einen allfälligen 16e bis (neu) StVG abzustimmen wäre (*Der Kantonsrat kann Wirksamkeitsprüfungen veranlassen*).

Möckli-Rorschach hält fest, dass die Kommissionen keine finanziellen Mittel haben, um Evaluationen zu vergeben.

Regierungsrat Schönenberger stellt fest, dass nun zwei Themen vermischt werden:

- die Frage nach den finanziellen Ressourcen für Evaluationen und
- die Frage danach, Evaluationen auszulösen.

Da der Kantonsrat die Budgethoheit hat und Nachtragskredite beschliessen kann, ist es möglich, dass er der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Zuweisung von Geldmitteln den Auftrag erteilt, Wirksamkeitsprüfungen durchzuführen und hierzu einen Kredit zu sprechen.

Staatssekretär Gehr verweist auf eine Erklärung auf Seite 19 der Botschaft. Dort wird ausdrücklich auf die Möglichkeit zur Auftragserteilung für Wirksamkeitsprüfungen durch das Parlament verwiesen. Nach Art. 95 Kantonsratsreglement kann der Kantonsrat der Regierung bei der Beratung einer Vorlage Aufträge erteilen. Diese Auftragserteilung ist auch für Wirksamkeitsprüfungen möglich.

Regierungsrat Schönenberger erklärt, dass die Staatswirtschaftliche Kommission nach geltendem Recht keine eigenständigen Befugnisse hat. Sie handelt nur im Auftrag des Plenums. Es ist ganz klar, dass die Staatswirtschaftliche Kommission nicht ohne Zustimmung des Plenums über neue Kredite verfügen. Wenn er nun aber Möckli-Rorschach richtig verstanden habe, will dieser, dass der Kantonsrat Wirksamkeitsprüfungen veranlassen könne; also nicht dass die Staatswirtschaftliche Kommission diese Wirksamkeitsprüfungen veranlassen könne.

Kommissionspräsident Güntzel will von Möckli-Rorschach wissen, ob diesem die Erklärung von Seite 19 genüge oder ob er an seinem Antrag festhalte. Möckli-Rorschach hält daran fest, weil er der Ansicht ist, dass man das gesetzlich festhalten solle, da der Kantonsrat sich der Möglichkeit bis heute gar nicht bewusst war. Auch jedes Neumitglied sollte das jeweils wieder wissen, dass es diese Möglichkeit gibt. Über die Formulierung lässt sich noch diskutieren. Im Parlamentsgesetz des Bundes steht, dass das durch das Gesetz bezeichnete Organ eine Evaluation veranlassen könne.

Regierungsrat Schönenberger führt aus, ob etwas gesetzlich festgehalten werden solle, ist die eine Frage. Eine andere Frage stellt sich, wo etwas festgehalten wird. Art. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes lautet: *Dieses Gesetz ordnet die Staatsverwaltung, soweit andere Gesetze keine abweichenden Vorschriften enthalten.* Es ist also nicht das Gesetz, das regelt, welche Aufgaben und Rechte der Kantonsrat hat. Von der Systematik her gehören Wirksamkeitsprüfungen durch den Kantonsrat mit Sicherheit nicht in dieses Gesetz hinein. Wenn, dann gehört es in ein Parlamentsverwaltungsgesetz oder wie es heute geregelt ist - ins Kantonsratsreglement.

Mächler-Zuzwil ist froh um Klärung, dass das Parlament dies heute schon machen kann. Dieses Kenntnis durch die einzelnen Kantonsratsmitglieder ist natürlich wichtig, aber das liegt an ihnen selbst, sich darüber zu informieren. Anderer Meinung als Möckli-St.Gallen ist Mächler-Zuzwil jedoch zur Möglichkeit, dass sogar die Staatswirtschaftliche Kommission Wirksamkeitsprüfungen auslösen können sollte. Das sieht er nicht. Mächler-Zuzwil ist der Ansicht, dass nichts zusätzlich geregelt werden muss.

Kommissionspräsident Güntzel lässt als erstes abstimmen, ob das Parlament Wirksamkeitskontrollen anordnen kann. In welches Gesetz das dann allfällig rein müsste, möchte er erst mit einer daran anschliessenden Abstimmung klären.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission lehnen den Antrag Möckli-Rorschach mit 11 : 10 Stimmen ab, nochmals gesetzlich festzuhalten, dass der Kantonsrat Wirksamkeitsprüfungen veranlassen kann.**

---

Kommissionspräsident Güntzel führt die Beratung des Entwurfs bei Art. 16f (neu) StVG fort.

Locher-St.Gallen beantragt, Art. 16f (neu) Abs. 2 StVG zu streichen.

Da es zur Streichung von Art. 16f (neu) Abs. 2 StVG keine Wortmeldungen gibt, lässt Kommissionspräsident Güntzel darüber abstimmen.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Antrag Locher-St.Gallen mit 19 : 2 zu, den Art. 16f (neu) Abs. 2 StVG zu streichen.**

---

Regierungsrat Schönenberger weist darauf hin, dass von der Regierung kein rotes Blatt vorgesehen ist (zu diesem Punkt). Er vergewissert sich nochmals, dass die Regierung auch ohne diese Bestimmung Wirksamkeitsprüfungen veranlassen kann. Dies ist der Fall.

Kommissionspräsident Güntzel führt die Beratung des Entwurfs bei Art. 16g (neu) StVG fort.

Gschwend-Altstätten vermisst in Art. 16g (neu) StVG unter der Aufzählung "notwendig, finanzierbar, wirtschaftlich, wirksam" den Ausdruck "Nachhaltigkeit". Die Nachhaltigkeit beschränkt sich nach heutiger Auffassung nicht mehr nur auf den Umweltbereich. Sie bezieht sich auf alle Bereiche - Umwelt, Gesellschaft, Wirtschaft, die für zukünftige Generationen von Bedeutung sind. Art. 16g (neu) Abs. 1 Bst. b StVG könnte wie folgt ergänzt werden: *So sind Staatsaufgaben wirtschaftlich, wirksam und nachhaltig zu erfüllen.*

Da es zur Ergänzung von Art. 16g (neu) Abs. 1 Bst. b StVG gemäss Antrag Gschwend-Altstätten keine Wortmeldungen gibt, lässt Kommissionspräsident Güntzel darüber abstimmen.

---

**Die Abstimmung ergibt bei 1 Enthaltung mit 10 : 10 Stimmen eine Pattsituation. Durch Stichentscheid des Kommissionspräsidenten lehnen die Mitglieder der vorberatenden Kommission den Antrag Gschwend-Altstätten ab, Art. 16g (neu) Abs. 1 Bst. b StVG mit der Nachhaltigkeit zu ergänzen.**

---

Kommissionspräsident Güntzel führt die Beratung des Entwurfs bei Art. 20 StVG fort. Zu Art. 20 StVG und Art. 28 StVG gibt es keine Bemerkungen. Bei Art. 40 StVG meldet sich Eberhard-St.Gallen zu Wort.

Eberhard-St.Gallen will wissen, welches Anforderungsprofil in Art. 40 Abs. 2 Bst. a StVG gefordert ist? In nachfolgenden Bestimmungen ist es klar, dass dies Aufgaben eines Controllers sind.

Regierungsrat Schönenberger erklärt, dass die Person eine umfassende Allgemeinbildung mitbringen muss und über die politischen Verhältnisse des Kantons St.Gallen Kenntnis haben muss. Unter Bst. a fällt die Erarbeitung von Grundlagen für das Regierungsprogramm. Hierzu gehören zum Beispiel das Umfeldmonitoring. Hier geht es nur um Grundlagenarbeit und nicht um politische Entscheide.

Schmid-Gossau fragt in Zusammenhang mit Art. 40 StVG, wie die kantonale Statistik in die Arbeiten miteinbezogen wird.

Regierungsrat Schönenberger erklärt, dass die Ansiedlung der Fachstelle für Statistik länger diskutiert wurde. Nach einer umfassenden Evaluation wurde entschieden, die Fachstelle für Statistik im Volkswirtschaftsdepartement anzusiedeln ist. Der Grund dafür liegt darin, dass im Volkswirtschaftsdepartement bereits jetzt viele Zahlen einfließen. Die Evaluation hat aber auch ergeben, dass die Ansiedlung keine grosse Rolle spielt, da es sich bei der Statistik um eine ausgesprochene Querschnittsaufgabe handelt. So sind zum Beispiel der Wirtschafts- und der Sozialbereich sehr stark von der Statistik tangiert. Für die Regierung ist es eine Selbstverständlichkeit, dass Querschnittsämter interdepartemental zusammenarbeiten. Abschliessend möchte er darauf hinweisen, dass die Regierung über die Organisation der Kantonsverwaltung entscheidet.

Kommissionspräsident Güntzel führt die Beratung des Entwurfs bei Art. 20 StVG weiter. Zur Aufhebung von Art. 41 StVG, Art. 42 StVG, Art. 59 StVG und Art. 62 StVG gibt es keine Bemerkungen. Die Änderung der Überschrift vor Art. 59 StVG wird gutgeheissen, so auch die Änderungen in Art 65 StVG, Art. 90 StVG, Art. 95 StVG. Zu den Ziffern II und III gibt es eben-



falls keine Bemerkungen.

Kommissionspräsident Güntzel gibt die Gelegenheit, auf Artikel im Staatsverwaltungsgesetz zurückzukommen, die nicht Gegenstand von Botschaft und Entwurf sind.

Domeisen-Rapperswil-Jona bemerkt, dass das Regierungsprogramm etwas losgelöst ist von den Departementen. Da das Regierungsprogramm aber interdepartemental erarbeitet wird, ist es wichtig, dass Art. 2 Abs. 3 StVG der letzte Satz ergänzt wird. Gemäss seinem Vorschlag sollen die Organe der Staatsverwaltung bei gemeinsamen Aufgaben zusammenarbeiten und ihre Tätigkeit departementsübergreifend aufeinander abstimmen.

Da es zur Ergänzung des zweiten Satzes von Art. 2 Abs. 3 StVG gemäss Antrag Domeisen-Rapperswil-Jona keine Wortmeldungen gibt, lässt Kommissionspräsident Güntzel darüber abstimmen.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Antrag Domeisen-Rapperswil-Jona mit 21 : 0 Stimmen zu, Art. 2 Abs. 3 StVG zu ergänzen.**

---

Würth-Goldach will nochmals den Grundsatz und die Formulierung von Art. 16c (neu) StVG diskutieren.

Regierungsrat Schönenberger schlägt in Anlehnung von Art. 45 und Art. 55 Bundesverfassung vor, die folgende Formulierung für Art. 16c (neu) zu wählen. "Die Regierung gibt den Gemeinden vor ihrer Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme, soweit sich das Regierungsprogramm auf Staatsaufgaben bezieht, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden oder wenn wesentliche Interessen der Gemeinden betroffen sind."

Da es zum Formulierungsvorschlag von Regierungsrat Schönenberger keine Wortmeldungen gibt, lässt Kommissionspräsident Güntzel darüber abstimmen.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem Vorschlag von Regierungsrat Schönenberger mit 21 : 0 stimmen zu, den Art. 16c (neu) StVG zu ergänzen.**

---

Stadler-Bazenheid fragt, ob Art. 90 Abs. 1 Bst. c StVG mit dieser Vorlage gestrichen wird und der Leiter der Finanzkontrolle neu nicht mehr von der Regierung gewählt wird? Regierungsrat Schönenberger verweist darauf, dass Bst. c des Art. 90 Abs. 1 StVG bereits mit dem dritten Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz betreffend Finanzkontrolle gestrichen wurde.

## 5. Antrag an den Kantonsrat

Kommissionspräsident Güntzel kommt zu Traktandum 5 "Antrag an den Kantonsrat". Der Kommissionspräsident lässt über den IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz in der beschlossenen Fassung abstimmen.

---

**Die Mitglieder der vorberatenden Kommission stimmen dem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz mit 21 : 0 zu und beantragen dem Kantonsrat, auf die Vorlage einzutreten.**

---

## 6. Öffentlichkeitsarbeit

Bei Traktandum 6 "Öffentlichkeitsarbeit" ist Kommissionspräsident Güntzel der Meinung, dass eine Medienmitteilung kurz vor der Session nicht notwendig sei.

Die Mehrheit der vorberatenden Kommission zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

entscheidet sich für eine Medienmitteilung. Die Staatskanzlei erhält den Auftrag, einen Vorschlag zu erarbeiten und den Kommissionspräsidenten vor dem Versand zu konsultieren.

## **7. Verschiedenes**

Die Berichterstattung im Kantonsrat erfolgt durch den Kommissionspräsidenten.

Zu Traktandum 7 "Verschiedenes" gibt es keine Wortmeldungen. Kommissionspräsident Güntzel bedankt sich bei den Sitzungsteilnehmenden für die kompetente Arbeit und beendet die Sitzung um 15:30 Uhr.

St.Gallen, 04. Februar 2008

Der Präsident der vorberatenden  
Kommission

Der Protokollführer

Karl Güntzel, Rechtsanwalt

Projektassistent Planung und Steuerung  
Daniel Morf