

Bericht 2014 der Kommission für Aussenbeziehungen

vom 28. April 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Aussenbeziehungen	3
1.1	Zuständigkeiten	3
1.2	Zuständigkeit der Kommission für Aussenbeziehungen	3
1.3	Standard für die Mitwirkung der Kommission für Aussenbeziehungen bei interkantonalen Vereinbarungen	4
2	Prüfungstätigkeit	7
2.1	Allgemeine Informationen	7
2.2	Prüfungstätigkeit 2013/2014	9
2.2.1	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)	9
2.2.2	Interkantonale Vereinbarung über das Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige Lutzenberg	11
2.2.3	Prozess und Entstehung einer interkantonalen Vereinbarung	14
2.2.4	Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien	14
2.2.5	Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH)	16
2.2.6	Interkantonale Vereinbarung im Bereich der biologischen Sicherheit	17
3	Tätigkeit 2013/2014	18
3.1	Vorberatung	18
3.2	Information und Anhörung der Kommission	20
3.3	Informationen zur Entwicklung und Fragen der Aussenbeziehungen der Regierung	21
3.4	Interkantonale Fragestellung	21
3.5	Interkantonale und internationale Kontakte	22
3.5.1	Interkantonale Legislativkonferenz	22
3.5.2	Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee	23
3.6	Behörden und Dienststellen der Aussenbeziehungen	24
4	Exkursion	25
5	Erwartungen der Kommission 2013/2014	25

6	Standortbestimmung und Ausblick	27
7	Antrag	30

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreite ich Ihnen die Kommission für Aussenbeziehungen den Bericht 2014 über ihre Tätigkeit im Jahr 2013/2014.

Zusammensetzung

Die Kommission für Aussenbeziehungen setzte sich im Jahr 2013/2014¹ wie folgt zusammen:

Mitglieder:

Josef Kofler, Polizeibeamter, Uznach, Präsident
Ludwig Altenburger, Lokomotivführer, Buchs
Richard Ammann, Sekundarlehrer, Gaiserwald
Erwin Böhi, Geschäftsleiter, Wil
Marcel Dietsche, Polizeibeamter, Kriessern
Walter Freund, Meisterlandwirt, Eichberg
Oskar Gächter, Grenzwachtoffizier, Berneck
Marie-Theres Huser, lic.iur., Rechtsanwältin, Wagen
Silvia Kündig-Schlumpf, Schulische Heilpädagogin, Rapperswil
Monika Lehmann-Wirth, Kindergärtnerin, Rorschacherberg
Valentin Rehli, Dr.med., Arzt FMH, Walenstadt
Ferdinand Riederer, Gemeindepräsident, Valens
Martha Storchenegger, dipl. Pflegefachfrau HöFa I, Jonschwil
Vreni Wild-Huber, Gemeindepräsidentin, Wald-Schönengrund
Erich Zoller, Stadtpräsident, Jona

Geschäftsführung / Sekretariat:

Dr. Michael Strebel, Politologe M.A., Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes

¹ Stand: 28. April 2014.

1 Aussenbeziehungen

Aussenbeziehungen gewinnen auf der Ebene der Kantone seit geraumer Zeit an Bedeutung. Interkantonale Vereinbarungen, die Stellung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der steigende Einfluss der Aussenpolitik auf die Innenpolitik sowie Entscheide von interkantonalen Gremien und internationalen Organisationen wirken sich immer stärker auf die Kantone aus.² Die Lösung von Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, dem Bund und dem grenznahen Ausland wird aufgrund der engen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verflechtung der Lebensräume immer wichtiger. Die Zusammenarbeit der Kantone wird weitergehen und umfasst alle Politikbereiche.

1.1 Zuständigkeiten

Nach Art. 74 der Kantonsverfassung³ leitet die St.Galler Regierung die Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. Zudem schliesst sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Das Verfassungsrecht überträgt der Regierung in diesem Sinn die Hauptrolle in den Aussenbeziehungen des Kantons.

Die Zuständigkeiten des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen sind nach Art. 65 KV die Genehmigung und Kündigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, die Vorgabe von Zielen sowie die Aufsicht über Regierung und Verwaltung, bezogen auf die Aussenbeziehungen des Kantons. Um diese Themenbereiche für den Kantonsrat vorzubereiten und wahrzunehmen, hat der Kantonsrat mit der Parlamentsreform 2008 die Kommission für Aussenbeziehungen geschaffen.

1.2 Zuständigkeit der Kommission für Aussenbeziehungen

Aufgaben gemäss Geschäftsreglement

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates⁴ regelt die Zuständigkeit der Kommission für Aussenbeziehungen. Die Kommission berät Vorlagen vor über:

- a) die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen;
- b) die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang;
- c) dem Finanzreferendum unterstehende Ausgaben aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- d) Gesetze und Berichte, welche die Aussenbeziehungen betreffen.

Sie prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen. Sie unterbreitet dem Kantonsrat Vorschläge für die Wahl seiner Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.⁵

Die Kommission lässt sich von der Regierung informieren über:

- a) Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen;
- b) laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Sie informiert den Kantonsrat, soweit die Regierung die der Kommission vermittelten Informationen mit Rücksicht auf laufende Verhandlungen nicht als vertraulich bezeichnet hat.⁶ Die Re-

² Siehe auch 40.10.11 Strategie der Aussenbeziehungen 2010, S. 4.

³ sGS 111.1; abgekürzt KV.

⁴ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

⁵ Art. 16bis GeschKR.

⁶ Art. 16ter GeschKR.

gierung hört die Kommission im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an. Die Kommission kann zuhanden der Regierung Empfehlungen abgeben.⁷

1.3 Standard für die Mitwirkung der Kommission für Aussenbeziehungen bei interkantonalen Vereinbarungen

Missverständliche Bezeichnung «Aussenbeziehungen»

Werden die Aufgaben der Kommission betrachtet, so ist die Bezeichnung «Aussenbeziehungen» missverständlich. Mit «Aussenbeziehungen» werden oftmals die «weichen» Faktoren wie beispielsweise Netzwerkbildung über die Kantonsgrenze oder Besuch von anderen Parlamenten verstanden. Dies ist *nicht* primär die Aufgabe der Kommission für Aussenbeziehungen.

Kommission als eigentliche Konkordatskommission

Die Kommission ist kraft Geschäftsreglement für interkantonale Vereinbarungen zuständig. Dies ist die primäre Aufgabe der Kommission. Deshalb wäre *Konkordatskommission* die präzisere Umschreibung für die Tätigkeit der Kommission: Die Regierung informiert die Kommission gemäss Geschäftsreglement über laufende Verhandlungen zu wichtigen interkantonalen Vereinbarungen. Im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer Vereinbarung hört die Regierung die Kommission an. Die Kommission kann zuhanden der Regierung Empfehlungen abgeben.⁸ Die Mitwirkung der Kommission für Aussenbeziehungen im Prozess einer interkantonalen Vereinbarung ist *die* zentrale Aufgabe der Kommission. Dieses Faktum gilt es auch bei der Beantwortung des Postulates 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» vom November 2012 zu berücksichtigen.

Mitwirkung bei einer interkantonalen Vereinbarung in der Aushandlung

Regierungsrat und Kantonsrat haben im Bereich der Aussenbeziehungen unterschiedliche Zuständigkeiten. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen sind zu respektieren. Die Aussenbeziehungen der Kantone – zwischen den Kantonen, zum Bund und über die Landesgrenzen hinaus – haben zu einer Verschiebung der Macht geführt, weg von der Legislative, hin zu den Exekutiven. Aus diesem Grunde musste und muss ein Ausgleich gesucht werden.

Im Tagesgeschäft ist der Regierung der nötige Spielraum zum Steuern der Aussenbeziehungen beispielsweise bei den Verhandlungen über interkantonale Vereinbarungen zu belassen. Die Kommission für Aussenbeziehungen muss aber *im Prozess der Erarbeitung* von interkantonalen Vereinbarungen mitwirken können, um damit die parlamentarische Legitimität zu verbessern. *Nur* im Prozess der Aushandlung ist es für das Parlament möglich, materiell Einfluss zu nehmen. Nach der Ausarbeitung einer Vereinbarung wird das Parlament vor ein «Fait accompli» gestellt, weil im parlamentarischen Verfahren lediglich Ja oder Nein gesagt werden kann.

Eine so verstandene Aufgabenteilung – Koordination und Kooperation – erfordert eine frühzeitige und adäquate Information der Kommission für Aussenbeziehungen. Damit ist gewährleistet, dass die Kommission ihre Aufgaben gemäss dem Geschäftsreglement des Kantonsrates wahrnehmen kann. Auf einer solchen Grundlage lassen sich einerseits der parlamentarische Prozess im interkantonalen Bereich vereinfachen und andererseits die grenzüberschreitende Politik des Kantons St.Gallen stärken. Und dies muss das Ziel beider Staatsgewalten sein.

⁷ Art. 16quater GeschKR.

⁸ Gemäss Art. 16quater GeschKR.

Standard für die Mitwirkung

Der Prozess und der Einbezug der verschiedenen Akteure in den Aushandlungsprozess einer interkantonalen Vereinbarung sind in Abbildung 1 ersichtlich. Dieser Ablauf muss der Standard für die Mitwirkung im Prozess der Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung sein. Die Kommission erwartet, dass die Mitwirkung auch so «gelebt» wird.

Die Abbildung bringt letztlich eines deutlich zum Ausdruck: Eine vorberatende Kommission von Fall zu Fall zu bestellen, wäre unzweckmässig; die Kontinuität wäre nicht gewährleistet, und damit wäre kein wirkliches Gegenüber der Regierung vorhanden. Aber der wichtigste und gewichtigste Punkt ist: Dadurch, dass während der Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung Stellung genommen werden kann, wird das unausweichliche Faktum, dass in der parlamentarischen Beratung keine inhaltliche Mitgestaltungsmöglichkeit besteht und die Gesetzgebungsfunktion des Kantonsrates minimiert wird, angemessen ausgeglichen.

Mitwirkung bei einer interkantonalen Vereinbarung, die aufgehoben wird

Das beschriebene Prozedere für den Einbezug des Kantonsrates bei der Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung ist auch bei einer Änderung oder Aufhebung anzuwenden.⁹ Die Kommission war erstaunt, als sie im Januar 2014 aus der Presse erfuhr, dass das Konkordat über die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl¹⁰ aufgehoben¹¹ sei und sich die Nordostschweizer Kantone bereits auf einen Entwurf für neue Gesetze zur Nutzung des Untergrunds geeinigt haben sollen.¹² Das Erstaunen deshalb, weil die Kommission im November 2013 die Auskunft erhielt, das Konkordat sei noch in Kraft und die Kommission würde über die mögliche Aufhebung in Kenntnis gesetzt. Bis heute ist die Information ausstehend...

Interkantonaies Recht gilt es zu berücksichtigen

Für den Einbezug des Parlamentes bei interkantonalen Vereinbarungen ist nicht «nur» kantonales, sondern auch interkantonales Recht massgeblich, namentlich die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich¹³ (alle Kantone sind der Vereinbarung beigetreten). Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich soll eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt werden.¹⁴ Handelt es sich um eine derartige Vereinbarung, so sind die beteiligten Regierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.¹⁵

⁹ Art. 16bis GeschKR.

¹⁰ sGS 852.51.

¹¹ Vgl. zur Dauer und Aufhebung des Konkordats: Ziff. 10 der Vereinbarung.

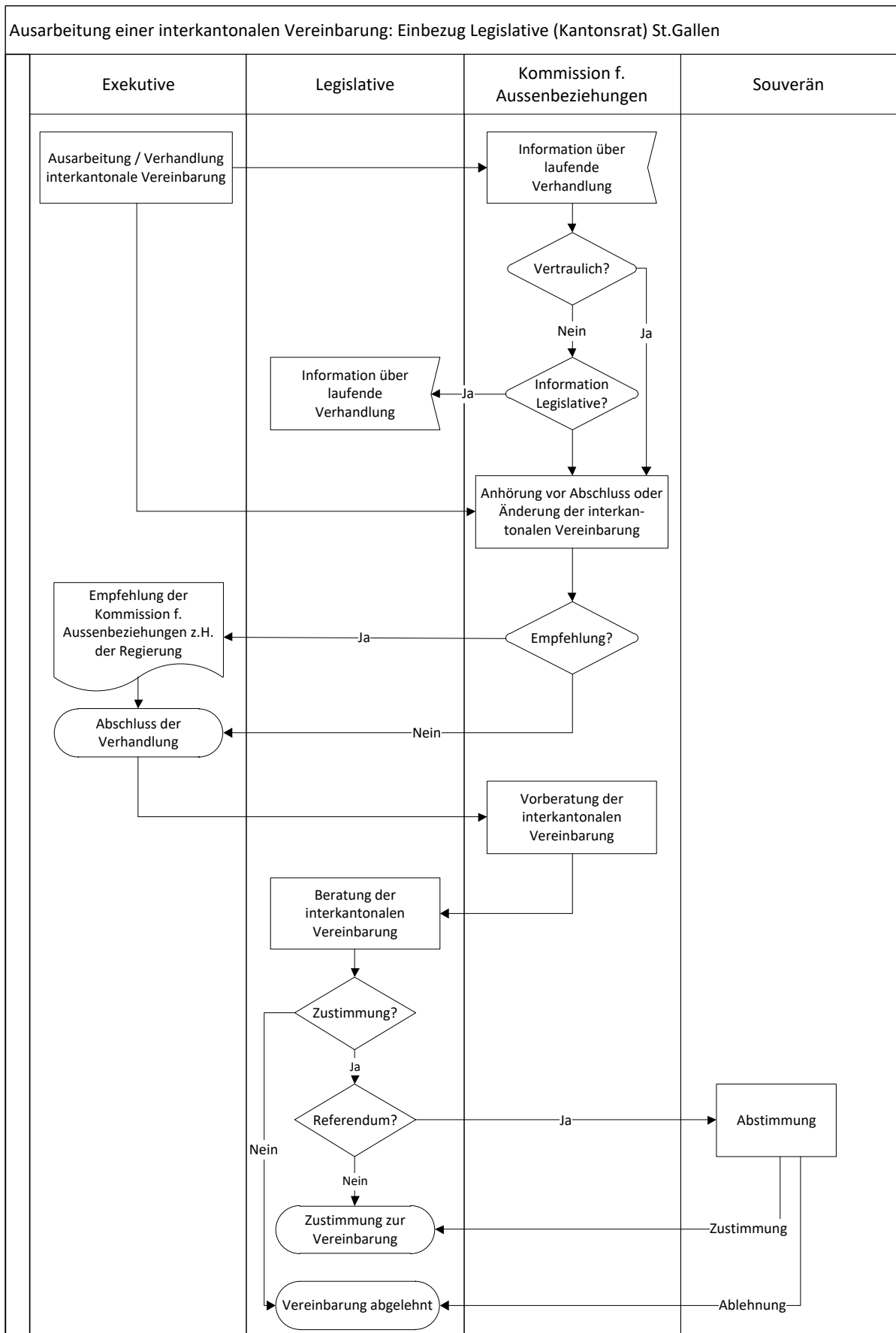
¹² Siehe «St.Galler Tagblatt» vom 7. Januar 2014: Neues Gesetz für das Erdinnere: Der Untergrund soll kein rechtsfreier Raum bleiben. Die Kantone haben begonnen, moderne Gesetze zu erarbeiten. Aufs Fracking gehen sie nicht ein, S. 3, und «Neue Zürcher Zeitung» vom 8. Januar 2014: Sololäufe und Koordination bei der Suche im Untergrund, S. 9.

¹³ sGS 813.31; abgekürzt: Rahmenvereinbarung, IRV.

¹⁴ Art. 2 der Vereinbarung.

¹⁵ Art. 4 der Vereinbarung.

Abbildung 1: Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung und Einbezug des Kantonsrates



2 Prüfungstätigkeit

2.1 Allgemeine Informationen

Die Kommission als «Aufsichtskommission»

Die Kommission für Aussenbeziehungen hat – neben der Mitwirkung im Prozess einer interkantonalen Vereinbarung – noch einen weiteren Auftrag: Sie prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen.¹⁶ Abbildung 2 zeigt die Aufgaben der Kommission gemäss dem Geschäftsreglement.¹⁷

Die Kommission hat demnach die Funktion einer Aufsichtskommission. In Bezug auf interkantonale Vereinbarungen kann diese Aufsicht bzw. Kontrollfunktion wie folgt umschrieben werden: Mit dem Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung werden Kompetenzen und Rechte an die Regierung (inner- und interkantonal) wie auch an interkantonale Organe übertragen. Die Umsetzung (Implementierung) der Vereinbarung liegt in den Kompetenzen der entsprechenden Gremien bzw. bei interkantonalen Organen. Aus Sicht des Kantonsrates ist es selbstredend, dass die parlamentarische Kontrolle auch interkantonale Vereinbarungen und die daraus entstandenen Organe/Institutionen umfasst. Dies lässt sich einerseits damit begründen, dass der Kanton Souveränitätsrechte an interkantonale Organe abgibt. Andererseits wird durch die parlamentarische Kontrolle Transparenz hergestellt.

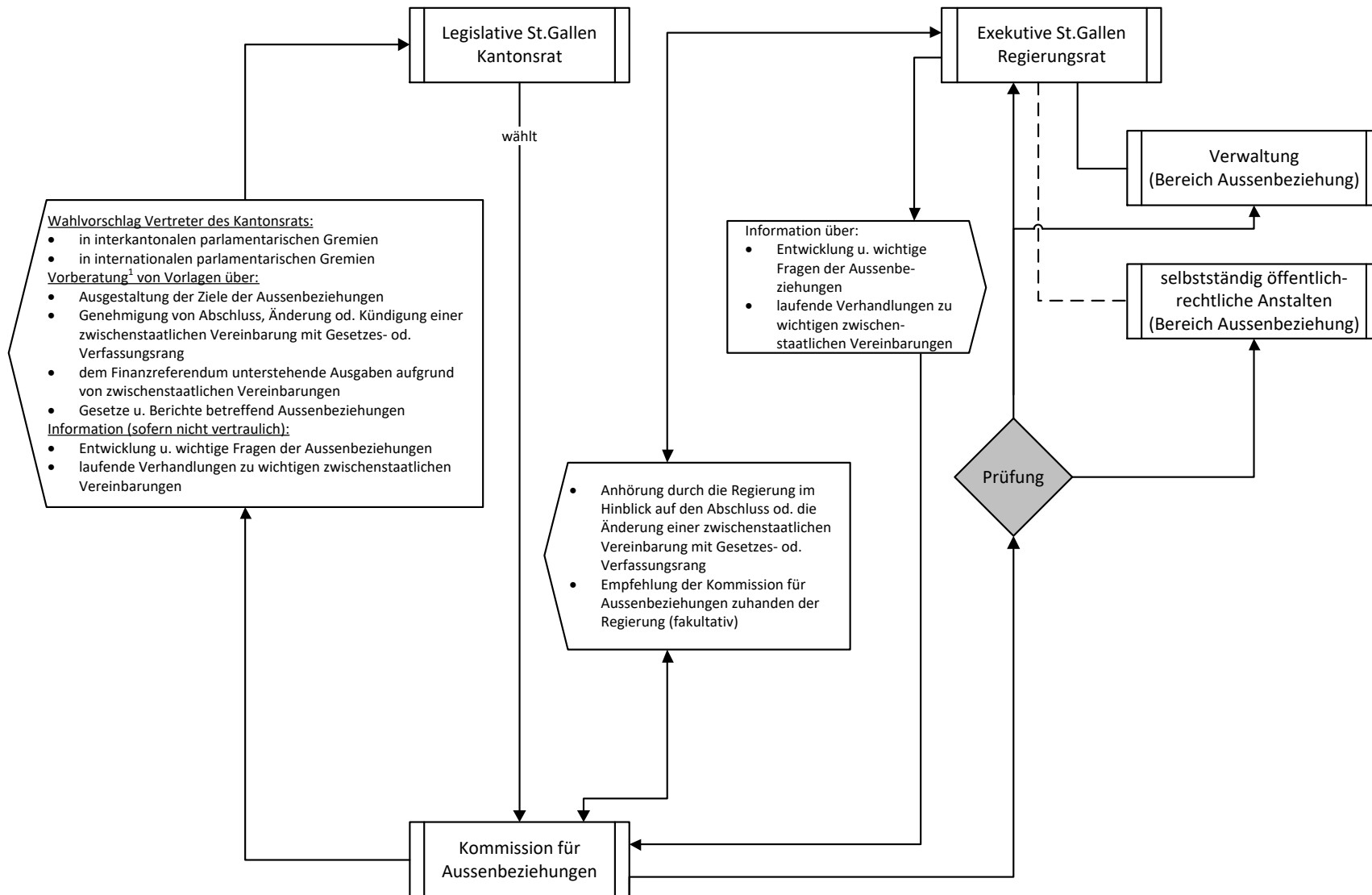
Organisation der Kommission

Die Kommission teilt sich für die Prüfungstätigkeit in Subkommissionen. Diese Subkommissionen prüfen «vor Ort» und berichten der Kommission über ihre gewonnenen Ergebnisse. Die Kommission legte ihre Prüfungstätigkeit 2013/2014 so an, dass sie dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung mit ihrem Bericht 2014 auf die Junisession 2014 berichten kann.

¹⁶ Art. 16bis GeschKR.

¹⁷ Die Abbildungen 1 und 2 entstanden im Rahmen einer Publikation des ehemaligen Geschäftsführers der Kommission (Michael Strebel).

Abbildung 2: Aufgaben der Kommission



¹ Für die Vorberatung eines Geschäfts kann der Kantonsrat ausnahmsweise auch eine besondere Kommission bestellen.

2.2 Prüfungstätigkeit 2013/2014

Vorbemerkung

Mitte des Jahres 2013 führte die Kommission für Aussenbeziehungen bei den Departementen eine Umfrage durch. Damit die Kommission im Auftrag des Kantonsrates ihre Aufgaben wahrnehmen kann, bat sie um folgende Informationen und Auskünfte:

- Übersicht über allen interkantonalen Vereinbarungen mit Beteiligung des Kantons St.Gallen;
- Zuständigkeit der Departemente bei der jeweiligen interkantonalen Vereinbarung;
- Übersicht über alle Verwaltungsvereinbarungen;
- Übersicht über die in Aussicht stehenden interkantonalen Vereinbarungen.

2.2.1 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Vorgeschichte und Entstehung

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002 ermöglicht die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse. Der Kanton St.Gallen ist der IVSE mit Wirkung ab 1. Januar 2006 in den Bereichen A und B beigetreten (stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie für erwachsene Menschen mit Behinderung). Auf den 1. Januar 2008 erfolgte der Beitritt zur IVSE im Bereich D (externe Sonderschulung). Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden verschiedene Gesetzesanpassungen auf Bundesebene vorgenommen, die eine Anpassung der IVSE notwendig machten. Der Anpassungsbedarf der IVSE betraf dabei die Umschreibung des Geltungsbereichs, die besondere Zuständigkeit, die Leistungsabgeltung und die Kostenbeteiligung sowie die Streitbeilegung unter den Vereinbarungskantonen und den Organen der IVSE. Die grundlegenden Regelungen der IVSE wurden nicht angetastet, ebenso wenig wurde der Geltungsbereich ausgedehnt. Die beigetretenen Kantone haben im September 2007 im Rahmen der IVSE-Vereinbarungskonferenz den Änderungen mit Wirkung ab 1. Januar 2008 zugestimmt. Die angepasste IVSE wird seit Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 in den Kantonen angewendet.¹⁸ Da es sich bei der IVSE um eine interkantonale Vereinbarung mit Gesetzesrang handelt, bedurften die Änderungen der Genehmigung des Kantonsrates. Dieser wurde allerdings notabene erst nach dem Inkrafttreten einbezogen. Die Kommission für Aussenbeziehungen hat das Geschäft zuhanden des Kantonsrates vorbereitet.

Prüfung durch die Subkommission

Die für das Departement des Innern zuständige Subkommission liess sich in Rapperswil-Jona vor Ort in der Stiftung Balm¹⁹ über die praktische Anwendung der IVSE informieren. Innerhalb der Stiftung Balm gibt es unterschiedliche Bereiche, welche individuell auf die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung eingehen und ihren Lebensalltag im Schul-, Arbeits- und Wohnbereich mitgestalten.²⁰ Zu Beginn der Prüfungstätigkeit liess sich die Subkommission durch die Verantwortlichen der Stiftung Balm durch die Institution führen. Anschliessend informierten die Leiterin des Amtes für Soziales und der Leiter der Dienststelle Controlling, IVSE und Informatik über die IVSE.

Die Subkommission erhielt insgesamt ein umfassendes Bild über die Organisation, Struktur und Praxistauglichkeit der IVSE. Die verantwortlichen Personen aus dem Amt für Soziales haben auf verschiedene Bereiche hingewiesen, die aus Sicht des Kantons St.Gallen rechtsverbindlich reglementiert werden müssten. Für die Subkommission waren die Ausführungen nachvollziehbar.

¹⁸ Vgl. 26.09.02 II. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, S.1.

¹⁹ Vgl. www.stiftungbalm.ch/.

²⁰ Ebd.

Würdigung, Beurteilung und Bewertung

Die Subkommission berichtete der Kommission über folgende Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit, deren Würdigung, Beurteilung und Bewertung sie – die Kommission – übernahm: Folgende Punkte der IVSE bedürften einer Änderung:

Definition und Abgrenzung ambulanter und stationärer Angebote

Die Standortkantone unterstellen stationäre Angebote der IVSE. Ob es sich um ein stationäres oder ambulantes Angebot (z.B. begleitetes Wohnen) handelt, wird von den Kantonen sehr unterschiedlich beurteilt, was sich wiederum auf die Höhe der Leistungsabgeltung auswirkt. Eine Harmonisierung ist in diesem Bereich anzustreben.

Klärung der Zuständigkeiten der Organe der IVSE

Die Einflussnahme der Kantone über die Organe der IVSE (regionale und nationale Gremien) ist äusserst beschränkt. Die Aufgaben und Kompetenzen sind zu klären.

Vorgaben zur Bearbeitung der Kostenübernahmegarantien (KÜG)

Die IVSE erfüllt ihren Zweck nur, wenn die Klärung der Finanzierungszuständigkeit formal korrekt und möglichst einheitlich erfolgt, insbesondere bezüglich Verwirkungsfristen und Abwesenheitsregelungen.

Zuständigkeitsregelung für Werkstätten

Aufgrund der geltenden Zuständigkeitsregelung bei Angeboten für Menschen mit Behinderung ist unklar, ob diese nur für den Bereich Wohnen oder auch für den Bereich der Werkstätten gilt. Dies führt zu Differenzen bei der Finanzierungszuständigkeit.

Eigene Rechtsschutzbestimmungen und Stärkung des Rechtsschutzes

Die Durchsetzbarkeit der Regelungen in der IVSE ist aufgrund fehlender Rechtsschutzbestimmungen beschränkt. Eine gerichtliche Überprüfung der Vollzugspraxis ist nur im Anschluss an aufwendige Streitbelegungsverfahren möglich, was nicht befriedigt und zu schwierigen interkantonalen Situationen und zu Nachteilen für die der IVSE unterstellten Einrichtungen führt.

Einführung des Wohnsitzprinzips für die Finanzierung der externen Sonderschulung

Nach Art. 5 Abs. 2 IVSE hat derjenige Kanton für Vergütungen der Leistungen der externen Sonderschulung Kostenübernahmegarantie zu leisten, in dem sich der Schüler oder die Schülerin aufhält. Für die externe Sonderschulung gilt somit das Aufenthaltsprinzip und nicht das Wohnsitzprinzip, wie das für die übrigen Leistungsvergütungen im Rahmen der IVSE der Fall ist. Das Aufenthaltsprinzip gilt auch, wenn sich die Schülerin in einem Heim oder bei einer Pflegefamilie aufhält und von dort aus die Tagessonderschule besucht. Die Standortkantone von Kinder- und Jugendheimen und Pflegefamilien werden dadurch gegenüber den platzierenden Kantonen (Wohnkantone) benachteiligt.

Dilemma und grundsätzliche Problematik von interkantonalen Vereinbarungen

Der Kanton St.Gallen – wie auch weitere (allerdings wenige) Kantone – hat den Revisionsbedarf erkannt und sich für eine Revision der IVSE in den entsprechenden oben ausgeführten Punkten ausgesprochen. Die Vereinbarungskonferenz IVSE beschloss auf Antrag des Vorstands der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit einer grossen Mehrheit, auf eine Revision der IVSE zu verzichten und Verbesserungen mittels einer Totalrevision des Organisationsreglements und der Erarbeitung verschiedener Richtlinien und Empfehlungen zu erwirken. Kleinere Anpassungen können mittels Richtlinien und Empfehlungen erfolgen. Dennoch braucht es bei zentralen Themen – Zuständigkeitsregelungen, Angebotsdefinitionen und Rechtsschutz – verbindliche Regelungen in der IVSE.

Ein Revisionsprozess benötigt mehrere Jahre mit ungewissem Ausgang: Die involvierten Kantone – die Regierungsvertreter – müssen zu einem Konsens über die zu regelnde Materie kommen. In diesem Prozess der Aushandlung sind die zuständigen parlamentarischen Kommissionen – gemäss den jeweiligen innerkantonalen gesetzlichen Bestimmungen – einzubeziehen. Die revidierte IVSE muss dann von den Kantonsparlamenten genehmigt werden. Tritt ein Kanton nicht bei, wird die angestrebte interkantonale einheitliche Praxis unerfüllbar.

Dieser kurze Abriss zeigt das grundsätzliche Dilemma von interkantonalen Vereinbarungen. Sie können nur schwer (wenn überhaupt) geändert, angepasst und revidiert werden. Die Ausführungen zeigen exemplarisch die Schwierigkeiten, wenn bei interkantonalen Vereinbarungen Revisionsbedarf besteht.

2.2.2 Interkantonale Vereinbarung über das Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige Lutzenberg

Die für das Gesundheitsdepartement zuständige Subkommission hielt ihre Sitzung im Rehabilitationszentrum Lutzenberg ab. Zum ersten Mal seit Bestehen der Institution bzw. der interkantonalen Vereinbarung hat eine parlamentarische Kommission die Oberaufsicht auch in diesem Bereich wahrgenommen.

Gesetzliche Grundlagen

Wesentliche gesetzliche Grundlage für die Umsetzung der schweizerischen Suchtpolitik durch die Kantone bildet das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe²¹. Bund und Kantone sehen in folgenden vier Bereichen Massnahmen vor (Vier-Säulen-Prinzip):

- Prävention;
- Therapie und Wiedereingliederung;
- Schadenminderung und Überlebenshilfe;
- Kontrolle und Repression.

Dabei berücksichtigen sie (der Bund und die Kantone) die Anliegen des allgemeinen Gesundheits- und Jugendschutzes.²²

Die Kantone fördern die Aufklärung und Beratung zur Verhütung von suchtbedingten Störungen und deren negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen. Dabei gilt ihre besondere Aufmerksamkeit dem Schutz von Kindern und Jugendlichen. Sie sorgen für adäquate Rahmenbedingungen und schaffen die dazu notwendigen Einrichtungen oder unterstützen private Institutionen, die den Qualitätsanforderungen entsprechen.²³ Die Kantone sorgen für die Betreuung von Personen mit suchtbedingten Störungen, die ärztliche oder psychosoziale Behandlung oder fürsorgliche Massnahmen benötigen.²⁴ Diese Behandlungen erfolgen mit dem Ziel, die therapeutische und soziale Integration von Personen mit suchtbedingten Störungen zu gewährleisten, deren körperliche und psychische Gesundheit zu verbessern sowie Bedingungen zu schaffen, die ein drogenfreies Leben ermöglichen.²⁵ Die Kantone fördern zudem die berufliche und soziale Wiedereingliederung solcher Personen.²⁶ Sie schaffen die für die Behandlung und die Wiedereingliederung notwendigen Einrichtungen oder unterstützen private Institutionen, die den Qualitätsanforderungen entsprechen.²⁷

²¹ SR 812.12.

²² Art. 1a BetmG.

²³ Art. 3b Abs. 1 BetmG.

²⁴ Art. 3d Abs. 1 BetmG.

²⁵ Art. 3d Abs. 2 BetmG.

²⁶ Art. 3d Abs. 3 BetmG.

²⁷ Art. 3d Abs. 4 BetmG.

Weitere gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene sind das Bundesgesetz über die gebrannten Wasser²⁸, das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen²⁹, das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten³⁰ sowie die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung³¹.

Basis der Umsetzung auf Ebene des Kantons St.Gallen bildet die Verfassung, welche als eines der Ziele des Staates unter anderem eine für die Bevölkerung wirksame und breit gefächerte Gesundheitsvorsorge und Gesundheitserziehung festschreibt.³² Dazu zählt auch die Suchthilfe, welche die Teilbereiche Prävention (Suchtprävention), Therapie (ambulante und stationäre Suchthilfe), Schadensminderung (ambulante und stationäre Suchthilfe) und Repression (gesetzliche Massnahmen) beinhaltet.

Im Gesundheitsgesetz³³ ist allgemein festgehalten, dass das zuständige Departement die eidgenössischen, interkantonalen und kantonalen Erlasse vollzieht, soweit kein anderes Departement zuständig ist.³⁴

Im Suchtgesetz³⁵ ist ausgeführt³⁶, dass der Staat Einrichtungen errichtet und betreibt, die dem körperlichen Entzug sowie der stationären Therapie und Rehabilitation suchtkranker Personen dient (stationäre Einrichtung der Suchthilfe). Er kann sich an einer stationären Einrichtung der Suchthilfe beteiligen oder Errichtung und Betrieb durch Beiträge unterstützen.

Interkantonale Vereinbarung über das Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige Lutzenberg: Entstehung und Organe

In den 80er-Jahren des vergangenen Jahrtausends konnte mit der Interkantonalen Vereinbarung über das Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige über den Verein Lärchenheim der jetzige Standort erworben und damit die Grundlage für das heutige Angebot dieser Institution der stationären Suchthilfe geschaffen werden.

Mit Grossratsbeschluss vom 1. April 1982 erklärte der Kanton St.Gallen seinen Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung, in welcher die Grundsätze zu Zweck, Erwerb, Betrieb, Finanzierung und Organisation des Rehasentrums Lutzenberg festgehalten sind. In der Folge erliess die Aufsichtskommission der neugeschaffenen Institution Ausführungsbestimmungen insbesondere in Bezug auf Aufnahme, Aufenthalt, Austritt und Kosten der Klientinnen und Klienten. Seit der Kanton Graubünden vor einigen Jahren seine Mitgliedschaft in der interkantonalen Vereinbarung gekündigt hat, bilden die Kantone St.Gallen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Schaffhausen und Thurgau sowie das Fürstentum Liechtenstein die Trägerschaft des Rehasentrums Lutzenberg.

In der Aufsichtskommission sind sämtliche für den Gesundheitsbereich ihres jeweiligen Kantons bzw. des Fürstentums Liechtenstein zuständige Regierungsmitglieder vertreten. Die Aufsichtskommission ist das oberste Organ des Rehasentrums Lutzenberg und regelt die Organisation und Zuständigkeiten des Betriebs; dazu gehört auch das Personalrecht, welches sich an dasjenige des Kantons St.Gallen anlehnt. Zu dieser Aufgabe gehört auch die Genehmigung des Betriebskonzepts und des Stellenplans. Die Aufsichtskommission beschliesst jährlich den Voran-

²⁸ SR 680; abgekürzt Alkoholgesetz.

²⁹ SR 818.101; abgekürzt Epidemiengesetz.

³⁰ SR 935.51.

³¹ SR 817.02; abgekürzt LGV.

³² Art. 15 Abs. 1 Bst. b KV.

³³ sGS 311.1; abgekürzt GesG.

³⁴ Art. 3 Abs. 2 GesG.

³⁵ sGS 311.2; abgekürzt SuG.

³⁶ Art. 12 SuG.

schlag und genehmigt Jahresbericht sowie Rechnung. Falls notwendig, beschliesst die Aufsichtskommission auf Antrag von Zentrumsleitung und Betriebskommission auch Nachtragskredite. Festgelegt werden zudem Kriterien für die Aufnahme von Klientinnen und Klienten ausserhalb des Konkordatsgebietes. Nicht zuletzt ist die Aufsichtskommission auch zuständig für die Wahl der Betriebskommission, der Kontrollstelle und der Heim- bzw. Zentrumsleitung.

Die Betriebskommission – Fachperson der einzelnen Trägerschaftskantone – übt die unmittelbare Aufsicht über das Rehaszentrum Lutzenberg aus, bereitet die Geschäfte zuhanden der Aufsichtskommission vor und führt deren Beschlüsse aus bzw. überwacht die Ausführung. Zudem wählt die Betriebskommission das ständige Personal.

Würdigung, Beurteilung und Bewertung

Die interkantonale Vereinbarung aus dem Jahr 1981 hat sich aus Sicht der Kommission bewährt. Gewisse Punkte in den Ausführungsbestimmungen waren überholt und wurden angepasst, wie die Kontaktsperre, Handyregeln und Ausgangssperre. Diese Änderungen sind verständlich und nachvollziehbar.

Die Vorsteherin des St.Galler Gesundheitsdepartementes hat den Vorsitz der Aufsichtskommission inne. Die Subkommission interessierte sich dafür, ob es angesichts ihrer Rolle – Mitglied der Regierung und der Aufsichtskommission - nicht zu Interessenkonflikten kommen kann. Von den involvierten Personen wurde auf die Vorteile einer solchen Doppelfunktion verwiesen. Das Fachwissen und die politische Verantwortlichkeit würden sich ideal ergänzen. Die Subkommission kann diese Beurteilung nachvollziehen.

Die Grössenverhältnisse der Trägerschaft spiegeln sich auch in der Übersicht des Bevölkerungsanteils im Vergleich zu den beanspruchten Plätzen im Jahr 2012 wider:

- Der Kanton St.Gallen hat in absoluten Zahlen die meisten Einwohnerinnen und Einwohner. Es ist daher folgerichtig, dass auch die meisten Klientinnen und Klienten aus dem Kanton St.Gallen stammen.
- In relativen Zahlen (Bevölkerungsanteil im Konkordat im Vergleich zu beanspruchten Plätzen) lässt sich erkennen, dass die Kantone St.Gallen und Thurgau weniger Plätze belegen, als dass sie bezogen auf den Bevölkerungsanteil rechnerisch beanspruchen könnten. Mit 33,5 Prozent effektiver Belegung liegt der Kanton St.Gallen um 17,5 Prozent unter seinem Bevölkerungsanteil von 55 Prozent des Konkordatsgebietes.
- Der hohe Anteil des Fürstentums Liechtenstein an den Plätzen ist wohl eine vorübergehende Erscheinung, da dort eine Jugendgang aufgefliegen ist, aus welcher viele Mitglieder in das Rehabilitationszentrum Lutzenberg überwiesen wurden.

Aus baulicher Sicht bietet das Rehaszentrum Lutzenberg gute Voraussetzungen, die Platzverhältnisse sind ausreichend. Dank der Bauweise in Pavillonform entsteht auch bei Vollbelegung kein Engegefühl. In den vergangenen Jahren war es ab und zu erforderlich, Sanierungsvorhaben aufgrund der Bausubstanz oder zur Verbesserung der Abläufe vorzunehmen. Diese Bauvorhaben werden jeweils von der Aufsichtskommission beurteilt, bei Bedarf genehmigt und im Voranschlag aufgenommen. Aus ökonomischer Sicht kann aufgrund der besonderen Klientel von einer durchschnittlichen Belegung von 80 Prozent ausgegangen werden (Abbrüche, langwierige Eintrittsverfahren aufgrund der Unzuverlässigkeit der Interessenten usw.). Die durchschnittliche Belegung von 80 Prozent bildet in der Regel auch den Rahmen für die Kosten- und Einnahmenstruktur, welcher dem Voranschlag zugrunde gelegt wird. In den vergangenen Jahren mussten vermehrt saisonale Schwankungen festgestellt werden. Üblicherweise beginnt das Jahr mit einer guten Belegung (plus/minus 90 Prozent). Aufgrund einer hohen Stabilität bei der Klientel ist jeweils im Sommer damit zu rechnen, dass innert einiger weniger Wochen eine Häufung bei den ordentlichen Austritten zu verzeichnen ist. Dies ist mit Lehrabschlüssen und ordentlichen Lehrübertritten zu erklären. Das kann vorübergehend zu einer Unterbelegung führen

(plus/minus 60 Prozent). Ab Herbst 2013 konnten dann laufend wieder Neueintritte verzeichnet werden. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass in aller Regel keine Wartelisten geführt werden müssen und somit das Platzangebot ausreichend ist.

2.2.3 Prozess und Entstehung einer interkantonalen Vereinbarung

Die Subkommission diskutierte mit dem Regierungspräsidenten und Vorsteher des Bildungsdepartementes wie auch mit der Generalsekretärin des Bildungsdepartementes den Prozess und die Entstehung einer interkantonalen Vereinbarung und den Einbezug des Kantonsrates. Insbesondere und konkret interessierte die Subkommission, wie sich der Ausarbeitungsprozess von interkantonalen Vereinbarungen durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) darstellt.

Die Subkommission spürte deutlich, dass dem Regierungspräsidenten die Mitwirkung des Kantonsrates bzw. der Kommission für Aussenbeziehungen ein Anliegen ist. Positiv hob der Vorsteher des Bildungsdepartementes die Vereinfachung des parlamentarischen Prozesses hervor, nämlich die Behandlung der Vorlage im Kantonsrat, wenn die Kommission für Aussenbeziehungen frühzeitig in die Thematik einbezogen wurde.

2.2.4 Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien

Die Kommission definierte eine Vereinbarung, die das Glücksspiel regelt, als Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit 2013/2014 im Bereich des Finanzdepartementes und des Departementes des Innern. Zu Beginn der Prüfungstätigkeit liess sich die Subkommission vom Vorsteher des Finanzdepartementes und von den zuständigen Personen aus den Departementen informieren.

Gesetzliche Grundlagen

Die Bundesverfassung³⁷ erklärt die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien zur Sache des Bundes.³⁸ Gestützt auf diese Verfassungsnorm hat der Gesetzgeber einerseits im Jahre 1923 das Bundesgesetz über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten³⁹ erlassen, welches mit wenigen materiellen Änderungen immer noch in Kraft ist. Andererseits beruht auch das totalrevidierte Bundesgesetz über die Glücksspiele und Spielbanken⁴⁰ auf derselben Verfassungsgrundlage.⁴¹

Das Lotteriengesetz belässt den Kantonen die Möglichkeit, das Lotterieverfahren – die Bewilligung und Beaufsichtigung von Lotterien und Wetten – im kantonalen Recht näher zu regeln.

Interkantonale Vereinbarung

Seit über einem halben Jahrhundert führen die Kantone über Lotterieu Unternehmen (früher Interkantonale Landeslotterie, heute Swisslos, Seva, heute in Swisslos integriert, und Lotterie Romande) Grosslotterien durch. Insoweit besteht ein kantonales Lotteriemonopol. Dieses wurde mit der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien

³⁷ SR 101; abgekürzt BV.

³⁸ Art. 106 BV.

³⁹ SR 935.51, abgekürzt Lotteriengesetz (LG).

⁴⁰ SR 935.52; abgekürzt Spielbankengesetz (SBG).

⁴¹ Siehe auch:

www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/gesellschaft/ref_lotterien_und_wetten/ref_rechtliche_grundlagen.html.

vom 26. Mai 1937 / 19. Januar 1944 begründet. Der Kanton St.Gallen war der Vereinbarung am 30. April 1938 beigetreten. Mit der Tendenz der Lotterieunternehmen, neue Lotteriespielformen einzuführen, die als gewisse beschränkte Konkurrenz zu Spielformen in den bundesrechtlich neu organisierten Spielcasinos empfunden werden konnten, wurde die Kritik an der Lotteriespielpraxis der Kantone lauter. Um dem Bundesgesetzgeber keinen Anlass zu geben, im Rahmen einer Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 das kantonale Lotteriemonopol anzutasten, hat die «Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt» eine neue interkantonale Vereinbarung ausgehandelt.⁴²

Im Jahr 2006 ist die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten in Kraft getreten. Diese Vereinbarung bezweckt die einheitliche und koordinierte Anwendung des Lotterierechts, den Schutz der Bevölkerung vor sozialschädlichen Auswirkungen der Lotterien und Wetten sowie die transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge auf dem Gebiet der angeschlossenen Kantone. Ebenfalls wird die Verwendung der aus den Lotteriespielen den Kantonen zufließenden Geldern als Beiträge für wohltätige und gemeinnützige Zwecke transparenter gemacht.⁴³ Mit der Vereinbarung wurden drei interkantonale Organe geschaffen:

- Die *Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt*, welche die für dieses Sachgebiet zuständigen Regierungsmitglieder der 26 Kantone in sich vereinigt und für die politische Führung verantwortlich ist.⁴⁴
- Die *interkantonale Lotterie- und Wettkommission* als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde über die interkantonale oder gesamtschweizerisch (d.h. vor allem für die von Swisslos und der Lotterie Romande) durchgeführten Lotterien und Wetten.⁴⁵
- Die *Rekurskommission* als interkantonales Gericht,⁴⁶ welche über Beschwerden gegen Verfügungen der *interkantonalen Lotterie- und Wettkommission* entscheidet.⁴⁷

Bewertung

Die wichtigsten Eindrücke der Prüfungstätigkeit sind

- die Vielfalt der Zuständigkeiten im Kanton St.Gallen mit Bezügen zu vier Departementen;
- die Komplexität des Themas mit zahlreichen materiellen und formellen Abgrenzungsschwierigkeiten;
- die besonderen Herausforderungen der neuen Angebote im Internet;
- der dringende Bedarf nach einer klaren Regelung in der Bundesgesetzgebung;
- die grosse Bedeutung der Lotteriegelder für ein vielfältiges Angebot in Kultur und Sport.

⁴² Vgl. zu diesem Abschnitt 26.05.02 Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, S. 1.

⁴³ Ebd.

⁴⁴ Art. 2 der Vereinbarung.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Im Sinne von Art. 191b Abs. 2 BV.

⁴⁷ Art. 2 der Vereinbarung.

2.2.5 Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH)

Die für das Baudepartement zuständige Subkommission liess sich über die Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) orientieren.

Übernahme von Recht der Europäischen Union (EU)

Anlass für die Erarbeitung der IVTH bildete die Übernahme der sogenannten EU-Bauprodukt-Richtlinie⁴⁸ und der EU-Aufzugsrichtlinie⁴⁹ in das schweizerische Recht Ende der 90er-Jahre. Inhalt dieser Richtlinien sind einerseits Vorschriften über das Inverkehrbringen von Bauprodukten bzw. Aufzügen, andererseits legen sie Anforderungen an Bauwerke fest. Das Inverkehrbringen von Produkten fällt in die Regelungszuständigkeit des Bundes⁵⁰, während die Regelung der Anforderungen an Bauwerke sowohl Bund als auch Kantone betrifft. Bund und Kantone arbeiteten deshalb eng zusammen. Ergebnis war neben der IVTH das Bundesgesetz über Bauprodukte⁵¹.

Interkantonale Vereinbarung: Zweck und Organe

Die IVTH wurde zum Zweck geschlossen, technische Handelshemmnisse, die zwischen der Schweiz und dem Ausland oder zwischen den Kantonen bestehen, abzubauen.⁵² Der Kanton St.Gallen ist der Vereinbarung im Jahr 2001 beigetreten. Zwischenzeitlich ist die IVTH eine schweizweite interkantonale Vereinbarung. Diese regelt:

- die Zusammenarbeit der Kantone;
- die Organisation des Interkantonalen Organs Technische Handelshemmnisse (Interkantonales Organ) sowie dessen Aufgaben und Kompetenzen;
- die Finanzierung der Tätigkeit des Interkantonalen Organs.⁵³

Das Interkantonale Organ – jeder Kanton ist mit einem Exekutivmitglied darin vertreten, für den Kantons St.Galler der Vorsteher des Baudepartementes – ist das operative Organ der IVTH. Es ist zuständig für:

- den Erlass von Vorschriften bezüglich Anforderungen an Bauwerke, soweit der Erlass dieser Vorschriften nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt und es sich zum Abbau technischer Handelshemmnisse als notwendig erweist;
- den Erlass von Richtlinien zur Harmonisierung des Vollzugs von Vorschriften über das Inverkehrbringen von Produkten, soweit der Bund diesen den Kantonen übertragen hat;
- den Erlass von Vorschriften über das Inverkehrbringen von Produkten, soweit der Bund nicht zuständig ist oder er keine Regelungen erlassen hat und es sich zum Abbau technischer Handelshemmnisse zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Ausland als notwendig erweist;
- die Koordination seiner Tätigkeit mit dem Bund.⁵⁴

⁴⁸ Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (89/106/EWG).

⁴⁹ Richtlinie des Rates vom 29. Juni 1995 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge (95/16/EG).

⁵⁰ Art. 95 BV i.V.m. Art. 31bis BV.

⁵¹ SR 933.0; abgekürzt BauPG.

⁵² Art. 1 der Vereinbarung.

⁵³ Art. 2 der Vereinbarung.

⁵⁴ Vgl. zu diesem Abschnitt auch: www.bbl.admin.ch/baupk/00516/00518/index.html?lang=de.

Brandschutzvorschriften als erste Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung

Inhaltlich wurde die IVTH mit Brandschutzvorschriften «gefüllt». Der Lebenszyklus der Brandschutzvorschriften wird sehr stark durch die technische wie die europäische Entwicklung beeinflusst. Das Interkantonale Organ hat die Vereinigung der kantonalen Feuerversicherungen (VKF)⁵⁵ als Beauftragte für Revisionen der Schweizerischen Brandschutzvorschriften bezeichnet. Die Brandschutzvorschriften wurden durch das Interkantonale Organ auf den 1. Januar 2005 für verbindlich erklärt. Zurzeit werden die Brandschutzvorschriften einer Revision unterzogen.⁵⁶

Interkantonales Organ mit weitreichenden Kompetenzen

Die IVTH zeigt exemplarisch und beispielhaft für sehr viele interkantonale Vereinbarungen auf, welche (weitreichenden) Kompetenzen interkantonale Organe haben (können). Sie können Vorschriften erlassen, die massgeblich und verbindlich «Materien» regeln. Zu betonen gilt: Die interkantonale Vereinbarung wurde durch den Kantonsrat legitimiert: Der Kantonsrat ist der Vereinbarung – die abstrakt gehalten ist – beigetreten (da sie rechtsetzend ist). Die Form wurde gewahrt – Rechtsetzung durch das Parlament –, aber das materielle Substrat wird dem Parlament nach der Implementierung der Vereinbarung vollständig entzogen. Damit sind Fragen betreffend Legitimität von Entscheidungen durch interkantonale Organe angesprochen, die keine parlamentarische Rückkoppelung haben. Das ist ein grundsätzliches Problem von interkantonalen Vereinbarungen bzw. von interkantonalen Organen, die Normen erlassen.

2.2.6 Interkantonale Vereinbarung im Bereich der biologischen Sicherheit

Die für das Baudepartement zuständige Subkommission interessierte sich für interkantonale Vereinbarungen bzw. für Verwaltungsvereinbarungen im Bereich der biologischen Sicherheit.

Der Generalsekretär des Baudepartementes und der Amtsleiter des Amtes für Umwelt und Energie (AFU) präsentierten in einer Tour d'Horizon drei interkantonale Vereinbarungen zur biologischen Sicherheit:

- Zusammenarbeit beim Vollzug im Bereich der biologischen Risiken (Bewilligung, Kontrolle);
- Bewältigung von ausserordentlichen B-Ereignissen in der Ostschweiz;
- Biosicherheit Regionallabor Ostschweiz (Amt für Feuerschutz/Gebäudeversicherungsanstalt).

Darüber hinaus besteht eine intensive Zusammenarbeit mit verschiedenen Stellen des Bundes (Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Umwelt, Bundesamt für Landwirtschaft, Ethikkommission, Eidgenössische Fachkommission für Biologische Sicherheit), anderen Kantonen und Stellen des Kantons St.Gallen (Amt für Jagd, Natur und Fischerei, Abteilung Wasserbau, Bereich Feuerwehr, Amt für Militär sowie Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen).

⁵⁵ Vgl. www.vkf.ch.

⁵⁶ Zum Zeitplan dieser Revision:
www.bpuk.ch/Libraries/IVTH_d_f_Dokumente/Zeitplan_Revision_Brandschutzvorschriften.sflb.ashx.

3 Tätigkeit 2013/2014

Die Kommission für Aussenbeziehungen informiert den Kantonsrat über die Geschäfte der Regierung zu grenzüberschreitenden Themen. Vielfach handelt es sich dabei um laufende Verhandlungen, z.B. über den Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen. Die Kommission nimmt auf die Vertraulichkeit der ihr anvertrauten Informationen Rücksicht.⁵⁷ Sie informiert im vorliegenden Bericht nur insoweit über politische Geschäfte, als damit keine Entscheidungen in die eine oder andere Richtung präjudiziert werden.

3.1 Vorberatung

Die Kommission für Aussenbeziehungen berät Postulatsberichte über die Aussenbeziehungen und Vorlagen über die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang vor.⁵⁸

Die Kommission hat im Jahr 2013/2014 folgende Vorlagen vorberaten:⁵⁹

26.13.01 Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

Die Regierung hat dem Kantonsrat eine Vorlage zur Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur «Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen» (Stipendienkonkordat) unterbreitet. Ebenfalls Teil der Vorlage ist ein III. Nachtrag zum Stipendiengesetz. Damit sollen jene Gesetzesbestimmungen angepasst werden, die noch nicht konkordatskonform sind. Die Anpassungen sind insgesamt kostenneutral.

Die Kommission für Aussenbeziehungen befürwortet den vorgeschlagenen Konkordatsbeitritt und den Gesetzesnachtrag. Positiv gewürdigt wurde, dass die Kommission während der Aushandlung des Konkordats mitwirken konnte. Diese Mitwirkung ist deshalb von Bedeutung, weil das Parlament bei der Beratung nur noch annehmen oder ablehnen kann. In der Detaildiskussion wurden verschiedene Aspekte der Ausrichtung von Stipendien erörtert, so die stipendienberechtigten Ausbildungen und Personengruppen sowie die Information der Öffentlichkeit. Ebenfalls thematisiert wurde die Problematik, dass ein Konkordatsbeitritt immer auch mit einem Souveränitätsverlust verbunden ist. Im Ergebnis beantragt die Kommission dem Kantonsrat einstimmig, auf die Vorlage ohne Änderungsanträge einzutreten.

Das Stipendienkonkordat wurde von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 18. Juni 2009 verabschiedet. 13 Kantone haben bisher den Beitritt beschlossen.⁶⁰ Die beitretenden Kantone verpflichten sich, die im Konkordat festgehaltenen Grundsätze und Mindeststandards in ihr kantonales Stipendienrecht zu übernehmen. Das Stipendienkonkordat sieht verschiedene Harmonisierungen vor. Sie beinhalten eine einheitliche Definition von stipendienrechtlichen Begriffen («Erstausbildung», «Eigenleistung», «Fremdleistung der Eltern» usw.) und von formellen Kriterien für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen («stipendienrechtlicher Wohnsitz», «beitragsberechtigte Personen» usw.). Zusätzlich enthält das Konkordat Mindeststandards für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen, mit welchen unabhängig von Region und Wohnort der Bildungszugang für einkommensschwache Bevölkerungsschichten gewährleistet werden soll.

⁵⁷ Art. 16ter GeschKR.

⁵⁸ Nach Art. 16bis Bst. b GeschKR.

⁵⁹ Stand: 4. April 2014.

⁶⁰ Stand: 19. Juni 2013.

Die Kommission beantragte dem Kantonsrat, auf die Vorlage einzutreten und den Kantonsratsbeschluss zu genehmigen. Der Kantonsrat hat das Geschäft in 1. Lesung in der Septembersession 2013⁶¹ und in 2. Lesung in der Novembersession 2013⁶² beraten.

13.02 III. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (Titel der Botschaft: Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, Bereich C)

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 20. September 2002 hat die Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zugunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie Behinderteneinrichtungen (Heimvereinbarung) vom 2. Februar 1984 (abgekürzt IHV) abgelöst und sich seitdem als effizientes Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit erwiesen. Sie trug den Entwicklungen der letzten 20 Jahre Rechnung und schuf die Möglichkeit, Schwachstellen der bisherigen IHV zu beheben. So wurden beispielsweise mit der IVSE aktuelle betriebswirtschaftliche Erkenntnisse umgesetzt: An die Stelle von Defizitdeckungsbeiträgen treten je länger je mehr Pauschalabgeltungen, die mit Blick auf den auch im öffentlichen Sozial- und Gesundheitsbereich zunehmenden Wettbewerb bedeutsam sind. Schliesslich zeigte sich das Bedürfnis, neben den Kinder- und Jugendheimen (Bereich A) sowie Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderung (Bereich B) weitere stationäre Einrichtungen einzubeziehen und den Kantonen zu ermöglichen, stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich (Bereich C) und Sonderschulen (Bereich D) der Vereinbarung zu unterstellen. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) hat im Einvernehmen mit anderen involvierten Direktorinnen- und Direktorenkonferenzen die IVSE erarbeitet. Seit September 2002 steht die Vereinbarung den Kantonen zum Beitritt offen. Inzwischen sind der IVSE alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein beigetreten.

Der Kanton St.Gallen ist der IVSE mit Wirkung ab 1. Januar 2006 in den Bereichen A und B beigetreten (stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie für erwachsene Menschen mit Behinderung). Der Beitritt zur IVSE im Bereich D erfolgte auf den 1. Januar 2008. Der Beitritt zum Bereich C musste mehrmals verschoben werden, einerseits, um ihn im Rahmen der seit dem Jahr 2009 laufenden Arbeiten zu Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu prüfen, andererseits im Rahmen des Sparpakets II finanzielle Überlegungen vorzunehmen.

Die Regierung hat in Aussicht genommen, der IVSE im Bereich der stationären Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich (Bereich C) beizutreten. Ausschlaggebend ist, dass ohne Bestehen einer entsprechenden Vereinbarung der Zugang zu ausserkantonalen Einrichtungen der stationären Suchttherapie mittelfristig erschwert oder sogar verunmöglicht würde. Dies vor allem deshalb, weil entsprechende gegenseitige Verpflichtungen fehlen würden und die Finanzierung von Therapieaufenthalten ausserhalb wie auch innerhalb des eigenen Kantons nicht mehr oder nur noch ungenügend gesichert wäre. Im Rahmen der Vereinbarung können Suchtmittel konsumierende Menschen, unabhängig welcher kantonalen Herkunft, bedarfsgerecht in spezialisierten Einrichtungen, die von den Vereinbarungskantonen anerkannt sind, ohne Probleme untergebracht werden. Die einweisenden Stellen haben überdies Gewähr, dass die Einrichtungen durch die Standortkantone in organisatorischer, fachlicher und finanzieller Hinsicht beaufsichtigt werden.

Die Kommission beantragte dem Kantonsrat, auf die Vorlage einzutreten und den Kantonsratsbeschluss mit den vorgeschlagenen Änderungen zu genehmigen. Der Kantonsrat hat das Ge-

⁶¹ ABI 2013, 2496.

⁶² ABI 2013, 3420.

schäft in 1. Lesung in der Februarsession 2014 beraten⁶³ und wird es aller Voraussicht nach in 2. Lesung in der Junisession 2014 beraten und beschliessen.

3.2 Information und Anhörung der Kommission

Die Kommission für Aussenbeziehungen lässt sich von der Regierung über Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen sowie über laufende Verhandlungen zu zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren. Die Regierung hört die Kommission im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an.⁶⁴ Die Departemente laden die Kommission zuweilen auch zu einer Stellungnahme im Rahmen einer Vernehmlassung ein.

Die Kommission liess sich einmal mehr durch Vertreter des Baudepartementes über die Agglomerationsprogramme des Kantons St.Gallen informieren. Insgesamt ist der Kanton St.Gallen an fünf Agglomerationsprogrammen beteiligt, wovon drei interkantonale und zwei weitere sogar internationale Perimeter aufweisen:

- St.Gallen / Arbon-Rorschach: Kantone Appenzell A.Rh., Thurgau und St.Gallen;
- Obersee (Raum oberes Zürichseebecken): Kantone Schwyz, Zürich und St.Gallen;
- Wil: Kantone Thurgau und St.Gallen;
- Rheintal (Raum Heerbrugg-Altstätten-Dornbirn): Schweiz und Österreich;
- Werdenberg-Liechtenstein: Schweiz und Fürstentum Liechtenstein.⁶⁵

⁶³ ABI 2014, 665.

⁶⁴ Art. 16quater GeschKR.

⁶⁵ Siehe auch www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung/agglomerationsprogramme0.html.

3.3 Informationen zur Entwicklung und Fragen der Aussenbeziehungen der Regierung

Seit der letzten Berichterstattung der Kommission für Aussenbeziehungen vom 22. April 2013 hat die Regierung die Kommission mit Informationen zur Entwicklung und Fragen der Aussenbeziehungen zur Kenntnisnahme bedient:⁶⁶

- Kantonales Integrationsprogramm (KIP) St.Gallen 2014 bis 2017: Programmvereinbarung mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung im Kanton in den Jahren 2014-2017; Unterzeichnung;
- Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; Änderungen des Nachtrags vom 2. Februar 2012 durch Bundesgerichtsurteil vom 7. Januar 2014; Umsetzung in der Gesetzessammlung.

Es ist offensichtlich, dass der Kommission seit dem letzten Bericht aus dem Jahr 2013 beinahe keine Protokolle mehr zugestellt worden sind. Die Kommission erwartet, dass sie weiterhin mit Informationen zur Entwicklung und mit Fragen der Aussenbeziehungen zur Kenntnisnahme bedient wird. Nur so kann sie auch ihre Aufgabe erfüllen.

3.4 Interkantonale Fragestellung

Ärztmangel

In den letzten Jahren wird in der Schweiz vermehrt ein Ärztemangel konstatiert. Ein Grossteil der Spitalärzte und -ärztinnen hat seine Ausbildung im Ausland absolviert. Gleichzeitig nehmen die Universitäten nur einen Teil der interessierten einheimischen Maturandinnen und Maturanden ins Medizinstudium auf. Gemäss der Studie des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) kann es bis zum Jahr 2030 zu einer erheblichen Lücke in der medizinischen Versorgung kommen. Bis zu 30 Prozent der prognostizierten Konsultationen könnten dann gemäss Obsan nicht mehr abgedeckt werden.⁶⁷

Der Bundesrat hat im Jahr 2011 den Bericht «Strategie gegen Ärztemangel und zur Förderung der Hausarztmedizin» dem Parlament zugeleitet.⁶⁸ In diesem Bericht wird die aktuelle Situation dargelegt und aufgezeigt, welche Möglichkeiten es gibt, den künftig drohenden Ärztemangel abzuwenden. Zudem werden Empfehlungen formuliert,⁶⁹ um die flächendeckende medizinische Versorgung zu gewährleisten. Der drohende Ärztemangel wird nicht nur in der Schweiz diskutiert. Auch in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, in den USA oder in Kanada sind Erhöhungen der Studienplatzkapazitäten ein Thema. Begründet werden diese Forderungen in allen Ländern mit denselben Argumenten: steigende Nachfrage nach ärztlichen Leistungen infolge eines wachsenden Anteils der älteren Bevölkerung, veränderte Einstellung der Ärztinnen und Ärzte zur Work-Life-Balance und mit dem Trend zu früheren Pensionierungen von Ärztinnen und Ärzten.⁷⁰

Ärztmangel im Ostschweizer Kontext und Folgerungen der Kommission

Wird ein Ärztemangel konstatiert, so muss deren Ausbildung in den Fokus rücken. Die Kommission ist zur Erkenntnis gelangt, dass die Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten in der Schweiz nicht befriedigend ist. Es wird eine ungenügende Anzahl von Ärztinnen und Ärzten ausgebildet.

⁶⁶ Art. 16ter GeschKR.

⁶⁷ Vgl. Medienmitteilung vom 1. Juli 2008 der Obsan: Der Ärztemangel könnte bis 2030 die ambulante medizinische Versorgung in der Schweiz gefährden.

⁶⁸ In Erfüllung der Motion 08.3608 von Nationalrätin Jacqueline Fehr «Strategie gegen Ärztemangel und zur Förderung der Hausarztmedizin» vom 2. Oktober 2008.

⁶⁹ Vgl. S. 7 des Berichtes «Strategie gegen Ärztemangel und zur Förderung der Hausarztmedizin».

⁷⁰ Vgl. dazu die Ausführungen in der Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft: Bericht zum Postulat 2010-165 von Regina Vogt, FDP-Fraktion, vom 24. April 2012 (Nr. 2012-1219).

Folglich ist das Gesundheitssystem auch langfristig auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. Diese Rekrutierung von im Ausland ausgebildetem Gesundheitspersonal wird zusehends kritisch beurteilt. Hinzu kommen aktuelle Entwicklungen: Neuerdings vermitteln Spezialunternehmen ausländische Ärzte an verwaiste Praxen. Die «Neue Luzerner Zeitung» titelte unlängst: «Der Ärztemangel wird zum Business.»⁷¹ Ist eine solche Entwicklung sinnvoll?

Der Ärztemangel wird sich auch in der Ostschweiz vermehrt bemerkbar machen, weil in dieser Region eine Ausbildungsstätte fehlt und Universitätsabsolventen oft im Kanton oder in der Region bleiben, wo sie ausgebildet wurden.

Die Kommission hat sich einlässlich mit der Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten beschäftigt, u.a. wurde dieses Thema auch im Rahmen der jährlichen Aussprache mit den st.gallischen Mitgliedern des Ständerates⁷² diskutiert. Allfällige Massnahmen können nicht innerkantonal isoliert, sondern nur interkantonal in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen getroffen werden. Gerade und insbesondere aufgrund der «Interkantonalisierung» der Problemstellung fühlt sich die Kommission berufen, sich der Thematik anzunehmen. Aus Sicht der Kommission besteht Handlungsbedarf für die Ostschweizer Kantone bezüglich der Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten.

Die Kommission für Aussenbeziehungen beantragt dem Kantonsrat mit dieser Berichterstattung, die Regierung einzuladen⁷³, Möglichkeiten zu prüfen, welchen Beitrag der Kanton St.Gallen bzw. die Ostschweiz mit Standort St.Gallen (Kantonsspital St.Gallen) zur Anhebung der Zahl der Mediziner-Studienplätze leisten kann, und dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung, die Möglichkeiten und die Konsequenzen zu berichten.⁷⁴

3.5 Interkantonale und internationale Kontakte

3.5.1 Interkantonale Legislativkonferenz

Interkantonale Plattform für Kantonsparlamentarier

Die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) stellt seit dem Jahr 2012 eine neue Plattform für Formen der interkantonalen Zusammenarbeit dar und ermöglicht insbesondere die Koordination der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Erarbeitung von interkantonalen Rechtserlassen. Sie kann aber auch ein Forum für darüber hinausgehende interkantonale Kontakte und Aufgaben der Parlamente darstellen. Zielsetzung ist, die Position und die Bedeutung der kantonalen Parlamente im interkantonalen Bereich zu stärken.⁷⁵

Die Kommission für Aussenbeziehungen wird von Fall zu Fall entscheiden, ob eine Delegation aus der Kommission an einer Tagung der ILK teilnehmen wird. Mit der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) hat sich die ILK intensiv beschäftigt⁷⁶, unter Mitwirkung von zwei Mitgliedern der Kommission.

Vernehmlassungsverfahren zum neuen eidgenössischen Nachrichtendienstgesetz

Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren zum neuen eidgenössischen Nachrichtendienstgesetz (NDG) eröffnet.⁷⁷ Das NDG ersetzt die bisherigen Rechtsgrundlagen für die Arbeit

⁷¹ «Neue Luzerner Zeitung»: Ärztemangel in Luzern: Firmen mischen mit, 6. Februar 2014, S. 1 und 17.

⁷² Siehe auch Ziff. 3.6 dieses Berichtes.

⁷³ Art. 95 GeschKR.

⁷⁴ Siehe Ziff. 7 dieses Berichtes.

⁷⁵ Siehe Ziff. 7 dieses Berichtes.

⁷⁶ Siehe Kapitel 4.2.

⁷⁷ Siehe: admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=rm&msg-id=48077.

des Nachrichtendienstes des Bundes und regelt Aufgaben, Schranken und Kontrolle des Nachrichtendienstes des Bundes im In- und Ausland.

Vertretungen der Kantonsparlamente von Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Jura, Luzern, Solothurn, Tessin, Waadt, Zürich und St.Gallen (Kommission für Aussenbeziehungen) haben sich dafür ausgesprochen, dass sich die ILK zum Entwurf des NDG vernehmen lässt, weil der vorliegende Gesetzesentwurf weitreichende Konsequenzen für die kantonale Oberaufsicht im Bereich des Staatsschutzes hat.⁷⁸ In den Kantonen sind Staatsschutzbeamte i.d.R. speziell ausgebildete Polizisten. Gemäss dem vorliegenden Entwurf soll die politische Aufsicht über den Staatsschutz beim Bund konzentriert werden. Die Kantone sollen die Kompetenz zur Oberaufsicht über ihre eigenen Organe, die im Auftrag des Bundes Staatsschutzaufgaben wahrnehmen, vollständig an den Bund abgeben.

Die Kommission informiert über die Vernehmlassungsantwort der ILK zuhanden des Bundesrates. Aufgrund ihrer unten aufgeführten Feststellungen stellte die ILK dazu folgende Begehren:

1. Die in Art. 69 und 70 Abs. 2 des NDG-Entwurfs vorgesehene Beschränkung der parlamentarischen Oberaufsicht auf die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeL) des Bundes ist zu streichen.
2. Die kantonale Dienstaufsicht und die kantonale Oberaufsicht müssen sowohl de jure als auch de facto uneingeschränkt möglich bleiben.
3. Es muss eine Regelung geschaffen werden, die keine blinden Flecken in der Aufsicht und Oberaufsicht zulässt und nicht im Widerspruch steht zum Grundsatz, dass die kantonale Oberaufsicht gleich weit geht wie die Dienstaufsicht (Akzessorietätsprinzip).

Der Staatsschutz bedarf aufgrund des Sammelns von heiklen Personendaten einer wirksamen politischen Kontrolle. Die vorgesehene *Beschränkung* der parlamentarischen Oberaufsicht auf die GPDeL vermag diesem Anspruch nicht gerecht zu werden. Zum einen ist es rechtlich fragwürdig, wenn die kantonale parlamentarische Oberaufsicht nicht gleich weit geht wie die kantonale Dienstaufsicht. Solange die Dienstaufsicht⁷⁹ über die Vollzugsstellen kantonale geregelt ist, muss eine gleich weit reichende kantonale parlamentarische Oberaufsicht möglich sein. Zum anderen geht die ILK davon aus, dass die GPDeL nicht in der Lage sein wird, die Oberaufsicht über die Vollzugseinheiten aller 26 Kantone in der nötigen Tiefe wahrzunehmen.

Die Kommission hat in der Septembersession den Kantonsrat über die Vernehmlassung orientiert.⁸⁰

3.5.2 Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee

Vier Mitglieder des Kantonsrates nehmen an den Sitzungen der Parlamentarier-Konferenz Bodensee (PKB) teil. Die Delegation – gewählte Vertreterinnen und Vertreter des Kantonsrates – setzt sich aus der Kantonsratspräsidentin bzw. dem Kantonsratspräsidenten und drei Mitgliedern der Kommission für Aussenbeziehungen zusammen. Es sind dies die Kommissionsmitglieder Josef Kofler (Kommissionspräsident), Uznach, Walter Freund, Eichberg, und Monika Lehmann-Wirth, Rorschacherberg.

In der PKB treffen sich die Mitglieder der Präsidien und Abgeordnete der Landtage von Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, des Fürstentums Liechtenstein, der Kantonsräte von

⁷⁸ Vgl. Bericht zum Vorentwurf vom 13. Mai 2013: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29932.pdf.

⁷⁹ Vgl. Markus Müller / Christoph Jenni: Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzfähigkeit. Gutachten zuhanden der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern, 28. März 2011.

⁸⁰ 82.13.05 Berichterstattung der Kommission für Aussenbeziehungen: Vernehmlassung zum neuen eidgenössischen Nachrichtendienstgesetz.

St.Gallen, Zürich, Schaffhausen und Appenzell Ausserrhoden sowie der Grossräte des Thurgaus und von Appenzell Innerrhoden.

Die generellen Schwerpunktthemen der PKB sind Umwelt, Gewässerschutz, Verkehr, Tourismus, Kultur und Bildungspolitik.⁸¹

Die St.Galler Delegation erstattet dem Kantonsrat nach einer Tagung jeweils schriftlich und mündlich Bericht. Alle Referate, Protokolle, Medienmitteilungen und weitere Informationen zur Tagung sind auch auf der Internetseite der Parlamentarier-Konferenz Bodensee abrufbar: <http://bodenseeparlamente.org>.

3.6 Behörden und Dienststellen der Aussenbeziehungen

Die Kommission für Aussenbeziehungen hat sich mit folgenden Behörden und Dienststellen der Aussenbeziehungen befasst:

St.Galler Mitglieder des Ständerates

Die Kommission empfing die st.gallischen Mitglieder des Ständerates am 11. November 2013 zu einer Aussprache. Verschiedene Themen mit direktem Bezug zum Kanton St.Gallen wurden diskutiert. Diese Treffen haben bereits eine Tradition entwickelt. Der Dialog soll und wird weitergeführt.

Staatssekretär

Die Kommission lädt regelmässig den Staatssekretär ein. Die Themen der Aussprachen waren: Strategie und Schwerpunktsetzung der Regierung im Bereich der Aussenbeziehungen. Dieser Austausch wird weitergeführt.

⁸¹ Siehe Parlament, Parlement, Parlamento: Parlamentarier-Konferenz Bodensee (P-KB), 9. Jahrgang (2/06), S. 16.

4 Exkursion

Die Kommission für Aussenbeziehungen führte ihre jährliche Exkursion am 16. Oktober 2013 durch. Das Programm der Exkursion mit interkommunalen und interkantonalen Bezugspunkten umfasste folgende Stationen:

1. Agglomeration Obersee
 - Information über Agglo Obersee im Zentrum für Regionalmanagement OberseeLinth (ZRMOL)⁸²
 - Information über Region Zürichsee Linth
 - Information über Forum Lebendiges Linthgebiet
2. Hochschule für Technik Rapperswil⁸³
 - Präsentationen durch den Rektor
 - Präsentationen durch den Bauingenieur und Dozenten Wasserbau
 - Führung durch das Institut für Bau und Umwelt (IBU)
 - Gedankenaustausch mit Rektor sowie Bauingenieur und Dozent für Wasserbau
3. Interkommunale und kantonsübergreifende Beziehungen der Stadt Rapperswil-Jona
 - Referat des Stadtpräsidenten
 - Gedankenaustausch mit dem Stadtpräsidenten und weiteren Personen
4. Regio 144 AG in Rüti, Kanton Zürich⁸⁴
 - Referat des Geschäftsführers Regio 144 und Besichtigung der Räumlichkeiten
 - Gedankenaustausch mit dem Geschäftsführer sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Regio 144

5 Erwartungen der Kommission 2013/2014

Die Tabelle fasst die Erwartungen der Kommission der Aussenbeziehungen aus der Prüfungstätigkeit 2013/2014 in kompakter Form zusammen.

Tätigkeit	Erwartung
Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM)	Das Präsidium des Beschlussorgans der IVHSM erstattet den Vereinbarungskantonen jährlich über den Stand der Umsetzung der IVHSM Bericht. Die Kommission erwartet, dass sie ebenfalls, informiert wird. Sie sprach diese Erwartung bereits in ihrem Bericht 2013 aus.
Mitwirkung bei interkantonalen Vereinbarungen	Die Kommission erwartet, dass sie gemäss den gesetzlichen Bestimmungen in den Prozess der Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung einbezogen wird, ebenfalls wenn beabsichtigt wird, eine Vereinbarung aufzulösen.

⁸² Siehe www.zrmol.ch.

⁸³ Siehe www.hsr.ch.

⁸⁴ Siehe www.regio144.ch.

Informationen zur Entwicklung und Fragen der Aussenbeziehungen der Regierung	Die Kommission erwartet, dass sie weiterhin von der Regierung mit Informationen zur Entwicklung und mit Fragen der Aussenbeziehungen zur Kenntnisnahme bedient wird.
Programmvereinbarung mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft	<p>Gemäss Staatsverwaltungsgesetz⁸⁵ kann die Regierung mit dem Bund ein- oder mehrjährige Programmvereinbarungen abschliessen oder diese Kompetenz an das zuständige Departement übertragen. Sie muss aufgrund des Staatsverwaltungsgesetzes den Kantonsrat periodisch über den Abschluss von Programmvereinbarungen und über deren Umsetzung informieren.⁸⁶</p> <p>Es ist nicht zweckmässig, den ganzen Kantonsrat mit Programmvereinbarungen zu bedienen. Die Kommission erwartet, dass <i>ihr</i> die Programmvereinbarungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zugestellt werden.</p>
Monitoring	Die Kommission erwartet, dass ihr regelmässig das Monitoring zur Verfügung gestellt wird.
Interreg (siehe Berichterstattung im Bericht 2013 der Kommission für Aussenbeziehungen, S. 20)	Die Kommission erwartet, dass ihr der Schlussbericht zu den geförderten Projekten zugestellt wird.
Massgebliche Zuständigkeit für interkantonale Vereinbarungen bei departementsübergreifender Zuständigkeit	Interkantonale Vereinbarungen können die Zuständigkeit mehrerer Departemente begründen. Die Kommission erwartet, dass die ihr bzw. ihren Subkommissionen abgegebene Liste für interkantonale Vereinbarungen die massgebliche departementale Zuständigkeit angibt, auf der die Prüfungstätigkeit angegangen werden kann.

⁸⁵ sGS 140.1; abgekürzt StVG.

⁸⁶ Art. 17 StVG.

6 Standortbestimmung und Ausblick

Parlamentsreform 2008 und Konstituierung der Kommission für Aussenbeziehungen

Auf die Frühjahrssession 2008 unterbreitete das Präsidium dem Kantonsrat seinen Bericht vom 10. März 2008 zur Parlamentsreform mit dem Entwurf eines V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz und dem Entwurf eines X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement.⁸⁷ Mit dieser Parlamentsreform führte der Kantonsrat die Kommission für Aussenbeziehungen in den Kreis der ständigen Kommissionen ein. Nach der Konstituierung musste sich die Kommission «finden» und in ihren Geschäftsbereich einarbeiten. Die Aufgaben nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates⁸⁸ in der politischen Realität zu erfüllen, war herausfordernd. Das Verhältnis der Kommission zu den weiteren ständigen Kommissionen, insbesondere zur Finanzkommission und zur Staatswirtschaftlichen Kommission, bedurfte der Klärung. Die Abgrenzungen bzw. Zuständigkeiten waren und sind zum Teil nicht eindeutig. Auch in Zukunft müssen möglicherweise bei spezifischen politischen Geschäften Schnittstellen und Zuständigkeiten zwischen den ständigen Kommissionen geklärt werden.⁸⁹ Mit dem vorliegenden Bericht der Kommission für Aussenbeziehungen legt sie nun zum sechsten Mal dem Kantonsrat Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Das ist für die Kommission für Aussenbeziehungen Anlass, um eine Standortbestimmung und einen Ausblick vorzunehmen.

Bedeutung der Aussenbeziehungen und der interkantonalen Vereinbarungen

Zwecks Wahrnehmung der Aussenbeziehungen sind die Mitglieder der kantonalen Regierungen Ex-officio-Mitglieder zahlreicher interkantonalen Exekutivgremien. Die kantonalen Regierungen verfügen per se über einen Informationsvorsprung gegenüber ihren Parlamenten, weil gerade interkantonale Exekutivgremien Entscheide vorwegnehmen, die innerkantonal vollzogen werden (müssen). Die Exekutiven haben systembedingt die dominantere, agierende Position inne, während die Parlamente eine reagierende Position einnehmen. Ein wichtiges Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit sind interkantonale Vereinbarungen. Sie gelten bei Exekutiven oft als geeignete Problemlösungsinstrumente.⁹⁰ Interkantonale Vereinbarungen werden auch zukünftig als politisches Instrument Anwendung finden.

1. Aufgrund der Kleinräumigkeit der Schweiz werden interkantonale Vereinbarungen in jedem Politikfeld weiterhin eingesetzt werden (müssen).
2. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat die interkantonale Zusammenarbeit verstärkt sowie interkantonale Vereinbarungen und Verwaltungsvereinbarungen gestärkt.⁹¹

Kritische Aspekte bei interkantonalen Vereinbarungen

Auf kritische Aspekte von interkantonalen Vereinbarungen hat die Kommission bei unterschiedlichen Gegebenheiten mehrfach hingewiesen. Zwei werden nochmals erwähnt:

- Implementierte Vereinbarungen können nur schwer (wenn überhaupt) geändert werden. Ein Revisionsprozess benötigt mehrere Jahre, mit ungewissem Ausgang: Die involvierten Kantone – die Regierungsvertreter – müssen zu einem Konsens über die zu regelnde Materie kommen. In diesem Prozess der Aushandlung sind die zuständigen parlamentarischen Kommissionen – gemäss den jeweiligen innerkantonalen gesetzlichen Bestimmungen – einzubeziehen. Die revidierte Vereinbarung muss dann von den Kantonsparlamenten genehmigt werden. Dies ist ein langer und steiniger Prozess, mit vielen Unbekannten und «Gefahren».
- Ebenfalls muss kritisch betrachtet werden, wenn Lücken im Konkordatsnetz bestehen, insbesondere bei überregionalen Vereinbarungen, die eine flächendeckende Anwendung zum Ziel

⁸⁷ ABI 2008, 1169 ff.

⁸⁸ Vgl. Ausführungen in diesem Bericht, S. 4 ff.

⁸⁹ Vgl. 27.10.01 Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010, S. 27 f.

⁹⁰ Vgl. Strebel, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7. August 2013: Flächendeckende Konkordate – Probleme gelöst?, S. 17.

⁹¹ Vgl. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA): NFA Faktenblatt 11: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

haben. Es lässt sich vermehrt beobachten, dass eine flächendeckende Vereinbarung umso eher an die Grenzen des Machbaren stösst, je grösser ihr Geltungsbereich ist und desto mehr politische Akteure mit Partikularinteressen sich diesbezüglich einigen müssen. Lücken im «Konkordatsnetz» verhindern, dass Vereinbarungen die von ihnen intendierte Zielsetzung bzw. die angestrebte Wirkung – nämlich die Vereinheitlichung – erreichen können.⁹²

Diese identifizierten kritischen Punkte müssen vermehrt in die Überlegungen über den Zweck einer interkantonalen Vereinbarung und deren geografischen Geltungsbereich Eingang finden, damit interkantonale Vereinbarungen auch die Wirkung entfalten können, welche beabsichtigt wird. Dabei ist sich die Kommission für Aussenbeziehungen aber bewusst, dass die «Alternative» zu interkantonalen Vereinbarungen Bundeslösungen und Bundesregelungen sein könnten. Will man das?

Mitwirkung des Kantonsrates bei interkantonalen Vereinbarungen

Der Kantonsrat beschliesst den Beitritt zu den interkantonalen Vereinbarungen, die rechtsetzend sind.⁹³ Damit ist die Zuständigkeit definiert und auch legitimiert. Bei einem «üblichen» Gesetzgebungsverfahren wäre es indiskutabel, wenn der Kantonsrat keine materiellen Änderungen am Entwurf vornehmen könnte. Was jedoch im Gesetzgebungsprozess nicht annehmbar ist, kann auch bei einer interkantonalen Vereinbarung nicht akzeptiert werden. Folglich muss der Kantonsrat während der Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung einbezogen werden. Nur dann ist eine inhaltliche Mitwirkung möglich. Der oft gehörte Einwand, bei interkantonalen Vereinbarungen handle es sich um weniger wichtige und nebensächliche Geschäfte, muss zurückgewiesen werden, wenn man sich verschiedenen Vereinbarungen in Erinnerung ruft:

- Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat);
- Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs;
- Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil;
- Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen;
- Vereinbarung über das Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige Lutzenberg (Drogenheim);
- Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin;
- Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE;
- Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt, Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen;
- Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat);
- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien;
- Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten;
- Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse;
- Vereinbarung über das Forschungs- und Innovationszentrum Rheintal;
- Interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Glarus, Schwyz, St.Gallen und Zürich über das Linthwerk;
- Interkantonale Vereinbarung über den Vollzug der privaten Kontrolle im Energiebereich;
- Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen;
- Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen.

Weitere gewichtige interkantonale Vereinbarungen liessen sich aufführen.

⁹² Vgl. Strebel, in: «Neue Zürcher Zeitung» vom 7. August 2013: Flächendeckende Konkordate – Probleme gelöst?, S. 17.

⁹³ Art. 65 KV.

Mit interkantonalen Vereinbarungen gibt der Kanton Kompetenzen, aber auch *Souveränität* an interkantonale Institutionen bzw. interkantonale Organe ab. Folglich ist der Einbezug des Kantonsrates bzw. der dafür legitimierten Kommission *während* der Aushandlung einer interkantonalen Vereinbarung unabdingbar. Warum legt die Kommission solchen Wert auf den Einbezug während der Aushandlung? Eine materielle Mitwirkung ist nur im vorparlamentarischen Verfahren möglich⁹⁴, weil im parlamentarischen Verfahren in der Regel keine materiellen Änderungen mehr möglich sind. Der legislative Entscheidungsspielraum ist jeweils auf die Annahme oder Ablehnung der Vereinbarung beschränkt. Die Form wird gewahrt (Rechtsetzung durch das Parlament), jedoch wird das materielle Substrat dem Parlament vollständig (!) entzogen. Legitimier- te politische Entscheide bleiben der kantonalen Legislative vorbehalten. Dies beinhaltet auch eine *wirkungsvolle* materielle Mitwirkung bei interkantonalen Vereinbarungen,⁹⁵ wie es die Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vorsehen.

⁹⁴ Vgl. Michael Strebler, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen: Prozessmodell eines wirkungsvollen Willens-, Meinungsbildungs- und Mitwirkungsprozesses bei interkantonalen Vereinbarungen, 1/2014.

⁹⁵ Ebd.

7 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates, wir beantragen Ihnen:

1. auf den Bericht 2014 der Kommission für Aussenbeziehungen vom 28. April 2014 einzutreten.
2. die Regierung einzuladen⁹⁶, Möglichkeiten zu prüfen, welchen Beitrag der Kanton St.Gallen bzw. die Ostschweiz mit Standort St.Gallen (Kantonsspital St.Gallen) zur Anhebung der Zahl der Mediziner-Studienplätze leisten kann, und dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung, die Möglichkeiten und die Konsequenzen zu berichten.⁹⁷

St.Gallen, 28. April 2014

Für die Kommission für Aussenbeziehungen,

Josef Kofler
Präsident

⁹⁶ Art. 95 GeschKR.

⁹⁷ Siehe Ziff. 3.4 dieses Berichtes.