



Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission des Kantonsrates VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (22.11.10) Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinter- lassenen- und Invalidenversicherung (22.11.11)	Benedikt van Spyk Leiter-Stv. Recht und Legistik
Termin	Mittwoch, 11. Januar 2012, 08.30 Uhr	Staatskanzlei Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T 058 229 36 78 F 058 229 39 55 benedikt.vanspyk@sg.ch
Ort	Sitzungszimmer 801, Moosbruggstrasse 11, 9000 St.Gallen	

St.Gallen, 31. Januar 2012

Vorsitz

Marcel Dietsche, Oberriet, Präsident

Teilnehmende

Mitglieder der vorberatenden Kommission

- Renato Baumgartner, Gams
- Jürg Bereuter, Rorschach
- Erwin Böhi, Wil
- Barbara Eberhard, St.Gallen
- Fredy Fässler, St.Gallen
- Peter Göldi, Gommiswald
- Michael Götte, Tübach
- Meinrad Gschwend, Altstätten
- Agnes Haag, St.Gallen
- Christof Hartmann, Walenstadt
- Marc Mächler, Zuzwil
- Arno Noger, St.Gallen
- Werner Ritter, Altstätten
- Margrit Stadler, Kirchberg

Mitarbeitende der Staatsverwaltung:

- Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes
- Dr. Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartementes
- Dr. Benedikt van Spyk, Leiter-Stellvertreter Recht und Legistik, Staatskanzlei, Geschäftsführer
- Dominique Stutz, wiss. Mitarbeiterin, Dienst für politische Planung und Controlling, Staatskanzlei

Protokoll

- Dominique Stutz, wiss. Mitarbeiterin, Dienst für politische Planung und Controlling, Staatskanzlei



Unterlagen

- Vorlage «Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance: VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungs-gesetz (22.11.10); Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (22.11.11)»
- Motion 42.11.08 «Zusammensetzung Verwaltungskommission (VK) der SVA»
- Postulat 43.09.18 «Beteiligungsmanagement für öffentliche Unternehmen»
- Postulat 43.09.21 «Corporate Governance im Kanton St.Gallen»
- Staatsverwaltungs-gesetz (sGS 140.1)
- Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1)
- Mitglieder-liste der vorberatenden Kommission 22.11.10 / 22.11.11

Inhalt

1	Begrüssung und Informationen	3
2	Allgemeine Diskussion	3
3	Spezialdiskussion	9
4	Gesamtabstimmung	39
5	Berichter-statter, Medienmitteilung	39
6	Allgemeine Umfrage	39



1 Begrüssung und Informationen

Marcel Dietsche - Oberriet, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes
- Dr. Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartementes
- Dr. Benedikt van Spyk, Leiter-Stellvertreter Recht und Legistik, Staatskanzlei Geschäftsführer
- Dominique Stutz, wiss. Mitarbeiterin, Dienst für politische Planung und Controlling, Staatskanzlei, Protokoll

Der **Präsident** wünscht den Mitgliedern der vorberatenden Kommission beste Gesundheit für das neue Jahr und denjenigen Mitgliedern des Kantonsrates viel Erfolg für die Wahlen, die nochmals antreten. Er erläutert, dass die Grundlage der Beratungen die Vorlage «Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance» der Regierung vom 18. Oktober 2011 sind. Der Einladung wurden die Motion und die Postulate beigelegt, die für den Bericht die Grundlage bilden. Es waren ebenfalls zwei Gesetze als Beilage dabei. Auf der einen Seite der VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (22.11.10) und auf der anderen Seite der Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (22.11.11). Der Präsident der vorberatenden Kommission fragt, ob alle diese Unterlagen korrekt erhalten haben.

Der Präsident macht die Mitglieder der vorberatenden Kommission darauf aufmerksam, dass die Beratungen dem Amtsgeheimnis unterliegen. Die Resultate einzelner Abstimmungen dürfen Dritten nicht mitgeteilt werden. Dies ist erst möglich, wenn die Rechtskraft erteilt wurde. Nach Art. 67 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GschKR) ist das Kommissionsprotokoll bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich.

Der Präsident der vorberatenden Kommission stellt fest, dass die Einladung fristgerecht an alle Mitglieder verschickt wurde und fragt nach, ob noch Anträge zur Einladung oder zu den Traktanden gestellt werden. Nachdem keine Anträge gestellt wurden, eröffnet der Präsident der vorberatenden Kommission die Sitzung offiziell.

2 Allgemeine Diskussion

Der **Präsident** führt aus, dass die Vorlage in der Spezialdiskussion ziffernweise beraten wird. Er schlägt vor, den Abschnitt «5.1 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln» zu überspringen, um eine doppelte Beratung zu vermeiden. Der Präsident führt aus, dass kein Eintretensvotum gemacht wird. Stattdessen soll ein allgemeines Stimmungsbild der Fraktionen abgebildet werden. Nachdem keine Einwände zu diesem Vorgehen gemacht werden, übergibt der Präsident der vorberatenden Kommission das Wort an die Vertreterin der Vorlage, Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter begrüsst den Präsidenten und die Mitglieder der vorberatenden Kommission. Sie führt aus, dass sie dies in ihrer Rolle als amtierende Präsidentin der St.Galler Regierung tut. Sie erklärt, dass gemäss Geschäftsreglement der Regierung das jeweilig zuständige Departement in der Regel eine Vorlage vertritt. Wenn es keine eindeutige Zuständigkeit gibt, kann diese Rolle dem Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin zufallen. Diese Vorlage ist nicht im Sicherheits- und Justizdepartement entstanden, sondern in



der Staatskanzlei. Dies wird durch die Anwesenheit von Benedikt van Spyk als Redaktor der Vorlage dokumentiert. Die Regierungspräsidentin fügt hinzu, dass sie sich gerne zum Eintreten und zur Einbettung dieser Vorlage äussert, um die Überlegungen der Regierung der vorberatenden Kommission darzulegen.

Thema der heute zu beratenden Vorlage bildet die Frage nach der einheitlichen und wirksamen Steuerung und Beaufsichtigung von Unternehmen, Vereinen und Stiftungen, an denen der Kanton massgeblich finanziell beteiligt ist oder in deren obersten Leitungsorganen er vertreten ist.

Für das Verständnis der Vorlage erscheint es hilfreich, die Gründe für die Vorlage kurz darzulegen. Der Kanton ist aufgrund unterschiedlicher historischer, gesellschaftspolitischer, regulatorischer und ökonomischer Entwicklungen Eigentümer von diversen Unternehmen wie z.B. der Kantonalbank oder der Gebäudeversicherung. Die Kantonalbanken entstanden beispielsweise im 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts aufgrund der ungenügenden lokalen Kredit- und Anlagemöglichkeiten. Die öffentlichen Gebäudeversicherungen wurden Anfang des 19. Jahrhunderts geschaffen, um Fürsorgefälle nach Brandfällen zu verhindern. Erst in jüngster Zeit wurde die Leistungserbringung im Bereich Gesundheit aufgrund von regulatorischen Veränderungen und neuen Marktverhältnissen in rechtlich eigenständige Anstalten ausgegliedert.

Die historische Bedingtheit des kantonalen Beteiligungsportfolios führte zu einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen und Praktiken in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung der kantonalen Beteiligungen. Dies erschwert die einheitliche Steuerung, weil beispielsweise nicht für sämtliche Beteiligungen eine Eigentümerstrategie definiert wurde. Erschwert wird aber auch die Aufsicht, weil beispielsweise keine einheitlichen und koordinierten Abläufe für eine Berichterstattung von den Beteiligungen an die Regierung sowie von der Regierung an den Kantonsrat bestehen.

Die Postulate zur Corporate Governance im Kanton St.Gallen sowie die Motion betreffend Zusammensetzung der Verwaltungskommission der SVA boten der Regierung Gelegenheit, die wesentlichen Grundsätze des Kantons in Bezug auf die Steuerung und Aufsicht von kantonalen Beteiligungen einheitlich zu definieren und die zur Umsetzung notwendigen gesetzlichen Anpassungen auszuarbeiten. Die Regierung hat sich aufgrund der Vielschichtigkeit und Tragweite der Vorlage für ein gestaffeltes Vorgehen entschieden: In einem ersten Schritt werden dem Kantonsrat die Grundsätze der Public Corporate Governance (abgekürzt PCG) sowie die zur Umsetzung dieser Grundsätze erforderlichen Anpassungen im Staatsverwaltungsgesetz und im Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die AHV und IV vorgelegt. Dadurch wird dem Kantonsrat und der vorberatenden Kommission die Möglichkeit eingeräumt, zur allgemeinen Stossrichtung der Grundsätze Stellung zu nehmen und deren Umsetzung zu diskutieren. In einem zweiten Schritt sind die weiteren gesetzlichen Anpassungen und die internen Weisungen der Regierung entsprechend der über die Grundsätze geführten Diskussion auszuarbeiten.

Einheitliche Standards konnten sich bisher weder international noch interkantonal herausbilden. Die von der Regierung vorgelegten Grundsätze und Erlassentwürfe sind deshalb auf die Verhältnisse und Erfahrungen im Kanton St.Gallen zugeschnitten. Auf theoretische Pauschallösungen wurde verzichtet.

Die heute zu diskutierenden Erlasse und die entsprechende Botschaft weisen zwei inhaltliche Schwerpunkte auf. Dem Kanton kommt im Verhältnis zu den Beteiligungen eine Mehrfachrolle zu. Er ist Eigentümer, Mitglied der strategischen Leitung also z.B. des Verwaltungsrates der Unternehmung, Leistungseinkäufer bzw. Leistungsfinanzierer, Regulator und allenfalls Aufsichtsorgan. Zentrales Thema der PCG ist die Frage, wie diese staatlichen Mehrfachrollen wahrzunehmen und zu koordinieren sind. Dies wirft insbesondere die Frage auf, ob und wie weit der Kanton auf die strategische Leitung einer Beteiligung Einfluss nehmen soll, muss und darf. Damit ist auch die



Frage verbunden, wer in welchem Verfahren für die Wahl dieser Gremien zuständig sein soll. Zu klären ist zudem, wie weit es sich rechtfertigt, dass Mitglieder der Regierung in diesen Leitungsgremien Einsitz nehmen, um die Interessen des Kantons zu vertreten. Durch den vorliegenden Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die AHV und IV sowie durch die entsprechenden Grundsätze (auf Seite 27 ff.) der Botschaft spricht sich die Regierung für eine möglichst klare Rollenteilung zwischen strategischer Leitung der Beteiligung, der Regierung und des Kantonsrates aus. Dadurch soll auch eine klare Zuordnung der Entscheidverantwortung erfolgen.

Ein zweites Anliegen besteht in der Stärkung der Aufsicht der Regierung gegenüber der strategischen Leitung sowie der Oberaufsicht durch den Kantonsrat. Mit diesem Anliegen befasst sich der VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz. Angestrebt wird dieses Ziel namentlich durch eine konsequente Steuerung der Beteiligungen über strategische Zielvorgaben, wie dies im Entwurf zu Art. 94e zur Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie vorgesehen ist. Zudem werden die Berichterstattungspflichten und die Abläufe der Berichterstattung sowohl von den einzelnen Beteiligungen an das zuständige Departement als auch von der Regierung an den Kantonsrat einheitlich definiert. Durch die Einführung eines konzentrierten Beteiligungsberichts sowie einer Übersicht über die bestehenden Beteiligungen ergibt sich eine wesentliche Verbesserung der Informationsgrundlage für die Ausübung der Aufsicht durch die Regierung und die Oberaufsicht durch den Kantonsrat. Die Stärkung der PCG soll jedoch kostenneutral erfolgen. Auf die Bildung zentraler Strukturen wird deshalb verzichtet.

Die Grundsätze zur PCG bedürfen neben den heute zu beratenden Anpassungen im Staatsverwaltungsgesetz und im Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die AHV und IV einer weitergehenden Umsetzung. Die Regierung hat in Aussicht gestellt, dass sie nach Verabschiedung dieser Vorlage durch den Kantonsrat die weiteren zur Umsetzung der Grundsätze erforderlichen Anpassungen der Gründungserlasse kantonaler Anstalten ausarbeiten wird. Zudem sind verwaltungsinterne Weisungen für das Eingehen einer neuer Beteiligung und zur Umsetzung der Grundsätze der PCG zu erlassen.

Auch ist erforderlich, dass für sämtliche Beteiligungen eine Eigentümerstrategie formuliert oder ihre Aktualität überprüft wird. Wenn die Einsitznahme im obersten Leitungsorgan durch ein Mitglied der Regierung wahrgenommen wird, ist zu prüfen, ob diese Einsitznahme weiterhin notwendig ist. Bereits jetzt läuft die Vorbereitung für die Erneuerungswahlen der strategischen Leitungsorgane. Mit dem Legislaturwechsel werden auch verschiedene Kommissionen und Organe neu besetzt.

Die Regierungsratspräsidentin ist überzeugt, dass durch die Umsetzung der definierten Grundsätze nicht nur den Anliegen der Postulanten und Motionäre Rechnung getragen wird, sondern eine wirksame Stärkung der Steuerung und Aufsicht des Kantons gegenüber den selbständigen Aufgabenträgern erfolgt. Sie bittet die vorberatende Kommission deshalb auf die Vorlage einzutreten und den Entwürfen der Regierung zuzustimmen.

Der **Präsident** dankt der Regierung und bittet die Mitglieder der vorberatenden Kommission die Stellungnahmen seitens der Fraktionen wiederzugeben oder Fragen zuhanden der Regierungspräsidentin zu stellen. Er gibt das Wort frei.

Göldi-Gommiswald gibt das Stimmungsbild der CVP Delegation wieder. Er dankt der Regierung für die übersichtliche und logisch konsequente Vorlage. Die Stossrichtung als Ganzes entspricht der Delegation CVP weitgehend. Peter Göldi begrüsst das gestaffelte Vorgehen mit den Grundsätzen zuerst und später der konkreten Umsetzung, von der nun das erste Beispiel vorliegt. Die CVP begrüsst insbesondere auch den Verzicht auf entsprechende zentrale Strukturen.

Peter Göldi fügt hinzu, dass ein paar einzelne Punkte zu gegebener Zeit eingebracht werden. Die Delegation ist der Meinung, dass bei den regulatorischen Rahmenbedingungen auch die Wahl



der Rechtsform durch den Kantonsrat erfolgen soll. Dies ist in der Darstellung auf der Seite 22 anders dargestellt. Die CVP ist der Meinung, dass die Grundzüge der Eigentümerstrategie ebenfalls in die Gründungsentscheide gehören, auch wenn diese definitiv in der Eigentümerstrategie von der Regierung ausformuliert werden. Die Fraktion möchte ebenfalls darauf hinwirken, dass bei der Wahl einer Revisionsstelle, diese fachlich kompetent und unabhängig sein muss. Dies ist im Moment im Detail nicht so vorgesehen oder erwähnt.

Peter Göldi gibt dann in seiner zweiten Funktion als Präsident der Staatswirtschaftlichen Kommission ein kleines Stimmungsbild ab. Im Bericht zur Sozialversicherungsanstalt (abgekürzt SVA) hat die Staatswirtschaftliche Kommission im März 2011 vorgeschlagen, eine vorzeitige Ablösung der Mitglieder eines strategischen Führungsorgans vorzusehen. Peter Göldi stellt fest, dass dies im vorliegenden Bericht vorgesehen ist, was ihn freut. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat ebenfalls vorgeschlagen, dafür zu sorgen, dass Mitglieder der Regierung den Vorsitz in einem solchen strategischen Führungsorgan nicht innehaben, weil dies zu Konflikten führen kann. Peter Göldi nimmt zur Kenntnis, dass im Bericht ein anderes Modell vorgeschlagen wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist der Meinung, dass ein Regierungsmitglied Einsitz haben soll, auch wenn die politischen Möglichkeiten nicht so weitgehend sind. Peter Göldi distanziert sich von dieser Haltung und schliesst sich der Vorlage der Regierung an, deren Argumente er sehr gut nachvollziehen kann.

Mächler-Zuzwil: Aus Sicht der FDP zeigt die Vorlage, dass die Postulate und die Motionen berechtigt waren. Der Kanton St.Gallen hatte in diesem Bereich nicht sehr viele vorliegende Grundlagen. Es bestand Handlungsbedarf. Wie die CVP, erachtet die FDP das zweistufige Verfahren für sinnvoll. Zuerst verschafft sich die Kommission Klarheit über die Grundsätze der PCG. Darauf folgend müssen die Grundsätze umgesetzt werden, wobei dies sicherlich einige Zeit beansprucht. Die FDP ist einverstanden mit der pragmatischen Lösung der Regierung von Fall zu Fall, statt einer grossen Sammelbotschaft an der alles geändert wird.

Die FDP macht sich aber nichts vor. Was in den Grundsätzen relativ gut Schwarz und Weiss definiert werden kann, nimmt in der Umsetzung schnell Grautöne an und muss abgewogen werden. Nichtsdestotrotz ist es sinnvoll, zuerst die Grundsätze zu verfassen. Die vorberatende Kommission wird später die konkrete Umsetzung in der SVA sehen. Marc Mächler findet es richtig, dass das hier zur Sprache kommt. Die Regierung hätte dies eigentlich vorziehen müssen, wollte es jedoch mit diesem Bericht verbinden. Man sieht, dass der Handlungsdruck extrem gewachsen ist, weshalb die Motionäre, die Bürgerlichen, damals darauf bestanden haben, dies vorzuziehen. Wie man jetzt sieht, musste das Präsidium der SVA neu ausgeschrieben werden, obwohl die Grundsätze noch nicht definiert wurden. Das ist ein spezielles Vorgehen. Die Regierung hat gemerkt, dass der Druck steigt und ihr die Zeit ausgeht. Dies war vorhersehbar, aber die Regierung hat darauf bestanden, dies mit dem Bericht zu verbinden.

Für die FDP ist eine zentrale Frage, was mit den Grundsätzen geschieht. Bleiben diese Grundsätze so stehen, wie sie im Bericht sind oder wird die Regierung allenfalls eine Regierungsweisung erlassen? Der Kanton Aargau hat z.B. eine Regierungsweisung erlassen, damit die Grundsätze eine gewisse Gültigkeit innehaben. Ein Bericht hat eine beschränkte Gültigkeit, weil er irgendwann verschwindet oder man nicht mehr daran denkt. Die FDP ist auch erstaunt, dass in den vorgeschlagenen Änderungen des Staatsverwaltungsgesetzes nirgendwo erwähnt wird, dass der Kanton solche Grundsätze erlassen will. Sie schlägt deshalb vor, in einem Artikel zu erwähnen, dass der Kanton St.Gallen die Grundsätze für die PCG erlässt. Diese müssen nicht im Detail im Staatsverwaltungsgesetz ausgeführt sein. Es stellt sich auch die Frage, wer diese Grundsätze nachher absegnet. Ist es am Schluss der Kantonsrat oder tut dies die Regierung alleine? Diese offenen Fragen sind in der Diskussion zu klären.



Marc Mächler bemerkt, dass im Abschnitt «5.3 Referendum» auf der Seite 55 ein Gesetz über die kantonalen Beteiligungen erwähnt wird. Er stellt fest, dass es jedoch kein solches Gesetz gibt. Er mutmasst, dass hier die Staatskanzlei und die Regierung auseinandergehende Auffassungen hatten. Oder der Schreiber dieses Entwurfes hat etwas hineininterpretiert, das es gar nicht gibt. Dies sind zwei unterschiedliche Vorgehensweisen. Für die FDP ist die wesentliche Frage, was mit diesen Grundsätzen geschieht und wie diese festgehalten werden sollen, damit sie eine gewisse Gültigkeit haben. Diese Grundsätze müssen auch periodisch daraufhin überprüft werden, ob sie noch gültig sind. Auch dort stellt sich die Frage, wie man dies macht. Marc Mächler glaubt, dass das Staatsverwaltungsgesetz dies mit den geeigneten Artikeln festhalten kann.

Böhi-Wil dankt im Namen der SVP Delegation der Regierung und der Verwaltung für die umfassende Dokumentation zu diesen beiden Nachträgen. Die SVP hat sich schon seit einiger Zeit mit der Frage der öffentlichen Corporate Governance befasst, hauptsächlich jedoch im Zusammenhang mit den Ereignissen rund um die SVA und im besonderen betreffend Zusammensetzung der Verwaltungskommission der SVA. Deshalb begrüsst es die SVP, dass die Regierung dem Kantonsrat ihre Vorstellungen zur Beteiligungsstrategie zum Grundsatz der guten Geschäftsführung im öffentlichen Bereich noch vor Ende der laufenden Amtsdauer unterbreitet. Die SVP ist auch damit zufrieden, dass die Regierung ein zweistufiges Verfahren gewählt hat. Damit ist es möglich zuerst die allgemeinen Grundsätze anzusehen in Bezug auf die Richtlinien im Rahmen des Staatsverwaltungsgesetzes und dann im Einzelfall in der Form des Nachtrags zum Einführungsgesetz der Bundesgesetzgebung über die AHV in dem Bereich, in dem das Politische ins Rollen gebracht wurde. Der VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz ist von grosser Tragweite, denn er ist die Basis für eine Reihe von Gesetzen und anderen Änderungen, die die Regierung und den Kantonsrat wahrscheinlich noch in absehbarer Zeit beschäftigen werden. Ob die angestrebte Stärkung dieser PCG wirklich durchgesetzt werden kann, muss noch bewiesen werden. Es ist für die SVP klar, dass es für qualifizierte Personen in Führungsgremien eine angemessene Entschädigung braucht. Die SVP tritt deshalb auf die vorliegende Vorlage ein und kommt in der Spezialdiskussion auf einzelne Artikel zurück.

Fässler-St.Gallen dankt auch im Namen der SP der Regierung für diese sehr umfassende und gute Darstellung der Überlegungen, die man sich machen muss, wenn man über PCG spricht, respektive versucht in diesem Bereich etwas zu verbessern. Es ist dringend nötig, dass man sich dieser Thematik annimmt. Die beiden anwesenden Vertreter der SP sind der Meinung, dass man auf diese zwei Nachträge eintreten sollte. In der SP Fraktion gibt es allerdings auch kritische Stimmen zu dieser Thematik. Sie hegen die Befürchtung, dass wenn man darüber spricht, auch die Absicht entstehen könnte vermehrt Auslagerungen aus der Staatsverwaltung in Richtung Privatisierungen zu machen. Sieht man den neuen Aufgaben- und Finanzplan an, ist die Rede von «Abstoss von Vermögenswerten». Wahrscheinlich geht es hier um die Kantonbank, allenfalls auch anderes. Vielleicht ist dies im Zusammenhang mit der engen finanziellen Situation zu sehen. Fredy Fässler betont, dass aus dem Eintreten auf die Vorlage keine generelle Zustimmung zu zukünftigen Auslagerungen gegeben wird. Die SP wird solche im Einzelfall unverändert kritisch ansehen.

Die SP ist auch einverstanden, dass ein zweistufiges Vorgehen gewählt wurde. Die SP hätte sich gewünscht, dass dieser Grundsatz angewendet worden wäre bei der SVA, sieht aber die zeitliche Dringlichkeit und auch, dass hier eine Motion überwiesen worden ist. Die SP hätte es lieber gesehen, wenn man dies umfassend zweistufig behandelt hätte. Es besteht bei diesem Vorgehen die Gefahr, dass das Opfer zur Täterin gemacht wird.

Die SP teilt dieselben Bedenken wie der Freisinn was die Konkretisierung, respektive die Umsetzung angeht. Auf diesem relativ hohen Abstraktionsniveau lassen die formulierten Grundsätze Interpretationen zu. Jeder findet sich darin problemlos wieder je nach Ansicht. Die Krux wird sein, dies in einer verbindlichen Form zu konkretisieren, damit eine umfassende und einheitliche An-



wendung gewährleistet wird. Deshalb ist die SP der Meinung, dass dies gesetzgeberisch in einer geeigneten Konkretisierungsform festgemacht wird. Es geht auch darum, dass sich der Rat und die Regierung daran gebunden fühlen.

Der grösste Vorbehalt der SP ist die Umsetzung ohne zusätzliche Kosten. Nimmt man die zusätzlich übernommenen Aufgaben ernst, dann entsteht relativ viel Arbeit. Es gibt Argumente dafür und dagegen eine zentrale Stelle für die Umsetzung der PCG zu schaffen. Wenn es eine gäbe, dann wäre von Amtes wegen jemand verpflichtet diese Aufgaben zu übernehmen. Fredy Fässler ist nicht sicher, ob die dezentrale Umsetzung in den Departementen durch die Einsitznahme in den Gremien garantiert, dass die Anstalten und Aktiengesellschaften professionell geführt werden. Es geht nicht nur um eine gute Aufgabenerfüllung, sondern auch um Haftungen. Als Beispiel nennt er die Pensionskassenaffäre im Kanton Zürich, bei der möglicherweise durch eine ungenügende Führung und Aufsicht Milliarden Schäden entstanden sind. Es genügt nicht zu sagen, dass man diese Aufgaben jetzt besser erfüllt, sondern es muss das nötige Personal zur Verfügung gestellt werden. Die SP wird später in der Diskussionsrunde verschiedene Anmerkungen anbringen.

Gschwend-Altstätten: Auch aus Sicht der Grünen ist der Bericht gut und umfassend. Sie danken dafür. Meinrad Gschwend möchte jedoch bei allem Lob für den Bericht eine kleine Anmerkung machen. Es ist schade, dass auf Seite 57 der Name eines Amtsleiters so falsch ist, dass er nicht existiert. Es geht um Jürg Trümpler, dessen Name korrigiert werden muss.

Die Grünen finden die Mehrstufigkeit sehr gut. Meinrad Gschwend schliesst sich dem FDP Sprecher an, dass es möglich sein sollte diese Grundsätze immer wieder anzupassen.

Betreffend kostenneutraler Umsetzung in der Verwaltung schliessen sich die Grünen dem Redner der SP an. Es wird hier ein grosses Fragezeichen gemacht. Dies ist eine Art von Blauäugigkeit, wenn nicht Scheinheiligkeit vor der momentanen Finanzsituation. Wir sind für ein Eintreten auf beide Vorlagen.

Der **Präsident** weist die Anwesenden darauf hin, dass keine Eintretensdebatte mehr geführt wird und es daher auch keine Eintretensabstimmung gibt. Der Präsident gibt anschliessend das Wort an die Regierungsvertretung und an die Verwaltung, um auf die vorgebrachten kritischen Punkte zu antworten.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter schlägt vor, zu diesem Zeitpunkt nicht auf alle erwähnten Punkte einzugehen, sondern dies direkt in der Spezialdiskussion anzusehen. Die gestellten Fragen sind berechtigt, und es ist wichtig, diese zu diskutieren. Die Regierungspräsidentin möchte sich zu einer grundsätzlichen Frage äussern aus dem Votum von Fredy Fässler. Die kritischen Stimmen aus der SP Fraktion haben die Befürchtung angedeutet, dass dies eine Vorlage sein könnte, die weitere Auslagerungen oder Privatisierungen befördert. Die Regierungspräsidentin glaubt, dass hier zu viel hinein interpretiert wird. Wenn man den Aufgaben- und Finanzplan ansieht, muss im Rahmen des Sparpakets II darüber nachgedacht werden, ob es Beteiligungen des Kantons gibt, die er abstossen möchte. Dies wurde auch in den Zeitungen geschrieben. Aber das hat mit dieser Vorlage zur PCG nichts zu tun. Es geht hier nicht darum in einzelnen Bereichen materiell etwas zu präjudizieren. Zu Beteiligungen, wie z.B. bei der Kantonalbank oder bei Abraxas, müssen Fallweise die Auswirkungen auf den Staatshaushalt und die politischen Wirkungen beurteilt werden. Der Regierung geht es mit dieser Vorlage nicht um solche Themen, sondern um die Rahmenbedingungen des Beteiligungsmanagements.



3 Spezialdiskussion

Der **Präsident** eröffnet die Spezialdiskussion mit einem Einstieg auf der Seite 4 bei den zweistelligen Ziffern.

Abschnitt «1 Ausgangslage»

Abschnitt «1.1 Auftrag»

Keine Wortmeldungen.

Abschnitt «1.2 Begriffliche Grundlagen»

Noger-St.Gallen stellt zur Definition D 3 auf der Seite 7 die Frage, ob Stiftungen grundsätzlich unter staatlichen Beteiligungen subsummiert werden oder nicht. Bei der Aufzählung der verschiedenen Rechtsformen im Abschnitt 3 werden die Stiftungen aufgeführt. Im Abschnitt 4 hingegen bei den Grundsätzen werden die Stiftungen nicht mehr erwähnt. Arno Noger weist darauf hin, dass im nachfolgenden Teil zur Definition D 3 grundsätzlich zwischen Anstalten und Aktiengesellschaften unterschieden wird. Betrachtet man jedoch den Beteiligungsspiegel, stellt man fest, dass die anderen vorhandenen Formen in einer grossen Zahl vorhanden sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die Regierung damit signalisieren will, dass man sich auf zwei Hauptarten fokussieren will und die Stiftungen daher nicht mehr als zukunftsweisendes Modell sieht?

Hans-Rudolf Arta erklärt, dass in der juristischen Begrifflichkeit die Anstalt als Oberbegriff gilt. In dem Sinne steht die Anstalt neben der Personengesellschaft und den mitgliedschaftlich organisierten Körperschaften. Die Stiftung in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform ist eine Unterkategorie der Anstalt und hat eine eigene Rechtspersönlichkeit gemäss der Definition D 3. Wie sie es am Beteiligungsspiegel sehen, ist die Stiftung eine der vielfach gewählten möglichen Rechtsformen.

Noger-St.Gallen fragt nach, ob man grundsätzlich davon ausgehen kann im Abschnitt 4, dass Stiftungen unter den Anstalten subsummiert sind.

Benedikt van Spyk erklärt daraufhin, dass auf der Seite 23 begründet wird, wieso man diese Zweiteilung gemacht hat. Weiter wird erläutert, welche Beteiligungsformen am ehesten unter eine der beiden Hauptformen subsummiert werden können. Die Stiftungen fallen grundsätzlich unter die Anstalt, können jedoch eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform haben. Mit der Stiftungsurkunde am Anfang wird viel entschieden. Der Bericht schlägt vor, darauf hinzuwirken, dass diese Grundsätze in der Stiftungsurkunde Eingang finden. Wenn diese ausgestaltet wurde, kann nicht mehr gleich viel gesteuert werden wie bei einer Anstalt. Die Grundsätze fliesen in die Stiftungsurkunde ein und die Steuerung geschieht über die Ausgestaltung des Gründungsaktes, an den man sich danach halten muss. Diese Zweiteilung ist nicht so zu verstehen, dass man sich nur noch auf Anstalt oder Aktiengesellschaft fokussiert, sondern so, dass unter diese auch die Stiftungen subsummiert werden, aber mehr bei der Gründung als nachher im Vollzug.

Abschnitt «1.3 Handlungsbedarf»

Göldi-Gommiswald macht einen redaktionellen Hinweis zur Jahrzahl auf der letzten Linie der Seite 9. Seiner Meinung nach müsste das Jahr «1989» durch «1998» ersetzt werden.



Stadler-Kirchberg ergänzt, dass es im Jahr 1989 noch keine Universität gab, sondern eine Hochschule St.Gallen.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter: Dies basiert auf einer unglücklichen Gegebenheit. Ein Mitglied der Regierung hat bemerkt, dass überall in der Vorlage nur «Hochschule» geschrieben steht. Heute wird jedoch von «Universität» gesprochen. Deshalb hat man sich dazu entschlossen, dies an einem Ort zu ersetzen. Dies führte dazu, dass die Jahrzahl nicht mehr korreliert. Manchmal gibt es banale Erklärungen.

Abschnitt «1.4 Ziele und Eingrenzung»

Keine Wortmeldungen.

Abschnitt «2 Beteiligungsstrategien und Public Corporate Governance Regelungen im öffentlichen Sektor»

Keine Wortmeldungen.

Abschnitt «3 Grundsätze für das Eingehen einer Beteiligung und die Wahl der Rechtsform (Beteiligungsstrategie)»

Abschnitt «3.1 Entscheidung über das Eingehen der Beteiligung»

Fässler-St.Gallen: Die Begriffe «Wirksamkeit» und «Wirtschaftlichkeit» der Seite 14 werden in der Vorlage immer wieder genannt. Fredy Fässler geht es um die Fragen zur Wirtschaftlichkeit. Auslagerungen entstehen auf zwei Wegen. Wenn die Regierung das Gefühl hat, dass man eine Aufgabe besser, marktgerechter und effizienter erbringen kann, wenn man sie privatisiert und die Steuerung marktgerecht ausgestaltet. Der Wunsch nach Privatisierung kann jedoch auch über Private entstehen, die das Gefühl haben Geld verdienen zu können mit einer Aufgabe, die im Moment der Staat erfüllt. Dies wurde mehrmals am Beispiel der Gebäudeversicherungsanstalt (abgekürzt GVA) durchgespielt. Jedes Mal ist der Kantonsrat zur Auffassung gelangt, dass es sinnvoll ist, die GVA in ihrer jetzigen Form zu belassen, weil dies für die Mehrheit unserer Bevölkerung günstigere Prämien bringt. Hier hat die «Assekuranz» eine Zeitlang ganz massiv versucht, dies herauszulösen. Wird der Begriff «Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes» im Bericht so belassen, kann es schon verführerisch sein vor dem Hintergrund einer schwierigen Lage der staatlichen Finanzen, sich über eine Auslagerung Gedanken zu machen.

Der Staat hat Vorgaben, wie er sein Personal entlöhen will. In privatisierten Formen gibt es diese verbindlichen Vorstellungen nicht. Fredy Fässler ist überzeugt, dass die Versuchung steigen würde, durch eine Ausgliederung die Kosten zu senken. Die SP ist dezidiert der Auffassung, dass es Aufgabe des Staates ist in seiner Vorbildfunktion, selber gute Löhne zu zahlen und diese auch zu garantieren. Wenn der Fokus vermehrt auf den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel gerichtet würde, müsste mit vehementem Widerstand der SP gerechnet werden.

Göldi-Gommiswald fügt dem hinzu, dass der wirtschaftliche Mitteleinsatz und die wirksame Aufgabenerfüllung mit einer angemessenen Aufgabenerfüllung durch Private kombiniert werden müsse. Im Satz wird ein «und» als Verknüpfung verwendet, weshalb eine Auslagerung nicht getätigt werden könnte, wenn eine unangemessene Aufgabenerfüllung durch den Privaten stattfinden würde. Peter Göldi sieht den von Fredy Fässler vorgebrachten Sachverhalt in diesem Satz mehr als nur gegeben an.



Fässler-St.Gallen stimmt Peter Göldi zu, dass auch die Erfüllung der Aufgabe garantiert sein muss. Die mit Privatisierungen gemachten Erfahrungen zeigen hingegen auch, dass es nicht immer billiger wird. Wenn man beispielsweise die Telefonbranche ansieht, so wurde vorausgesagt, dass die Dienstleistungen durch die Privatisierung viel billiger werden. Vergleicht man die Telefon- und Handyrechnungen von heute mit denen vor 20 Jahren, erkennt man, dass dies nicht erfüllt wurde. Übernimmt ein Privater eine Aufgabe, die bisher der Staat erfüllt hat, fallen für den Privaten Akquisitionsaufwand und gewisse Inkassorisiken an. Hinzu kommt, dass er Gewinn machen möchte. Diese Tatsachen sprechen generell dagegen, dass der Private die übernommene Aufgabe billiger erfüllen wird. In einer Anfangsphase tut er dies vielleicht noch, verliert jedoch danach die Kontrolle darüber. Es besteht auch eine gewisse Gefahr, dass Private bei den Investitionen einsparen, um grössere Gewinne zu erzielen. Handelt es sich um eine wichtige Staatsaufgabe, besteht das Risiko, dass der Staat eine bankrott gegangene Unternehmung übernehmen muss und die ganze Infrastruktur, wie auch die Investitionen, die vernachlässigt worden sind, für den Aufbau nachträglich aufbringen muss. Als Beispiel nennt Fredy Fässler den ausländischen Bahnbereich.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter erinnert die vorberatende Kommission daran, dass zurzeit die Grundsätze für das Eingehen einer Beteiligung und die Wahl der Rechtsform beraten wird. Die Kantonsverfassung wird hier referenziert mit dem Art. 27. Dieser legt für die Regierung und den Kantonsrat fest, die Privatisierung oder Auslagerung einer Aufgabe dann anzustreben, wenn sie ausserhalb der Zentralverwaltung wirtschaftlicher oder wirksamer erfüllt werden kann. Die Regierungspräsidentin vertritt deshalb die Meinung, dass es nicht negativ ist zu prüfen, ob eine Aufgabe durch Private wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Auf der Seite 16 werden die Einschränkungen dazu gut abgehandelt. Wenn eine Aufgabe gewisse Bedingungen nicht erfüllt, soll sie auch nicht ausgelagert werden.

Ritter-Altstätten ist der Auffassung, dass man nicht generell sagen kann, dass der Staat der bessere Arbeitgeber ist oder die Aufgaben besser erfüllt als der Private. Wesentlich in der Wirtschaft ist der Grundsatz der Subsidiarität. Alle Aufgaben, die die Privaten besser erfüllen können, sollen sie erfüllen. Der Staat soll die Aufgaben erfüllen, die die Privaten nicht selbst oder nicht in gleicher Art und Weise erfüllen können aufgrund der speziellen Natur der Aufgabe. Was das für Aufgaben sind, muss im Einzelfall angesehen werden. Ideologische Rundumschläge bewirken nichts. Die Diskussionen über die Putzfrauen und interne Post der Staatsverwaltung, die geführt wurden, kann man nicht verallgemeinern. Werner Ritter weist darauf hin, dass die staatliche Tätigkeit letztlich von der Privatwirtschaft gezahlt und finanziert wird.

Mächler-Zuzwil macht eine Anmerkung zu Abschnitt «3.1.1 Vorliegen einer Staatsaufgabe». Die Kantonsverfassung enthält, dass der Staat eine Aufgabe erfüllen soll, wenn dies nicht angemessen durch Private erfüllt werden kann. Periodisch muss die Frage aber wieder gestellt werden, ob die Privatwirtschaft die Aufgabe nicht doch angemessen erfüllen kann. Als Beispiel nennt Marc Mächler die Kantonbank und führt aus, dass es Hohn sei zu behaupten, es brauche die Kantonbank, weil die Privatwirtschaft die Bankdienstleistungen nicht ausreichend erbringen könne. Im 19. Jahrhundert war dies vielleicht zutreffend, aber in der Zwischenzeit hat sich dies geändert mit den verschiedenen Regionalbanken, Raiffeisenbanken, usw. Eine Überprüfung muss nicht alle 4 Jahre erfolgen, aber es sollte regelmässig überprüft werden, ob die einmal festgestellte unzureichende Versorgung, zu einem späteren Zeitpunkt noch zutrifft. Dem Art. 25 der Kantonsverfassung wird teilweise nicht mehr nachgekommen. Wenn eine Institution einmal geschaffen wurde, bleibt sie bestehen. Das betrifft auch andere Bereiche als die Kantonbank.

Der **Präsident** entgegnet Marc Mächler, dass der Bericht eine Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen liefern soll.



Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter antwortet auf die Ausführungen von Marc Mächler, dass es keine Differenz zur Haltung der Regierung gibt. Im Art. 94c Bst. b (neu) des Staatsverwaltungsgesetzes legt man fest, dass die Beteiligungen periodisch überprüft werden. Dies wurde auch bei der Kantonalbank durchgeführt, woraufhin Anteile bei der Kantonalbank reduziert wurden. Wie zukünftig mit historisch gewachsenen Beteiligungen verfahren wird, ist zu klären.

Noger-St.Gallen: Der Bericht weist eine hohe Flughöhe, beziehungsweise einen hohen Abstraktionsgrad auf. Im Prinzip wird ein Kochbuch geschrieben wie vorzugehen ist, wenn über Beteiligungen entscheiden wird. Ist das Kochbuch geschrieben, müsste ein Rezept getestet werden, um zu sehen, ob das Kochbuch funktioniert. Arno Noger versteht, dass die Regierung nicht wahllos eine Beteiligung durch die Grundsätze auf Seite 16 durchdekliniert hat. Er würde es jedoch als hilfreich empfinden, genau dies mit einer Beteiligungen im Anhang 1 zu tun um zu sehen, ob die Grundsätze funktionieren. Er schlägt als Beispiel die Stiftung Lokremise St.Gallen vor, bei der die Regierungsrätin Kathrin Hilber präsidiert und stellt die Frage, ob dies nach diesen Grundsätzen richtig sei. Er nennt als weiteres Beispiel die Stiftung Ostschweizer Kinderspital als interkantonale interstaatliche Organisation. Arno Noger stellt die Frage, ob es richtig sei, dass ein Regierungsmitglied dabei ist, das Präsidium jedoch nicht innehat. Er stellt fest, dass in diesen Grundsätzen es sehr verschiedene Entscheide gibt auf jede dieser Stufen. Es ist unmöglich, nicht im Hintergrund an eine der Beteiligungen zu denken, um die Grundsätze zu plausibilisieren. Die «Neunerprobe» wird dann stattfinden, wenn die Regierung die Richtlinien erstellt und diese dann schrittweise umsetzt.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter entgegnet Arno Noger, dass Rezepte ziemlich filigran sind und bei jedem Gericht verschieden ausgestaltet sind. Die Regierungspräsidentin ist der Auffassung, dass die Grundsätze im Bericht stimmen. Im Einzelfall braucht es jedoch eine politische Beurteilung. Das Finanzdepartement hat den Fall Abraxas für sich anhand der Kriterien im Anhang 2 durchgespielt. Die Regierungspräsidentin glaubt, dass es nicht richtig gewesen wäre eine namhafte Beteiligung als Lehrbeispiel vorzulegen. Die SVA wurde vor dem Hintergrund dieser Motion vorgelegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission hat sich ebenfalls damit befasst und gewisse Grundsätze betreffend Ausschreibung und Abberufung diskutiert.

Abschnitt «3.2 Entscheidung über die Form der Beteiligung»

Noger-St.Gallen: Im letzten Satz der Seite 19 wird schlank mit einer kurzen Begründung gesagt, dass Leistungen der stationären Spitalsversorgung in Anstalten und nicht in Aktiengesellschaften auszulagern seien. Arno Noger weist darauf hin, dass die Ortsbürgergemeinde St.Gallen per 1. Januar 2012 die geriatrische Klinik St.Gallen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt hat. Er äussert seine Meinung, dass der mit der Regierung auszuhandelnde Leistungsauftrag, gut erfüllt werden könne. Er wünscht keine Diskussion.

Abschnitt «4 Grundsätze der Public Corporate Governance»

Mächler-Zuzwil: Bleiben diese Grundsätzen lediglich in der Botschaft, um danach in einem Archiv zu verschwinden oder werden Richtlinien in einem Beschluss der Regierung gefasst, um Ihnen Gültigkeit zu verleihen? Wäre es nicht sinnvoll, im Staatsverwaltungsgesetz einen Hinweis zu machen, dass die Regierung solche Grundsätze erlässt? Müssen diese Grundsätze periodisch überprüft werden und sind sie allenfalls dem Kantonsrat in einer geeigneten Form vorzulegen?

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter antwortet, dass es der Regierung in dieser ersten Stufe wichtig war, die Grundsätze mit der vorberatenden Kommission und dem Kantonsrat zu diskutieren, damit diese getragen werden. Im Abschnitt «6 Ausblick und weiteres Vorgehen» ist



ersichtlich, dass nachdem diese Vorlage durch den Kantonsrat genehmigt wurde, die Regierung Anpassungen der Gründungserlasse von kantonalen Anstalten gemäss den Grundsätzen vornehmen möchte. Weiter wird die Regierung Weisungen erlassen, um diesen Grundsätzen Nachachtung zu verschaffen. Auch wird die Regierung die bestehenden Eigentümerstrategien überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Die Regierung ist bereits aktiv diesbezüglich. Teilweise wurde dies über Vorstösse angeregt, wie z.B. zur Privatisierung. Die Eigentümerstrategie der Kantonalbank wird überprüft. Ein weiteres Beispiel sind die st.gallisch-appenzellischen Kraftwerke (abgekürzt SAK), bei denen regelmässig Überprüfungen der Eigentümerstrategie durchgeführt werden. Dies geschieht jedoch nicht in einem systematisch koordinierten Prozess. Die Vorlage des Staatsverwaltungsgesetzes nimmt einige Punkte von Mark Mächler auf. Falls Anträge gemacht werden, kann dies beispielsweise in den Art. 94d (neu) und Art. 94e (neu) der Vorlage zum Staatsverwaltungsgesetz anders formuliert werden.

Mächler-Zuzwil fügt an, dass diese Vorschläge die Phase der Umsetzung betreffen. Was mit dieser ersten Phase geschieht, der Diskussion der Grundsätze in der vorberatenden Kommission und dem Kantonsrat, bleibt offen. Erlässt die Regierung die Grundsätze über die man sich geeinigt hat und werden diese periodisch auf ihre Gültigkeit überprüft? Es gibt gerade im Bereich der Corporate Governance eine grosse Entwicklung.

Ritter-Altstätten stellt fest, dass sich diese Grundsätze auf einer sehr hohen Abstraktionsebene befinden und heute diskutiert werden. Nach Abschluss der Diskussionen üben sie Einfluss aus auf die Gesetzgebung, indem die Gesetze den Grundsätzen entsprechend angepasst werden. Gleichzeitig werden Weisungen, das heisst Verwaltungsverordnungen, gestützt auf diese Grundsätze erlassen. Wenn etwas über den Gesetzen steht, betrifft dies die Verfassungsebene. Wenn es sich um eine Verwaltungsverordnung handelt, befinden sich die Grundsätze auf der gesetzlichen Ebene. Die Verordnung bindet den Kantonsrat nicht, aber die Gesetze müssten jedoch unter Beachtung dieser Grundsätze gemacht werden. Werner Ritter versteht nicht, wie die Grundsätze Bindungswirkung erhalten. Er stellt auch fest, dass die Grundsätze nichts nützen, wenn sie nicht bindend sind.

Bereuter-Rorschach fügt dem hinzu, dass die vorberatende Kommission und der Kantonsrat sich letztlich und lediglich, aber immerhin mit diesen beiden konkreten Vorlagen befassen. Er betont, dass der Rat nicht an die vorliegenden Grundsätze gebunden sein wird bei der Beratung einzelner Vorlagen.

Hans-Rudolf Arta schliesst sich den vorhergehenden Einschätzungen an. Wenn die Voten von Marc Mächler und Werner Ritter konsequent weitergedacht würden, müsste man sich überlegen, ob nicht ein Gesetz über die Grundsätze für staatliche Beteiligungen gebraucht wird. Somit würden diese Grundsätze verbindlich ausgestaltet und der Kantonsrat könnte das Gesetz diskutieren und bei Gelegenheit abändern.

Die Regierung hat einen anderen Ansatz gewählt mit dieser Vorlage. Sie hat sich Gedanken dazu gemacht, nach was für Grundsätzen sie sich leiten lassen möchte und präsentiert jetzt diese dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme, was durch das Eintreten automatisch geschieht. Die Regierung wird die Diskussion aus der vorberatenden Kommission und dann auch aus dem Plenum im Kantonsrat im Hinterkopf behalten bei der weiteren Konkretisierung dieser Grundsätze. Angesichts der Heterogenität der Aufgaben, gelingt es wahrscheinlich nicht, ein einheitliches Gesetz über alle kantonalen Beteiligungen zu erlassen. Deshalb hat sich die Regierung nicht für diesen Schritt ausgesprochen. Diese Grundsätze benötigen aus demselben Grund auch eine gewisse Flexibilität, um verschiedene Gewichtungen der Beteiligungen zum Ausdruck zu bringen. In dem Sinne ist die erste Phase ein Stimmungsbild. Verwaltungsrechtlich gibt es hierfür keine Rechtsform. Es kommt jedoch mutmasslich dem Charakter einer verwaltungsinternen Verordnung nahe.



Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter stimmt Hans-Rudolf Arta zu und fügt hinzu, dass derselbe Punkt in der Regierung auch diskutiert wurde. Das zeigt die Schwierigkeit einer solchen Vorlage. Die Regierung hat sich für den schlanken Weg entschieden, um sich nicht an Verästelungen zu binden, in denen noch nicht alles beurteilt werden kann. Der VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz stellt jedoch eine Handlungsverpflichtung dar für die Regierung, das zu tun, was sie im Abschnitt 6 in Aussicht stellt. Die Regierungspräsidentin möchte es offen lassen, ob in einer zweiten Phase ein Konzept oder ein Gesetz gemacht wird über kantonale Beteiligungsstrategien oder ob vielleicht im Staatsverwaltungsgesetz die Definition von PCG eingesetzt wird einschliesslich Sinn und Zweck dieser Grundsätze. Es sind verschiedene Wege möglich.

Mächler-Zuzwil ist mit den Aussagen von Hans-Rudolf Arta einverstanden. Er äussert eine gewisse Sympathie für den schlanken Weg, ist aber nicht sicher, ob die Regierung damit nicht einen Teil der ganzen Diskussion vom Tisch geschoben hat. Marc Mächler ist deshalb der Meinung, dass im Staatsverwaltungsgesetz ein Art. 94b^{bis} (neu) eingefügt werden müsste, der beinhaltet, dass die Regierung Richtlinien zur PCG erlässt und diese periodisch überprüft. In welcher Form die Regierung die Grundsätze festhält, kann offengelassen werden. Es wäre seltsam, eine Gesetzesänderung zu beraten ohne die Grundsätze abzubilden.

Ritter-Altstätten äussert sein Bedenken, dass eine zu starke Fixierung der Grundsätze seitens der Regierung zu einer erschwerten Anpassung der Grundsätze in der Zukunft führen kann unter dem Vorwand, dass der Kantonsrat im Detail bei deren Ausarbeitung hat mitreden können. Als zweiten heiklen Punkt sieht Werner Ritter, dass die Regierung zu häufig von den Grundsätzen abweicht unter Berufung des Einzelfallarguments. Werner Ritter ist auch der Meinung, dass bei der Formulierung dieser Grundsätze der Kantonsrat eingebunden werden sollte, weil es um mehr als nur eine verwaltungsinterne Verordnung geht. Schliesslich betrifft dies die Universität, die Gebäudeversicherungsanstalt und die Spitäler.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter führt aus, dass eine ähnliche Diskussion in der Regierung auch geführt wurde. Zuerst wurde ein breiter Erlass vorgeschlagen als Entwurf. Die Regierung hat sich für einen Mittelweg entschieden, wegen der Gefahr irgendwo anzustehen in den zahlreichen Verästelungen. Letztlich muss im Einzelfall beurteilt werden, wie z.B. bei der Vorlage Kantonalbank. Dann ist eine politische Beurteilung gefragt, bei der nicht nur die Regierung, sondern auch der Kantonsrat als Gesetzgeber im Einzelfall von den Grundsätzen abweicht. Die Regierungspräsidentin findet den Vorschlag von Marc Mächler mit dem Erlass der Richtlinien plausibel. Die geeignete Flughöhe zu finden war für die Regierung schwierig.

Eberhard-St.Gallen: Gibt es denn eine Möglichkeit dem Kantonsrat eine Sicherheit zu geben, indem diesen Grundsätzen Gültigkeit verliehen wird? Barbara Eberhard hatte angenommen, dass den Grundsätzen eine Gültigkeit mit diesem Bericht und den Gesetzesvorlagen gegeben würde, die über Weisungsebene hinausgeht. Der Kantonsrat soll sich auf diese Grundsätze beziehen können.

Stadler-Kirchberg: Es muss eine Form dieser Grundsätze gefunden werden, womit sie in der Anwendung eine Verbindlichkeit erhalten, ohne an Flexibilität zu verlieren. Die Grundsätze sollen eine Grundlage bilden, aber nicht ein starres Vorgehen vorschreiben.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter wiederholt, dass gestützt auf diese Vorlage die Gründungserlasse von allen kantonalen Anstalten überprüft werden. Da Gründungserlasse Gesetze sind, ist der Kantonsrat für die Entscheidungen über Spitäler oder die Universität zuständig. Mit diesem Bericht sollen Grundsätze aufgestellt werden, von denen man sich leiten lässt. Die Regierung will gestützt auf diesen Bericht ein systematischeres Beteiligungsmanagement betreiben und dieses periodisch überprüfen. In einer nächsten Phase findet die Überprüfung statt, bei der die Einzelfälle betrachtet werden. Es muss durch den Kantonsrat entschieden werden, ob



eine Sammelbotschaft oder vielleicht ein Gesetz über kantonale Beteiligungen ausgearbeitet wird.

Benedikt van Spyk: Das Ergebnis der Diskussion in der Regierung war, dass man auf Stufe der Gesetze zu den Beteiligungen diese Grundsätze zur Anwendung bringen wollte. Somit wird garantiert, dass die Anwendung auf den einzelnen Fall angepasst wird und die politische Wertung einbezieht. Die Diskussion lässt eine Bindungswirkung entstehen.

Es stand auch zur Debatte alle gesetzlichen Anpassungen mit dem Bericht vorzubringen, um die Einzelfälle diskutieren zu können. Man hat sich dagegen entschieden, weil es zu früh war. Zuerst muss entschieden werden, ob die Grundsätze auch für den Kantonsrat stimmen. Dann können die Anpassungen in den Gesetzen vorgenommen werden, bei denen der Kantonsrat eingebunden ist. Benedikt van Spyk glaubt, dass somit auf der richtigen Stufe die richtigen Fragen diskutiert werden.

Hans-Rudolf Arta ergänzt, dass der Kantonsrat über jede Einzelvorlage, jeden Gründungsakt nachher entscheidet. Dabei kann sich der Kantonsrat auf diesen Bericht beziehen und die Regierung danach fragen, ob die Grundsätze eingehalten wurden. Wenn die vorberatende Kommission und der Kantonsrat mehr Verbindlichkeit verlangt durch ein Gesetz oder eine Verordnung, ist der Kantonsrat nachher mehr an den eigenen Beschluss gebunden bei den Einzelvorlagen diese Grundsätze selbst auch einzuhalten. Der jetzige Vorschlag erlaubt eine grössere Flexibilität, um auf Einzelfallbedürfnisse einzugehen. Der Vorschlag von Marc Mächler zeigt einen Weg auf, der eine etwas grössere Verbindlichkeit schafft, ohne dass der Kantonsrat inhaltlich zu stark gebunden ist.

Benedikt van Spyk: Im Kanton Aargau hat man sich stärker gebunden. Es wurden jedoch abstraktere Grundsätze gewählt. In der Umsetzung entstanden Probleme in den Einzelfalldiskussionen (z.B. Gebäudeversicherungsanstalt), was zum Unterbruch des ganzen Prozesses geführt hat. Deshalb hat die Regierung entschieden, dass dies kein sinnvolles Vorgehen ist. Die Offenheit, dass die politische Konkretisierung in eine andere Richtung verläuft als der Grundsatz, muss gewährleistet bleiben.

Ritter-Altstätten: Ein grosses Problem stellt sich dann, wenn in der Diskussion des Kantonsrats Uneinigkeit herrscht über diese Grundsätze. Weil es über diese Grundsätze keine Abstimmung gibt, hat man im Prinzip eine widersprüchliche Stimmung, die man nicht quantifizieren kann. Der zweite offene Punkt ist, inwiefern die Regierung den Bericht auch als Selbstverpflichtung wahrnimmt. Der Kantonsrat hat nur mit einem kleinen Teil dieser Beteiligungsprobleme zu tun. Der grosse Teil regelt und setzt die Regierung um. Werner Ritter sieht die Schwierigkeiten, die möglicherweise mit einem Gesetz einhergehen. Gleichzeitig betont er, dass die Bindungswirkung des Berichts insbesondere, wenn es zu einer widersprüchlichen Diskussion kommt, nicht sehr hoch ist.

Mächler-Zuzwil stellt fest, dass das Eine das Andere nicht ausschliesst. Ziel ist es, diese Grundsätze festzunageln, damit nicht immer ein Bericht aus dem Jahre 2011 beigezogen werden muss. Er beantragt, den Art. 94b^{bis} (neu) im Staatsverwaltungsgesetz einzufügen: «Die Regierung erlässt die Richtlinien zu den Grundsätzen der Public Corporate Governance und überprüft diese periodisch.»

Der **Präsident** fügt an, dass die Abstimmung zu diesem Antrag bei der Vorlage zum Staatsverwaltungsgesetz stattfinden wird.



Noger-St.Gallen: Es geht um diesen kleinen Schritt der Verankerung der Grundsätze. Ansonsten stimmt die FDP der Argumentation der Regierung zu. Eine Weisung mit Grundsätzen, erlaubt situativ richtige Interpretationen und Wertungen, weshalb dies der richtige Weg ist.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter stellt klar, dass sie nicht für die ganze Regierung sprechen kann, wenn sie sagt, dass der Antrag hineinpasst. Zum Votum von Werner Ritter erläutert sie, dass es unterschiedliche Wahrnehmungen oder Auffassungen von Grundsätzen geben kann. Letztendlich ist dies aber nicht nur eine juristische Diskussion, die man im Parlament führt, sondern auch eine politische. Als Beispiele nennt sie die Kantonalbank und fügt hinzu, dass den Grundsätzen nach, diese voll privatisiert werden müsste. Politische Gründe sprechen jedoch dagegen. All diese Diskussionen, können bei der Anpassung eines Gründungserlasses politisch geführt werden. Die Regierungspräsidentin erinnert sich an die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) als grosses theoretisches Gebilde. Ausser den Büchern, die geschrieben wurden, hat es weder den Staat noch den Bürger weitergebracht. Das vorgeschlagene Vorgehen ist pragmatisch. Bei den Gründungserlassen ist der Kantonsrat der Gesetzgeber und verfügt über verschiedene parlamentarische Mittel, um Einfluss zu nehmen.

Der **Präsident** entgegnet der Regierungspräsidentin, dass das Misstrauen gewachsen ist gegenüber der Regierung, weswegen die Festlegung verlangt wird.

Göldi-Gommiswald: Bei der Steuerung im Kantonsrat müssen zwei Punkte präzisiert werden auf der Seite 22. Er geht davon aus, dass der Erlass der regulatorischen Rahmenbedingungen auch die Wahl der Rechtsform einschliesst. Es ist verwirrend, dass die Wahl der Rechtsform im ersten Alinea bei der Regierung aufgeführt wird, weil dies zum Kantonsrat gehört. Bei der Ausgestaltung des Gründungserlasses durch den Kantonsrat sind gewisse Grundzüge der Grundsätze für eine Eigentümerstrategie aufzunehmen. Die Mitgliedschaftsstrategie im Detail soll durch die Regierung ausformuliert werden. Auf der Seite der Beaufsichtigung wird die Kenntnisnahme der Geschäftsberichte durch den Kantonsrat aufgeführt. Im Wortlaut des Gesetzestexts wird dies nicht wiedergegeben, sondern dass die Regierung den Jahresbericht genehmigen soll (Art. 10 Abs. 1 Bst. g (neu)), Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung). Hier fehlt die Kenntnisnahme durch den Kantonsrat, damit Kommentare abgegeben werden können.

Benedikt van Spyk entgegnet, dass hier inhaltlich keine Differenz besteht. Die Regierung schlägt in ihrer Botschaft vor, dass sie den ersten Vorschlag zur Rechtsform ausarbeitet und die Evaluation auf Regierungsstufe läuft. In dem Sinne findet eine Vorsteuerung statt. Aber die Festlegung geschieht im Kantonsrat. Dies ist auf der Seite 64 ersichtlich, auch wenn es vielleicht etwas unglücklich geschrieben wurde.

Der **Präsident** stellt fest, dass dies in der letzten Session durchgespielt wurde anhand der Energieagentur. Die Regierung hat als Rechtsform eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (abgekürzt GmbH) vorgeschlagen. In verschiedenen Voten wurde eine andere Form vorgeschlagen durch Aufzeigen der Vor- und Nachteile. Der Kantonsrat hat daraufhin entschieden.

Göldi-Gommiswald fragt nach, ob bei der Ausgestaltung des Gründungserlasses auch die Grundzüge der Beteiligungsstrategie festgelegt werden. Zurzeit vorgeschlagen wird die Festlegung der Eigentümerstrategie durch die Regierung.

Benedikt van Spyk: Die Festlegung der Eigentümerstrategie ist die ausführliche Konkretisierung der Aufgaben, die im Gründungserlass umschrieben werden. Dies ist Aufgabe der Regierung. Die Botschaft wurde jedoch durch die Regierung schon verabschiedet, weshalb sie nicht inhaltlich abgeändert werden kann. Die Fragen können jedoch aufgenommen und beantwortet werden. Bei einer späteren Neugestaltung können diese dann inhaltlich ergänzt werden.



Bereuter-Rorschach: Unterstützt das Anliegen von Peter Göldi. Es ist notwendig, die Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie bereits im Gründungserlass abzubilden

Ritter-Altstätten unterstützt ebenfalls Peter Göldi, weil er den Glauben daran verloren hat, dass politisch Tätige etwas suchen gehen, was sie nicht unbedingt finden wollen. Peter Göldi soll im Plenum zuhause vom Kantonsratsprotokoll diese beiden Punkte nochmals hervorheben. Es ist für die CVP Delegation wichtig, bei der Rechtsform und der Ausgestaltung verschiedener Anstalten mitdiskutieren zu können. Es muss vermieden werden, dass die Regierung bei der Eigentümerstrategie für sich Exklusivität beanspruchen kann.

Abschnitt «4.1 Steuerung der Beteiligungen»

Göldi-Gommiswald findet, dass im Grundsatz G 5 im zweiten Alinea ergänzt werden müsste: «sowie die Grundzüge der Eigentümerstrategie im Gründungserlass beschrieben werden.» Im Fliesstext ist dies enthalten, aber es gehört auch in den Grundsatz hinein.

Der **Präsident** ergänzt, dass diese Ergänzung seitens der CVP rein protokollarisch festgehalten wurde. An der Botschaft selbst kann nichts verändert werden. Der Präsident fragt die anderen Delegationen, ob die Aufnahme eines Stimmungsbildes über eine Konsultativabstimmung gewünscht wird. Diese würde nicht als Antrag gelten, trotzdem aber eine Verbindlichkeit herstellen dadurch, dass die Kommission dies ausdrücklich wünscht.

Die vorberatende Kommission äussert keine Einwände zu diesem Vorgehen.

Göldi-Gommiswald wiederholt die vollständige Ergänzung zum Grundsatz Grundsatz G 5 im zweiten Alinea: «Die Instrumente zur Steuerung und Beaufsichtigung von Anstalten und Körperschaften sowie die Grundzüge der Eigentümerstrategie werden im Gründungserlass beschrieben.»

Der **Präsident** empfiehlt dieses Stimmungsbild nicht als einzelnes Votum der CVP festzuhalten, sondern als Stimmungsbild der vorberatenden Kommission an die Regierung.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 stimmen zu.

Noger-St.Gallen stellt eine Verständnisfrage. Eine Stiftung, wie z.B. die Lokremise bedingt einen Gründungserlass, der jedoch nicht in den Kantonsrat geht, obwohl laut Bericht dieser formalgesetzlich durch den Kantonsrat zu beschliessen ist. Wie findet die Beteiligung des Kantonsrats an den Gründungserlassen statt? Ist dies von der Grösse der Themen abhängig?

Benedikt van Spyk gibt Arno Noger recht, dass hier Auslagerungen vorliegen, besonders bei Anstalten, Körperschaften im Sinne von öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Stiftung handelt, dann braucht es einen Gründungserlass. Wenn Einsitz genommen wird an einer privatrechtlichen Stiftung im Stiftungsrat, dann braucht es keinen Gründungserlass, aber es wäre auch eine Beteiligung. Nicht jede Auslagerung ist auch eine Beteiligung. Die Teilnahme im obersten Leitungsorgan bedingt jedoch keinen Gründungserlass.

Eberhard-St.Gallen führt aus, dass die Lokremise aus der privatrechtlichen Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (abgekürzt KTSG) als Anstalt hervorgegangen ist. Dem Empfinden von Barbara Eberhard nach, wurde die Lokremise privatrechtlich geführt und gebraucht und nicht im Sinne einer Anstalt. Es wird auch von einem Stiftungszweck gesprochen. Sie stellt die Frage, ob eine private Stiftung existiert. Sie stellt auch fest, dass die Lokremise nie im Kantonsrat diskutiert wurde.



Noger-St.Gallen nennt das Beispiel des Ostschweizer Kinderspitals. Dies ist eine Beteiligung des Kantons in der Form einer Anstalt, bzw. einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Stiftung mit einer ganz wesentlichen finanziellen Bindung. Hier müsste eigentlich ein Gründungserlass vorliegen. Müsste dieser zwingend dem Kantonsrat vorgelegt werden gemäss dem Schema auf der Seite 22? Es wird nicht gesetzlich festgehalten, dass Gründungserlasse automatisch in den Kantonsrat gehen müssen, ausser wenn ein Gesetz vorliegt.

Benedikt van Spyk: Ein Gründungserlass bedeutet, dass eine Rechtspersönlichkeit dieser Stiftung entsteht. Das wird auf gesetzlicher Ebene festgehalten über den Gründungserlass oder eine interkantonale rechtsetzende Vereinbarung. Letzteres wird durch eine Genehmigung geregelt, für die es auch einen rechtsetzenden Erlass braucht.

Hans-Rudolf Arta: Einen Gründungsakt oder Gründungserlass gibt es immer, wenn eine juristische Person ins Leben gerufen wird. Dieser Gründungserlass kann privatrechtlicher Natur sein, wie z.B. bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft oder einem Verein. Wenn eine öffentlich-rechtliche juristische Person neu geschaffen wird für die Erfüllung einer Aufgabe des Kantons, muss es einen Gründungsakt geben. Hierfür braucht es ein formelles Gesetz über das der Kantonsrat entscheidet. Aber bei den Aufgaben, für die die Regierung zuständig ist, ist sie auch dafür zuständig diesen Gründungsakt zu erlassen. In diesem Gründungsakt werden nun gemäss dem Hinweis dieser vorberatenden Kommission die Grundzüge der Beteiligungsstrategie oder der Eigentümerstrategie festgelegt. Es gibt jedoch auch Fälle, bei denen der Kanton mit einem Leistungsauftrag entsprechende Aufträge überträgt. Beispiele hierfür sind die Stiftung Opferhilfe oder das Frauenhaus. Dies kann der Kanton mit oder ohne Beteiligung tun. In diesem Fall legt der Kanton auch nicht die Eigentümerstrategie selbst fest. In dem Sinne sind Beteiligung und Auslagerung nicht voll deckungsgleich. Es gibt die verschiedensten Rechtsformen.

Ritter-Altstätten weist darauf hin, dass unterschieden werden muss zwischen öffentlichen Körperschaften und Anstalten, die vom Kanton gegründet wurden, und der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Öffentliche Aufgaben können auch durch privatrechtliche Verträge erfüllt werden. Der Kantonsrat entscheidet als Gesetzgeber mit über die Formen der Zusammenarbeit, weil der Kanton eine öffentliche Aufgabe nur auslagern darf, wenn es im Gesetz ausdrücklich vorgesehen wurde. Damit werden auch die Rahmenbedingungen gesetzt. Der Kantonsrat kann dies auch über eine entsprechende Gesetzgebung verhindern.

Zur Wahl der strategischen Leitung auf der Seite 27 fügt Werner Ritter hinzu, dass in der Vorlage hervorgehoben wird, dass die Regierung nach rein fachlichen Kriterien entscheidet. Wenn er jedoch das Ergebnis ansieht, ist er sich nicht so sicher, ob dies in der Praxis auch gelebt wird. Er äussert deshalb das Anliegen, die politischen Überlegungen bei der Wahl in den Hintergrund zu rücken. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Wahlverfahren der Regierung verdeckt abläuft und nicht offen wie beim Kantonsrat.

Böhi-Wil: Auch die SVP hat die Frage der Wahlgremien (Abschnitt 4.1.5.a) intensiv diskutiert. Die SVP stimmt im Grundsatz zu, möchte jedoch bei einzelnen Anstalten eher davon ausgehen, dass der Kantonsrat die strategische Leitung wählt. Dies bezieht sich auf die SVA. Die SVP behält sich bei gewissen Dingen vor, eine Ausnahme zu machen, also einen Vorbehalt anzubringen. Wie aus der Diskussion hervorgegangen ist, ist die Gesamtumsetzung dieser Grundsätze nicht möglich. Es folgt ein Antrag im Bezug auf die Wahl der Verwaltungskommission der SVA.

Benedikt van Spyk: Dem Anliegen von Werner Ritter wird auch dadurch Rechnung getragen, dass die Regierung dazu verpflichtet wird, stärker nach Anforderungsprofil vorzugehen. Die Botschaft enthält ein allgemeines Anforderungsprofil, es kann aber auch zu einem späteren Zeitpunkt ein spezielles Anforderungsprofil definiert werden. Dadurch wird die Überprüfbarkeit erhöht, ob die Regierung sich an den Grundsatz gehalten hat oder nicht. Eine Wahl durch den Kantons-



rat rechtfertigt sich dann, wenn das strategische Leitungsgremium auch eine stark politische Aufgabe wahrzunehmen hat. Dann steht die Fachlichkeit weniger im Vordergrund. Benedikt van Spyk zweifelt daran, ob die SVA vor dem Hintergrund der Bundesgesetzgebung das geeignete Beispiel wäre für eine politische Steuerung.

Eberhard-St.Gallen fragt im Bezug auf den Grundsatz G 13 «Weiterbildung» auf der Seite 31, ob dies in der Realität eingehalten wird und wie sichergestellt wird, dass die Mitglieder der strategischen Leitungen auch wirklich das Nötige an Weiterbildung und Fortbildung machen. Sie äussert Bedenken, dass dies der Realität entspricht.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter antwortet, dass diese eine Vollzugsgefahr ist.

Der **Präsident** entgegnet, dass grundsätzlich der Vorgesetzte für die Einhaltung verantwortlich ist.

Eberhard-St.Gallen: Wer ist einem Departementsvorsteher oder der Regierung vorgesetzt? Das Departement? Das ja gar nicht möglich.

Benedikt van Spyk: Es ist wichtig, die Frage der Weiterbildung aufzugreifen und den Grundsatz zu fassen. Die Regierung kann dies z.B. darüber implementieren, dass sie Bildungsangebote der Staatsverwaltung als bestehendes Instrument für die gewählten Mitglieder der strategischen Leitung öffnet oder sie die Zusammenarbeit mit der Universität (Workshops) nutzt. Der Grundsatz soll die Motivation liefern, diesen Punkt konkret auszugestalten. Die einzelnen Aufsichtsorgane müssten dies im Überblick behalten.

Eberhard-St.Gallen pflichtet bei, dass dies wichtig ist.

Mächler-Zuzwil stellt eine Frage zum Grundsatz G 15, erstes Alinea, vierter Punkt. Heisst das, wenn z.B. Zürich einen Regierungsrat schickt, dass zwingend aus dem Kanton St.Gallen auch ein Regierungsrat vertreten sein muss? Für Marc Mächler ist dies nicht zwingend, ausser es wird im Gründungsakt erlassen. Als Beispiel nennt er die SAK. Es ist nicht zeitgemäss, dass hier ehemalige Regierungsräte Einsitz nehmen und diese Aufgabe eventuell nicht mehr erfüllen können. Es handelt sich hierbei heute um ein bedeutendes Versorgungsunternehmen mit einer wichtigen Aufgabe. Das ist nicht gegen Joe Keller zu verstehen, sondern als grundsätzliche Fragestellung.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter antwortet, dass Marc Mächler hier zwei Dinge vermischt. Die Frage, ob ein ehemaliges Mitglied der Regierung überhaupt die Regierung vertreten soll, ist nicht dieselbe, wie die, ob ein Regierungsratsmitglied zwingend eine Vertretung wahrnehmen soll. Die erste Frage ist berechtigt, weshalb die Vertretung bei Joe Keller auch befristet ist. Es handelt sich hier um Leitideen. Zur zweiten Frage bemerkt die Regierungspräsidentin, dass Verbindlichkeiten nur dort hergestellt werden können, wo die Vertreter die gleiche Verantwortungsstufe haben. Wenn die operative mit der strategischen Führung zusammen diskutiert, ist dies in der Erfahrung der Regierungspräsidentin nicht konstruktiv. Aber wenn beispielsweise in einer SAK, die anderen Kantone durch einen Regierungsvertreter vertreten sind, dann kann es für die St.Galler nicht sein, dass sie einen Vertreter der Fachebene wählen. Die Vertretungen müssen unter den Kantonen abgesprochen werden, damit die Ebenen stimmen.

Benedikt van Spyk: Die Stufengerechtigkeit wurde auf der Seite 34 umschrieben. Teilweise legen Konkordate die Vertretung fest. Wenn kein politischer Steuerungsbedarf besteht, besagt der Grundsatz, ist darauf hinzuwirken, dass die Regierungsvertretung aus diesen Konkordaten herausgenommen wird, damit die Ebene für alle stimmt. Das muss ein Bestreben der Kantone sein.



Bereuter-Rorschach: So wie der Grundsatz G 15 hier steht, wird der Imperativ zu stark betont. Anders gesagt, gibt dies eine Legitimation für eine Regierungsvertretung in allen grösseren Beteiligungen, in denen derzeit kein Handlungsbedarf festgestellt werden kann, respektive wo der Status quo zu belassen ist. Jürg Bereuter ist der Meinung, dass in Zukunft auf der strategischen Ebene die Mitwirkung der Regierung eher die Ausnahme als die Regel sein soll. Heute ist es eher umgekehrt. Bei derselben Diskussion im Kanton Bern, wurde ein Gutachten erstellt von Forstmoser und Müller. Mitglieder des Regierungsrates sollten demnach nur dann in den Steuerungsgremien mitwirken, wenn Entscheidungen von grosser politischer Tragweite zu fällen sind.

Benedikt van Spyk versichert, dass dieses Gutachten zur Kenntnis genommen wurde durch die Redaktoren. Im Gutachten wurde der Grundsatz sehr offen formuliert. Bei den Überlegungen zu diesem Grundsatz haben sich die Redaktoren gefragt, ob dies konkreter ausgestaltet werden kann. Dies hat zur Frage geführt, ob ein erheblicher politischer Steuerungsbedarf besteht oder nicht. Das kann nicht abstrakt von aussen beurteilt werden, sondern bedarf einer politischen Führungsentscheidung der Regierung eventuell zusammen mit dem Kantonsrat. Dies wird dementsprechend im Gründungserlass festgelegt. Der politische Erwägungsprozess kann nicht in einen konkreten Grundsatz gefasst werden. Es bleibt ein Führungsentscheid mit einem offenen Diskurs.

Eberhard-St.Gallen ergänzt dazu, dass auch hochstrategische und finanzielle Kriterien einfließen. Wenn viel Geld investiert wurde, sind die Interessen grösser. Die politische Interpretation ist wichtig, aber es gibt wahrscheinlich noch andere Gründe dabei zu sein. Barbara Eberhard unterstützt die stufengerechte Vertretung.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter erinnert die Mitglieder der vorberatenden Kommission daran, dass sich die Regierung unter Abschnitt 6 den Auftrag gibt, die Regierungsvertretungen zu überprüfen aus dem Bewusstsein, dass der Kanton St.Gallen viele Regierungsvertretungen hat. Sie erklärt, dass in ostschweizer Kantonen, gerade die kleinen Kantone häufig Regierungsräte als Vertreter schicken. Dies verpflichtet St.Gallen zur selben Ebene der Vertretung.

Die Regierungspräsidentin merkt an, dass die politische Verantwortung mit oder ohne Regierungsvertretung schlussendlich auf das zuständige Regierungsmitglied zurückfällt. Als Beispiel führt sie Toni Grüniger und die Vertretung im Verwaltungsrat der Spitalverbunde. Die gleiche Situation würde sich bei der Kantonalbank ergeben, wenn nicht mehr der Finanzchef, sondern ein hoher Beamter oder sogar ein Aussenstehender die Vertretung wahrnehmen würde. Die Verantwortung fiele trotzdem auf die Regierung zurück. Diese Diskussion scheint der Regierungspräsidentin etwas abstrakt zu sein. Die Grundsätze und die politische Realität sind unterschiedlich.

Bereuter-Rorschach entgegnet dem mit der Prognose, dass dieser Grundsatz in der Umsetzung dazu führen wird, dass in sämtlichen Gründungserlassen die wieder zur Disposition stehen, die Regierung als Vertretung eingesetzt wird. Dies kann auch eine Fehleinschätzung sein. Dass dieser Grundsatz in eine andere Richtung führt oder eine andere Bedeutung hat, ist in Zusammenhang mit dem Grundsatz G 17 Bst. a Abs. 2 zu sehen, wo geregelt wird, dass ein Mitglied der Regierung in der strategischen Leitung auch das Präsidium innehat. Die Regierung gibt einen Junktin über diese Grundsätze vor, mit dem Jürg Bereuter nicht einverstanden ist.

Mächler-Zuzwil ergänzt zum Votum von Barbara Eberhard über den Grundsatz G 15, dass bei einer Beteiligung mit einem grossen finanziellen Engagement, es nicht unbedingt der beste Entscheid ist, wenn das entsprechende Regierungsmitglied die Vertretung wahrnimmt. Bei einer hohen finanziellen Beteiligung gibt es ein primäres Interesse, die finanziellen Werte zu steigern, bzw. zu erhalten. Da muss gefragt werden, wer dies am besten gewährleistet. Marc Mächler führt als Beispiel die Kantonalbank an, wo entscheidend ist, dass der Verwaltungsrat die notwendigen Kompetenzen hat, um den Beteiligungswert zu halten oder zu steigern. In diesem Falle könnte es



Sinn machen, dass die Regierung einen Vertreter delegiert, der im Banking grosse Fachkenntnis aufweist.

Der **Präsident** stellt fest, dass das Wort «erheblich» des Grundsatzes G 15, Alinea 1, erster Punkt für Diskussionen sorgt. Es ist strittig, welches Ausmass der Beteiligung für einen Grundsatz massgebend ist. Aufgrund der Voten ist dies eher bei einer weitreichenden Beteiligung der Fall.

Mächler-Zuzwil drückt Erstaunen aus, dass auf der Seite 33 bei der Auflistung der Vor- und Nachteile einer direkten Einsitznahme durch ein Regierungsmitglied, der Interessenskonflikt nicht als Nachteil erwähnt wird. Die Diskussion um die SVA wurde wegen diesem Punkt lanciert.

Benedikt van Spyk entgegnet, dass sich der Interessenskonflikt im zweiten Alinea der aufgelisteten Nachteile befindet. Die Verpflichtungen sind im Zusammenhang mit einem doppelten Pflichtenexus zentral bei den Nachteilen.

Mächler-Zuzwil antwortet, dass er dies anders gelesen hat.

Der **Präsident** präzisiert, dass sich dies auf jedes Regierungsmitglied und jede Vertretung bezieht, die in einem Gremium dabei ist.

Noger-St.Gallen bemerkt zum Grundsatz G 17a «Präsidium» auf der Seite 35, dass gerade bei interkantonalen Vertretungen dies nicht mehr möglich ist. Es muss deshalb politisch abgewogen werden, ob der Kanton so stark beteiligt ist, dass er das Präsidium übernehmen möchte oder nicht.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter führt aus, dass hier eher das Modell der stufengerechten Trennung gewählt wird. Es ist klar, dass nicht in allen interkantonalen Gremien, zwingend ein Mitglied der St.Galler Regierung die Vertretung wahrnehmen kann.

Eberhard-St.Gallen fügt hinzu, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt einer gewissen Grösse gemeint ist, also eines ausgelagerten Teils der Regierung. Somit macht es Sinn, dass das Präsidium bei einem Regierungsmitglied liegt. Dies ändert sich, sobald diese Anstalten eine privatrechtliche oder eine andere Form haben.

Noger-St.Gallen verlangt mehr Informationen zu den Überlegungen, dass der Wechsel von der operativen Führung in die strategische Leitung vermieden werden soll (Grundsatz G 22a). Es ist nicht unüblich, dass solche Fälle passieren. Bei Josef Ackermann beispielsweise ist die internationale Problematik diskutiert worden. Hat man hier Erfahrungen oder wurde dies aus Corporate Governance Dokumenten herausgenommen?

Benedikt van Spyk bemerkt, dass das angesprochene Beispiel aus den Medien die Problematik unterstreicht, die verschiedenen Hüte nacheinander einzunehmen. Der Wechsel in zeitlicher Abfolge kann zu Rollenkonflikten führen und ist als Hintergrund für diesen Grundsatz zu sehen.

Noger-St.Gallen nimmt zur Kenntnis, dass dies nicht eine Einschränkung, sondern eher eine tendenzielle Aussage ist.

Benedikt van Spyk stimmt zu, dass der Stufenwechsel eher zu vermeiden ist. In gewissen Situationen kann es jedoch aufgrund der Fachkenntnisse sehr sinnvoll sein. Man hat versucht, auch diesen Aspekt zu berücksichtigen.



Mächler-Zuzwil stellt eine Frage zum Grundsatz G 26b «Vergütungen». Wenn ein Regierungsrat beispielsweise in einem Verwaltungsrat einsitzt, gibt es die bestehende Regelung, dass er maximal 10% seines Salärs behalten kann. Bei der Regierung wäre dies in der Grössenordnung von 30'000 Fr. Wie sieht das aus, wenn z.B. ein Mitarbeiter aus einem Departement delegiert wird? Gilt eine analoge Regelung oder ist dies nicht geregelt?

Benedikt van Spyk: Es wurde festgestellt, dass in den Departementen unterschiedliche Praktiken bestehen. Ein Nachfolgethema wäre sicherlich, eine einheitliche Regelung zu schaffen. Eventuell muss auch die Entschädigungsablieferung geregelt werden. Vorerst wurde die Offenlegung angeregt.

Götte-Tübach stellt fest, dass also je nach Departement und Funktion eine unterschiedliche Handhabung existiert. Die einen behalten ihr Salär für den Aufwand, die anderen nicht.

Benedikt van Spyk bestätigt, dass es bis jetzt keine einheitlichen Vorgaben gibt. Wie dies im Einzelfall personalrechtlich abgerechnet wird, ist Benedikt van Spyk nicht bekannt. Er geht davon aus, dass die Departemente darauf Wert gelegt haben, dass wenn es Arbeitszeit ist, dann auch die entsprechende Ablieferung stattfindet. Wie das aber im Einzelfall aussieht, wurde nicht eruiert.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter ergänzt dazu, dass es sich hierbei nicht um bedeutende Entschädigungen handelt. Zum Teil ist es ein Entgelt für das Studium von Sitzungsunterlagen oder es sind Spesen. Verwaltungsräte, die grosse Summen zahlen, gibt es relativ wenige. Als Beispiel könnte man die Aktiengesellschaft Abraxas nennen, bei der der Kanton Vertretungen hat. Die Regierungspräsidentin nimmt an, dass dort eine Ablieferungsvereinbarung getroffen wurde. Aber sie bestätigt, dass es keine einheitliche Praxis der Ablieferung gibt.

Mächler-Zuzwil stellt einen gewissen Handlungsbedarf diesbezüglich fest. Er fragt bei Benedikt van Spyk nach, ob man sich mit dem Personalverantwortlichen zusammensetzt und dies aufnimmt oder ob der Kantonsrat aktiv werden muss.

Benedikt van Spyk stimmt Marc Mächler betreffend Handlungsbedarf zu. Eine Evaluation wurde bereits angestossen, der Prozess wurde aufgegleist.

Götte-Tübach fragt nach, ob dies schon in der neuen Personalverordnung geregelt ist oder ob dies in einem Nachtrag ergänzt werden muss.

Benedikt van Spyk antwortet, dass zuerst geprüft werden muss, wie dies zum neuen Personalrecht steht und was die Ergänzungen wären, die es zur Umsetzung braucht.

Der **Präsident** fügt bei, dass sonst auf politischem Wege nachgefragt werden müsse.

Abschnitt «4.2 Beaufsichtigung der Beteiligungen»

Noger-St.Gallen fragt zum Grundsatz G 33a «Geschäftsberichte» auf der Seite 46 nach, ob es hier einen Filter gibt, damit nicht sämtliche Geschäftsberichte der im Anhang aufgeführten Beteiligungen im Kantonsrat landen. Wo greifen diese Filter?

Eberhard-St.Gallen ist der Meinung, dass die Geschäftsberichte von öffentlich-rechtlichen Anstalten sicher in den Kantonsrat gehen müssen.



Göldi-Gommiswald stellt eine Frage zur Kenntnisnahme der Geschäftsberichte durch den Kantonsrat (Seite 47). Er möchte die konkrete Zuständigkeit ansehen.

Benedikt van Spyk antwortet, dass mit diesem Grundsatz hauptsächlich die Anstalten gemeint sind. Aber auch für interkantonale Kooperationen wäre dies sicherlich angezeigt. Den Geschäftsbericht zu einzelnen Stiftungsbeteiligungen auszulassen, wo der Kanton nur im Stiftungsrat vertreten ist, ergibt sich aus der Anwendung des Grundsatzes.

Hans-Rudolf Arta ergänzt, dass es Bestandteil des Gründungsaktes ist, also des formellen Gesetzes, wenn sie eine öffentlich-rechtliche Anstalt schaffen, dass der Geschäftsbericht dem Kantonsrat zu unterbreiten ist zur Kenntnisnahme.

Noger-St.Gallen bemerkt, dass die Formulierung «jede Anstalt» etwas weit gefasst ist.

Hans-Rudolf Arta ergänzt, dass beispielsweise der Geschäftsbericht der Lokremise, dem Kantonsrat nach geltendem Recht nicht unterbreitet werden muss. Es steht dem Kantonsrat jedoch frei, dies zu ändern.

Eberhard-St.Gallen: Wenn der Kantonsrat bei der Gründungsurkunde mitbestimmen konnte, muss er die Geschäftsberichte nachher ja nicht mehr lesen.

Stadler-Kirchberg stellt fest, dass das Thema der Revisionsstelle (Grundsatz G 39a) ein grosses Thema bei der SVA war. Es ging darum, ob die Finanzkontrolle des Kantons diese Funktion erfüllen kann. Die Verwaltungskommission hat eine externe fachliche Revisionsstelle beantragt. Für öffentlich-rechtliche Anstalten wäre es vermutlich richtig, die Fachlichkeit in der Revisionsstelle einzuführen.

Göldi-Gommiswald ergänzt zu diesem Votum, im Art. 9 Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (abgekürzt EG-AHV) einen ergänzenden Satz einzufügen: «Die Revisionsstelle hat fachkundig und unabhängig zu sein».

Der **Präsident** versichert Peter Göldi, dass er sich diesen Punkt notiert hat und darauf zurückkommen wird im späteren Verlauf der Diskussion.

Eberhard-St.Gallen stellt eine Frage zum Kontrollsystem, wie es im Grundsatz G 40a vorgesehen wird. Muss dieses eingeführt werden oder ist der Kanton St.Gallen schon so weit?

Benedikt van Spyk antwortet, dass dies teilweise der Fall ist. Die Implementierung in den Anstalten hängt von den strategischen Leitungen ab. Auch hier ist das Ziel, dass man zu einer Vereinheitlichung kommt. Der Bund hat gewisse Leitlinien definiert für seine Beteiligungen, die teilweise anwendbar sind im Kanton St.Gallen. Es ist wichtig, dass das interne Kontrollsystem von der strategischen Leitung wirkungsvoll implementiert wird. Auch die Regierung muss darauf achten, dass dies wieder verstärkt beachtet wird. Das wird im Rahmen der Überprüfungen der Anstalten so durchgesetzt werden.

Eberhard-St.Gallen fragt nach, ob es so gedacht ist, dass was ausserhalb der Verwaltung ist, wie innerhalb der Verwaltung gehandhabt wird.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter antwortet, dass ein Kontrollsystem innerhalb der Verwaltung absurd ist. Natürlich kann man beispielsweise im Saxerriet ein internes Kontrollsystem implementieren. Aber die Risiken sind hier offensichtlich, nämlich dass dort jemand ausbricht, der gefährlich ist. Sie erinnert die Mitglieder der vorberatenden Kommission daran, dass



es hier darum geht, finanzielle Risiken einer Anstalt abzuschätzen und diese im Griff zu haben. Es geht darum die Vorkehrungen einer «good governance» zu treffen.

Benedikt van Spyk: Es gibt die Fachstelle Risikomanagement, die im Finanzdepartement angesiedelt ist. Sie betreut ein Portefeuille, indem sie eine Risikobewertung macht von verschiedenen Aspekten der Zentralverwaltung. Innerhalb der Verwaltung wurde dieses Thema bereits adressiert.

Abschnitt «5 Gesetzliche Umsetzung»

Abschnitt «5.1 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln»

Der **Präsident** führt aus, dass er den Abschnitt 5.1 gänzlich auslassen möchte.

Abschnitt «5.2 Finanzielle Auswirkungen»

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter geht auf die verschiedenen Eintretensvoten zum Abschnitt 5.2 ein. Die Regierung beabsichtigt, diese Vorlage mit den bestehenden Ressourcen umzusetzen. Bereits heute werden Strategien überprüft wie beispielsweise beim Spitalverbund. Die zuständigen Departemente kommen regelmässig in die Regierung. Es gibt auch mit den Beteiligungen regelmässig Aussprachen. Zu einem späteren Zeitpunkt kommt man vielleicht zum Ergebnis, dass es eine Koordination des gesamten Beteiligungsmanagements braucht. Im Moment ist dies jedoch nicht der Fall. Hingegen muss man sich bewusst sein, dass Mehrkosten entstehen, wenn man in den strategischen Führungsgremien, jemanden von aussen delegieren möchte mit hohen Qualifikationen. Es gibt Anwälte, die professionelle Verwaltungsräte sind und solche Mandate wahrnehmen. Diese werden jedoch nicht für die 10'000 - 12'000 Franken im Jahr, die geboten werden, arbeiten. Sobald man dies ausschreibt, entsteht eine gewisse Erwartungshaltung, deren man sich bewusst sein muss.

Abschnitt «5.3 Referendum»

Mächler-Zuzwil bemerkt, dass dies angepasst werden müsste.

Fässler-St.Gallen stimmt Marc Mächler zu, dass dies verräterisch ist.

Abschnitt «5.4 Antrag»

Keine Wortmeldungen.

Abschnitt «6 Ausblick und weiteres Vorgehen»

Keine Wortmeldungen.

Der **Präsident** informiert die Mitglieder der vorberatenden Kommission, dass er die Anhänge auch diskutieren möchte, weil seitens der SVP Delegation einzelne Fragen zu den Anhängen aufgekommen sind.



Anhang 1: Liste kantonaler Beteiligungen

Ritter-Altstätten: Wenn er diesen Anhang durchsieht und analysiert welcher Regierungsrat in welcher Beteiligung die Vertretung übernimmt, stellt er fest, dass gewisse Sachen hinterfragt werden müssten. Ob ein Regierungsrat wirklich Präsident der Landwirtschaftlichen Bürgschaftsgenossenschaft, der Melioration der Rheinebene und der Melioration des Linthgebiets sein muss. Die Frage der Notwendigkeit stellt sich bei einer genauen Betrachtung.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter stimmt zu, dass der Einwand berechtigt ist. Manchmal schreiben jedoch die Konkordate vor, dass eine Regierungsvertretung nötig ist. Manchmal wurde dies auch im Gründungserlass so festgeschrieben. Diese sind zu überprüfen.

Götte-Tübach: Liegen die Anhänge vollständig vor? Wie werden die Amtsdauern begrenzt? Besteht ein Zusammenhang mit der heutigen Funktion, können diese lebenslang sein oder gibt es andere mögliche Varianten?

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter: Nach dem Dafürhalten der Regierung sind diese vollständig. Das ist was von den Departementen gemeldet wurde, wobei das nichts über die Bedeutung im Einzelnen aussagt. Sehr viele bedeutsame politische Gremien sind keine finanziellen Beteiligungen (z.B. Fachdirektorenkonferenzen).

Die zweite Frage ist berechtigt und gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen in der Regierung. Diese Mandate sind grundsätzlich ans Regierungsratsmandat gebunden. Es wurden im Laufe der Diskussion Ausnahmen genannt, wie z.B. Hansueli Stöckli, der als Vertretung in der SAK geblieben ist. Joe Keller ist ebenfalls geblieben. Aber unabhängig dieser Namen, sind die Erfahrungen der Regierung diesbezüglich nicht durchwegs positiv. Man müsste regeln, dass mit Aufgabe des Regierungsmandats auch die Vertretung aufgegeben wird.

Götte-Tübach geht davon aus, dass dasselbe auch für die Funktionen gilt, die durch Amtsinhaber wahrgenommen werden. Michael Götte ist aufgefallen, dass z.B. die Stiftung Mühlhof, ein Rehabilitationszentrum für Alkoholranke, an der der Kanton sehr stark beteiligt ist und auch drei Mitglieder aus der Regierung und dem Kantonsrat stellt, auf dieser Liste fehlt. Es ist nicht ersichtlich, wo hier die Unterschiede sind oder wo sich die Abgrenzungen befinden.

Benedikt van Spyk: Die Erhebung der Liste war schwierig, weil gerade bei Stiftungen die Stiftungsurkunde teilweise nicht zugänglich war oder nicht klar war, wie Mitglieder des Stiftungsrats zu besetzen sind. Dies zu eruieren, war auch für das zuständige Departement schwierig, besonders wenn der Bezug nicht sehr eng war. Die Liste ist jedoch auf Vollständigkeit angelegt, aber gerade was die Stiftungen anbelangt können einzelne vielleicht verlorengegangen sein. Das ist keine Geringschätzung oder böser Wille. Wir sind einfach an die Systemgrenzen unserer Möglichkeiten gestossen.

Der **Präsident** fragt nach, ob dies im Nachgang aufgearbeitet würde.

Benedikt van Spyk antwortet, dass dies der Fall sei und fügt an, dass solche Inputs genau deswegen so wichtig seien, damit man diese aufnehmen und die Liste ergänzen kann, damit sie am Schluss verlässlich ist.

Bereuter-Rorschach ist der Meinung, dass die Axpo AG auch als Beteiligung im Teil des Baudepartements aufgeführt werden sollte. Dies ist zwar keine direkte Beteiligung des Kantons, aber auch hier ist ein Mitglied der Regierung als Vertretung drin.



Benedikt van Spyk antwortet darauf, dass es bei den indirekten Beteiligungen noch schwieriger geworden wäre. Als Beispiele nennt er die kantonale Familienkasse und Teile der SVA. Man musste hier auch aufnehmen, wie weit kantonale Beteiligungen an Aktiengesellschaften bestehen.

Bereuter-Rorschach: Wenn die politische Schwelle angehoben wird, ist die Axpo AG ein wesentliches Thema in dieser Liste.

Fässler-St.Gallen stimmt Jürg Bereuter zu.

Der **Präsident** fragt nach, wo die Amtsdauern der aufgeführten Personen festgehalten werden. Geschieht dies im Gründungserlass? Einzelne auf der Liste aufgeführte Namen, sind Personen, die jetzt noch aktiv sind, was sich aber schnell ändern kann. Er stellt fest, dass es ein paar nicht mehr aktive Kantonsräte hat, die über den Kantonsrat in solche Gremien gekommen sind.

Benedikt van Spyk antwortet darauf, dass dies im Grundsatz G 21a geregelt ist. Die Durchsetzbarkeit z.B. bei den privaten Stiftungen und Vereinen, ist hier durch den Kanton nicht möglich. Private Stiftungsurkunden oder Statuten legen dies fest. Dort greifen nur die persönlichen Verpflichtungen.

Der **Präsident** fragt, ob das nicht mit der Entsendung dieser Person in Verbindung gebracht werden kann.

Benedikt van Spyk antwortet, dass man den Mandatsvertrag kündigen kann und dort auch gewisse Sanktionen aufnehmen könnte. Das sind aber privatrechtliche Konstrukte, deren öffentlich-rechtliche Durchsetzung nicht einfach ist. Eine Kündigung des Mandatsvertrags, heisst noch nicht, dass die Person nicht mehr dabei ist. Der Austritt kann nicht erzwungen werden.

Eberhard-St.Gallen stellt bei der Durchsicht der Liste des Anhangs 1 fest, dass es gerade nicht Kantonsräte sind, sondern Leute aus der Exekutive oder aus der Verwaltung, die den Kanton vertreten. Bei der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen sind Armin Eugster, Andreas Hartmann und Bruno Stump. Sie sind wegen ihres Kantonsratsmandates in dieser Genossenschaft (KTSG). Wenn sie nicht mehr Kantonsräte sind, müssen sie dies aufgeben.

Stadler-Kirchberg widerspricht Barbara Eberhard, weil es bei der SVA nicht so ist. Bei der KTSG schon.

Benedikt van Spyk ergänzt, dass in den Statuten der KTSG geregelt wurde, dass drei Kantonsräte vertreten sein müssen. Es ist privatrechtlich abgesichert, dass wenn sie nicht mehr Gesandte sind, sie die Wahlvoraussetzungen nicht mehr erfüllen.

Eberhard-St.Gallen stimmt zu, dass diese drei Personen von Amtes wegen in dieser Genossenschaft sind. Sonst ist aufgefallen, dass es keine Kantonsräte hat. Dies steht im Gegensatz zur Stadt, wo diverse Stadtparlamentarier delegiert werden in Beteiligungen der Stadt. Es ist schwierig, einen Kantonsrat oder auch einen Stadtparlamentarier zu instruieren, dass er das tut, was er eigentlich sollte, bzw. was der Kanton will.

Der **Präsident** stellt fest, dass die Diskussion nicht nur auf den Beteiligungen direkt beruht, sondern auch andere Kommissionen betrifft, die innerhalb des Kantons sind (z.B. den Universitätsrat).

Der Präsident bittet die Redaktoren an dieser Stelle, den Namen redaktionell zu korrigieren, den Meinrad Gschwend erwähnt hat.



Mächler-Zuzwil stellt eine grundsätzliche Frage zu den neugewählten Regierungsräten. Wie lautet die Weisung, wenn sie oder er in einer privaten vorhergehenden Tätigkeit ein Mandat hatte in einer Aktiengesellschaft und dann gewählt wird? Muss sie oder er das dann aufgeben oder kann sie oder er das unter gewissen Bedingungen halten?

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter antwortet, dass es genaue Regelungen gibt. Es braucht eine Bewilligung durch die Regierung, die sehr restriktiv gehandhabt wird und nur dann erteilt wird, wenn familiäre Interessen eine Rolle spielen. Die Regierungspräsidentin kann sich erinnern, dass beispielsweise Hansueli Stöckli in einem Elektrobetrieb im Verwaltungsrat war, also keiner bedeutenden Unternehmung. Sonst ist es unvereinbar. Man kann nicht in der Regierung sein und sich dazu entschliessen, bei der Helsana in den Verwaltungsrat zu gehen.

Eberhard-St.Gallen fügt bei, dass im Stadtrat Fredy Brunner eine eigene Firma hatte und Präsident war des Verwaltungsrats. Er hat für die Ablösung eine Übergangsfrist gebraucht. Alle anderen mussten ihre Mandate auch aufgeben.

Anhang 2: Kriterien zur Beurteilung des politischen Steuerungsbedarfs

Benedikt van Spyk möchte die Befürchtungen der SP entkräften. Diese Kriterien sind nicht im Sinne einer Checkliste zu verstehen, sondern mehr als Problemkatalog dienen für den Umgang mit der Frage, was soll durch Private, was soll durch Beteiligungen und was soll durch die Zentralverwaltung erfüllt werden. Dies sind Anhaltspunkte, die man diskutieren kann. Die Kriterien bilden ein sehr breites Spektrum der Problematik einer Auslagerung ab. Es geht gerade nicht nur um die Wirtschaftlichkeit (unterster Punkt), die eine Rolle spielen darf und auch muss, sondern auch um Rechtsstaatlichkeit und um die politische Steuerung. Wenn man diese Liste durchgeht, hat man ein sehr ausgewogenes Raster, um den politischen Entscheid zu fällen.

Anhänge 3 – 6

Keine Wortmeldungen.

Der **Präsident** stellt fest, dass die Botschaft durchberaten wurde. Es wurde kein Rückkommen angemeldet. Er schlägt vor mit den Gesetzesentwürfen ziffernweise weiterzufahren.



VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Art. 5a

Keine Wortmeldungen.

Art. 94a (neu)

Keine Wortmeldungen.

Art. 94b (neu)

Göldi-Gommiswald: Eine periodische Berichterstattung macht Sinn, aber es sollte noch ein Mindestmass dieser Periodizität eingebracht werden. Er beantragt, dass Art. 94b (neu) heissen würde: «Die Regierung veröffentlicht periodisch, wenigstens einmal pro Amtsdauer, eine Übersicht über die Organisationen mit kantonalen Beteiligung.»

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.

Art. 94b^{bis} (neu)

Mächler-Zuzwil beantragt, den Art. 94b^{bis} (neu) einzufügen, der lautet: «Die Regierung erlässt Richtlinien zu den Grundsätzen der Public Corporate Governance und überprüft diese periodisch.»

Ritter-Altstätten gibt zu bedenken, dass der Antrag als sogenannte Gesetzesdelegation, als Einräumung einer Kompetenz an die Regierung zur Rechtsetzung, interpretiert werden kann. Das ist genau das, was mit dem Antrag nicht gemeint ist. Er fragt, wie dies formuliert werden kann, dass diese Richtlinien nicht als Rechtsverordnung zu verstehen sind, sondern als Verwaltungsverordnung, also Vollzugsverordnung.

Benedikt van Spyk schlägt vor statt Richtlinien, auch hier von Grundsätzen zu sprechen. Der Begriff «Richtlinie» wird in der Verwaltung eigentlich nicht verwendet und es stellt sich auch die Frage der Abgrenzung zu einer Weisung. Oft wird die Richtlinie als Synonym verwendet für die Weisung. Die Festschreibung von Grundsätzen stellt klar, worum es geht und stellt eine Verbindlichkeit her.

Ritter-Altstätten stimmt dem Vorschlag von Benedikt van Spyk zu.

Hans-Rudolf Arta erwägt eine Alternative, die vielleicht den Anliegen von Marc Mächler und Werner Ritter noch mehr entsprechen. Dieser lautet: «Die Regierung legt Grundsätze» oder «die Grundsätze zur PCG fest und überprüft diese periodisch». Dann fällt das Wort «erlässt» weg und wird durch «legt fest» ersetzt.

Mächler-Zuzwil: stimmt dem Vorschlag von Hans-Rudolf Arta zu. Er schlägt vor, den Artikel vor «Grundsätze» wegzulassen, weil dies schlank und nicht ganz abschliessend ist.

Hans-Rudolf Arta wiederholt den Antrag: «Die Regierung legt Grundsätze der Public Corporate Governance fest und überprüft diese periodisch.»



Der **Präsident** fragt nach, ob dies im Sinne der Votanten ist.

Noger-St.Gallen: Die Votanten haben sich kurz über die Frage unterhalten, die beim Thema «Littering» aufgekommen ist. Darf das Wort «Littering» im Gesetz stehen und ist hinreichend klar, was unter diesem Begriff zu verstehen ist? Analog dazu stellt sich Arno Noger die Frage, ob «Public Corporate Governance» hinreichend definiert ist. In der Vorlage wird dies definiert, aber wie sieht es mit dem Gesetz aus? Muss dies mit einer Definition in der Fussnote eingefügt werden?

Benedikt van Spyk: Statt von PCG zu sprechen, wird dieser Begriff gemieden. PCG ist auch in der Literatur kein stehender Begriff. Man könnte stattdessen schreiben: «legt Grundsätze im Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung von staatlichen Organisationen mit kantonaler Beteiligung fest». Damit wird das Definitionselement aus der Botschaft ins Gesetz übernommen und schafft somit grössere Klarheit. Inhaltlich ist dies äquivalent.

Marc Mächler würde den Begriff PCG stehenlassen.

Der **Präsident** findet, dass der Bericht zeigt, um was es geht und würde deshalb den Begriff belassen. Aber der Begriff PCG wird in der Bevölkerung nicht verstanden.

Mächler-Zuzwil ist überzeugt, dass der Begriff der PCG, auch wenn er heute noch nicht stehend ist, zukünftig zu einem stehenden Begriff wird. Die ganze Vorlage ist zu diesem Thema, weshalb er der Meinung ist, dass man den Begriff verwenden soll. Wenn die Redaktionen zeigen, dass dies Probleme schafft, dann kann dies noch diskutiert werden.

Der **Präsident** fragt die Mitglieder der vorberatenden Kommission, ob der Begriff so stehend im Antrag belassen wird.

Benedikt van Spyk ergänzt dazu, dass die Kantone alle ähnliche PCG Grundsätze festgelegt haben. Jeder Kanton definiert jedoch das Thema unterschiedlich. Irgendwo muss rechtsverbindlich gesagt werden, was unter PCG zu verstehen ist in St.Gallen. Ob hier Fussnoten eingefügt werden, müsste mit der Redaktion besprochen werden.

Noger-St.Gallen: Das ist aber ein heisses Gleis, wenn die Redaktionskommission sozusagen definiert, was unter PCG gemeint ist. Dies gehört in den materiellen Bereich. Es muss im Gesetz gesagt werden, was unter PCG verstanden wird.

Benedikt van Spyk ergänzt, dass die Definitionen zu Beginn des Berichts mit den Grundsätzen im nachfolgenden Teil kongruent sind. Man findet sich unter dem Aspekt der Breite der Thematik in den Definitionen wieder. Die Aufnahme der Definition würde der Klarstellung und der Deutlichkeit besser dienen, als der englische Begriff.

Ritter-Altstätten: Wenn der englische Begriff wiederholt verwendet würde im Staatsverwaltungsgesetz und in anderen Gesetzen, dann müsste eine Legaldefinition im Gesetz selbst eingefügt werden. Nicht in einer Fussnote, die keine Gesetzeskraft hat. Werner Ritter schlägt deshalb vor, den Begriff nur einmal zu verwenden und ansonsten zu umschreiben, was gemeint ist.

Der **Präsident** fordert Benedikt van Spyk auf, seinen Vorschlag zu wiederholen.

Benedikt van Spyk: Die Definition D 2 dient als Grundlage. Er schlägt vor, das Element «Steuerung und Beaufsichtigung von staatlichen Beteiligungen» als Ersatz für den Begriff «Public Corporate Governance» zu verwenden.



Mächler-Zuzwil fragt, ob das Gesetz die Möglichkeit der Klammer kennt.

Benedikt van Spyk antwortet, dass eine Klammer eingefügt werden könnte hinter dem definierenden Element und stimmt Marc Mächler zu, dass das klar wäre.

Der **Präsident** fragt, ob für alle der Antrag soweit klar ist, der lautet den Art. 94b^{bis} (neu) einzufügen: «Die Regierung legt Grundsätze in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung (Public Corporate Governance) fest und überprüft diese periodisch.» Er lässt die vorberatende Kommission über den Antrag abstimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.

Art. 94c (neu)

Ritter-Altstätten beantragt im Art. 94c (neu) einen zweiten Abschnitt einzufügen, aus dem rechtlichen Grund, dass spezielle Gesetze den allgemeinen vorgehen. Ist das Staatsverwaltungs-gesetz ein Spezialgesetz oder ist es der Gründungserlass für die einzelne Anstalt? Zur Klarstellung soll hineingeschrieben werden: «Vorbehalten bleiben gesetzliche Vorgaben für die Beteiligungsstrategie». Somit ist es nicht abschliessend die Kompetenz der Regierung, sondern gibt auch dem Kantonsrat die Möglichkeit, spezialgesetzlich eigene Vorgaben für die Beteiligungsstrategie zu machen.

Hans-Rudolf Arta bemerkt, dass der Ausdruck «Vorgaben» in der st.gallischen Gesetzgebung unüblich ist und schlägt vor, dies zu ändern auf: «Vorbehalten bleiben gesetzliche Bestimmungen für die Beteiligungsstrategie.»

Ritter-Altstätten stimmt zu, den Vorschlag Arta zum Antrag Ritter zu machen.

Der **Präsident** lässt darüber abstimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.

Art. 94d (neu)

Keine Wortmeldungen.

Art. 94e (neu)

Ritter-Altstätten beantragt, im Art. 94e (neu) einen dritten Absatz einzufügen, der lautet: «Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen für die Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie.» Er begründet dies mit denselben Argumenten wie beim vorhergehenden Antrag.

Benedikt van Spyk bemerkt, dass es aus legistischer Sicht keinen Sinn ergibt, bei jeder Regierungskompetenz einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt einzufügen. Das führt das Misstrauen zu weit oder anders gesagt, wiederholt es die verfassungsrechtliche Gewaltentrennung. Es ist klar, dass der Kantonsrat gesetzlich die Strategie definiert und dann die Regierung dies umsetzt.



Bereuter-Rorschach unterstützt das Votum von Benedikt van Spyk. Bei jeder Kompetenz oder Aufgabe der Regierung einen Gesetzesvorbehalt anzubringen, lässt eine Misstrauensstimmung durchscheinen, was vom Parlament das falsche Zeichen wäre. Er legt den Anwesenden nahe, darauf zu verzichten.

Hans-Rudolf Arta bemerkt, dass wahrscheinlich die Redaktionskommission, einen generellen gesetzlichen Vorbehalt im Art. 94a einfügen werde und nicht in den gesonderten gesetzlichen Bestimmungen für sämtliche kantonalen Beteiligungen.

Ritter-Altstätten schlägt vor, diesen Vorbehalt in der vorberatenden Kommission zusammenzufassen, statt auf die Redaktionskommission zu warten. Werner Ritter möchte nicht der Regierung ein generelles Misstrauen aussprechen, sondern den Willen klar ausdrücken, dass der Kantonsrat Leitplanken setzen kann und dies nicht als Spezialfall behandelt. Er stellt dem Präsidenten die Frage, ob ein formelles Rückkommen gestellt werden muss. Der formelle Antrag von Hans-Rudolf Arta ist für Werner Ritter der Beste.

Der **Präsident** fragt die vorberatende Kommission, ob es einen Einwand gibt den Vorbehalt in den Art. 94a zu nehmen gemäss dem Antrag Arta und somit den Antrag Ritter-Arta zum Art. 94c (neu), über den bereits abgestimmt wurde, aufzuheben.

Bereuter-Rorschach wendet ein, dass der Antrag systematisch nicht in den Art. 94a passt, wo der Bestand umschrieben wird. Mit dem Vorbehalt an dieser Stelle würde eine andere Thematik geregelt werden.

Benedikt van Spyk: Von der Systematik her, müsste der Vorbehalt im Art. 94b (neu) eingefügt werden als letzter Punkt der allgemeinen Bedingungen.

Art. 94b^{ter} (neu)

Der **Präsident** fragt, ob es einen Einwand gibt, wenn der Antrag Ritter zu Art. 94c Abs. 2 gegenstandslos würde und durch die Ergänzung mit dem Art. 94b Abs. 3 mit dem Votum von Benedikt van Spyk ersetzt wird.

Noger-St.Gallen wendet ein, dass dann der Obertitel «Veröffentlichung» nicht mehr passen würde.

Benedikt van Spyk widerspricht Arno Noger mit der Begründung, dass dies ein Randtitel ist für Art. 94b. Danach würde sich ein Art. 94b^{bis} (neu) ergeben, der wahrscheinlich den Obertitel «Grundsätze» und der Art. 94b^{ter} (neu) den Obertitel «Vorbehalt» bekommen würde.

Noger-St.Gallen stimmt dem zu.

Der **Präsident** stellt keine Einwände fest zum Vorgehen und hält fest, dass kein formelles Rückkommen gemacht wird. Er lässt über den Antrag Ritter zu Art. 94b^{ter} (neu) abstimmen: «Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen».

Hans-Rudolf Arta bemerkt, dass mit dem Art. 94d Abs. 2 (neu) auch die zwischenstaatlichen Vereinbarungen angesprochen werden. Wenn dies gestrichen würde, dann müssten die zwischenstaatlichen Vereinbarungen auch in den allgemeinen Vorbehalt aufgenommen werden.



Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter stellt fest, dass dann der Antrag für den Art. 94b^{ter} (neu) lauten würde «Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen und zwischenstaatliche Vereinbarungen»

Der Präsident lässt über den Antrag, wie er zuletzt gestellt wurde, abstimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 14:0 Stimmen und 1 Enthaltung zu.

Art. 94d Abs. 2

Fässler-St.Gallen beantragt, den Art. 94d Abs. 2 zu streichen.

Der **Präsident** lässt über den Antrag Fässler abstimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.

Art. 94e (neu)

Der **Präsident** der vorberatenden Kommission stellt fest, dass der Antrag Ritter zu Art. 94e (neu) hinfällig wird.

Ritter-Altstätten zieht seinen Antrag zurück.

Der **Präsident** stellt kein Rückkommen fest. Somit wurde der VII. Antrag zum Staatsverwaltungsgesetz durchberaten. Die vorberatende Kommission geht zur Beratung der Artikel des nächsten Entwurfs über.

Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Art. 5 Abs. 1 Bst. a

Böhi-Wil: Bereits im Rahmen der Beratung der dringlichen Motion der SVP, CVP und FDP Fraktionen «Zusammensetzung der Verwaltungskommission SVA» wurde beantragt, dass die Verwaltungskommission nicht von der Regierung, sondern vom Kantonsrat als Parlament gewählt wird. Dieser Antrag wurde mit 41 Ja zu 71 Nein abgelehnt. Es wurde angekündigt, dass dieser Antrag bei Gelegenheit wieder gestellt werden würde. Diese bietet sich nun mit dieser Vorlage. Für die SVP ist klar, dass die Sozialversicherungsanstalt eine sehr wichtige politische Bedeutung hat. Es ist eine Grundsatzfrage bei allen öffentlich-rechtlichen Anstalten, wer die Leitungsgremien wählt. Wenn man sagt, die Verwaltungskommission hätte nur einen beschränkten Spielraum mit der Bundesgesetzgebung, stimmt das nur bedingt. Die Verwaltungskommission überwacht immerhin die Geschäftsführung der Sozialversicherungsanstalt und der Gemeindegliederungen. Sie wählt die Leiter der Ausgleichskasse und der IV-Stellen und kann auch andere Kader wählen. Sie legt den Schlüssel fest für die Beiträge des Verwaltungsaufwands von den Gemeinden, und legt auch die Verwaltungskostenbeiträge fest über die AHV. Deshalb soll die Verwaltungskommission nicht von der Regierung, sondern vom Kantonsrat gewählt werden. Erwin Böhi beantragt im Art. 5 Abs. 1 einen neuen Buchstaben c beizufügen, der lautet: «Der Kantonsrat wählt die Ver-



waltungskommission.» Sollte der Antrag durchkommen, müssten auch Art. 10 Abs. 1 Bst. b, b^{bis} und d geändert werden.

Der **Präsident** eröffnet die Diskussion.

Bereuter-Rorschach bittet die Anwesenden den Antrag abzulehnen. Es gibt keinen Grund, dass hier der Kantonsrat die strategische Leitung wählt. Jürg Bereuter insofern erstaunt, den Antrag von der SVP zu hören, ohne dass die Frage auf Seite 27 zum Grundsatz G 8a «Wahlgremien» aufgeworfen wurde. Der Handlungsspielraum dieser Kommission ist aus politischer Sicht aufgrund der Bundesgesetzgebung gering. Man würde hier etwas tun, was in den Grundsätzen anders definiert wurde.

Göldi-Gommiswald unterstützt das Votum von Jürg Bereuter und erwähnt, dass die Staatswirtschaftliche Kommission in ihren Empfehlungen diesbezüglich eine klare Empfehlung abgegeben hat. Sie hat im Punkt B, im März 2011 festgehalten, dass die Aufgaben und Zusammensetzung der Verwaltungskommission der SVA zu überprüfen seien unter der Prämisse, dass die Verwaltungskommission in allen Belangen fachlich kompetent zusammengesetzt sein muss. Er bittet die Anwesenden deshalb, den Antrag abzulehnen.

Mächler-Zuzwil bezweifelt, dass die SVA eine politische Bedeutung hat, wenn Sie ihre Aufgaben ordnungsmässig erfüllt. Dass sie eine politische Bedeutung hatte in der Vergangenheit, hat mit den Querelen zu tun und nicht mit der eigentlich reinen Vollzugsaufgabe. Einerseits vollzieht sie Bundesgesetz (AHV und IV), andererseits leistet sie Ergänzungsleistungen. Der Kanton kann ihr noch weitere Vollzugsaufgaben zuweisen, wie z.B. die Prämienverbilligung und die Pflegefinanzierung. Bei der Pflegefinanzierung hat der Kantonsrat per Gesetz festgelegt, was die Parameter sind. Danach setzt die SVA nur noch um. Sie macht keine Interpretation. Die besprochenen Grundsätze würden ad absurdum geführt. Es gibt andere politische Institutionen, bei denen sich diese Frage stellt. Aber das ist nicht die richtige Institution.

Stadler-Kirchberg unterstützt den Vorredner. Die Erfahrungen mit der SVA haben gezeigt, dass sie von einer politischen Wertung entfernt werden muss hin zu einer fachlichen Kommission. Es wäre wirklich ein Sündenfall, den man begehen würde. Margrit Stadler bittet deshalb die Mitglieder der vorberatenden Kommission, diesen Antrag abzulehnen.

Ritter-Altstätten merkt an, dass er über die SVA abrechnet und hierfür auch Verwaltungsbeiträge abrechnet. Er erwartet, dass sie in erster Linie eine hervorragende Dienstleistung erbringt. Er sieht nicht ein, wieso die SVA hierfür einen politischen Verwaltungsrat braucht. Es ist nicht einzusehen, wieso die SVA die einzige Ausgleichskasse im Kanton St.Gallen wäre, wo die Verwaltung nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt wird.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter stellt fest, dass die Mehrheiten bei diesem Antrag klar sind. Die Regierungspräsidentin versteht ebenfalls nicht, dass ausgerechnet hier eine Wahl durch den Kantonsrat vorgesehen werden soll. Sie ist nicht vorbelastet in dieser Frage. Es geht um einen Gesetzesvollzug der Bundesgesetzgebung, die der Kanton über diese SVA vollzieht. Dessen Verwaltungskommission hat keine politische Bedeutung. In vielen Kantonen gibt es keine Vertretungen eines Departements in der SVA, geschweige denn eines zuständigen Regierungsmitglieds. Wenn mehr Einfluss durch den Kantonsrat ausgeübt werden soll, ist dies nicht das geeignete Objekt.

Der **Präsident** lässt über den Antrag Böhi abstimmen.

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag mit 10:5 Stimmen ab.



Art. 5 Abs. 1 Bst. b

Fässler-St.Gallen: Die Gewerkschaften haben diese Bestimmung von Beginn an so verstanden, dass sie legitimiert wären, die Beitragspflichtigen zu vertreten. Von der Regierung wurde dies aber bisher so verstanden, dass jeder diese Funktion übernehmen kann in der Schweiz, weil jeder beitragspflichtig ist. Dann könnte dies jedoch genauso gut im Gesetz weggelassen werden. Deshalb fragt Fredy Fässler, ob künftig diese Bestimmung nicht mit Sinn erfüllt werden kann und man hier an die Gewerkschaften denkt. Dafür gilt der Vorbehalt, dass sie die nötigen fachlichen Voraussetzungen mitbringen. Dies ist als Frage und nicht als Antrag zu verstehen.

Mächler-Zuzwil ist nicht einverstanden damit, die Gewerkschaften einzubeziehen. Aber er ist der Meinung, dass die politischen Gemeinden einbezogen werden müssen, weil dies nicht mehr zwingend ist mit dem heutigen Bundesgesetz. Er schlägt vor, hier viel offener in der Interpretation zu sein. Er beantragt deshalb den Ausdruck «politische Gemeinden» herauszunehmen und durch «angeschlossene Mitglieder» zu ersetzen. Dies würde jemanden aus einer Gemeinde einschliessen, aber auch jemanden aus einer Universität, der vielleicht ein grösseres Wissen hat in den Sozialversicherungen als ein Gemeindepräsident.

Stadler-Kirchberg würde es nicht gut finden, wenn die Sache verkompliziert würde dadurch, dass die Gewerkschaften und die Arbeitgeber aufgenommen würden. Sie schlägt vor, es bei der offenen Formulierung mit den Beitragspflichtigen zu belassen.

Ritter-Altstätten wurde von den Voten von Fredy Fässler und Marc Mächler überzeugt. Er beantragt deshalb Art. 5 Abs. 1 Bst. b folgendermassen abzuändern: «sechs weitere, nach fachlichen Kriterien gewählte Mitglieder.» Er begründet, dass er als Beitragspflichtiger einen möglichst kleinen Verwaltungskostenbeitrag zahlen möchte und dass die Abrechnungen stimmen sollen. Ein politisches Vertretungsinteresse seitens des Arbeitgebers besteht in dem Sinne nicht. Seitens der Arbeitnehmenden vermutlich auch nicht. Es ist nicht möglich die zahlreichen Arbeitnehmenden repräsentativ zu vertreten. Die Regierung soll sechs Mitglieder wählen, die kompetent sind.

Mächler-Zuzwil schliesst sich dem Antrag Ritter an und zieht seinen Antrag zurück.

Ritter-Altstätten ergänzt zum Antrag, dass der zweite Satz bestehen bliebe.

Mächler-Zuzwil stellt noch eine Verständnisfrage zum zweiten Satz. Ist hier gemeint, dass die Geschäftsführer der SVA nicht automatisch in der Verwaltungskommission sein dürfen oder ist sogar gemeint, dass Mitglieder anderer Sozialversicherungsanstalten nicht drin sein dürfen?

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter antwortet, dass das Erstgenannte gemeint ist.

Stadler-Kirchberg fragt Marc Mächler, ob er die Position Andreas Zeller anspricht, der von einer anderen Ausgleichskasse jetzt im Verwaltungsrat der SVA sitzt.

Mächler-Zuzwil ergänzt, dass man aus fachkompetenzlichen Überlegungen dies durchaus zulassen könnte. Aber was man nicht will ist, dass die Revisionsstelle, bzw. die Geschäftsführungen in der Verwaltungskommission sind.

Der **Präsident** lässt über den Antrag Ritter abstimmen. Der zweite Satz bliebe unverändert.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.



Art. 5 Abs. 2

Göldi-Gommiswald beantragt, an dieser Stelle einen Zusatz einzubringen betreffend Amtsdauerbeschränkung. Der Antrag wäre, den zweiten Satz des letzten Abschnitts folgendermassen zu ergänzen: «Sie endet nach drei Amtsdauern spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres.»

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter ergänzt, dass die übliche Formulierung «zweimalige Wiederwahl ist möglich» wäre, dann wären maximal drei Amtsdauern zulässig. Die Regierungspräsidentin fragt nach der Begründung für diesen Antrag, weil dies die einzige Kommission im Staat St.Gallen wäre, bei der eine Amtszeitbeschränkung gelten würde.

Göldi-Gommiswald: Die Affäre der Verwaltungskommission der SVA hat gezeigt, dass es Sinn macht, das strategische Führungsorgan regelmässig abzulösen. Einige Mitglieder der Verwaltungskommission waren schon seit längerer Zeit nicht mehr im Kantonsrat. Eine Möglichkeit dies zu regeln, wäre die Beschränkung auf drei Amtsdauern.

Der **Präsident** eröffnet die Diskussion.

Mächler-Zuzwil: Mit den Altlasten betreffend SVA könnte man gewisse Sympathien zeigen. Aber in der neuen Zusammensetzung dieser Verwaltungskommission, bei der insbesondere die Fachlichkeit entscheidet, ist eine Amtszeitbeschränkung nicht mehr nötig. Wenn ein Mitglied der Verwaltungskommission fachlich sehr kompetent ist, wäre es der Institution nicht dienlich, wenn sie oder er nach zwölf Jahren gehen müsste. Marc Mächler hat deshalb keine grosse Sympathie mit dem Vorschlag.

Göldi-Gommiswald zieht den Antrag zurück, weil die Diskussion hinlänglich geführt wurde.

Art. 6

Stadler-Kirchberg fragt, ob der Jahresbericht weiterhin durch den Kantonsrat genehmigt wird.

Göldi-Gommiswald führt aus, dass die Verwaltungskommission den Jahresbericht beschliesst und die Regierung diesen genehmigt. Der Antrag wäre, dass der Kantonsrat davon Kenntnis nimmt.

Der **Präsident** stellt fest, dass dies ein separater Artikel sein müsste.

Benedikt van Spyk führt aus, dass der Antrag seine Berechtigung hat. Von den Grundsätzen her sollte dies so sein. Man hat sich dagegen entschieden diesen Artikel aufzunehmen, weil es nur um die Kenntnisnahme geht. Der Vorschlag von Benedikt van Spyk wäre, den Art. 10 Abs. 1 Bst. g folgendermassen zu ergänzen: «genehmigt den Jahresbericht und legt ihn dem Kantonsrat zur Kenntnis vor.»

Der **Präsident** stellt fest, dass die Mitglieder der vorberatenden Kommission diesem Vorgehen zustimmen und deshalb zum Art. 6 keine Anträge mehr bestehen.

Art. 9

Göldi-Gommiswald beantragt einen dritten Absatz einzufügen: «Die Revisionsstelle hat fachkundig und unabhängig zu sein.»



Eberhard-St.Gallen entgegnet, dass dies selbstverständlich ist und sie dies von einer Revisionsstelle erwartet.

Göldi-Gommiswald erklärt den Hintergrund des Antrags damit, dass die Verwaltungskommission eine andere Revisionsstelle beantragt hat, als die, die Regierung genehmigt hatte.

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter ergänzt, dass in der Bundesgesetzgebung vorgesehen ist, dass die SVA durch Revisionsstellen revidiert werden müssen, die über das nötige Fachwissen verfügen. Bei der SVA könnte durchaus die kantonale Finanzkontrolle als Revisionsstelle angesehen werden, weil sich dies aus der Bundesgesetzgebung ergibt. Es ist auch zu bedenken, dass externe Finanzkontrollen teurer sind.

Benedikt van Spyk ergänzt, dass es das Bundesgesetz über die Zulassung der Revisorinnen und Revisoren gibt. Diese bekommen ihre Zulassung nur, wenn sie fachlich kompetent sind und die Unabhängigkeit gewährleistet ist. Es würde eine Verdoppelung entstehen und es müsste dann in jedem Gesetz, das eine Revisionsstelle vorsieht, eingefügt werden. Zudem unterstellt es, dass es Revisionsstellen gibt, die nicht fachlich und unabhängig sein können.

Ritter-Altstätten: Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten wird im entsprechenden Erlass geregelt, wie die Revision statzufinden hat. In diesem Fall wird dies über das Gesetz geregelt. Dies ist nicht ans Privatrecht gebunden, wie bei den Aktiengesellschaften und den Genossenschaften, sondern kann auch anderweitig geregelt werden durch den Kanton. Nachdem das ein Hauptstreitpunkt war und der Staat St.Gallen das auch anders gehandhabt hat, findet Werner Ritter, dass es zur Vollständigkeit im Erlass hineingehört, dass die Revisionsstelle nicht nur fachkundig sein muss, das ist die kantonale Finanzkontrolle sicher, sondern auch unabhängig.

Benedikt van Spyk antwortet, dass die kantonale Finanzkontrolle die Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen würde. Sonst bestünde in verschiedenen Bereichen ein Problem. Wenn externe Revisoren gewählt werden, müssen diese alle die Voraussetzungen des Bundesgesetzes für die Zulassung von Revisoren erfüllen. Dort wird diese Thematik abgedeckt. Diese beiden Fragen sollten nicht vermischt werden. Die kantonale Finanzkontrolle erfüllt die Anforderungen der Unabhängigkeit. Wie man das im Detail beurteilt ist dann eine Frage der Aufsicht. Dies ist kein Grund dies hier zu regeln. Abgesehen davon muss sie gewisse Aufgaben des Bundesgesetzes oder des kantonalen Gesetzes auch weiterhin wahrnehmen gegenüber der SVA.

Bereuter-Rorschach: Es muss per se so sein, dass eine Revisionsstelle die fachlichen Voraussetzungen erfüllt und auch unabhängig ist im Sinne von nicht weisungsgebunden zu sein. Zu Peter Göldi's Antrag fügt er hinzu, dass im Kern er seinen eigenen Antrag nicht erfüllen könnte, weil nicht ausgeschlossen würde, dass die kantonale Finanzkontrolle mit der Revision beauftragt werden würde. Wenn man das vermeiden möchte, müsste dies explizit ausgeschlossen werden.

Mächler-Zuzwil fügt eine Bemerkung an als Mitglied der Finanzkommission. Die Diskussion, ob die Finanzkontrolle unabhängig ist oder nicht, wurde dort schon viele Male diskutiert. Es besteht die klare Auffassung, dass sie unabhängig ist, weil sie dem Finanzdepartement nur administrativ unterstellt ist. Es würde ein grosses Problem entstehen, wenn man suggerieren würde, dass sie nicht unabhängig ist. Eine Stelle, die nur eine Anstalt prüft, verfügt jedoch nicht über die Expertise, Quervergleiche zu machen. Deshalb wollte die Verwaltungskommission eine externe Stelle beiziehen, um Vergleiche mit anderen SVA machen zu können.

Marc Mächler fügt in einem weiteren Punkt hinzu, dass er im ersten Absatz des Art. 9 einfügen möchte, dass die Revisionsstelle nicht nur die Rechnungsführung, sondern auch die Geschäftsführung überprüft.



Der **Präsident** wendet darauf ein, dass dies ein bestehender Teil des Artikels ist, also nicht angepasst werden kann im Rahmen dieser vorberatenden Kommission.

Benedikt van Spyk stimmt dem Präsidenten zu. Wenn man dies anpassen möchte, müsste dies nochmals reflektiert werden und in einem anderen Zusammenhang geklärt werden.

Mächler-Zuzwil: So wie es hier steht, wird nur das Rechnungswesen geprüft, was schlichtweg nicht mehr den Gegebenheiten entspricht. Wahrscheinlich hat man dies vor 50 Jahren so gesehen. Heute ist dies aber nicht mehr korrekt, weshalb sich die Frage stellt, ob man das explizit so falsch belassen möchte oder dies ergänzen will. Die Oberaufsicht durch die Staatswirtschaftliche Kommission ist etwas ganz anderes und sollte nicht damit vermischt werden.

Hans-Rudolf Arta warnt vor einem Schnellschuss. Hintergrund ist, dass nicht gesagt werden kann, ob dieser Artikel auf der Bundesgesetzgebung aufbaut. Es besteht ein gewisses Risiko, dass man sich in einen Widerspruch zur Bundesgesetzgebung setzt. Vermutlich ist dies jedoch nicht der Fall.

Mächler-Zuzwil fragt bei Hans-Rudolf Arta, ob man dies prüfen und dann mit einem grauen Blatt nachreichen kann.

Hans-Rudolf Arta: Ja das wäre möglich, dann müsste ein Antrag gemacht werden.

Der **Präsident** fragt die Mitglieder der vorberatenden Kommission, ob dies auf diesem Wege gelöst werden soll und stellt fest, dass dies nicht gewünscht wird.

Göldi-Gommiswald beantragt, den Art. 9 Abs. 1 zu reduzieren auf: «die Revisionsstelle prüft die Sozialversicherungsanstalt». Damit wäre das Thema erledigt.

Mächler-Zuzwil stimmt dem zu.

Göldi-Gommiswald möchte auf den von ihm gestellten Antrag zurückkommen. Die Diskussion wurde eher in Richtung der Unabhängigkeit geführt. Er glaubt, dass die Finanzkontrolle unabhängig ist. Es geht Peter Göldi mehr darum, dass sie den Benchmark nicht erfüllen kann und in dem Sinne nicht fachkundig genug ist. Um Fehler, wie sie geschehen sind, von Beginn an zu verhindern, müsste im Gesetz dies festgehalten werden. Peter Göldi hält deshalb an seinem Antrag fest, der besagt: «Die Revisionsstelle hat fachkundig und unabhängig zu sein.» Der Fokus liegt auf fachkundig und somit wäre die Finanzkontrolle im vorliegenden Fall ausgeschlossen.

Eberhard-St.Gallen pflichtet bei, dass die Fachkundigkeit die grosse Schwierigkeit ist, auch für die Finanzkontrolle. Sie muss in all den verschiedenen Bereichen das fachspezifische Wissen haben. Natürlich müssen Gesetzgebungen verwendet werden zur Kontrolle, aber beispielsweise bei der SVA ist die fachspezifische Diskussion sehr wichtig. Barbara Eberhard unterstützt deshalb den Antrag von Peter Göldi.

Bereuter-Rorschach bittet die Mitglieder der vorberatenden Kommission unverändert diesen Antrag abzulehnen. Wenn man der Regierung nicht zutraut, eine Revisionsstelle zu wählen, die die fachlichen Voraussetzungen im Sozialversicherungswesen oder Sozialversicherungsrecht mitbringt, und meint die kantonale Finanzkontrolle erfülle dies ebenfalls nicht, müsste man viel eher im Art. 10 die Regierung beauftragen, eine Revisionsstelle zu wählen, die über die entsprechenden Erfahrungen im Bereich sozialversicherungsrechtlicher Revision verfügt.

Der **Präsident** kommt zur Abstimmung des Antrags Göldi.



Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag mit 11:4 Stimmen ab.

Fässler-St.Gallen fügt zur Information der vorberatenden Kommission bei, dass im Bundesgesetz zur AHV die Revision sich auf die Buchhaltung und die Geschäftsführung zu erstrecken hat.

Der **Präsident** stellt fest, dass demnach zu einem späteren Zeitpunkt eine Bereinigung fällig wäre.

Göldi-Gommiswald beantragt demnach, den Art. 9 zu ergänzen mit: «Die Revisionsstelle prüft die Sozialversicherungsanstalt.»

Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter ergänzt, dass im Art. 9 Abs. 2 die Bundesgesetzgebung erwähnt wird. Somit sind beide Aufgaben, einschliesslich der kantonalen Aufgaben erfasst.

Ritter-Altstätten: Die SVA hat nicht nur die AHV/IV/EO unter sich, sondern kantonal auch die Kinderzulagen und die Pflegefinanzierung. Im Bereich des Bundesrechts ist die Prüfungspflicht, wie sie Fredy Fässler vorgelesen hat. Im Bereich des Kantonalen müssten sie dann nur das Rechnungswesen prüfen. Das kann nicht sein, es müsste eine einheitliche Prüfung stattfinden der ganzen Sozialversicherungsanstalt.

Mächler-Zuzwil erläutert, dass er deshalb an seinem Antrag festhält den Art. 9 zu ergänzen mit: «Prüft das Rechnungswesen und die Geschäftsführung.»

Göldi-Gommiswald zieht seinen Antrag zurück. Damit steht der Antrag Mächler im Raum.

Der **Präsident** lässt über den Antrag Mächler abstimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.

Art. 10

Bereuter-Rorschach beantragt, im Art. 10 Abs. 1 Bst. b^{bis} den Ausdruck «Verwaltungsrat» durch «Verwaltungskommission» zu ersetzen.

Der **Präsident** lässt über den Antrag Bereuter abstimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.

Göldi-Gommiswald beantragt, im Art. 10 Abs. 1 Bst. g den Satz am Schluss zu ergänzen mit: «und legt ihn dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor.»

Der **Präsident** stellt fest, dass keine Diskussion gewünscht wird und lässt über den Antrag Göldi abstimmen.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 15:0 Stimmen zu.

Der **Präsident** stellt fest, dass keine Wortmeldungen gemacht werden. Es wurde ebenfalls kein Rückkommen gewünscht. Die Vorlage wurde somit durchberaten.



4 Gesamtabstimmung

Es kommt zur Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrats über die gesamte Vorlage.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 15:0 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

5 Berichterstatter, Medienmitteilung

Der Präsident stellt sich der vorberatenden Kommission als Sprecher zur Verfügung. Es gibt hierzu keine Einwände. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Präsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten. Da keine Wünsche geäussert werden, beschliesst der Präsident der vorberatenden Kommission eine allgemeine Medienmitteilung zu dieser Vorlage zu machen.

6 Allgemeine Umfrage

Der **Präsident** dankt für die gute Kommissionsarbeit. Er dankt der Regierung und der Verwaltung, besonders Benedikt van Spyk, der diese Vorlage wesentlich gestaltet hat und Dominique Stutz für das Protokoll

St.Gallen, 31. Januar 2012

Die/Der Präsident(in) der vorberatenden
Kommission:

Die/Der Protokollführer(in):

Marcel Dietsche-Oberriet

Dominique Stutz

Geht an

- Mitglieder der vorberatenden Kommission (KRVersandadresse)
- Regierungspräsidentin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes
- Dr. Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartementes
- Dr. Benedikt van Spyk, Leiter-Stellvertreter Recht und Legistik, Staatskanzlei
- Dominique Stutz, wissenschaftliche Mitarbeiterin, politische Planung und Controlling, Staatskanzlei
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Staatskanzlei (2)
- Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)