



Bericht 2009
der Kommission
für Aussenbeziehungen

**Bericht 2009
der Kommission für Aussenbeziehungen**

vom 6. April 2009

Mitglieder¹:

Gotte Michael, Gemeindepräsident, Tübach, Präsident

Bachmann Bernadette, Sozialpädagogin, St.Gallen

Baer René, Dr.med. FMH Allg. Medizin, Oberuzwil

Böhi Erwin, Generalsekretär Stiftung CAUX, Wil

Eberhard-Halter Barbara, Dr., Stadträtin, St.Gallen

Eilinger Ruedi, Koch/Gastwirt, Waldkirch

Eugster Armin, lic.iur., Rechtsanwalt, St.Gallen

Friedl Claudia, Dr.sc.nat. ETH, Umweltnaturwissenschaftlerin, St.Gallen

Gächter Oskar, Grenzwachtoffizier, Heerbrugg

Huser Marie-Theres, lic.iur., Rechtsanwältin, Wagen

Jud Beat, Unternehmer/dipl.Bauing. HTL/SIA, Schmerikon

Lehmann-Wirth Monika, Kindergärtnerin, Rorschacherberg

Nufer Albert, Land- und Gelegenheitsarbeiter, St.Gallen

Riederer Ferdinand, Gemeindepräsident, Valens

Steiner Marianne, Treuhänderin/Unternehmerin, Kaltbrunn

Sekretär:

Michael Strebel, Politologe M.A., Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes (Geschäftsführung)

¹ Stand: 14. April 2009.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Allgemeines.....	4
2 Konstituierung / Organisatorisches	6
3 Tätigkeit der Kommission für Aussenbeziehungen	7
4 Fazit / Erwartungen	11
5 Antrag.....	12

Zuständigkeit im Bereich der Aussenbeziehungen

Die Kommission für Aussenbeziehungen ist eine neue Kommission. Welche Bedeutung die Kommission hat, wird bei der Analyse des politischen Umfeldes deutlich: Nach Art. 74 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) obliegt der Regierung die Leitung der staatlichen Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. Zudem schliesst die Regierung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Das Verfassungsrecht überträgt der Regierung in dem Sinn die Hauptrolle in den Aussenbeziehungen.

Die Zuständigkeiten des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen sind nach Art. 65 KV die Genehmigung und Kündigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, die Vorgabe von Zielen sowie die Aufsicht über Regierung und Verwaltung. Für diese Themenbereiche wurde die Kommission für Aussenbeziehungen geschaffen.

In den letzten Jahren ist die Tendenz festzustellen, dass die räumlichen Dimensionen verschiedenster Problemstellungen zunehmend weniger mit den politischen Entscheidungsräumen übereinstimmen. Um sich diesem Entwicklungsprozess anzupassen, setzt der Staat immer mehr auf kooperative Handlungsformen. Diese Form des kooperativen Föderalismus zwingt die Kantone, sich mittels interkantonalen Konferenzen zu organisieren, ihre Standpunkte abzustimmen und zu bündeln, um mit dem Bund in dieser neuen Form effizient verhandeln zu können und um die kantonale Position gegenüber dem Bund zu stärken.

Herausforderungen an die Aussenbeziehungen des Kantonsrates

Diese Entwicklung wird durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie durch die in diesem Rahmen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (sGS 813.31; abgekürzt IRV) noch verstärkt. Ausserdem ist die Tendenz festzustellen, dass die Aussenpolitik zunehmend zu einem Querschnittsthema geworden ist. Dies wirkt sich auf die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament aus, da die Aushandlung interkantonalen und grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen in die Zuständigkeit der Regie-

rung fällt und das Parlament im Rahmen der Genehmigung darüber befinden kann. Die interkantonale Zusammenarbeit hat stark zugenommen und die kantonalen Parlamente sind häufiger gefordert, sich im interkantonalen Kontext aktiv zu beteiligen.

Mit der Kommission für Aussenbeziehungen ist ein Instrument geschaffen worden, mit dem dieser Komplexität begegnet werden kann. Nach Art. 16bis ff. des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) berät die Kommission Vorlagen über die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen sowie die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang. Zudem prüft sie aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung im Bereich der Aussenbeziehungen und lässt sich von der Regierung über wichtige Fragen der Aussenbeziehungen informieren. Die Regierung ihrerseits hört die Kommission für Aussenbeziehungen im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an. Die Kommission für Aussenbeziehungen wird eingeladen, Empfehlungen zuhanden der Regierung abzugeben. Die Kommission wird prüfen, wie sie mit interkantonalen Vereinbarungen umgeht, die offensichtlich ihre Bedeutung verloren haben.

Konstituierende Sitzung

In ihrer konstituierenden Sitzung vom 25. September 2008 hat die Kommission für Aussenbeziehungen ihre Tätigkeit aufgenommen. Die Kommissionsmitglieder liessen sich zu Beginn der Tätigkeit mit einer Übersicht über bestehende zwischenstaatliche Vereinbarungen, bei denen der Kanton St.Gallen Vertragspartner ist, sowie über in Aussicht stehende zwischenstaatliche Vereinbarungen informieren.

Schaffung von Subkommissionen

Für die Kommission für Aussenbeziehungen stellte sich die Frage, wie sie sich organisiert. Die Kommission hat drei Subkommissionen mit je fünf Mitgliedern gebildet:

Subkommission 1 mit den Politikbereichen Bildung und Erziehung;

Subkommission 2 mit den Politikbereichen Finanzen, Gesundheitspflege, Sozialversicherung, Fürsorge, öffentliche Sicherheit, Ordnung und Kultur;

Subkommission 3 mit den Politikbereichen Bau, Umwelt, Arbeit, Gewerbe, Landwirtschaft, Tierhaltung, Waldwirtschaft, Umweltschutz, Verkehr, Energie, Gewässernutzung und -schutz.

Die Subkommissionspräsidenten nahmen mit den Departementen Kontakt auf. Die Subkommissionen liessen sich über bestehende, neue oder geplante zwischenstaatliche Vereinbarungen informieren. Es wurde über die zukünftige Arbeitsweise gesprochen.

Berichterstattung

Noch vor der konstituierenden Sitzung hat die Kommission für Aussenbeziehungen im Juni 2008 die Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) vorberaten (vgl. 26.08.02). Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hatte diese Vereinbarung geschlossen, um die hochspezialisierte Medizin auf interkantonaler Ebene zu planen und zu koordinieren. Die Kommission für Aussenbeziehungen empfahl dem Kantonsrat, dieser Vereinbarung beizutreten.

Mit Blick auf die Prüfungstätigkeit teilte sich eine Delegation der Kommission für Aussenbeziehungen mit der Subkommission der Staatswirtschaftlichen Kommission den Prüfungspunkt «Assistenz der st.gallischen Mitglieder des Ständerates». Inskünftig wird sich die Kommission für Aussenbeziehungen über die Assistenz der st.gallischen Mitglieder des Ständerates informieren lassen.

– Bildungsdepartement

Das Bildungsdepartement (BLD) informierte die Subkommission an zwei Sitzungen über die in Aussicht stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Im Vordergrund und aktuell ist die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat). Mit dieser Vereinbarung werden erstmals gesamtschweizerische Grundsätze und Mindeststandards für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen festgelegt.

Die Kommission für Aussenbeziehungen erarbeitete eine Stellungnahme zuhanden des Vorstehers des Bildungsdepartementes. Sie bringt ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass der Bildungskanton St.Gallen dem Stipendienkonkordat beitreten sollte. Allerdings gilt es abzuwarten, wie der eingebrachte Änderungsvorschlag des Vorstehers des Bildungsdepartementes von der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) aufgenommen wird. Wird der Vorschlag nicht aufgenommen, muss der Frage durch ein Rechtsgutachten vertieft Beachtung geschenkt werden, ob das vorgeschlagene Stipendienkonkordat tatsächlich nicht mit der st.gallischen Kantonsverfassung vereinbar ist. Die Kommission für Aussenbeziehungen ist erstaunt, dass die Regierung

diesem zentralen Punkt in der Argumentation keine grössere Beachtung geschenkt hatte. Sollte das Stipendienkonkordat tatsächlich nicht der st.gallischen Verfassung entsprechen, könnte es eine Option sein, die Verfassung anzupassen. Ein weiterer Aspekt ist die finanzielle Belastung, die nach den Berechnungen der Regierung bei einem Beitritt zum Konkordat steigen würde. Aus der Sicht der Kommission wäre es angebracht, den Kantonsrat – die Kommission für Aussenbeziehungen als vorbereitende Kommission – miteinzubeziehen, um die Frage einer möglichen Verfassungsänderung und die finanziellen Auswirkungen zu diskutieren.

– Departement des Innern

Der Kommission für Aussenbeziehungen wurde mitgeteilt, dass in absehbarer Zeit keine interkantonalen Vereinbarungen anstehen.

– Sicherheits- und Justizdepartement

Die Mitglieder der Subkommission trafen sich zu einer Sitzung mit der Departementsvorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes (SJD). Das Ziel der Sitzung war, die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Subkommission und Departement zu klären. Dabei wurde deutlich, dass es zu unterscheiden gilt zwischen interkantonalen Vereinbarungen, die als Verwaltungsgeschäfte gelten und demzufolge in der Kompetenz der Regierung liegen, und den eigentlichen Konkordaten, über die der Kantonsrat beschliesst. Ein Beispiel für Ersteres ist die Vereinbarung über die Polizeischule Ostschweiz.

Die Gesamtkommission verfasste eine Stellungnahme zum Konkordatsentwurf über die privaten Sicherheitsunternehmen. Darin unterstützt sie den Abschluss des Konkordats grundsätzlich, da es im sensiblen Bereich der öffentlichen Sicherheit wichtig ist, eine Regelung auf eidgenössischer Ebene anzustreben. Gleichzeitig brachte sie den Wunsch an, bei Vernehmlassungen nicht nur aus formalen Gründen begrüsst zu werden, sondern auch zu einem Zeitpunkt, in dem Änderungen in den betreffenden Konkordatsentwürfen tatsächlich noch angebracht werden können.

Das zweite gegenwärtig aktuelle Konkordat ist die Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS). Mit diesem ursprünglich aus Kanada stammenden System sollen Ermittlungen im Zusammenhang mit Delikten

gegen die physische und sexuelle Integrität erleichtert werden. Das Konkordat ist notwendig, um den Datenaustausch zwischen den Kantonen zu regeln.

– Baudepartement

Die Subkommission traf sich zu mehreren Sitzungen mit Vertretern des Baudepartementes (BD). Dabei wurde eine Auslegeordnung der interkantonalen Vereinbarungen präsentiert.

Bei der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.31 bzw. 841.32; abgekürzt IVöB) stehen Änderungen an. Die Subkommission erwartet, dass sie über die weiteren Schritte der Revision informiert wird.

Die Regierung bzw. das Baudepartement (BD) informierte die Kommission am 6. April 2009 über die Ziele der Totalrevision des kantonalen Baugesetzes und die Beurteilung der Vor- und Nachteile eines Beitritts des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) und hörte die Kommission im Sinne von Artikel 16quater GeschKR an. Die IVHB wurde 2005 von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) verabschiedet und liegt nun bei den Kantonen zur Ratifizierung. Zurzeit sind drei Kantone (BE, FR, GR) der IVHB beigetreten. Sie wird in Kraft treten, wenn sechs Kantone die IVHB ratifiziert haben. Die IVHB verpflichtet die beteiligten Kantone, in ihrem Planungs- und Baurecht verwendete Baubegriffe und Messweisen im Sinne der IVHB bis 31. Dezember 2012 zu vereinheitlichen. Die Gesetzgebung darf nicht durch Begriffe und Messweisen ergänzt werden, die den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen.

Die Kommission konnte sich aufgrund der vorhandenen Unterlagen kein abschliessendes Urteil über die von der Regierung gegen einen Beitritt vorgebrachten Gründe machen und sieht deshalb einstweilen von Empfehlungen zuhanden der Regierung im Sinne von Art. 16quater GeschKR ab. Sie behält sich aber ausdrücklich vor, zu einem späteren Zeitpunkt – allenfalls im Rahmen der geplanten Vernehmlassung – Empfehlungen zum Beitritt oder Nichtbeitritt zur IVHB abzugeben.

– Volkswirtschaftsdepartement

Die Subkommission liess sich durch das Volkswirtschaftsdepartement (VD) über Konkordate und interkantonale Vereinbarungen aus seinem Geschäftsbereich orientieren. In den verschiedenen Bereichen (Wirtschaft und Gewerbe, öffentlicher Verkehr, Landwirtschaft, Natur, Jagd und Fischerei) bestehen zahlreiche Konkordate.

Die Interkantonale Vereinbarung betreffend Melioration der Linthebene in den Kantonen Schwyz und St.Gallen (sGS 633.41) befindet sich in Revision. Die Verwirklichung der Melioration in der Linthebene beruht auf dem Bundesgesetz vom 3. Februar 1939. Am 4. Oktober 1963 erfolgte dann der Übergang zur Unterhaltsorganisation mit dem entsprechenden Erlass eines Bundesgesetzes über den Unterhalt der Melioration der Linthebene in den Kantonen Schwyz und St.Gallen. Auf den 1. Januar 1997 wurde das Bundeswerk mittels Staatsvertrag an die beiden beteiligten Kantone Schwyz und St.Gallen übertragen. Es besteht die Erwartung, dass die Subkommission über die weiteren Schritte der Revision informiert wird.

Nach der konstituierenden Sitzung ging die Kommission für Aussenbeziehungen an ihre Arbeit. Dabei stellte sich ihr – als neu geschaffene parlamentarische Kommission – insbesondere die Frage, wie sie konkret ihren Auftrag, der sich aus dem Geschäftsreglement des Kantonsrates ergibt, umsetzen kann. Durch die Bildung von Subkommissionen wurde eine gute Grundlage für die Zusammenarbeit mit der Regierung geschaffen.

Die Frage, zu welchem Zeitpunkt der Einbezug der Kommission für Aussenbeziehungen erfolgen soll, kann nicht theoretisch beantwortet werden. In den anstehenden Geschäften muss in der Praxis eine gangbare Lösung gemeinsam entwickelt werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Aushandlungsdynamik der zwischenstaatlichen Vereinbarungen vielfach unterschiedlich und die Fristen unter Umständen kurz angesetzt sind.

Die Erwartungen der Kommission für Aussenbeziehungen wurden noch nicht erfüllt. Die Existenz der Kommission für Aussenbeziehungen scheint noch nicht bei allen politischen Akteuren – sowohl auf Parlamentsseite wie auch auf Regierungsebene – im Bewusstsein angekommen zu sein.

Es muss zukünftig vollumfänglich gelingen, die Kommission für Aussenbeziehungen in den Aushandlungsprozess einzubeziehen. Eine enge Begleitung der Ausarbeitung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen vereinfacht letztlich den parlamentarischen Prozess im interkantonalen Bereich.

5 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir stellen Ihnen folgenden Antrag:

Der Kantonsrat nimmt vom Bericht 2009 der Kommission für Aussenbeziehungen
Kenntnis.

Für die Kommission für Aussenbeziehungen,
Der Präsident:

Michael Götte

