



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 7. Juli 2015 / aje

1030.621
Regierungsprogramm 2016–2019; Kenntnisnahme

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2015

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat das Regierungsprogramm 2016–2019 mit Gültigkeit ab 1. Januar 2016 zur Kenntnisnahme vor. Es enthält die übergeordneten Ziele und Leitsätze, mit denen der Regierungsrat als oberste leitende und planende Behörde die politische Stossrichtung und die zentralen Themen für die Amtsdauer 2015–2019 vorgibt. Die kantonale Verwaltung erhält dadurch politische Vorgaben, die bei der Ausgestaltung des staatlichen Handelns richtungsweisend sind.

B. Erarbeitungsprozess

Im September 2013 blickte der Regierungsrat auf die Erarbeitung des Regierungsprogrammes 2012–2015 zurück. Er lud die Projektleitung ein, um eine Einschätzung aus Sicht der Beteiligten zu erhalten. Ziel der Diskussion war es, Erkenntnisse in konzeptioneller Hinsicht zu gewinnen und den Steuerungsbedarf für die Erarbeitung des kommenden Regierungsprogrammes 2016–2019 zu ermitteln.

Im Dezember 2013 führte der Regierungsrat eine Grundsatzdiskussion über den Erarbeitungsprozess sowie die Funktion des kommenden Regierungsprogrammes. Er kam zum Schluss, dass er das Regierungsprogramm verstärkt als Führungsinstrument für die gesamte Verwaltung nutzen und somit das Bewusstsein für die strategische Planung stärken will. Der Regierungsrat beauftragte daraufhin die Kantonskanzlei mit der Entwick-



lung eines stabilen, wiederholbaren und einfachen Erarbeitungsprozesses. Im April 2014 verabschiedete er dieses neue Konzept.

Im Juni 2014 begann der eigentliche Erarbeitungsprozess für das nun vorliegende Regierungsprogramm 2016–2019. Das Ziel des Regierungsrates war es, ein gemeinsames Zukunftsbild zu entwickeln und erste inhaltliche Eckpunkte für das Regierungsprogramm 2016–2019 festzulegen. In weiteren Klausuren und Strategiesitzungen arbeitete der Regierungsrat Leitsätze aus und legte Schwerpunktbereiche fest, die er als prioritäre Aufgabenbereiche für die kommende Amtsdauer sieht. Zudem formulierte er strategische Ziele zu den einzelnen Schwerpunktbereichen.

Die Zwischenergebnisse wurden in der Folge mit der Departementssekretärenkonferenz diskutiert und weiterentwickelt. Danach wurden die Departemente zur Stellungnahme eingeladen, damit das Fachwissen der kantonalen Verwaltung in die Planung einfließen konnte. Sämtliche Departemente nahmen ausführlich Stellung. Diese Informationen bildeten die Grundlage für die Überarbeitung der Erläuterungen zu den Leitsätzen, den Schwerpunktbereichen und den strategischen Zielen. Zudem konnten daraus Strategien zur Umsetzung der strategischen Ziele eruiert werden.

Im Mai 2015 verabschiedete der Regierungsrat die definitive Fassung. Das Regierungsprogramm 2016–2019 definiert nun drei Leitsätze und drei Schwerpunktbereiche. Der Abstraktionsgrad des Programmes entspricht den Anforderungen an ein übergeordnetes Planungsinstrument für die strategischen Zielsetzungen des Regierungsrates. Die Beschränkung auf neun Ziele und 18 Strategien gewährleistet eine ausreichende Priorisierung für das staatliche Handeln.

C. Neuausrichtung des Regierungsprogrammes

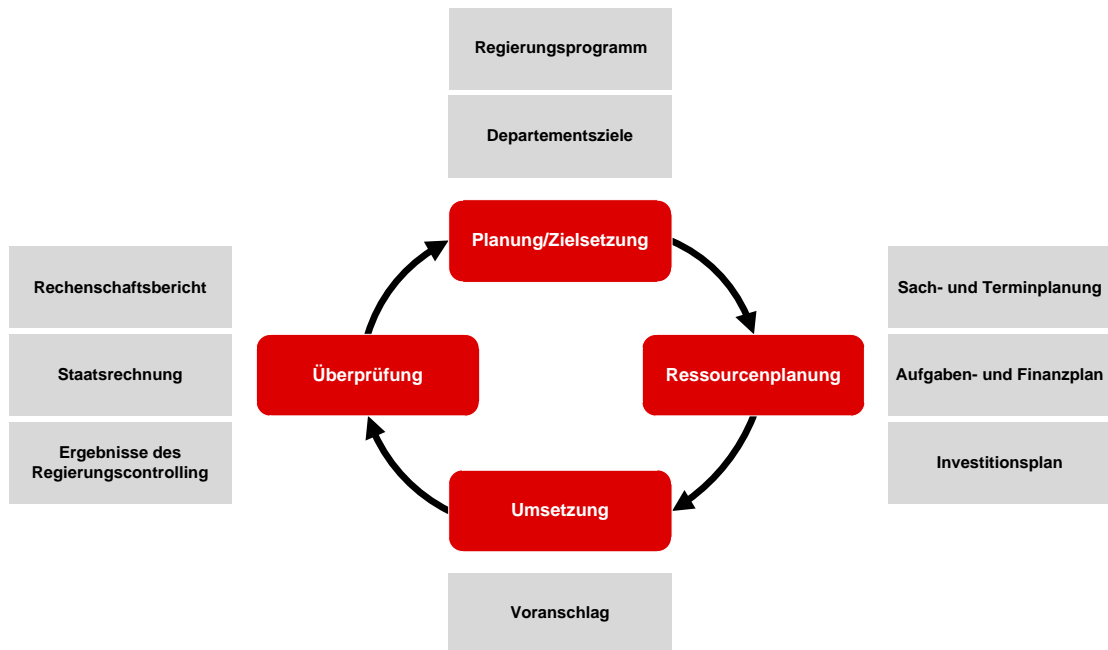
1. Rechtliche Aspekte

Als oberste leitende, planende und vollziehende Behörde (Art. 82 Abs. 1 der Kantonsverfassung; KV; bGS 111.1) steuert der Regierungsrat das staatliche Handeln im Rahmen von Verfassung und Gesetzgebung. Dazu bestimmt er unter Vorbehalt der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten und des Kantonsrates die Ziele und Mittel des staatlichen Handelns (Art. 86 KV). Konkretisiert wird diese Bestimmung im Organisationsgesetz (OrG; bGS 142.12). Nach Art. 5 OrG legt der Regierungsrat klare Zielsetzungen und Strategien für seine Regierungspolitik fest, stimmt diese auf die verfügbaren Mittel ab und sorgt für eine wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung. Dazu erarbeitet er jeweils für eine Amtsdauer ein Regierungsprogramm und legt dieses dem Kantonsrat zur Beratung vor (Art. 6 OrG). Das Regierungsprogramm beinhaltet dementsprechend die mittelfristige Planung der Staatstätigkeit in ausgewählten Bereichen in Form von strategischen Zielen.

2. Integrierte Planungs- und Steuerungsinstrumente

Mit der Neuausrichtung des Regierungsprogrammes legte der Regierungsrat den Grundstein für eine integrierte Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, dem sogenannten Regierungscontrolling (siehe Grafik). Controlling im Bereich der öffentlichen Verwaltungen kann mit Steuerung von staatlichen Aufgaben, Leistungen und

Finanzen umschrieben werden. Es vereinigt dabei den gesamten Prozess der Zielfestlegung, der Planung, der Umsetzung und Überprüfung sowie der Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich (vgl. auch Fn. 2 zu Art. 32 Abs. 1 lit. b OrG). Aufgabe des Controllings ist es, den Entscheidungsträgern die nötigen Informationen bereitzustellen, ihnen eine wirksame und effiziente Steuerung von Verfahren und Prozessen zu ermöglichen und damit zur bestmöglichen Zielerreichung beizutragen.



Ausgangspunkt des Controllings bilden eine Strategie im Sinne einer Schwerpunktplanung sowie konkrete und messbare Ziele mit entsprechenden Indikatoren. Die Basis dazu liefert das Regierungsprogramm. Damit das Regierungsprogramm jedoch diese Funktion eines übergeordneten Planungsinstrumentes übernehmen kann, musste der Regierungsrat das Instrument neu ausrichten. Mit dem neuen Regierungsprogramm 2016–2019 lenkt der Regierungsrat den Fokus nicht mehr auf einzelne Projekte. Er setzt das Regierungsprogramm vielmehr als politischen Wegweiser für die Entscheidungsträger der kantonalen Verwaltung ein. Diese Interpretation bedeutet eine Abkehr von der bisherigen Vorstellung, dass das Regierungsprogramm dazu dient, zusätzliche und neue Projekte über einen gesonderten Finanzierungskanal umzusetzen. Der Regierungsrat fokussiert sich damit nicht mehr auf «Einzelschauplätze», sondern gibt seine strategischen Schwerpunktbereiche bekannt. Es werden Prioritäten und thematische Schwerpunkte in einzelnen Aufgabenbereichen gesetzt. Das Regierungsprogramm verändert sich dadurch zu einem internen Führungsinstrument und gegen aussen zu einem Positionspapier. Dieser Paradigmenwechsel entspricht auch dem Anliegen der Staatswirtschaftlichen Kommission, beim Aufbau des Regierungsprogrammes eine Einbindung möglichst aller Departemente anzustreben. Diesem Anliegen konnte bereits im Erarbeitungsprozess Rechnung getragen werden.

Das vierjährlich zu aktualisierende Regierungsprogramm wird ergänzt durch jährlich zu erstellende Instrumente. Diese stellen die koordinierte Umsetzung der Schwerpunktplanung in den Departementen sicher. Dazu gehören der künftige Aufgaben- und Finanzplan (AFP), der Investitionsplan, die Departementsziele, die Sach- und Terminplanung, der Voranschlag, die Staatsrechnung, der Rechenschaftsbericht sowie die Ergebnisse des Regierungscontrollings. Die optimale Ausgestaltung und Abstimmung dieser Instrumente ist im Rahmen der Konzeption des Regierungscontrollings zu definieren.



D. Umsetzung des Regierungsprogrammes 2016–2019

Das Regierungsprogramm 2016–2019 enthält bewusst keine Massnahmen oder Projekte. Dies widerspräche der oben beschriebenen Funktion des Regierungsprogrammes als übergeordnetes Führungsinstrument. Auch wird keine Projektorganisation geschaffen, die sich für die Gesamt-Koordination verantwortlich zeigt. Diese Verantwortung obliegt dem Regierungsrat, unterstützt durch ein Regierungscontrolling, welches künftig in der Kantonskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrates angesiedelt ist. Im finanzwirtschaftlichen Bereich wird das Departement Finanzen das Regierungscontrolling sicherstellen.

Die Umsetzung des Regierungsprogrammes geschieht in der täglichen Arbeit der kantonalen Verwaltung. Vorhaben und Massnahmen sind fortwährend durch die Departemente und die Kantonskanzlei zu definieren und auszuarbeiten. Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens in den Departementen wurden bereits diverse Ideen eingebracht. In der neuen Legislatur gilt es, diese Vorschläge auf ihre Machbarkeit und Wirksamkeit zu überprüfen und deren Stossrichtung zu konkretisieren. Daraus abgeleitete Vorhaben durchlaufen den zukünftig zu etablierenden Prozess mit AFP sowie Voranschlag. Idealerweise finden diese Vorhaben Niederschlag in den Departementszielen, welche im Rahmen der Reorganisation der kantonalen Verwaltung etabliert werden. Die Berichterstattung über die Zielerreichung des Regierungsprogrammes wird auf die zur Verfügung stehenden Instrumente der Berichterstattung abstellen. Zu nennen ist der jährliche Rechenschaftsbericht sowie die Sach- und Terminplanung.

Nach der Verabschiedung des Regierungsprogrammes 2016–2019 sind die Führungsprozesse zur Planung und Steuerung der Staatstätigkeit konzeptionell neu auszurichten. Der Regierungsrat ist bestrebt, die verschiedenen bestehenden Planungs- und Steuerungsinstrumente zeitlich und funktional aufeinander abzustimmen und die fehlenden Elemente zu etablieren. Im Zentrum steht dabei der AFP, der darauf abzielt, die Planung und Steuerung der staatlichen Leistungen auf die verfügbaren finanziellen Mittel abzustimmen und so die leistungs- und die finanzwirtschaftliche Seite zu integrieren. Ein gesondertes Teilprojekt im Rahmen der Reorganisation der kantonalen Verwaltung widmet sich dieser Neukonzeption.

E. Auswirkungen

Das Regierungsprogramm selbst löst keinen unmittelbaren Finanzierungsbedarf aus. Die Zielerreichung ist über eine entsprechende Ausrichtung und Schwerpunktsetzung bei der Aufgabenerfüllung und der Mittelzuteilung anzustreben. Neue Vorhaben, die hinsichtlich der Zielerreichung des Regierungsprogrammes 2016–2019 entwickelt werden, durchlaufen den Prozess mit AFP und Voranschlag. Im Rahmen der Planung und Priorisierung ist zu gewährleisten, dass die Erreichung der strategischen Ziele des Regierungsprogrammes nicht durch Mittelkürzungen behindert wird. Für ein externes Monitoring sind entsprechende Mittel im Umfang von Fr. 50'000.– vorgesehen.

Für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich Regierungscontrolling sind die Kantonskanzlei und das Departement Finanzen mit den nötigen personellen Ressourcen auszustatten. Diese Ressourcen sind von der bisherigen Stabsstelle Controlling zu übernehmen, welche mit dem Inkrafttreten des teilrevidierten Organisationsgesetzes per Anfang 2016 aufgelöst wird.



F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, das Regierungsprogramm 2016–2019 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage

Beilage 1

Regierungsprogramm 2016–2019