

VIII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 7. April 2015

Bereinigte Botschaft der Regierung vom 25. August 2015¹

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Planung und Steuerung der Staatstätigkeit	3
1.2 Konzept Planungs- und Steuerungsinstrumente	3
1.3 Aufträge des Kantonsrates	4
1.3.1 Entlastungsprogramm 2013	4
1.3.2 Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 30. April 2014	4
2 Vernehmlassung	5
3 Optimierung der Planung und Steuerung	6
3.1 Themenfelder mit Gesetzgebungsbedarf	6
3.1.1 Planungshorizonte	6
3.1.2 Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen	6
3.1.3 Kooperation zwischen Regierung und Kantonsrat	6
3.1.4 Abstimmung der Instrumente	7
3.1.5 Controlling	7
3.2 Weitere Massnahmen ohne Gesetzgebungsbedarf	7
4 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	8
5 Kostenfolge und Referendum	10
6 Antrag	10
Entwurf (VIII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz)	11

¹ Der Entwurf wurde nicht bereinigt.

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hat die Regierung mit der Massnahme E66 aus dem Entlastungsprogramm 2013 vom 22. August 2013 (abgekürzt EP2013) beauftragt, Vereinfachungen und Optimierungen im Bereich der Planungs- und Steuerungsinstrumente und der Planungsprozesse zu prüfen (ABI 2013, 2285). Auf Antrag der staatswirtschaftlichen Kommission stimmte der Kantonsrat zudem dem Auftrag zu, die Schwerpunktplanung in eine Verbindung zum finanzpolitischen Umfeld und zum Ressourcenbedarf zu bringen sowie zu regeln, wie sich der Kantonsrat auf die Schwerpunktplanung einlässt (ABI 2014, 1618).

Mit der vorliegenden Anpassung des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) werden diese Aufträge umgesetzt. Zudem werden verschiedene Überlegungen und mögliche Massnahmen dargestellt, die im Rahmen der Projektarbeiten zur Vereinfachung und Optimierung der Planungs- und Steuerungsinstrumente geprüft wurden. Dabei geht es auch um Massnahmen, die für die Umsetzung keine Anpassung auf Ebene des Staatsverwaltungsgesetzes notwendig machen würden und die nicht im Zuständigkeitsbereich der Regierung liegen. So hat die Regierung den Prozess zur Erarbeitung von Budget und Aufgaben- und Finanzplan (nachfolgend AFP) verwaltungsintern bereits für das Budget 2015 und den AFP 2016-2018 zusammengelegt. Von einer Zusammenlegung der entsprechenden Beratungen auf Ebene des Kantonsrates wird jedoch Abstand genommen, da sich die Finanzkommission und der Kantonsrat bereits mehrfach ablehnend zu diesem Vorhaben geäussert haben. In dieser Vorlage werden jedoch die Vor- und Nachteile einer Zusammenlegung beschrieben, um den Kantonsrat in die Lage zu versetzen, diese Frage im Kontext der Revision der Planungs- und Steuerungsinstrumente nochmals zu erörtern.

Die vorliegende Gesetzesrevision sieht folgende Änderungen vor: Die Schwerpunktplanung, in der die Regierung ihre längerfristigen strategischen Ziele formuliert, wird neu auf zehn Jahre ausgerichtet und alle vier Jahre im Sinn einer rollenden Planung aktualisiert. Damit wird den strategischen Zielen der Schwerpunktplanung Kontinuität verliehen. Dennoch können durch die rollende Planung aktuelle Entwicklungen berücksichtigt werden. Der AFP wird um Erläuterungen zu Entwicklungen des Umfelds, zu den finanzpolitischen Rahmenbedingungen und zu den Perspektiven des Kantons ergänzt. Ebenfalls im AFP erfolgt eine grobe und pragmatische Verknüpfung der Schwerpunktplanung mit Überlegungen zum finanzpolitischen Umfeld und dem Ressourcenbedarf für dessen Umsetzung. Dargestellt wird im AFP auch das priorisierte Investitionsprogramm, dies auf Grundlage des neu konzipierten Immobilienmanagements. Eine wichtige Grundlage für die Planungsarbeiten bilden die von der Regierung zu genehmigenden Departementsstrategien, in denen Departemente und Staatskanzlei die strategischen Ziele und Strategien der Schwerpunktplanung konkretisieren. Zusammen mit der neu vorgesehenen Kenntnisnahme der Schwerpunktplanung durch den Kantonsrat wird so sichergestellt, dass die Übersetzung von langfristigen Zielen in die kurz- und mittelfristige Planung zielgerichtet und konsistent erfolgt und die einzelnen Planungs- und Steuerungsinstrumente besser aufeinander abgestimmt sind.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des VIII. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz.

1 Ausgangslage

1.1 Planung und Steuerung der Staatstätigkeit

Bereits in der Botschaft vom 23. Oktober 2007 zum IV. Nachtrag des Staatsverwaltungsgesetzes (nGS 43–108) hielt die Regierung bezüglich des Nutzens der politischen Planung fest: «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, das 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.»² Der Präsident der Finanzkommission hielt im Kantonsrat in Bezug auf die Bedeutung der mittelfristigen Planung Folgendes fest: «Der traditionelle Steuerungsansatz fokussierte bis im Jahr 2009 auf die so genannten Inputs, also die Ressourcen, mit denen der Kanton seine Aufgaben erfüllte. (...) Dieser Mangel führte zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz im Jahr 2008 und brachte einen Perspektivenwechsel. Dieser umfasst zum einen die Output- statt der Inputperspektive, zum anderen die Mehrjahres- statt der Jahresperspektive.»³

Mit dem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz wurde das Regierungsprogramm eingeführt, das erstmals für die Jahre 2009-2013 verfasst wurde. In diesem wurden in einer nicht flächendeckenden Planung Ziele definiert und aus diesen Massnahmen abgeleitet, die im Aufgaben- und Finanzplan (nachfolgend AFP) Eingang finden sollten. Das Instrument des Regierungsprogramms fand jedoch keinen grossen Anklang. Verschiedentlich wurde bemängelt, dass die Flughöhe der Ziele und Massnahmen nicht adäquat ausgestaltet sei und das Regierungsprogramm so keine eigentliche Planung politischer Schwerpunkte darstelle. Eine Motion der vorberatenden Kommission 28.09.03 «Regierungsprogramm 2009-2013» forderte eine erneute Änderung des Staatsverwaltungsgesetzes, damit «sich die Regierung für die zukünftigen Regierungsprogramme ausschliesslich auf strategische Schwerpunktziele konzentriert». Im VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (nGS 46–1) wurden diese Anliegen umgesetzt. Anstelle des Regierungsprogramms trat die Schwerpunktplanung, deren strategischen Zielen keine Massnahmen mehr zugeordnet sind. Folgerichtig entfiel die Integration von Massnahmen im AFP. Ebenfalls wurde von einer Beratung und Kenntnisnahme dieses Instruments durch den Kantonsrat abgesehen. Erstmals angewendet wurde diese neue Vorgehensweise für die Schwerpunktplanung 2013-2017, die von der Regierung am 23. April 2013 verabschiedet wurde.

1.2 Konzept Planungs- und Steuerungsinstrumente

Neben der strategischen Planung auf Regierungsebene erstellen die Departemente seit dem Jahr 2010 Departementsstrategien. Darin werden Ziele je Leistungsbereich⁴ festgelegt. Auch das

² ABI 2007, 3095 ff.

³ ProtKR 2008/2012, Nr. 236.

⁴ Das ganze staatliche Aufgabenportfolio wurde für verschiedene Zwecke (verwaltungsinterne Strategieerarbeitung, Erarbeitung des Entlastungsprogramms 2013) in rund 100 Leistungsbereiche unterteilt. Ein Leistungsbereich besteht in der Regel aus mehreren Leistungen, mit denen gleiche Ziele oder gleiche Wirkungen angestrebt werden. Diese können grundsätzlich auch in unterschiedlichen Dienststellen erbracht werden. Jedem Leistungsbereich sind die entsprechenden finanziellen Mittel zugeordnet; alle Positionen des Kantonsshaushalts werden einem Leistungsbereich zugeordnet. Die Leistungsbereiche orientieren sich an den Staatszielen der Kantonsverfassung (Art. 9 bis 23 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]). Leistungsbereiche bilden in ihrer Gesamtheit die Aufgaben und Finanzen der Staatsverwaltung flächendeckend ab. Eine Auflistung der Leistungsbereiche befindet sich im Anhang der Botschaft zum Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09).

Controlling für Regierung und Departemente wurde laufend optimiert und im Sinn der Gesetzesrevisionen angepasst. In der Folge hat die Regierung das gesamte Planungsinstrumentarium im Konzept Planungs- und Steuerungsinstrumente (nachfolgend Konzept PSI) festgehalten, um eine koordinierte Anwendung zu unterstützen. In diesem werden die einzelnen Bestandteile des Steuerungskreislaufs und ihr Zusammenwirken definiert (vgl. Abbildung 1). Die Schwerpunktplanung dient dabei als oberstes Führungsinstrument, nach dem sich die Departementsstrategien zu richten haben. Diese beiden vierjährlich zu aktualisierenden Planungsinstrumente werden ergänzt durch jährlich erstellte Instrumente. Dazu gehören der AFP und das Investitionsprogramm, das Budget, die Staatsrechnung, der Geschäftsbericht, der Controllingbericht sowie das laufend aktualisierte Staatszielmonitoring.

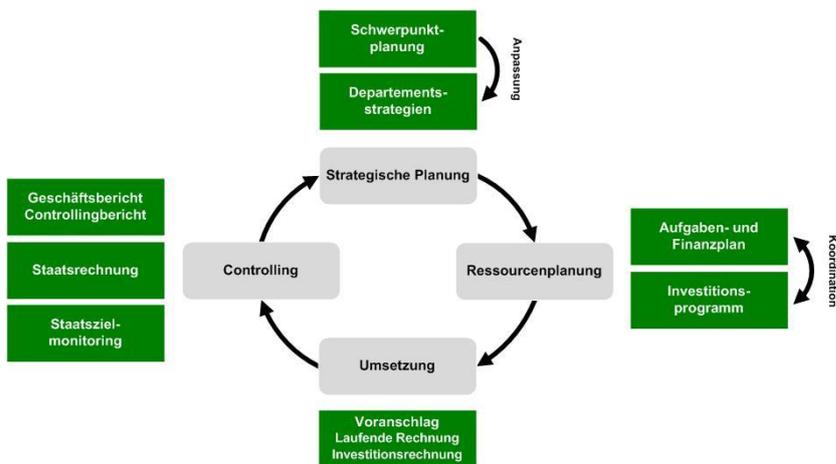


Abbildung 1: Steuerungskreislauf

1.3 Aufträge des Kantonsrates

1.3.1 Entlastungsprogramm 2013

Der Kantonsrat hat mit seinem Beschluss über das Entlastungsprogramm 2013 vom 22. August 2013 (ABI 2013, 2285) der Massnahme E66 betreffend Effizienz- und Produktivitätssteigerungen innerhalb der kantonalen Verwaltung zugestimmt. Massnahme E66 soll «durch Massnahmen in Querschnittsbereichen, durch separat zu prüfende strukturelle Massnahmen (vgl. hierzu Abschnitt 7.2. in der Botschaft, Massnahmen S1 bis S12) oder über den ordentlichen Budgetweg durch die Verteilung einer zentral eingestellten Pauschalkürzung auf die Departemente und die Staatskanzlei erfolgen» (ABI 2013, 2309). Die Massnahme S6 der separat zu prüfenden strukturellen Massnahmen verlangt die Prüfung von «Vereinfachungen und Optimierungen im Bereich der Planungs- und Steuerungsinstrumente und der Planungsprozesse, zum Beispiel durch eine Zusammenlegung der Prozesse zur Erarbeitung von Budget und Aufgaben- und Finanzplan».

1.3.2 Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 30. April 2014

In Zusammenhang mit der Beratung des Berichts 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 30. April 2014 erteilte der Kantonsrat in der Junisession 2014 der Regierung folgende Aufträge:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, worin geregelt wird, dass:

1. die Schwerpunktplanung der Regierung in einer Verbindung zum finanzpolitischen Umfeld und zum Ressourcenbedarf für die Umsetzung steht;

2. sich der Kantonsrat in einer geeigneten und adäquaten Art und Weise, in einem geeigneten und adäquaten Verfahren und mit einem geeigneten und adäquaten Instrumentarium im Sinn einer politischen Diskussion auf die ihm von der Regierung unterbreitete Schwerpunktplanung einlässt.»⁵

2 Vernehmlassung

Die Regierung hat am 5. Januar 2015 die im Kantonsrat vertretenen Parteien zur Vernehmlassung über den VIII. Nachtrag zum StVG eingeladen. Bis zum Ablauf der Frist sind Vernehmlassungsantworten der SVP des Kantons St.Gallen, der CVP des Kantons St.Gallen, der FDP des Kantons St.Gallen, der Grünen Partei des Kantons St.Gallen sowie der Staatswirtschaftlichen Kommission (nachfolgend StwK) eingetroffen. Grundsätzlich zeigen sich alle Antwortenden mit der Stossrichtung des VIII. Nachtrags StVG einverstanden.

Von der StwK sowie der FDP, SVP und CVP explizit begrüsst wird die Kenntnisnahme der Schwerpunktplanung durch den Kantonsrat. Die StwK und die CVP fordern diesbezüglich, dass die Vorbereitung durch die StwK zu erfolgen hätte, wozu auch entsprechende Passagen aus dem AFP zählten. Letzteres könnte allenfalls in einer gemischten Kommission zusammen mit Mitgliedern der Finanzkommission erfolgen.

Vereinzelt wurde eine Angabe des zeitlichen Horizonts des AFP im Art. 16d Abs. 1 StVG gefordert. Diese Forderung ist abzulehnen, da der zeitliche Horizont bereits im Art. 16e Bst. c enthalten ist. Die FDP und die CVP betonen, dass an der getrennten Beratung von AFP und Budget festgehalten werden soll. Bezüglich des Inhalts des AFP fordern die meisten Antwortenden Konkretisierungen. So sei darzulegen, wie die Verknüpfung des AFP mit der Schwerpunktplanung geschehen soll, was unter kurz-, mittel- und langfristig zu verstehen sei und welchen Zeitraum das Investitionsprogramm abdecke (vgl. Bemerkungen zu Art. 16e).

Explizit befürwortet wird von der StwK, der SVP und der CVP die Genehmigung der Departementsstrategien durch die Regierung. Die StwK wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, ob dem Kantonsrat über die Ergebnisse des Departementscontrolling berichtet werden solle. Dies ist zu verneinen. Die Ergebnisse des Departementscontrollings sind stark operativ, der Kantonsrat kann seinen Einfluss auf strategischer Ebene mittels parlamentarischen Vorstössen und über Aufträge bei der Beratung des Geschäftsberichts sowie der beiden Listen zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse bzw. zum Stand der Erfüllung der Aufträge des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten wahrnehmen. ~~Die von der Grünen Partei geforderte Ergänzung des Art. 16i Abs. 1 Bst. c mit einer Ziff. 3 hingegen wurde in die Vorlage aufgenommen. Diese soll sicherstellen, dass nicht nur überprüft wird, ob die Staatsaufgaben notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden, sondern ob auch die Einhaltung der Grundrechte gewährleistet ist und die Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen erhalten wird. Ebenfalls nicht aufgenommen wurde das Anliegen der Grünen Partei, den Art. 16i Abs. 1 StVG um einen Bst. c zu ergänzen. Damit wollte die Grüne Partei festhalten, dass die Staatsaufgaben auch daraufhin überprüft werden sollen, ob sie ökologisch tragbar und mit den Menschenrechten vereinbar sind. Die wesentlichen Anliegen der Nachhaltigen Entwicklung sind durch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bereits abgedeckt. Zudem sind sie in den Staatszielen der Kantonsverfassung enthalten (Art. 16 KV). Die Einhaltung des Persönlichkeitsschutzes stellt eine zwingende grundrechtliche Vorgabe dar.~~

⁵ ABI 2014, 1618.

3 Optimierung der Planung und Steuerung

Zur Umsetzung der Massnahme E66 hat die Regierung vier Bereiche eruiert, die Raum für Vereinfachungen und Optimierungen bieten. Durch die Aufträge der Staatswirtschaftlichen Kommissionen wurde diese eingeschlagene Stossrichtung durch den Kantonsrat bestätigt. Mit dem Bericht 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission ist der Auftrag hinzugekommen, die Schwerpunktplanung im Kantonsrat zu diskutieren. Im Folgenden werden die insgesamt fünf betroffenen Themenfelder beschrieben, bevor die dadurch notwendig gewordene Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Abschnitt 3 detailliert dargelegt wird.

3.1 Themenfelder mit Gesetzgebungsbedarf

3.1.1 Planungshorizonte

Die Instrumente der politischen Planung und Steuerung orientieren sich an verschiedenen zeitlichen Horizonten. Je höher die Flughöhe der gewählten Ziele und Strategien, desto eher bietet sich ein längerer zeitlicher Fokus an. Weil sich gesellschaftliche Veränderungen nicht innert Jahresfrist zeigen, benötigen sowohl Beobachtung als auch Reaktionen darauf einen längeren Zeithorizont. Nichtsdestotrotz ist es für die Politik zwingend, den längerfristig angestrebten Zustand in Ziele (angestrebter Zustand), Strategien (Weg zum Ziel) und Umsetzungsvorhaben umzumünzen, die innert nützlicher Frist erreicht werden können und sich dadurch konkreter planen lassen. Je kürzer der zeitliche Fokus wird, desto detaillierter und greifbarer müssen die politischen Vorgaben sein.

3.1.2 Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen

Politische Planung und Steuerung kann nicht losgelöst vom Ressourcenbedarf erfolgen. Auch wenn Visionen die erwünschte Entwicklung für die nächsten 20 Jahre durchaus frei von finanziellen Rahmenbedingungen beschreiben können, müssen bei der Planung der Staatstätigkeit die aktuelle finanzielle Lage und die künftigen finanziellen Entwicklungen berücksichtigt werden. Diese basieren auf der jeweils aktualisierten finanziellen Lage des Kantons. Folgerungen, die sich daraus für die Schwerpunktplanung oder für andere Aufgaben ergeben, werden im einleitenden Kapitel zur Umsetzung der Schwerpunktplanung im AFP dargestellt. Dazu gehört auch eine finanzpolitische Würdigung, die jedoch nicht nur die Umsetzung der Schwerpunktplanung, sondern auch die übrigen Bereiche berücksichtigt. Angesichts verschiedener Unsicherheiten in der längerfristigen Planung muss diesbezüglich auch stärker mit Szenarien gearbeitet werden. Es ist angezeigt, mittelfristig und generell gehaltene Ziele pragmatisch mit finanziellen Aussagen zu verbinden. Dadurch wird eine frühzeitige Diskussion darüber ermöglicht, wie für langfristig geplante Vorhaben die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden können. Diese vorausschauende, aufgaben- und wirkungsbezogene Steuerung vergrössert die Transparenz für Parlament und Öffentlichkeit und ermöglicht eine effizientere Zuteilung der Ressourcen.

Der AFP wird um die Darstellung der finanziellen und inhaltlichen Verknüpfung der Schwerpunktplanung ergänzt. Jeder Schwerpunkt – die Schwerpunktplanung 2013-2017 enthält deren drei – wird wie folgt beschrieben:

- Ziele und Strategien des Schwerpunkts;
- Umsetzung des Schwerpunkts und betroffene Leistungsbereiche (Perspektive über die ganze Planungsperiode von 4 Jahren, wenn angezeigt mit einem Ausblick darüber hinaus);
- Projekte, Gesetzesvorhaben und Konzepte sowie finanzielle und personelle Konsequenzen für Budget, AFP und / oder Investitionsplanung.

3.1.3 Kooperation zwischen Regierung und Kantonsrat

Die politische Planung und Steuerung erfordert auch den Einbezug des Kantonsrates. Es ist Aufgabe von Exekutive und Legislative, sich auf ein stimmiges Gesamtkonzept – angefangen von den rechtlichen Grundlagen bis zu konkreten Inhalten der Instrumente – zu einigen. Dabei ist es

Aufgabe der Regierung, Visionen und langfristige Ziele zu formulieren. Der Kantonsrat soll sich in geeigneter Weise an diesem Prozess beteiligen und insbesondere bei der Übersetzung in die kurz- und mittelfristige Planung mitwirken können. Damit wird die Planung breiter abgestützt und für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer.

3.1.4 Abstimmung der Instrumente

Zentral bei der politischen Planung und Steuerung ist das Abstimmen der einzelnen Instrumente aufeinander. Ziele und Strategien auf hoher Flughöhe müssen in umsetzungsorientierten Instrumenten ihre Entsprechung finden. Genau wie kurz-, mittel- und langfristige Ziele einander nicht zuwiderlaufen dürfen, ist die Kohärenz der Ziele verschiedener Departemente und Ämter nötig. Eine koordinierte Planung ermöglicht die Nutzung von Synergien und Effizienzgewinnen.

Eine besondere Bedeutung hat dabei auch die Abstimmung der langfristig orientierten Investitionsplanung mit der Schwerpunktplanung, den Departementsstrategien und der Aufgaben- und Finanzplanung. Entsprechende Grundlagen wurden bereits im Bericht 40.13.03 «Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen» aufgezeigt. Diese Grundsätze gilt es bei der weiteren Umsetzung konsequent zu beachten.

3.1.5 Controlling

Das Controlling begleitet den gesamten Planungs- und Steuerungsprozess, bei dem das staatliche Handeln auf Strategien und Ziele ausgerichtet wird. Es liefert aussagekräftige Informationen zur Staatstätigkeit und ermöglicht so dem Kantonsrat, der Regierung und der Verwaltung, laufend Erkenntnisse zu gewinnen, die zur Steuerung verwendet werden. Ähnlich der Verknüpfung mit Ressourcen muss auch das Controlling ebenengerecht ausgestaltet sein. Dazu gehört, dass sich die Erreichung langfristiger Ziele oder Visionen nicht immer genau messen lässt. In solchen Bereichen muss deshalb die konkrete Überprüfung der Zielerreichung einem Monitoring weichen. Kurz- und mittelfristige Ziele werden wo möglich hinsichtlich der erreichten Wirkung untersucht. Ist dies nicht möglich, werden die erbrachten Leistungen überprüft.

3.2 Weitere Massnahmen ohne Gesetzgebungsbedarf

Zur Umsetzung der Massnahmen E66 und S6 des Entlastungsprogramms 2013 hat die Regierung verschiedene Überlegungen und Massnahmen geprüft, die eine Vereinfachung und Optimierung der Planungs- und Steuerungsinstrumente zum Ziel haben (vgl. Abschnitt 1.3.1). Dabei geht es teilweise auch um Massnahmen, die für die Umsetzung keine Anpassung auf Ebene des Staatsverwaltungsgesetzes notwendig machen würden. Einzelne Massnahmen liegen zudem nicht im Zuständigkeitsbereich der Regierung. So hat die Regierung den Prozess zur Erarbeitung von Budget und Aufgaben- und Finanzplan verwaltungsintern bereits für das Budget 2015 und den AFP 2016-2018 zusammengelegt.

Von einer Zusammenlegung der entsprechenden Beratungen auf Ebene des Kantonsrates (derzeit November-Session für das Budget und Februar-Session für den AFP) wurde bisher jedoch abgesehen. Nachfolgend werden die Vor- und Nachteile einer Zusammenlegung beschrieben:

Vorteile einer Zusammenlegung:

- Die Aufbereitung der Unterlagen könnte vereinfacht und optimiert werden, wobei es durchaus möglich wäre, dem Kantonsrat weiterhin zwei Botschaften und Vorlagen (Budget, AFP) vorzulegen. Finanzpolitische Fragen könnten besser aus einer Gesamtsicht und mit einer längerfristigen Orientierung diskutiert werden;

- Die Vorbereitungsarbeiten in der Finanzkommission für das Budget würden zwar intensiver, wenn auch die Aufgaben- und Finanzplanung zu integrieren wäre. Insgesamt müssten aber verschiedene Fragen nur einmal geklärt werden. Die Diskussion im Kantonsrat würde verwesentlich;
- Verschiedene finanzielle Fragen sind nicht nur mit dem Fokus «Budgetentwicklung» zu betrachten, sondern vielmehr vor dem Hintergrund der mittelfristigen finanziellen Entwicklung. Dementsprechend sollte die Steuerung auch aus integraler Sicht erfolgen.

Nachteile einer Zusammenlegung:

- Der Aufgaben- und Finanzplan könnte an Bedeutung verlieren, wenn er nicht als separates Geschäft und in einer separaten Session durch den Kantonsrat behandelt würde;
- Der Aufgaben- und Finanzplan würde eher als Nebenprodukt des Budgets wahrgenommen und nicht mehr als eigenständiges Steuerungsinstrument;
- Die Beratung von Budget, Sonderkrediten, Leistungsaufträgen und Mittelfristplanung einschliesslich Investitionsplanung in einer Vorlage würde angesichts der Komplexität und der Quantität der Beratungsoptionen die Möglichkeiten einer seriösen Vorprüfung wesentlich einschränken.

Die Regierung hat auch geprüft, die verschiedenen Elemente der Berichterstattung (Geschäftsbericht, Staatsrechnung, Regierungscontrolling) verwaltungsintern und auf Ebene des Kantonsrates zusammenzulegen. Diesbezüglich ergeben sich aus Sicht der Regierung in der Erarbeitung jedoch zu wenige Vorteile oder Synergien, weshalb auf die Weiterverfolgung dieses Ansatzes verzichtet wurde.

4 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 16b Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG): Der bisherige Wortlaut dieses Absatzes verpflichtet die Regierung, bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer die Schwerpunktplanung zu erstellen, die strategische Ziele der Staatstätigkeit während der nächsten vier Jahre enthält. Eine alle vier Jahre neu erstellte Schwerpunktplanung ermöglichte der neu gewählten und gegebenenfalls in anderer Zusammensetzung handelnden Regierung, ihre Prioritäten unabhängig von den bisherigen Planungsinhalten festzulegen. Die Praxis zeigte allerdings, dass die Erarbeitung auf eine Aktualisierung ausgerichtet werden soll. Denn eine fortschreitende bzw. rollende Planung ist geeignet, den strategischen Zielen der Regierung Kontinuität zu verleihen, zumal die Regierung langfristige Ziele auf einer hohen Flughöhe setzt. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoller, den Zeithorizont auf zehn Jahre festzulegen. Die Ziele werden alle vier Jahre überprüft und durch die Regierung im Sinn einer rollenden Planung und auf der Grundlage der Ergebnisse des Regierungscontrollings sowie des Staatszielmonitorings beschlossen. Ebenso werden die Strategien alle vier Jahre überprüft. Sie bilden die Handlungsabsicht der Regierung für die Zielerreichung ab und werden aufgrund der bisherigen Praxis auch im Gesetz erwähnt. Die Regierung gibt den Departementen und der Staatskanzlei den Rahmen für die Aktualisierung der Schwerpunktplanung vor. Die Umsetzung der Ziele und Strategien erfolgt in den Departementsstrategien. Deshalb ist es adäquat, den Ressourcenbedarf im AFP und nicht in der Schwerpunktplanung darzustellen (vgl. Abschnitt 2.1.1).

Art. 16b Abs. 2 StVG (Schwerpunktplanung): Mit dem Ziel, ~~das die Schwerpunktplanung auch vom Kantonsrat mitgetragen wird~~ dass sich der Kantonsrat mit der Schwerpunktplanung befasst und diese somit Teil einer noch breiter abgestützten politischen Planung und Steuerung der Staatstätigkeit wird, muss sich der Kantonsrat in einer geeigneten und adäquaten Art und Weise auf diese Schwerpunktplanung und ihre Umsetzung einlassen. Dem Begehren des Kantonsrates, sich auf geeignete und adäquate Weise auf die Schwerpunktplanung einlassen zu können, wird mit der neu im Gesetz vorgesehenen Kenntnisnahme durch den Kantonsrat und der Anpassung

des Aufgaben- und Finanzplans entsprechen. Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wird um Erläuterungen zu Entwicklungen des Umfelds, zu den finanzpolitischen Rahmenbedingungen und zu den Perspektiven des Kantons ergänzt. Ebenfalls im AFP erfolgt eine grobe und pragmatische Verknüpfung der Schwerpunktplanung mit Überlegungen zum finanzpolitischen Umfeld und dem Ressourcenbedarf für deren Umsetzung. Die Kenntnisnahme setzt auch eine Vorberatung der Schwerpunktplanung voraus. In diesem Zusammenhang wird das Präsidium bei der Überprüfung des Kommissionensystems in Erfüllung des gutgeheissenen Postulats 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» das Zusammenwirken der verschiedenen bestehenden ständigen Kommissionen im Hinblick auf die Prüfung bzw. Vorberatung der Planungsinstrumente besonders beleuchten und Bericht erstatten (ABI 2014, 1618).

Art. 16d Abs. 1 StVG (Aufgaben- und Finanzplan, Zuständigkeit): Die bisherige Formulierung begrenzte den vom AFP betrachteten Zeitraum auf die drei dem Budget folgenden Jahre. Aufgrund des neu gewählten zeitlichen Horizonts der Schwerpunktplanung und der entsprechenden Änderungen im AFP ist dieser enge Horizont nicht mehr angebracht und wird daher gestrichen (vgl. Abschnitt 2.1.2). Art. 16e hält hingegen nach wie vor fest, dass Aufwand und Ertrag für die drei dem Budget folgenden Jahre angegeben werden.

Art. 16e StVG (Aufgaben- und Finanzplan, Inhalt): Der Kantonsrat hat die Regierung beauftragt, die Schwerpunktplanung in eine Verbindung zum finanzpolitischen Umfeld und zum Ressourcenbedarf für die Umsetzung zu bringen sowie die dafür notwendigen Anpassungen bei den nachfolgenden Planungsinstrumenten wie dem Aufgaben- und Finanzplan vorzunehmen. In diesem Artikel wird der Inhalt des AFP gegenüber heute um einen neuen Teil ergänzt, der einen finanziellen Bezug zur Schwerpunktplanung herstellt. Dazu wird der AFP ergänzt um weitere Erläuterungen zu den Entwicklungen des Umfelds, den finanzpolitischen Rahmenbedingungen und den Perspektiven des Kantons, die sich in Anlehnung an die Schwerpunktplanung auf zehn Jahre beziehen. Schliesslich werden die Umsetzung der Schwerpunktplanung und eine grobe Einschätzung der dazu in Bezug stehenden Ressourcen aus den relevanten Leistungsbereichen in den AFP-Jahren sowie das priorisierte Investitionsprogramm, das zehn Jahre abdeckt, ausführlicher als bisher abgebildet (vgl. Bericht 40.13.03 «Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen»). In diesen neuen Teilen können die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite adäquat abgebildet werden, weshalb auf Art. 16e Bst. d StVG im Gesetz verzichtet werden kann. So kann die langfristige Zielsetzung (10 Jahre) mit einer mittelfristigen (4 Jahre) unterstützt und die kurzfristige Umsetzung (1 Jahr) im Budget ermöglicht werden.

Art. 16f Abs. 1 Bst. d StVG (Regierungscontrolling): Die Staatskanzlei erstellt mit dem Projektportfolio alljährlich eine Übersicht über aktuelle und kürzlich abgeschlossene Projekte im Auftrag der Regierung. Dabei werden sowohl die Einhaltung der Kosten, Termine und Qualitätsvorgaben überprüft als auch die beteiligten Departemente aufgeführt und der Ressourcenaufwand ausgewiesen. Als Teil des Regierungscontrollings erfüllt das Projektportfolio seit jeher die in Art. 16f Bst. d StVG erwähnte Überprüfung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite, ermöglicht aber auch finanziell weniger gewichtige Projekte zu überprüfen. Es ist daher angezeigt, Art. 16f Bst. d StVG so umzuformulieren, dass er die Überprüfung von Projekten im Auftrag der Regierung fordert. Es handelt sich hierbei lediglich um eine Anpassung des Gesetzes an die bewährte Praxis ohne materiellen Einfluss auf die Berichterstattung über das Regierungscontrolling.

Art. 16g StVG (Departementscontrolling): Dieser Artikel wird aufgehoben, die enthaltenen Bestimmungen materiell aber in den Art. 16i (neu) StVG verschoben.

Art. 16h (neu) StVG (Planung und Steuerung der Departemente, Departementsstrategien): Die Departemente und die Staatskanzlei sind angehalten, ihre Aufgabenerfüllung strategisch zu planen und zu steuern. Insbesondere geht es darum, die Übereinstimmung ihrer Ziele mit übergeordneten Planungsinstrumenten, namentlich der Schwerpunktplanung, sicherzustellen. In den

Departementsstrategien konkretisieren die Departemente und die Staatskanzlei die strategischen Ziele und Strategien der Regierung und setzen diese um. Die inhaltliche Verknüpfung mit der Schwerpunktplanung führt dazu, dass die Departementsstrategien in einem fixen Rhythmus – immer nach Aktualisierung der Schwerpunktplanung – zu überarbeiten sind. Mit der Genehmigung der Departementsstrategien bestätigt die Regierung die Ziele der Departemente und damit die vertikale Übereinstimmung mit der Schwerpunktplanung. Gleichzeitig stellt sie die horizontale Koordination aller Strategien und Leistungen sicher.

Art. 16i (neu) StVG (Planung und Steuerung der Departemente, Departementscontrolling):

Art. 16g Abs. 1 StVG sieht bisher schon vor, dass die Departemente und die Staatskanzlei die Staatsaufgaben darauf überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. ~~Ergänzt wird der Artikel durch die Überprüfung der Einhaltung der Grundrechte sowie der Erhaltung der Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen bei der Aufgabenerfüllung. Letztere ist auch in Art. 16 Bst. b) der Kantonsverfassung (sGS 111.1) verankert.~~ Es interessiert zudem insbesondere auch, ob die in den Departementsstrategien festgelegten Ziele erreicht wurden und wenn nein, warum nicht. Zudem erbringt die Verwaltung departementsübergreifende Leistungen. Daher ist zusätzlich eine Überprüfung der Strategien in den Querschnittsbereichen Personal, Finanzen, Informatik (Finanzdepartement) und Immobilien (Baudepartement) angezeigt.

Art. 40 Abs. 2 Bst. a^{bis} StVG (Dienst für politische Planung und Controlling): Der Dienst für politische Planung und Controlling (PPC) unterstützt die Umsetzung der Schwerpunktplanung, indem er die Überarbeitung der Departementsstrategien koordiniert. Im Sinn einer Qualitätsprüfung hat die Staatskanzlei bereits im Jahr 2013 diese Rolle wahrgenommen. Die Bestimmung dazu ist im Aufgabenbeschrieb des PPC zu ergänzen.

Ziff. 2 StVG: Das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) führt zu einer Anpassung der Begriffe «Voranschlag» und «Laufende Rechnung». Diese werden durch «Budget» und «Erfolgsrechnung» ersetzt. Mit diesem Nachtrag wird diese Änderung im ganzen StVG umgesetzt.

5 Kostenfolge und Referendum

Mit der Umsetzung des VIII. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz fallen keine zusätzlichen Kosten an. Der Nachtrag unterliegt dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1]).

Die Massnahmen aus der Optimierung der Steuerungsinstrumente führen zu einer gewissen administrativen Entlastung, die jedoch nur schwer quantifizierbar ist. Mit dieser Entlastung soll dazu beigetragen werden, die in verschiedenen Bereichen gestiegenen Anforderungen an die Planung und Steuerung sowie an die Berichterstattung mit den bestehenden Ressourcen besser wahrnehmen zu können.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VIII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

VIII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 7. April 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 7. April 2015⁶ und vom 25. August 2015 Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:⁷

I.

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

Schwerpunktplanung

Art. 16b. ¹ Die Regierung beschliesst bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer die Schwerpunktplanung, die strategische Ziele ~~der~~und **Strategien für die** Staatstätigkeit während der nächsten ~~vier~~zehn Jahre enthält.

² ~~Sie veröffentlicht die~~Der Kantonsrat nimmt von der Schwerpunktplanung **Kenntnis**.

Aufgaben- und Finanzplan a) Zuständigkeit

Art. 16d. ¹ Die Regierung erstellt jährlich den Aufgaben- und Finanzplan ~~für die drei dem Voranschlag folgenden Kalenderjahre.~~

² Der Kantonsrat genehmigt den Aufgaben- und Finanzplan.

b) Inhalt

Art. 16e. ¹ Der Aufgaben- und Finanzplan enthält **die für die mittelfristige Planung und Steuerung der Staatstätigkeit notwendigen Informationen. Er umfasst insbesondere:**

- a) ~~für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung;~~
- a^{bis}) **die Entwicklungen des Umfelds, der finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Perspektiven des Kantons;**
- a^{ter}) **die zur Erreichung der strategischen Ziele der Schwerpunktplanung relevanten Leistungsbereiche und eine Einschätzung ihrer Auswirkungen auf die Ressourcen;**
- b) ...

⁶ ABI 2015, ●●

⁷ Vom Kantonsrat erlassen am ●●; nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig geworden am ●●; in Vollzug ab ●●.

⁸ sGS 140.1.

- b^{bis}) das priorisierte Investitionsprogramm;**
- c) für die drei dem Budget folgenden Kalenderjahre:**
- 1. Ertrag und Aufwand der Erfolgsrechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung;**
 - 2. die Gesetzesvorhaben und ihre Folgen für die laufende Rechnung Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung.**
- d) ~~die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite und ihre Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung.~~**

Controlling a) Regierungscontrolling

Art. 16f. ¹ Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung:

- a) der Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele;
- b) ...
- c) der Umsetzung der Gesetzesvorhaben;
- d) der Umsetzung ~~der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite~~ **von Projekten im Auftrag der Regierung.**

Art. 16g wird aufgehoben.

Planung und Steuerung der Departemente a) Departementsstrategien

Art. 16h (neu). ¹ **Departemente und Staatskanzlei verfügen zur strategischen Planung und Steuerung ihrer Aufgabenerfüllung über Departementsstrategien.**

² **Die Departementsstrategien werden alle vier Jahre basierend auf der Schwerpunktplanung überarbeitet.**

³ **Die Regierung genehmigt die Departementsstrategien.**

b) Departementscontrolling

Art. 16i (neu). ¹ **Departemente und Staatskanzlei stellen das Departementscontrolling sicher. Sie überprüfen nach den Weisungen der Regierung in ihrem Zuständigkeitsbereich:**

- a) **die Erreichung der in den Departementsstrategien festgelegten Ziele;**
- b) **die Strategien in den Bereichen Personal, Finanzen, Informatik und Immobilien;**
- c) **ob die Staatsaufgaben:**
 - 1. notwendig und finanzierbar sind;**
 - 2. wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden;**

² **Die Überprüfung erstreckt sich auf die Tätigkeit der Dienststellen sowie die Umsetzung der Projekte der Departemente.**

³ **Departemente und Staatskanzlei berichten der Regierung über die Ergebnisse.**

Dienst für politische Planung und Controlling

Art. 40. ¹ Der Dienst für politische Planung und Controlling ist das Fachorgan der Regierung für Planung und Steuerung der Staatstätigkeit.

² Der Dienst für politische Planung und Controlling:

- a) erarbeitet nach Weisung der Regierung die Grundlagen für die Schwerpunktplanung und deren Umsetzung;
- a^{bis}) koordiniert die Überarbeitung der Departementsstrategien;**
- b) erfüllt nach Weisung der Regierung Aufgaben des Regierungcontrollings;
- 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.

- 2. Im Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994⁹ werden unter Anpassung an den Text «Voranschlag» durch «Budget» und «laufende Rechnung» durch «Erfolgsrechnung» ersetzt.

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2016 angewendet.

⁹ sGS 140.1.