



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 5. Juli 2022

**0200.326**

**Gesetz über die Bereinigung regierungsrätlicher Kommissionen; 2. Lesung**

**1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2022**

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

**A. Ausgangslage**

Der Kantonsrat hat dem Entwurf für ein Gesetz über die Bereinigung regierungsrätlicher Kommissionen am 24. August 2020 in 1. Lesung mit 62:0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt.

Die Volksdiskussion dauerte bis 25. September 2020. Es wurde kein Diskussionsbeitrag eingereicht.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung, soweit er sich nicht bereits in der Debatte vom 24. August 2020 äusserte. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals beraten. Gegenüber der 1. Lesung beantragt er keine Änderungen.

Die Vorbereitung der 2. Lesung der Vorlage wurde aufgrund der Covid-19-Pandemie zeitlich hinausgeschoben. Das Projekt zählt nicht zu den prioritären Vorhaben des Regierungsrates. Daher sind seit dem Abschluss der Volksdiskussion nun rund 21 Monate verstrichen.



## B. Erwägungen

### 1. Grundzüge der Vorlage

Die Grundzüge der Vorlage sowie der Gesamtkontext der Bereinigung des gesamten Kommissionenwesens in insgesamt acht Paketen wurden in den Berichten und Anträgen von Regierungsrat und Kommission zur 1. Lesung bereits ausführlich dargelegt.

In 1. Lesung wurden im Kantonsrat keine Änderungsanträge gestellt. Bei der nochmaligen Überprüfung in 2. Lesung hat auch der Regierungsrat keinen Anpassungsbedarf eruiert. Er unterbreitet dem Kantonsrat die Vorlage daher unverändert für die 2. Lesung.

Der Regierungsrat hat aber diverse Anliegen aus der Debatte in 1. Lesung im Kantonsrat aufgenommen und sich mit ihnen im Detail auseinandergesetzt (vgl. nachfolgend Abschnitt B.2).

### 2. Anliegen aus der Debatte in 1. Lesung

Verschiedene im Rat formulierte Fragen und Anliegen bezogen sich auf die Bestellung, die Besetzung und auf die Arbeitsweise der Kommissionen. Der Regierungsrat nahm diese Punkte zur Prüfung und Erläuterung für die 2. Lesung entgegen. Sie betreffen allerdings nicht nur die Gesetzgebung, sondern ebenso deren Umsetzung bzw. die tägliche Arbeit von Kommissionen und Regierungsrat.

#### a) Amtszeitbeschränkung

Die Fraktion der FDP/Die Liberalen regte an, die Frage einer Amtszeitbeschränkung für Kommissionsmitglieder zu prüfen. Zunächst ist festzuhalten, dass eine allfällige Amtszeitbeschränkung lediglich für Kommissionsmitglieder gelten könnte, die nicht von Amtes wegen in einer Kommission Einsitz nehmen. Für einen Teil der Mitglieder ist das Kommissionsmandat an ihr Amt bzw. an ihre Anstellung beim Kanton gebunden (vgl. auch Art. 25 Abs. 3 Organisationsgesetz; OrG; bGS 142.12). In diesen Fällen käme eine Amtszeitbeschränkung ohnehin nicht zur Anwendung.

Nachdem mit der Reform der Staatsleitung eine Amtszeitbeschränkung für die Mitglieder des Regierungsrates eingeführt wurde (Art. 83 Abs. 1<sup>bis</sup> Kantonsverfassung; bGS 111.1), erscheint es naheliegend, sie auch für weitere Ämter in der Exekutive vorzusehen. Die Vorteile liegen auf der Hand: Die regelmässige Erneuerung der Kommissionen wäre gewährleistet. Kommissionsmandate könnten nicht mehr faktisch «ersessen» und über Jahrzehnte besetzt werden. Der Regierungsrat und die Departemente als Wahlbehörden wären zur steten Überprüfung der Besetzung verpflichtet.

Allerdings sprechen auch gewichtige Aspekte gegen die Einführung einer Amtszeitbeschränkung. Vorab widersprüche letztere dem Grundanliegen der Bereinigung des Kommissionenwesens, die Handlungsspielräume des Regierungsrates zu erweitern (vgl. Bericht und Antrag Regierungsrat, 1. Lesung, S. 3). Auch wenn solche Beschränkungen vom Regierungsrat selbst in der Organisationsverordnung festzulegen wären, beschneiden sie die Handlungsfreiheit im Einzelfall. Sodann wären Amtszeitbeschränkungen auf eine relativ lange Dauer anzusetzen. Wie bei den kantonsrätlichen Kommissionen, gilt es auch bei den Exekutivkommissionen spezifisches Fachwissen über die Prozesse und Abläufe im Kanton aufzubauen. Dieses Fachwissen wird bei den



exekutiven Kommissionen relativ langsam erworben, da diese in der Regel lediglich 2–4 Mal im Jahr tagen. Der Sitzungsrhythmus ist also längst nicht so hoch wie bei kantonsrätlichen Kommissionen. Amtszeitbeschränkungen von vier oder acht Jahren wären vor diesem Hintergrund kontraproduktiv. Das Instrument würde also nur beschränkt für eine stete Erneuerung taugen, da die Beschränkung frühestens bei 10 oder 12 Jahren anzusetzen wäre. In der Praxis zeigt sich zudem, dass die Verweildauer in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat. Ergänzungswahlen innerhalb einer vierjährigen Amtsdauer sind an der Tagesordnung – ein allgemein festzustellendes Phänomen im Milizbereich. Engagierte und initiative Personen, die sich längerfristig verpflichten, sind also sehr willkommen. Insgesamt kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass das Phänomen überlanger Verweildauern auf Einzelfälle beschränkt bleibt. Ihm ist mit anderen Instrumenten beizukommen. Generelle Amtszeitbeschränkungen sind nicht das Mittel der Wahl.

Der Regierungsrat sieht jedoch vor, auf Verordnungsstufe eine Regel einzuführen, die Regierungsrat und Departemente verpflichtet, Notwendigkeit, Aufgaben und Zusammensetzung der exekutiven Kommissionen periodisch zu überprüfen. Zu prüfen ist, ob die Aufgabe – falls sie weiterhin wahrgenommen werden soll – nicht besser durch eine Einheit der kantonalen Verwaltung oder von einer ausserhalb der Verwaltung stehenden Organisation oder Person erfüllt werden kann. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, dass die Aufgaben, die einer Kommission zukommen, im betreffenden Erlass oder im Einsetzungsbeschluss hinreichend präzise umschrieben werden. Die Überprüfung soll gesamthaft anlässlich der Gesamterneuerungswahlen erfolgen. Mit diesem periodischen Prozess kommt der Regierungsrat seiner ständigen Aufgabe zur Überprüfung des Umfangs und der Erfüllung der Staatsaufgaben nach. Selbstverständlich können Überprüfungen der Kommissionen auch ausserhalb der vierjährigen Überprüfungspflicht anlässlich Gesetzes- oder Ordnungsrevisionen vorgenommen werden. Die periodische Überprüfung tritt zu diesen Überprüfungen hinzu.

### **b) ausgewogene Zusammensetzung der Kommissionen**

Letztlich ist die Sorge für die richtige Zusammensetzung der Kommissionen eine Führungsaufgabe des Regierungsrates und der Departemente. Dazu hat der Regierungsrat in den letzten Jahren neue Instrumente etabliert. So wurde der Prozess zur Bestellung der Kommissionen formalisiert und standardisiert. Die Kantonskanzlei hat die Koordination dieses Prozesses verstärkt. Checklisten und Formulare wie zum Beispiel Kompetenzprofile für die Kommissionen helfen, die massgeblichen Überlegungen anzustellen, die wichtigen Informationen zusammenzutragen und für den Regierungsrat aufzubereiten. Die Unterlagen für den Regierungsrat wurden überarbeitet und der Beschlussentwurf neu gestaltet. In diesem Sinne hat der Regierungsrat die in der 1. Lesung im Kantonsrat angesprochenen Leitlinien zur Besetzung der Kommissionen bereits etabliert.

Zudem widmet der Regierungsrat der Bestellung der Kommissionen und der Verwaltungsräte seit der Reorganisation der kantonalen Verwaltung deutlich mehr Aufmerksamkeit. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Zusammensetzung der Kommissionen den aktuellen Anforderungen entspricht und dass der Regierungsrat bei der Besetzung informiert entscheiden kann.

Bei der Gesamterneuerung 2019 wurden so viele Sitze neu besetzt, wie noch nie (über 50). Das Paket 1 der Bereinigung des Kommissionenwesens diente primär der personellen Erneuerung und Bereinigung. Diesen Weg wird der Regierungsrat weiterverfolgen. Der Verzicht auf starre Regeln erlaubt es, im Einzelfall langjährige Kommissionsmitglieder zu behalten. Gleichzeitig sichern die neuen Instrumente die stete Überprüfung und Erneuerung aller Kommissionen. Hinzu käme neu – wie oben ausgeführt – die Pflicht zur periodischen Überprüfung aller Kommissionen.



### c) Transparenz

Verschiedene Voten in der 1. Lesung des Kantonsrates forderten die Offenlegung von Interessenbindungen der Kommissionsmitglieder. Dieses Instrument ist für Behörden vorgesehen, die politische Entscheidungen fällen und die üblicherweise aus Interessenvertreterinnen und -vertretern zusammengesetzt sind (vgl. Benjamin Schindler, St. Galler Kommentar zu Art. 144 BV, N. 5). Die Regierungsrätlichen und departementalen Kommissionen haben bis auf wenige Ausnahmen beratenden Charakter. Sie treffen keine Entscheide.

Soweit sie Entscheidbefugnisse haben, unterstehen Kommissionen im Einzelfall sowohl einer administrativen als auch einer rechtlichen Kontrolle. Zudem sind sie aus Fachleuten zusammengesetzt und nicht aus Vertretungen bestimmter Interessengruppen (vgl. etwa kantonale Tiefbaukommission, Bodenrechtskommission). Insofern haben diese Personen keine Interessen zu vertreten. Dies schliesst selbstverständlich nicht aus, dass sie persönliche Werthaltungen in die Diskussionen einbringen können. Diese sind jedoch von Interessenbindungen aufgrund institutioneller Bande klar zu unterscheiden. Schliesslich sind die Ausstandsbestimmungen von Art. 48 OrG auch auf die Kommissionen anwendbar.

Bei den beratenden Kommissionen handelt es sich zum grössten Teil um Fachgremien. Anders als etwa im Bund dienen die Kommissionen in Appenzell Ausserrhoden nicht der Interessenvertretung sondern der Nutzbarmachung von Fachwissen, das in der kantonalen Verwaltung selbst nicht greifbar ist. Die Wahrnehmung bestimmter Interessen ist nur noch ausnahmsweise vorgesehen und gesetzlich vorgegeben (vgl. etwa Sozialpartnerkonferenz; Art. 7 Personalgesetz; bGS 142.21). Das Projekt zur Bereinigung des Kommissionenwesens bezweckt unter anderem gerade die Elimination politisch zusammengesetzter Gremien zur Abstützung gewisser Entscheide (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates, 1. Lesung, S. 2 f.).

Dort, wo die Rechtsgrundlagen eine Vertretung bestimmter Interessengruppen vorsehen (bspw. Jagdkommission), sind diese im Staatskalender ausgewiesen. Insofern herrscht bei diesen Kommissionsmitgliedern die geforderte Transparenz.

Die exekutiven Kommissionen funktionieren allesamt nach dem Milizprinzip. Das System ist auf das Engagement einzelner Personen angewiesen. Verstärkte generelle Offenlegungspflichten könnten dazu führen, dass das Interesse an diesen Ämtern abnimmt, weil zahlreiche persönliche Informationen offengelegt werden müssten.

Schliesslich wäre genau festzulegen, welche Informationen in einem Register über die Interessenbindungen aufzunehmen wären. Bereits bei politischen Gremien ist dies oft nicht einfach und wirft in der Praxis komplexe Fragen auf. Bei beratenden Kommissionen stellt sich zudem drängender die Frage, ob die Offenlegung gewisser Daten unter dem Aspekt des Datenschutzes verhältnismässig ist. Sie ist es nur dann, wenn sie mit der Tätigkeit und mit der Aufgabe einer Kommission in direktem Zusammenhang steht. Nach Ansicht des Regierungsrates entspricht die Publikation der wichtigsten Informationen im Staatskalender diesen Vorgaben des Datenschutzrechts.

Im Staatskalender werden sowohl der fachliche Hintergrund als auch allfällige Interessenvertretungen ausgewiesen. Diese sind also offengelegt. Allerdings stellt der Regierungsrat fest, dass die Information über den fachlichen Hintergrund der Kommissionsmitglieder noch verbessert werden kann. Dem Anliegen vermehrter Transparenz kann mit zusätzlichen oder präziseren Informationen im Staatskalender Rechnung getragen werden, ohne dass zusätzliche Register über Interessenbindungen von Kommissionsmitgliedern geführt werden



müssen. Der Staatskalender bietet hierfür eine geeignete Plattform. Der Regierungsrat wird die entsprechenden Vorgaben überarbeiten, um die Information im Staatskalender zu verbessern.

### **d) Ausschreibung von Kommissionsitzen**

Wie der Regierungsrat bereits in seiner Antwort vom 10. Januar 2020 auf die schriftliche Anfrage von Kantonsrat Marc Wäspi, Herisau, betont hat, käme eine Ausschreibung von vornherein nur für einen Teil der Mitglieder infrage. Mitglieder von Amtes wegen können nicht mittels Ausschreibung gesucht werden. Soweit die Gesetzgebung die Vertretung von bestimmten Interessengruppen vorsieht, machen diese Interessengruppen entsprechende Wahlvorschläge. Unter diese beiden Kategorien fallen rund 75 der gegenwärtig ca. 200 Sitze in exekutiven Kommissionen. Eine Ausschreibung käme demnach für Personen infrage, welche keine Amtsstelle oder keine Organisation vertreten. Das betrifft rund 125 Mandate.

Eine Ausschreibung kann in gewissen Fällen Sinn machen. So wurden die freien Mitglieder der (nicht permanenten) regierungsrätlichen Verfassungskommission mittels Ausschreibung rekrutiert. Auch die Mandate in den strategischen Führungsgremien der kantonalen Anstalten werden in aller Regel ausgeschrieben. Ähnlich ist die Situation, wenn unabhängige externe Fachexpertise, gefragt ist, die weit verbreitet ist, etwa von Juristinnen oder Juristen. Dort macht eine öffentliche Ausschreibung durchaus Sinn.

In vielen Fällen hätte eine öffentliche Ausschreibung aber gewichtige Nachteile. Oft ist sehr spezifisches Fachwissen gefragt, das mittels Ausschreibung nicht gefunden werden kann. Entweder sind die Streuverluste gross, da sich viele Personen melden, die die Anforderungen nicht erfüllen, oder aber die gewünschten Personen werden mittels Ausschreibung nicht erreicht, da sie beispielsweise gesamtschweizerisch gesucht werden müssen. Hier erweist sich die Rekrutierung über branchen- oder fachspezifische Netzwerke als effektiver und auch effizienter. Je spezifischer ein Profil ist, umso kleiner ist die Zahl der eingehenden Bewerbungen. Entspricht die Auswahl nicht dem Profil, so muss erneut ausgeschrieben oder der Sitz muss dann doch auf dem Wege der Berufung besetzt werden. Dies führt einerseits zu Doppelspurigkeiten und andererseits zu Frustrationen bei Bewerberinnen und Bewerbern. Sodann zweifelt der Regierungsrat, ob sich zahlreiche Personen ohne weiteres auf eine Ausschreibung melden. Die Erfahrung zeigt, dass gerade die Suche nach Fachpersonen nicht immer einfach ist, da diese oft keine zusätzlichen Aufgaben anstreben.

Schliesslich darf der Aufwand für ein Ausschreibungsverfahren nicht unterschätzt werden. Initial müssten 125 Kommissionssitze ausgeschrieben werden. Der Aufwand für die Auswahlprozesse wäre enorm. 2019 wurden wie erwähnt rund 50 Sitze neu besetzt. Es hätten also (nach Abzug der oben genannten Vertretungen von Interessengruppen und von Amtes wegen) schätzungsweise 30 Ausschreibungsverfahren allein für diese Gesamterneuerungswahlen durchgeführt werden müssen. Hinzu kämen Ausschreibungen für Ergänzungswahlen während der Amtsdauer. Dies würde erhebliche Ressourcen binden und das Kommissionenwesen verteuern.

Insgesamt lehnt der Regierungsrat eine generelle Pflicht zur Ausschreibung ab. Für einen Teil der Mandate macht eine öffentliche Ausschreibung Sinn, sie sollte aber nicht zur allgemeinen Vorgabe gemacht werden.

### **e) weiteres Vorgehen im Gesamtprojekt**

In 1. Lesung wurde angeregt, dass der Regierungsrat über die Planungen der verschiedenen Pakete des gesamten Bereinigungsprojekts (Pakete 1–8) Auskunft gibt. Die nachfolgende Übersicht orientiert sich am geltenden Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025, soweit die Pakete nicht bereits in Kraft sind.



Es sei an dieser Stelle noch einmal betont, dass die einzelnen Pakete eigenen Zeitplänen folgen und auch die Zuständigkeiten unterschiedlich sind. Im Rahmen der einzelnen Projekte wird darauf geachtet, dass den Anliegen des Projekts Bereinigung des Kommissionenwesens Rechnung getragen wird (vgl. auch Bericht und Antrag, 1. Lesung, S. 5 f.).

<b>Paket 1</b>	
<b>Konstituierung der Kommissionen 2019 (Gesamterneuerungswahlen)</b>	
Status:	in Kraft
Inkrafttreten:	Juni 2019

<b>Paket 2</b>	
<b>Sammelvorlage Bereinigung regierungsrätliche Kommissionen</b>	
Status:	2. Lesung Regierungsrat
Inkrafttreten:	Januar 2023

<b>Paket 3</b>	
<b>Steuergesetz-Revision 2020 (StG Rev 20)</b>	
Status:	in Kraft
Inkrafttreten:	Januar 2020

<b>Paket 4</b>	
<b>Revision der Volksschulgesetzgebung</b>	
Status:	1. Lesung Kantonsrat
Inkrafttreten:	August 2023

<b>Paket 5</b>	
<b>Totalrevision Gesundheitsgesetz</b>	
Status:	noch nicht gestartet
Inkrafttreten:	noch zu bestimmen

<b>Paket 6</b>	
<b>Totalrevision der Landwirtschaftsgesetzgebung</b>	
Status:	noch nicht gestartet
Inkrafttreten:	noch zu bestimmen

<b>Paket 7</b>	
<b>Finanzausgleichsgesetz; Totalrevision</b>	
Status:	in Vorbereitung (Vernehmlassung 3. Quartal 2022)
Inkrafttreten:	Januar 2025

<b>Paket 8</b>	
<b>Wasserbaugesetz; Teilrevision</b>	
Status:	noch nicht gestartet
Inkrafttreten:	noch zu bestimmen



### C. Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen des Gesamtprojekts «Bereinigung des Kommissionenwesens» (alle acht Pakete) können zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden. Die Pakete 3–8 enthalten Überprüfungen zahlreicher bestehender Kommissionen. Das Ergebnis dieser Arbeiten ist noch gänzlich offen. Wie viele Kommissionen aufgelöst, zusammengelegt oder beibehalten werden und in welchem Rhythmus sie tagen werden, kann erst nach Abschluss dieser Projekte mit Sicherheit gesagt werden. Die finanziellen Aufwendungen für das Kommissionenwesen sind aber insgesamt gering. 2020 beliefen sich die Kosten für die Sitzungsgelder der ständigen Kommissionen auf rund CHF 32'000.–. Hinzu kommen Spesen in der Höhe von rund CHF 4'900.–.

In der hier zur Debatte stehenden Vorlage ist lediglich die Auflösung der Verkehrskommission mit finanziellen Folgen verbunden. Diese Kommission hat in der Vergangenheit jedoch nur mehr sporadisch getagt. Seit 2020 fand keine Sitzung mehr statt. Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage sind also zu vernachlässigen (weniger als CHF 1'500 jährlich).

In der 1. Lesung im Kantonsrat wurden die internen Verwaltungskosten für die Begleitung der Kommissionen angesprochen. Diese Kosten lassen sich nicht beziffern, da für die Kommissionen keine eigenen Kostenstellen geführt oder Personalkosten abgerechnet werden. Was die mit dieser Vorlage abgeschaffte Verkehrskommission anbelangt, so wurden ihre Aufgaben teilweise von den Regionalgruppen übernommen (vgl. Bericht und Antrag, 1. Lesung, S. 10). Diese Regionalgruppen sind neu hinzukommen und haben insofern einen gewissen personellen Mehraufwand verursacht. Dieser wird durch die Auflösung der Verkehrskommission nun teilweise kompensiert.

Die im ersten Absatz dieses Abschnitts gemachten Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen aller acht Pakete gelten auch für die personellen Aufwände. Aussagen dazu können nicht gemacht werden. Sie sind bei den einzelnen Projekten angebracht.

### D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, dem Entwurf für ein Gesetz über die Bereinigung regierungsrätlicher Kommissionen in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Erlassentwurf

Beilage 1.2 Synopse

Beilage 1.3 Vorentwurf Verordnungsanpassungen