

IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Politische Planung und Steuerung)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	3
1.1. Planung der Staatstätigkeit.....	3
1.2. Neue Instrumente zur Planung der Staatstätigkeit.....	3
1.3. Vorgaben der Kantonsverfassung.....	3
1.4. Motionsauftrag des Kantonsrates.....	4
1.5. Erwartungen der Staatswirtschaftlichen Kommission.....	4
2. Projekt Planungs- und Steuerungsinstrumente.....	5
2.1. Strukturreform.....	5
2.2. Projekt Planungs- und Steuerungsinstrumente.....	5
2.3. Pilotprojekte.....	6
3. Regierungsprogramm.....	6
3.1. Grundlagen zur Erarbeitung der Ziele für das Regierungsprogramm.....	7
3.1.1. Umfeldmonitoring.....	7
3.1.2. Analyse der Staatstätigkeit.....	7
3.1.3. SWOT-Analyse.....	8
3.2. Festlegung der Ziele für das Regierungsprogramm.....	8
4. Aufgaben- und Finanzplan.....	9
4.1. Neuausrichtung.....	9
4.2. Aufbau.....	9
4.2.1. Grundlagen für die Aufgaben- und Finanzplanung.....	9
4.2.2. Aggregierte finanzielle Ergebnisse.....	10
4.2.3. Finanzieller Mehrjahresplan.....	10
4.2.4. Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms.....	10
4.2.5. Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.....	10
5. Mitwirkung des Kantonsrates.....	11
6. Controlling.....	12
6.1. Gesetzliche Grundlagen.....	12
6.2. Bedeutung von Controllinginstrumenten für das Regierungsprogramm sowie den Aufgaben- und Finanzplan.....	12
6.3. Controllingkreislauf.....	12
6.4. Regierungscontrolling und Departementscontrolling.....	13
6.5. Geschäftsbericht.....	14
6.6. Projektportfolio.....	15
7. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	15
7.1. Allgemeines.....	16
7.2. Regierungsprogramm.....	16
7.3. Aufgaben- und Finanzplan.....	18
7.4. Mitwirkung des Kantonsrates.....	18
7.5. Controlling.....	19
7.6. Kostenfolge und Referendum.....	20

8. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	20
9. Umsetzung und Zeitplanung.....	27
10. Kostenfolge und Referendum	29
11. Antrag.....	29
Entwurf (V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz)	30

Zusammenfassung

Nach Art. 65 der Kantonsverfassung behandelt der Kantonsrat nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan. Art. 71 Abs. 1 der Kantonsverfassung verpflichtet die Regierung zur Planung der Staatstätigkeit.

Mit dieser Vorlage werden die Instrumente zur Planung der Staatstätigkeit geschaffen und damit der Auftrag aus der in der Maisession 2004 gutgeheissenen Motion 42.03.15 «Mehrjährige Gesamtplanung der Staatstätigkeit (Aufgaben- und Finanzplan)» erfüllt. Als neues Führungsinstrument zur Planung der Regierungstätigkeit und des staatlichen Handelns wird ein Regierungsprogramm eingeführt. Zudem wird der bisherige Finanzplan durch einen erweiterten Aufgaben- und Finanzplan abgelöst. Um die Umsetzung des Regierungsprogramms sowie des Aufgaben- und Finanzplans zu steuern und zu überwachen, wird ein Regierungscontrolling geschaffen. Zur Berichterstattung über die Ergebnisse des Controllings wird der Amtsbericht durch einen Geschäftsbericht abgelöst.

Im Rahmen der vom Kantonsrat in Auftrag gegebenen Strukturreform initiierte die Regierung das Projekt Planungs- und Steuerungsinstrumente. Dabei wurden ein Pilot des Regierungsprogramms (2007 bis 2011) sowie ein Pilot des Aufgaben- und Finanzplans (2008 bis 2010) erarbeitet. Dieses Vorgehen erlaubte es, die Planungs- und Steuerungsinstrumente nicht nur theoretisch zu entwickeln, sondern gleichzeitig praktische Erfahrungen mit dem vorgesehenen Ablauf zu sammeln und die Instrumente auf ihre Praxistauglichkeit zu überprüfen.

Mit dem Betrieb der Planungs- und Steuerungsinstrumente wird die Staatskanzlei beauftragt. Dazu wird die Dienststelle Führungsunterstützung in den Dienst für politische Planung und Controlling umgestaltet sowie personell in zwei Schritten um insgesamt 180 Stellenprozente verstärkt. Davon werden 100 Stellenprozente durch Übertragen der vakanten Stelle des Dienstes für Verwaltungscontrolling gedeckt. Der zusätzliche Stellenbedarf von 80 Stellenprozente soll mit dem Voranschlag 2009 beantragt werden. In den Departementen ist mit einem zusätzlichen Stellenbedarf von je 0,3 bis 0,5 Stellen zu rechnen.

Der Investitionsbedarf für den Aufbau der neuen Instrumente beläuft sich auf rund 250'000 Franken. Jährlich wiederkehrend sind Kosten von 100'000 Franken zu veranschlagen. Damit unterliegt der IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz nicht dem Finanzreferendum, sondern dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Frau Präsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen den IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz, der die für die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit erforderlichen Bestimmungen enthält.

1. Ausgangslage

1.1. Planung der Staatstätigkeit

Wie alle Kantone kennt St.Gallen unterschiedliche Planungsinstrumente wie das Strassenbauprogramm, die Mehrjahresprogramme für den öffentlichen Verkehr, das Investitionsprogramm, den Richtplan oder den Finanzplan.

Diese Instrumente ermöglichen eine zukunftsorientierte politische Planung und informieren die Öffentlichkeit über die Stossrichtung der Politik im Kanton St.Gallen. Sie sind aber lückenhaft und nicht auf die Gesamtplanung der Staatstätigkeit ausgerichtet. Diese Vorlage will diesen Mangel beheben und die Planungsinstrumente ergänzen.

Das Planungssystem wird auf ausgewählte, übergeordnete Ziele ausgerichtet, denn viele Herausforderungen lassen sich nicht mehr auf ein einziges Thema eingrenzen und bedürfen einer weitsichtigen Abstimmung. Diesem Umstand soll mit einem Planungsinstrumentarium begegnet werden, welches sich über einen längerfristigen Zeithorizont erstreckt und interdisziplinär ausgerichtet ist. Damit können die Planungssicherheit erhöht und die Staatsaufgaben nachhaltiger erfüllt werden.

Die neuen Planungsinstrumente sollen zudem dazu beitragen, formulierte Ziele besser mit den mittelfristigen Massnahmen und den finanziellen Auswirkungen zu verknüpfen. Im Weiteren soll die verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung den politischen Diskurs versachlichen sowie die Transparenz in den Entscheidungsprozessen erhöhen.

1.2. Neue Instrumente zur Planung der Staatstätigkeit

Als neues Instrument wird ein Regierungsprogramm eingeführt. Dieses beinhaltet die mittelfristige Planung der Staatstätigkeit in ausgewählten Bereichen in Form von Zielen. In Abstimmung auf das Regierungsprogramm werden auch weiterhin Sachplanungen erstellt. Für die Umsetzung der Ziele des Regierungsprogramms werden Massnahmen erarbeitet, die neu im Aufgaben- und Finanzplan aufgeführt werden. Die Umsetzung wird durch ein Controlling begleitet.

Neben den neuen Instrumenten – Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan – kann die politische Planung weiterhin mittels politischer Vorstösse beeinflusst werden. Andere bestehende Instrumente werden im neuen Planungsinstrumentarium berücksichtigt. Mehrjahresprogramme und Massnahmenpläne bestehen neben dem Regierungsprogramm wie bisher unverändert weiter. Denkbar ist aber, dass diese oder Teile davon in Form eines Ziels in das Regierungsprogramm aufgenommen werden oder eine Massnahme des Aufgaben- und Finanzplans darstellen. Der Finanzplan wird zu einem Aufgaben- und Finanzplan und der Amtsbericht wird zu einem Geschäftsbericht der Regierung weiterentwickelt.

1.3. Vorgaben der Kantonsverfassung

Die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit wird bereits heute auf der Basis verschiedener gesetzlicher Grundlagen festgehalten. Die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) enthält hierzu folgende Bestimmungen:

- Art. 65.* Der Kantonsrat: (...)
- h) behandelt nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan; (...)

- Art. 73.* Die Regierung: (...)
- e) unterbreitet dem Kantonsrat nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan. (...)

Art. 71. Die Regierung bezeichnet im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns. Sie plant und koordiniert die Staatstätigkeit.
(...)

Art. 70 ff. KV hält die Befugnisse und Instrumente der Regierung im Einzelnen fest. Soweit die Gesetzgebung keine inhaltlichen oder organisatorischen Einschränkungen enthält, kommt der Regierung volle Gestaltungsfreiheit zu. Diese Freiheit nimmt sie wahr, indem sie Ziele und Mittel staatlichen Handelns bezeichnet sowie die Staatstätigkeit plant und koordiniert. Dabei soll die «Konzernsicht» gestärkt werden, um die vielfältigen und komplexen kantonalen Staatsaufgaben gesamthaft zu erfassen und ihre Erfüllung fortlaufend zu planen und zu koordinieren. Die Verfassung verlangt ein bewusstes, vorausschauendes und systematisches Regierungshandeln.

Aus Art. 71 Abs. 1 KV lässt sich zwar hinsichtlich der Koordination der Staatstätigkeit kein separater, unmittelbarer Rechtsetzungsbedarf auf Gesetzesstufe ableiten. Vielmehr bildet Art. 71 Abs. 1 KV einerseits eine der Grundlagen für den Aufgaben- und Finanzplan und andererseits – in Verbindung mit Art. 30 KV – Grundlage für die Wahrnehmung des staatlichen Controllings.

Art. 30. Staatsaufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.

Mit dieser Vorlage werden auch die geltenden Controllingbestimmungen in Art. 40 Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) auf die neuen Planungs- und Steuerungsinstrumente ausgerichtet. Eine regelmässige und systematische Überprüfung der Staatsaufgaben und die Verknüpfung von Aufgaben mit den erforderlichen Finanzmitteln sind nur dann möglich, wenn sich die Staatstätigkeit im Sinn eines Führungskreislaufs an departementsübergreifenden Zielen orientiert, deren Erreichung mit Hilfe konkreter Massnahmen vorgesehen ist. In einem parallelen Controllingkreislauf werden die Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit der Massnahmenumsetzung überprüft, so dass zu Beginn jedes neuen Planungszeitraums vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Controllings und der aktuellen Herausforderungen neue Ziele festgelegt werden können.

1.4. Motionsauftrag des Kantonsrates

In der Maisession 2004 hiess der Kantonsrat die Motion 42.03.15 «Mehrjährige Gesamtplanung der Staatstätigkeit (Aufgaben- und Finanzplan)» der WoV-Kommission mit folgendem geänderten Wortlaut gut (ProtKR 2000/2004 Nr. 616/1):

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen über den Aufgaben- und Finanzplan zum Inhalt hat.»

Die Regierung integrierte die Bearbeitung der Motion in die Strukturreform als Teilprojekt Planungs- und Steuerungsinstrumente.

1.5. Erwartungen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Im Jahr 1997 prüfte die Staatswirtschaftliche Kommission die Planung der Staatstätigkeit. Zu verschiedenen Bereichen bestanden Planungen, auch Programme, Leitbilder, Konzepte usw. genannt, die Bestandteil beziehungsweise Element einer Gesamtplanung der Staatstätigkeit, einer übergeordneten oder strategischen Planung sein können.

Im Jahr 2003 traf die Staatswirtschaftliche Kommission die Planung der Staatstätigkeit in einer seit dem Jahr 1997 nicht erheblich veränderten Ausprägung an. Sie vermisse nach wie vor eine Gesamtplanung der Staatstätigkeit, ob diese nun Regierungsprogramm, Richtlinien der Regierungspolitik oder ähnlich bezeichnet werde. Die Kantonsverfassung, seit 1. Januar 2003 in Voll-

zug, ermächtigte und verpflichtete die Regierung, im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns zu bezeichnen sowie die Staatstätigkeit zu planen und zu koordinieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission gab ihrer Erwartung Ausdruck, dass die Regierung im Rahmen der Umsetzung der Kantonsverfassung den Planungsauftrag an die Hand nehme und konkretisiere (vgl. Bericht 2003 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, S. 8 und 9).

2. Projekt Planungs- und Steuerungsinstrumente

2.1. Strukturreform

In Zusammenhang mit den Beschlüssen zum Massnahmenpaket 2004 (abgekürzt MP04) erteilte der Kantonsrat in der ausserordentlichen Julisession 2003 der Regierung den Auftrag, eine Strukturreform vorzunehmen (Abschnitt III Ziff. 12 des Kantonsratsbeschlusses vom 1./2. Juli 2003 über die Vorbereitung eines Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes [33.03.09]¹). In der Folge beschloss die Regierung, die Arbeiten zur Strukturreform aufzuteilen: einerseits in eine mittelfristig angelegte eigentliche Strukturreform mit den Handlungsfeldern «Departementsreform», «Planungs- und Steuerungsinstrumente» und «Querschnittsbereiche», andererseits in «Sofortmassnahmen» zur kurzfristigen Kostensenkung.

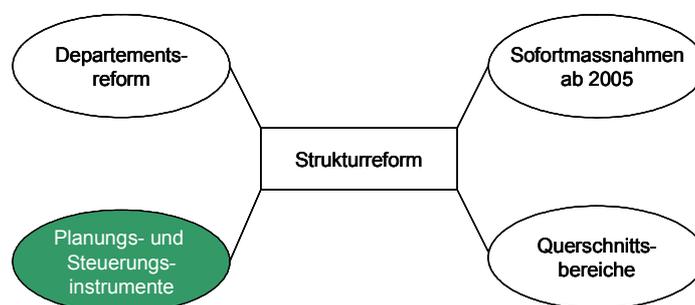


Abbildung: Handlungsfelder der Strukturreform

Aus der Bearbeitung der «Planungs- und Steuerungsinstrumente» resultiert der vorliegende Entwurf des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz.

2.2. Projekt Planungs- und Steuerungsinstrumente

Das Projekt zur Erarbeitung der Planungs- und Steuerungsinstrumente erfolgt in zwei Phasen und beinhaltet mehrere Module.

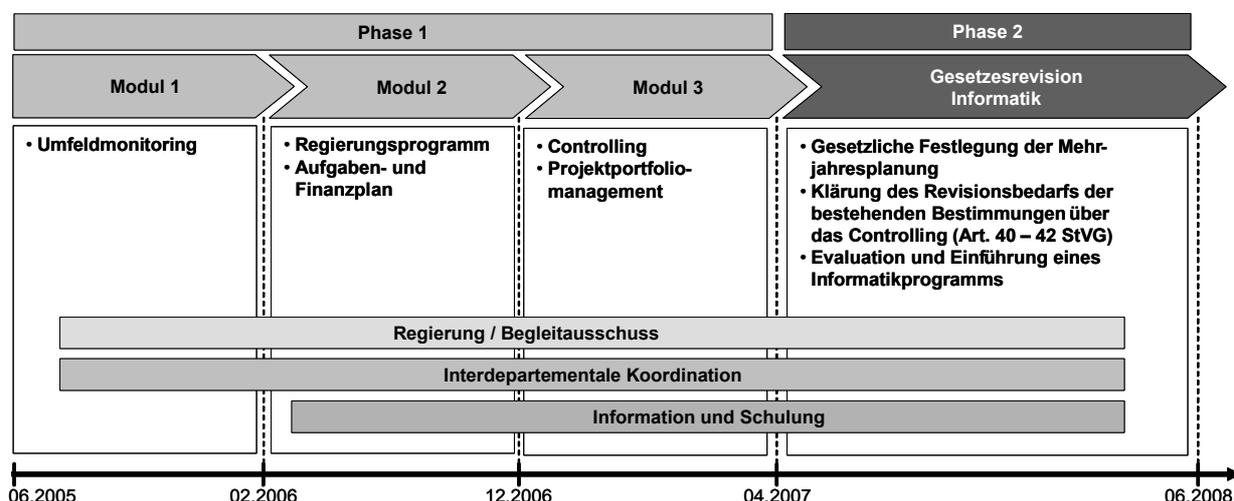


Abbildung: Projektplanung

¹ ProtKR 2000/2004 Nr. 476, 480, 482.

- Die Phase 1 setzt sich aus den Modulen Umfeldmonitoring, Führungsunterstützung (Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan) und Controlling zusammen. Die Projektergebnisse fliessen in diese Vorlage ein.
- Diese Vorlage leitet die Phase zwei ein mit dem Ziel, die gesetzlichen Grundlagen für die Planungs- und Steuerungsinstrumente bis Ende der Amtsdauer 2004/2008 zu schaffen.

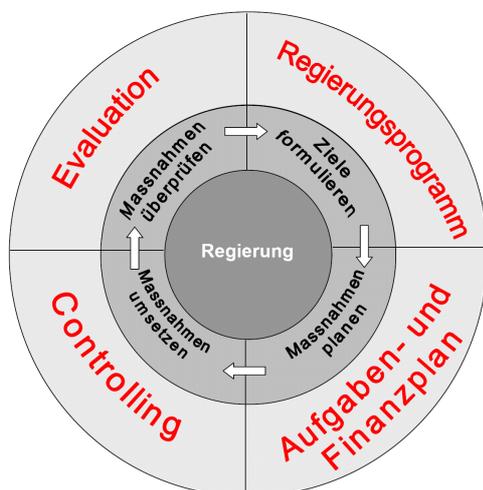
2.3. Pilotprojekte

Im Rahmen des Projektes Planungs- und Steuerungsinstrumente wurden ein Pilot des Regierungsprogramms (2007 bis 2011) sowie ein Pilot des Aufgaben- und Finanzplans (2008 bis 2010) erarbeitet. Dieses Vorgehen erlaubte es, die Planungs- und Steuerungsinstrumente nicht nur theoretisch zu entwickeln, sondern gleichzeitig praktische Erfahrungen mit dem vorgesehenen Ablauf zu sammeln und die Instrumente auf ihre Praxistauglichkeit zu überprüfen.

Im Lauf der Pilotphase wurden acht Ziele für das Regierungsprogramm (Pilot 2007 bis 2011) festgelegt und acht Massnahmen für den Aufgaben- und Finanzplan (Pilot 2008 bis 2010) erarbeitet. Im Unterschied zu den inskünftigen Regierungsprogrammen handelt es sich beim Pilot nicht um eine breit angelegte Schwerpunktplanung. Entsprechend wurde die Zahl der Ziele und Massnahmen auf ein Minimum beschränkt, um in der Pilotphase die internen Kapazitäten nicht zu stark zu beanspruchen. Bei den im Pilotversuch erarbeiteten (Pilot-)Massnahmen handelt es sich um interdepartementale Vorhaben, die sich besonders zur Erprobung der Instrumente geeignet haben. Sie erheben im Pilot-Stadium keineswegs den Anspruch einer besonderen Priorisierung gegenüber anderen Vorhaben. Die für die Umsetzung dieser (Pilot-)Massnahmen erforderlichen Mittel werden deshalb auch auf dem ordentlichen Budgetweg beantragt und in den Voranschlag 2008 und die Folgejahre eingestellt.

3. Regierungsprogramm

Neben den bereits bestehenden Planungen und Leitbildern wird mit dem Regierungsprogramm ein für den Kanton St.Gallen neues Instrument geschaffen. Das Regierungsprogramm ist ein Planungsinstrument, das sich über einen Zeithorizont von vier Jahren erstreckt und interdisziplinär ausgerichtet ist. Damit können die Planungssicherheit erhöht und Staatsaufgaben nachhaltiger erfüllt werden. Standardisierte Verfahren bringen es mit sich, den Aufwand für die Planungsarbeiten so tief als möglich zu halten.



Das Regierungsprogramm enthält eine Schwerpunktplanung in ausgewählten Politikbereichen. Auf eine flächendeckende Planung wird verzichtet. Dies hat zur Folge, dass im Regierungsprogramm nicht alle im Kanton St.Gallen vorhandenen Planungen aufgeführt sind.

Im Regierungsprogramm werden Ziele formuliert, welche die mittelfristigen Absichten der Regierung vorgeben. Von diesen Zielen werden Massnahmen abgeleitet, die im Aufgaben- und Finanzplan festgehalten sind.

Abbildung: Führungskreislauf politische Planung und Steuerung

3.1. Grundlagen zur Erarbeitung der Ziele für das Regierungsprogramm

Die Grundlagen für die Formulierung der Ziele bilden die Ergebnisse des Umfeldmonitorings, die Analysen der Staatstätigkeit sowie die Folgerungen aus der SWOT²-Analyse.

3.1.1. Umfeldmonitoring³

Das Umfeldmonitoring kann mit einem Frühwarnsystem für die Regierung verglichen werden. Die Monitoringaktivitäten sollen die für den Kanton St.Gallen mittel- und langfristig relevanten Aufgabenfelder sichtbar machen. Relevant sind Themen dann, wenn die Regierung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit darauf tatsächlich Einfluss nehmen kann. Das Monitoring enthält eine Darstellung der wichtigsten bisherigen Entwicklungen sowie Aussagen zu aktuellen Trends und zukünftigen Szenarien. Das Umfeldmonitoring öffnet den Blick für sich abzeichnende Veränderungen und die sich daraus ergebenden Herausforderungen. Davon können Chancen und Gefahren abgeleitet werden, die in die SWOT-Analyse einfließen. Das Umfeldmonitoring wird durch den Dienst für politische Planung und Controlling und auf der Grundlage einer repräsentativen Auswahl von Quellen betrieben. Darunter fallen u.a. Berichte, Studien oder statistische Daten. Diese können von unterschiedlichsten privaten und öffentlichen Institutionen publiziert werden.

Die Quellen werden anhand folgender Kriterien ausgewählt beziehungsweise beurteilt:

Verlässlichkeit

Für die Erarbeitung des Umfeldmonitorings werden Quellen verwendet, denen ein hoher Grad an Objektivität zugeschrieben wird. Diese Quellen werden anhand des Institutionalierungsgrades des Absenders klassifiziert. Da Einschätzungen über die zukünftige Entwicklung vielfach politisch gefärbt sind, werden die Aussagen mit Quellenangaben versehen.

Verfügbarkeit

Die tatsächliche Entwicklung in ausgewählten Politikbereichen lässt sich am besten mittels Zeitreihen darstellen. Dies setzt den Rückgriff auf regelmässig erscheinende Publikationen voraus.

Aktualität

Die Informationen müssen von hoher Aktualität sein. Dies gilt ebenfalls für die in den einschlägigen Publikationen verwendeten Daten.

Bereits heute wird beim Bund und bei einzelnen Kantonen (zum Beispiel Aargau, Graubünden und Zürich) systematisch ein Umfeldmonitoring betrieben. Auch weitere Kantone tragen sich mit dem Gedanken, ein solches einzuführen. Vor diesem Hintergrund findet bereits heute ein Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen und dem Bund zum Umfeldmonitoring statt. Gleiches wird mit Privaten angestrebt.

3.1.2. Analyse der Staatstätigkeit

Eine weitere Grundlage für die Formulierung der Ziele für das Regierungsprogramm bilden die Analysen der Staatstätigkeit. Die Analyse stellt eine Innensicht zu den zehn Politikbereichen

² Englisch für Strengths (dt. Stärken), Weaknesses (dt. Schwächen), Opportunities (dt. Chancen) und Threats (dt. Gefahren)

³ Das Wesen eines Monitorings besteht allgemein in einem auf Dauer ausgerichteten Beobachten eines bestimmten Systems. Die Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (IDEKOWI) des Bundes beschreibt das Monitoring wie folgt: «Monitoring ist die routinemässige, permanente und systematische Sammlung von vergleichbaren Daten: Sinn und Zweck ist es, den verschiedenen Akteuren staatlicher Massnahmen zu helfen, Veränderungen und/oder Trends bei der Umsetzung, beim Verhalten der Zielgruppen oder bei den Wirkungen festzustellen. Seine Aufgabe ist es, über einen längeren Zeitraum systematisch Veränderungen zu messen.» (Vgl. Marlène Läubli, Gabriella Bardin Arigoni, Werner Bussmann: Définitions des termes «évaluation, controlling et monitoring», Oktober 2004, 6; Link: Bundesamt für Gesundheit; <http://www.bag.admin.ch/evaluation/index.html?lang=de>).

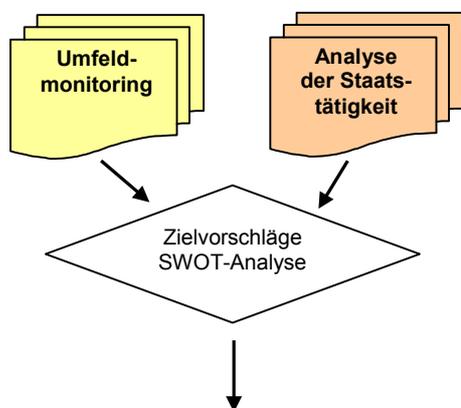
gemäss Harmonisiertem Rechnungsmodell des Bundes (HRM2) dar. Sie soll aufzeigen, welche Stärken und Schwächen der Kanton St.Gallen in Bezug auf das ausgewählte Thema aufweist. Die Analyse der Staatstätigkeit wird durch die Departemente und die Staatskanzlei erstellt.

3.1.3. SWOT-Analyse

Die SWOT-Analyse ist ein Werkzeug des strategischen Managements. Mittels dieser Methode werden die Chancen und Gefahren (Opportunities, Threats) als Ergebnisse des Umfeldmonitorings mit den Stärken und Schwächen (Strengths, Weaknesses), die sich aus der Analyse der Staatstätigkeit ableiten, verglichen. Aus der Kombination der Stärken/Schwächen und der Chancen/Gefahren-Analyse können Strategien für die weitere Ausrichtung im jeweiligen Politikbereich und für die Entwicklung der Geschäftsprozesse abgeleitet werden. Dabei soll auch eine ressourcenorientierte strategische Betrachtungsweise erfolgen.

Die Folgerungen daraus bilden neben den Ergebnissen des Umfeldmonitorings und der Analyse der Staatstätigkeit eine weitere Grundlage für die Zielvorschläge.

3.2. Festlegung der Ziele für das Regierungsprogramm



Regierungsprogramm 20XX bis 20YY S. Z

Ziel:

Thema Nr.	Beschreibung des Ziels	Relevanz
		<div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: 8px;"> ■ Wirtschaft</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: 8px;"> ■ Umwelt</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: 8px;"> ■ Gesellschaft </div>

Massnahmen	Beschreibung der Massnahme	Mitwirkende
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Massnahme 1 Beschreibung der Massnahme ▪ [...] 	

Umfeld

Aktuelle Situation

Entwicklungspotenziale

Abbildung: Zielerarbeitungsprozess

Die Regierung legt die Schwerpunkte für die Planung der Staatstätigkeit anhand von Zielen im Regierungsprogramm fest. Als Diskussionsgrundlage dient ihr ein gemeinschaftlich erarbeiteter Zielvorschlag. Zur Stärkung des Konzerndenkens auf Mitarbeiterebene werden die Zielvorschläge und insbesondere die Varianten von den Departementen und der Staatskanzlei in enger Zusammenarbeit mit dem Dienst für politische Planung und Controlling erarbeitet.

Im Regierungsprogramm wird jedes Ziel einleitend beschrieben. Zudem wird seine Bedeutung für Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft auf der rechten Seite des Zielfeldes grafisch dargestellt (siehe nebenstehende Abbildung). Die zur Zielerreichung geplanten Massnahmen werden kurz umschrieben. Die auf das Ziel bezogenen, konsolidierten Ergebnisse des Umfeldmonitorings werden unter der Rubrik «Umfeld» zusammengefasst. Die Analyse der Staatstätigkeit wird unter der Rubrik «Aktuelle Situation» beschrieben. Die Entwicklungspotenziale zeigen schliesslich Möglichkeiten auf, wie die Lücke zwischen den sich im Umfeld beschriebenen Herausforderungen und der aktuellen Situation im Kanton St.Gallen geschlossen werden kann.

Vor der Zuleitung des Regierungsprogramms an den Kantonsrat werden die Gemeinden zur Stellungnahme eingeladen, soweit sich das Regierungsprogramm auf Staatsaufgaben bezieht, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden.

Das Regierungsprogramm wird dem Kantonsrat auf Mitte Amtsdauer unterbreitet. Dies erlaubt es der Regierung, mit der Erarbeitung zu einem Zeitpunkt zu beginnen, an welchem die neu gewählten Mitglieder der Regierung oder solche, die einen Departementswechsel vollzogen haben, mit der neuen Aufgabe schon gut vertraut sind und sich bei der Festlegung der Ziele entsprechend gut einbringen können. Dieses Vorgehen wird der Bedeutung des Regierungsprogramms als Planungsinstrument der Regierung gerecht. Nicht zuletzt sind in der Mitte der Amtsdauer auch die neuen Mitglieder des Kantonsrates mit den Abläufen und Gepflogenheiten vertraut.

4. Aufgaben- und Finanzplan

4.1. Neuausrichtung

Mit Motion 42.03.15 «Mehrjährige Gesamtplanung der Staatstätigkeit (Aufgaben- und Finanzplan)» wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen über den Aufgaben- und Finanzplan zum Inhalt hat. Die Motion knüpft an Art. 73 Bst. e KV an, wonach die Regierung dem Kantonsrat einen Aufgaben- und Finanzplan unterbreitet. Der bisherige Finanzplan muss somit durch einen erweiterten Aufgaben- und Finanzplan abgelöst werden. Der neue Aufgaben- und Finanzplan wird sich sowohl im Inhalt und in seiner Funktion als auch in der Gestaltung vom bisherigen Finanzplan unterscheiden. Entsprechend dem Zweck dieses Planungsinstrumentes wird der Kantonsrat neu den Aufgaben- und Finanzplan genehmigen, und nicht wie bisher zur Kenntnis nehmen.

Der Aufgaben- und Finanzplan ist ein wichtiges Instrument für mittelfristige Finanzplanung. Er zeigt prospektiv auf, ob und wo Bedarf für steuernde Massnahmen besteht und mit welchen Massnahmen das Regierungsprogramm umgesetzt wird. Er wird jährlich erstellt und jeweils im Sinn einer rollenden Planung den finanzpolitischen Entwicklungen angepasst. Das Instrument ist geeignet, die Finanzplanung breiter abzustützen und zu verbessern.

Der Aufgaben- und Finanzplan kann die Zustimmung des Gesetzgebers zu anstehenden Gesetzesvorhaben oder Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite nicht vorwegnehmen. Er soll vielmehr die mutmassliche Entwicklung des Staatshaushaltes unter Einbezug der finanziellen Auswirkungen von geplanten Vorhaben transparent darlegen und Handlungsspielräume oder Finanzengpässe aufzeigen.

4.2. Aufbau

Der Aufgaben- und Finanzplan setzt sich zusammen:

- aus den Grundlagen für die finanzielle und materielle Steuerung der Staatstätigkeit in Form von übergeordneten Leitbildern, wiederkehrenden Sachplanungen, der Investitionsplanung, dem Voranschlag und der Darlegung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen;
- aus einem Gesamtüberblick über die Entwicklung des Ergebnisses der Laufenden Rechnung;
- aus dem finanziellen Mehrjahresplan der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung;
- aus dem Regierungsprogramm abgeleiteten Massnahmen;
- aus den Auswirkungen von Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.

4.2.1. Grundlagen für die Aufgaben- und Finanzplanung

Im ersten Kapitel nimmt der Aufgaben- und Finanzplan Bezug auf wichtige Leitbilder und Programme, welche Grundlagen für die Finanzplanung bilden, so das Finanzleitbild und das Regierungsprogramm. Weitere Grundlagen bilden ausgewählte Leitbilder, welche einen Bezug zu

den Massnahmen des Regierungsprogramms aufweisen. Deren Struktur folgt den zehn Politikbereichen des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM2) des Bundes.

4.2.2. *Aggregierte finanzielle Ergebnisse*

Das zweite Kapitel des Aufgaben- und Finanzplans zeigt die Auswirkungen sowohl der bestehenden wie auch der geplanten Staatstätigkeit auf. Mit anderen Worten wird in diesem Kapitel die Entwicklung des finanziellen Gesamtergebnisses der Verwaltungsrechnung für den Voranschlag und die drei darauf folgenden Jahre dargestellt. Es handelt sich um die aggregierten Ergebnisse beziehungsweise um die finanzielle Zusammenfassung sämtlicher Teilkapitel des Aufgaben- und Finanzplans, namentlich:

- der Ergebnisse der Mehrjahresplanung;
- der finanziellen Auswirkungen der Massnahmen aus dem Regierungsprogramm;
- der Auswirkungen von Gesetzesvorhaben und anderen Vorhaben grosser finanzieller Tragweite.

4.2.3. *Finanzieller Mehrjahresplan*

In einem weiteren Kapitel wird auf der Grundlage der bestehenden Staatstätigkeit die Entwicklung von Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung und von Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung in Form eines finanziellen Mehrjahresplans aufgezeigt. Im Unterschied zu den aggregierten Ergebnissen des vorangehenden Kapitels handelt es sich hierbei nur um die budgetierten Zahlen der bereits gesetzlich geregelten Staatstätigkeit für die nächsten vier Jahre. Bei der Investitionsrechnung enthält der finanzielle Mehrjahresplan die jährlichen Ausgaben und Einnahmen aus vorliegenden Investitionsprogrammen.

Im Vergleich zum heutigen Finanzplan zeigt der neue Aufgaben- und Finanzplan detaillierter auf, wie sich die Laufende Rechnung in den Planjahren entwickeln wird. Grosse Veränderungen in den einzelnen Positionen werden speziell begründet. Diese Begründungen sind im Anhang des neuen Aufgaben- und Finanzplans aufgeführt.

Grafische Darstellungen zur Entwicklung des Aufwandüberschusses, der Nettoinvestitionen und des Finanzierungsfehlbetrags geben einen guten Überblick über die aktuellen Finanzergebnisse des Kantons.

4.2.4. *Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms*

Aus den Zielen des Regierungsprogramms werden Massnahmen abgeleitet. Bei der Erarbeitung der Massnahmen werden neben den Folgen für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung auch die personellen Ressourcen ermittelt. Falls Kosten durch andere Staatsebenen – Bund, Gemeinden oder andere Kantone – mitgetragen werden müssen, so werden diese bei den Massnahmen entsprechend ausgewiesen.

Der Kreditbedarf zur Umsetzung der Massnahmen des Regierungsprogramms muss wie derjenige für die übrigen Staatstätigkeiten in den Folgejahren im ordentlichen Erstellungsprozess des Voranschlages beantragt werden. Die Massnahmen aus dem Regierungsprogramm werden im internen Budgetierungsprozess jedoch prioritär behandelt. Im Rahmen des Controllings werden die Massnahmen laufend auf ihre Effektivität und Effizienz hin überprüft. Die Erkenntnisse aus dem Controlling sowie die sich daraus ergebenden Änderungen der Massnahmen fliessen direkt in den Aufgaben- und Finanzplan ein.

4.2.5. *Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite*

Ein weiteres Element zur Verbesserung der Aussagekraft des Aufgaben- und Finanzplans stellt die Quantifizierung der Auswirkungen von Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite dar. Der Aufgaben- und Finanzplan enthält neben Aussagen zur Stossrichtung von geplanten Vorlagen die voraussichtlichen finanziellen Folgen für drei nachfolgende Kalen-

derjahre. Diese Vorhaben werden in Analogie zu den zehn Politikbereichen des Harmonisierten Rechnungsmodells des Bundes (HRM2) aufgelistet.

5. Mitwirkung des Kantonsrates

Die Mitwirkung des Kantonsrates bei den Planungsinstrumenten – Regierungsprogramm, Aufgaben- und Finanzplan sowie Voranschlag – richtet sich nach der Funktion und der rechtlichen Verbindlichkeit der Instrumente.

Regierungsprogramm: Entsprechend nimmt der Kantonsrat das Regierungsprogramm nur zur Kenntnis, weil dieses Instrument zwar die politische Planung transparenter macht, den Kantonsrat aber rechtlich nicht bindet. Im heutigen politischen System kann nicht erwartet werden, dass sich eine Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm einigt. In der Konkordanzdemokratie ergeben sich von Thema zu Thema wechselnde Mehrheiten – auch bei der politischen Planung. Das Parlament ist nach wie vor frei, im Rahmen seiner Zuständigkeiten und in Ausübung seiner parlamentarischen Rechte, z.B. durch Gutheissung einer Motion, ein Geschäft zu initiieren, das nicht im Regierungsprogramm enthalten ist oder das ihm sogar entgegensteht. Das Erteilen von Aufträgen im Sinn von Art. 95 des Kantonsratsreglementes (sGS 131.11; abgekürzt KRR) ist dem Kantonsrat bei der Beratung des Regierungsprogramms hingegen verwehrt, da für die Planung und Koordination der Staatstätigkeit gemäss Art. 71 KV die Regierung zuständig ist. Das Regierungsprogramm ist mithin kein Legislaturprogramm, das für den Gang der Gesetzgebung bestimmend wäre. Diese Abweichung kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass der zeitliche Horizont des Regierungsprogramms nicht auf den Beginn und das Ende der Amtsdauer ausgerichtet ist, sondern jeweils ab Mitte der Amtsdauer bis zur Mitte der nachfolgenden Amtsdauer gelten soll.

Aufgaben- und Finanzplan: Wie wohl nach dem Gesagten für das Regierungsprogramm die blosser Kenntnisnahme angezeigt ist, reicht sie für den Aufgaben- und Finanzplan nicht aus. Im Aufgaben- und Finanzplan sind die Massnahmen mit den Finanzen verknüpft. Damit ist eine Genehmigung durch den Kantonsrat angezeigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kantonsrat eine Genehmigung auch unter Vorbehalt beschliessen kann. Sodann kann er der Regierung nach Art. 95 KRR bei der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans Aufträge erteilen. Beispielsweise kann er die Regierung beauftragen, in den nächsten Voranschlag eine zusätzliche Massnahme aufzunehmen. Mit der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans setzt der Kantonsrat Vorgaben für die mittelfristige Finanzplanung sowie für den Voranschlag fest. Denkbar ist zudem, dass der Kantonsrat die zur Umsetzung eines Ziels vorgeschlagenen Massnahmen oder ein Gesetzesvorhaben nicht genehmigt.

Beratung im Kantonsrat: Der Aufgaben- und Finanzplan wird dem Kantonsrat nicht wie bisher zusammen mit dem Voranschlag, sondern als separate Vorlage unterbreitet. In den Jahren, in denen dem Kantonsrat das Regierungsprogramm vorgelegt wird, berät er den Aufgaben- und Finanzplan gemeinsam mit dem Regierungsprogramm. Vorgesehen ist, diese beiden Vorlagen in der Frühjahrsession zu behandeln. Aufgrund der inhaltlichen Verknüpfung von Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan werden die beiden Vorlagen gemeinsam beraten.

In den Zwischenjahren ist lediglich der Aufgaben- und Finanzplan zu beraten. Damit die Beschlüsse zum aktuellen Voranschlag im Aufgaben- und Finanzplan berücksichtigt werden können, berät der Kantonsrat den Aufgaben- und Finanzplan in der Februarsession. So ist es auch gewährleistet, dass die Eckwerte des Aufgaben- und Finanzplans und allfällige daraus resultierende Vorgaben des Kantonsrates rechtzeitig Eingang in den Planungsprozess für den nächsten Voranschlag finden.

Vorberatende Kommission: Die Verkleinerung des Bestandes des Kantonsrates auf Beginn der Amtsdauer 2008/2012 bringt eine Anpassung im Ratsbetrieb mit sich. Im Rahmen der Nulllegung der Parlamentsreform bildete sich das um 10 Mitglieder erweiterte Präsidium (abgekürzt

21-er Gremium) seine Meinung zu den zwingenden Revisionspunkten, wie Fraktionsgrösse, Anordnung einer ausserordentlichen Session, Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates, Zusammensetzung des Präsidiums, Mitgliederzahl ständiger und nichtständiger vorberatender Kommissionen und Fraktionsentschädigungen. In diesem Zusammenhang griff es auch die Aufträge des Kantonsrates auf, im Rahmen des heutigen Kommissionensystems eine Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen und deren Integration in das Ratsgefüge zu entwerfen und sich auf diejenigen Themen zu konzentrieren, welche die Umsetzung der Verkleinerung des Bestandes des Kantonsrates erfordert, ergänzt um die Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates zum Kommissionensystem und zu den Aussenbeziehungen. Im Hinblick auf die Beratungen der Parlamentsreform im Kantonsrat wird zu prüfen sein, welche Kommissionen das Regierungsprogramm und den Aufgaben- und Finanzplan vorberaten sollen.

6. Controlling

6.1. Gesetzliche Grundlagen

Nach Art. 30 KV sind die Staatsaufgaben regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Zudem sieht Art. 60 Abs. 1 KV vor, dass die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit informieren, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Die Berichterstattung der Regierung an den Kantonsrat ist in Art. 73 Bst. c KV verankert.

Nach Art. 42l StVG teilt die Finanzkontrolle der geprüften Dienststelle sowie dem zuständigen Departement und dem Finanzdepartement die wesentlichen Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit. Im Übrigen dient der Dienst für Verwaltungscontrolling der Regierung als Fachorgan für Controllingaufgaben (Art. 40 Abs. 1 StVG). Er erstattet der Regierung und den beteiligten Dienststellen gemäss Art. 42 Abs. 2 StVG über das Ergebnis seiner Prüfung schriftlich Bericht. Seit Oktober 2004 ist diese Stelle im Finanzdepartement vakant. Im Hinblick auf die Ansiedlung des Dienstes für politische Planung und Controlling bei der Staatskanzlei wurde die Stelle beim Finanzdepartement nach dem Übertritt des Stelleninhabers in den Ruhestand nicht mehr besetzt.

6.2. Bedeutung von Controllinginstrumenten für das Regierungsprogramm sowie den Aufgaben- und Finanzplan

Das Controlling verfolgt mehrere Ziele. Zum Einen soll es die Selbstreflexion bezüglich der getroffenen Entscheide erhöhen, indem die Massnahmen im Aufgaben- und Finanzplan auf ihre Effizienz und Effektivität überprüft werden. Zum Anderen soll es helfen, die Zielorientierung politischer Entscheide zu verbessern. Mit geeigneten Messgrössen wird sichergestellt, dass mit den eingesetzten Ressourcen die formulierten Ziele verfolgt werden.

Die Darstellungen und Bewertungen der Messergebnisse erhöhen die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz politischer Entscheide. Die Ergebnisse des Controllings können bei Entscheiden als Argumentationshilfe herangezogen werden. Zur Dokumentation von Entwicklungen der Staatsaktivität werden im Zusammenhang mit dem Controlling vermehrt Indikatoren geschaffen, die einen Vergleich (Benchmark) mit anderen Kantonen und zum Teil auch Regionen zulassen.

6.3. Controllingkreislauf

Das Controlling entfaltet seine Wirkung nur dann, wenn es sich direkt am Führungskreislauf orientiert. Von einem Controlling wird einerseits die Überprüfung der Zielerreichung bzw. der Umsetzung der Massnahmen erwartet. Andererseits muss es Informationen zur Früherkennung von Entwicklungen generieren, Unterstützung für die Geschäftssteuerung bieten und eine Grundlage zur ständigen Verbesserung von Prozessabläufen darstellen. Dabei wird die Frage beantwortet: «Tun wir die *richtigen* Dinge *richtig*?» Es geht darum, ob die wirkungsvollsten Massnahmen zur Zielerreichung verfolgt werden.

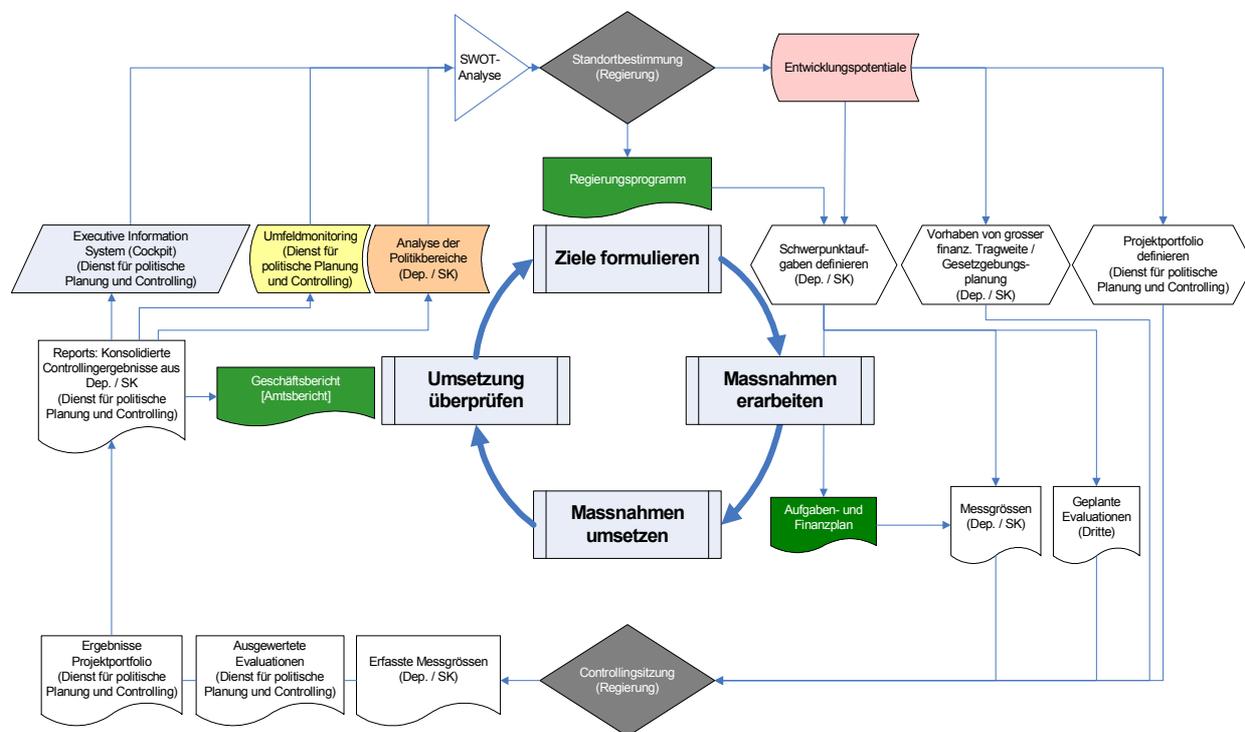


Abbildung: Controllingkreislauf

6.4. Regierungscontrolling und Departementscontrolling

Zur Unterstützung der Regierung bei der Umsetzung des Regierungsprogramms wird ein Regierungscontrolling eingeführt. Das Controlling hat die Überprüfung der Massnahmen des Regierungsprogramms sowie die Überprüfung der von der Regierung in Auftrag gegebenen inter-departmentalen Projekte zum Gegenstand. Dementsprechend gilt es, zwischen dem Regierungscontrolling und dem Departementscontrolling zu unterscheiden.

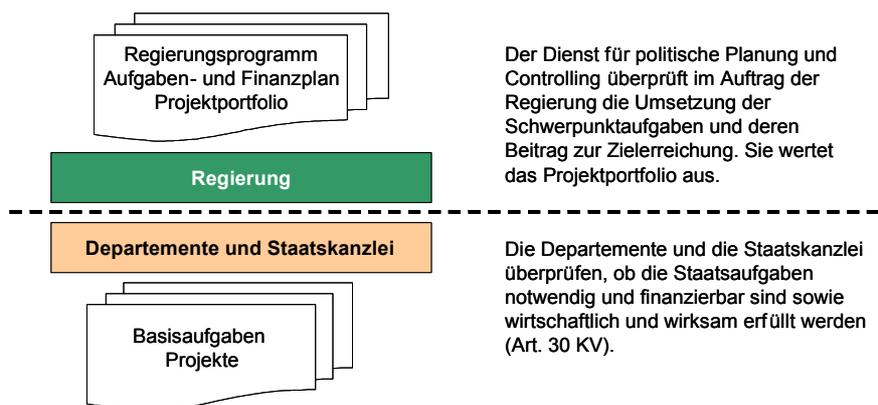


Abbildung: Regierungscontrolling und Departementscontrolling

Folgende Aufgaben werden im Rahmen des Regierungscontrollings bearbeitet:

- Überprüfung der Zielerreichung des Regierungsprogramms;
- Überprüfung der Umsetzung der Massnahmen im Aufgaben- und Finanzplan;
- Konsolidierung von Controllinggrundlagen der Departemente und der Staatskanzlei;
- Controlling der von der Regierung in Auftrag gegebenen Projekte (Projektportfolio). Unter anderem wird geprüft, ob Meilensteine und Fristen eingehalten werden. Dies setzt voraus, dass die Projekte controllingfähig gemacht werden;

- Vorbereitung und Durchführung von Evaluationen⁴;
- Erstellung des Geschäftsberichtes, Erstellung von Reports sowie Erstellung des Executive Information Systems (Cockpit);
- Vermittlung von Fachwissen und Beratung der Departemente und der Staatskanzlei, insbesondere bei der Definition von sinnvollen Messgrössen;
- Klärung der Schnittstelle zwischen dem Regierungscontrolling und dem departementalen Controlling einerseits und den Zuständigkeiten der Finanzkontrolle und des zukünftigen Dienstes für politische Planung und Controlling andererseits;
- Sicherstellung von Standards für die Erfüllung der Staatsaufgaben in den Departementen und der Staatskanzlei.

Im Rahmen des Departementscontrollings überprüfen Departemente und Staatskanzlei nach den Weisungen der Regierung, ob die Staatsaufgaben notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Die Überprüfung erstreckt sich auch auf die Arbeitsweise der zuständigen Dienststellen sowie auf die Durchführung der von den Departementen und der Staatskanzlei in Auftrag gegebenen Projekte. Die Departemente und die Staatskanzlei berichten der Regierung über die Ergebnisse.

6.5. Geschäftsbericht

Der Amtsbericht ist über die Jahre hinweg an Inhalt und Umfang stetig gewachsen. Sein ursprüngliches Konzept wurde ohne nennenswerte Änderungen weitergeführt. Je länger je mehr wurde der Amtsbericht mit Berichten über immer neue Tätigkeitsfelder ausgeweitet. Mittlerweile bietet er eine grosse Fülle von Informationen unterschiedlichster Relevanz. Dabei präsentiert er sich ausgesprochen amtlich und trocken.

Es ist nicht die möglichst grosse Menge an Information, die eine gute Berichterstattung ausmacht. Ausschlaggebend sind vielmehr die adressatengerechte Auswahl, die Relevanz der Themen und deren verständliche Aufbereitung. Ein Übermass an Information erzeugt eher Desinformation und Orientierungslosigkeit.

⁴ Die Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (IDEKOWI) des Bundes beschreibt die Evaluation wie folgt: Ziel der Evaluation «ist es, Konzept, Vollzug und Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren sowie diese wenn möglich zu messen und immer auch eine Bewertung vorzunehmen, inwieweit sie zum gemeinsamen Wohlergehen beitragen. Evaluationen dienen dem Zweck, (1) Rechenschaft über staatliches Handeln abzulegen, (2) Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzuzeigen und Lernprozesse auszulösen, (3) Erkenntnisse für die Gestaltung und Anpassung staatlicher Massnahmen und deren Planung bereitzustellen und (4) generell das Wissen über staatliche Massnahmen bzw. die Erfolgsvoraussetzungen staatlichen Handelns zu erweitern. Ihre Aufgabe ist es, unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden, Antworten auf eine Vielzahl spezifischer Fragen in Bezug auf Wirkungen (positive/negative, erwartete/unerwartete Haupt-/Nebenwirkungen) staatlicher Massnahmen zu liefern. Dabei sollen unter Berücksichtigung relevanter (z.B. sozialer, ökonomischer, politischer) Einflussfaktoren Erklärungen für das Zustandekommen dieser Wirkungen (wie, unter welchen Bedingungen, für wen, etc.) und somit Hinweise über Kausalbeziehungen gegeben werden. Häufigste Beurteilungskriterien für die Evaluation staatlicher Massnahmen sind die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit. Evaluationen können sich auf die folgenden Elemente von Wirkungsketten beziehen: Konzept, Vollzug/Umsetzung sowie die Querbezüge zwischen staatlichen Massnahmen und dem (sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen etc.) Umfeld. Das Ergebnis besteht aus der Berichterstattung über das Resultat der Evaluation, aus den daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen sowie aus den Empfehlungen an verschiedene Beteiligte und Betroffene für ihr künftiges Handeln. In zeitlicher Hinsicht ist zu unterscheiden zwischen prospektiver (oder ex ante) Evaluation, welche die mutmasslichen künftigen Auswirkungen einer staatlichen Massnahme abschätzt, und retrospektiver (oder ex post) Evaluation, welche den tatsächlichen Vollzug und die Wirkungen empirisch ermittelt.» (Vgl. Marlène Läubli, Gabriella Bardin Arigoni, Werner Bussmann: Définitions des termes «évaluation, controlling et monitoring», Oktober 2004, 2 f.; Link: Bundesamt für Gesundheit; <http://www.bag.admin.ch/evaluation/index.html?lang=de>).

Nach Art. 73 Bst. c KV berichtet die Regierung dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit. Diese unverbindliche Formulierung erlaubt bei der Neukonzeption einen Bruch mit der bisherigen Art der Berichterstattung. Bestimmend für die inhaltliche Konzeption sind die Adressaten. Der Amtsbericht – neu Geschäftsbericht – muss folgenden Zielgruppen dienen:

- dem Kantonsrat;
- der Öffentlichkeit;
- den Medien.

Demnach soll der Geschäftsbericht über aktuelle Themen informieren, welche Politik und Öffentlichkeit besonders interessieren. Bei der Gestaltung des Geschäftsberichts ist auf das Anliegen der Zielgruppenorientierung besonders Rücksicht zu nehmen. Er soll nicht den Anschein erwecken, eine flächendeckende Rechenschaft, die nicht wirklich eine ist, ablegen zu wollen.

Der Geschäftsbericht ist sodann ein Element des Controllingkreislaufes. Er präsentiert einen Teil der Controllingergebnisse. Ferner informiert er über den Stand der Gesetzgebungsplanung und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Ein Projektportfolio gibt eine Übersicht über interdepartementale Projekte.

Nicht in den Geschäftsbericht übernommen werden die Anhänge 2 und 3 im Teil «Allgemeines» des bisherigen Amtsberichts. Diese Informationen sind im Ratsinformationssystem (RIS) zu finden bzw. in einem jährlichen Beschluss über gutgeheissene Motionen und Postulate sowie über Aufträge aus Vorlagen und Berichten, den die Regierung jeweils im Rahmen der Standortbestimmung fassen wird. Auch auf den dritten Teil des heutigen Amtsberichts, «Tabellen», wird im Geschäftsbericht verzichtet.

Der Geschäftsbericht wird in einem neuen Layout mit Fotos, Grafiken, Tabellen usw. erscheinen. Nach Möglichkeit sind auch weitere bestehende und neue Berichte in diesem Erscheinungsbild herauszugeben.

6.6. Projektportfolio

Das Projektportfolio verschafft der Regierung einen raschen Überblick über alle von ihr in Auftrag gegebenen Projekte und über die verantwortlichen Personen. Dadurch bleiben alle Projekte im Blickfeld. Im Weiteren soll Transparenz geschaffen werden, wo welche Personen engagiert sind. Die Übersicht soll Anhaltspunkte liefern, wie viele Mitarbeiterressourcen für neue Projekte zur Verfügung stehen, und Auskunft darüber geben, ob die Zeitvorgaben und der Kostenrahmen eingehalten werden können.

Das Projektportfolio soll als Controllinginstrument dienen. Für das Projektcontrolling im eigentlichen Sinn bleiben die zuständigen Departemente, die Staatskanzlei beziehungsweise die Projektorgane verantwortlich. Statusberichte sollen vom Lenkungsausschuss oder vom federführenden Departement in die Regierung eingebracht werden.

7. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen Parteien in Fraktionsstärke, die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK), der Kantonal St.Gallische Gewerbeverband (KGV), der Gewerkschaftsbund St.Gallen (SGB), die Vereinigung der St.Galler Gemeinden (VSGP) sowie die Departemente der Staatsverwaltung. Die Vernehmlassung dauerte vom 8. Juni bis am 14. September 2007.

Von den Parteien nahmen die CVP, SVP, SP, Grünen/EVP Stellung. Von Seiten der Verbände und Institutionen beteiligten sich die IHK, der SGB und die VSGP an der Vernehmlassung.

7.1. Allgemeines

Die Vernehmlassungen stellen der Vorlage ein gutes Zeugnis aus. Die Parteien bezeichnen die neuen Planungs- und Steuerungsinstrumente als pragmatisch (CVP) und als geeignet, die Transparenz der Regierungstätigkeit zu erhöhen (SP). Sie begrüssen, dass die Instrumente eine zeitgerechte und verfeinerte Planung der Staatstätigkeit ermöglichen (SVP). Sie ergänzen die Gesamtplanung des Kantons St.Gallen mit neuen Planungsinstrumenten und stärken die Konzernsicht (IHK). Ebenfalls positiv hervorgehoben wird, dass sich die Regierung des Kantons St.Gallen ein Regierungsprogramm gibt (SGB), beziehungsweise die Planung der Staatstätigkeit mittels eines Regierungsprogramms angeht (VSGP).

Die CVP fordert eine flexible und dynamische Weiterentwicklung der Planungs- und Steuerungsinstrumente mit dem Ziel, das Risiko der «Verbürokratisierung» gering halten. Dem von der CVP geforderten Miteinbezug der Aussensicht (Erfahrungsaustausch mit dem Bund und anderen Kantonen sowie weiteren Institutionen und Privaten) wird Rechnung getragen (vgl. Ziff. 3.1.1.).

Die VSGP ersucht um Ergänzung von Artikel 16a (neu) des Entwurfs, indem bei Verbundaufgaben die andere Staatsebene einbezogen werden soll. Dieses Anliegen ist berechtigt und soll in der Gesetzesvorlage berücksichtigt werden. Allerdings ist die Ergänzung nicht in die allgemeine, an die Regierung gerichtete Zuständigkeitsbestimmung von Art. 16a des Entwurfs aufzunehmen, sondern in einem zusätzlichen Artikel im Zusammenhang mit dem Instrument des Regierungsprogramms festzuhalten. Nähere Ausführungen finden sich in Ziff. 8 dieser Botschaft.

Nach Überzeugung der IHK wäre es problematisch, wenn sämtliche Planungsschritte von einer Amtsstelle und in direkter Unterstellung zur Regierung erarbeitet werden. Dies ist jedoch nicht vorgesehen, da bei der Erarbeitung von Regierungsprogramm und Aufgaben- und Finanzplan neben dem Dienst für politische Planung und Controlling sowohl sämtliche Departemente mitarbeiten wie auch – im Rahmen des Umfeldmonitorings – externe Quellen bei gezogen werden. Die Botschaft wurde entsprechend ergänzt (vgl. Ziff. 3.1.1.).

Interessant aus Sicht der SVP ist, dass verschiedene Instrumente des New Public Management oder der Wirkungsorientierten Verwaltung (WoV) Anwendung finden. Bei den vorliegenden Instrumenten sind einzelne WoV-Elemente anzutreffen. Die Instrumente sind jedoch weit weniger technischer Natur als die klassische WoV-Lehre sie vorsieht. Insbesondere auf das Führen eines Produkthaushalts, auf flächendeckende Leistungsaufträge und auf die Wirkungsmessung im grossen Stil wird verzichtet. Die neuen Instrumente für den Kanton St.Gallen nehmen den Fortschritt aufgrund der Erfahrungen in WoV-Kantonen auf und ermöglichen die politische Steuerung durch Regierung und Kantonsrat in einem transparenten Führungskreislauf.

7.2. Regierungsprogramm

Bei der Erstellung des Umfeldmonitorings erwartet die IHK den Einbezug verwaltungsunabhängiger Experten und es sollen vergleichbare Analysen von Unternehmen und Institutionen ausserhalb der kantonalen Verwaltung in das Umfeldmonitoring einfließen. Auch für die SVP ist die Zusammenarbeit mit Dritten, wie interkantonalen bzw. ähnlichen Teams, unabdingbar. Der Kontakt zu verwaltungsexternen Experten sowie zum Bund, zu Kantonen und Privaten ist im Bereich des Umfeldmonitorings vorgesehen. Die Botschaft wurde entsprechend präzisiert (vgl. Ziff. 3.1.1.).

Die SP gibt zu bedenken, dass die Personen, die das Umfeldmonitoring vornehmen, eine zu starke Steuerungs- und Gestaltungsmacht erhalten könnten. Um dies zu vermeiden, wird das Umfeldmonitoring auf der Grundlage einer repräsentativen Auswahl von Quellen betrieben. Darunter fallen u.a. Berichte, Studien oder statistische Daten. Diese können von unterschied-

lichsten privaten und öffentlichen Institutionen publiziert werden. Die Quellen werden anhand der Kriterien Verlässlichkeit, Verfügbarkeit und Aktualität beurteilt. Die Botschaft wurde dahingehend ergänzt (vgl. Ziff. 3.1.1.).

Die VSGP beantragt die Abstimmung des Regierungsprogramms mit bestehenden Leitbildern. Dieses Anliegen ist berechtigt und die Botschaft wurde entsprechend ergänzt, indem das Verhältnis zwischen bestehenden Programmen und dem Regierungsprogramm erläutert wird (vgl. Ziff. 1.2.). Für die IHK ist die nach Departementen organisierte Auftragserfüllung nur beschränkt nachvollziehbar. Die aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen folgten weder der Logik der Staatsorganisation noch den traditionellen Überzeugungsmustern der politischen Willensbildung. Vielmehr verlaufen diese entlang horizontaler Disparitäten und müssten deshalb auch mit horizontalen Organisationsstrukturen angegangen werden. Vor diesem Hintergrund erachtet die IHK die angestrebte Stärkung der Konzernsicht als besonders wichtig.

Grüne/EVP sprechen sich dafür aus, dass die Grundlagen zur Erarbeitung des Regierungsprogramms «bottom-up» unter frühzeitigem Einbezug der Departemente und Ämter erfolgen sollen. Das Anliegen ist berechtigt. Die Grundlagen zur Formulierung der Ziele werden von den Departementen und der Staatskanzlei in enger Zusammenarbeit mit dem Dienst für politische Planung und Controlling erarbeitet. Die Botschaft wurde entsprechend ergänzt (vgl. Ziff. 3.1.1. und 3.1.2.).

Die IHK empfiehlt, die geplante SWOT-Analyse um eine ressourcenorientierte strategische Betrachtungsweise zu ergänzen. Dieser Hinweis wurde aufgenommen und die SWOT-Analyse wird entsprechend ergänzt (vgl. Ziff. 3.1.3.).

Aus Sicht der SP sollten während der Gültigkeit des Regierungsprogramms Korrekturen und Anpassungen der Ziele möglich sein. Das Anliegen, die Ziele der Regierung zu ändern, wurde nicht berücksichtigt. Allerdings ist das Parlament nach wie vor frei, im Rahmen seiner Zuständigkeiten und in Ausübung seiner parlamentarischen Rechte, z.B. durch Gutheissung einer Motion, ein Geschäft zu initiieren, das nicht im Regierungsprogramm enthalten ist oder das ihm sogar entgegensteht (vgl. Ziff. 5).

Aus der Sicht der IHK ist es notwendig, dass das Umfeldmonitoring nicht als verwaltungsinterne Aufgabe erledigt wird. Einerseits sei die Reduktion auf eine verwaltungsinterne Optik mit der Gefahr der Betriebsblindheit verbunden. Der Vorwurf der Betriebsblindheit ist ernst zu nehmen. Dadurch, dass das Umfeldmonitoring auf der Grundlage einer repräsentativen Auswahl von Quellen betrieben wird, kann dem Bedenken zweckmässig begegnet werden. In der Botschaft wurden die Kriterien zur Auswahl der Quellen ergänzt (vgl. Ziff. 3.1.1.).

Die VSGP schlägt eine Änderung des Art. 16b Abs. 1 vor. Sie möchte das Regierungsprogramm als Legislaturplanung verstanden wissen, die anfangs der Amtsdauer erstellt wird. Die SP fordert, dass der Rhythmus für die Erstellung des Regierungsprogramms zwingend zu ändern sei. Das neue Regierungsprogramm sollte bereits ein Jahr nach Beginn der Amtsdauer vorliegen. Ansonsten dauert es bei personellen Veränderungen zu lange, bis der Willen der Stimmbevölkerung umgesetzt wird. Diesem Anliegen ist zu entgegnen, dass das Regierungsprogramm kein Legislaturprogramm ist, das – wie der Name sagt – für den Gang der Gesetzgebung bestimmend wäre. Deshalb ist es zweckmässig, das Regierungsprogramm dem Kantonsrat alle vier Jahre auf Mitte Amtsdauer zu unterbreiten. Nähere Ausführungen finden sich in Ziff. 8 dieser Botschaft.

Die VSGP fordert zu Art. 16b Abs. 2 Bst a, nebst den Zielen des staatlichen Handelns auch die politischen Gestaltungsziele zu definieren. Da die KV in Art. 9 bis Art. 23 die Staatsziele bereits enthält, kann auf die Wiederholung in Form von «politischen Gestaltungszielen» im Staatsverwaltungsgesetz verzichtet werden.

Der SGB weist darauf hin, dass die Reduktion auf wenige Programmpunkte andere wichtige Punkte abwertet und so eine unerwünschte Priorisierung bewirken könnte. Für die SP hat eine starke Fokussierung auf einige strategische Ziele der Regierung zur Folge, dass andere wichtige Anliegen auf der Strecke bleiben. Diese Befürchtungen sind nicht berechtigt. Die Regierung will sich auf strategische Schwerpunkte festlegen und Prioritäten setzen.

7.3. Aufgaben- und Finanzplan

Grüne/EVP beantragen, Art. 16d dahingehend zu ergänzen, dass in dem Aufgaben- und Finanzplan auch die Leistungsaufträge der Spitalregionen und anderer selbständigen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften aufzunehmen seien. Die beantragte Änderung wurde nicht aufgenommen. Die Aufnahme der Leistungsaufträge in den Aufgaben- und Finanzplan stellt keinen Mehrwert an Information dar, da sie bereits Teil des Voranschlags sind.

Die IHK sieht mit Blick auf die Besonderheiten eines Konkordanzsystems den Verzicht auf staatliches Handeln als grössere Herausforderung an als die Schwerpunktplanung in ausgewählten Politikbereichen. Dem kann zugestimmt werden, die Botschaft wurde entsprechend ergänzt. Der Kreditbedarf zur Umsetzung der Massnahmen des Regierungsprogramms muss wie derjenige für die übrigen Staatstätigkeiten in den Folgejahren mit dem Voranschlag beantragt werden. Die Massnahmen aus dem Regierungsprogramm werden im internen Budgetierungsprozess jedoch prioritär behandelt. Die Verzichtplanung kann ebenfalls Element der Schwerpunktplanung sein, bzw. als Folge der Schwerpunktplanung notwendig werden, zum Beispiel, um den vorgeschriebenen Rechnungsausgleich sicherzustellen (vgl. Ziff. 4.2.4.).

Die VSGP ist der Meinung, dass bei der Gesetzesplanung im Aufgaben- und Finanzplan die vollen Kosten für die Gemeinden ebenfalls dargestellt werden sollen. Das Anliegen ist berechtigt. Der Aufgaben- und Finanzplan ist ein Instrument zur Planung der Ressourcen des Kantons Haushaltes. Nichtsdestotrotz sind sowohl bei den Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms wie auch bei den Gesetzesvorhaben Aussagen zu den Folgekosten für die Gemeinden zu machen.

7.4. Mitwirkung des Kantonsrates

Lediglich die IHK spricht sich für eine Genehmigung anstelle der Kenntnisnahme des Regierungsprogramms durch den Kantonsrat aus. An der Kenntnisnahme wird festgehalten, weil das Regierungsprogramm die Ziele der Regierung festhält. Im heutigen politischen System kann nicht erwartet werden, dass sich eine Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm einigt. In der Konkordanzdemokratie ergeben sich von Thema zu Thema wechselnde Mehrheiten – auch bei der politischen Planung. Die Botschaft wurde unter Ziff. 5 entsprechend ergänzt.

Die CVP spricht sich für die Kenntnisnahme des Regierungsprogramms durch den Kantonsrat aus, weil Zweifel ins Feld geführt wurden, ob sich das Parlament bei einer Genehmigung prospektiv auf vier Jahre binden liesse.

Gemäss SP ist vorzusehen, dass die Kenntnisnahme des Regierungsprogramms durch den Rat auch mit Aufträgen an die Regierung versehen werden kann. Dieses Anliegen verträgt sich nicht mit der bewährten Regelung, wonach der Kantonsrat der Regierung Aufträge nur im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates erteilen kann. In der Botschaft wurde unter Ziff. 5 ergänzt, dass das Erteilen von Aufträgen durch den Kantonsrat gemäss Art. 95 KRR bei der Beratung des Regierungsprogramms ausgeschlossen ist. Denn für die Planung und Koordination der Staatstätigkeit ist gemäss Art. 71 KV die Regierung zuständig.

Die SVP fordert, dass zwingend eine Kommission zu schaffen ist, welche sich mit dem Aufgaben- und Finanzplan auseinandersetzt. Die SP sieht den Bedarf für eine Kommission zur Über-

prüfung der Berichte ebenfalls. Zudem fordert sie von der Verwaltung unabhängige und direkt der Präsidentin oder dem Präsidenten der jeweiligen Kommission unterstellte Kommissionssekretariate. Wie unter Ziff. 5 der Botschaft dargelegt, wird im Rahmen der Parlamentsreform die Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen und deren Integration in das Ratsgefüge geprüft.

Der SGB befürchtet, dass durch den raschen Wechsel der Prioritäten und aus Spargründen oder gemäss vorherrschendem politischen Mainstream das Regierungsprogramm zur Makulatur wird. Diesem Anliegen ist entgegenzuhalten, dass das Regierungsprogramm eine Mittelfristplanung enthält und demzufolge Gewünschtes zuerst formuliert und mit den übrigen Planungen abgestimmt werden muss, bevor es zur Umsetzung kommt. Dass dabei Massnahmen durch das Parlament aus finanzpolitischen Gründen gestrichen werden können, ist eine Folge der Budgetkompetenz des Kantonsrates.

7.5. Controlling

Die CVP erachtet es als sinnvoll, dass Regierungscontrolling bzw. das Departementscontrolling «Chefsache» sei und jeweils bei den obersten Stabsstellen angesiedelt wird. Sie weist zudem darauf hin, dass Messgrössen so zu formulieren seien, dass sie auch messbar sind. Dieses Anliegen ist berechtigt und die Botschaft wurde unter Ziff. 6.4. entsprechend ergänzt, indem bei der Vermittlung von Fachwissen und Beratung durch den Dienst für politische Planung und Controlling diesem Aspekt Beachtung geschenkt wird.

Grüne/EVP beantragen eine Ergänzung von Art. 5a, wonach statistische Tabellen der Verwaltung und der Gerichte nach Departementen, Verwaltungsstellen und Gerichtskreisen geordnet im Ratsinformationssystem einzustellen seien. Dieses Anliegen ist berechtigt, erfordert aber keine formell-gesetzliche Normierung. Es ist vorgesehen, die statistischen Tabellen unter www.sg.ch zu publizieren.

Die IHK unterstützt die mit dem Controlling verbundenen Zielsetzungen vorbehaltlos, wenn auch die Ansiedlung des Regierungscontrollings im Dienst für politische Planung und Controlling ihrer Ansicht nach fraglich ist. Sie fordert daher ein verwaltungsunabhängiges Kontrollorgan von externen Fachleuten. Das Anliegen wurde nicht berücksichtigt, da es sich bei den vorgesehenen Planungs- und Steuerungsinstrumenten um Führungsinstrumente der Regierung handelt. Entsprechend ist sie auch für das Controlling zuständig. Zudem ist die Kontrolle eine Führungsaufgabe und kann nicht ausgelagert werden. Die parlamentarische Aufsicht wird durch die neuen Instrumente nicht tangiert. Darin eingeschlossen ist explizit auch die Planungs- und Führungsfunktion der Regierung.

Nach Meinung der IHK soll der Geschäftsbericht nicht zu einem Element des Standortmarketings degradiert werden, sondern ein Element der politischen Willensbildung mit offener und aktueller Analyse des Kantons sein. Diese Auffassung wird geteilt. Mit dem neuen Geschäftsbericht wird von der umfassenden Berichterstattung Abschied genommen und der Fokus auf Schwerpunkte gelegt. Die Regierung des Kantons St.Gallen erhebt überdies von sich aus den Anspruch, objektiv und ohne Schönfärberei über die Lage des Kantons zu berichten.

Die VSGP fordert, in Art. 16 eine Informationspflicht der Regierung an das Parlament aufzunehmen. Das Anliegen ist berechtigt, findet aber schon eine gesetzliche Regelung in Art. 5a. Danach erstattet die Regierung dem Kantonsrat Bericht über die Ergebnisse des Regierungscontrollings.

Die VSGP fordert eine Ergänzung von Art. 16e und fragt, ob es richtig wäre, wenn die Regierung *und* der Kantonsrat Wirksamkeitsprüfungen beschliessen könnten. Das Anliegen ist berechtigt, erfordert aber keine gesetzliche Regelung in diesem Erlass. Gemäss Art. 95 KRR kann der Kantonsrat der Regierung bei der Beratung einer Vorlage Aufträge erteilen.

7.6. Kostenfolge und Referendum

Die SP bezeichnet die in der Vorlage vorgesehenen Stellenprozente als «Hohn». Auch Grüne/EVP erachten die personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Vorlage als zu tief geschätzt. Für den SGB stellt sich die Frage, ob für breite, fundierte und unabhängige Beobachtung der Umwelt durch den Kanton überhaupt genügend Ressourcen bereit gestellt werden können. Diese Befürchtungen werden nicht geteilt. Der Umfang der benötigten Stellenprozente wurde auf der Basis des zweijährigen Pilotprojektes ermittelt. Das Projektteam hat eine detaillierte Übersicht zum Ressourcenbedarf aufgrund der in der Pilotphase gemachten Erfahrungen erstellt. Die Angaben in der Botschaft leiten sich aus dieser Aufstellung ab.

8. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die Änderung von *Art. 5* des Gesetzesentwurfs (abgekürzt GE) umfasst zwei Sachverhalte.

Mit Abs. 1 zweitem Satz wird die Regierung beauftragt, in Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen künftig nicht nur auf die wesentlichen Folgen im Sinn der personellen und finanziellen Auswirkungen sowie der Auswirkungen auf die Gemeinden hinzuweisen (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. März 1993 zum Staatsverwaltungsgesetz, ABI 1993, 758 ff., 769), sondern auch Ausführungen über das Verhältnis der Vorlage zum Regierungsprogramm aufzunehmen.

Mit Abs. 2 wird die Regierung verpflichtet, dem Kantonsrat jährlich über den Stand der Bearbeitung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen sowie über den Stand der Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten zu berichten. Mit dieser Bestimmung wird in Ausführung von Art. 73 Bst. c KV, wonach die Regierung dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit berichtet, die gesetzliche Grundlage für die bisher im Amtsbericht enthaltenen Abschnitte «Bericht der gutgeheissenen Motionen und Postulate» und «Bericht über Aufträge aus Vorlagen und Berichten» geschaffen (vgl. Anhänge 2 und 3 zum allgemeinen Rechenschaftsbericht im Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2006, 21 ff. und 49 ff.).

Die Ergänzung des StVG mit *Art. 5a* bedeutet – gleich wie mit dem neuen Art. 5 Abs. 2 – eine Anpassung der Gesetzgebung an die Kantonsverfassung, konkret an Art. 73 Bst. c KV. Der Geschäftsbericht löst den bisherigen Amtsbericht ab, wobei er gemäss Ziffer 6.5 dieser Botschaft Ausführungen über bedeutende politische Themen (Abs. 2 Bst. a), über die Staatstätigkeit sowie deren Planung und Steuerung (Abs. 2 Bst. b) und über die Ergebnisse des Regierungscontrollings (Abs. 2 Bst. c; vgl. dazu Art. 16f GE) enthält. Soweit die Regierung Wirksamkeitsprüfungen im Sinn von Art. 16f Abs. 2 GE durchführen liess, berichtet sie auch über deren Ergebnisse. Die Berichterstattung stellt ein im Controllingkreislauf wichtiges Instrument dar. Stufengerecht umfasst der Bericht der Regierung an den Kantonsrat den Bereich des Regierungscontrollings, während in Bezug auf das Departementscontrolling – ebenfalls stufengerecht – die Departemente und die Staatskanzlei zuhanden der Regierung Bericht erstatten (vgl. dazu Art. 16g Abs. 3 GE).

Sowohl der Bericht über den Stand der Bearbeitung von gutgeheissenen Vorstössen beziehungsweise der Erfüllung von Aufträgen nach Art. 5 Abs. 2 GE wie auch der Geschäftsbericht nach Art. 5a GE sollen jährlich dem Kantonsrat unterbreitet werden. Es soll indessen der Praxis überlassen werden, ob der Bericht über den Stand der Bearbeitung von gutgeheissenen Vorstössen beziehungsweise der Erfüllung von Aufträgen in den Geschäftsbericht integriert oder separat und dabei gegebenenfalls zu einem anderen Termin unterbreitet wird. Die beiden Berichterstattungen werden aus diesem Grund je für sich in den Bestimmungen von Art. 5 Abs. 2 und Art. 5a GE geregelt.

Die Änderung von *Art. 14* weist keinen Zusammenhang mit der Einführung von Instrumenten und Verfahren der politischen Planung und der Steuerung der Staatstätigkeit auf. Es geht bei Neuformulierung dieser Bestimmung darum, die von der Kantonsverfassung aufgehobene Bezeichnung «Landammann» auf Gesetzesebene nachzuvollziehen (vgl. *Art. 70* Ingress KV).

In *Art. 16* ist zunächst Abs. 1 Bst. a aufzuheben. Die Verpflichtung der Regierung, die Staatstätigkeit zu planen und die Erfüllung der Staatsaufgaben zu überwachen, wird neu in *Art. 16a* GE festgehalten.

Die Änderung von *Art. 16* Abs. 1 Bst. e steht nicht im Zusammenhang mit dem Erlass beziehungsweise der Anpassung von Bestimmungen über die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit. Es geht vielmehr um einen weiteren Sachverhalt im Rahmen des Nachvollzugs der Kantonsverfassung auf Gesetzesebene, nämlich um die Zuständigkeit des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über den Stellenplan. Nach der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890 (nGS 25-61 [sGS 111.1]; abgekürzt aKV) hatte der Grosse Rat über «Errichtung oder Aufhebung aller öffentlichen Anstellungen, die nicht durch die Verfassung oder durch Gesetz festgesetzt sind», zu entscheiden (*Art. 55* Ziff. 1 aKV). Die seit dem 1. Januar 2003 in Vollzug stehende KV weist – ausgehend vom Gewaltenteilungskonzept im Verhältnis von Kantonsrat und Regierung – «verschiedene Sachkompetenzen, die gemäss dem veralteten Zuständigkeitskatalog dem Grossen Rat zustehen, neu der Regierung zu», worunter neben anderen «Einzelzuständigkeiten» auch die Entscheidung über «Errichtung oder Aufhebung aller öffentlichen Anstellungen» fällt (vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für die neue Kantonsverfassung des Kantons St.Gallen, *ABI 2000*, 165 ff., 324). Dies bedeutet, dass der Kantonsrat im Rahmen seiner Budgetkompetenz nicht mehr über die einzelnen Stellen und deren Zuordnung an die Departemente und die Staatskanzlei beziehungsweise an deren Dienststellen zu befinden hat. Insofern entfällt der bisher in der Botschaft zum Voranschlag enthaltene Stellenplan. Künftig obliegt dem Kantonsrat nur mehr die Beschlussfassung über die im Voranschlag eingestellten Besoldungskredite, wobei er bei seinen entsprechenden Beratungen die diesbezüglichen Begründungen und Erläuterungen der Regierung berücksichtigt. Die Zuteilung der einzelnen Stellen beziehungsweise des Personals an die Dienststellen ist nach der verfassungsrechtlichen Konzeption Teil der Organisationszuständigkeit der Regierung. Es ist mithin Sache der Regierung, das Personal nach Massgabe der vom Kantonsrat bewilligten Besoldungskredite den Departementen und den zentralen Diensten zuzuweisen, was in *Art. 16* Abs. 1 Bst. e zur Streichung der Worte «im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Stellen» führt.

Die Aufhebung von *Art. 16* Abs. 2 steht nicht im Zusammenhang mit dem Erlass beziehungsweise der Anpassung von Bestimmungen über die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit, sondern ist ebenfalls als Nachvollzug der Kantonsverfassung zu sehen. *Art. 75* KV ermächtigt die Regierung zum Erlass von dringlichem Verordnungsrecht. Diese Verfassungsbestimmung hat die Regelung in *Art. 16* Abs. 2 StVG abgelöst, weshalb ihr keine Bedeutung mehr zukommt.

Art. 16a bildet die gesetzliche Grundlage für die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit durch die Regierung. Dieser Artikel übernimmt den geltenden *Art. 16* Abs. 1 Bst. a StVG und erweitert diese Bestimmung dahingehend, dass zur Planung der Staatstätigkeit und zur Überwachung der Erfüllung der Staatsaufgaben die Steuerung hinzukommt. Die Steuerung der Staatstätigkeit basiert auf den verfügbaren Informationen über die für die Staatstätigkeit relevanten Entwicklungen. Die Bereitstellung dieser Informationen bildet eine der hauptsächlichen Funktionen des Controllings.

Wie in Ziffer 3.1. dieser Botschaft festgehalten wird, ist vorgesehen, das Regierungsprogramm auf drei Elemente abzustützen. Ein erstes Element bildet das Umfeldmonitoring. Bei diesem Instrument geht es um das Beobachten und Auswerten der im Umfeld des Kantons St.Gallen eingetretenen sowie der derzeitigen und der erwarteten künftigen Entwicklungen. Für die Staatstätigkeit massgebende Veränderungen sollen rechtzeitig erkannt und bei der Formulie-

zung von Zielen berücksichtigt werden. Das aussenorientierte Umfeldmonitoring wird sodann durch ein auf die Innensicht ausgerichtete Beurteilen der aktuellen Aufgabenerfüllung – durch eine Analyse der Staatstätigkeit – ergänzt. Die Ergebnisse des Umfeldmonitorings und der Analyse der Staatstätigkeit werden schliesslich der SWOT-Analyse zugeführt, woraus dann die für nächste Programmperiode zu verfolgenden Ziele des staatlichen Handelns abgeleitet beziehungsweise festgelegt werden.

Art. 16b bildet die gesetzliche Grundlage für die Erstellung des Regierungsprogramms. Die Erstellung des Regierungsprogramms und der Beschluss darüber obliegen nach Abs. 1 der Regierung.

Abs. 1 legt die Geltungsdauer des Regierungsprogramms fest, indem dieses ab Mitte der Amtsdauer auf vier Jahre ausgerichtet ist. Zweckmässigerweise wird es dem Kantonsrat alle vier Jahre auf Mitte Amtsdauer unterbreitet. Dies erlaubt es, mit der Erarbeitung zu einem Zeitpunkt zu beginnen, an welchem die neu gewählten Mitglieder der Regierung oder solche, die einen Departementswechsel vollzogen haben, über ausreichende Dossierkenntnis verfügen. Dieses Vorgehen wird der Bedeutung des Regierungsprogramms gerecht. Nicht zuletzt sind in der Mitte der Amtsdauer auch die neuen Mitglieder des Kantonsrates mit den parlamentarischen Abläufen und Gepflogenheiten vertraut.

Abs. 2 zählt die Gegenstände des Regierungsprogramms auf. Im Zentrum des Regierungsprogramms stehen die von der Regierung für die nächste Programmperiode anvisierten Ziele des staatlichen Handelns (Bst. a). Zur Erreichung der Ziele bedarf es der geeigneten Massnahmen; das Regierungsprogramm soll deshalb auch aufzeigen, welche zielorientierten Massnahmen geplant sind (Bst. b).

Der Kantonsrat nimmt nach Abs. 3 Kenntnis vom Regierungsprogramm. Die auf die Kenntnisnahme beschränkte Beschlussfassung des Kantonsrates hat ihren Grund im Wesentlichen darin, dass das Regierungsprogramm für den Kantonsrat keine rechtliche Verbindlichkeit hat. Das Parlament ist nach wie vor frei, im Rahmen seiner Zuständigkeiten und in Ausübung seiner parlamentarischen Rechte, z.B. durch Gutheissung einer Motion, ein Geschäft zu initiieren, das nicht im Regierungsprogramm enthalten ist oder das ihm sogar entgegensteht. Das Regierungsprogramm ist mithin kein Legislaturprogramm, das – wie der Name sagt – für den Gang der Gesetzgebung bestimmend wäre. Diese Abweichung kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass der zeitliche Horizont des Regierungsprogramms nicht auf den Beginn und das Ende der Amtsdauer ausgerichtet ist, sondern jeweils ab Mitte der Amtsdauer bis zur Mitte der nachfolgenden Amtsdauer gelten soll.

Art. 16c: Nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Aufgabenerfüllung sind die Staatsaufgaben, soweit sie nicht von Privaten erfüllt werden, Kanton und Gemeinden zuzuteilen (Art. 25 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 26 und 27 KV). Neben einer abschliessenden Zuteilung entweder an die Gemeinden (Art. 26 Abs. 1 und 2 KV) oder an den Kanton (Art. 27 KV) sieht die Verfassung vor, dass das Gesetz die gemeinsame Erfüllung von Staatsaufgaben durch Kanton und Gemeinden festlegen kann. Wird eine Staatsaufgabe gemeinsam erfüllt, so hat das Gesetz nach Art. 26 Abs. 3 KV festzulegen, wer die Hauptverantwortung für die Erfüllung und Finanzierung trägt. Beziehen sich einzelne Teile des Regierungsprogramms auf gemeinsam zu erfüllende Staatsaufgaben, ist es angezeigt, die Gemeinden in Bezug auf die nach Art. 16b Abs. 2 des Gesetzesentwurfs zu formulierenden Ziele und festzulegenden Massnahmen anzuhören, d.h. sie zur Stellungnahme einzuladen. Der Einbezug der Gemeinden ist auch aufgrund von Art. 89 Abs. 3 KV geboten, wonach der Kanton bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu berücksichtigen hat. Die Stellungnahme der Gemeinden ist von der Regierung einzuholen, bevor sie über das dem Kantonsrat zuzuleitende Regierungsprogramm beschliesst. In welcher Form die Stellungnahme der Gemeinden erfolgen soll – ob durch schriftliche Vernehmlassung oder im Rahmen einer Anhörung (Art. 53 KV) und ob die Gemeinden einzeln oder über die zuständigen Vereinigungen angehört werden –, ist der Praxis zu überlassen.

Art. 16d beschreibt – zusammen mit *Art. 16e GE* – das Instrument des Aufgaben- und Finanzplans. Mit *Abs. 1* wird die Regierung verpflichtet, jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan aufzustellen. Der Aufgaben- und Finanzplan wird auf eine Dauer von drei Kalenderjahren ausgerichtet. Seine jährliche Aufstellung ergibt eine rollende Planung.

Der Kantonsrat hat nach *Abs. 2* den Aufgaben- und Finanzplan zu genehmigen. Diese Regelung geht weiter als das geltende Recht, indem der heute bestehende Finanzplan vom Kantonsrat lediglich zur Kenntnis zu nehmen ist (*Art. 59* in Verbindung mit *Art. 65 Abs. 2 StVG*). Dem Aufgaben- und Finanzplan kommt grössere Bedeutung zu als dem bisherigen Finanzplan, weil er – wie schon aus der Bezeichnung hervorgeht – mehr enthält als die Wiedergabe die Zahlenwerte der laufenden Rechnungen nach Massgabe der geltenden Rechtsordnung und der Investitionsausgaben samt Folgekosten für Hochbauten und Baubeiträge, Staatsstrassen, öffentlichen Verkehr und Informatik (vgl. *Art. 30* der Finanzhaushaltsverordnung, sGS 831.1; abgekürzt FHV). Seine Funktion einerseits als wichtiges finanzpolitisches Instrument und andererseits als finanzieller Mehrjahresplan lässt es als angezeigt erscheinen, ihm eine höhere Verbindlichkeit auch für den Kantonsrat zuzuerkennen als dem bisherigen Finanzplan, weshalb er der parlamentarischen Genehmigung unterstellt werden soll. Dabei kann die Genehmigung vorbehaltlos erfolgen; sie kann indessen auch unter Vorbehalt der Aufhebung oder Änderung einzelner Bestimmungen, d.h. in Bezug auf den Aufgaben- und Finanzplan: einzelner Positionen (vgl. *Art. 105 Abs. 2 KRR*). Da die Massnahmen des Aufgaben- und Finanzplans von den Zielen des Regierungsprogramms abgeleitet werden, ist es geboten, dass er in den Jahren, in denen der Kantonsrat das Regierungsprogramm behandelt, gemeinsam mit diesem beraten wird. Diese Regelung wird in *Abs. 2* zweitem Satz festgehalten.

Art. 16e enthält die einzelnen Elemente des Aufgaben- und Finanzplans. Gegenüber dem geltenden Recht sind es insbesondere die in den *Bst. b bis d* aufgeführten Teile, die über den bestehenden Finanzplan nach *Art. 30 FHV* hinausgehen.

Bst. a, wonach der Aufgaben- und Finanzplan für die bestehenden Staatsaufgaben den Ertrag und den Aufwand der laufenden Rechnung sowie die Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung enthält, ist grossteils mit dem heutigen Finanzplan identisch.

Eine wesentliche Neuerung stellt der in *Bst. b* aufgeführte Inhalt dar. Hier kommt die Ableitung des Aufgaben- und Finanzplans aus dem Regierungsprogramm deutlich zum Ausdruck, indem jene Teile genannt werden, die für die Umsetzung des Regierungsprogramms relevant sind. Es sind dies die Massnahmen, die zur Erreichung der im Regierungsprogramm festgelegten Ziele geplant sind, die Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung sowie – was hinsichtlich des Controllings von ausschlaggebender Bedeutung ist – Messgrössen für die Erfolgskontrolle der Zielerreichung. Die in *Bst. b Ziff. 1* vorgesehene Wiederholung der bereits im Regierungsprogramm aufgeführten geplanten Massnahmen zur Zielerreichung (vgl. *Art. 16b Abs. 2 Bst. b GE*) hat ihren Sinn darin, jene Grundlagen nochmals aufzulisten, die für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung relevant sind. Nachdem der Aufgaben- und Finanzplan jährlich erstellt wird, erleichtert die entsprechende inhaltliche Verknüpfung mit dem auf vier Jahre ausgerichteten Regierungsprogramm dessen Beratung.

Eine weitere Neuerung gegenüber der bestehenden Praxis kommt in *Bst. c* zum Ausdruck. Bisher enthalten der Finanzplan und der Amtsbericht eine im Vergleich zur beabsichtigten Vorgehensweise sehr rudimentäre Rechtsetzungsplanung in Form einer Auflistung der Rechtsetzungsvorhaben, mit welchen sich Departemente und Staatskanzlei befassen. Diese Auflistung wird im Amtsbericht mit einer Prioritätswertung zwischen 1 und 3 sowie in den Fussnoten mit einer sehr knappen Inhaltsangabe zum Rechtsetzungsbedarf ergänzt (vgl. Anhang 1 des Amtsberichts der Regierung über das Jahr 2006 vom 23. Januar 2007, 17 ff.). Im Hinblick auf die Neuausrichtung des Aufgaben- und Finanzplans soll die Gesetzgebungsplanung weiterentwickelt werden. Eine solche ist mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz, wonach das Recht die Grundlage staatlichen Handelns ist (*Art. 8 Abs. 1 KV*), von staatspolitischer Bedeutung. Mit der Gesetzgebungsplanung soll zum Ausdruck kommen, welches der hauptsäch-

lichste Inhalt der in Aussicht genommenen Gesetzesvorhaben ist und welche personellen und finanziellen Auswirkungen in den drei Planjahren zu erwarten sind. Wie in den Bemerkungen zu Art. 16b GE erwähnt, stellt das Regierungsprogramm kein Legislaturprogramm dar. Es ist für den Gang der Gesetzgebung nicht bestimmend. Dagegen kommt diesem Teil des Aufgaben- und Finanzplans annäherungsweise die Funktion einer Legislaturplanung im Sinn einer Gesetzgebungsplanung zu. Der Kantonsrat hat die Möglichkeit, im Rahmen der Behandlung der Gesetzgebungsplanung zwischen dringlicheren und weniger dringlichen Erlassen zu differenzieren und dabei wenn nötig auf frühere, beispielsweise im Zusammenhang mit der Zustimmung zu Motionen festgelegte Prioritäten zurückzukommen. Gesetzesvorhaben haben in der Regel Auswirkungen auf den Finanzhaushalt. Es ist deshalb geboten, die Gesetzgebungsplanung mit Angaben über die Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung zu ergänzen.

Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung haben neben Gesetzesvorhaben auch andere Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Auch diese sollen in den Aufgaben- und Finanzplan einfließen (Bst. d). Der Gesetzesentwurf verzichtet dabei auf die Festlegung eines bestimmten Betrages, der Anhaltspunkt für das Vorhandensein eines Vorhabens «von grosser finanzieller Tragweite» sein könnte. Dies vor dem Hintergrund, weil auch Vorhaben mit geringeren finanziellen Folgen für die künftige Staatstätigkeit von Bedeutung sein können.

Art. 16f schafft die gesetzliche Grundlage für das auf der Stufe der Regierung wahrzunehmende Controlling.

Was Gegenstand des Regierungsprogramms sowie des Aufgaben- und Finanzplans ist (vgl. Art. 16b und 16e GE), soll nach Abs. 1 dem Regierungscontrolling zugänglich gemacht werden.

Nach Abs. 2 soll die Regierung die Möglichkeit erhalten, Wirksamkeitsprüfungen zu veranlassen. Wirksamkeitsprüfungen sind ein Instrument zur Beurteilung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen und werden in der Praxis auch mit «Evaluationen» bezeichnet. Wirksamkeitsprüfungen finden zunehmend Eingang im Bereich der Gesetzgebung (Gesetzesevaluation), indem gestützt auf solche Prüfungen beurteilt wird, ob und in welchem Ausmass das mit einem Erlass angestrebte Ziel erreicht wird.⁵ Mit Abs. 2 wird die gesetzliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass in ausgewählten Bereichen eine umfassende, wissenschaftlich abgestützte Analyse der Wirkungen des staatlichen Handelns ermöglicht wird.

Während das Regierungscontrolling nach Art. 16f GE zur Hauptsache auf die Elemente des Regierungsprogramms und mithin auf die Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms bezogen ist, liegt es nach *Art. 16g* im Zuständigkeitsbereich der Departemente und der Staatskanzlei, die Controllingfunktionen hinsichtlich der anderen, nicht im Regierungsprogramm enthaltenen Staatsaufgaben wahrzunehmen. Dieses Controlling wird als Departementscontrolling bezeichnet.

Es geht beim Departementscontrolling gemäss Abs. 1 um die unmittelbare Umsetzung von Art. 30 KV, wonach die Staatsaufgaben regelmässig daraufhin zu überprüfen sind, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.

Abs. 2 übernimmt die nach geltendem Recht dem Dienst für Verwaltungscontrolling zugeordnete Überprüfung der Arbeitsweise der zuständigen Dienststellen. Es soll nicht Sache des Dienst für Verwaltungscontrolling ersetzenden Dienstes für politische Planung und Controlling sein, die Arbeitsweise der Dienststellen von Departementen und Staatskanzlei zu überprüfen; vielmehr ist diese Überprüfungspflicht – den Grundsätzen der Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Staatsaufgaben entsprechend – den Departementen und der Staatskanzlei selbst zu überbinden. Sodann obliegt es Departementen und Staatskanzlei, die Durchführung der von ihnen in Auftrag gegebenen Projekte zu überprüfen.

⁵ Vgl. Art. 44 des neuen Finanzausgleichsgesetzes, vom Kantonsrat erlassen am 24. April 2007 (Referendumsvorlage: ABI 2007, 2430 ff.).

Abs. 3 verpflichtet Departemente und Staatskanzlei, der Regierung über die Ergebnisse des Departementscontrollings Bericht zu erstatten.

Die in *Art. 20* aufgeführten Tätigkeiten des Staatssekretärs bedürfen dahingehend der Ergänzung, dass ihm die Verantwortung für die Durchführung des Controllings in der Staatskanzlei übertragen wird. Diese Ergänzung erfolgt in Abs. 1 mit einem neuen Bst. b^{bis}. Gleich wie die Departemente hinsichtlich der von ihnen erfüllten Aufgaben, ist auch die Staatskanzlei in Bezug auf die ihr zugewiesenen Aufgaben zur Ausübung der Controllingfunktionen nach Art. 16g GE verpflichtet.

Die in *Art. 28* vorzunehmende Anpassung von Bst. e hat die begriffliche Übereinstimmung mit Art. 16g GE zum Inhalt. Nach dem geltenden Recht hat der Generalsekretär das Verwaltungscontrolling nach den Weisungen des Departementsvorstehers sicherzustellen. Nachdem künftig gesetzliche Bestimmungen über das Departementscontrolling bestehen, ist der Generalsekretär für dessen Umsetzung im Departement als zuständig zu erklären.

Die Neuformulierung von *Art. 40* sieht an Stelle des bisherigen Dienstes für Verwaltungscontrolling einen auf die Aufgabenbereiche im Rahmen der Planung und der Steuerung der Staats-tätigkeit abgestimmten Dienst für politische Planung und Controlling vor. Gleichermassen wie der Dienst für Verwaltungscontrolling (vgl. Art. 40 Abs. 1 StVG) ist der Dienst für politische Planung und Controlling ein Fachorgan (Abs. 1). Als solches übt er Supporttätigkeiten zu Gunsten der Regierung für die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit aus.

Die auf die Planung und die Steuerung bezogenen Aufgaben des Dienstes für politische Planung und Controlling sind in Abs. 2 festgelegt. Er ist nach Bst. a gemeinsam mit den Departementen und der Staatskanzlei für die Erarbeitung der Grundlagen für das Regierungsprogramm und dessen Umsetzung zuständig. Er erfüllt sodann nach Weisung der Regierung und somit in ihrem Auftrag Aufgaben des Regierungscontrollings (Bst. b; vgl. Art. 16f GE). Involviert ist der Dienst für politische Planung und Controlling im Weiteren in die Initiierung und die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen (Bst. c; vgl. Art. 16f Abs. 2 GE). Auch führt er die Übersichten über die gutgeheissenen Vorstösse des Kantonsrates und über dessen Aufträge aus Vorlagen und Berichten (Bst. d); diese Übersichten bilden die Basis für die entsprechende jährliche Berichterstattung der Regierung zuhanden des Kantonsrates nach Art. 5 Abs. 2 GE. Schliesslich ist der Dienst für politische Planung und Controlling als Fachorgan geeignet und mithin zuständig, die Departemente und die Staatskanzlei bei der Erfüllung ihrer Controllingaufgaben (Departementscontrolling nach Art. 16g GE) zu beraten.

Art. 41 und 42 sind *aufzuheben*, nachdem der Dienst für politische Planung und Controlling an die Stelle des Dienstes für Verwaltungscontrolling tritt.

Art. 59, der den heute bestehenden Finanzplan regelt, ist *aufzuheben*. Neu gelangt von Verfassungen wegen und aufgrund der vorliegenden Gesetzesrevision das Instrument des Aufgaben- und Finanzplans zur Anwendung.

Art. 62, der die Zuständigkeit des Kantonsrates für die Beschlussfassung über den Stellenplan festhält, ist im Nachgang zur neuen Kantonsverfassung *aufzuheben* (vgl. dazu die Bemerkungen zur Änderung von Art. 16 Abs. 1 Bst. e StVG).

Nach *Art. 65 Abs. 2* nimmt der Kantonsrat Kenntnis vom Finanzplan. Mit der Einführung des Aufgaben- und Finanzplans und dessen Genehmigung durch den Kantonsrat gemäss Art. 16d Abs. 2 erstem Satz GE wird diese Bestimmung hinfällig und ist *aufzuheben*.

Art. 90: Der Dienst für politische Planung und Controlling ist – wie erwähnt – das für die Regierung tätige Fachorgan für die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit. Es ist angezeigt, dessen Leiter oder dessen Leiterin durch die Regierung zu wählen, weshalb Art. 90 Abs. 1 Bst. d StVG entsprechend anzupassen ist.

Der Katalog des Ordnungsrechts in Art. 95 ist dahingehend zu präzisieren, dass die Regierung ermächtigt wird, nähere Vorschriften über die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit zu erlassen (Bst. c).

Ziffer 2: Der Erlass des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz soll zum Anlass genommen werden, die Bezeichnung «Grosser Rat» durch die verfassungskonforme Bezeichnung «Kantonsrat» zu ersetzen.

Ziffer II: Nach Art. 59 Abs. 1 Bst. a und b KV beträgt die Amtsdauer für den Kantonsrat vier Jahre und für dessen Präsidentin oder Präsidenten ein Jahr. Art. 1 Bst. a des Gesetzes über die Amtsdauer (sGS 117.1; abgekürzt ADG) bestimmt, dass diese Amtsdauer am 1. Juni beginnt. Nach Art. 68 Abs. 1 und 2 sowie Art. 7 Bst. a KRR legt das Präsidium fest, wann die ordentlichen Sessionen beginnen. Mit Blick auf den Beginn des Amtsjahres und der Amtsdauer im Juni setzte es bisher den Beginn der Junisession jeweils auf den ersten Montag im Juni fest. Der erste Montag im Juni ist jedoch mit dem Beginn des Monats Juni meistens nicht identisch, so dass für die Mitglieder sowie für die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsrates kein zeitlich nahtloser Anschluss an die bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber resultiert. Das Präsidium hat dieses Thema in seinem Bericht vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 behandelt; es nahm in Aussicht, darauf vor Ende der Amtsdauer 2004/2008 erneut einzugehen.⁶ An seiner Sitzung vom 20. August 2007 beschloss das vom Kantonsrat eingesetzte, die Mitglieder des Präsidiums sowie weitere elf Mitglieder des Kantonsrates umfassende Gremium «Parlamentsreform» nach Prüfung von verschiedenen Optionen, die Diskrepanz zwischen der Vorschrift von Art. 1 Bst. a ADG und den tatsächlichen Verhältnissen durch eine Anpassung des ADG zu beheben. Die Regierung nimmt diesen Beschluss zum Anlass, diese Anpassung in die Vorlage über den IV. Nachtrag zum StVG aufzunehmen. Die entsprechende Änderung des ADG ist darauf ausgerichtet, den Beginn der Amtsdauer von Kantonsrat sowie dessen Präsidentin oder Präsidenten nicht mehr auf den 1. Juni zu fixieren, sondern vorzusehen, dass die Amtsdauer am ersten Tag der Junisession des Kantonsrates beginnt. Dies hat zwar zur Folge, dass die bisherige beziehungsweise die neue Amtsdauer nicht mehr auf den Tag genau endet beziehungsweise beginnt (31. Mai / 1. Juni), sondern geringfügigen Schwankungen von wenigen Tagen unterworfen ist. Damit wird zwar vom Wortlaut der KV abgewichen; die Sicherstellung eines für das oberste kantonale Staatsorgan nahtlosen Übergangs von der bisherigen Amtsdauer zur neuen Amtsdauer und das dadurch vermeidbare «Interregnum» sind indessen höher zu gewichten, weshalb die Änderung von Art. 1 ADG verfassungsrechtlich vertretbar ist.

Ziffer III: In Bezug auf den Vollzugsbeginn am 1. Juni 2008 und die sich daraus ergebenden Umsetzungsschritte der vorliegenden Gesetzesrevision ist auf die Ausführungen in nachstehender Ziffer 9 dieser Botschaft zu verweisen.

⁶ ABI 2006, 2333 ff., 2361 f.

9. Umsetzung und Zeitplanung

Gemäss Planung wird der IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Politische Planung und Steuerung) ab 1. Juni 2008 angewendet. Da das Regierungsprogramm dem Kantonsrat auf Mitte der Amtsdauer unterbreitet wird, ist das erste Regierungsprogramm des Kantons St.Gallen gültig für die Jahre 2010 – 2014. Folglich enthält der erste Aufgaben- und Finanzplan die Planjahre 2011 – 2013. Die Beratung des ersten Regierungsprogramms sowie des ersten Aufgaben- und Finanzplans durch den Kantonsrat erfolgt in der Frühjahrsession 2010.

In der Novembersession 2008 wird dem Kantonsrat der Finanzplan 2010 – 2012 vorgelegt. Dieser wird zum letzten Mal zusammen mit dem Voranschlag 2009 beraten. Gemäss Zeitplanung wird dem Kantonsrat im Jahr 2009 kein Finanzplan vorgelegt, da der Aufgaben- und Finanzplan 2011 – 2013 in der Frühjahrsession 2010 beraten wird (vgl. Zeitplan unten). Die Publikation des Regierungsprogramms 2010 – 2014 sowie des Aufgaben- und Finanzplans 2011 – 2013 ist auf den 1. Juni 2010 vorgesehen.

Die folgende Abbildung zeigt für die folgenden zwei Amtsdauern, wie die Instrumente Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Regierungsprogramm zeitlich aufeinander abgestimmt sind.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amts-dauer 2008 / 2012	Amtsdauer 2008 / 2012												
Voranschlag 2010		Novembersession	VA 2010										
RP 2010 – 2014			RP 2010 - 2014 Frühjahrs-session										
AFP 2011 – 2013			Frühjahrs-session	AFP 2011 – 2013									
Voranschlag 2011			Novembersession	VA 2011									
AFP 2012 – 2014				Februarsession	AFP 2012 – 2014								
Voranschlag 2012				Novembersession.	VA 2012								
AFP 2013 – 2015					Februarsession	AFP 2013 – 2015							
Voranschlag 2013					Novembersession	VA 2013							
AFP 2014 – 2016						Februarsession	AFP 2014 – 2016						
Amts-dauer 2012 / 2016					Amtsdauer 2008 / 2012								
Voranschlag 2014						Novembersession	VA 2014						
RP 2014 – 2018							RP 2014 – 2018 Frühjahrs-session						
AFP 2015 – 2017							Frühjahrs-session	AFP 2015 – 2017					
Voranschlag 2015							Novembersession	VA 2015					
AFP 2016 – 2018								Februarsession	AFP 2016 – 2018				
Voranschlag 2016								Novembersession	VA 2016				
AFP 2017 – 2019									Februarsession	AFP 2017 – 2019			
Voranschlag 2017									Novembersession	VA 2017			
AFP 2018 – 2020										Februarsession	AFP 2018 – 2020		

Abbildung: Zusammenspiel von Voranschlag (VA), Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie Regierungsprogramm (RP)

In der Frühjahrsession 2010 wird der Kantonsrat das erste Regierungsprogramm (2010 bis 2014) sowie den Aufgaben- und Finanzplan (2011 bis 2013) beraten. Der Aufgaben- und Finanzplan des jeweiligen Regierungsprogramms gilt demnach für das nächstfolgende Jahr, da im ersten Jahr der Voranschlag gültig ist. Die Regierung erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan für die drei folgenden Kalenderjahre und passt ihn im Sinn einer rollenden Planung jährlich an.

Als Rechtsstand für den Aufgaben- und Finanzplan gilt jener Stand, auf welchem der Voranschlag des dem ersten Planjahr vorausgehenden Jahres basiert. Ausgenommen davon sind Massnahmen, die zur Umsetzung des Regierungsprogramms beschlossen wurden.

10. Kostenfolge und Referendum

Mit dem Betrieb der Planungs- und Steuerungsinstrumente wird die Staatskanzlei beauftragt. Dazu wird die Dienststelle Führungsunterstützung in den Dienst für politische Planung und Controlling umgestaltet und personell in zwei Schritten um insgesamt 180 Stellenprozent verstärkt. Davon werden 100 Stellenprozent durch Übertragen der vakanten Stelle des Dienstes für Verwaltungscontrolling gedeckt. Der zusätzliche Stellenbedarf beträgt also 80 Stellenprozent und soll mit dem Voranschlag 2009 beantragt werden.

Für das Departementscontrolling ergibt sich ein zusätzlicher Stellenbedarf. Der Mehraufwand in den Departementen ist je nach der aktuellen Situation unterschiedlich. Durchschnittlich ist mit einem Mehraufwand von je 0,3 bis 0,5 Stellen zu rechnen. Dies entspricht einem Aufwand von Fr. 336'000.– (2,8 Stellen x Fr. 120'000.–).

Für die Konsolidierung des zukünftigen Aufgaben- und Finanzplans, der gegenüber dem heutigen Finanzplan umfassender ist, ist bei der zuständigen Stelle im Finanzdepartement mit einem zusätzlichen Aufwand zum Departementscontrolling von 0,2 Stellen zu rechnen.

Der Investitionsbedarf, insbesondere für eine Informatikunterstützung, beläuft sich auf rund 250'000 Franken. Jährlich wiederkehrend sind Informatikbetriebskosten in der Höhe von Fr. 50'000.– und Kosten für Evaluationen und Aufträge an Dritte im Umfang von weiteren Fr. 50'000.– zu veranschlagen.

Total fallen wiederkehrende Kosten von rund 550'000 Franken an. Die dafür notwendigen Kredite werden mit dem Voranschlag 2009 beantragt. Deshalb unterliegt der IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz nicht dem Finanzreferendum, sondern dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1).

11. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 23. Oktober 2007⁷ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

1. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994⁸ wird wie folgt geändert:

Regierung a) Vorlagen

Art. 5. Die Regierung unterbreitet dem **Kantonsrat** von sich aus oder in dessen Auftrag Berichte, Anträge und Entwürfe. Aus der Begründung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen sind die wesentlichen Folgen **sowie das Verhältnis zum Regierungsprogramm** ersichtlich.

Die Regierung berichtet dem Kantonsrat jährlich über:

- a) **den Stand der Bearbeitung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen;**
- b) **den Stand der Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten.**

b) Geschäftsbericht

Art. 5a (neu). Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat jährlich einen **Geschäftsbericht**.

Der Geschäftsbericht enthält Ausführungen insbesondere über:

- a) **bedeutende politische Themen;**
- b) **die Staatstätigkeit sowie deren Planung und Steuerung;**
- c) **die Ergebnisse des Regierungscontrollings.**

Der Kantonsrat nimmt vom Geschäftsbericht Kenntnis.

Regierungspräsident

Art. 14. Der **Regierungspräsident** ist **Vorsitzender** der Regierung.

⁷ ABI 2007, ●.

⁸ sGS 140.1.

Stellvertreter ist der **Regierungspräsident** des Vorjahrs. Ihm folgen als Stellvertreter die weiteren Regierungsräte in der Reihenfolge ihrer erstmaligen Wahl. Bei gleichzeitiger Wahl ist das höhere Lebensalter massgebend.

Befugnisse

Art. 16. Die Regierung:

- a) _____ ;
- b) leitet die Staatsverwaltung;
- c) stellt die Führung in ausserordentlichen Lagen sicher;
- d) bestimmt die Organisation der Staatsverwaltung, soweit sie nicht durch Gesetz festgelegt wird;
- e) teilt Departementen und zentralen Diensten _____ das Personal zu;
- f) nimmt die ihr durch Gesetz zugewiesenen Wahlen vor;
- g) bezeichnet die Vertretung des Staates in zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen,
- h) erfüllt weitere ihr durch Gesetz übertragene Aufgaben.

Planung und Steuerung der Staatstätigkeit

Art. 16a (neu). Die Regierung plant und steuert die Staatstätigkeit.

Sie überwacht die Erfüllung der Staatsaufgaben.

Regierungsprogramm a) Erstellung

Art. 16b (neu). Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das ab Mitte der Amtsdauer während vier Jahren gilt.

Das Regierungsprogramm enthält:

- a) **Ziele staatlichen Handelns;**
- b) **geplante Massnahmen zur Erreichung der Ziele.**

Der Kantonsrat nimmt vom Regierungsprogramm Kenntnis.

b) Einbezug der Gemeinden

Art. 16c (neu). 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.

Aufgaben- und Finanzplan a) Zuständigkeit

Art. 16d (neu). Die Regierung erstellt jährlich den Aufgaben- und Finanzplan für die drei dem Voranschlag folgenden Kalenderjahre.

Der Kantonsrat genehmigt den Aufgaben- und Finanzplan. In den Jahren, in denen ihm das Regierungsprogramm vorgelegt wird, berät er ihn mit dem Regierungsprogramm.

b) Inhalt

Art. 16e (neu). Der Aufgaben- und Finanzplan enthält:

- a) für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung;
- b) für die Umsetzung des Regierungsprogramms:
 - 1. die zur Erreichung der Ziele geplanten Massnahmen;
 - 2. die Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung;
 - 3. Messgrössen für die Erfolgskontrolle der Zielerreichung.
- c) die Gesetzesvorhaben und ihre Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung;
- d) die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite und ihre Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung.

Controlling a) Regierungscontrolling

Art. 16f (neu). Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung:

- a) der Erreichung der im Regierungsprogramm festgelegten Ziele;
- b) der Umsetzung der im Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Massnahmen;
- c) der Umsetzung der Gesetzesvorhaben;
- d) der Umsetzung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.

Die Regierung kann Wirksamkeitsprüfungen veranlassen.

b) Departementscontrolling

Art. 16g (neu). Departemente und Staatskanzlei überprüfen nach den Weisungen der Regierung, ob die Staatsaufgaben:

- a) notwendig und finanzierbar sind;
- b) wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.

Die Überprüfung erstreckt sich auf die Arbeitsweise der Dienststellen sowie die Durchführung der Projekte.

Departemente und Staatskanzlei berichten der Regierung über die Ergebnisse.

Staatssekretär

Art. 20. Der Staatssekretär:

- a) leitet den Geschäftsverkehr der Regierung, nimmt an ihren Verhandlungen teil und ist für die Protokollführung verantwortlich;
- b) stellt der Regierung Antrag über Geschäfte im Aufgabenbereich der Staatskanzlei und vertritt deren Beschlüsse darüber im **Kantonsrat**;
- b^{bis}) stellt das Controlling in der Staatskanzlei sicher;**
- c) sorgt für die Öffentlichkeitsarbeit;
- d) leitet die Staatskanzlei.

Die Regierung regelt die Stellvertretung.

Generalsekretär

Art. 28. Der Generalsekretär:

- a) leitet das Generalsekretariat;
- b) ist für den Geschäftsverkehr des Departementes verantwortlich;
- c) sorgt für den Personaldienst des Departementes;

- d) leitet die Erstellung des Voranschlags des Departementes;
- e) stellt **das Departementscontrolling** sicher;
- f) sorgt für die Öffentlichkeitsarbeit;
- g) erfüllt weitere ihm vom Departementsvorsteher übertragene Aufgaben.

Er vertritt den Departementsvorsteher, soweit die Gesetzgebung nichts anderes vorsieht.

Dienst für politische Planung und Controlling

Art. 40. Der Dienst für politische Planung und Controlling ist das Fachorgan der Regierung für die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit.

Der Dienst für politische Planung und Controlling:

- a) erarbeitet gemeinsam mit den Departementen und der Staatskanzlei die Grundlagen für das Regierungsprogramm und dessen Umsetzung;
- b) erfüllt nach Weisung der Regierung Aufgaben des Regierungscontrollings;
- c) beantragt der Regierung Wirksamkeitsüberprüfungen, stellt deren Durchführung sicher und berichtet über die Ergebnisse;
- d) führt zuhanden der Regierung eine Übersicht über:
 - 1. die gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse;
 - 2. die Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten;
- e) berät Departemente und Staatskanzlei bei der Erfüllung ihrer Controllingaufgaben.

Art. 41, 42, 59 und 62 werden aufgehoben.

Überschrift vor Art. 59. 3. Voranschlag und Staatsrechnung

Kantonsrat

Art. 65. Der Kantonsrat beschliesst unter Vorbehalt der Volksrechte über:

- a) Voranschlag und Nachtragskredite;
- b) Sonderkredite;
- c) die Genehmigung der Staatsrechnung einschliesslich Kreditüberschreitungen;
- d) die Verwendung des Ertragsüberschusses der laufenden Rechnung,
- e) Erwerb und Veräusserung von Grundstücken im Verwaltungsvermögen, soweit nicht die Regierung zuständig ist;
- f) Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen.

Wahlbehörden a) Regierung

Art. 90. Die Regierung wählt:

- a) die Generalsekretäre;
- b) die Leiter von Ämtern und Anstalten;
- c);
- d) den Leiter **des Dienstes für politische Planung und Controlling**;
- e) Chefärzte und leitende Ärzte der kantonalen psychiatrischen Dienste und Laboratorien.

Sie kann sich weitere Wahlen vorbehalten.

Verordnungen

Art. 95. Die Regierung erlässt durch Verordnung nähere Vorschriften insbesondere über:

- a) ihre Geschäftsordnung;
- b) Organisation und Zuständigkeit der Staatsverwaltung;
- c) **Planung und Steuerung der Staatstätigkeit;**
- d) den Datenschutz;
- e) Archivierung der Akten;
- f) Finanzhaushalt, Rechnungsführung und Finanzkontrolle;
- g) den Staatsdienst und die Mitwirkung.

2. Im Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994⁹ wird «Grosser Rat» unter Anpassung an den Text durch «Kantonsrat» ersetzt.

II.

Das Gesetz über die Amtsdauer vom 8. Januar 2004¹⁰ wird wie folgt geändert:

Beginn a) Behörden des Kantons

Art. 1. Die Amtsdauer beginnt **für den Kantonsrat sowie dessen Präsidentin oder Präsidenten am ersten Tag der Junisession.**

Sie beginnt am 1. Juni für:

- a) die Regierung sowie deren Präsidentin oder Präsidenten;
- b) die Staatssekretärin oder den Staatssekretär;
- c) die weiteren auf Amtsdauer bestellten Behörden des Kantons.

III.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2008 angewendet.

⁹ sGS 140.1.

¹⁰ sGS 117.1.