



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 10. Dezember 2019

**0200.326**

**Gesetz über die Bereinigung regierungsrätlicher Kommissionen; 1. Lesung**

**1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2019**

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

**A. Ausgangslage**

Das vorliegende Gesetz knüpft an die Reform der Staatsleitung und an die Reorganisation der kantonalen Verwaltung an. Nachdem im Zuge dieser Projekte die Zentralverwaltung reorganisiert wurde, überprüfte der Regierungsrat auch das Kommissionenwesen als Teil der dezentralen kantonalen Verwaltung. Die Bedeutung und die Rolle aller regierungsrätlichen und departementalen Kommissionen wurden im Kontext der neuen, seit dem 1. Januar 2016 etablierten Verwaltungsorganisation mit fünf Departementen kritisch hinterfragt.

In einem ersten Schritt wurden Bedeutung und Zwecksetzung der noch immer zahlreichen Kommissionen erhoben und überprüft. Gleichzeitig war der Revisionsbedarf bei den rechtlichen Grundlagen zu eruieren. Im Anschluss daran definierte der Regierungsrat im Einzelnen, welche Anpassungen im Kommissionenwesen vorzunehmen sind und wie die Bereinigung des Kommissionenwesens konkret umzusetzen ist.



## B. Erwägungen

### 1. Prüfungsfokus des Gesamtvorhabens

Einer Prüfung unterzogen wurden sämtliche regierungsrätlichen und departementalen Kommissionen, einschliesslich der paritätisch organisierten Gremien, die nicht vollständig durch den Regierungsrat gewählt werden (bspw. Sozialpartnerkonferenz). Nicht einbezogen wurden:

- die obersten Organe der selbständigen Anstalten (Pensionskasse AR, Sozialversicherungen AR, Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Assekuranz AR, AR Informatik AG), da diese in separaten Gesetzgebungsprozessen etabliert und jüngst auch überprüft wurden,
- die Verwaltungskommissionen von selbständigen Sondervermögen (Stiftungen und Fonds), da diese auf besonderen Grundlagen basieren und einen eingeschränkten Aufgabenbereich haben,
- die Informatikstrategie-Kommission, da sie im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes über eGovernment und Informatik (bGS 142.3) eben erst überprüft und reformiert wurde.

Überprüft wurden Rechtsgrundlagen, Zwecksetzung und personelle Zusammensetzung der Kommissionen.

### 2. Thematische Schwerpunkte

#### a) Künftige Zwecksetzung der Kommissionen der Exekutive

Nach der Reform der Staatsleitung, der Reorganisation der kantonalen Verwaltung und der Neufassung des kantonalen Parlamentsrechts kommt den departementalen und regierungsrätlichen Kommissionen eine andere Bedeutung zu. Insbesondere die ständigen vorbereitenden kantonsrätlichen Kommissionen, die auf die Amtsdauer 2019–2023 eingeführt wurden, schaffen für das Kommissionenwesen der Exekutive eine neue Ausgangslage.

Folgende Zwecksetzungen rechtfertigen auch künftig die Beibehaltung besonderer Kommissionen der Exekutive ausserhalb der Zentralverwaltung und ausserhalb selbständiger Anstalten:

1. bundesrechtlich vorgegebene Kommissionen
2. Schlichtungsgremien
3. beratende Fach-/Expertengremien für den Regierungsrat und die Departemente
4. Vernetzungs- und Koordinationsplattformen in Bereichen mit vielen beteiligten Akteuren
5. Prüfungskommissionen
6. Fachgremien zur Beurteilung der Vergabe von Beiträgen oder von öffentlichen Aufträgen

Folgende Zwecksetzungen von Kommissionen sind mit den neuen organisationsrechtlichen Grundsätzen hingegen nicht mehr vereinbar:

#### 7. vorberatende Kommissionen zur politischen Abstützung gewisser Entscheide:

Mit der Schaffung von ständigen parlamentarischen Sachkommissionen und der Verschärfung der Unvereinbarkeiten zwischen Verwaltung und Parlamentsmandat mit der neuen Kantonsratsgesetzgebung wird die Entflechtung von Exekutive und Legislative weiter vorangetrieben. Politisch zusammengesetzte, ständige Kommissionen unter der Ägide des Regierungsrates haben in einem solchen Modell keinen Platz mehr.



Die politische Abstützung muss einerseits im Vorverfahren durch Verwaltung und Regierungsrat sichergestellt werden. Andererseits stehen spezifische Instrumente zur Verfügung, um die politische Tragbarkeit von Entscheidungen zu prüfen (Mitberichtsverfahren, Vernehmlassung, Volksdiskussion, institutionalisierte Verbindungen bspw. mit Gemeindepräsidienkonferenz, Fachverbänden etc.). Besondere Kommissionen in einzelnen, speziell gelagerten Projekten bleiben dabei stets vorbehalten (bspw. die Verfassungskommission zur Vorbereitung der Totalrevision der Kantonsverfassung).

8. Kommissionen zur Auslagerung von Entscheidungen, die in der Verwaltung gefällt werden können: Dank des Ausbaus und der Professionalisierung der Zentralverwaltung können heute auch komplexe Entscheidungen durch die Verwaltung getroffen werden. Eine Auslagerung von Entscheidungskompetenzen an Kommissionen ausserhalb der Verwaltungshierarchie rechtfertigt sich daher nicht mehr. Vorbehalten bleibt die Beibehaltung besonderer Fachgremien für die Vergabe von Beiträgen, bspw. im Kulturbereich, sowie allenfalls für die Vergabe von Aufträgen in Submissionsverfahren. Diese Gremien vereinigen grosses Fachwissen und verschiedene Blickwinkel auf eine bestimmte Materie und bieten die notwendige Vernetzung in die jeweiligen Fachbereiche zur fundierten Beurteilung von Beitragsgesuchen bzw. Offerten. In diesen Gremien ist die verwaltungsexterne Sicht explizit erwünscht.

### b) Vergrösserung des Handlungsspielraums des Regierungsrates

Der Gesetzgeber hat teils detaillierte Regelungen über die Zusammensetzung und die Wahl einzelner Kommissionen aufgestellt. Diese Detailregelungen stehen mit dem Grundkonzept zum Teil in Widerspruch, dem die Reform der Staatsleitung auf Verfassungsebene und das revidierte Organisationsgesetz (bGS 142.12) folgen (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Oktober 2014, Organisationsgesetz, Teilrevision [Reform der Staatsleitung]; 1. Lesung, S. 11 f.). Der Regierungsrat soll bei der Festlegung der Organisationsstruktur und bei der Aufgabenzuteilung einen grösseren Handlungsspielraum erhalten. Es soll ihm als Wahlbehörde in aller Regel überlassen bleiben, wie er die Kommissionen personell zusammensetzt. Aus diesem Grund schlägt der Regierungsrat für einige Kommissionen Anpassungen vor, die darauf abzielen, seinen Handlungsspielraum bei der Wahl der Kommissionen zu vergrössern.

### c) Personelle Zusammensetzung

Am Beginn der Ausarbeitung der Vorlage stand die Erkenntnis, dass die personelle Zusammensetzung der Kommissionen teilweise nicht mehr deren Zwecksetzung entspricht und dass die stetige Überprüfung der Besetzung vernachlässigt wurde. In den letzten Jahren verstärkte der Regierungsrat zudem seine Bemühungen für eine zeitgemässe Public Corporate Governance (PCG) – insbesondere bei den regierungsrätlichen Vertretungen und bei den selbständigen Anstalten und Betrieben des Kantons. Vor diesem Hintergrund war auch die personelle Zusammensetzung der Kommissionen kritisch zu überprüfen und auf die Gesamterneuerungswahlen 2019 hin anzupassen. Insbesondere war darauf zu achten, dass die personelle Zusammensetzung Interessenkonflikte so weit als möglich ausschliesst. Dies betrifft insbesondere den Einsitz von Mitgliedern des Kantonsrates in Kommissionen der Exekutive.



### 3. Vorgehen

Die beabsichtigten Anpassungen im Kommissionenwesen können aufgrund der Vielfalt der Rechtsgrundlagen nicht in einem einzigen Schritt umgesetzt werden. Ein Teil der Massnahmen können Regierungsrat und Departemente in eigener Kompetenz beschliessen. Dazu gehören insbesondere Anpassungen in der personellen Zusammensetzung. Dort wo Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen, ist zu einem kleinen Teil der Regierungsrat zuständig. Andere Anpassungen sind durch den Gesetzgeber vorzunehmen.

Die Vielfalt der Rechtsgrundlagen bringt es mit sich, dass die Bereinigung des Kommissionenwesens in insgesamt acht Massnahmenpaketen umzusetzen ist. Dabei achtete der Regierungsrat darauf, dass die Bereinigung des Kommissionenwesens möglichst in bereits bestehende Revisionsvorhaben integriert werden kann (Pakete 3–8). Die nachfolgende Übersicht zeigt, welche Massnahmen die einzelnen Pakete enthalten:

<b>Paket 1</b>	
<b>Konstituierung der Kommissionen 2019 (Gesamterneuerungswahlen)</b>	
Typ:	Regierungsratsbeschlüsse
zuständig:	Regierungsrat
<b>Themen:</b>	
Anpassung der personellen Zusammensetzung der Kommissionen gemäss jeweiliger Aufgabenstellung	
Anpassung Bezeichnung Kommission Lehrabschlussprüfungen	
Neuausrichtung Ökofachkommission	
Etablierung Kommission für Suchtfragen als regierungsrätliche Kommission	
Teilrevision Organisationsverordnung (Geschäftsreglemente, Entschädigungen)	

<b>Paket 2</b>	
<b>Sammelvorlage Bereinigung regierungsrätliche Kommissionen</b>	
Typ:	Anpassung Gesetze und regierungsrätliche Verordnungen
zuständig:	Kantonsrat, Regierungsrat
<b>Themen:</b>	
Vorgaben für Zusammensetzung Jagdkommission	
Vorgaben für Zusammensetzung Jagdprüfungskommission	
Vorgaben für Zusammensetzung Wildschadenkommission	
Rechtsgrundlage Kantonale Tiefbaukommission	
Auflösung Verkehrskommission	
Umwandlung der Umwelt- und Gewässerschutzkommission in eine Umwelt- und Energiekommission	

<b>Paket 3</b>	
<b>Steuergesetz-Revision 2020 (StG Rev 20)</b>	
Typ:	Anpassung Gesetz
zuständig:	Kantonsrat
<b>Themen:</b>	
Auflösung Staatssteuerkommission	



<b>Paket 4</b>	
<b>Revision der Volksschulgesetzgebung</b>	
Typ:	Anpassung Gesetze und Verordnungen
zuständig:	Kantonsrat, Regierungsrat
<b>Themen:</b>	
Prüfung Einrichtung Bildungsrat (unter Auflösung Volksschulkommission, Berufsbildungskommission, Mittelschulkommission)	
Grundlagen, Zwecksetzung und Zusammensetzung Sportkommission	
Auflösung Lehrmittelkommission	

<b>Paket 5</b>	
<b>Totalrevision Gesundheitsgesetz</b>	
Typ:	Anpassung Gesetze und Verordnungen
zuständig:	Kantonsrat, Regierungsrat
<b>Themen:</b>	
Prüfung Zwecksetzung Gesundheitsrat	
Prüfung Zwecksetzung und Zusammensetzung Honorarprüfungs- und Schlichtungskommission für Zahnärzte und Heilpraktiker	
Prüfung Zwecksetzung, Status und Rechtsgrundlage Kommission für Suchtfragen	

<b>Paket 6</b>	
<b>Totalrevision der Landwirtschaftsgesetzgebung</b>	
Typ:	Anpassung Gesetze und Verordnungen
zuständig:	Kantonsrat, Regierungsrat
<b>Themen:</b>	
Auflösung Bodenrechtskommission	
Auflösung Kommission für Landwirtschaft	
Auflösung Landwirtschaftliche Pachtkommission	
Prüfung Zwecksetzung und Aufgaben Ökofachkommission	

<b>Paket 7</b>	
<b>Finanzausgleichsgesetz; Totalrevision</b>	
Typ:	Anpassung Gesetz
zuständig:	Kantonsrat
<b>Themen:</b>	
Prüfung Kommission für Finanzausgleich und Finanzaufsicht	

<b>Paket 8</b>	
<b>Wasserbaugesetz; Teilrevision</b>	
Typ:	Anpassung Gesetz
zuständig:	Kantonsrat
<b>Themen:</b>	
Prüfung Perimeterkommission	



Die Pakete 1 und 3 wurden grösstenteils bereits verabschiedet bzw. umgesetzt. Die Pakete 4–8 folgen separaten Zeitplänen, die in der Aufgaben- und Finanzplanung festgehalten sind. Das Massnahmenpaket 2 ist Gegenstand dieses Berichts und Antrages.

#### 4. Grundzüge der Vorlage

Gegenstand dieser Vorlage bildet lediglich das Massnahmenpaket 2. Es vereinigt sämtliche Gesetzesanpassungen die nicht in eine andere, ohnehin geplante Revision integriert werden können. Insoweit handelt es sich um eine Sammelvorlage, die dem eingangs geschilderten, übergeordneten Gesamtkonzept folgt.

Die Vorlage verfolgt zwei grundsätzliche Ziele:

1. Der Regierungsrat soll bei der Festlegung der Organisationsstruktur der Verwaltung und insbesondere auch der regierungsrätlichen Kommissionen einen grösseren Handlungsspielraum erhalten. Es soll grundsätzlich dem Regierungsrat als Wahlbehörde überlassen bleiben, wie er die Kommissionen personell besetzt und wen er als Vorsitz bestimmt.
2. Die Gesetzgebung soll den heutigen Anforderungen an die beratende Kommissionstätigkeit angepasst werden. Das Bedürfnis nach einer breit abgestützten, fachlich fundierten Beratung mit dem Blick „von aussen“ und bezogen auf ein breiteres Fachgebiet ist in verschiedenen Gebieten gestiegen. Die komplexen Zusammenhänge und Abhängigkeiten verlangen vermehrt nach einer Gesamtsicht auf ein ganzes Fachgebiet. Das heutige Kommissionenwesen entspricht diesen Bedürfnissen nur zum Teil. Die Gesetzgebung ist stark sektoriell geprägt. Entsprechend sind die Kommissionen auf begrenzte Fachbereiche ausgerichtet. Zu viele Kommissionen beschäftigen sich mit einzelnen Teilaspekten einer grösseren, zusammenhängenden Materie. Um einen breiteren Blick zu ermöglichen, müssen die Kommissionen rechtlich so abgestützt werden, dass sie über einzelne Sektoren hinaus wirken können. Dies trifft im konkreten Fall auf die Kantonale Tiefbaukommission und die Umwelt- und Gewässerschutzkommission zu.

#### 5. Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Regierungsrat eröffnete am 13. August 2019 das Vernehmlassungsverfahren. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 25. Oktober 2019. Es gingen 25 Antworten ein. Stellung bezogen haben 11 Gemeinden, vier kantonale Parteien, die Gemeindepräsidienkonferenz (nachfolgend GdePK), der Bauernverband AR sowie der Verein Appenzell Ausserrhoder Wanderwege (VAW).

Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassung mit Stellungnahmen zu einzelnen Hinweisen findet sich in Beilage 1.3.

Die Vorlage wird von allen Seiten begrüsst. Detaillierte Bemerkungen äussern lediglich die FDP, die Liberalen sowie der Bauernverband AR. Die übrigen Antworten beschränken sich auf allgemeine Bemerkungen zur Vorlage oder zum Gesamtkonzept der Überprüfung des Kommissionenwesens.



Die Evangelische Volkspartei Appenzell Ausserrhoden (EVP AR) kritisiert, dass nicht sämtliche Anpassungen in dieser einen Vorlage Platz finden. Für sie ist es nicht nachvollziehbar, dass es bis zum Abschluss sämtlicher Anpassungen bis 2023 dauert. Kommissionen können nur in Ausnahmefällen isoliert überprüft werden. Es gilt, die Organisation und die Zuständigkeiten in einem Sachbereich umfassend zu überprüfen – insbesondere dann, wenn mehrere Kommissionen in einem Bereich betroffen sind. Das ist etwa für den Bildungs- oder Landwirtschaftsbereich der Fall. Steht ohnehin eine grössere Revision in einem Bereich an, so ist die Überprüfung des Kommissionenwesens sinnvollerweise dort zu integrieren. Das Paket 2 umfasst nur jene Kommissionen, die mehr oder weniger isoliert betrachtet werden können. Die EVP AR verlangt detaillierte Ausführungen zu den nachfolgenden Paketen 3–8. Der Regierungsrat äussert sich an dieser Stelle zur konkreten Vorlage. Das Gesamtvorhaben wird dargestellt, um den Kontext dieser Vorlage kenntlich zu machen. Dafür genügen die einleitenden Informationen zum Prüfungsfokus und zu den Inhalten der Pakete 3–8. Detaillierte Ausführungen folgen in den jeweiligen Vorlagen.

Die FDP. Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden begrüssen die Vorlage. Sie regen an, eine Amtszeitbeschränkung für Kommissionsmitglieder zu prüfen. Diese Prüfung wird im Rahmen der Anpassung der Organisationsverordnung (OrV) als letzter Teil des Pakets 1 erfolgen.

Die Parteunabhängigen Appenzell Ausserrhoden unterstützen die Vorlage ebenfalls. Sie sprechen sich auch explizit für das gewählte Vorgehen in Paketen aus. Die diversen Hinweise zur konkreten Arbeit der Kommissionen nimmt der Regierungsrat dankend entgegen. Er betont, dass die Ausstandsregel konsequent beachtet und dass auch eine ausgewogene Besetzung der Kommissionen stets angestrebt wird. Auch die gewünschte Transparenz ist mit dem neuen elektronischen Staatskalender auf der Webseite des Kantons bereits hergestellt.

Die Schweizerische Volkspartei AR unterstützt Vorlage und Vorgehen ebenfalls. Sie steht einer neu zu schaffenden Fachkommission für das öffentliche Beschaffungswesen allerdings eher kritisch gegenüber. Ausserdem weist sie darauf hin, dass kantonale Angestellte künftig nicht mehr in regierungsrätlichen Kommissionen Einsitz nehmen dürften. Dazu ist zu sagen, dass die Zwecksetzungen der verschiedenen Kommissionen sehr unterschiedlich sein können. Je nach Aufgaben und Zweck müssen auch Angestellte der kantonalen Verwaltung beratend oder als Vollmitglieder Einsitz nehmen können. So besteht der Kantonale Führungsstab ausschliesslich aus kantonalen Angestellten. Da regierungsrätliche und departementale Kommissionen ebenfalls zur Exekutive gehören, setzt der Grundsatz der Gewaltenteilung hier keine Schranken.

Die GdePK erachtet die Überprüfung des Kommissionenwesens als zweckmässig und unterstützungswürdig. Das vorliegende Paket 2 wird vorbehaltlos unterstützt. Die GdePK legt grossen Wert auf den frühzeitigen Einbezug der Gemeinden in den Gesetzgebungsprozess. Dabei betont sie die Bedeutung besonderer Kommissionen für bestimmte Projekte (wie z.B. die Totalrevision der Kantonsverfassung, der Volksschulgesetzgebung oder des Finanzausgleichsgesetzes).

Die Gemeinden schliessen sich unisono der Stellungnahme der GdePK an.

Der Bauernverband AR äussert sich zu allen acht Paketen. Der Regierungsrat wird diese Bemerkungen bei der Ausarbeitung dieser Vorlagen berücksichtigen.



Der VAW regt an, den Aufgabenbereich der Jagdkommission zu erweitern oder eine neue Kommission für die Nutzung der Naturräume ins Leben zu rufen. Der Regierungsrat steht der Schaffung einer zusätzlichen Kommission mit einem spezifischen Aufgabenbereich kritisch gegenüber. Eine solche würde der Stossrichtung des gesamten Vorhabens zur Bereinigung des Kommissionenwesens widersprechen. Zudem nimmt sich die Jagdkommission bereits heute den skizzierten Fragen an. Die Nutzung der Naturräume und die Aустarierung der verschiedenen Interessen nehmen in der Jagdkommission breiten Raum ein.

Zudem bittet der VAW, die neue Tiefbaukommission nicht auf den Strassenverkehr einzuschränken. Dies ist ganz im Sinne des Regierungsrates. Die KTK soll sich mit diversen Fragen der Mobilität beschäftigen. Sie ist nicht auf den Strassenverkehr beschränkt (vgl. nachfolgend Abschnitt C.2).

Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung hat der Regierungsrat keine Änderungen am Entwurf vorgenommen.

### **C. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

#### **1. Jagdgesetz (bGS 526.2)**

Der geltende Art. 5 des Jagdgesetzes sieht vor, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements die Jagdkommission präsidiert und dass die Kommission aus höchstens neun Mitgliedern besteht. Diese Vorgaben des Gesetzgebers widersprechen dem dargestellten Grundkonzept der Reform der Staatsleitung und des revidierten Organisationsgesetzes. Es soll grundsätzlich dem Regierungsrat als Wahlbehörde überlassen bleiben, wie er die Jagdkommission personell zusammensetzt und wen er als Vorsitz bestimmt. Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Jagdverwaltung soll jedoch weiterhin von Amtes wegen Einsitz in die Kommission nehmen. Ihre bzw. seine Anwesenheit ist erfahrungsgemäss unabdingbar für das gute Funktionieren der Kommission. Dies hat nicht zuletzt mit den besonderen Aufgaben der Kommission im Bereich der Jagd zu tun.

In Art. 6 Abs. 1 des Jagdgesetzes entfallen die Vorgaben zur Grösse der Jagdprüfungskommission und zum Einsitz der Vorsteherin oder des Vorstehers der Jagdverwaltung von Amtes wegen. Grösse und Zusammensetzung der Kommission sind durch den Regierungsrat anhand der konkreten Erfordernisse festzulegen.

Analog zur Jagdkommission soll die Gestaltungsfreiheit des Regierungsrates auch bei der Bestellung der Wildschadenkommission ausgebaut werden (Art. 7 Abs. 1 Jagdgesetz). Die Beschränkung auf drei Mitglieder bleibt bestehen. Eine Schätzungskommission, die letztlich auch eine gewisse Schiedsfunktion innehat, sollte möglichst klein sein. Angepasst werden aber die gesetzlichen Vorgaben zur Zusammensetzung. Ist die Leiterin oder der Leiter des Amtes für Raum und Wald nicht mehr von Amtes wegen Mitglied der Kommission, kann den Interessen des Waldschutzes auf andere Weise Rechnung getragen werden. Diese Interessen sind von Gesetzes wegen zu schützen und bei der Bestellung der Kommission zu berücksichtigen. Allerdings hat nicht der Gesetzgeber selbst zu bestimmen, wie diesen Interessen Rechnung getragen wird.



### 2. Strassengesetz (StrG; bGS 731.11)

Die Kantonale Tiefbaukommission (KTK) erfüllt heute bereits Aufgaben auf dem ganzen Gebiet des Tiefbaus – inklusive des Wasserbaus. So prüft sie etwa Wasserbauprojekte vor. Sie ist also nicht auf den Strassenbau beschränkt. Gesetzessystematisch sind die beiden Bereiche des Tiefbaus aber aufgeteilt zwischen Strassengesetzgebung und Wasserbaugesetzgebung. Das breitere Aufgabengebiet der Kommission kann daher in der aktuellen Gesetzgebung nicht befriedigend abgebildet werden. Kommt hinzu, dass die Kommission zunehmend allgemeinere Fragen der Mobilität zu behandeln hat. Auch dafür ist das Strassengesetz nicht die richtige Grundlage. Eine explizite Grundlage in einem formellen Gesetz ist für diese Kommission aber auch gar nicht notwendig. Nach Art. 92 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) kann der Regierungsrat ständige beratende Kommissionen einsetzen, was er verschiedentlich getan hat (bspw. Hochbaukommission, Berufsbildungskommission, Kulturrat etc.). Für die KTK soll daher eine neue regierungsrätliche Verordnung geschaffen werden, welche den Aufgabenbereich der Kommission unabhängig von der gesetzessystematischen Trennung in Strassen- und Wasserbau umschreiben und den Aspekt der Mobilität breiter berücksichtigen kann.

Der Regierungsrat sieht für die KTK künftig ein breiteres Aufgabenspektrum vor, das unter anderem folgende Bereiche umfassen soll:

- Behandlung wichtiger Fragen des Tiefbaus (Strassen- und Wasserbau)
- Begutachtung und Vorberatung von Strassen- und Wasserbauprojekten zuhanden der zuständigen Bewilligungsinstanzen
- Behandlung wichtiger Fragen der Mobilität, insbesondere des Strassenverkehrs

Schliesslich kann mit der Aufhebung von Art. 5 StrG eine gesetzgeberische Unsauberkeit behoben werden. Nach Art. 8 Abs. 3 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (GöB; bGS 712.1) kann der Regierungsrat ständig beratenden Kommissionen Vergabekompetenzen übertragen. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen, die das ausschliessen. Art. 5 Abs. 2 lit. e StrG bricht mit diesem Grundsatz und teilt der KTK direkt Vergabekompetenzen zu. Mit der Aufhebung der Norm kann dieser Widerspruch zum GöB aufgelöst werden. Künftig soll der Regierungsrat entscheiden, ob die KTK Vergabekompetenzen besitzt oder nicht.

### 3. Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (GöV; bGS 760.1)

Art. 20 GöV soll ersatzlos aufgehoben werden. Die Kommission wurde 1992 bei Inkrafttreten des Gesetzes eingeführt. Die markanten Veränderungen, die in den letzten 27 Jahren im Bereich des öffentlichen Verkehrs eingetreten sind, haben dazu geführt, dass die Kommission ihre ursprünglich vorgesehenen Aufgaben gemäss Abs. 3 der genannten Bestimmung heute nicht mehr erfüllen kann. Zudem war sie bis vor kurzem vornehmlich aus aktiven oder ehemaligen Mitgliedern des Kantonsrates zusammengesetzt. Der Schwerpunkt der Tätigkeit lag daher in der Betrachtung unter politischen und nicht unter fachlichen Gesichtspunkten.



Im Einzelnen sieht der Regierungsrat folgende Gründe für eine Auflösung der Kommission:

- Fachliche Beratungsleistungen der Kommission sind nicht mehr notwendig, da das interne Fachwissen in der Zentralverwaltung ausgebaut wurde (Schaffung der Fachstelle öffentlicher Verkehr im Departementssekretariat Bau und Volkswirtschaft). Auch die institutionelle Vernetzung mit den regionalen und nationalen Gremien auf fachlicher und politischer Ebene mit allen Beteiligten des öffentlichen Verkehrs ist wesentlich dichter als noch zu Beginn der 1990er-Jahre, als die Vernetzung über eine Kommission sichergestellt werden musste.
- Das kantonale Leitbild zur Förderung des öffentlichen Verkehrs bzw. das Konzept öffentlicher Regionalverkehr werden heute durch externe Planungsbüros und durch die Fachstelle öffentlicher Verkehr erarbeitet – nicht mehr durch die Kommission. Letztere nimmt eine Vorberatung vor der Behandlung im Regierungsrat vor. Dieser Schritt ist fachlich nicht notwendig. Soweit es um politische Fragestellungen geht, ist dazu die vorberatende Kommission des Kantonsrates berufen. Eine gesonderte politische Würdigung vor der Verabschiedung im Regierungsrat ausserhalb der gängigen Verfahren (wie bspw. der Vernehmlassung) ist unter diesen Vorzeichen nicht zweckmässig.
- Angebotsänderungen und dergleichen sind Aufgaben im Rahmen des Bestellverfahrens, die bereits heute durch die Fachstelle öffentlicher Verkehr wahrgenommen werden. In diesen Fällen ist eine Stellungnahme der Kommission nicht mehr notwendig.
- Die Koordination von Fördermassnahmen zwischen Kanton, Nachbarkantonen, Bund und Gemeinden kann faktisch nicht mehr durch eine Kommission wahrgenommen werden; dies ist Aufgabe der Fachstelle öffentlicher Verkehr mit ihren institutionalisierten Kontakten und Schnittstellen zu anderen Akteuren im öffentlichen Verkehr.
- Im Rahmen des Konzepts öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2018–2022 wurden Regionalgruppen gebildet, die spezifische regionale Anliegen des öffentlichen Verkehrs aufnehmen und besprechen. So kann der Einbezug der Gemeinden verbessert werden. Im Rahmen einer – auch vergrösserten – Verkehrskommission wäre das nicht möglich. Dieses Element, dem der Kantonsrat im Mai 2017 zustimmte, gilt es ebenfalls zu berücksichtigen.

Insgesamt haben sich die Rahmenbedingungen bei der Verkehrskommission derart grundlegend verändert, dass diese nicht mehr notwendig ist.

#### **4. Umwelt- und Gewässerschutzgesetz (UGsG; bGS 814.0)**

In Bezug auf die Umwelt- und Gewässerschutzkommission ist die Ausgangslage ganz ähnlich wie bei der KTK.

Mit Blick auf die Bildung ständiger vorbereitender Kommissionen des Kantonsrates soll die Umwelt- und Gewässerschutzkommission zu einem Fachgremium umgebildet werden. Entsprechend ist die Kommission mit Fachleuten zu besetzen. Ihr Aufgabenbereich wird im Sinne einer umfassenden Fachberatung auf den Energiebereich ausgedehnt. Umwelt- und Energiefragen sind heute enger verknüpft denn je, sodass eine institutionelle Trennung dieser Gebiete nicht sinnvoll ist. In der Praxis verfolgt die Kommission bereits heute diesen Ansatz. So hat sie das Energiekonzept 2017–2025 begleitet und vorberaten, das der Kantonsrat im September 2017 genehmigte. Dafür gab es allerdings streng genommen keine rechtliche Grundlage.



Gesetzessystematisch herrscht nämlich nach wie vor eine Trennung zwischen Umwelt- (UGsG) und Energiefragen (Energiegesetz; bGS 750.1). Die aktuelle Gesetzgebung steht also einer Umwelt- und Energiekommission mit neuen Aufgaben entgegen. Eine explizite Grundlage in einem formellen Gesetz ist aber auch gar nicht notwendig. Nach Art. 92 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) kann der Regierungsrat ständige beratende Kommissionen einsetzen, was er verschiedentlich getan hat (bspw. Hochbaukommission, Berufsbildungskommission, Kulturrat etc.). Die neue Umwelt- und Energiekommission soll daher mittels regierungsrätlicher Verordnung geschaffen werden. Diese regelt die Aufgaben, die Zusammensetzung und die Organisation der neuen Kommission.

Der Regierungsrat sieht momentan folgenden Aufgabenkatalog für die neue Kommission vor:

- Behandlung wichtiger Fragen des Umweltschutzes und der Energieversorgung;
- Behandlung wichtiger Fragen des Vollzugs der Umwelt- und Energiegesetzgebung;
- Mitwirkung bei der Erarbeitung rechtlicher Grundlagen.

Aus diesen Gründen sollen die Abs. 2–4 von Art. 86 UGsG aufgehoben werden.

### **D. Auswirkungen**

#### **1. Finanziell**

2018 wurden rund Fr. 60'000.– für Taggelder der Kommissionen ausbezahlt. Hinzu kamen Spesenaufwände, deren Höhe allerdings nicht exakt eruiert wurde. Die Auflösung der Verkehrskommission wird voraussichtlich zu einer geringfügigen Entlastung führen.

#### **2. Personell**

Die personellen Auswirkungen einer Reduktion der Kommissionen liegen primär im Bereich der Aktuariate. Der Aufwand für die organisatorischen Arbeiten und für die Protokollierung wird kleiner werden.



**E. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Gesetz über die Bereinigung regierungsrätlicher Kommissionen in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sig. Alfred Stricker

sig. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Gesetzesentwurf; 1. Lesung

Beilage 1.2 Synopse; 1. Lesung

Beilage 1.3 Auswertung Vernehmlassung; 1. Lesung