



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 14. Januar 2015 / chn

1030.556

Organisationsgesetz, Teilrevision (Reform der Staatsleitung)

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 14. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Mit Beschluss vom 28. Oktober 2014 verabschiedete der Regierungsrat in Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Reform der Staatsleitung den Bericht und Antrag für eine Teilrevision des Organisationsgesetzes. An seiner Sitzung vom 22. September 2014 wählte der Kantonsrat eine Kommission zur Vorbereitung dieses Geschäfts. Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen: Yves Noël Balmer, Herisau, SP (Präsident), Edgar Bischof, Teufen, SVP, Dölf Biasotto, Urnäsch, FDP.Die Liberalen, Peter Meier, Gais, FDP.Die Liberalen, Balz Ruprecht, Herisau, CVP/EVP, Alfred Stricker, Stein, pu, Stephan Wüthrich, Wolfhalden, pu.

2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich zu insgesamt fünf Sitzungen. An ihrer konstituierenden Sitzung bestimmte sie Kantonsrat Peter Meier, Gais, zu ihrem Vizepräsidenten. Da dieser unerwartet für unbestimmte Zeit ausfiel, wurde Alfred Stricker, Stein, an der zweiten Sitzung vom 22. November 2014 zum Vizepräsidenten bestimmt. Das Aktuariat besorgte die Kantonskanzlei mit Ratschreiber Roger Nobs und Protokollführerin Christine Neuenschwander. Die Kommission lud Frau Landammann Marianne Koller-Bohl als Vertreterin des Regie-



rungsrates zur Sitzung ein und gab ihr Gelegenheit, das Geschäft im Namen des Regierungsrates zu erläutern. Gleichzeitig nahmen die Mitglieder der Kommission die Möglichkeit wahr, unmittelbar Fragen an die Vertreterin des Regierungsrates zu richten. Da dieser Austausch sehr geschätzt wurde und es sich aufgrund der Thematik und der zu klärenden Fragen anbot, wurde Frau Landammann Marianne Koller-Bohl auch zu den folgenden Sitzungen eingeladen. An ihrer dritten Sitzung vom 8. Dezember 2014 nahm die Kommission zudem die Gelegenheit wahr, Hans Saxer, welcher als stellvertretender Projektleiter des Projekts zur Reorganisation der kantonalen Verwaltung (ReKVAR) eine Schlüsselfunktion bei der Erarbeitung der Departementsstrukturen innehatte, anzuhören.

Für Grundsatzfragen und für die Eintretensdebatte reservierte die Kommission die ersten beiden Sitzungen. Die Detailberatung absolvierte die Kommission in drei weiteren Sitzungen. In der Schlussitzung vom 14. Januar 2015 verabschiedete die Kommission schliesslich den vorliegenden Bericht und Antrag.

Die Kommission bedankt sich bei Ratschreiber Roger Nobs und bei Protokollführerin Christine Neuenschwander für die kompetente und speditive Unterstützung der Kommission. Frau Landammann Marianne Koller-Bohl stand jeweils für einen konstruktiven Dialog über die Vorlage zur Verfügung, was von der Kommission sehr geschätzt und verdankt wird. Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

1. Sitzung

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat inkl. Beilagen (Aktuariat)
- Präsentation 1. Sitzung vom 8. November 2014 (Aktuariat)
- Detail-Vernehmlassungsantworten (Aktuariat)
- Staatskalender

2. Sitzung

- Übersicht Reorganisation der Kantonalen Verwaltung in Etappen inkl. Beilagen (Aktuariat)
 - Präsentation Strukturelle Optionen mit fünf Departementen
 - Kriterien für die Reorganisation der kantonalen Verwaltung
 - Präsentation Arbeitsgruppe Strukturelle Optionen, Variante A
 - Präsentation Arbeitsgruppe Strukturelle Optionen, Variante B
 - Präsentation Strukturelle Optionen, Antrag Arbeitsgruppe
 - Präsentation Strukturelle Optionen, Zwischenentscheid Regierungsrat
 - Eckpfeiler und Konferenzen
 - Kantonsvergleich, Departementsgliederung
 - ReKVAR – Ausgangsmodell inkl. Exceltabellen
- ReKVAR, Teilprojekt Departement Bau+Wirtschaft; Überprüfung Ausgangsmodell, Ämterstruktur (Marianne Koller-Bohl)

3. Sitzung

- Zusammenstellung kantonalen Regelungen zur Ausgestaltung des Vollamtes (Aktuariat)
- Regelungen zum Vollamt (Kantonsvergleich), anhand Kriterien (Aktuariat)
- Auszug aus St.Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Art. 177 (Aktuariat)

4. Sitzung

- Vorschlag zur gesetzlichen Verankerung des Anciennitätsprinzips (Aktuariat)



B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission spricht sich einstimmig für Eintreten aus. Insbesondere kann sie den Argumenten des Regierungsrates für eine Teilrevision folgen.

Im Rahmen der Eintretensdebatte kam die Kommission zum Schluss, dass vor der Detailberatung geklärt werden muss, wie die gesamte Reorganisation aufgegleist wurde und wie die Departementsstruktur gemäss Art. 39 in der vorgeschlagenen Form zustande kam. Die Kommission erhielt Einsicht in zahlreiche Unterlagen welche der Regierungsrat für seine Entscheide zur Verfügung hatte. Sie konnte damit nachvollziehen, wie der Grundsatzentscheid des Regierungsrates zur Zusammensetzung der fünf neuen Departemente vorbereitet wurde. Sie nutzte die Gelegenheit, um Hans Saxer Fragen zum Vorbereitungs- und Umsetzungsprozess der Reorganisation zu stellen. Anhand der Unterlagen und der Anhörung von Hans Saxer gelangte die Kommission zum Schluss, dass das vom Regierungsrat erarbeitete Reorganisationskonzept effizient und zielführend ist. Die Departementsstruktur, wie sie der Regierungsrat vorschlägt, wird von der Kommission unterstützt. Soweit die Kommission Änderungsvorschläge diskutierte, zielten diese auf eine grössere Flexibilisierung zugunsten des Regierungsrates. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Oktober 2014 (Seite 11 f.) soll dem Regierungsrat hinsichtlich der Festlegung der Organisationsstruktur der Departemente und bei der Aufgabenzuteilung ein etwas grösserer Handlungsspielraum zukommen. Der Gesetzgeber soll dabei jedoch nach wie vor den Kernbereich departementaler Aufgabenerfüllung vorgeben. Dieses Konzept ist auch im Rahmen der Vernehmlassung auf keinerlei Kritik gestossen. Die Kommission erachtet die Departementsstruktur gemäss Art. 39 sowie den eingeleiteten Reorganisationsprozess als nachvollziehbar und zielführend. Aus diesem Grund schlägt die Kommission auch keine organisatorischen Änderungen vor.

Für die Kommission ist die Bewältigung der Übergangsphase von Juni 2015 bis Dezember 2015 noch nicht transparent und nachvollziehbar. In dieser Beziehung erwartet sie vom Regierungsrat weitere Erläuterungen.

2. Detailberatung

a) Unbestrittene Änderungen

Folgende Änderungsvorschläge des Regierungsrates finden die einstimmige Unterstützung der Kommission. Sie geben auch keinen Anlass zu Bemerkungen seitens der Kommission: Art. 9a, Art. 12, Art. 13, Art. 14, Art. 15, Art. 23, Art. 27, Art. 29, Art. 32, Art. 34a, Art. 35, Art. 36, Art. 38, Art. 40, Art. 45, Art. 48 und Art. 50 OrG sowie Art. 9 des Personalgesetzes (bGS 142.21) und Art. 86 des Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes (bGS 814.0).



b) Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

1. Offenlegung von Interessenbindungen (Art. 7)

Die Kommission diskutierte, inwiefern die vorgesehene Offenlegungspflicht (Publikation im Internet) für Beteiligungen an Unternehmen notwendig ist. Sie weist darauf hin, dass zwischen der Offenlegungspflicht nach Art. 7 und der Unvereinbarkeit nach Art. 8 unterschieden werden muss. Aufgrund des verfassungsrechtlich vorgegebenen Vollamtes sind andere Erwerbstätigkeiten und damit sämtliche operative Tätigkeiten in Unternehmen nicht mehr zulässig. Hingegen sieht es anders aus, wenn es sich um eine reine Vermögensanlage handelt: Vermögensanlagen (also auch Mehrheitsbeteiligungen an einem Familienunternehmen) sind auch nach einer Wahl in den Regierungsrat zulässig, jedoch zu deklarieren, wenn damit eine massgebliche Beteiligung an einem Unternehmen verbunden ist. Die Kommission gelangt zum Schluss, dass der Entwurf des Regierungsrates schlüssig und eine entsprechende Regelung aus Gründen der Transparenz notwendig ist. Eine Generalklausel allein, welche generell auf Interessenbindungen verweist, wäre nicht zielführend, da es dann dem Regierungsrat bzw. der Kantonskanzlei überlassen bliebe, ein Reglement aufzustellen oder im Einzelfall zu entscheiden. Der Gesetzgeber sollte gewisse Leitplanken setzen. Einen Antrag auf Streichung von Art. 7 Abs. 3 lit. a lehnte die Kommission ab.

2. Vollamt (Art. 8)

Diese Bestimmung sorgte in der Kommission für längere Diskussionen. Eine Minderheit vertrat die Ansicht, dass Verwaltungsrats-, Geschäftsführungs- und Kontrollstellenmandate in Organisationen mit wirtschaftlicher Zwecksetzung nicht explizit als unvereinbar mit dem Regierungsamt aufgeführt werden sollen. Es sei dem einzelnen Mitglied des Regierungsrates zu überlassen, welche privaten Tätigkeiten es mit einer vollamtlichen Regierungstätigkeit vereinbaren könne. Wesentlich sei primär die zeitliche Dimension. Insbesondere wurde kritisiert, dass diese Art von Mandaten im Bereich der Wirtschaft ausgeschlossen, in anderen Bereichen wie der Kultur hingegen weiterhin zulässig sei. Die Kommission hält jedoch fest, dass ein Mandat in einem Verwaltungsrat oder andere Geschäftsführungsmandate in Unternehmen eine Erwerbstätigkeit darstellen und nicht zu den Freizeitbeschäftigungen zählen. Damit fallen diese Mandate per se unter die Unvereinbarkeitsregelung. Das Vollamt schliesst Erwerbstätigkeiten neben dem Regierungsamt strikte aus.

Ferner wurde diskutiert, ob der Tatbestand der übermässigen zeitlichen Belastung, wie er im geltenden Art. 8 Abs. 2 lit. a aufgeführt ist, nicht auch in die revidierte Fassung aufgenommen werden soll. Für die Kommission ist es jedoch selbstverständlich, dass die Amtsführung auch in zeitlicher Hinsicht nicht unter privaten Tätigkeiten leiden darf. Dies ist nicht ausdrücklich zu erwähnen.

Die Kommission diskutierte diverse spezifische Konstellationen, wie die Tätigkeit in Flurgenossenschaften, in Vorständen von Kantonalparteien oder die Situation von Inhabern von kleinen- und mittleren Unternehmen (KMU). Sie kam zum Schluss, dass alle diese Fragen mit der revidierten Bestimmung geklärt werden können. Die Kommission stellte schliesslich einen Vergleich mit den Bestimmungen zum Vollamt in diversen anderen Kantonen an. Dieser zeigte, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Bestimmung zum gemeineidgenössischen Standard gehört.

Die Kommission diskutierte die Grundsatzfrage, ob die Unvereinbarkeitsregeln in Art. 8 Abs. 2 geändert werden sollen und lehnte einen entsprechenden Antrag mit Stichentscheid des Präsidenten ab.



Hinsichtlich Art. 8 Abs. 2^{ter} sieht die Kommission eine längere Übergangsfrist von 12 Monaten vor. Der Kommission ist es ein Anliegen, dass mit dem Amt unvereinbare Mandate und Tätigkeiten ordentlich übergeben werden können. Es soll genügend Zeit bleiben, um eine Ersatzwahl vorzubereiten und an der nächsten ordentlichen Generalversammlung vorzunehmen, ohne dass zwischen der Aufgabe des Mandats und der Neubesetzung des Postens eine Vakanz entsteht. 7 Monate reichen dafür kaum aus. Soll gar für ein eigenes Unternehmen eine Nachfolge gesucht und die Übergabe ordentlich vorbereitet werden, akzentuiert sich das Problem.

3. Konstituierung a) Konstituierende Beschlüsse (Art. 9)

Der Regierungsrat hält sich bei der Departementszuteilung grundsätzlich an das Anciennitätsprinzip. Da er jedoch als Gremium zu entscheiden hat, ist er an diesen Grundsatz nicht gebunden und kann im Einzelfall davon abweichen. Solche Abweichungen sind vereinzelt vorgekommen und stellten für das Gremium jeweils eine beträchtliche Belastung dar. Daher beantragt die Kommission, dass das Anciennitätsprinzip für die Departementszuteilung im Gesetz verankert wird.

Zunächst gilt es zu verdeutlichen, was unter dem Anciennitätsprinzip zu verstehen ist. Es soll nach wie vor dem Regierungsrat allein überlassen bleiben, die Departementsverteilung vorzunehmen. Er entscheidet abschliessend. Das Anciennitätsprinzip begründet in diesem Sinne keinen Vorrang des Amtsältesten innerhalb des Gremiums. Vielmehr bleibt es beim Entscheid des Kollegiums. Das Anciennitätsprinzip ist insofern ein Konsensverfahren, bei dem die Mitglieder des Gremiums die Wünsche des Amtsältesten soweit wie möglich respektieren. „Wechselwünsche“ bisheriger Mitglieder werden dabei in der Rangfolge ihres Amtsalters, im Sinne eines natürlichen Vorrangs, berücksichtigt. Kann sich der Regierungsrat nicht im Konsens über die Departementsverteilung verständigen, so hat er über die Zuteilung der Departemente einzeln zu beschliessen (vgl. auch Bernhard Ehrenzeller, St.Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St.Gallen 2014, Art. 177, N 24). Bis 1997 war auf Bundesebene eine Anciennitätsregel im Gesetz verankert. Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die Anciennitätsregel nirgends gesetzlich verankert ist.

Der Vorschlag der Kommission macht deutlich, dass das Anciennitätsprinzip das verfassungsrechtliche Kollegialprinzip nicht brechen kann. Es ist nach wie vor der Regierungsrat als Gremium, der über die Departementsverteilung entscheidet. Die Anciennitätsregel im Sinne eines Respekts vor den Wünschen der an Amtsjahren ältesten Mitglieder soll aber eine zu berücksichtigende Leitlinie für den Regierungsrat bilden. Ist diese Regel im Gesetz festgeschrieben, dürfte die Hürde, im Einzelfall von dieser Regel abzuweichen, grösser sein als bisher, als das Anciennitätsprinzip lediglich als ungeschriebener Grundsatz galt.

4. Entschädigung (Art. 26a)

Die Regelung erlaubt es einen Tarif in der Organisationsverordnung festzulegen. Damit ist die in der Vernehmlassung geforderte Transparenz gewahrt. Der Entwurf einer entsprechenden Bestimmung in der Organisationsverordnung sollte auf die zweite Lesung hin vorliegen.



Dieser Tarif gilt für alle regierungsrätlichen Kommissionen. Beratungsmandate externer Spezialisten, welche nicht Mitglied einer regierungsrätlichen Kommission sind, fallen hingegen nicht unter diese Bestimmung. Diese werden mittels separater Aufträge begründet und spezifisch entschädigt.

5. Organisationsstruktur (Art. 28)

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Regierungsrat bei der Festlegung der Struktur der kantonalen Verwaltung nach wie vor Leitplanken des Gesetzgebers beachten muss. Anhand dieser Kriterien ist es dem Kantonsrat dann möglich, im Rahmen der Oberaufsicht die Struktur der Verwaltung zu beurteilen. Der Antrag Art. 28 lit. a–c zu streichen wurde mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt.

6. Stellung der Kantonskanzlei (Art. 31 und 37)

Die Kommission diskutierte den Begriff der organisatorischen Unterstellung. Sie stellte fest, dass es sich hier nicht um eine ordentliche hierarchische Unterstellung handelt. Die Kantonskanzlei ist sowohl dem Regierungsrat als auch dem Kantonsrat unterstellt. Unter der organisatorischen Unterstellung ist eine administrative Unterstellung zu verstehen. Zudem ist diese Regel als Zuständigkeitsregel innerhalb des Regierungsrates zu verstehen. Angelegenheiten der Kantonskanzlei sind regierungsimern beim Landammann angesiedelt.

Die Thematik rund um einen Parlamentsdienst wurde bereits bei der Teilrevision der Kantonsverfassung eingehend diskutiert. Dort wurde ein Grundsatzentscheid zugunsten des monistischen Modells gefällt. Die Ausgestaltung des Parlamentsdienstes ist bei der Erarbeitung eines Kantonsratsgesetzes wieder aufzugreifen.

7. Gliederung (Art. 39)

Die Kommission hat sich anhand der Unterlagen ein Bild von der geplanten Departementsstruktur und vom Reorganisationskonzept des Regierungsrates machen können. Die Struktur der fünf neuen Departemente ist nachvollziehbar. Es wurde darauf geachtet, dass mögliche Synergien in der Zusammenarbeit ausgeschöpft werden. Die Kommission stellte auch einen Vergleich mit anderen Kantonen an und stellte fest, dass die Vielfalt möglicher Aufgabenteilungen enorm gross ist. Ein Leitmodell, das sich bei einer Mehrheit der Kantone durchgesetzt hätte, existiert nicht. Ein besonderes Augenmerk legte die Kommission auf die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Struktur mit den Anforderungen, welche die Aussenbeziehungen an die Mitglieder des Regierungsrates stellt. Auffällig ist insbesondere die Häufung interkantonalen Konferenzen beim Departement Bau und Volkswirtschaft. Einige dieser Konferenzen finden jedoch gleichzeitig statt, weil die Fachgebiete auch in den meisten anderen Kantonen bei denselben Departementen angesiedelt sind (so tagen die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, die Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren sowie die Konferenz der Forstdirektorinnen und -direktoren und die Konferenz der Jagddirektorinnen und Jagddirektoren jeweils am gleichen Tag bzw. hintereinander, gleich halten es die Bau-Planungs- und Umweltdirektoren zusammen mit den Direktoren für den öffentlichen Verkehr).

Die Kommission konnte anhand zahlreicher Unterlagen den gesamten Reorganisationsprozess nachvollziehen und sich davon überzeugen, dass der Prozess sorgfältig geplant und durchgeführt wird. Die Struktur wurde in vielen einzelnen Schritten unter massgeblicher Beteiligung der Direktbetroffenen erarbeitet. Die Kommission wurde auch sehr zeitnah über die jüngsten Entscheide des Regierungsrates zur Ämterstruktur informiert.



Der radikale Antrag auf Streichung von Art. 39, welcher dem Regierungsrat volle Handlungsfreiheit bei der Organisation der kantonalen Verwaltung gewährt hätte, wurde mit Stichtscheid des Präsidenten abgelehnt. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Gesetzgeber ein Mindestmass an Vorgaben machen und so insbesondere eine mehr oder weniger ausgeglichene politische Gewichtung der Departemente sicherstellen soll. Diese Ausgeglichenheit ist nach Ansicht der Kommission mit dem vorliegenden Entwurf zu Art. 39 gegeben, indem jedem Departement ein strategisches Schwerpunktthema zugeordnet wurde. Art. 39 kommt damit der Vorgabe von Art. 93 Abs. 2 KV nach, wonach das Gesetz zumindest die Grundzüge der Verwaltungsorganisation zu regeln hat. Hinter diese Vorgabe sollte der Gesetzgeber nicht zurückfallen.

Weiter lehnte die Kommission den Antrag ab, dass für die Departementsbezeichnung jeweils nur ein einzelner Begriff im Gesetz verwendet wird.

C. Anträge der parlamentarischen Kommission an den Kantonsrat

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf einer Teilrevision des Organisationsgesetzes (Reform der Staatsleitung) im Sinne der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission

sign. Yves Noël Balmer

Yves Noël Balmer, Präsident

Beilagen

- | | |
|-------------|--|
| Beilage 2.1 | Synopse geltendes Recht / Entwurf Regierungsrat / Entwurf PK |
| Beilage 2.2 | Übersicht über nationale und regionale Konferenzen |
| Beilage 2.3 | Departementsstrukturen im Kantonsvergleich |